

ÇİFT MECLİS SİSTEMİ ve TÜRKİYE

Bülent YAVUZ*
Mahmut BÜLBÜL**

Özet

Demokrasi kavramından bahsedildiğinde ilk akla gelen devlet organı yasama organıdır. Demokratik ülkelerde kanun yapmak, yeni kurallar tanzim etmek yetkisi parlamentolara verilmiştir. Parlamentoların üye sayıları her ülkenin kendi şartlarına bağlıdır. Ayrıca parlamentolar yapıları bakımından da tek meclisli ya da çift meclisli olabilir.

Türk parlamento tarihinde hem tek meclisli hem de iki meclisli sistem tecrübesi yaşanmıştır. Yürürlükte olan 1982 Anayasası tek meclisli bir yapıyı benimsemiştir. Şayet gerçekleştirilebilirse, yeni anayasada yasama organı hangi sisteme göre düzenlenmelidir? Tek meclisli bir yapı mı yoksa iki meclisli bir yapı mı tercih edilmelidir? Hangi sistem Türkiye için daha kullanışlı olacaktır? Bu çalışma, bu sorulara cevap bulmayı hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: TBMM, Meclis, Çift Meclis, Senato, Yasama

BICAMERAL SYSTEM AND TURKEY

Abstract

When we mention about the concept of democracy, it is the legislative body of the state that comes to mind first. In democratic countries, parliaments are given the authority to make or enact laws. It depends on the countries' own conditions that how many members their parliaments have. Moreover, parliaments could be bicameral or unicameral in terms of structure.

There have been both experience of bicameral and unicameral system in Turkish parliament history. The 1982 Constitution Turkey in effect today, has adopted an unicameral structure. If it is possible to make a new constitution, which structure should be preferred? Which system would be more useful for Turkey? This study aims to answer these questions.

Key Words: GNAT, Assembly, Bicameral, Senate, Legislature

* Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku öğretim üyesi.

** TBMM Yasama Uzmanı

GİRİŞ

Devlet niteliğini taşıyan her siyasi organizasyonda, yasama, yürütme ve yargı erklerinin bulunması ve bu erklerin farklı ellerde olması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin esasını oluşturmaktadır¹. Temel hak ve hürriyetlerin teminat altına alınması ve hukuk devleti kavramının tam anlamıyla işlerlik kazanabilmesi için bu kuvvetlerin tek elde toplanmaması gerektiği² kabul edilmektedir.

Demokrasi kavramından bahsedildiğinde ilk akla gelen devlet organı yasama organıdır. Yasama yetkisinin varlığı, devlet olmanın zaruri bir sonucudur. Bu nedendir ki yasama fonksiyonunun devleti ortaya çıkışıyla beraber başladığı³ kabul edilir. İngiltere’de yasama organı, 13. yüzyılın başlarından itibaren varlığını hissettirmeye başlamıştır⁴.

Çift meclis yapısının ülkelerin temel dinamikleri çerçevesinde geliştiğini ifade etmek mümkündür. Çift meclis, kısaca devletin üç temel kuvvetinden biri olan yasama kuvveti ve bu kuvvetin kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak olan en temel fonksiyonunu elinde bulunduran yasama organının iki meclisli olmasını anlatan bir örgütlenme biçimidir. Günümüzde dünya üzerinde bulunan ülkelerin yaklaşık üçte birinde çift meclis sisteminin uygulandığı⁵ ifade edilmektedir. İngiltere, ABD, Fransa, İspanya, İtalya, Almanya gibi ülkelerin de çift meclisli parlamento sistemi işleten ülkeler arasında olduğu görülmektedir.

İngiltere’de krallar, ülkenin işlerini görüşmek ve özellikle yeni bir vergi koymak istedikleri zaman, devlet erkanından başka, halk tarafından da temsilciler seçilmesini emreder ve bunları bir çatı altında toplarlardı. Toplanmayı gerektiren konular görüşüldükten sonra bu meclisler dağılırdı. Ülkenin çeşitli yerlerinden gelen vekillerin görevleri, Meclisin dağılmasıyla sona ererdi. Kral tekrar bir istişarede bulunmak isterse yeniden seçimler yapılır ve yeni bir meclis meydana getirilirdi. Parlamenter sistem, İngiltere’de yerleştikten son-

¹ Attila ÖZER, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 2. bası, Ankara, 2005, s. 115-116.; Zafer GÖREN, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Barış Yayınları, İzmir, 1997, s.138.

² Mehmet TURHAN, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır, 1989, s. 21-22.

³ ÖZER, s. 217-218.

⁴ Bülent YAVUZ, **Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan**, Asil Yayınevi, Ankara, 2008.s. 7.

⁵ Peri URAN, **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2008, s. 24.

ra, parlamento bu sistemin temel unsurlarından biri haline gelmiştir⁶.

Türkiye’de 1876 Kanun-ı Esasi ve 1961 Anayasası iki meclisli, 1921 ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunları ile 1982 Anayasası ise tek meclisli parlamento yapılarını tercih etmiştir. Görüldüğü gibi ülkemizde hem tek meclisli hem de iki meclisli sistem tecrübesi yaşanmıştır. Gerek 12 Haziran 2011 seçimleri öncesinde gerekse seçimler sonrasında, siyasi partilerin yeni anayasanın yapılmasına ilişkin birtakım vaat ve temennilerde buldukları; birtakım plan ve projelerinin olduğunu duydukları görülmüştür. Şayet gerçekleştirilebilirse, yeni anayasada yasama organı hangi sisteme göre düzenlenmelidir? Tek meclisli bir yapı mı yoksa iki meclisli bir yapı mı tercih edilmelidir? Hangi sistem Türkiye için daha kullanışlı olacaktır? Bu çalışma, bu sorulara cevap bulmayı hedeflenmektedir.

I. GENEL OLARAK ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN TERCİH EDİLME ve ÖNERİLME SEBEPLERİ

Çift meclisli yapıyı tercih eden ülkelerin farklı farklı sebeplere dayandığı söylenebilir. Örneğin İngiltere’de parlamentonun iki ayrı kanattan oluşması, tarihsel süreç içerisinde kendiliğinden olmuştur. Bu durum, İngiliz siyasi hayatının ancak çift meclisli bir parlamento ile mümkün olabileceği düşüncesini ortaya çıkarmıştır. İngiltere dışındaki ülkelerde ikinci meclisin kurulması farklı sebeplere ve ihtiyaçlara dayandırılmıştır. Örneğin İrlanda’da çift meclis sisteminin uygulanmasının nedeni, G. İrlanda’daki azınlıkların, kendi menfaatlerinin himayesi için ikinci bir meclisin kurulmasını istemiş olmalarından kaynaklanmaktadır⁷. Çift meclis sisteminin belli başlı tercih edilme sebeplerini aristokratik geleneği yasama organına yansıtma isteği, çoğunluk iradesini frenleme amacı, federal yapıyı muhafaza etme amacı, yasa yapma fonksiyonunda kaliteyi artırma amacı ve iktisadi ikinci meclis oluşturma amacı olarak saymak mümkündür.

Çift meclis sistemini değerlendirirken hangi egemenlik anlayışının benimseneceği de önemlidir. Eğer milli egemenlik anlayışı benimsenecekse, egemenliğin ve bu arada milli iradenin tek ve bölünmez olduğunu, bu egemenliği temsil edecek olan müessesenin de tek yapılı olması gerektiğini kabul etmek gerekir. Bu durumda Milleti temsil eden meclis üyelerinin de farklı sosyal ta-

⁶ URAN, s. 136-137.

⁷ İlhan ARSEL, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, *AÜHFĐ*, C. 11, S. 3-4, 1954., s. 80-81.

bakaları temsil etmesi, ayrı ayrı kaynaktan gelmesi de düşünülemez. Zaten bu mesele 1789 Devrimi sonrası Fransa’ında da değerlendirilmiştir. ABD ve İngiltere örneğindeki gibi iki meclisli bir yapı yerine 1791 Anayasası’nda tek meclisli bir yapı benimsenmiştir⁸. Gerçi Fransa’da tek meclisli yapı 1795’te sona ermiş ve yerini iki meclisli yapıya bırakmıştır. Ancak bu yapıda da milli egemenlik anlayışı ve milletin tekliği iki meclisli yapı ile bağdaştırılmaya çalışılmıştır. Bu değişiklikle bir yandan tek yapıli meclisin istibdadının önüne geçilmek, diğer yandan da İngiltere’de 1910 yılında yaşanan asiller-halk çatışması gibi bir durumun yaşanması önlenmek istenmiştir⁹.

A. Aristokratik Geleneğin Yasama Organına Yansıtılmak İstenmesi

Parlamentonun tek veya çift meclisten oluşması, toplumun sosyal ve siyasi yapısı, içinde bulunduğu tarihi şartları, devletin temel kuruluşu ile siyasi ve iktisadi anlayışına bağlıdır¹⁰. Dolayısıyla, çift meclis yapısını, bütün sosyal kurumlarda olduğu gibi, teoriden ziyade toplumun pratikte ortaya çıkmış özel şartlarının doğurduğunu söylemek mümkündür.

Tarihi perspektifle değerlendirildiğinde, aristokratik geleneğe sahip olan ülkelerde, soyluların ayrıca temsilinin sağlanması zorunluluğu, halkın temsilcilerinden oluşan meclisin yanında bir ikinci meclisin bulunması gerektiği sonucunu doğurmuştur. Çift Meclisli yapının kökeninde aristokratların kendilerini halktan soyutlama ve ayrı bir temsil imkanıyla belirli ayrıcalıkları kazanma isteği yatmaktadır¹¹. Başka bir ifadeyle, iki meclis sisteminin teorisi uygulamadan sonra oluşturulmuştur. Lordlar Kamarası örneğine baktığımızda, kendiliğinden oluşmuş, herhangi bir anayasal metne dayanmaksızın ortaya çıkan bir ayrışmanın olduğu görülmektedir. Çift meclis sistemini uygulayan birçok ülkede soyluların ya da belli bir sınıfın temsili düşüncesi yoktur. Bu düşünce çift meclis sisteminin doğduğu ülke olan İngiltere’de mevcuttur. Genel olarak siyasi kurumlar belirli bir toplumsal ve siyasal ihtiyaçtan doğmaktadır. İngiltere’de Lordlar Kamarası belirli bir ihtiyacı karşılamak maksadıyla kendiliğinden doğmuş ve soyluların kendilerinin ayrı bir mecliste temsil

⁸ Horst DIPPEL, The Ambiguities Of Modern Bicameralism: Input- Vs. Output-Oriented Concepts In The American And French Revolutions, **Legal History Review**, Vol. 71, No. 3-4., 2003, s.418-420.

⁹ DIPPEL, s.421.

¹⁰ Mustafa DOĞANAY, **Çift Meclis Sistemi ve Türk Parlamento Tarihindeki Gelişim Süreci**, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s. 7.

¹¹ YAVUZ, s. 12.

edilme isteği İngiltere’de Lordlar Kamarasının siyasi arenaya çıkmasına sebep olmuştur.

İkinci meclisin kurulmasını savunan düşünürlerin bazıları, halkın içinde doğum, zenginlik ve itibar yönünden diğerlerinden ayrılan imtiyazlı bir sınıfın bulunduğunu, bunların yasama faaliyetlerine katılmasında sayısız faydalar olduğunu ileri sürmüşlerdir¹². 1814 tarihli Fransız Âyan Meclisi, 1885 tarihli Macar Anayasasıyla kurulan “Chambre des Magnats”, Birinci Dünya Savaşından önceki Prusya Âyan Meclisi ve eski İtalyan Senatosu hep bu düşünceye dayanılarak kurulmuş meclislerdir¹³.

Aristokratik geleneği sürdürme ve bunu yasama organına yansıtma amacına dayanan düşünceye göre, tek meclisle modern bir toplumu oluşturan bütün unsurları temsil etmek mümkün değildir. Birçok unsur, zorunlu olarak meclisin dışında kalmakta veya gerçek değerleri nispetinde temsil edilememektedirler. Bu nedenle parlamentoda ülkeyi bütün unsurlarıyla temsile yardım edecek ikinci meclise ihtiyaç duyulmaktadır¹⁴.

B. Çoğunluk İradesini Frenleme Amacı

Toplumda sınıf ayrımı olmayan ülkelerde de çift meclis sisteminin kabul edilebildiği görülmektedir. Bu ülkelerde çift meclise ihtiyaç duyulmasının gerekçesi olarak demokrasinin tehlikelerini önleme ve sakıncalarını azaltma amacı¹⁵ gösterilmiştir. Bu amaç, belki de çift meclis sisteminin gerekliliğine ilişkin en mantıklı ve güçlü savunmayı oluşturmaktadır. Seçimle işbaşına gelen tek yapılı meclisin sahip olacağı gücü kötüye kullanma ihtimali bulunmaktadır. Bu ihtimali ikinci meclisin önleyebileceğini¹⁶ kabul etmek gerekir.

Çift meclis sistemiyle birinci meclisin aşırılıklarının frenlenmesi, orada kabul edilen bir kanunun, gerek yerindelik ve gerekse anayasaya uygunluk açısından ikinci meclis tarafından gözden geçirilmesi amaçlanmaktadır. Tek meclis, yetkilerin kendisinde toplandığı ve “milli iradeyi” kendisinin temsil

¹² Naci KINACI, “Demokrasi Rejiminde İkinci Meclis”, *Forum*, C.14, S. 169, 15 Nisan 1960, s. 10.

¹³ ARSEL (1954), s. 81.

¹⁴ Miceli VINCENZO, *Modern Parlamentolar*, (Çev. Atif, Akgüç), Ulus Basımevi, Ankara, 1946, s. 50.

¹⁵ ARSEL, İlhan, *Çift Meclis Sistemi*, (Yayınlanmamış teksir) İstanbul Üniversitesi Merkez Kütüp., No: 1953/544. s. 3.

¹⁶ Cecilia TESTA, Bicameralism and corruption, *European Economic Review* 54 (2010), s.181.

ettiği varsayımından hareket ederek, yetkilerine bir sınırlama getirilmesine karşı çıkabilir. İkinci meclisin varlığı, egemenliğin kullanılmasında bir kayıt-lama ve denge unsuru olabilir¹⁷.

Seçim usulleri ve seçim barajları olan bir ülkede, her şeyin çoğunluk elinde bulunacağı ve kanunun dahi çoğunluğun iradesi sonucu olacağı düşünülerek yasama organının iki ayrı meclisten oluşmasının¹⁸, azınlığın haklarının korunması açısından iyi bir tedbir olacağı kabul edilmiştir¹⁹. Çift meclis sistemi, birinci meclisin devlet ve toplum hayatında sebep olacağı istikrarsız çoğunluğuna karşı bir denge oluşturmakta ve istikrarı temin etmenin yanında azınlığın haklarının gözetilmesini de sağlayan bir denge unsuru oluşturmaktadır²⁰. Siyasi partiler demokrasilerin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Ancak muhalefetsiz tek parti iktidarı da, sorumsuz bir iktidar anlamına gelebilmektedir²¹.

Yasama organının devlet teşkilatı içerisinde çok kuvvetli yetkilere sahip olması ve anayasayı dahi değiştirebilme imkanına sahip olması, toplum için tehlikeli görülmüş ve tek meclisten oluşan böyle bir organın her zaman tehlikeli olabileceği iddia edilmiştir²². Bu sebeple yasama organının iki ayrı meclisten oluşmasının, onu daha anlamlı bir kuvvet haline getirme imkanını sağlayacağı kabul edilmiştir.

C. Federal Devlet Yapısı Açısından Zorunlu Görülmesi

Çift meclis sistemi, federal devletlerde bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü; bu tür devletlerde, biri federe devlet, diğeri federal devlet olmak üzere birbirinden farklı iki ayrı yapı vardır. Dolayısıyla halkın temsili ve federe devletlerin temsili gibi iki ayrı temsil olgusu söz konusu olmaktadır. İşte iki meclisli yapı ile birlikte, ilk meclisin bütün ülke yurttaşlarını temsil etmesine karşılık; ikinci meclis, federe devletleri temsil edebilmektedir. Örnek olarak, ABD’de Temsilciler Meclisi bütün yurttaşları temsil etmekte iken, Senato her federe devletin eşit sayıda seçtiği üyelerden kurulmakta ve federe

¹⁷ Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 373.

¹⁸ İrlanda’da çift meclis sistemi, çoğunluğa karşı azınlığın haklarını korumak için kurulmuştur.(ARSEL (1954), s. 82.)

¹⁹ ARSEL (1953), s. 7.

²⁰ Tesauro ALFONSO, “Anayasa Tecrübesinde Çift Meclis Sistemi”, (Çev. Bülent Nuri Esen), **AD**, Y.40, S. 9, Eylül 1949, s. 1236.

²¹ ARSEL (1954), s. 83.

²² ARSEL(1954), s. 87.

devletleri temsil etmektedir²³. Zaten 1787 yılında ABD Federal Anayasası yapılırken, büyük eyaletler ile küçük eyaletleri uzlaştırmak ve federal birlikliği sağlayabilmek, ancak çift meclis sistemini getirmekle mümkün olmuştur. Amerika'da hala yürürlükte olan bu sistem, 1787 yılında Philadelphia Konvansiyonunda görüşülmüş ve nüfusu kalabalık olan devletler, mecliste çoğunluğu sağlamak amacıyla, milletvekili sayısının nüfusa göre tespitini istemişler, nüfusu az olan devletler bu teklife karşı çıkmışlar, uzlaştırmacı bir düşünce ortaya atılmış ve bu düşünce kabul görmüştür²⁴. Günümüzde, ABD'de çift meclis yapısının devletin ilk kurulduğu dönemdeki kadar önemi kalmamıştır. Tocqueville'ye göre ABD'de yasama organının ikiye bölünmesinin günümüzde tek bir faydası kalmıştır: o da yasama fonksiyonunu yavaşlatmak ve böylece hukukun dönüşümünü sağlama fonksiyonunu yüksek mahkemenin üstlenmesinin önünü açmaktır²⁵.

Fransa'daki iki meclisli yapı da farklı bir temsil anlayışı ile karşımıza çıkmaktadır. İkinci meclis, Millet Meclisinin aksine Fransa'nın deniz aşırı topraklarında (sömürge toprakları) bulunan halkı da temsil etmektedir²⁶. İkinci meclisin seçim bölgesi olarak Fransa ve deniz aşırı departmanın kabul edildiği seçiminde; il meclis üyeleri ile belediye meclislerinin üyeleri oy kullanabildiğinden, yapılan oylama dolaylı niteliktedir. Özetle halkın seçtiği temsilciler, ikinci meclis olan senato üyelerini seçmektedir. Fransa'da belli oranda özerk olan deniz aşırı toprakların temsil edilmesini sağlaması yönüyle federal devlet yapısında güdülen amaca paralellik olduğu söylenebilir.

D. Yasa Yapma Fonksiyonunda Kaliteyi Artırma Amacı

Çift meclisli yapı, 19. yy siyaset biliminin yükselen değeri olmuştur. Tocqueville, Esmein, Bryce gibi ünlü düşünürler bu sistemi savunmuşlardır. Bu düşünürlerin ikinci meclisi savunurken ortaya koyduğu sağlam gerekçelerden biri de, birinci meclisçe aceleye getirilmiş ve üzerinde yeterince düşünülmeyen hazırlanmış kanunların ikinci meclisçe kontrol edilebilmesine ilişkin fayda olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde medyanın rolü, hükümet

²³ TEZİÇ, s. 369.

²⁴ DIPPEL, s.417.

²⁵ Alexis de TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, 2 vols. (*OEuvres complètes*, ed. by J.-P. Mayer, I), Paris 1961, I,85. Cf. (DIPPEL, s.418'den naklen)

²⁶ Ali ÖZTÜRK, *İtalya, Fransa, Federal Almanya, İngiltere ve İran Parlamentoları Üzerinde Araştırma ve A.B.D., Federal Almanya, Fransa, İngiltere, Japonya ve Kanada Parlamentoları Hakkında Tercüme Bilgiler*, TBMM y., Ankara, 1981, s. 14.

üzerinde oluşturulan kamuoyu baskısı, anayasa yargısının gittikçe önemini artırıyor olması, siyasi partilerin yürüteceği muhalefet düşünüldüğünde, ikinci meclisin birinci meclisin yaptığı yasa üzerindeki denetim fonksiyonunun öneminin bundan ikiyüz yıl önceki öneminden çok geride kaldığını kabul etmek gerekir²⁷. Artık ikinci meclisle ulaşılmak istenen bu faydanın, sağlıklı işletilmesi koşulu ile medya, muhalefet, anayasa yargısı gibi müesseselerle rahatlıkla elde edilebileceği ortadadır.

Birinci meclis tarafından yapılan bir kanunun, ikinci meclis tarafından gözden geçirilmesi, bu yöndeki olumsuzlukları önlemek ve kanunlardan umulan menfaati sağlamak için yerinde bir tedbir olarak kabul edilmektedir. Bunu sağlamak amacıyla, ikinci meclise seçilmek için yaş ve tecrübe bakımından farklı şartlar aranmaktadır²⁸. TEZİÇ konuyla ilgili olarak, “*İkinci meclis kanunların yapılmasında daha olumlu sonuçlar verir. Birinci meclisteki çoğunluğun siyasi tercihleri, ikinci mecliste toplum yararına daha uygun bir duruma getirilebilir. Öte yandan ikinci meclis, birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak, parlamento çalışmalarında, duygusal davranışların yerine, düşüncenin egemen olmasını sağlar*”²⁹ ifadelerini kullanmıştır. Ayrıca Lord BALFOUR, 1907 tarihinde, “*Lordlar Kamarasının mevcudiyeti, halkın arzu ettiği kanunları memlekete kazandırmaya ve bu kanunların, cemiyetin menfaatıyla kabili telif olacak şekilde hazırlanmalarına yarar*” demiştir³⁰.

Demokratik ülkelerde parti siyaseti ve parti çıkarlarıyla toplumun çıkarları çoğu zaman uyuşmamaktadır. Parlamento faaliyetlerinde ve kanunların hazırlanmasında, siyasi parti mensuplarının ülke ve toplum için en faydalı olan yerine, üyesi bulunduğu partinin çıkarlarını savundukları görülmektedir³¹. Demokratik sistemlerde parti sisteminden vazgeçme düşünülmemeyeceğine göre hiç olmazsa bu sistemin sakıncalarını azaltmak için ikinci meclisin varlığı önemlidir.

²⁷ DIPPEN, s.422-423.

²⁸ Hüseyin Nail KUBALI, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İÜHF Yayınları, No. 351, İstanbul, 1971.s. 359.

²⁹ TEZİÇ (2005), s. 373.

³⁰ ARSEL (1954), s. 88.

³¹ ARSEL (1954), s. 89.

E. İktisadi İkinci Meclis Tercih

Tarihte, toplumlarda meydana gelen sosyo-ekonomik değişim ikinci meclislerin farklı bir tipi olan iktisadi ikinci meclisleri ortaya çıkarmıştır. Coğrafi bir çerçeve içinde gruplandırılan seçmenlerin seçtiği, birinci meclis karşısında, “korporatif” ya da “mesleki” bir oylamaya göre seçilen meclislere iktisadi meclisler denilmektedir³². II. Dünya Savaşı öncesi Romanya (1923 Anayasası) ve Yunanistan’da (1927 Anayasası) görülmüş olan korporatif çift meclis sistemi, günümüzde 1937 Anayasası ile İrlanda’da³³ uygulanmaktadır. Anayasa’nın 18. maddesine göre Seanad Éireann adı verilen ikinci meclis, 60 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerden 11’i birinci meclis tarafından seçilmekte, 49’u ise korporatif usulle seçilmektedir. Bu nitelikteki ikinci meclisler, özellikle liberal demokrasilerin dışında faşist ve sosyalist rejimlerde doğmuş ve gelişmiştir. Bu tür ikinci meclisler iki şekilde ortaya çıkmıştır. Faşist rejimler, siyasal temsili ortadan kaldırmak suretiyle, bu tip bir uygulamaya gitmişlerdir. Bu tip rejimlerde genellikle siyasal nitelikteki parlamentonun yerini, yalnız “mesleki” kökenli tek bir meclis almaktadır. Sosyalist rejimlerde ise siyasal meclisin yanında, üreticilerin ve özellikle sendikaların temsiliyi sağlamak amacıyla bu tip ikinci meclisler kabul edilmektedirler. Burada Faşist uygulamanın tersine siyasal meclis de devam eder. Örneğin Sosyalist Yugoslavya’da 1963 Anayasası Federal Meclis’e rağmen; sanayi, tarım ve esnaf temsilcilerinden oluşan bir “Üreticiler Meclisi” kurmuştur³⁴.

II. TÜRKİYE’DE MECLİS YAPISI TERCİHLERİNE İLİŞKİN TARİHİ GELİŞİM SEYRİ

Osmanlı Devleti, Kanun-ı Esasi öncesi dönemde idari yönetim sistemi bakımından mutlak monarşiyi kabul etmesinden dolayı padişahın yetkilerini sınırlandıracak hukuk kuralları veya hukuki mekanizmalar bulunmamaktaydı. Osmanlı’da anayasallaşma hareketleri Batı’ya nazaran daha geç başlamıştır.

Osmanlı Devletinde 1876 öncesi yaşanan 1808 tarihli Sened-i İttifak, 1839 Gülhane Hattı Hümayun’u, 1856 ıslahat fermanı, 1868’de Şurayı Devletin kurulması ve bu gelişmelere bağlı belgeler, anayasalı sistemin getirilme-

³² Server TANİLLİ, **Devlet ve Demokrasi**, Çağdaş Yayınları, 8. baskı, 1996, s. 257.

³³ İrlanda Anayasasına göre, genel oy prensibi ile seçilmiş Temsilciler Meclisinin yanı sıra, toplumdaki değişik meslek ve sosyal kategorilerin temsiliyi sağlamak amacıyla çeşitli meslek kuruluşlarının temsil edildiği senato oluşturulmuştur.

³⁴ DOĞANAY, s.7-8.

sinde önemli kilometre taşları olmakla birlikte anayasa değillerdir³⁵. Bu metinler daha çok bürokrasiden gelen birkaç insanın, çökmekte olan devleti kurtarmak için ortaya koydukları çare arayışlarının sonucu olarak ortaya çıkmıştır³⁶.

Osmanlı-Türk tarihinde ilk yazılı Anayasa, 23 Aralık 1876 tarihinde yayımlanan ve “1293 Kanun-i Esasisi” olarak ifade edilen anayasadır³⁷. Kanun-ı Esasi, ilk şekliyle devlet yetkilerini Padişah'ta toplamıştır. Zaten yürütmeye egemen olan padişah, hem yasama faaliyetlerine yön verebilme hem de denetleyip son sözü söyleme yetkisine sahip kılınmıştır³⁸. 1876 Anayasasının 32. maddesine göre Meclisi Umumi adını taşıyan çift meclisli bir parlamento kurulmuştur. Böylece ilk defa, çift meclis sistemi de Türk siyasi hayatına girmiştir. Heyet-i Ayan adını taşıyan meclis üyeleri, doğrudan Padişah tarafından seçilmekte, Heyet-i Mebusan üyeleri ise kısmi bir seçimle iş başına gelmekteydi. Yasama organının bu yapısı monarşik yönetim özelliği ağır basan 1830 tarihli Belçika Anayasa'sının izlerini taşımaktaydı. Anayasanın kabulünden sonraki uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda, bu örneğin bilinçli bir tercih olarak ortaya konulduğu sonucunu çıkarmak mümkündür. Bütün üyeleri genel seçimler sonucu iş başına gelmiş üyelerden oluşan bir mecliste Padişahın etkinliğinin zayıf olacağı açıktır. Seçimle iş başına gelmiş üyeler karşısında Padişahın iradesini baskın kılacak Heyet-i Ayan gibi bir meclise ihtiyaç duyulmuş olması, anayasa yapılırken nasıl bir yasama organı yapısı hedeflendiğini ortaya koymaktadır.

1921 Anayasasına göre, yasama ve yürütme kuvvetleri TBMM’de toplanmıştır³⁹. Hükümet Büyük Millet Meclisi hükümeti adını almış ve doğru-

³⁵ Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)**, Birinci Kitap, Kanun-ı Esasi ve Meşrutiyet Dönemi, İBÜ Yayınları, No. 16, İstanbul, Ekim 2001, s. 4.

³⁶ Suna KİLİ, “1876 Anayasa’sı’nın Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi”, **Kanun-ı Esasi’nin 100.Yıl ARMAĞAN**, (1978), AÜSBF. Yayımları, Ankara 1978, s.192.

³⁷ 1876 Kanun-ı Esasinin, doğrudan doğruya padişahça atanmış bir komisyon tarafından hazırlanması, padişah tarafından kabul ve ilan olunması, yapımında halkı temsil eden bir yasama organı ya da kurucu meclis olmaması yönünden ve halkoylaması da söz konusu olmadığından hukuki açıdan padişahın tek yanlı bir işleminden doğmuş “Ferman Anayasa” özelliğindedir. (TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Yayınları-963, 14. Baskı, İstanbul, Ocak 2006, s. 133.)

³⁸ Tunçer KARAMUSTAFAOĞLU, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, Ankara, 1982, s. 182.

³⁹ “1921 Anayasasının kurduğu bu hükümet sistemi anayasa doktrininde “meclis hükümeti sistemi” adıyla bilinen sistemin tipik örneğidir. Klasik anayasa hukuku, hükümet sistemlerini sınıflandırırken, kuvvetler ayrılığı, daha doğrusu yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkilerini kriter olarak kabul etmektedir. Buna göre yasama ve yürütme kuvvet-

dan doğruya kendi üyeleri arasından seçilmiştir. Ayrıca bir hükümet başkanı olmayıp Meclis Başkanı Bakanlar Kurulunun da doğal başkanıdır. Bu Anayasaya göre parlamento tek meclisli yapıdadır. 1921 Anayasasının tek meclisli bir yapı kurması, sistemin kendisi, tarihi ve siyasi koşulların bir sonucudur. 1921 Anayasası'nın meclis hükümeti sistemini benimsemesi, bir olağanüstü dönem anayasası olması, savaş gibi olağanüstü bir dönemde ivedi karar alabilecek bir yapıya sahip, bütün yetkileri elinde bulunduran meclise ihtiyaç duyulması gibi sebeplerle, bu dönemde çift meclisli bir yapının düşünülmesi mümkün değildi. 1924 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ilk anayasası niteliğindedir. Bu Anayasa yasama organını tek meclisli olarak düzenlemiştir⁴⁰. TBMM'yi milletin tek temsilcisi olarak millet adına egemenlik hak-

lerinin aynı organda toplandığı rejimler "kuvvetler birliği" rejimleri, bu kuvvetlerin ayrı organlara verildiği sistemler "kuvvetler ayrılığı" sistemleri olarak adlandırılmaktadır. Kuvvetler birliği söz konusu iki kuvvetin ya yasamada ya da yürütme organında birleşmesi suretiyle gerçekleşebilir. Yasama ve yürütme kuvvetinin yürütme organında birleşmesi, mutlak monarşilerde ve diktatörlüklerde söz konusu olabilir. Bu iki kuvvetin yasama organında birleşmesine ise "meclis hükümeti" adı verilmektedir." (Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8.Baskı, Ankara, 2004, s. 28.)

⁴⁰ 1924 Anayasasının, Anayasa Komisyonu görüşmelerinde, Karesi Mebusu Süreyya Bey, kanunların mükemmel, düzenli olarak yayımını temin etmek, kanunların kanunlar külliyyatında düzensizlik gösterecek şekilde çıkarılmasına mani olmak üzere, Meclis-i Mebusan'ın zaman zaman oluşan hassasiyetine mukabil daha ılımlı bir ruh hali ile çalışacak, en önemli ilim ve ihtisas sahibi kişilerden oluşan ve yine millet tarafından seçilmiş bir ikinci meclisin lüzumuna ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir. Konuşmasının devamında, ikinci meclis kabul olunursa, seçimlerin yenilenmesi ve kanunların iadesi meselesinin, milli egemenlik esasına uygun bir şekilde halledilmesinin mümkün olabileceğini ileri sürmüştür.(A. Şeref GÖZÜBÜYÜK./Zekai SEZGİN, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, AÜSBF Yayınları, No. 78-60, s. 8-9.) "1924 Anayasasının Meclis görüşmelerinde Bursa Milletvekili Refet Bey, o dönemdeki parlamentoların iki meclisli olduğunu ve bunun genel bir kaide halini aldığından bahsetmiş, büyük inkılaplar ve siyasi tecrübeler geçirmiş milletlerin istisnasız durumlarının bu şekilde olduğunu söylemiş; Avrupa'da, Fransa, İngiltere, İtalya, Hollanda, Belçika gibi çağdaş ve cumhuriyetle idare edilen ülkelerin parlamentolarının iki meclisten oluştuğundan bahsederek parlamentonun iki meclisli sistemden oluşmasını savunmuştur. Konuşmasının devamında, diğer devletler dikkate alındığında örneğin, İspanya, Portekiz, batıda bulunan devletlerden, İsveç, Norveç, Danimarka, daha sonra orta Avrupa'da bulunan yeni ve eski devletlerin, ve özellikle yeni kurulan devletlerin meclislerinin iki meclisli bir sistem benimsediklerini, Amerika'yı oluşturan elli kadar devletin de cumhuriyetle idare olunduğunu ve bunların parlamentolarının iki meclisten oluştuğunu dile getirmiştir. İngiltere ve Fransa'nın en büyük üniversitelerinde hukuk dersleri veren hocaların parlamentoların iki meclisten oluşması hususunda ortak fikir sahibi olduklarını ve ülkemiz açısından da, hükümetle parlamento arasında anlaşmazlık çıkması durumunda parlamentoya eşit bir kurumun bu anlaşmazlığı çözmesi gerektiğini bu kurumunda ikinci bir meclis olması gerektiğini söylemiştir. Çift meclisten yana olan görüşlerde belirttiğimiz, hükümetle parlamento arasında çıkacak uyuşmazlıkların çift meclis sistemiyle aşılabacağı tezini savunmuştur. Refet Bey, eğer ki meclisle hükümetin karşı karşıya gelmesi durumunda iki şıkkın bulunduğunu, ya meclisin fesih olunacağını ya da hükümetin istifa edeceğini söylemiş bunun da ülke menfaatleri için uygun olmadığını

kını tek başına kullanacak meclis olarak tanımlamıştır. Bu kapsamda, yasama ve yürütme yetkisi TBMM’de toplanmıştır.

Türkiye’nin tek partili döneminde yasama organının yapısı ve sistem pek fazla tartışmaya konu olmamıştır. Ancak çok partili hayata geçilmesi ve ilk defa çok partili seçimler yoluyla iktidarın el değiştirmesi üzerine, 1950-1960 yılları arasında yaşanan şiddetli siyasi tartışma ortamının da etkisi ile sistem tartışılmaya başlamıştır. Yaşanılan olumsuz süreçten 1924 Anayasası sorumlu tutulmuş ve ikinci bir meclisin bulunmayışı önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir. ONAR’a göre 27 Mayıs sonrasında çift meclis sisteminin benimsenmesinin nedeni, devlet iktidarının sınırlandırılmasına yeni bir kurum eklemektir⁴¹.

ALDIKAÇTI da bu bağlamda 1924 Anayasasının, çok partili demokratik siyasal yaşamı düzenlemek için yetersiz görüldüğünü, bunun sonucunda kişi hak ve özgürlüklerinin teminatı yönünden ikinci meclis konusunun siyasal partilerin tüzük ve programlarına girdiğini belirtmiştir⁴². Tüm bu süreç sonucunda, 1961 Anayasası ile çift meclis sistemi uygulamaya konulmuştur.

1961 Anayasası’na göre TBMM, kuruluş ve yetkileri itibarıyla birbirinden ayrı ve farklı iki meclisten meydana gelmiştir. Bu meclislerden birincisi Millet Meclisi, diğeri ise Cumhuriyet Senatosudur. Anayasa, kayıtsız ve şartsız Türk milletine ait olan egemenliğin, millet tarafından yetkili organlar eliy-

ğini ve bu eşit durumda olan bir ikinci meclisle çözülebileceğini, çift meclisin kabulü halinde başka ülkelerdeki sistemlerin taklit edilmeyeceğini ve Heyet-i Ayan meclisine benzer yapıda olmayacağını ve ikinci meclise de ayan meclisi demeğe lüzum bulunmadığını, birinci meclise birinci millet meclisi, ikincisine de ikinci millet meclisi ve bunların ikisinden oluşan meclise de Büyük Millet Meclisi denileceğini belirten bir konuşma yapmıştır.”(TBMM, **Zabit Ceridesi**, C. 7, s. 234-235.)

⁴¹ “Federal devlet olmadığı halde, bazı ülkelerde hala çift meclisli bir parlamentonun bulunmasının nedeni, İngiltere’de olduğu gibi uzun yıllardan beri süre gelen bir geleneğin korunmasıdır. Günümüzde, çift meclisli bir yapılanma, federal olmayan ve tarihsel geçmişten kaynaklanan bir geleneğin sürdürülmesi gibi bir gereksinimi de bulunmayan İtalya, Fransa, Japonya, Polonya, Romanya, ve 1961 Anayasası döneminde Türkiye gibi ülkelerde de görülmektedir. Bu tür ülkelerde çift meclis sisteminin belirlenmesinin nedeni, devlet iktidarının sınırlandırılmasına yeni bir kurum eklemektir. Bir başka deyişle, oluşturulacak ikinci meclisle, birinci meclisin aşırılıklarının frenlenmesi, orada kabul edilen bir kanunun, gerek yerindelik (opportunité), gerek anayasaya uygunluk açısından ikinci meclis tarafından gözden geçirilmesi ve varsa gerekli düzeltmelerin yapılması amaçlanmaktadır” (Erdal ONAR, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, 2003, s. 27-28.)

⁴² ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukunun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 3. Baskı, İÜHF yay, İstanbul, 1978, s. 108.

le kullanılacağını belirtmiş; yasama yetkisini TBMM'ye vermiş ve onu oluşturan her iki organın yetkilerini bazı farklar ile aynı kılmış ve hatta bazı konularda iki meclisin birlikte toplanarak karar vermeleri esasını kabul etmiştir⁴³.

1961 Anayasasına göre Millet Meclisinin tamamıyla doğrudan halk tarafından seçilmesine karşın Cumhuriyet Senatosu'nda halk tarafından seçilen üyelerin yanı sıra seçimle gelmeyen üyelere de yer verilmiştir. 1961 Anayasasının 70. maddesinde, Cumhuriyet Senatosunun genel oyla seçilen yüz elli üye ile Cumhurbaşkanıca seçilen on beş üye ve 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Milli Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanıca seçilen oluşacağı, bu tabii üyelerin yaş kaydı gözletilmeksizin, Cumhuriyet Senatosunun üyesi olarak görev yapacakları düzenlenmiştir.

24 Mayıs 1961 tarihli ve 304 sayılı Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Kanunu ile 25 Mayıs 1961 tarihli ve 306 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu iki meclis için farklı seçim sistemleri öngörmüştür⁴⁴. Milletvekili seçimi için nispi seçim sistemi ve Cumhuriyet Senatosu için basit çoğunluk usulü uygulanmıştır⁴⁵. Ancak 1964 yılında yapılan değişiklikle her iki meclisin de seçim usulü aynı hale getirilmiştir⁴⁶.

1960'ların sonlarına doğru siyasi şiddet olayları artmış ve bu olayların önüne geçilememiştir. 12 Mart 1971 tarihinde ordu (Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarıca) tarafından bir "muhtıra" verilerek Başbakan Süleyman DEMİREL istifaya zorlanmış ve bir partiler üstü hükümet kurularak anayasa değişikliği gündeme getirilmiştir⁴⁷.

1961 Anayasası, bu ara rejim döneminde, 1971 ve 1973 yılında iki defa

⁴³ İlhan ARSEL, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Birinci Kitap "Cumhuriyetin Temel Kuruluşu", Mars Matbaası, Ankara 1965, s. 176-177.

⁴⁴ 24 Mayıs 1961 tarihli ve 304 sayılı Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Kanununa göre yapılan ilk Cumhuriyet Senatosu seçimi basit çoğunluk sistemine göre 15 Ekim 1961 tarihinde yapılmıştır. İlk seçimde, Adalet Partisi oyların %34.5'ini alarak 71, CHP oyların %36.1'ini alarak 36, Yeni Türkiye Partisi oyların %13'ünü alarak 27 ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi oyların %12.5'ini alarak 16 üye kazanmışlardır. Görüleceği üzere CHP'nin oy oranı daha yüksek olmasına rağmen Adalet Partisinden daha az üye çıkarmıştır.

⁴⁵ Cem EROĞUL, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, AÜSBF Yayınları No. 398, Ankara, 1977, s. 17.

⁴⁶ URAN (2008), s. 222

⁴⁷ Serap YAZICI, **Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 101-134.

önemli değişikliğe uğramıştır. Fakat Anayasa'da yapılan bu değişiklikler tartışmalara son vermemiştir. 1975'ten sonra siyasal şiddet ve terör olaylarının hızla artması ve bunların önlenememesi, siyasal sistemde ciddi tikanıklıkların meydana gelmesi, hükümet ve parlamentonun zaman zaman karar alamaz⁴⁸ ve politika üretemez duruma gelmesi ile birlikte 12 Eylül 1980 günü Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetime el koyması ile sonuçlanmıştır.

1982 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle yeni bir dönem başlamıştır. 1961 Anayasası öncesi, çift meclisin kurulması yönünde oluşan kamuoyu, 1982 Anayasasının yapımı aşamasında çift meclis sisteminin kaldırılması yönünde şekillenmiştir. Yaklaşık 20 yıllık uygulama sonucu ikinci meclisin etkinliği göz önünde tutularak, kamuoyu baskısıyla ve Milli Güvenlik Konseyinin de kaldırılması yönündeki isteği doğrultusunda Cumhuriyet Senatosu kaldırılmıştır. Yasama organı 1982 Anayasası ile birlikte yeniden tek meclisli hale getirilmiştir.

III. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN TÜRKİYE İÇİN GEREKLİ OLDUĞU GÖRÜŞÜ VE DEĞERLENDİRMESİ

Çift meclis sistemi üzerinde yazarlar ve siyaset adamlarından bir kısmı, yasama organının iki ayrı meclisten oluşmasını faydalı ve zorunlu görürken, diğerleri ikinci meclisi lüzumsuz ve hatta hükümetin icraatlarını engelleyeceği düşüncesiyle sakıncalı bulmaktadırlar⁴⁹.

Çift meclis sistemine karşı çıkanlar, tek meclisin ülkenin siyasi ve sosyal hayatına, halk iradesine uygun düşecek en iyi yöntem olduğu fikrinde birleşmektedirler. ALDIKAÇTI'ya göre, Anayasa hukukunda temel hak ve hürriyetleri daha iyi teminat altına alabilecek (Anayasa Yargısı gibi) yeni sistemler bulunmuş ve ikinci meclis daha ziyade hissi bağlarla devam ettirilen kalıntı bir kurum haline gelmiştir⁵⁰. Bu sebeple de artık ülkemiz açısından çift meclise ihtiyaç kalmamıştır.

⁴⁸ Parlamentonun karar alamaz hale geldiğine ilişkin en bariz örnek olarak, ülkede kriz ortamı devam ederken, siyasal çıkar çatışmaları ön planda tutulduğu için 22 Mart 1980 günü başlayan Cumhurbaşkanı seçimleri bir çıkmaza girmiş ve 21 Ağustos 1980 tarihine kadar süren 115 turdan bir sonuç alınamamış olması gösterilmektedir. (Mehmet PANTÜL-Bekir Sıtkı YALÇIN, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, Haziran 1982, s. 176.)

⁴⁹ ARSEL, (1954), s. 80.

⁵⁰ ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, 1970, s.225.

Çift meclis sistemine karşı çıkanların dayandığı önemli argümanlardan birisi de milli egemenlik anlayışıdır. İki ayrı meclisin millet iradesini, yani milli egemenliği temsil edemeyeceği düşüncesini ileri sürmektedirler. Milli iradenin bölünmeye müsait olmadığı ve ancak tek bir meclis eliyle temsil edilebileceği iddia edilmektedir⁵¹. Bu bağlamda egemenliğin bir bütün olarak halkta toplandığı demokratik rejimlerde, egemenliğin iki ayrı meclis tarafından kullanılmasının demokrasi fikri ile bağdaşmadığı savunulmaktadır.

Çift meclis sisteminin, yasama faaliyetlerinin yapılmasında, bir kaygısızlık, bir sorumsuzluk doğurduğu, daha doğrusu meclislerin karşılıklı olarak sorumluluklarını birbirlerinin üzerine atmak istedikleri ve bu sebeple de aksayan siyasi mekanizmada, gerçek sorumluyu bulmanın mümkün olmadığı ileri sürülmektedir⁵².

Çift meclis sisteminin, medeni toplumlar için değil, daha ziyade az gelişmiş toplumlar için yararlı olacağı ileri sürülmüştür⁵³. Sosyal ve kültürel bakımdan az gelişmiş bir toplumda, genel seçimle kurulan yasama organı tabanı yansıtacağından, bu sakıncayı gidermek için, ikinci bir meclis kurmak gerekmektedir. Bu nedenle az gelişmiş ya da geri kalmış toplumlarda, bilimsel ve moral niteliği yüksek üyelerden oluşacak bir ikinci meclisin gerekli olduğu düşünülmektedir⁵⁴. Ancak bu düşüncenin çok da geçerli olmadığını gösteren husus, günümüzün en gelişmiş demokrasilerinde çift meclis sisteminin işletiliyor olmasıdır.

Çift meclis sistemini savunanlar, parlamentonun bir ülkenin siyasal hayatında etkili olabilmesinin ancak iki meclis sistemiyle mümkün olabileceğini ileri sürmektedirler. Bu görüş taraftarlarına göre, meclislerden her biri yapısal oluşumlarındaki ve görevlerindeki farklar itibarıyla, birbirini tamamlamaktadır. Başka bir ifadeyle, genel kurullar, halkın sadece sayısal olarak değil, aynı zamanda kültürel bakımdan da gerçek temsilini sağlamaktadır⁵⁵.

Ali Fuat BAŞGİL, çift meclis sisteminin gerekli olduğunu, ikinci bir meclise taraftar olduğunu, ikinci bir meclisin ülkede istikrar temin edeceğini

⁵¹ E. Giraud, *La Crise de la Démocratie et les Réformes nécessaires du Pouvoir Législatif*, Paris 1925, s.97, ARSEL (1954), s. 90.'dan naklen.

⁵² Berthelemey-Revue de Dr. Publ, 1913, s.400, ARSEL (1954), s. 91.'den naklen.

⁵³ Bugün dünyanın en ileri ve en medeni toplumlarında çift meclis sisteminin uygulanıyor olması bu görüşün isabetsiz olduğunu göstermektedir.

⁵⁴ ARSEL (1954), s. 98.

⁵⁵ ALFONSO, s. 1236.

ve kişi hak ve hürriyetlerinin bekçisi olacağını, iyi kanunlar yapılmasını sağlayacağını, parti ihtiraslarını frenleyeceğini belirterek ikinci meclisin kurulmasını istemiştir⁵⁶.

Parlamentar hükümet sisteminde yasama ve yürütme kuvvetlerini birbirinden ayrı düşünmek mümkün değildir. Hele bir de parlamento içinde tek başına çoğunluğu elde etmiş bir parti söz konusu olursa, disiplinli parti anlayışının da etkisiyle, iktidar partisi hem yasamayı hem de yürütmeyi kontrol altında tutabilecektir. Bu durumda klasik anlamı ile kuvvetler ayrılığı ilkesinin pratikte görülmesi güç olacaktır.

Konuyla ilgili olarak, KABOĞLU, çift meclis sisteminin anayasal denge için gerektiğini belirtmiştir. KABOĞLU, “*Bunun hem erkler ayrılığı bakımından yararı var hem de yasama yürütme işbirliği açısından yararı var. Hem de millet meclisinde bir partinin hakimiyeti altında siyasal saiklerle hızlıca parti liderlerinin gözetiminde oy veren milletvekillerini dengeleyen ikinci bir organın varlığı bakımından gerekiyor*”⁵⁷ şeklinde bir açıklama yapmak suretiyle çift meclis sisteminin erkler ayrılığı bağlamında ve tek parti hakimiyetini önleyici bir özellik taşıyacağını ifade etmiştir.

Türkiye’de çift meclisli sistemin getirilmesini savunanlar, genel itibarıyla aristokratik geleneği sürdürme, federal devlet yapısını muhafaza etme ya da iktisadi ikinci meclis oluşturma ihtiyacı gibi gerekçeler üzerinde durmaktadırlar. Çift meclis sistemi savunulurken daha çok bu sistemin iki faydası ön plana çıkarılmaktadır: Bunlardan birincisi siyasi iktidarın, birinci meclisin ya da çoğunluk iradesinin gücünü frenleme; ikincisi de yasa yapma fonksiyonunda kaliteyi artırma faydasıdır. Dolayısıyla Türkiye gündeminde olmayan ve öne çıkarılmayan amaçlar yerine sadece öne çıkarılan bu iki amaç açısından meselenin değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

Çift meclis sisteminin getirilmesi halinde, bu sistemi önerenler tarafından ortaya konulan faydalar Ülkemizde gerçekten sağlanabilecek midir? Bu sorunun cevabını bulabilmek için sistemi, geçmişteki uygulaması, yani 1961 uygulaması ile birlikte değerlendirmekte yarar vardır. Aşağıda Türkiye açısından çift meclisi savunanların ön plana çıkardığı iki fayda ve bu iki faydanın 1961 Anayasası uygulaması ile birlikte değerlendirmesi yapılmıştır.

⁵⁶ Vatan Gazetesi, 27 Temmuz 1947; Ali Fuat BAŞGİL, “Anayasa Meselelerimize Dair, Bir Ankete Verilen Cevaplar”, *Siyasi İlimler Mecmuası*, S.197, Ağustos 1947, s. 223-224.

⁵⁷ <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/449244.asp> (Erişim Tarihi: 24.3.2011)

A. ‘Birinci Meclis, Çoğunluk İradesi Ya da Siyasal İktidarın Frenlenmesi Sağlanır’ Görüşü

Çift meclis sistemiyle öncelikli olarak birinci meclisin aşırılıklarının frenlenmesi, orada kabul edilen bir kanunun, gerek yerindelik ve gerekse anayasaya uygunluk açısından ikinci meclis tarafından gözden geçirilmesi ve varsa gerekli düzeltmelerin yapılması amaçlanmaktadır. Bu durum 1960 öncesi durumla bağlantılı olarak sürekli dile getirilmiştir. Tek meclis, yetkilerin kendisinde toplandığı ve “milli iradeyi” kendisinin temsil ettiği varsayımından hareket ederek, yetkilerine bir sınırlama getirilmesine karşı çıkabilir. Bu durumda ikinci meclisin varlığı, egemenliğin kullanılmasında bir kayıtlama ve denge unsuru olabilir⁵⁸.

Seçim usulleri ve seçim barajları olan bir ülkede, her şeyin çoğunluk elinde bulunacağı ve kanunun dahi çoğunluğun iradesi sonucu olacağı düşünülerek yasama organının iki ayrı meclisten oluşmasının⁵⁹, azınlığın haklarının korunması açısından iyi bir tedbir olacağı ileri sürülmektedir⁶⁰. Çift meclis sistemi, birinci meclisin devlet ve toplum hayatında sebep olacağı istikrarsız çoğunluğuna karşı bir denge oluşturmakta ve istikrarı temin etmenin yanında azınlığın haklarının gözetilmesini de sağlayan bir denge unsuru oluşturmaktadır⁶¹.

Kanunların iki defa ve farklı organlarda incelenerek çıkarılması halinde, kanunların anayasaya veya insan haklarına aykırı bir nitelik taşıması önlenmiş olacaktır. Parlamentoyu iki kanada bölmekle, meclislerin birbirlerini frenlemeleri ve bir çeşit “denge” fonksiyonu üstlenmeleri mümkün olmaktadır⁶².

Yasama organının devlet teşkilatı içerisinde çok kuvvetli yetkilere sahip olması ve anayasayı dahi değiştirebilme imkanına sahip olması, toplum için tehlikeli görülmüş ve tek meclisten oluşan böyle bir organın her zaman tehlikeli olabileceği iddia edilmiştir⁶³. Bu sebeple yasama organının iki ayrı

⁵⁸ TEZİÇ (2005), s. 373.

⁵⁹ İrlanda’da çift meclis sistemi, çoğunluğa karşı azınlığın haklarını korumak için kurulmuştur.(ARSEL (1954), s. 82.)

⁶⁰ ARSEL (1953), s. 7.

⁶¹ ALFONSO, s. 1236.

⁶² Yahya Kazım ZABUNOĞLU, **Devlet Kudretinin Sınırlanması (Doktora Tezi)**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1963, s. 207.

⁶³ J. Laferrière-. s.628 vd., ARSEL(1954), s. 87’den naklen.

meclisten oluşmasının, onu daha anlamlı bir kuvvet haline getirme imkanını sağlayacağı kabul edilmiştir.

Siyasal iktidarın güçlenmesi olgusu dönemler itibariyle sürekli tartışıl-gelmiştir. Siyasal iktidarın güçlenmesi ve gücün kötüye kullanılabilceği dü-şüncesi, siyasal görüşü karşıt olanlar için sürekli bir endişe ve korku unsuru olarak görülmüştür. 1960 sonrası yürütmenin sınırlandırılması tezi karşısında 1980 darbesi ve hazırlanan 1982 Anayasası çalışmaları sırasında yürütmenin güçlendirilmesi fikri ön plana çıkmıştır.

BAŞGİL, vatandaş hak ve hürriyetleriyle Anayasanın koruyuculuğunu yapmak üzere bir ikinci meclisin kurulmasının şart olduğunu belirtmiş ve çift meclis sisteminin;“- İkinci meclisin, tek meclisin tahakkümünü önleyeceği ve menfaatlerine düşkün bir çoğunluğun eline geçmesi mümkün olan hükümet si-lindirinin vatandaş hak ve hürriyetlerini çiğneyip geçmesine mani olacağını, - Demokrasinin, hakkın ve hürriyetin mutlak surette teminatı olmadığını, bütün kuvvet ve yetkilerin bir elde ve bir merkezde toplanması durumunda, demok-rasinin, fert ve devlet hayatı ile münasebetleri için her rejimden daha tehlike-li bir rejim olacağı ve bir meclis istibdadı doğuracağını ve çift meclis usulü-nün bu tehlikeyi önleyeceğini,”⁶⁴ ifade etmiştir. Aynı şekilde Başkanlık siste-mi önerilerine karşı çıkan CHP Genel Başkanı Kemal KILIÇDAROĞLU, par-lamenter yapının güçlendirilmesi için ‘senato’ formülünü gündeme getirmiş-tir. Bu kapsamda parlamenter yapıyı güçlendirmek amacıyla senatonun ku-rulması gerektiğini, bir denetim mekanizması rolü üsleneneğini belirtmiştir⁶⁵.

ARSEL, demokrasi ile yönetilen ülkelerde çift meclis sistemini benim-seme eğiliminin sebebinin, demokrasilerin tehlikelerini önlemek ve zararları-nı azaltmak amacı olduğunu, seçim yöntemlerinin her şeye karıştığı bir dö-nemde, her şeyin çoğunluk elinde bulunacağı ve kanunların dahi çoğunluk ira-desinin kuru bir ifadesi olacağını ve neticede azınlığın daima çoğunluk önün-de ezilmeye mahkum olacağı düşünülerek yasama organının iki ayrı meclis

⁶⁴ Ali Fuat BAŞGİL, “Demokrasilerde Vatandaş Hak ve Hürriyetlerinin Korunması ve Bu Bakımdan Anayasamızın Eksiklikleri”, Muhammet Raşit Seviğ’e Armağan, İÜHF Yayın-ları, İstanbul, 1956, s. 581-614.

⁶⁵ KILIÇDAROĞLU, “Parlamenter yapıyı güçlendirmeliyiz. Bunun için senato düşünülebilir. Eskiden vardı ve oldukça verimliydi. Bazı yasaları geri de gönderiyordu, böylece bir denetim mekanizması oluşturuyordu. Şimdi öyle bir mekanizma olmadığı için Anayasa Mahkeme-si o misyonu üstleniyor. Hem senato sisteminde sadece üniversite mezunları olacağı için baş-ka açılardan da bir denge oluşturur diye düşünüyorum.” ifadelerini kullanmıştır. (İsmail KÜ-ÇÜKKAYA, “Senato Bombası”, Akşam Gazetesi, 28.9.2010)

halinde teşkil etmesinin en iyi bir tedbir olacağını kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir⁶⁶.

KUBALI, parlamenter sistemde “ikinci meclis” kurumunun çok önemli olduğunu, milletin bu sisteme müsait olduğunu, ikinci meclisin hükümetle millet meclisi arasında hakem ve denge unsuru olacağını ve bu şekilde temel hak ve hürriyetler için daha saygılı kanunların yapılmasını mümkün kılacağını ifade etmiştir⁶⁷.

Öte taraftan APAYDIN, ikinci meclise vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini garanti etmek bakımından da gerek olmadığını; çünkü ikinci meclisin Anayasayı ayakta tutmak suretiyle vatandaş hak ve hürriyetlerini teminata bağlar şekilde bir fonksiyon ifa edemeyeceğini; ikinci meclisin reddettiği bir kanunu reddedilen şekilde kabul etmek, birinci meclis için hukuki bir mecburiyet olsaydı, belki parti ihtiraslarından uzak bir şekilde ve yalnız memleket menfaati düşüncesiyle hareket eden bir meclisin vatandaş hak ve hürriyetlerini korumada bir faydasının olabileceğini; kaldı ki ikinci meclisin de faaliyetlerine, birinci meclisin iktidar zümresi ile hoş geçinmek düşüncesi hakim olursa asıl tehlikenin işte o zaman baş göstereceğini, uygun olanın ikinci bir meclis kurmak yoluna girmektense asıl, kanunların yargısal denetimini anayasanın izin verdiği hakimlerimize duyurmaya ve onlara Anayasa’ya aykırı gördükleri kanunları tatbik etmemeğe hakları olduğunu anlatmaya çalışmanın daha doğru olacağını ifade etmiştir⁶⁸.

TBMM Eski Başkanı İsmet SEZGİN, senato ile ilgili olarak “*Yararlı görürüm. Geçmişte senato mükemmel işlev gördü, bizim yaptığımız yasaları o akil adamlar gözden geçirirdi. Bir senato olsa, adeta Anayasa Mahkemesi’nin görevini de yerini getirir; fevkalade iyi olur. Senato önerisi tartışılmalı, hatta geç kalındığını söyleyebilirim.*” şeklinde ifade etmiştir⁶⁹.

İki meclisli sistemlerde, meclislerden biri yürütme organı ile diğer meclis arasındaki uyumsuzluklarda hakem rolünü oynayabilmekte ve onların görüşlerini birleştirerek uzlaşmalarını sağlayabilmektedir⁷⁰. Devlet idaresinde

⁶⁶ ARSEL (1953), s. 7.

⁶⁷ KUBALI, s. 76-77.

⁶⁸ Vatan Gazetesi, 2 Ağustos 1947; APAYDIN, Burhan, “Anayasa Meselelerimize Dair; Bir Ankete Verilen Cevaplar”, *Siyasi İlimler Mecmuası*, S. 199, Ekim 1947, s. 339-340.

⁶⁹ <http://www.milliyet.com.tr/default.aspx?aType=HaberDetay&ArticleID=874057> (Erişim Tarihi: 24.03.2011)

⁷⁰ Amerika Birleşik Devletlerinin 2. başkanı olan John Adams, 1776 yılında yazdığı bir ese-

kişisel otoritesini hâkim kılmak isteyen bir Devlet veya hükümet başkanı, bu isteğini tek meclise karşı gerçekleştirebilme olanağına sahip olduğu halde, ikinci meclisin varlığı halinde, her ikisini de nüfuz ve tesir altına alması güçtür⁷¹.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin işletildiği bir sistemde, kuvvetler arasında bir uyumsuzluğun çıkması ve tıkanıklığın yaşanması ihtimali vardır. Ayrıca böyle dönemlerde bir devlet organının diğer organın görev alanına müdahale etme ihtimali de söz konusudur. Yürütmenin veya yargının yasamaya ait bir görev veya yetkiyi kullanması, sistemi çıkmaza sokacaktır. İşte böyle bir yetki aşımının olmaması, diğer bir ifade ile yasama organının görev alanının diğer organlara karşı korunması için çift meclis sistemi önerilmektedir. 23. Yasama Döneminde TBMM Başkanı Köksal TOPTAN, Anayasa Mahkemesinin, parlamentonun çıkardığı Anayasa'nın 10. ve 42. maddelerinde değişiklik yapan 5735 sayılı Kanun hakkında vermiş olduğu kararı değerlendirirken Mahkemenin şekil denetiminin ötesine geçerek anayasa değişikliğini esastan incelemesini ve değişikliği iptal etmesini eleştirmiştir. Bu kararın kuvvetler ayrılığı ilkesine zarar verdiğini ve bu tür kararların önüne geçmek için senato uygulamasının ülkemizde yararlı olacağını ifade etmiştir⁷². Bu öneri karşısında kamuoyunda çeşitli tepkiler ortaya çıkmıştır⁷³. Belirtmek gerekir ki, Köksal TOPTAN, bu görüşü ile meclis iradesinin denetlenmesi gerektiğini, ama bu sınırlandırmanın başka bir organ tarafından değil de yasama organının kendi içinde, ikinci meclis tarafından gerçekleştirilen bir denetim olması gerektiğini ortaya koymuştur. Yani bir anlamda anayasa yargısının yerini ikinci meclis tarafından yapılan denetimin alması gerektiği ortaya konulmuştur. Esasın-

rinde bu görüşe yer vermiştir. Adams'ın görüşleri için bkz: John ADAMS, *Thoughts on Government*, in: *Works of John Adams*, ed. by Adams, 1776, s.195-196.; DIPPEN, s.415.'den naklen.

⁷¹ KUBALI (1971), s. 359.

⁷² <http://www.milliyet.com.tr/koksal-toptan-dan-ilginc-cikis-/siyaset/haberdetayarsiv/08.06.2008/874057/default.htm> (E.T.: 4.12.2011)

⁷³ “MHP Genel Sekreteri Cihan Paçacı, Meclis Başkanı Köksal Toptan'ın senato önerisini, “Bu öneri Türkiye'nin içinde bulunduğu krizi kısa sürede çözecek bir öneri değildir” sözleriyle değerlendirmiş ve sadece senatonun kurulmasının tartışılmasının yeterli olmadığını belirtirken Başkanlık Sistemi ve seçim sisteminin de bu kapsamda tartışılması gerektiğini ancak bunların uzun vadede tartışılması gereken unsurlar olduğunu söylemiştir.”(<http://arsiv.sabah.com.tr/2008/06/07/haber,4C52A55E01884C51A7C02A8C08A3A602.html> (E. T.: 24.3.2011) Eski Başbakan Mesut Yılmaz, TBMM Başkanı Köksal Toptan'ın “Senato” önerisinin, Türkiye'nin sorununa çözüm olacağı kanaatinde olmadığını söylemiştir. (“Yılmaz: Senato Önerisi Soruna Çözüm Olmaz”, Anadolu Ajansı, 10.6.2008)

da Köksal TOPTAN'ın ileri sürdüğü görüş, ikinci meclisi savunurken, anayasa yargısına karşı çıkan bir görüş olarak belirlemektedir. Yine 2010 yılında, dönemin DP Genel Başkanı Hüsamettin CİNDORUK, Anayasa değişikliğini yetersiz bulduklarını söyleyerek, 'yarı başkanlık ve senato' önerisinde bulunmuştur. Senato için; “ *senato kurum olarak Anayasa Mahkemesi'nin görevlerinin bir kısmını üstelenecektir, bir denetim organı olacaktır. 550 milletvekili ni düşürelim 400-430'a, 150 senatörlü bir yeni organ kuralım. Bu meclis aynı zamanda bir filtre görevi yapsın. Bunu 19 sene yaşadık, başarılı bir sistemdi de. Ama başka bir şey; geçmişte tabi üyeler vardı, darbenin izlerini taşıyordu. Şimdi sadece eski cumhurbaşkanları tabi üye olsun, onların da sayıları 2-3'ü geçmez, diğerleri seçimle gelsin, 6 yılda bir seçilsin, iki de bir devletin temel düşüncesi tehlikeye girmesin, tartışmaya açılmasın.*” ifadelerini kullanmıştır⁷⁴.

Değerlendirme:

Yukarıda da ifade edildiği gibi, ikinci meclislerin gerekliliğine ilişkin en önemli düşünce siyasi iktidarın ya da birinci meclisin iradesinin sınırlandırılması düşüncesidir. Bu yönüyle, ikinci meclislerin teorik olarak faydalı olacağını kabul etmek gerekir. Ancak, bu teorik faydanın pratikte karşılık bulabilmesi için gerekli şartların hazırlanmasında zorunluluk vardır. İkinci meclislerin beklenen faydayı verebilmesi için öncelikle bu fren mekanizmasını işletebilecek bir güce sahip olması gerekir. İkinci meclisin bu gücünden de ancak hem hukuki zeminde yetkilere sahip olması, hem de bu yetkileri kullanırken güçlü bir meşruiyet kaynağına dayanması halinde bahsedilebilecektir.

Parlamerter sistemde yürütme yasama organından beslenmektedir. Yürütmeyi oluşturan ve siyasal iktidara yön veren güç, parlamento içinde oluşacak çoğunlukla olacaktır. Çoğunluğu ele geçiren her siyasal parti aynı zamanda yürütmenin de sahibi olacaktır. Aynı şekilde, parlamentonun bir kanadında çoğunluğu sağlayan bir siyasal görüşün diğer kanadında çoğunluğu sağlaması muhtemeldir. Ülkemizde 1961 Anayasası döneminde, yaklaşık 20 yıllık süreçte oluşan Senato kompozisyonu büyük oranda bu ihtimalin gerçekleştiğini ortaya koymuştur.

Yasama organının meydana gelişi ve beslendiği kaynak aynı olduğu müddetçe ikinci meclisin çoğunluk iradesini frenleme amacına hizmet etme kabiliyeti azalacaktır. Çift meclis sisteminde her iki meclisin seçimle oluşma-

⁷⁴ “Cindoruk'tan 'Yarı Başkanlık ve Senato' Önerisi”, ANKA Haber Ajansı, 19.1.2010.

sı nedeniyle, aynı seçmenlerin seçeceği meclisler benzer politik görüşlere sahip olacaktır. Bir başka deyişle, partilerin birinci meclisteki sandalye dağılımı ile ikinci meclisteki sandalye dağılımı paralel olacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki meclislerin farklı sandalye dağılımına sahip olmaları da imkansız değildir. İki meclisin seçim usulünün farklı olması, farklı zamanlarda meclis üyesi seçimi yapılması gibi sebeplerle meclislerde partilerin güçlerinin farklı olması sonucu doğabilir. Ayrıca iki meclisin seçim usulü aynı olsa bile, iki meclisin de aynı karakterde ve şekilde kurulacağını garanti yoktur. İki ayrı meclis tıpkı iki ayrı şahıs gibi başka özellikleri olan iki varlık halinde ortaya çıkmaktadır. Buna örnek olarak İtalya'daki çift meclis sistemi gösterilmektedir. İtalyan Parlamentosunu oluşturan Temsilciler Meclisi ile Senato, tek dereceli seçim sistemine göre halk tarafından seçilmelerine rağmen, bütünüyle farklı iki ayrı meclis olarak ve birbirlerine zıt iki ayrı karaktere bürünebilmektedir⁷⁵. Ancak bu sonucun ortaya çıkmasında İtalyan siyasi hayatının parçalı yapısının, parti sisteminin rolünün olduğunu da belirtmek gerekir. Ayrıca İtalyan Anayasası, Cumhuriyet Senatosu için bölge usulünü (md. 57), seçmen olabilmek için 25, seçilebilmek için 40 yaşını kabul etmiştir (Md.58)⁷⁶.

Her iki meclisin seçimle oluşması nedeniyle, aynı seçmenlerin seçeceği meclislerin birbirinin benzeri olacağı ifade edilebilir. Ancak farklı bir seçim sistemi ile oluştuğu takdirde, ilk meclise oranla demokratik olmayacaktır⁷⁷. Aynı bünyede iki meclisin aynı zihniyet ve aynı iradeyi temsil edeceği kabul edilse bile, iki meclisin aynı işleri göreceği düşüncesiyle ikinci meclisin gereksiz bir organ olacağı gerekçesiyle çift meclis sistemine karşı çıkmaktadır. Peki meclislerin farklı kompozisyona sahip olmasını sağlayacak ve aynı zamanda halkın iradesini yansıtacak, demokratik niteliği zedelenmemiş, adil seçim yöntemleri bulunabilir mi? Öncelikle demokratik niteliği olan, halkın iradesine dayanan adil bir temsil isteniliyorsa, aristokratik niteliği olan, seçimle gelmemiş üyelere oluşan bir meclis bir alternatif olarak düşünülemez. Zaten ülkemizde aristokratlardan oluşan bir ikinci meclis, hiçbir kesim tarafından önerilmemektedir. Bu durumda yine genel oy ve halk iradesine dayanan iki meclisli bir yapı önerildiği anlaşılmaktadır. Seçimle oluşan iki meclisin kompozisyonunun birbirinden farklı olabilmesi için -yukarıda da bahsedildi-

⁷⁵ ARSEL (1954), s. 91.

⁷⁶ ALDIKAÇTI (1978), s.226.

⁷⁷ TEZİÇ (2005), s. 373-374.

ği gibi- seçim sistemlerinin farklı olması gerekir⁷⁸. Aynı halk iradesinden farklı sonuçlar ortaya çıkarabilmek için, seçim sistemlerinden birinin demokratik niteliği muhakkak zayıf olacaktır. Bir başka ifadeyle aynı halkın, iki meclis seçiminde farklı tercihte bulunması beklenmektedir. Ayrıca halkın iki ayrı meclis seçiminde farklı siyasi tercihlerde bulunması, iki meclis seçimi arasında önemli sayılabilecek bir sürenin geçmesi halinde mümkün olabilir. Tabii iki seçim arasında önemli bir sürenin geçmesi halinde bile, halkın tercihinin değişeceğinin garantisi yoktur.

1961 Anayasasını hazırlayan Temsilciler Meclisinde Anayasa Komisyonu sözcülüğünü yapacak olan Turan GÜNEŞ, ikinci meclisi; “ İki meclisin de aynı seçmenlerle, aynı seçim usulleriyle ve aynı zamanda seçileceğini, bu takdirde iki organın da teşekkülünün şüphesiz aynı olacağını, aynı partinin hakimiyeti altında olan meclislerin birbirlerini frenlemeyeceklerini, parti liderlerinin parti programlarını uygulama zamanında getirecekleri kanun tekliflerini kabul edeceklerinin aşıkâr olduğunu,” ifade etmiştir⁷⁹. Aynı şekilde, Süleyman DEMİREL, “Senatonun kapatılmasının yanlış olduğunu söylemişim. Çok faydaları vardır, ama biz senato imkânını iyi değerlendiremedik. Meclis’in tekrarı gibi çalıştı, tam bir dublikasyon oldu. Senato, Meclis’in tekrarı gibi çalışmamalı.” şeklinde ifade etmiştir⁸⁰.

Meseleyi ülkemizde, 1961 Anayasası dönemindeki uygulama ile izah edecek olursak daha açıklayıcı olacaktır. Aşağıdaki tablolarda 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi seçimlerinde yer alan siyasal partiler ve elde ettikleri sandalye sayıları gösterilmiştir.

Tablo.1. 1961 Anayasası Dönemi Millet Meclisi Genel Seçimleri Partilere Göre Milletvekili Dağılımı⁸¹

	AP	CGP	CHP	CKMP	MHP	MP	MSP	TİP	YTP	BAĞ	TBP	DP
1961	158	-	173	54	-	-	-	-	65	-	-	-
1965	240	-	134	11	-	31	-	14	19	1	-	-
1969	256	15	143	-	1	6	-	2	6	13	8	-
1973	149	13	185	-	3	-	48	-	-	6	1	45
1977	189	3	213	-	16	-	24	-	-	4	-	1

⁷⁸ Arend LIJPHART, **Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries**, New Haven: Yale University Press, 1999, s.207.

⁷⁹ Turan GÜNEŞ, “İkinci Meclis”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 271, Ekim 1953, s. 287-289.

⁸⁰ (<http://www.milliyet.com.tr/default.aspx?aType=HaberDetay&ArticleID=874057>) (Erişim Tarihi: 24.03.2011)

⁸¹ TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü arşivi.

Tablo.2. 1961 Anayasası Dönemi Cumhuriyet Senatosu 1/3 Yenileme Seçimleri ve Partilere Göre Dağılımı⁸²

	AP	CGP	CHP	CKMP	MHP	MP	MSP	TİP	YTP	BAĞ
1961 Senato Seçimi	71	-	36	16	-	-	-	-	27	-
1964 1/3 yenileme	31	-	19	-	-	-	-	-	-	1
1966 1/3 yenileme	35	-	13	1	-	1	-	1	1	-
1968 1/3 yenileme	38	1	13	-	-	1	-	-	-	-
1973 1/3 yenileme	22	1	25	-	-	-	3	-	-	1
1975 1/3 yenileme	27	-	25	-	-	-	2	-	-	-
1977 1/3 yenileme	21	-	28	-	-	-	1	-	-	-
1979 1/3 yenileme	33	-	12	-	1	-	4	-	-	-

Yukarıdaki iki tablo birlikte değerlendirildiğinde genel itibariyle Millet Meclisi seçimlerindeki sandalye dağılımının Cumhuriyet Senatosu yenileme seçimlerindeki dağılımla paralellik sergilediği görülmektedir. Tabloda iki seçim döneminin istisna oluşturduğu görülmektedir. Birincisi 1961 Millet Meclisi seçimleri ile 1961 Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde görülmüştür. AP, Millet Meclisi seçimlerinde 450 sandalyeden 158'ini kazanmış yani mecliste CHP'den daha az sandalye çıkarmışken, Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde en çok sandalye çıkaran parti olmuştur. Yine CHP 1973 ve 1977 Millet Meclisi seçimlerinde üstüste iki dönem en çok sandalye çıkaran parti olmuş ancak 1975 ve 1979 Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde en çok sandalyeyi AP çıkarmıştır. Sonuç olarak, 1961 Anayasası dönemi uygulamasına baktığımız zaman iki meclis seçimlerinde kompozisyon açısından birbirine paralel sonuçların ortaya çıktığı söylenebilir.

1961 Anayasası döneminde Millet Meclisi doğrudan halk tarafından seçilmişken, Cumhuriyet Senatosunun genel oyla seçilmişlerin yanı sıra bir kı-

⁸² TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü arşivi.

sım üyeleri Cumhurbaşkanınca atanmakta, bir kısım üyeleri ise tabii üye sıfatıyla sürekli senatör olma payesini almaktaydılar. Seçilmiş üyelerin dışındaki üyelerin varlığı her zaman eleştiri konusu olmuştur. 1961 Anayasası döneminde senato üyesi olarak belirtilen şartlarla seçkin bir çoğunluğun oluşturulduğu ifade edilmiş⁸³ ve eleştirilmiştir.

Belirtmek gerekir ki meselenin parti sistemi ile de yakın bir ilgisi vardır. Şöyle ki, disiplinli bir parti anlayışının işlediği ama parti içi demokrasinin iyi işlemediği bir sistemde, parti üst yönetimi iki meclis için adayları paralel düşünen kişiler arasından belirleyecektir. Seçimler sonrasında da parti üst yönetimi meclis üyelerinin iradelerine yön verecektir. Böylece birinci mecliste çoğunluğu sağlayan parti, ikinci mecliste de çoğunluğu sağladığı zaman, ikinci meclisin birinci meclisi frenlemesinden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Meseleyi Türkiye’de günümüzde uygulanmakta olan barajlı seçim sistemi ile birlikte değerlendirdiğimizde, ikinci meclis için seçim barajının uygulanmaması halinde, çift meclis sisteminin seçim haksızlıklarının giderilmesini nispeten sağlayabileceğini ve ikinci meclisin fren mekanizmasını işletebileceğini kabul etmek gerekir. Birinci meclis için yapılan seçimlerde %50’nin altında bir oy aldığı halde mecliste sandalyelerin mutlak çoğunluğunu elde eden parti ya da partiler hükümeti kurabilecektir. Ancak, barajsız gerçekleştirilen ikinci meclis seçimlerinde iktidar partisi ya da partileri aynı oy oranı ile azınlıkta kalacaktır. Böylece, iktidar partisi ya da partileri yasama organında tek başlarına karar çıkartamayacaklar, muhalefet partileri ile uzlaşma arayışına gireceklerdir. Ancak, iktidar partisi ya da partileri hem birinci mecliste hem de ikinci mecliste mutlak çoğunluğu elde ettiği takdirde, uzlaşmaya zorlayıcı bir mekanizmadan bahsetmek zor olacaktır. Bu durumda, fren mekanizmasının işlemesi ancak daha nitelikli bir çoğunluğun gerektiği kararlar için mümkün olacaktır.

Yukarıda bahsedilen bütün engellerin bir an için ortadan kalktığı ve gerçekten birinci meclisi frenleyebilecek kompozisyona sahip ikinci meclisin oluşturulduğu düşünülse bile, birtakım zorluklar bizi bekleyecektir. Şöyle

⁸³ Sedat LAÇİNER konu ile ilgili olarak şu görüşlere yer vermiştir: “*Senato sadece halkoyuyla seçilenlerden oluşmaz, seçimle gelen 150 kişi ve cumhurbaşkanının atadığı 15 kişiye ek olarak bir de ömür boyu senatörler (tabii senatör) vardır. Halkın seçeceği senatörler de öyle sıradan kişiler arasından olamaz, aday olabilmek için 40 yaşını doldurmak ve üniversite mezunu olmak şartı vardır. Böylece elitist bir yaklaşımla Senato’da kendince ‘seçkin’ bir çoğunluk oluşturulmak istenmiştir.*” (Sedat LAÇİNER, ”Türkiye’de Kuvvetler Ayrılığı Hiç Olmadı,” *Usak Stratejik Gündem*, 29.3.2010.)

ki, yaş, sosyal statü, siyasi anlayış itibariyle farklı kimselerden meydana gelen ve yetkileri itibariyle de az çok farklı durumda bulunan iki meclis arasında anlaşmazlıklar çıkması ihtimal dahilinde olduğuna göre, kanunların çıkarılması gecikecek, hatta imkansız hale gelebilecektir. Meseleleri farklı değerlendirebilen iki meclis olduğu zaman, çift meclisli yapı, siyasi hayatta tıkanıklığa yol açacak; siyasi faaliyetlerde tereddütler doğuracak ve hükümet faaliyetlerinde istikrarsızlıklara yol açarak anayasal hayatı açık bir şekilde tehdit edebilecektir⁸⁴. Esasında bu sakıncayı gidermenin de bir yolu vardır. Şöyle ki, ikinci meclisin yetkilerinin çok iyi hesaplanarak tespit edilmesi halinde, siyasi tıkanmaların önüne geçilmiş olacaktır. İkinci meclisin fren fonksiyonu altında çoğulcu demokrasiyi hayata geçirebilmek ve çoğunluğun azınlığın hakları aleyhine karar verebilmesini önlemek için savunulmaktadır. Çoğunluğun hangi kararları alabileceği tespit edilir ve mutlak surette toplumda ve dolayısıyla toplumun temsilcilerinde konsensüsün aranacağı hususlar tespit edildiği ve konsensüs gerekli olan kararlar için ikinci meclise kritik yetkiler verildiği takdirde çözüme ulaşılmış olacaktır. Böylece hem tıkanma yaşanmaması adına, birinci meclis çoğunluğunun siyasi hayatı yönlendirebilmesinin önü açılmış, hem de çoğulcu demokrasiyi yaşatabilmek için, konsensüs gereken hususlarda ikinci meclise fren fonksiyonunu vermiş oluruz.

Acaba 1961 Anayasası uygulamasında, Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisinin iradesini ne kadar frenleyebilmiştir? Belirtmek gerekir ki, 1961 Anayasası, kanunların kabulünde tamamen kendine özgü bir yöntem belirlemiştir⁸⁵. Bu yöntemde Cumhuriyet Senatosuna nazaran Millet Meclisine üstünlük tanınmıştır. Her iki meclis arasında gidip gelmeler sonucunda, Millet Meclisi son sözü söyleyebilmektedir. Ancak Millet Meclisinin iradesini kabul ettirebilmesi birtakım şartlara bağlanmıştır. Millet Meclisi bu şartları gerçekleştiremezse Cumhuriyet Senatosunun veya kurulan karma komisyonun kararını benimsemek zorunda kalmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosunda işlem gören kanun tasarı ve tekliflerinin genel dökümü verilmiştir⁸⁶.

⁸⁴ ALFONSO, s. 1236.

⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için Bkz. URAN (2008), s. 244-248.

⁸⁶ Cumhuriyet Senatosu Genel Sekreterliği Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Kayıt Defterleri.

Tablo.3. Cumhuriyet Senatosunda İşlem Gören Kanun Tasarı ve Teklifleri

	Tasarı	Teklif	Toplam
Aynen Kabul	1729	338	2067
Değiştirilerek Kabul	176	69	245
Ret	22	73	95
Süresi İçinde Görüşülemeyen	29	21	50
Komisyonda Kalan	-	5	5
Sahibi Tarafından Geri Alınan	-	3	3
İşlemden Kaldırılan	-	2	2
Toplam	1956	511	2467

1961-1980 tarihleri arasında Cumhuriyet Senatosuna 1956 tasarı, 511 teklif, toplamda 2467 metin gelmiştir. Bunların 2067'si aynen kabul edilmiştir. Gelen tasarıların 245'i değiştirilerek kabul görmüş, 95'i reddedilmiş ve 50'si de süresi içinde görüşülmemiştir. Bu verilere göre 1961-1980 arası kabul edilen kanun tasarı ve tekliflerinin yaklaşık %84'ü, Millet Meclisinden geldikleri gibi Senato tarafından aynen benimsenerek kanunlaşmışlardır. Süresi içinde görüşülmediği için kabul edilmiş sayılanları da dahil ettiğimizde 2117 adet metin aynen kabul edilmiştir. Bir başka ifade ile süresi içinde görüşülmediği için aynen kabul edilmiş sayılanlarla birlikte tasarı ve tekliflerin bütün tasarı ve tekliflere oranı yaklaşık %86'yı bulduğu görülmektedir. Kanunların aynen kabul edilmek için ikinci mecliste geçirdikleri süre, ortalama olarak iki aydır. Başka bir ifadeyle, çift meclis sisteminin kanunların %86'sı için uygulamadaki etkisi, birinci meclisin olağan kanunlaştırma işlemlerini her bir kanun tasarı ve teklifi için iki ay geciktirmekten ibarettir⁸⁷. Esasında belirtmek gerekir ki, birinci meclisten gelen kanunların ikinci meclis tarafından aynen kabul edilme oranının %86 olmasını normal karşılamak gerekir. İkinci meclisten, gelen bütün kanun metinlerine bir direnç göstermesini beklemek, ikinci meclisin sistemi tıkayan bir unsur hüviyetine bürünmesini beklemek anlamına gelecektir. Sistem içinde çok güçlü olan Avusturalya Senatosu bile ken-

⁸⁷ DOĞANAY (2007), s. 112.

disine gelen metinleri konjonktüre göre %62 ile %93.5 arasında değişen oranlarda aynen kabul etmektedir⁸⁸.

Tek meclisli ülkelerde kanunların daha hızlı ve kolaylıkla yasalaştığı yönünde bir kanaat vardır. Ancak, senato uygulamasının yasama faaliyetlerini yavaşlatmasıyla ilgili olarak 1977 yılında senato üyesi olan CHP Ordu senatörü Orhan VURAL yaptığı bir açıklamada senatonun usulü inceleme yaptığını, Millet Meclisinin baskın olduğunu, senatonun sadece yasama sürecini uzattığını ifade etmiştir⁸⁹.

23. Dönem TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan KUZU, çift meclis sistemi ile ilgili olarak “*bizim 20 yıllık çift meclis denememiz var, beklenen oranda fayda sağlamadı. Bunun nedeni şu; aynı parti hem millet meclisinde hem de senatoda çoğunluğu alınca bir şey değişmiyor. Nitekim Türkiye’de 20 yıllık uygulamada CHP ilk kez 1977’de senatoda çoğunluğu aldı, bir defa o dönem engelledi. Önceki dönemde Adalet partisi çoğunluğu vardı ve gelen kanun olduğu gibi geçiyordu. İyi niyetle söylenmiş olsa bile sadece süreci uzatıyor.*”⁹⁰ ifadelerini kullanmıştır. Aynı şekilde YAZICI da senato sisteminin yasama sürecini ağırlaştırıran bir yapı olacağını belirtmiştir. YAZICI’ya göre, “*İkinci bir meclisin kurulması demek yasama sürecinin yavaşlaması, temponun düşmesi demektir. Zaten yasama süreci doğası gereği yavaş bir süreçtir. İkinci bir meclis yaratarak bu süreci biraz daha*

⁸⁸ 1996’da %74.3, 1997’de %65.4, 1998’de %68.8, 1999’da %65.1, 2000’de %65.9, 2001’de %74.5, 2002’de %75.7, 2003’de %62, 2004’de %68.5, 2005’te %82.4, 2006’da %93.5, 2007’de %88 oranında aynen kabul gerçekleşmiştir. Stanley BACH, Senate Amendments and Legislative Outcomes in Australia, 1996-2007, **Australian Journal of Political Science**, Vol.43, No.3, September 2008, s. 407.

⁸⁹ Vural, “*O zaman da Türkiye Cumhuriyeti Devleti parlamenter-demokratik sistemle yönetiliyordu. Yani Parlamento en üst organdı. Senato sistemini Parlamenter- demokratik sistemle yürüten dünyada başka bir ülke yoktur herhalde Türkiye dışında! Eğer senato sistemine geçilecekse bu modelin, yani parlamenter sistemin değişmesi şart. Çünkü bizim zamanımızda kurulmuş olan senatonun çatısına baktığımızda ABD’deki senato gibi yetkilerinin olmadığını görüyoruz. Sadece biz usulen Meclis’ten çıkan yasaları inceliyorduk, gerekli yerleri değiştirip Meclis’e gönderiyorduk. Meclis, ikinci defa tetkik edip, üzerinde görüşüştükten sonra bizim görüşümüzü dikkate alıp almamakta serbestti. Meclis baskındı. Senato sadece süreci biraz daha uzatırdı o kadar. Ama sistem değişir, başkanlık sistemi veya yarı başkanlık sistemine geçilir ve o ülkelerde uygulanan senato sistemi kabul edilirse durum değişebilir. Bunun için yetki ve sorumlulukların değişmesi şart. O zaman işler tıkanmadan yürür. Parlamenter sistemde senatonun oluşu o zaman da bana ters geliyordu.*” şeklinde ifade etmiştir.(Burcu BULUT, “Senato’ için parlamenter sistemin değişmesi şart”, **Akşam Gazetesi**, 28.9.2010)

⁹⁰ Posta Gazetesi, 29.9.2010, s.13.

yavaşlatmak gerçekçi değildir"⁹¹. LAÇİNER, 1961 Anayasası dönemi Senato uygulaması ile ilgili olarak yasama sürecinin belirgin bir şekilde yavaşladığı⁹² görüşüne yer vermiştir.

1961 ve 1982 Anayasası dönemlerini kanun çıkarma üretkenliği açısından, çıkarılan kanun sayıları ile mukayese edecek olursak şu sonuçlara ulaşmak mümkündür. 1961-1980 döneminde, 15 Ekim 1961 seçimlerinden sonra ilk olarak 22.1.1962 tarihli ve 1 Sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerine Ödenek ve Yollukları Kanunu"⁹³ kabul edilmiş, 12 Eylül 1980 öncesi de son olarak 20.3.1980 tarihli 2300 sayılı "Jandarma Genel Komutanlığının Yeniden Teşkilatlanması, Modern Silah, Araç ve Gereçlerle Donatılması Amacıyla İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına Gelecek Yıllara Geçici Yüklenmelere Girişme Yetkisi Verilmesi Hattındaki 1632 sayılı Kanununun 1, 2 ve 5. Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun"⁹⁴ kabul edilmiştir. Yani bu 19 yıllık dönemde çıkarılan kanun sayısı 2300'dür. Buna göre çift meclisli dönemde yılda ortalama 121 kanun çıkarılmıştır. 6 Kasım 1983 seçimlerinden sonra TBMM ilk olarak 4.1.1984 tarihli ve 2970 sayılı "31.12.1960 Tarihli ve 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile 3.6.1949 Tarihli ve 5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"⁹⁵ kabul edilmiştir. 6 Kasım 2010 tarihi itibarı ile 6058 sayılı kanun çıkarılmıştır. Bu durumda 28 yıllık dönemde 3088 kanun çıkarılmıştır. Buna göre, bu dönemde yılda yaklaşık 106 kanun çıkarılmıştır. Tek meclisli dönemde çift meclisli döneme nazaran yıl bazında daha az kanun çıkarıldığı görülmektedir. Dolayısıyla tek meclisli dönemde daha hızlı ve daha fazla sayıda kanun çıkarılacağı, çift meclisli dönemde ise meclisin üretkenliğinin olmayacağı düşüncesi Türkiye pratiğinde karşılığını bulmamaktadır. Üstelik, dönemlerin şartları arasındaki farkı da gözardı etmemek gerekir. 1960-1980 dönemi şartları ile 1982 sonrası ve hele 2000'li yılların şartları arasında büyük farklar vardır. Günümüzde toplumsal

⁹¹ <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/449244.asp> (E. T.: 24.3.2011)

⁹² "1961 Anayasası yürütmeyi tek başına çalışmaz hale getirmede yargı dışında yasamaya da roller biçmiştir. Meclis'te 'senato' adı altında ikinci bir kamara oluşturulmuş ve yasama süreci hissedilir bir oranda yavaşlatılmıştır. Anayasanın 92. maddesi öylesine karışıktır ve senatoya işleri zorlaştırmada öylesine ince yetkiler vermiştir ki tıpkı Anayasa Mahkemesi gibi Senato'ya da 'yürütmeye ve yasamaya karşı derin devletin el freni' desek abartmış olmayız." (LAÇİNER, Sedat, "Türkiye'de Kuvvetler Ayrılığı Hiç Olmadı," **Usak Stratejik Gündem**, 29.3.2010.)

⁹³ R.G., T.:27.1.1962, S.: 11020.

⁹⁴ R.G., T.: 30.3.1980, S.: 16945.

⁹⁵ R.G., T.: 14.1.1984, S.: 18281.

ihtiyaçların hızla değişmesi ve bu ihtiyaçları karşılayacak kanunların ve kanun değişikliklerinin çıkarılması zorunluluğu, Milletlerarası antlaşma yapma sıklığının eski dönemlere göre çok büyük bir artış göstermiş olması gibi hususları görmezden gelmek mümkün değildir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, geçmişte parlamentonun her iki kanadının ittifakla üzerinde anlaştığı bir kanunun kısa bir zaman içerisinde çıkarıldığı da görülmüştür⁹⁶.

B. ‘Yasa Yapma Fonksiyonunda Kalite Artar’ Görüşü

Birinci meclis tarafından yapılan bir kanunun, ikinci meclis tarafından gözden geçirilmesi, bu yöndeki olumsuzlukların önlenmesi ve kanunlardan umulan menfaatin sağlanması için ikinci meclisin faydalı olacağı ileri sürülmektedir. Bunu sağlamak amacıyla, ikinci meclise seçilmek için yaş ve tecrübe bakımından farklı şartlar aranmaktadır⁹⁷. TEZİÇ konuyla ilgili olarak, “*İkinci meclis kanunların yapılmasında daha olumlu sonuçlar verir. Birinci meclisteki çoğunluğun siyasi tercihleri, ikinci mecliste toplum yararına daha uygun bir duruma getirilebilir. Öte yandan ikinci meclis, birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak, parlamento çalışmalarında, duygusal davranışların yerine, düşüncenin egemen olmasını sağlar*”⁹⁸ ifadelerini kullanmıştır. Ayrıca Lord BALFOUR, 1907 tarihinde, “*Lordlar Kamarasının mevcudiyeti, halkın arzu ettiği kanunları memlekete kazandırmaya ve bu kanunların, cemiyetin menfaatiyle kabili telif olacak şekilde hazırlanmalarına yarar*” demiştir⁹⁹.

Demokratik ülkelerde parti siyaseti ve parti çıkarlarıyla toplumun çıkarları bazen farklı olabilmektedir. Parlamento faaliyetlerinde ve kanunların hazırlanmasında, siyasi parti mensuplarının ülke ve toplum için en faydalı olan yerine, üyesi bulunduğu partinin çıkarlarını savundukları görülmektedir¹⁰⁰. Demokratik sistemlerde parti sisteminden vazgeçme düşünülemeyeceğine göre, bu sistemin sakıncalarını azaltmak için ikinci meclis alternatifi düşünülebilir.

⁹⁶ Af Kanunu tasarısı, 25.12.1967 tarihinde Millet Meclisi Başkanlığınca İlk Komisyona havale edilmiş ve Genel Kurulun 25.12.1967 tarihli 21 nci Birleşiminde öncelik ve ivedilikle görüşülerek kabul edilmiştir. Aynı tasarı aynı gün Cumhuriyet Senatosu Komisyonunda ve Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilmiştir.

⁹⁷ KUBALI (1971), s. 359.

⁹⁸ TEZİÇ (2005), s. 373.

⁹⁹ Hanard-Parl. Deb. Off. Rep. 4’üncü seri, 1907, cilt: CL XXVI, ve 3 üncü seri LXXXVI, s: 1175, ARSEL (1954), s. 88.’den naklen.

¹⁰⁰ ARSEL (1954), s. 89.

Kanunların yapımı, belirli bir tecrübe gerektirdiğinden, kanun koyucunun her çeşit toplumsal meseleler hakkında uzman seviyesinde olmasa bile, hiç değilse orta derecede bir bilgi ve tecrübeye sahip olması gerekir. Bu şart, tamamen sağlanamadığı için alelacele yapılan kanunlar, toplumsal ihtiyaçları karşılamak bir yana, mevcut durumu da alt üst edebilmektedir. Bu sorunu giderme adına çift meclis sisteminin gerekli olduğu ifade edilmiştir.

1924 Anayasasının hazırlanması aşamasında, Karesi Mebusu Süreyya Bey, kanunların mükemmel, düzenli olarak yayımını temin etmek, kanunların kanunlar külliyyatında düzensizlik gösterecek şekilde çıkarılmasına mani olmak üzere, Meclis-i Mebusan'ın zaman zaman oluşan hassasiyetine mukabil daha ılımlı bir ruh hali ile çalışacak, en önemli ilim ve ihtisas sahibi kişilerden oluşan ve yine millet tarafından seçilmiş bir ikinci meclisin lüzumuna ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir¹⁰¹.

Nihat ERİM, *Siyasi İlimler Mecmuasında* yayınlanan bir makalesinde Anayasa'da göze çarpan iki hususun tek meclis sistemi ve kuvvetler birliği olduğunu belirtmiştir. Bu bağlamda ERİM, "*Anayasa'ya göre, alelâde kanunlar, meclisin basit çokluğu ile kabul edilmektedir. Hatta Anayasa dahi üçte iki çoğunlukla değiştirilebilmektedir. Anayasa'da değişiklik yapmak için ayrı bir Kurucu Meclis yoktur. Cumhurbaşkanı veto yetkisi tanınmamıştır. İkinci bir meclis kurulduğu takdirde, bu meclis, teşekkül tarzı itibariyle, yumuşatıcı, fevri ve ani kararların önüne geçici, Devletin esas müesseselerini günlük politika ihtiraslarından koruyucu bir rol oynayacaktır. Tek meclisin diğer bir mahzuru da, kanunların bazen aceleye gelmesi yüzünden, ihtiyacı karşılayamaması, kanun tekniği bakımından da sakat çıkmasıdır. Bu, her tek meclisli sistemde görüldüğü üzere, bizde de görülmektedir. İkinci meclis kanunları bir süzgeçten daha geçirecektir. İkinci meclise üye seçilmek için tahsil, tecrübe, yaş bakımlarından türlü kayıtlar konacağında bu meclis bir nevi ihtisas encümeni rolünü de oynayacaktır. İkinci meclis, cumhuriyetlerin eksiği olan istikrar unsurunu teşkil eder.*" görüşlerine yer vermiştir¹⁰². Ancak, Burhan APAYDIN¹⁰³, kanunların mükemmelliğini sağlama bakımından ikinci meclisin gerekli olmadığını, çünkü muhalif partilerin de bulunduğu bir mecliste, iktidar partisinin eleştirilere maruz kalmamak için yapacağı kanunların eksik ve yan-

¹⁰¹ GÖZÜBÜYÜK / SEZGİN, s. 8-9.

¹⁰² Nihat ERİM, "Anayasa Meselelerimiz", *Siyasi İlimler Mecmuası*, S. 199, Ekim 1947, s. 297-298.

¹⁰³ Vatan Gazetesi, 27 Temmuz 1947.

lış tarafları olmamasına azami derecede özen göstereceğini, ikinci meclisten de beklenenin zaten kanunların ikinci mecliste eleştirisi süzgecinden geçeceğini bilen birinci meclisi dikkatli davranmaya sevk etmek olduğunu, teknik şekilde ortaya çıkan frenlemek ve denetim altında bulundurmaya rolünü, muhalif partilerin de ifa edebileceğini, kanunların noksanlıkları da bu tenkitler sırasında ortaya çıkacağından, bu tenkitleri dikkate alarak kanunların doğru bir şekilde çıkmasını temin edeceğini, yoksa inatla iş görmek isteyen ve ülke menfaatlerine aldırış etmeyen bir parti için, ikinci meclisin mütalaalarına omuz silkmenin işten bile olmayacağını söylemiştir.

Çift meclis sisteminde, meclislerden biri tarafından kabul edilip diğerine gönderilen bir kanun tasarısının, gönderilen meclisçe uygun bulunması için belirli bir sürenin geçmesi gerekmektedir. Bu süre zarfında ise tasarının içeriği hakkında yeteri kadar düşünme ve kamuoyunu aydınlatma imkanı sağlanmaktadır. Bu şekilde tasarının sadece meclislerin değil, aynı zamanda kamuoyunun denetiminden de geçmesi sağlanmaktadır¹⁰⁴. Bu bağlamda 19. Yasama Döneminde DSP Milletvekili Bülent ECEVİT, TBMM üye tamsayısının arttırılmasıyla ilgili görüşmelerde üye sayısının artırılmasına karşı çıkmış ve bunun yerine Senatonun Kurulmasını teklif etmiştir. ECEVİT, “.....*İlle de milletvekili sayısı 450’den 600’e çıkarılacak ise, milletvekili sayısına 150 milletvekili daha eklemek yerine, 12 Eylül 1980 döneminde çok haksız bir karar ve önyargıyla kapatılan Cumhuriyet Senatosu yeniden kurulmalıdır. Ben, Cumhuriyet Senatosu Büyük Millet Meclislerinde de çalıştım ve Cumhuriyet Senatosunun, rejime, yasama çalışmalarına ne kadar olumlu katkıları olduğunu yaşayarak gördüm. Genellikle, bizde, bazı yasalar, âdeta gözden kaçırılmak istenirmiş gibi aceleyle getirilir ve toplum, kamuoyu, o yasalardan bazılarındaki sakıncaları sonradan fark eder, tepkisini gösterir; fakat, Cumhuriyet Senatosu varken, bu durumlarda, biz milletvekilleri olarak Senatoya başvururduk “şurada bir yanlışlık yapmışız, bir hata yapmışız; eğer kabul ederseniz, siz lütfen bunu düzeltin” derdik ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün ilgili hükmüne göre, ivedi durumlarda, 15 gün içinde, Senato, eğer gerekli görürse ilgili düzenlemeyi yapardı, düzeltmeyi yapardı. Böylelikle, Cumhurbaşkanlarının veto yetkilerini kullanmalarına, şimdikinden çok daha az gereksinme duyulurdu ve Meclisten çıkan yasalar aleyhinde Anayasa Mahkemesine başvurulmasına da, şimdikinden çok daha az gereksinme duyulurdu. Dediğim gibi, biz, 450 Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin 600’e*

¹⁰⁴ ARSEL (1954), s. 88.

çıkartılmasına kesinlikle karşıyız; fakat, ille de böyle bir niyet varsa, bize rağmen böyle bir niyet varsa, bu vesileyle, Cumhuriyet Senatosunun yeniden kurulmasını öngörüyoruz, öneriyoruz.”¹⁰⁵ şeklinde ifade etmiştir.

Kanunların iki defa ve farklı organlarda incelenerek çıkarılması, bundan dolayı da her kanunun anayasaya veya insan haklarına aykırı bir nitelik taşımasını teorik bakımdan önleyici özellik taşıyabilir. Parlamento­yu iki kanada bölmekle, meclislerin birbirlerini frenlemeleri ve bir çeşit “denge” fonksiyonu üstlenmeleri mümkün olmaktadır¹⁰⁶.

Değerlendirme:

İkinci meclis üyeleri, ister soyluluk prensibine, ister atama, isterse seçim sistemine göre göreve gelsinler, birinci meclis üyelerine oranla, çok daha muhafazakar eğilimde oldukları görülmektedir. Bu durum ise toplumun çağdaşlaşma hızını kesen bir neden olarak görülmektedir¹⁰⁷.

Yukarıda belirtilen görüşler çerçevesinde, aceleye getirmeden ve toplum denetimi sağlanarak sağlıklı kanunların yapılabileceği ve bunun da senatonun kurulmasıyla layığıyla yerine getirileceği ifade edilmek istenmiştir. Ayrıca çift meclisin varlığı halinde, kanunlar en azından iki defa ve farklı organlarca incelenmesiyle, her kanunun, Anayasaya ve insan haklarına aykırılık tehlikesini içermesinin önleneyeceği ve bu şekilde kararların daha isabetli ve yerinde olacağı belirtilmiştir.

İkinci meclisin anayasa ve insan haklarına aykırı kanunların çıkarılmasını önleyeceği görüşünün doğru olmadığı da ileri sürülmektedir. Bunlara göre, siyasi kurumlar anayasaya ve insan haklarına aykırı kanunların çıkmasını hiçbir zaman önleyemezler. Böyle olsaydı çift meclis sistemine sahip ülkelerde, anayasa mahkemeleri kurulması yönünde bir uygulamaya gidilmezdi¹⁰⁸. Ancak belirtmek gerekir ki, ikinci meclislerin anayasaya aykırı kanunlara mutlak surette engel olamaması, anayasaya aykırı kanunların çıkma ihtimalini azaltamayacağı anlamına gelmez.

Çift meclis sistemi teklif edilirken, yasama fonksiyonunda kalitenin artacağı, dolayısıyla da Anayasaya ve anayasal ilkelere uygun kanunların çıkacağı,

¹⁰⁵ TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem, 4. YY,128. B., C.89, s.485-486.

¹⁰⁶ ZABUNOĞLU, s. 207.

¹⁰⁷ PANTÜL-YALÇIN, s. 17.

¹⁰⁸ KINACI, s. 10.

rılacağı ileri sürülmektedir. Aslında yukarıda Köksal TOPTAN'ın çift meclis sistemi ile ilgili görüşleri üzerinde dururken de belirtildiği gibi, bu önerinin altında yatan düşünce, 'çift meclis sistemi getirildiği takdirde anayasa yargısına ve anayasa mahkemesine ihtiyaç kalmayacağı' düşüncesidir. Serap YAZICI, çift meclis sisteminin Türkiye'ye hiçbir fayda sağlamayacağı görüşünü dile getirmiştir. YAZICI, "Önleyici denetimden beklenen yararın Türkiye tecrübeleriyle sağlanmadığı ortaya çıkmıştır; beklenen yarar sağlanamamıştır. İkincisi, hiçbir zaman bir siyasi organın yapacağı denetimle, bağımsız bir yargı organının yapacağı denetim aynı anlama gelmeyecektir, dolayısıyla anayasa yargısı muhafaza edilmeli" şeklinde bir ifadede bulunmuştur¹⁰⁹.

1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemini, çıkarılan kanunlar ve anayasa yargısı açısından mukayese ettiğimiz takdirde de bir takım sonuçlar elde etmek mümkündür. Aşağıda 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası döneminde anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurular ve sonuçları verilmiştir.

Tablo 4: 1961 Döneminde Anayasa Mahkemesine Yapılan Başvurular ve Sonuçları¹¹⁰

Yıl	İptal Davası	İtiraz Başvurusu	İptal Kararı	Ret Kararı
1962	6	29	1	12
1963	149	30	31	56
1964	15	20	10	26
1965	13	21	9	33
1966	7	19	13	17
1967	15	24	5	22
1968	7	48	5	31
1969	19	31	13	32
1970	23	32	9	23

¹⁰⁹ <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/449244.asp> (E. T.: 24.3.2011)

¹¹⁰ <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?lt=emplate&id=44&lang=0&c=1> (E.T.: 30.11.2011)

1971	17	29	15	31
1972	13	38	16	20
1973	16	22	5	15
1974	9	39	15	14
1975	5	187	40	24
1976	22	30	14	13
1977	11	119	19	32
1978	20	49	9	25
1979	10	29	11	21
1980	3	73	5	35
1981	-	16	2	20
1982	-	6	0	1
Toplam	380	891	217	503

Not: Yukarıdaki tabloda kısmen iptal kararları da iptal kararları altında toplanmıştır. Bir sonraki yıla devreden dosyalar sebebi ile yıllar itibariyle başvuru sayısı ile karar sayısı örtüşmemektedir. Ayrıca noksanlığı sebebiyle iade edilen dosyalar ve yeniden karar vermeye yer olmadığına hükmedilen dosyalar sebebiyle toplam başvuru sayısı ile iptal ve ret kararlarına ilişkin sayı arasında önemli bir fark vardır.

Tablo 5: 1982 Döneminde Anayasa Mahkemesine Yapılan Başvurular ve Sonuçları¹¹¹

YIL	İptal Davası	İtiraz Başvurusu	İptal Kararı	Ret Kararı
1983	-	11	0	7
1984	6	8	2	7
1985	12	19	3	9
1986	10	14	7	19
1987	13	22	9	18
1988	10	52	12	9
1989	8	23	9	16
1990	13	27	7	18
1991	7	54	21	20
1992	5	43	9	23
1993	20	33	27	20
1994	19	34	22	13
1995	13	43	26	31
1996	16	61	19	21
1997	4	73	17	20
1998	2	56	18	42
1999	12	39	18	27
2000	29	57	24	14
2001	23	472	13	24
2002	11	160	29	41

¹¹¹ <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=44&lang=0&c=1> (E.T.: 30.11.2011)

2003	18	95	27	24
2004	28	90	22	49
2005	35	134	23	22
2006	23	146	21	41
2007	31	84	25	29
2008	23	93	37	63
2009	12	82	39	61
2010	16	105	28	64
Toplam	419	1911	514	752

Not: Yukarıdaki tabloda bir sonraki yıla devreden dosyalar sebebi ile yıllar itibariyle başvuru sayısı ile karar sayısı örtüşmemektedir. Ayrıca noksanlığı sebebiyle iade edilen dosyalar ve yeniden karar vermeye yer olmadığına hükmedilen dosyalar sebebiyle toplam başvuru sayısı ile iptal ve ret kararlarına ilişkin sayı arasında önemli bir fark vardır.

Yukarıdaki tablolardan şu sonuçlara ulaşmak mümkündür: 1962-1982 döneminde, Anayasa mahkemesine 1271 başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan 217'si iptal kararı ile sonuçlanmıştır. Diğer bir deyişle, başvuruların %17'si iptal kararı ile sonuçlanmıştır. 1983-2010 dönemini değerlendirdiğimizde ise şu sonucu elde etmek mümkündür: bu dönemde Anayasa Mahkemesine 2330 adet başvuru yapılmış, bunlardan 514'ü iptal kararı ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla başvuruların yaklaşık %22'si iptal kararı ile sonuçlanmıştır. Buna göre, ülkemizde çift meclisli sistem uygulamasının Anayasaya aykırı kanun çıkarılması ihtimalini azalttığı söylenebilir.

Meseleyi çıkarılan kanun sayısı açısından da değerlendirmek faydalı olacaktır. 1961 Anayasası döneminde, yukarıda da bahsedildiği gibi, çıkarılan kanun sayısı 2300'dür. Buna karşın, 217 iptal kararı verilmiştir. Diğer bir ifade ile iptal kararlarının çıkarılan kanunlara oranı % 9.4 olarak karşımıza çıkmaktadır. 1983-2010 döneminde ise, verilen 514 iptal kararının çıkarılan 3088 adet kanuna oranı, yaklaşık %16.6 olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, verilen iptal kararlarının çıkarılan kanun sayısına oranları karşılaştırıldığında

da çift meclisli sistemde, anayasaya aykırı bulunduğu için verilen iptal kararlarının oranının düşük kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla, çift meclisli sistemin tek meclisli sisteme nazaran anayasaya uygun kanun çıkarma açısından avantajlı olduğu sonucuna bu verilerle de ulaşmak mümkündür.

Tek meclisli yapıda, yasama ve yürütmenin tek bir partinin kontrolü altına girmesi durumunda sorunlar çıkabilir. Her türlü devlet eylem ve işleminin yargı denetimine açık olduğu bir ülkede çift meclis sisteminin frenleme ve dengeleme görevini bağımsız yargı organının yerine getireceği söylenebilir. Ancak, belirtmek gerekir ki yargı mercileri hukukilik denetimi yapan organlardır ve öyle de kalmak zorundadırlar. Aksi takdirde bir “yargıçlar hükümeti” tehlikesi ile karşılaşılacaktır. Yargı mercilerinin sadece hukukilik denetimi yapan merciler olarak kalması isteniyor ve daha iyi kanunlar çıkarılması, pozitif hukukun öngördüğünden daha ileri düzenlemeler yapılması isteniyorsa; bu açıdan meclisin siyasi denetimi isteniyorsa, ikinci meclis uygulaması tercih edilebilir. Diğer taraftan, kanunların anayasaya uygunluğu denetiminde asıl görevin yargı organları tarafından üstlenilmesi gerekir.

Yasa yapma fonksiyonunun kalitesini tespit ederken çıkarılan kanunların ne kadar istikrarlı bir uygulamaya sahip olduğunu da düşünmek gerekir. Eğer çıkarılan bir kanun çıkarıldığı şekliyle uzun yıllar yürürlükte kalıyor ve sık sık değişmiyorsa, yasa yapma fonksiyonunda kalitenin yüksek olduğu sonucuna ulaşılabilir. Buna karşın çıkarılan kanunlar sık sık değiştiriliyor ise gerekli özenin gösterilmediği anlamına gelebilir. Bu açıdan 1961 ve 1982 Anayasalarını mukayese etmek yararlı olacaktır.

Tek meclisli dönemde çıkarılan bir kanun olan 26.9.2004 tarihli 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 14.7.1965 tarihli ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununu mukayese ettiğimiz zaman şu sonuçlara ulaşmak mümkündür.

1965 yılında kabul edilen Devlet Memurları Kanunu, 1971 yılı sonuna kadar, 819, 1069, 1127, 1136, 1327, 1449, 1503 sayılı kanunlarla yedi defa değiştirilmiştir. 2004 yılında kabul edilen Türk Ceza Kanunu 2010 yılı sonuna kadar 5328, 5378, 5377, 5560, 5739, 5759, 5841, 5918, 6008, 6086 sayılı kanunlarla tam on defa değiştirilmiştir. Başka etkenleri göz önünde bulundurmadan bir değerlendirme yapacak olursak, şu sonuçları ortaya koyabiliriz. Öncelikle belirtmek gerekir ki, her iki sistemde de çıkarılan kanunların çok sık değiştirildiği görülmektedir. Ancak teknik niteliği daha fazla olduğu halde 657 sayılı kanun 5237 sayılı Türk Ceza Kanununa nazaran daha seyrek de-

ğiştirilmiştir. Üstelik belirtmek gerekir ki Türk Ceza Kanunu kişi hak ve hürriyetlerini doğrudan etkileyen bir kanundur. Acaba aynı kanun çift meclisli bir dönemde çıkarılmış olsa idi, bu kadar sık değiştirilir miydi? Karşılaştırılan bu iki kanunun değiştirilme sıklıkları üzerinde meclisin yapısının ne derece etkisi olduğunu tespit etmek zordur. Ancak kesin olan bir gerçek var ki, ülkemizde yasa yapma fonksiyonunda kaliteyi arttırmak gerekmektedir. Bu ihtiyacı karşılamak adına çift meclis sistemi çare olarak düşünülebilir. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi, bu sistem tercih edilecekse, çok dikkatli bir çalışma yapılması ve dengenin çok iyi ayarlanması son derece önemlidir.

SONUÇ

Parlamentonun tek veya çift meclisten oluşması devletin temel kuruluşu, toplumun sosyal ve siyasi yapısı, içinde bulunduğu tarihi şartlar, bağlandığı siyasi ve iktisadi anlayışla ilgilidir. Bu sistem tamamıyla siyasal bir tercih sebebidir. Çift meclis sistemi, İngiltere dışındaki ülkelerde, siyasal ihtiyaç ve tercihler doğrultusunda uygulanmakta olmasına karşın, geri kalmış olup da, kalkınmakta olan ülkelerde, onları daha da ağır siyasal istikrarsızlıklarla karşı karşıya bırakabilmektedir. Başka bir ifadeyle, ekonomik kalkınma süreci yaşayan ve demokratikleşmekte olan ülkelerde çift meclis uygulaması siyasi sorunları çözmek yerine bir kat daha artırabilir. Bu sebeple tek meclis ya da çift meclis tercihinin Türkiye şartları iyi değerlendirilerek yapılması gerekir.

Çift meclis sistemi, çoğulcu demokrasiye katkı sağlamak, diğer bir deyişle daha kaliteli bir demokrasiyi inşa etmek adına katkı sağlamaya elverişlidir. Ancak bu sistem, yasama organını zayıflatmaya, yasama organını iş yapamaz hale getirmeye, siyasi karar organı olan meclisin işlemez hale gelmesini sağlamaya da elverişlidir. Dolayısıyla tek meclis ya da çift meclis sistemi arasında tercih yaparken kapsamlı bir değerlendirme yapmak gerekir. Yukarıda bahsedilen faydaları elde etmek için çift meclis sistemi tercih edilebilir. Eğer çift meclis sistemi tercih edilecekse, bu tercih Türkiye’de demokrasiyi geriye götürmemeli, tam tersine ileri taşınmalıdır. Tercih edilecek çift meclis sisteminde ikinci meclis bir yandan temel hak ve hürriyetleri muhafaza etme adına birinci meclis karşısında fren mekanizması fonksiyonu görürken diğer yandan siyasal sistemi tıkayan, sistemi kilitleyen yetkilerden de mahrum olmalıdır. Dolayısıyla ikinci meclisin ne gibi yetkilere sahip olacağı önem arz etmektedir.

1961 Anayasasında ikinci meclis sistemi, 1950-1960 döneminde, parlamento çoğunluğuna sahip iktidarın eline düşmüş tek bir meclisin varlığı-

na tepki olarak öngörülmüştür. Bu dönemde, çift meclis sistemi, kendisinden beklenenleri (ılımlılık, denge, denetim, frenleme) tam anlamıyla verememiş olmasına rağmen kanunların çıkarılmasına engel olmamıştır. Hatta uygulamaya bakıldığında bu dönemde meclisin daha üretken olduğu görülmüştür. Ayrıca bu dönemde Anayasaya aykırı kanun çıkarılma oranı tek meclisli döneme nazaran daha az olmuştur. Denilebilir ki, çift meclis sistemi 1961 Anayasası dönemindeki aksaklıkların “günah keçisi” olarak görülerek haksız ithamlara maruz kalmıştır. Sistemi tıkayan siyasi, ekonomik, sosyal etkenler göz ardı edilerek bu sisteme karşı çıkmıştır. Ayrıca bu dönemde uygulanan seçim sistemi de siyasal tıkanıklıkları beraberinde getirmiştir.

Meseleyi Türkiye şartlarında değerlendirdiğimizde, içine seçim dışı üyelerin girdiği ve sadece yüksek öğrenim diploması taşıyanlara açık bir ikinci meclisin varlığını savunmanın güçlüğü ortadadır. Böyle bir tercih, toplumdaki belirli bir sınıfın meclisini oluşturma anlamına gelebilir. Ayrıca yasama fonksiyonunun ağır işlemesi bakımından bütün parlamento üyelerine ve parlamentonun her iki kanadına bakmak gerekir. Geçmişte kanunların yapılmasındaki karmaşıklık ve toplantı yeter sayılarındaki çoğunluk sağlama sorunu sistemde zaman zaman tıkanıklıklara sebebiyet vermiştir.

İkinci meclislerin beklenen faydayı verebilmesi için öncelikle fren mekanizmasını işletebilecek bir güce sahip olması gerekir. Ülkemizde 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosu’nun Millet Meclisi karşısında fren mekanizmasını gerçekleştirebilecek farklılaşmayı yeterince elde edemediğini söylemek güçtür. Çünkü, Cumhuriyet Senatosu seçim sonuçları ile Millet Meclisi seçim sonuçları büyük oranda paralellik arzemiştir. Eğer gelecekte çift meclis sistemi tercih edilecekse, birinci meclisin oluşumunda yönetimde istikrar, ikinci meclisin oluşumunda tam temsil sağlayan bir seçim sistemi getirilebilir. Böylece ikinci meclisin siyasi iktidarın önünü tıkayan bir organ olması önlendiği gibi meclislerin kompozisyonunda farklılaşma da sağlanabilir.

Tek meclisli yapıda, yasama ve yürütmenin tek bir partinin kontrolü altına girmesi durumunda sorunlar çıkabilir. Her türlü devlet eylem ve işleminin yargı denetimine açık olduğu bir ülkede çift meclis sisteminin frenleme ve dengeleme görevini bağımsız yargı organının yerine getireceği söylenebilir. Ancak, belirtmek gerekir ki yargı mercileri hukukilik denetimi yapan organlardır ve öyle de kalmak zorundadırlar. Aksi takdirde bir “yargıçlar hükümeti” tehlikesi ile karşılaşılacaktır. Yargı mercilerinin sadece hukukilik dene-

timi yapan merciler olarak kalması isteniyor ve daha iyi kanunlar çıkarılması, pozitif hukukun öngördüğünden daha ileri düzenlemeler yapılması isteniyorsa; bu açıdan meclisin siyasi denetimi isteniyorsa, ikinci meclis uygulaması tercih edilebilir. Diğer taraftan, kanunların anayasaya uygunluğu denetiminde asıl görevin yargı organları tarafından üstlenilmesi gerekir. Ülkemizde çift meclis sistemi tercih edilecekse, ikinci meclis anayasa mahkemesi ve anayasa yargısının alternatifi rolünü üstlenen bir müessese olarak görülmemelidir. İkinci meclisin Anayasaya uygunluğun ön denetimini kısmen yapan ve daha çok da yerindelik açısından kanunları değerlendiren; birinci meclisin temsil ettiği Milletin iradesine uygun hareket edip etmediği ile ilgilenen bir organ olması yerinde olacaktır.

Demokratik olgunluğa erişmiş ve siyasi hayatı istikrarlı ülkelerde çift meclis sistemi başarıyla uygulanmış ve uygulanmaya da devam etmektedir. Demokratik olgunluğa erişmemiş, siyasi istikrarsızlıkları olan, devamlı seçim atmosferi içinde olan ülkelerde çift meclis sistemi yavaş işleyen ve tıkanıklığa sebep olan bir yapı olarak görülmektedir. Özellikle geri kalmış olup da süratle büyük reformlar yapmak zorunda olan ülkelerde parlamentonun çift meclisten oluşması, siyasal istikrarsızlıkları artırıcı etki yapabilir.

Çift meclisli sistemlerde ikinci meclislerin daha ziyade muhafazakar eğilimlerin temsilcisi olduğu düşünüldüğünde; ikinci meclisin, yürütmenin büyük oranda kaynağı ve siyasi bakımdan sorumlu olduğu ilk meclis karşısına vesayetçi, değişime karşı direnen bir rol üstlenmesi durumunda, meydana gelecek siyasal istikrarsızlıklar yürütmenin hizmetlerinde aksamalara sebebiyet verecektir. Bu tür aksaklıkların olmayacağı bir çift meclis sistemi oluşturulmaya gayret gösterilmelidir.

Sonuç olarak, Çift meclis sisteminin yararlarına ilişkin teorik değerlendirmeler bir kanaate ulaşmak için tek başına yeterli değildir. Çift meclis sistemi lehinde görüşlerin uygulama alanında bir değer kazanabilmeleri, tamamıyla ikinci meclisin yapısına, oluşumuna, yetkilerine, üyelerinin siyasal olgunluk derecesine bağlıdır. Türkiye açısından çift meclis sistemi tercihinin fayda sağlaması muhtemeldir. Ancak bu tercihin siyasi istikrarı ve yapılması gereken reformları tıkayan bir unsur olması istenmiyorsa, ikinci meclisin nasıl oluşacağı, ne gibi yetkilere sahip olacağı, seçim usulünün ne olacağı gibi hususları iyi hesaplamak gerekir. Aksi takdirde demokrasiye katkı sağlamaktan ziyade, zarar veren bir müessese ile karşılaşmak muhtemeldir.

KAYNAKÇA

- ALDIKAÇTI, Orhan : **Anayasa Hukukunun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 3. Baskı, İÜHF yay, İstanbul, 1978.
- ALDIKAÇTI, Orhan : **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, 1970.
- ALFONSO, Tesaro : “Anayasa Tecrübesinde Çift Meclis Sistemi”, (Çev. Bülent Nuri Esen), **AD**, Y.40, S. 9, Eylül 1949.
- ARSEL, İlhan : **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Birinci Kitap “**Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**”, Mars Matbaası, Ankara 1965.
- ARSEL, İlhan : “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **AÜHFD**, C. 11, S. 3-4, 1954.
- ARSEL, İlhan : **Çift Meclis Sistemi**,(Yayınlanmamış teksir) İstanbul Üniversitesi Merkez Kütüp., No: 1953/544.
- BACH, Stanley : Senate Amendments and Legislative Outcomes in Australia, 1996-2007, **Australian Journal of Political Science**, Vol.43, No.3, September 2008.
- BAŞGİL, Ali Fuat : “Anayasa Meselelerimize Dair, Bir Ankete Verilen Cevaplar”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S.197, Ağustos 1947.
- DIPPEL, Horst : The Ambiguities Of Modern Bicameralism: Input- Vs. Output-Oriented Concepts In The American And French Revolutions, **Legal History Review**, Vol. 71, No. 3-4., 2003.
- DOĞANAY, Mustafa : **Çift Meclis Sistemi ve Türk Parlamento Tarihindeki Gelişim Süreci**, Uzmanlık Tezi, 2007.
- ERİM, Nihat : “Anayasa Meselelerimiz”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 199, Ekim 1947.
- EROĞUL, Cem : **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, AÜSBF Yayınları No. 398, Ankara, 1977.
- GÖREN, Zafer : **Anayasa Hukukuna Giriş**, Barış Yayınları, İzmir, 1997.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/SEZGİN, Zekai, **1924 Anayasası Hakkındaki**

Meclis Görüşmeleri, AÜSBF Yayınları, No. 78-60.

GÜNEŞ, Turan : “İkinci Meclis”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 271, Ekim 1953.

KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer : **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, Ankara, 1982.

KINACI, Naci : “Demokrasi Rejiminde İkinci Meclis”, **Forum**, C.14, S. 169, 15 Nisan 1960.

KİLİ, Suna : “1876 Anayasa’sı’nın Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi”, **Kanun-ı Esasi’nin 100.Yıl ARMAĞAN**, (1978), AÜSBF. Yayını, Ankara 1978.

KUBALI, Hüseyin Nail: **Anayasa Hukuku Dersleri**, İÜHF Yayınları, No. 351, İstanbul, 1971.

LAÇİNER, Sedat : ”Türkiye’de Kuvvetler Ayrılığı Hiç Olmadı,”**Usak Stratejik Gündem**, 29.3.2010.

LIJPHART, Arend : **Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries**, New Haven: Yale University Press, 1999.

ONAR, Erdal : **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, 2003.

ÖZBUDUN, Ergun : **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8.Baskı, Ankara, 2004.

ÖZER, Attila : **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 2. bası, Ankara, 2005.

PANTÜL, Mehmet; YALÇIN: Bekir Sıtkı, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, Haziran 1982.

TANÖR, Bülent : **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Yayınları-963, 14. Baskı, İstanbul, Ocak 2006.

TANİLLİ, Server : **Devlet ve Demokrasi**, Çağdaş Yayınları, 8. baskı, Haziran 1996.

TESTA, Cecilia : Bicameralism and corruption, **European Economic Review** 54 (2010).

TEZİÇ, Erdoğan : **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2005.

TUNAYA, Tarık Zafer: **Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)**, Birinci Kitap, Kanun-i Esasi ve Meşrutiyet Dönemi, İBÜ Yayınları, No. 16, İstanbul, Ekim 2001.

TURHAN, Mehmet : **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır, 1989.

URAN, Peri : **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2008.

VINCENZO, Miceli : **Modern Parlamentolar**, (Çev. Atif, Akgüç), Ulus Basımevi, Ankara, 1946.

YAVUZ, Bülent : **Parlamente Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan**, Asil Yayınevi, Ankara, 2008.

YAZICI, Serap : **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, Yetkin Yayınları, Ankara 1997.

ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, **Devlet Kudretinin Sınırlanması (Doktora Tezi)**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1963.