

**T.C.**  
**GAZİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI**

**PARLAMENTO HUKUKUNDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİ VE**  
**UYGULAMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Mahmut BÜLBÜL**

**Tez Danışmanı**  
**Yrd. Doç. Dr. Bülent YAVUZ**

**Ankara-2010**



**T.C.**  
**GAZİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI**

**PARLAMENTO HUKUKUNDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİ VE**  
**UYGULAMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Mahmut BÜLBÜL**

**Tez Danışmanı**  
**Yrd. Doç. Dr. Bülent YAVUZ**

**Ankara-2010**

## ONAY

Mahmut BÜLBÜL tarafından hazırlanan “Parlamento Hukukunda Çift Meclis Sistemi ve Uygulaması” başlıklı bu çalışma 09/02/2011 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalı/Anayasa Hukuku Bilim Dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

.....

Prof. Dr. Attila ÖZER

.....

.....

Prof. Dr. Hasan TUNÇ

.....

.....

Yrd. Doç Dr. Bülent YAVUZ

.....

## ÖNSÖZ

Demokrasilerde demokratik kurumların başında yasama organı gelmektedir. Yasama organı bir anlamda parlamento ile özdeşdir. Parlamentolar, yasama gücüne ve yetkisine sahip kurullardır. Parlamento kelime anlamı olarak, müzakere eden, yani bir karara varmak üzere, belli konular üzerinde konuşan heyet demektir. Parlamentonun doğuş yeri İngiltere'dir. Tarihte 13. yüzyılın başlarından itibaren parlamento terimi kullanılmaya başlanmıştır.

Parlamentolar yapıları bakımından tek meclisli ya da çift meclislidirler. Parlamento yetkilerinin iki ayrı meclis tarafından birlikte kullanılmasını ve yasama yetkisinin bu iki meclis eliyle yerine getirilmesini ifade eden sisteme çift meclis sistemi denir. Parlamentonun tek veya çift meclisten oluşması devletin temel kuruluşu, toplumun sosyal ve siyasi yapısı, içinde bulunduğu tarihi şartlar, bağlandığı siyasi ve iktisadi anlayışla ilgilidir.

Çift meclis sistemi, halkın ve aristokrasinin aynı zamanda temsil edilebilmesini sağlamak amacıyla İngiltere'de ortaya çıkmış ve daha sonraları, pratik faydaları sebebiyle, bazı ülkeler tarafından kabul görmüş bir sistemdir. Bu çalışmada çift meclis sisteminin ortaya çıkışı, uygulamaları ve Türkiye örneği üzerinde durulmuştur.

Bu çalışmanın hazırlanmasına kıymetli düşünce ve tavsiyeleriyle katkıda bulunan değerli hocam Prof. Dr. Hasan TUNÇ'a ve tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Bülent YAVUZ'a ve tezin hazırlanması aşamasında desteklerini hep yanımda hissettiğim aileme ve arkadaşlarıma teşekkür eder, çalışmamın ilgililere yararlı olmasını temenni ederim.

## İÇİNDEKİLER

|                          |      |
|--------------------------|------|
| ÖNSÖZ.....               | i    |
| İÇİNDEKİLER.....         | ii   |
| KISALTMALAR CETVELİ..... | viii |
| GİRİŞ.....               | 1    |

## BİRİNCİ BÖLÜM YASAMA FONKSİYONU

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| 1. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ ..... | 3  |
| 2. YASAMA FONKSİYONUNUN TANIMI .....                    | 5  |
| 2.1. MADDİ KRİTER .....                                 | 7  |
| 2.2. ŞEKLİ KRİTER .....                                 | 8  |
| 3. YASAMA YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ VE KAPSAMI .....       | 10 |
| 3.1. YASAMA YETKİSİNİN GENELLİĞİ .....                  | 10 |
| 3.2. YASAMA YETKİSİNİN ASLİLİĞİ .....                   | 16 |
| 3.3. YASAMA YETKİSİNİN DEVREDİLMEZLİĞİ.....             | 18 |
| 3.4. YASAMA YETKİSİ KAPSAMI .....                       | 24 |
| 4. YASAMA ORGANI .....                                  | 29 |

## İKİNCİ BÖLÜM ÇİFT MECLİS SİSTEMİ VE YASAMA FONKSİYONU İŞLERLİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. ÇİFT MECLİS SİSTEMİ.....                                             | 33 |
| 1.1. KAVRAM.....                                                        | 33 |
| 1.2. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE TARİHSEL<br>GELİŞİMİ ..... | 33 |
| 2. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ.....                | 38 |

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNE İLİŞKİN TARTIŞMALAR .....                                                                             | 40 |
| 3.1. ÇİFT MECLİS SİSTEMİ LEHİNE GÖRÜŞLER .....                                                                                 | 42 |
| 3.1.1. Siyasal İktidarın Sınırlandırılabilirliği Görüşü .....                                                                  | 42 |
| 3.1.2. İkinci Meclisin Parlamento ile Yürütme Arasındaki<br>Uyuşmazlıkları Çözeceği Görüşü .....                               | 43 |
| 3.1.3. Federal Devletlerde, Federe Devletlerin Temsil Edilebilmesinin<br>Gerekliliği Görüşü .....                              | 44 |
| 3.1.4. Azınlığın Çoğunluğa Karşı Korunması İçin İkinci Meclise İhtiyaç<br>Olduğu Görüşü .....                                  | 44 |
| 3.1.5. Seçim Haksızlıklarının İkinci Meclis Vasıtasıyla Telafisine<br>Yönelik Görüş .....                                      | 45 |
| 3.1.6. Soyluların Temsili İçin İkinci Meclise Gerek Bulunduğu Görüşü .....                                                     | 46 |
| 3.1.7. İnsan Haklarına Aykırı Yasaların Çıkarılmasına Engel Olmak<br>Açısından İkinci Meclisin Gerekli Olduğu Görüşü .....     | 47 |
| 3.1.8. İkinci Meclisin Kişi ile Devlet Arasındaki Aracı Toplulukları<br>Temsil Edeceği Görüşü .....                            | 48 |
| 3.1.9. İkinci Meclisle Yasama Organının Daha Anlamlı Bir Güç Haline<br>Gelebileceği Görüşü .....                               | 49 |
| 3.1.10. Kanunların Hazırlanmasında Çift Meclis Sisteminin Faydalı<br>Olacağı Görüşü .....                                      | 50 |
| 3.1.11. Siyasal Parti Sistemlerinin Sakıncalarını Gidermek İçin Çift<br>Meclis Sisteminin Gerekli Olduğuna İlişkin Görüş ..... | 52 |
| 3.2. ÇİFT MECLİS SİSTEMİ ALEYHİNE GÖRÜŞLER .....                                                                               | 53 |
| 3.2.1. Egemenliğin Sadece Tek Bir Meclisle Temsil Edilebileceği<br>Görüşü .....                                                | 53 |
| 3.2.2. Çift Meclis Sisteminin Yasama Faaliyetlerini Uzatacağı Görüşü .....                                                     | 54 |
| 3.2.3. İkinci Meclisin Birinci Meclise Benzeyeceği Düşüncesiyle<br>Gereksiz Olduğu Görüşü .....                                | 55 |
| 3.2.4. Çift Meclis Sisteminde Milletvekillerinin Görevlerine İlişkin<br>Sorumluluklarının Kalmayacağı Görüşü .....             | 56 |
| 3.2.5. Çift Meclis Sisteminin Demokratik Bir Sistem Olmadığı Görüşü .....                                                      | 57 |

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.2.6. Çift Meclis Sisteminde İkinci Meclisin Daima Muhafazakar Eğilim İçinde Kalmasının Sakıncalı Olduğu Görüşü ..... | 57 |
| 3.2.7. İkinci Meclisin Medeni Topluluklar İçin Gereksiz Olduğu Görüşü .....                                            | 58 |
| 3.2.8. İkinci Meclisin Oluşumu Hususunda Devamlı Anlaşmazlık Çıkacağı Görüşü .....                                     | 59 |
| 4. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLERİN DEĞERLENDİRMESİ.....                                                       | 60 |
| 5. BAZI ÜLKELERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ UYGULAMASI .....                                                                 | 63 |
| 5.1. GENEL OLARAK .....                                                                                                | 63 |
| 5.2. İNGİLTERE .....                                                                                                   | 64 |
| 5.2.1. Tarihsel Gelişim.....                                                                                           | 65 |
| 5.2.2. Parlamento .....                                                                                                | 69 |
| 5.2.2.1. Lordlar Kamarası .....                                                                                        | 71 |
| 5.2.2.2. Avam Kamarası .....                                                                                           | 74 |
| 5.3. FRANSA .....                                                                                                      | 79 |
| 5.3.1. Tarihsel Gelişim.....                                                                                           | 80 |
| 5.3.2. Parlamento .....                                                                                                | 84 |
| 5.3.2.1. Millet Meclisi.....                                                                                           | 87 |
| 5.3.2.2. Senato .....                                                                                                  | 91 |
| 5.4. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ.....                                                                                  | 93 |
| 5.4.1. Tarihsel Gelişim.....                                                                                           | 94 |
| 5.4.2. Kongre (Senato- Temsilciler Meclisi) .....                                                                      | 96 |
| 5.4.2.1. Kongre Seçimi.....                                                                                            | 98 |
| 5.4.2.2. Kongrenin Yapısı, İşleyişi ve Yetkileri .....                                                                 | 98 |

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### OSMANLI-TÜRK ANAYASALARINDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

|                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------|-----|
| 1. GENEL OLARAK.....                                            | 101 |
| 2. 1876 KANUNİ ESASİYE GÖRE ÇİFT MECLİSLİLİK VE PARLAMENTO..... | 107 |
| 2.1. MECLİS-İ MEBUSAN.....                                      | 109 |
| 2.2. MECLİSİ AYAN.....                                          | 113 |

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. 1961 ANAYASASINA GÖRE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ VE UYGULAMASI ...                           | 116 |
| 3.1. 1961 ANAYASASI ÖNCESİ GELİŞMELER .....                                              | 116 |
| 3.1.1. 1961 Anayasası Öncesi Siyasal Durum ve Çift Meclis İstekleri.....                 | 116 |
| 3.1.2. 1961 Anayasası Ön Hazırlıkları ve İkinci Meclis.....                              | 127 |
| 3.1.2.1. İstanbul Bilim Komisyonu'nun İkinci Meclise Yönelik<br>Görüşü .....             | 128 |
| 3.1.2.2. Siyasal Bilgiler Fakültesi Ön Tasarısı ve İkinci Meclis....                     | 133 |
| 3.1.2.3. Cumhuriyet Halk Partisinin İkinci Meclise Yönelik Görüşü....                    | 137 |
| 3.1.3. Kurucu Meclis .....                                                               | 139 |
| 3.1.3.1. 157 Sayılı Kanunun Getirdiği Yapı .....                                         | 140 |
| 3.1.3.2. Kurucu Meclisin Yasama Çalışmaları .....                                        | 141 |
| 3.1.3.3. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Görüşmeleri....                           | 142 |
| 3.1.3.4. Anayasa Tasarısının Görüşmelerinde İkinci Meclis .....                          | 147 |
| 3.1.3.5. 1961 Anayasasının Kesinleşmesi .....                                            | 155 |
| 3.2. 1961 ANAYASASINA GÖRE PARLAMENTO .....                                              | 156 |
| 3.2.1. Cumhuriyet Senatosu .....                                                         | 156 |
| 3.2.1.1. Cumhuriyet Senatosunun Yapısı .....                                             | 156 |
| 3.2.1.1.1. Üyeler .....                                                                  | 157 |
| 3.2.1.1.1.1. Genel Oyla Gelen Üyeler .....                                               | 157 |
| 3.2.1.1.1.2. Cumhurbaşkanıca Seçilen Üyeler.....                                         | 158 |
| 3.2.1.1.1.3. Tabii Üyeler.....                                                           | 160 |
| 3.2.1.1.2. Üyelerin Hak ve Güvenceleri.....                                              | 161 |
| 3.2.1.1.3. Başkanlık Divanı.....                                                         | 162 |
| 3.2.1.1.4. Gruplar.....                                                                  | 163 |
| 3.2.1.1.5. Komisyonlar.....                                                              | 163 |
| 3.2.1.2. Cumhuriyet Senatosunun Görev ve Yetkileri .....                                 | 164 |
| 3.2.1.2.1. Cumhuriyet Senatosunun Tek Başına Yerine Getirdiği<br>Görev ve Yetkileri..... | 164 |
| 3.2.1.2.1.1. Soru.....                                                                   | 164 |
| 3.2.1.2.1.2. Genel Görüşme.....                                                          | 166 |
| 3.2.1.2.1.3. Meclis Araştırması.....                                                     | 167 |
| 3.2.1.2.1.4. Yürütme Organı ile İlişkiler.....                                           | 170 |

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.1.2.1.5. Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Hakimler Kuruluna Üye Seçimi ve İptal Davası Açma.....                        | 170 |
| 3.2.1.2.2. Cumhuriyet Senatosunun Millet Meclisi ile İşbirliği Halinde Yaptığı Görev ve Yetkiler.....                  | 171 |
| 3.2.1.2.2.1. Kanun Yapımı.....                                                                                         | 171 |
| 3.2.1.2.2.2. Anayasa Değişikliklerinin Yapılması.....                                                                  | 176 |
| 3.2.1.2.2.3. Bütçe Kanunlarının Görüşülmesi.....                                                                       | 178 |
| 3.2.1.2.3. Cumhuriyet Senatosu ile Millet Meclisinin Birleşik Toplantı Halinde Yerine Getirdiği Görev ve Yetkiler..... | 179 |
| 3.2.1.2.3.1. Cumhurbaşkanı Seçimi.....                                                                                 | 180 |
| 3.2.1.2.3.2. Silahlı Kuvvetlerin Kullanılmasına İzin Verme ve Savaş Hali İlanı.....                                    | 181 |
| 3.2.1.2.3.3. Meclis Soruşturması.....                                                                                  | 181 |
| 3.2.1.2.3.4. Sıkıyönetim Kararını Onama ve Süresini Uzatma...183                                                       |     |
| 3.2.1.2.3.5. Parlamentonun ve Mahalli İdarelerin Seçimleri ile Siyasi Partilerle İlgili Yasaların Çıkarılması.....     | 183 |
| 3.2.1.2.3.6. Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu.....                                                                        | 183 |
| 3.2.2. Millet Meclisi.....                                                                                             | 184 |
| 3.2.2.1. Millet Meclisinin Kuruluşu.....                                                                               | 184 |
| 3.2.2.2. Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri.....                                                                     | 185 |
| 3.2.2.2.1. Kanun Yapımı.....                                                                                           | 185 |
| 3.2.2.2.2. Meclis Araştırması.....                                                                                     | 186 |
| 3.2.2.2.3. Soru.....                                                                                                   | 186 |
| 3.2.2.2.4. Genel Görüşme.....                                                                                          | 187 |
| 3.2.2.2.5. Meclis Soruşturması.....                                                                                    | 187 |
| 3.2.2.2.6. Gensoru.....                                                                                                | 188 |
| 3.2.2.2.7. Güvenoyu.....                                                                                               | 189 |
| 3.2.2.3. Millet Meclisinin Cumhurbaşkanı Tarafından Feshedilmesi ...189                                                |     |
| 4. 1982 ANAYASASI HAZIRLIKLARI VE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ TARTIŞMALARI .....                                               | 190 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| <b>SONUÇ</b> ..... | 195 |
| KAYNAKÇA .....     | 201 |
| ÖZET .....         | 214 |
| ABSTRACT .....     | 216 |

## KISALTMALAR CETVELİ

|        |                                                          |
|--------|----------------------------------------------------------|
| ABD    | : Amerika Birleşik Devletleri                            |
| AD     | : Adalet Dergisi                                         |
| Any.   | : Anayasa                                                |
| AÜHF   | : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi                    |
| AÜHFD  | : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi            |
| AÜSBFD | : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi |
| AYMK   | : Anayasa Mahkemesi Kararı                               |
| AMY    | : Anayasa Mahkemesi Yayınları                            |
| B.     | : Birleşim                                               |
| Bkz.   | : Bakınız                                                |
| CHP    | : Cumhuriyet Halk Partisi                                |
| C.     | : Cilt                                                   |
| Çev.   | : Çeviren                                                |
| DSP    | : Demokratik Sol Parti                                   |
| DÜHF   | : Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi                     |
| E.T    | : Erişim Tarihi                                          |
| İBÜ    | : İstanbul Bilgi Üniversitesi                            |
| İçt.   | : İçtüzük                                                |
| İÜHF   | : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi                  |
| İÜHFM  | : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası         |
| KHK    | : Kanun Hükmünde Kararname                               |
| MBK    | : Milli Birlik Komitesi                                  |
| Md.    | : Madde                                                  |
| MGK    | : Milli Güvenlik Konseyi                                 |
| MM     | : Millet Meclisi                                         |
| Ord.   | : Ordinaryüs                                             |
| Prof.  | : Profesör                                               |
| RG.    | : Resmi Gazete                                           |
| S.     | : Sayı                                                   |
| s.     | : Sayfa                                                  |

|        |                                                |
|--------|------------------------------------------------|
| SBF    | : Siyasal Bilgiler Fakültesi                   |
| SBFD   | : Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi           |
| TBMM   | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                 |
| TBMMTD | : Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi |
| TCMBK  | : Türkiye Cumhuriyeti Milli Birlik Komitesi    |
| TSİD   | : Türk Siyasi İlimler Derneği                  |
| TTK    | : Türk Tarih Kurumu                            |
| TÜSİAD | : Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği      |
| vd.    | : Ve Devamı                                    |
| YKY    | : Yapı Kredi Yayınları                         |
| YY     | : Yasama Yılı                                  |



## GİRİŞ

Demokrasilerde demokratik kurumların başında yasama organı gelmektedir. Yasama organı aynı zamanda parlamento ile özdeştir. Parlamento, yasama görevini yerine getiren siyasal bir kurumdur. Parlamentolar, yasama gücüne ve yetkisine sahip kurullardır. Parlamentonun doğuş yeri İngiltere'dir. Tarihte 13. yüzyılın başlarından itibaren parlamento terimi kullanılmaya başlanmıştır.

Yasama organı yapıları bakımından tek meclisli ya da çift meclisli bir nitelik taşımaktadırlar. Yasama yetkisinin iki ayrı meclis tarafından birlikte kullanılması ve bu yetkinin birlikte yürütülmesini ifade eden sisteme “çift meclis sistemi” denmektedir. Tezde, çift meclis sisteminin genel yapısı, ülkemizde 1876 ve 1961 Anayasaları dönemlerde uygulanmış olan çift meclis sistemi ve Osmanlı-Türk anayasalarındaki uygulaması tarihsel süreç izlenerek incelenecektir. Bu kapsamda, tezin amacı yeni anayasa tartışmalarının yapıldığı ve kamuoyu oluşturulmaya başlandığı bir dönemde ülkemiz açısından bu sistemin yararlı olup olmayacağı konusunun değerlendirilmesidir.

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yasama fonksiyonu, yasama yetkisi, yasama yetkisinin bazı özellikleri ile yasama organı üzerinde temel bir irdeleme yapılacaktır.

İkinci bölümde, genel olarak çift meclis sistemi üzerinde durulmak suretiyle bu sistemin anayasa ve kuvvetler ayrılığındaki yerine değinilecektir. Bu sistemin tarihsel gelişimi incelenerek, ortaya çıkış nedenleri araştırılacaktır. Tarihi süreç bağlamında, İngiltere’de ilk ortaya çıkışı, gelişmesi, Fransa’da uygulanan parlamenter sisteme uyarlanmasıyla Kara Avrupa’sına geçişi bu kapsamda çift meclis sisteminin gelişimi ile bazı üniter ve federal yapılı devletlerin bu sistemi uygulama nedenleri incelenecektir. Çift meclis sisteminin lehinde ve aleyhinde olan görüşler iki ana başlık altında

değerlendirilecek ve bu sistemin devlet iktidarının sınırlanması ile ilişkisi üzerinde durulacaktır. Aynı zamanda çift meclis sistemine ilişkin kuramsal tartışmalara ilişkin görüşler incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise Osmanlı-Türk anayasalarında çift meclis sisteminin gelişimine ve uygulamasına değinilecektir. Anayasaların yapımı aşamasında, bu sisteme ilişkin görüşler araştırılacak ve anayasaların getirmiş oldukları sistemler ayrıntılı olarak değerlendirilecektir. 1876 Anayasasının getirdiği iki meclise ilişkin belgelerin birçoğunun yok olması sebebiyle meclislere ait istenilen düzeyde kapsamlı bilgilere yer verilemeyecektir. 1876 Anayasasının kurduğu çift meclis sistemi için, parlamenter sistemden farklı olan yönleri üzerinde durulacak, meclislerin görev ve yetkileri anlatılacaktır. 1921 Anayasasının kurmuş olduğu meclis hükümeti sistemi, 1924 Anayasasının kuruluş aşamasında komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde çift meclis sistemine ilişkin tartışmalara değinilecek ve bu Anayasanın getirdiği sistem ele alınacaktır. 1945'den itibaren 1961 Anayasasının yürürlüğe girdiği tarih arasında genelde anayasa özelde çift meclis sisteminin kurulmasına ilişkin tartışmalar etraflıca ele alınacak ve bu tartışmalar aktarılacaktır. 1961 Anayasası ve kurmuş olduğu çift meclis sistemi kurumları olan Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin görev ve yetkileri incelenecek, devamında çift meclis sisteminin ikinci meclisi olan Cumhuriyet Senatosu hakkında bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır. Ayrıca 1982 Anayasasının yapım aşamasında çift meclis sistemine ilişkin görüşlere değinilecektir.

Sonuç olarak, tezde, çift meclis sisteminin, dünyadaki üç önemli örneği ile yönetim sistemleri bağlamında parlamenter sistemdeki yeri, Türkiye'de uygulandığı dönemin değerlendirilmesi ile ülkemiz açısından gerekli olup olmadığının ülkemizin siyasi-sosyal yapısı göz önünde bulundurularak incelenmeye çalışılacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YASAMA FONKSİYONU

#### 1. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet niteliğini taşıyan her siyasal toplulukta birbirinden farklı erkler bulunduğu, bu erklerin yasama, yürütme, yargı olarak üçe ayrılması ve bunların farklı ellerde olması gerektiği temeline dayanır<sup>1</sup>. Devlet, yasama, yürütme ve yargı olarak adlandırılan üç temel erkten oluşmaktadır. Demokratik devletlerde yasama ile yürütme birbirinden, başkanlık sisteminde olduğu gibi tamamen veya parlamenter sistemde olduğu gibi yumuşak bir şekilde ayrılmaktadır. Ancak, Parlamenter sistem kuvvetler ayrılığı teorisinin bir uygulaması olarak değil, tarihi sürecin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır<sup>2</sup>.

Milli egemenlik ve Kuvvetler ayrılığı ilkelerinin mutlak monarşilere karşı yöneltilmiş ilkeler olması, bunların tarihi açıdan önemini ortaya koymuştur. Bu ilkelerle, mutlak monarşilere karşı kişi hak ve hürriyetleri korunabilmiştir<sup>3</sup>.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam tersi kuvvetler birliğidir<sup>4</sup>. Kuvvetler birliği ilkesi, fonksiyonların, diğer bir ifadeyle de yasaları yapan yasama, uygulayan yürütme ve kanunların uygulanması aşamasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözen yargının, tek elde toplanması demektir. Kuvvetler birliği günümüz modern ve demokratik devletlerde kabul gören bir ilke değildir. Çünkü, temel hak hürriyetlerin teminat altına alınması ve hukuk devleti kavramının tam

---

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

<sup>2</sup> ÖZER, Attila, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1981, s.66.; YAVUZ, Bülent, **Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan**, Asil Yayın, Ankara, 2008, s.6

<sup>3</sup> TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayın, İstanbul, Ekim 2005, s.393.

<sup>4</sup> ÖZER (2005), s. 116-117.

anlamıyla işlerlik kazanabilmesi, bu kuvvetlerin tek elde toplanmamasına bağlıdır<sup>5</sup>.

İlk defa ARİSTO tarafından ortaya atılan kuvvetler ayrılığı düşüncesi, bir kuram ciddilik ve bütünlüğüne, özellikle 18. yüzyılda kavuşmuştur<sup>6</sup>. Modern çağda, kuvvetler ayrılığı ilkesinden ilk bahseden LOCKE olmuştur. O, zamanındaki İngiliz siyasi mekanizmasının özelliğinden etkilenecek devlet faaliyetlerini üçe ayırmış ve özellikle yasama ile yürütmenin aynı elde toplanmaması gerektiğini söylemiştir<sup>7</sup>. Çünkü, O tarihlerde İngiltere’de parlamento, kanunları yapar, kral ve yardımcılar bunları uygular, mahkemeler de ortaya çıkacak olan ihtilaflara bakmaktaydı. LOCKE, kanunları yapma yetkisine sahip olanların aynı zamanda onları uygulama yetkisine de sahip olmasını çekinceli bulmaktadır.

ARİSTOTELES ve LOCKE tarafından ortaya atılan Kuvvetler ayrılığına ilişkin görüş ve düşünceler teori düzeyinde kalmış, ancak uygulama ve hukuk metinlerine yansımaları MONTESQUIEU ile olmuştur. MONTESQUIEU'nun “Kanunların Ruhu” adlı eseri ile, bir ilke olarak kuvvetler ayrılığı ilkesi anayasalarda yer bulmaya başlamıştır. “Kanunların Ruhu”, kısa zamanda kendisine en fazla atıf yapılan eser olmuş ve de Dünya’da hızlanan anayasa yapım süreçlerinde birçok parlamentoda adını duyurmuştur<sup>8</sup>. MONTESQUIEU, kuvvetler ayrılığı doktrininin zorunluluğunu eserinde: *“Yasama ve yürütme erkleri aynı kişi ya da organda toplandığı zaman özgürlük olamaz... Aynı şekilde yargı erki, yasama ve yürütmeden ayrılmadığı zaman da özgürlük olamaz... Eğer bir kişi ya da organ, bu ister burjuvalar olsun ister halk, bu üç erki yani kanun yapma, uygulama ve*

<sup>5</sup> TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır, 1989, s. 21-22.

<sup>6</sup> TANİLLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş**, Adam Yayınları, İstanbul, 2000, s. 373.

<sup>7</sup> KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İÜ Yayınları, İstanbul, 1969, s. 287-288.

<sup>8</sup> OKTAY, Cemil, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Yargı Açısından Anlamı ve Türkiye Örneği”, **Anayasa Yargısı**, AMY, Ankara, 1984, s. 217.

*yargılama erklerini kendinde toplarsa işte bu her şeyin sonu demektir*".<sup>9</sup> şeklinde açıklamıştır. MONTESQUIEU hukuksal bir nitelikten çok siyasal bir nitelik taşıyan kuvvetler ayrılığı ilkesini açıklarken, hukuki ölçü kullanmamış, ilkenin hukuksal dayanaklarına girmemiştir<sup>10</sup>.

Kuvvetler ayrılığının uygulamaya dönüşmesi, ilk olarak 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ile olmuştur. 1791 ve 1795 tarihli Fransız anayasaları da yasama ve yürütme organları arasında katı bir kuvvetler ayrılığını benimsemiş, yasama ve yürütmeyi birbirinden ayırmıştır<sup>11</sup>. Amerika ve Fransa'dan sonra bu ilke değişik şekilleriyle tüm demokratik ülkelerde ve anayasalarda yerini almaya başlamıştır. Günümüzde kuvvetler ayrılığı ilkesinden kastedilen, gerçekte fonksiyonlar ayrılığıdır. Diğer bir ifadeyle, kuvvetler ayrılığı, devlet iktidarının çeşitli fonksiyonlarının, aralarında bir işbirliği olan değişik organlarca yerine getirilmesidir.

Devlet fonksiyonlarının; yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrıldığı kabul edilmektedir. Ancak bu ayrımlardan yasama fonksiyonunun tanımının hangi kritere dayanması gerektiği tartışmalıdır<sup>12</sup>.

## 2. YASAMA FONKSİYONUNUN TANIMI

Yasama fonksiyonu, genel ve soyut kural koymak, yani sürekli, objektif, kişisel olmayan işlemler yapmak demektir<sup>13</sup>. Devlet, "kural-işlem" yaptığı her zaman, yani belirli bir dönem mevcut olan objektif hukuku belirli bir noktada ve belirli bir şekilde değiştiren normatif bir düzenleme yaptığı her

<sup>9</sup> MONTESQUIEU, *The Spirit of The Laws*, Trans. A. M. Cophler Cambridge University Pres, Cambridge, s. 157'den aktaran: ARSLAN, *Anayasa Teorisi*, s. 29.

<sup>10</sup> GÜNEŞ, Turan, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1965, s. 8.

<sup>11</sup> KOÇAK, Mustafa, *Batı ve Türkiye'de Egemenlik Anlayışının Değişimi Devlet ve Egemenlik*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006, s.134.

<sup>12</sup> ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 8.Baskı, Ankara, 2004, s. 171.

<sup>13</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 172.

zaman yasama fonksiyonunu yerine getirmektedir<sup>14</sup>. Devletin yaptığı hukuki işlemler, hukuk düzeninde bazı değişikliklere yol açar. Bu değişiklikler objektif veya sübjektif nitelikte olabilir. İşte devletin hukuki sonuçlar doğuran faaliyetleri, onun hukuki fonksiyonlarını meydana getirmektedir<sup>15</sup>.

Yürütme ve yasama fonksiyonlarının sınırlarının ne olduğu, hangi faaliyetlerin yasama faaliyeti, hangi faaliyetlerin yürütme faaliyeti olduğu konusunda değişik görüşler ileri sürülmektedir. Yapılan tüm tartışmaların merkezinde ise “kanun” kavramı yer almaktadır.

Kanun yasama fonksiyonunun temel unsurlarından biridir. Bu sebeple yasama sürecini aşamalara ayırma ve her birinin gerçekleşmesini farklı kuvvetlere verme ihtiyacı doğmuştur. Bu şekli görüşe göre, kanunun hazırlanması, uygulanması ve uygulandığı sırada uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması olmak üzere üç aşama vardır. Bu üç aşamadaki görevi birbirinden bağımsız ve ayrı üç organa vermek zorunludur. Bu şekilde, yasama fonksiyonu olarak kanunu hazırlama görevi, toplumsal yapıyı temsil eden bir veya birden fazla meclise; uygulama bir devlet başkanına veya onun temsilcisi bakanlara; yargı fonksiyonu ise hakimlere verilmektedir<sup>16</sup>.

Kuvvetler arasındaki ayrılık, bunların birbirlerinden sert bir şekilde ayrık olması anlamında değil. aksine, birbirlerinin alanına müdahale etmeksizin, işbirliği içinde olmalarını ifade eder. Devletin fonksiyonları arasında yapılan ayrımın dayandığı kriterlere göre yasamanın tanımı konusunda farklı görüşler ortaya atılmıştır. Ayrıca yargı fonksiyonunun niteliği itibarıyla yasama ve yürütmeden ayrı olduğu kabul edilmekte, esas ayrımın yasama ve yürütme arasında olduğu ifade edilmektedir<sup>17</sup>. Bu konuda ortaya atılan görüşler, maddi ölçütü ve organik (şekli) ölçütü esas alan görüşler olmak üzere iki ana başlıkta toplanmaktadır.

<sup>14</sup> DUGUÏT, *Traité de droit constitutionnel*’ den aktaran: GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s. 358.

<sup>15</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 171.

<sup>16</sup> KABOĞLU, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayınları, İstanbul, 2005, s. 99.

<sup>17</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 173; TEZİÇ (2005), s. 393.

## 2.1. MADDİ KRİTER

Maddi kriter, devletin hukuki fonksiyonlarını, bu fonksiyonların icrasında başvurulmuş işlemlerin hukuki içeriklerine göre sınıflandırmaktadır. Bu kriter gereğince; genel, soyut ve sürekli olan işlem maddi anlamda bir yasama fonksiyonudur. Diğer bir ifade ile maddi kriterde, yasama fonksiyonunu, işlemin hukuki niteliğine bakılarak belirlenmektedir. Buna göre, hukuki işlemler maddi mahiyetlerine göre, kural işlem, sübjektif işlem ve yargı işlemi olarak üçe ayrılmaktadır. Bu durum, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonunun kapsam ve tanımını da belirlemektedir.

Hukuki işlemleri bir tasnife tabi tutanlar, genel, soyut ve sürekli işlemler ile somut, kişisel ve sürekli olmayan işlemleri ve uyumsuzluk halinde de genel, soyut işlemlerin, somut kişisel olaylara uygulanması işlemlerini birbirinden ayırmışlardır. Bu kapsamda, ilk tür işlemlere yasama, ikinci tür işlemlere yürütme, son tür işlemlere de yargı işlemleri olarak ifade etmişlerdir<sup>18</sup>.

Maddi ölçütün güçlü savunucularından birisi DUGUİT'tir. Ona göre, devlet yasama fonksiyonuyla objektif hukuku formüle eder veya ona yürürlük sağlar. İdare fonksiyonuyla, bir sübjektif hukuki durum yaratır; bireysel bir işlem ile bir hukuki durumun doğması için gerekli şartları sağlar. Yargı fonksiyonuyla ise, ihlal veya uyumsuzluk halinde bir hukuk kuralının veya hukuki durumun varlığını ve kapsamını belirtir ve buna uyulmasını sağlayacak tedbirleri alır<sup>19</sup>.

Görüleceğince üzere DUGUİT, devlet fonksiyonlarını, bu fonksiyonları ifa etmekle görevli kişi veya organlardan, başka bir ifadeyle memur veya kurumlarda tamamen soyutlanmış bir şekilde ele almakta, sırf bu

<sup>18</sup> KUZU, Burhan, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s. 28.

<sup>19</sup> ÖZBUDUN (2004), s.172.

fonksiyonların ifasında başvuru işlemlerin hukuki mahiyetine bakarak tanımlamakta ve tasnif etmektedir.<sup>20</sup>

Maddi ölçütün zayıf noktası, yürütme ve yargının hukuki gerçeklikle bağdaşmayan, bazı düzenleyici işlemlerinin hukuki niteliğinin açıklanması sorunudur<sup>21</sup>. Sorun yürütmenin yaptığı düzenleyici işlemler ve bunların tabi olacağı hukuki yapı noktasında odaklanmaktadır.

Yasama işlemi olarak kabul edilen işlemlerin yürütme organı tarafından yapılmasını maddi kriter savunucuları yetki devri kavramı ile açıklamaktadırlar. Yasama organı belli konularda düzenleyici işlemler yapmak için yürütme organına yetki vermektedir. Yetki devri ilkesi düzenleyici işlemlerin maddi anlamda yasama fonksiyonu olduğu varsayımına dayanmaktadır<sup>22</sup>.

Sonuç olarak, yasama fonksiyonunu, yürütme ve yargı fonksiyonlarından ayırmakta yetersiz kalması nedeniyle maddi ölçüt eleştirilmektedir. Aynı yasama işlemleri gibi, genel, soyut, sürekli, objektif, kişilik-dışı işlemler olan idarenin tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri, maddi nitelikleri bakımından yasama işlemlerinden ayırmaya imkân yoktur. Anayasa metnindeki yasama ve yürütme ayrımının tek başına maddi kritere dayandırılması sakıncalı sonuçlar doğurabilir.

## 2.2. ŞEKLİ KRİTER

Yasama fonksiyonunun tanımı, şekli(organik) kritere göre, işlemin niteliği dikkate alınarak değil hangi organ tarafından yapıldığına bakılarak oluşturulmaktadır. Organik kriter teorisinde, işlemin niteliğinin genel, soyut, bireysel, süreli, somut vb. oluşunun hiç bir önemi yoktur. Devletin üç organı

<sup>20</sup> ÖZBUDUN (2004), s.172.

<sup>21</sup> Yargı organının yaptığı düzenleyici işlemler için, 31.01.2002 tarih ve 24657 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Danıştay Tetkik Hakimlerinin Görev Yaptıkları Daire ve Kurulların Değiştirilmesinde Uygulanacak Esaslara İlişkin Yönetmeliği” örnek gösterebiliriz.

<sup>22</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 173.

tarafından, bu organlara özgü şekillerde yapılan işlemler o organın işlemi sayılmaktadır. Kısaca, yasama organının yaptığı işlemler yasama fonksiyonu kapsamına girmektedir.

Organik veya şekli ölçüt, Raymond Carré de MALBERG tarafından savunulmuştur<sup>23</sup>. MALBERG, devlet fonksiyonlarını, fonksiyonu icra eden ajan ve icra ediliş biçimi ile tanımlamaktan ibaret olan şekli ölçüt aracılığıyla belirlemektedir.

MALBERG, devletin işlemlerini, bu işlemlerin dış biçimlerine ve hukuki sonuçlarına ilişkin anayasa tarafından belirlenen pozitif verilerden hareketle sınıflandırmaktadır. Anayasa ise, devletin işlemlerini bu işlemleri yapan organa ve bu işlemlerin biçimlerine göre düzenlemektedir. Buna göre, yasama organının teşrii biçimde aldığı her karar, muhtevası ve iç niteliği ne olursa olsun, anayasal terminolojide kanun ismini almaktadır. Ona göre, yasama organından yasa adıyla çıkan her işlem, kanun kuvvetine sahip olacaktır; ama yürütme ve yargı organının yaptığı bir işlem, içeriği ve niteliği kanunların içeriği ve niteliği ile aynı olsa bile, hiçbir zaman kanun kuvvetinde olmayacaktır ve her zaman bir idari işlem veya bir yargı işlemi olarak kalacaktır. Kısacası ona göre, hukuki açıdan devletin işlemleri, yasama organı tarafından yapıldığında yasama işlemleri; yürütme organı tarafından yapıldığında yürütme işlemlerini ve yargı organı tarafından yapıldığında ise yargı işlemlerini oluşturur<sup>24</sup>.

Maddi kriterde devlet fonksiyonlarının birbirinden ayrılmasında bu fonksiyonların niteliği göz önünde bulundurulduğu halde, şekli kriterde kuvvetler ayrılığı ilkesi esas alınmaktadır<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Dördüncü Baskı, Bursa, 2007, s. 301.

<sup>24</sup> CARRÉ DE MALBERG, Contribution a la théorie générale de l' Etat'den aktaran: GÖZLER (2000), s. 360.

<sup>25</sup> Roger BONNARD, **Précis de Droit Administratif**, Paris, 1935, s. 59'dan naklen KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Üçdal Yayıncılık, İstanbul, 1985, s. 22.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinde devlet fonksiyonları; yasama, yürütme, yargı organlarınca yerine getirilir ve dolayısıyla da işlem hangi organ tarafından yapılırsa o organın işlemi sayılmaktadır.

Maddi kritere ile yasama fonksiyonu, yargı fonksiyonundan ayrılması mümkün olmayabilir. Oysa organik kriterden hareket edersek yasama fonksiyonu ile yargı fonksiyonu birbirinden kolayca ayrılabilir. Organik ölçüte göre yasama organlarından çıkan işlemler daima yasama işlemi, mahkemelerden çıkan işlemler ise daima yargı işlemi niteliğindedir. Örnek olarak, yasama organı meclis soruşturmasıyla bir bakanın suçlu bulunması halinde ilgili bakanın Yüce Divana sevk edilmesine karar verir. Yüce Divana sevk kararı, maddi açıdan yargı işlemine benzese de organik açıdan bir yasama işlemidir ve yasama işlemlerinin hukuki rejimine tabidir. Nitekim yargı organlarının işlemleri de yasama işlemi niteliğinde değildirler. Sonuç olarak maddi ölçüt kullanılarak yasama fonksiyonu ile yargı fonksiyonu birbirinden ayrılamaz<sup>26</sup>.

1982 Anayasasında yasama ve yürütme ayrımı, organik kritere göre yapılmıştır. Bizce de en pratik olanı organik kriterdir. 1982 Anayasası fonksiyonlar ayrımında organik kriteri gözetirken, bu kritere göre yasama organına ait olduğu tespit edilen işlemlerin kendi aralarında yapılacak tasnifinde maddi ölçütü benimsemiştir.

### **3. YASAMA YETKİSİ'NİN ÖZELLİKLERİ VE KAPSAMI**

#### **3.1. YASAMA YETKİSİNİN GENELLİĞİ**

Yasama yetkisinin genelliği, her hangi bir konuya ilişkin düzenleme alanının konu bakımından sınırlı olmadığı, Anayasaya aykırı olmamak koşulu ile her alanın kanunlarla düzenlenebileceğini ifade etmektedir. Bu özellik

---

<sup>26</sup> GÖZLER, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi, 1. B., Bursa, 2007, s. 229.

Anayasada açıkça yer alan bir pozitif hukuk kuralı olmayıp doktrinde ileri sürülen görüşler ve Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde şekillenmiştir. Yasama yetkisinin genelliği, kavramını üç farklı başlık altında incelemek mümkündür.<sup>27</sup>

- Yasama yetkisinin genelliği, konu bakımından kanunla düzenleme alanının kural olarak sınırlandırılmadığı anlamına gelir<sup>28</sup>. Hukuk düzeninin oluşmasında kural koymak bağlamında öncelik yasama organına aittir. Yasama organının temel düzenleyici işlemi kanun yapma diyebiliriz. Bu bağlamda yasama organı Anayasaya aykırı olmamak kaydıyla her alanı kanunla düzenlenebilmektedir.

- İkinci olarak genellik ilkesi gereği, yürütme organına bırakılmış “mahfuz” bir düzenleme alanının olmasıdır. Örneğin, 1958 tarihli Fransa V. Cumhuriyet Anayasası kanunla düzenlenecek alanı sınırlandırmıştır. Anayasamızda ise yasama organının düzenleme alanı sınırlandırılmamıştır. 1982 Anayasasına göre kanunla düzenlenmesi gereken alanların olmasına karşın, sadece yürütme organı tarafından yapılması gereken işlemler için alanlar bulunmamaktadır. TEZİÇ’e göre, 1982 Anayasası ile bu kurala getirilen istisna, “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’nin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilmesi kuralıdır<sup>29</sup>. Buna karşın DURAN, Anayasa’nın 107. maddesi hükmünün üçüncü şahısları etkilememesi nedeniyle, tam ve gerçek anlamı ile özerk bir düzenleme işlemi olarak kabul etmemektedir<sup>30</sup>.

- Yasama organı kanunla düzenlediği bir alanı dilediği ölçüde ayrıntılı olarak düzenleyebilmektedir. Başka bir ifadeyle kanunla düzenlemenin azami bir sınırı bulunmamaktadır. Aslında yasama organının bir konuyu ana

<sup>27</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 191; GÖZLER (2000), s. 364-365.

<sup>28</sup> ÖZER (2005), s. 220.

<sup>29</sup> TEZİÇ (2005), s. 15.

<sup>30</sup> DURAN Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S. 1-3, 1983, s. 40.

hatlarıyla düzenleyip, ayrıntıların düzenlenmesini yürütme organına bırakmasının daha makul olacağı düşünülebilir. Ancak, yasama organının böyle bir hukuki yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ancak yasama organı bir konunun temel ve genel ilkelerini belirleyip ayrıntıları yürütme organına bırakabilir. Özetle, yasama organı kanunla temel hüküm veya esasları belirleyip uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin konuların düzenlenmesini yürütme organına bırakabilir.

Yasama yetkisinin anayasalar tarafından sınırlandırılması yasama yetkisinin genel olmadığı anlamına gelmez. Bu durumda sadece genel olan yasama yetkisi, anayasaya aykırı olarak kullanılamayacaktır<sup>31</sup>. Kanun yasamanın görev alanına giren bir konuyu kapsamalıdır.

Yasama organı, görevini yerine getirirken yargı ve yürütme organlarının alanlarına girerse, o zaman görev gaspından söz edilir. Ancak bazı durumlarda yasama yetkisinin genellik özelliğine rağmen kanunla düzenlenemeyecek istisnai alanlar bulunmaktadır. Bu durumlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Salt kanunların uygulanmasından ibaret olan işlemler kanunla yapılamamaktadır. Örnek olarak, kanunla bir kamu görevi ihdas edilebilir veya bir kamu tüzel kişiliği kurulabilir. Fakat görevin yürütülmesi için kanunla kamu görevlisi ataması yapılamaz. Sadece atama yapılabilecekler için kanunla genel veya özel şartlar belirlenir. O şartlara göre atama, yürütme işlemi yerine getirilir<sup>32</sup>. Sonuç olarak yasama organının da yürütme için ayrılan mahfuz yetki alanına yani salt kanunların uygulanmasından ibaret olan alana girmemesi gerekir<sup>33</sup>.

- İkinci olarak, yasama organının maddi bakımdan yargı işlemi niteliğindeki bir hukuki işlemin kanunla yapılamamasıdır. Yasama organının

---

<sup>31</sup> GÖZLER (2000), s. 367.

<sup>32</sup> GÖZLER (2000), s. 365.

<sup>33</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 202.

yargı işlemleri yapmaya veya onları değiştirmeye yetkili değildir<sup>34</sup>. Anayasa Mahkemesi de bazı kararlarında yasama organının yargı işlemi niteliğinde işlem yapamayacağına değinmiştir<sup>35</sup>.

Ayrıca 1982 Anayasası'nın 107. maddesinde hüküm altına alınan cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi gereken alan olup, Anayasa hükmü gereğince bu alan yasama organı tarafından çıkarılacak bir kanunla düzenlenemez. Diğer bir konu ise, uluslararası antlaşmalarla ilgili, 31.05.1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3. maddesinin üçüncü fıkrasında “.....bu andlaşmaların onaylanmasının veya buna katılmanın uygun bulunması hakkında kanun çıkarılamaz.” şeklindeki hüküm gereğince kanun çıkarılamayacak alan olarak belirlenmesidir. Bu Kanun, 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası benzer hükümler taşımakta olup ilgili 244 sayılı Kanun halen yürürlüktedir. İlgili kanun hakkında 1961 Anayasası döneminde iptal istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Mahkeme;

*“Bakanlar Kuruluna onaylama yetkisini veren Anayasa'nın 65 inci maddesi hükmüdür. Bakanlar Kurulu - isterse - onaylamayı uygun bulan bir kanun çıkartmak yoluna da başvurabilir. Fakat kanuna ihtiyaç duymayıp Anayasa'dan aldığı bu yetkisini kullanırsa bu tasarruf kanun hükmünde olduğundan ayrıca bir kanun çıkarılmasına yer kalmaması doğaldır. Yasama Meclisinin bu konuda girişeceği teşriî faaliyet yetki dışında kalır. Aksinin kabulü, Bakanlar Kurulunun Anayasa'ya göre Devleti bağliyan bir tasarrufunun Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun görülmemesi halini de tecviz etmek gibi Anayasa'ya aykırı düşen ve milletlerarası itibarı zedeleyen bir sonuç doğurur.”*<sup>36</sup> gerekçesi ile Kanunun 3. maddesinin “... kanun çıkarılamaz.” şeklindeki hükmünün iptali istemini reddetmiştir.

<sup>34</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 201; GÜNEŞ (1965), s. 41.

<sup>35</sup> Anayasa Mahkemesinin 11.10.1963 tarih ve E. 1963/124, K. 1963/243 sayılı kararı için bkz. [www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1963/K1963-243.htm](http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1963/K1963-243.htm) (ET: 21.07.2009) Anayasa Mahkemesinin 12.07.1965 tarih ve E. 1965/19, K. 1965/42 sayılı kararı için bkz. [www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1965/K1965-42.HTM](http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1965/K1965-42.HTM) (ET:21.07.2009)

<sup>36</sup> Anayasa Mahkemesinin 04.03.1965 tarih ve E. 1963/311, K. 1965/12 sayılı kararı için bkz. [www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1965/K1965-12.HTM](http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1965/K1965-12.HTM) (ET: 01.08.2009)

Bu şekilde, hukuk sistemimizde, bir kanun hükmü ve Anayasa Mahkemesi içtihadı ile yasama organının kanun yapamayacağı bir alan daha ortaya çıkarılmıştır. TEZİÇ, Mahkemenin bu kararını Anayasaya aykırı görmekte ve kararın pozitif bir temele dayanmadığını belirtmektedir<sup>37</sup>.

- Son olarak yasama organı belli bir şahsa kanunla mükellefiyet yükleyemeyeceği gibi belli bir şahsı kanuni yükümlülüklerden kurtaran hüküm yapamayacaktır. Çünkü böyle bir düzenleme Anayasa'nın hukuk devleti ve kanun önünde eşitlik ilkelerine aykırı olacaktır<sup>38</sup>. Ancak belli bir kişiyi kanuni yükümlülüklerden kurtarmamakla beraber, ona bazı özel imkanlar sağlayan bir kanun çıkarılmaktadır. Bu düzenlemelere ilişkin olarak GÜNEŞ, bu kanunlar ile Anayasa'nın eşitlik ilkesi ihlal edilmiş olmaz ve aynı zamanda da bu kanunlar bir imtiyaz değildir. Çünkü bu eşitsizlikler kamu yararı amacıyla konulmuştur<sup>39</sup>.

Yasama organı, yürütme ve yargı organı yerine geçerek idari ve yargısal işlemler yapar ise bu bir yetki gaspı olur ve söz konusu işlemler bu nedenle yok hükmünde sayılmalıdır. ATAR'a göre, yasama organının anayasa ile yasaklanan bir alanda yapacağı kanun ise anayasaya aykırılık nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimi sonunda iptal edilmelidir<sup>40</sup>. Kanaatimizce ATAR'ın yetki gaspında, yasama işleminin-kanunun- yok hükmünde sayılması gerektiğine dair görüşü yerinde değildir. Çünkü Türk Anayasa Yargısında yasama organının yaptığı herhangi bir işlemin yok hükmünde sayılması şeklinde bir karar yoktur.

Anayasada ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 53. maddesinde, iptal kararlarından bahsedilmekte, fakat yokluk kararı verilebileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasaya aykırılık ister yetki gaspında olduğu gibi çok

<sup>37</sup> TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 82-83.

<sup>38</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 202-203.

<sup>39</sup> GÜNEŞ, Turan, "Devlet Başkanı-Meclis Çatışması", **AÜSBFD**, C.19 No.2, Haziran 1964, s. 190.

<sup>40</sup> ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Basım Yayım, 3. Baskı, Konya, 2005, s.167.

açık, isterse diğer durumlarda olduğu gibi yorumu gerektirir nitelikte olsun her halükarda iptal kararı verilmeli, yasama işleminin yok hükmünde olduğuna dair karar verilmemelidir<sup>41</sup>.

Ayrıca, yasama yetkisinin genelliği ile kanunların genelliği aynı anlamı içermemektedir. Kanunların genelliği, maddi anlamda kanunun ana özelliğidir. Maddi anlamda kanun; geniş anlamda kanun ve dar anlamda kanun olmak üzere ikiye ayrılır. Bir düzenleme genel, soyut ve sürekli kurallar içeriyorsa ortada geniş anlamda maddi bir kanun vardır. Dar anlamda maddi kanun ise yasama organı tarafından belli şekillere uyularak kabul edilen ve genel, soyut, sürekli kuralları taşıyan bir işlemdir<sup>42</sup>. Kanunun genel olması, özel, geçici bir durum gözetmeden, belli bir kişiye değil uygulanabileceği tüm kişilere hitap etmesi demektir. Ancak kanunun genelliği bütün kişilerin statüsünü düzenleyeceği anlamına da gelmemektedir. Örnek olarak, Meclis Başkanının veya Cumhurbaşkanının statüsünü düzenleyen bir kanun da geneldir. Çünkü kanun belli bir kişiyi hedef almaksızın o statü içinde bulunan/bulunacak herkese hitap etmekte, soyut olarak bir statüyü düzenlemektedir<sup>43</sup>.

Kanunun yürürlüğe girdiği andan itibaren düzenleme alanındaki bütün kişi ve olaylara her zaman uygulanması, kanunun sürekli olduğu anlamına gelir. Ancak kanunun sürekliliği, uygulanma sayısı ile ilgili değildir. Kural olarak, böyle bir durumda kanunun kaç kişi veya olaya uygulandığının bir önemi yoktur<sup>44</sup>. Kanunun gelliği, DUGUIT'e göre "politik gücü elinde bulunduranların keyfi ve kişisel kararlarına karşı, kanunun genel ve soyut olma özelliği en etkili koruma aracıdır. Çünkü önceden formüle edilmiş genel nitelikteki kanunlarla kişilerin keyfiliğe karşı korunmaları mümkün olur.

<sup>41</sup> Karşı görüş ve Anayasa Mahkemesi üyelerinin konuya dair karşı oy yazıları için bakınız; ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 337-341.

Bu konu ile ilgili Anayasa Mahkemesinin 13.04.2010 tarih ve E. 1996/051, K. 1998/17 sayılı kararı için bkz. [www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1998/K1998-17.htm](http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1998/K1998-17.htm) (E.T:28.07.2009)

<sup>42</sup> ATAR (2005), s. 170.

<sup>43</sup> TEZİÇ (1972), s. 35.

<sup>44</sup> TEZİÇ (1972), s. 35; ATAR (2005), s. 170.

Böylece siyasal iktidarı ellerinde bulunduranlar somut durumlar karşısında keyfi karar alamazlar. Kararlarını ancak kanunun genel hükmüne uygun olmak şartıyla alabilirler. Kanun genel ve soyut olmasına rağmen haksız olabilir, ancak kanunun genel ve soyut olması bu tür tehlikeleri asgari düzeye indirir”<sup>45</sup>.

Kanunların genel olması, pozitif anayasa metinlerinde ifadesini bulan eşitlik ve hukuk devleti ilkelerinin de bir sonucudur. Anayasa Mahkemesi de 1961 ve 1982 Anayasası döneminde, kanunu kural olarak genel, soyut ve kişilik dışı kurallar ihtiva eden bir işlem olarak kabul etmiştir.

Görüleceği üzere, yasama yetkisinin genelliği ve kanunların genelliği terimleri birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır. Kanunların genel olması, kişiye özgü, somut olmamak şartıyla kanunun, düzenlediği alanla ilgili tüm kişi ve olaylara uygulanabilir kurallar içermesini ifade etmektedir. Yasama yetkisinin genelliği ise, kanunla düzenleme alanının sınırlı olmaması, yasama organının dilediği alanı kanunla, dilediği ayrıntıda ve istediği şekilde düzenleyebilmesidir.

### **3.2. YASAMA YETKİSİNİN ASLİLİĞİ**

Yasama yetkisinin asliliği, ilk el bir yetkidir. Bu yetki, yasama organının bir konuyu doğrudan doğruya, yani araya başkaca bir işlem girmeksizin düzenleyebilmesidir. Ülkemizde yasama ve yürütme organlarının düzenleyici fonksiyonları arasındaki en önemli fark da burada görülür<sup>46</sup>. Yasama yetkisinin asliliği Anayasada açıkça belirtilen bir niteliği olmayıp doktrinde ileri sürülen görüşler ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarıyla varlığı kabul edilen özelliğidir.

<sup>45</sup> Leon DUGUÏT, Manuel de Droit Constitutionnel, Paris 1923, s. 95-97 naklen; GÖZLER (2000), s. 202-203.

<sup>46</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 191.

Yürütme organının işlemleri kanuna dayanmak zorundadır. Kanunla düzenlenmemiş bir alanda, yürütmenin düzenleme yetkisi yoktur<sup>47</sup>. Yasama organının önceden düzenlenmeyen bir alanı doğrudan doğruya düzenleme yetkisi için daha önce başka bir organ tarafından yapılmış bir üst düzenlemeye dayanması zaruri değildir. Ancak yürütmenin düzenlemeleri ise bir kanuna dayanmak zorundadır. Bu anlamda yürütme organının işlemleri, kanuna dayanan, kanunu izleyen, kanundan kaynaklanan işlemlerdir<sup>48</sup>. Yasama organı bir alanı daha önce anayasa ile düzenlenmesine gerek olmadan, o alanı doğrudan doğruya düzenleyebilmektedir. Özetle anayasanın düzenlemediği bir alanı, yasama organı, ilk elden düzenleyebilmektedir. Bu bağlamda yasama yetkisi, “ilk-el” yani “asli” bir yetki özelliği taşımaktadır.

Yasama organı işlemi olan kanunun, anayasaya aykırı bir düzenleme içermemesi gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, kanun, anayasa karşısında, yalnızca “kural içi (intra constitutionem)” olmak zorundadır. Yalnızca yasama organı, bir konuyu ilkel, özerk ve serbest olarak düzenleyebilir. yasama organının ürünü olan kanun bu organın sahip olduğu “teşebbüs kudreti”ne dayanır. Bununla, yasama organının, belli bir alanda kanuni düzenleme yapabilmek için hiçbir organ veya makamdan izin alma zorunluluğunun bulunmamasıdır. Anayasanın vermiş olduğu genel yetki ile yasama organı her konuyu doğrudan doğruya düzenleyebilmektedir<sup>49</sup>.

Yasama yetkisinin asliliği konusunda GÖZLER, bu yetkinin anayasadan dahi kaynaklanmadığını ifade etmektedir. “Anayasal bir düzenlemenin bulunmadığı ülkelerde her zaman yasama yetkisi mevcut olmuştur. Nitekim anayasanın hükümet darbesi veya ihtilal sonucu yürürlükten kaldırılması sonucunda dahi yasama yetkisi var olmayı sürdürmüştür. Yasama yetkisinin asliliğinin asıl anlamı, bu yetkinin anayasadan kaynaklanmaması ve dolayısıyla var olmak için anayasaya

---

<sup>47</sup> GÜNEŞ (1965), s. 41.

<sup>48</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 191.

<sup>49</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 191-192; GÖZLER (2000), s. 367-368.

gereksinim duymamasıdır<sup>50</sup>. Burada, yasama yetkisinin “intra constitutionem” bir yetki olduğunu tekrar vurgulamakta fayda vardır. Eğer mevcut bir anayasal düzenleme bulunmaktaysa, yasama yetkisi bu anayasal düzenlemede kendisi için öngörülmüş usul ve kurallara uygun olarak kullanılmalıdır<sup>51</sup>.

Yasama yetkisinin asliliğinin diğer bir sonucu da, yasama organının anayasanın belirlediği amaçları gerçekleştirmek, anayasanın düzenlemeleri alanında uygulayıcı kanunlar çıkarmak yükümlülüğünün bulunmamasıdır. Buna karşın, kanunun uygulanmasını sağlamak, yürütmenin hem sorumluluğu kapsamındadır. ÖZBUDUN:“*Yasama organı, elbette anayasanın hedef ve amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olacak kanunları çıkarmalıdır. Ancak, bu hukuki değil, sadece siyasi bir yükümlülüktür. Hatta bazı kanunların belli bir süre içinde çıkarılmasını açıkça emreden anayasa hükümlerinin bile hukuki anlamda bir müeyyidesi yoktur.*”<sup>52</sup> şeklindeki ifadesiyle yasama organı anayasa karşısında bu anlamda bir sorumluluk altında bulunmadığını ifade etmiştir.

### 3.3. YASAMA YETKİSİNİN DEVREDİLMEZLİĞİ

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi Anayasalarımızda çeşitli şekillerde düzenlenmiştir. 1924 Anayasası’nın 6. Maddesine göre “*Meclis teşri salahiyyetini bizzat istimal eder.*” 1961 Anayasası’nın 5. maddesinde ise “*Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*” şeklinde yer almıştır. 1982 Anayasası’nın 7. maddesi “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.”

<sup>50</sup> Yeryüzünde anayasal düzenlemenin bulunmadığı iki ülke vardır. Bunlardan biri İngiltere, diğeri ise İsrail’dir. Anayasanın bulunmadığı bu iki ülkede de her zaman yasama yetkisi, yasama organlarınca kullanılmıştır. Yasama yetkisinin asliliğinin gerçek anlamı bu yetkinin anayasal düzenlemelerden dahi kaynaklanmıyor olmasından dolayı yasama organları yasama yetkisinin asliliği özelliğine dayanarak kanuni düzenleme yaparlar.

<sup>51</sup> GÖZLER (2007), s. 306.

<sup>52</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 192; GÖZLER (2007), s. 306.

kurallarını içerir. 1961 ve 1982 Anayasaları yasama yetkisinin devredilemeyeceğini açıkça belirtmiştir. 1924 Anayasası ise meclis tarafından yasama salahiyetinin bizzat kullanılacağını hüküm altına alarak, dolaylı bir şekilde yasama yetkisinin devredilemeyeceğini kapalı olarak ifade etmiştir.

Yasama yetkisinin devredilemezliği, Cumhuriyet dönemindeki bütün anayasalarda yer almasının bir amaç ve anlamı olduğu bulunmaktadır. 1961 Anayasası'nın 4 ve 1982 Anayasası'nın 6. maddelerinin son cümlesi *"Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz."* şeklindedir. Buna karşı Anayasalarda yasama yetkisinin devredilemeyeceğine dair bir hüküm yer almasa dahi, 1961 ve 1982 Anayasalarının bu benzer hükümleri gereğince yine de yasama yetkisi devredilemeyecektir<sup>53</sup>. Konuyla ilgili olarak 1961 Anayasası'nın 4. maddesi son cümlesinin, madde gerekçesinde, son cümleinin aynı zamanda Devlet yetkilerinin devredilmezliği fikrini de ihtiva ettiği ifade edilerek, 1961 Anayasası'nın yetki devredilmezliği kuralını içeren 5. maddesi ile bağlantı kurulmuştur<sup>54</sup>. Ancak genel kurul görüşmelerinde üzerinde ayrıntılı durulmamıştır. 1982 Anayasası'nın 6. maddesi son cümlesinin madde gerekçesinde ve görüşme tutanaklarında yetki devredilmezliği ile ilgili bir ifadenin bulunmadığını görülmektedir<sup>55</sup>.

Kural olarak, kanunun açıkça izin vermediği durumlarda hiçbir yetkili organ veya makam yetkisini devredemez<sup>56</sup>. Yetki devri, yetkisini devreden organ veya makamın olumlu yönde bir irade açıklamasını gerektirir. Yetkisini devredecek organın bir irade açıklaması yokken başka bir organ ya da

<sup>53</sup> TANÖR, Bülent – YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, YKY, İstanbul, Şubat 2001, s.265.

<sup>54</sup> ÖZTÜRK, Kazım, **İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları İle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C.II, İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966, s.1126-1144.

<sup>55</sup> **Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu 1982 Anayasası Görüşme Tutanağı**, TBMM Kütüphanesi, Ankara, C. 7, s. 328-341; **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, TBMM Kütüphanesi, C.8, s. 47-63, 111-121, C.10, s. 546; **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, TBMM Kütüphanesi, C.7, s. 336.

<sup>56</sup> GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref –TAN, Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C.1, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 325,326.

makamın yetkiyi alması, yetki devri değil yetki gaspıdır. Bazen de anayasa, yaptığı düzenleme ile normal şartlarda yasama organına ait olması gereken bir yetkinin yürütme organı tarafından kullanılmasını öngörebilir. Bu da olağanüstü hal KHK'lerinde olduğu gibi, yetkinin anayasadan ilkel olarak kaynaklanması nedeniyle bir yetki devri değildir<sup>57</sup>. Burada yetki devrinden değil, yürütmenin yetkisinin aslî-ikel- olmasından söz edilmesi gerekir. Yalnız bu ifadeye de bir itirazda bulunulabilir. Şöyle ki, *“Anayasayı da değiştiren, yapan yasama organıdır, dolayısıyla kendisine ait bir yetkiyi anayasaya hüküm koyarak başka bir organa devretmiştir.”* denilebilir.

Bir kanunla yetkiyi devretmek ile anayasa hükmüyle başka bir organa yetkiyi bırakmak arasında fark vardır. Yasayla yetki devrinde, yetkiyi devreden yasama organı, her zaman yetkiyi geri alabilir Anayasayla yetkinin yürütme organına bırakılmasında ise yetkiler her zaman kolayca geri alınamaz. Çünkü anayasaların değiştirilmesi daha zor şartlara bağlanmıştır.

Yetki devredilmezliği, Anayasa ve kanun hükümleri ile izin verilmediği sürece, sadece yasama yetkisi bakımından değil, tüm organ ve makamlarının yetkileri bakımından da söz konusudur<sup>58</sup>. Yasama yetkisinin devredilmezliği ile, klasik kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun bir kural olup böylece, kuvvetlerin tek elde toplanmaması ve anayasada, totaliter yapıya açılacak kapıların tamamen kapatılması sağlanmak istenmiştir<sup>59</sup>. Yasama yetkisinin devri, son derece hassas ve üzerinde çok tartışılan bir konudur. Devri, ne kadar yasaklanmaya çalışılsa da yasama yetkisinin özellikle yürütme organı elinde çeşitli şekilde işlemlere bürünerek ortaya çıktığı, inkar edilemeyecek bir olgudur<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 198.

<sup>58</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 192-193.

<sup>59</sup> ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1970, s. 169.

<sup>60</sup> ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s. 331.

Yabancı hukuk sistemlerinde de yasama yetkisinin parlamentoya ait olduğuna dair hükümler vardır<sup>61</sup>. Fransa'da 1958 Anayasası ile kanun alanı sınırlanarak bazı alanlarda da olsa sorun çözülmeye çalışılmıştır. 1958 Anayasasının 34. maddesi kanunla düzenlenebilecek konuları saymış, anayasanın diğer bazı maddelerinde de kanunla düzenlenebilecek alanlar açıklanmıştır. Fransız Anayasasında kanun alanı ile ilgili sınırların yanında Anayasanın 38. maddesinde, yürütmenin kanun ile düzenlenmesi gereken alanlarda parlamentodan yetki alarak düzenleme yapabilmesi, kanun gücünde kararname çıkarabilmesi hususu da düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi oldukça sınırlanmış olan yasama yetkisini, parlamento dışında yürütme ve bazı durumlarda da halk, yasa koyuculuk yaparak kullanabilmektedir<sup>62</sup>. Amerika Birleşik Devletleri'nde, Kongre yasama yetkisinin devri hususunda bazı noktalara dikkat etmeli, sınırları iyi çizmeli ve idari düzenleyici işlemlere aykırılık halinde verilecek cezaları tayin etmelidir<sup>63</sup>. Sert ve katı anayasalı bir sistemi olan ülkede, yetki devrine sık sık müracaat edilmesi tartışmalara sebep olmaktadır<sup>64</sup>. İngiltere de parlamento, yürütme organının gereken acil önlemleri alabilmesi için, geniş yetkiler kullanmasına izin vermektedir. Yasama işlerinin yoğunlaşması, yetkinin bir bölümünün yürütmeye devredilmesini zorunlu hale getirmekte, yetki kanunları ile anayasal kurallar çığnendiği takdirde bu bir anayasa değişikliği kabul edilmektedir. Ülkede, yürütmeye KHK çıkarma yetkisi veren yetki kanunları, kararnamelerin parlamentonun onayına sunulmasını zorunlu görmemektedir. Mahkemeler yetki kanunlarını denetleme yetkisine sahip değildir. Ancak bu kanunlara dayanılarak yapılan diğer genel kural koyucu işlemlerin yetki sınırları içinde kalıp kalmadığı mahkemelerce denetlenmektedir<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> KUZU (1985), s. 362.

<sup>62</sup> EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Kırilangıç Kitabevi, Ankara, 2006, s.158-160; OYTAN, Muammer, **Fransa, Almanya ve Türkiye'de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi**, İÜHF Yayınları, No.530, İstanbul, 1977, s. 558; TEZİÇ (2005), s. 22-24.

<sup>63</sup> ARSEL (1965), s. 332.

<sup>64</sup> TEZİÇ (2005), s. 19.

<sup>65</sup> EROĞUL (2006), s. 14; TEZİÇ (1972), s. 88; TEZİÇ (2005), s. 19.

Kanun Hükmünde Kararname düzenlemesinin anayasa hukukumuzda girdiği 1971 yılından önce devredilmezlik konusu, Anayasa Mahkemesi kararları ve doktrinde genelde, yasalarla yürütme organına verilen düzenleme yetkisinin başlama noktasının, diğer bir ifadeyle kanunla düzenlenmesi gereken konularda asgari düzenleme sınırının, ne olması gerektiği üzerinde yoğunlaşmıştır<sup>66</sup>.

Kanun Hükmünde Kararnamenin hukukumuzda girmesinden sonra ise, yasama yetkisinin devredilmezliği tartışmalarında öncelik KHK'ler lehine artmış ve yasama yetkisinin devredilmezliği genelde KHK'ler açısından incelenmiştir<sup>67</sup>. Fakat, Anayasa Mahkemesi'nin yasama yetkisinin devredilmezliği bağlamında yaptığı yargı denetiminde, KHK'leri yasama yetkisinin devredilmezliği ile ilişkilendiren kararları yanında, devredilmezlik kuralı ile ilgili diğer konulardaki kararları da, önemini korumaya devam etmiştir.

1982 Anayasası'nda, yürütme organına kanunla belirlenecek sınırlar dahilinde veya ilgili yetki kanunu çerçevesinde, kanunla düzenlenmesi gereken konularda düzenleme yapabilme ve kanun hükümlerini değiştirebilme yetkisinin verildiği görülmektedir. Bu hükümlerin içtihatlarda genel kuralın istisnalarının olduğu ifade edilmekle beraber, Anayasa'nın hangi maddelerinin genel kurala istisna getirdiği konusunda, değişik görüşler ileri sürülmüştür<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> ESEN, Bülent Nuri, **Anayasa Mahkemesine Göre Türk Anayasa Hukuku Anlayışı**, AÜHF Yayınları, No.206, Ankara, 1966, s. 64-68; ARSEL (1965), s. 331,332.

Bu konuda Anayasa Mahkemesinin 28.03.1963 tarih ve E. 1963/04, K. 1963/71 sayılı kararı için bkz. [www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1963/K1963-071.htm](http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1963/K1963-071.htm) (ET: 02.06.2009),

Anayasa Mahkemesinin 25.10.1969 tarih ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararı için bkz. [www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1969/K1969-57.HTM](http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1969/K1969-57.HTM) (ET: 02.06.2009)

<sup>67</sup> GÖZLER (2000), s. 368.

<sup>68</sup> TEZİÇ'e göre, Anayasanın 7. maddesindeki kurala rağmen, yasama organının yürütmeye hangi konularda kanun niteliğinde, kanun gücünde düzenleme yapma yetkisi verebileceği istisnai olarak Anayasada belirlenmiştir. Anayasanın 73/4 ve 167/2. maddelerinde, vergilerin muafık, istisna, indirimler ve oranlarına ilişkin ve dış ticarete vergi dışı ek mali yükümlülükler getirmek üzere kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceği, 90/3. maddede kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılacak ekonomik, ticari, teknik ve idari andlaşmaların onaylanmalarının bir kanunla uygun bulunmasına gerek olmadığı, 123/3. madde de kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya kanunun açıkça

Anayasanın 91. maddesindeki kanun hükmünde kararnameler ve 73/4, 167/2, 90/3. madde hükümleri çerçevesinde yürütme organına verilen yetkiler, genel kural olan yasama yetkisinin devredilmezlik niteliğinin istisnalarıdır. Çünkü anayasa koyucu bu maddelerdeki hükümlerle, yasama prosedürünün yavaş işlemesi ve iş yoğunluğunu da dikkate alarak; ekonomik, teknik, sosyal vb. alanlarda olabilecek hızlı gelişmelere yürütmenin acil müdahale edilebilmesini öngörmüştür. Olağan şartlarda kanun konusu olması gereken bu düzenlemeler, Anayasanın yetki devrine izin veren istisnai hükümlerine göre yürütmenin kanunla yetkilendirilmesi sonucunda, idari bir işlemle yapılabilecektir.

1982 Anayasası'nın diğer maddelerinde de, yine 7. maddedeki kurala benzer genel kurallar konulmuş olup, istisnalar getirilmiştir. Örnek olarak, Anayasanın 125. maddesinde *"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır."* denildikten sonra devamında bu genel kurala bazı istisnalar getirilmiştir. Bununla da yetinilmeyerek; şekli açıdan yürütme işlemi olan KHK'lerin, Anayasanın 125. maddesi gereğince en azından TBMM tarafından onaylanıncaya kadarki sürede, idari yargı denetimine tabi olması gerekirken, Anayasanın 148. maddesi ile anayasa yargısına tabi olduğu belirtilmiştir.

---

verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceği, hükümleri konularak genel kurala istisnalar getirilmiştir. Bu hükümler anayasal yetki devrinin öngörüldüğü durumlardır. (TEZİÇ (2005), s.18.); ÖZBUDUN'a göre yasama yetkisinin devredilmezliği kuralı ile kanun hükmünde kararnamelerin düzenlendiği Anayasa hükümleri arasında bir çelişki değil genel kural-özel kural ilişkisi vardır. KHK'ler yasama yetkisinin devri sonucunda, yürütme organının düzenlediği maddi anlamda yasama işlemleridir. ÖZBUDUN, Anayasa Mahkemesi kararlarına da atıf yaparak, Anayasa'nın 73 ve 167. maddelerindeki durumlarda da yetki devrinin olduğunu belirtmektedir. (ÖZBUDUN (2004), s.197-198.); GÜRAN'ın 1961 Anayasası için yaptığı değerlendirmeden, Anayasanın 106 (bakanlıkların kuruluşu) ve 112/3. (kanunun verdiği yetkiye dayanarak kamu tüzel kişiliğinin kurulması) maddelerindeki durumları yetki devri olarak gördüğü anlaşılmaktadır.

(GÜRAN, Sait, **İfade Hürriyeti Üzerinde İdare'nin Yetkileri**, İÜ Yayınları, İstanbul, 1969, s.410.); UYGUN da 1982 Anayasası'nın 73/4, 167/2, 90/3 ve 123/3. maddelerindeki hükümler çerçevesinde yürütme organının kanunla yetkili kılınmasını, yetki devri olarak değerlendirmektedir. (UYGUN, Oktay, **1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1992, s. 103-109.); KANETİ de Anayasa'nın 7. maddesindeki kuralın genel nitelikte olduğunu, bu kuralın Anayasa'nın değişik maddelerindeki özel kurallar göz önünde tutularak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. (KANETİ, Selim, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Yasama Yetkisi ile Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Sınırları", **İÜHF**, C.54, S.1-4, 1991-1994, s. 33-34).

### 3.4. YASAMA YETKİSİNİN KAPSAMI

Parlamentolara anayasalarda kanun yapma, değiştirme, kaldırma, çeşitli parlamento kararları alma gibi değişik görev ve yetkiler verilmiştir. Ülkemizde “yasama yetkisi”, 1924 Anayasası’nın 5 ve 6., 1961 Anayasası’nın 5. ve 1982 Anayasası’nın 7. maddelerinde geçen bir ifadedir. 1924 Anayasası’nın genel kurul tutanaklarında, yasama yetkisinin (teşrî salâhiyeti) kapsamının ne olduğu konusunda bir konuşma yapılmadığı görülmektedir<sup>69</sup>.

1961 Anayasası’nın yasama, yürütme ve yargı organları ile ilgili 5, 6 ve 7. maddelerinin birlikte düzenlenen gerekçelerinde yasama yetkisi ile ilgili bir kaydın olmadığı görülmektedir<sup>70</sup>. 1982 Anayasası’nın ilgili 7. maddesinin gerekçesinde, “*Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Bu nüfusu milyonlara varan modern devletlerde demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durumdur. Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak Anayasanın 99 ve 129. maddeleri hükümleri saklıdır*”<sup>71</sup> şeklinde bir ifade mevcuttur.

1982 Anayasasının görüşülmesi sırasında, özellikle kanun hükmünde kararnamelerle ilgili ayırık bir hükmün konulup konulmaması tartışılırken, kanun gücündeki, kanun niteliğindeki işlemleri, yürütmenin acil durumlarda yapması, yapabilmesi gereği üzerinde durulmakla,<sup>72</sup> kanaatimizce yasama yetkisinden kastedilenin kanun gücünde, kanun niteliğinde işlem yapmak olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Anayasa Komisyonu ve Danışma Meclisi tutanaklarına bakıldığında, asıl olarak, kanun niteliğinde bir işlem yapmanın Anayasanın diğer maddelerinde yürütme organına devredilip devredilmediği konusunun tartışıldığı görülmektedir<sup>73</sup>. Ayrıca Anayasa Komisyonunun kabul

<sup>69</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref A.- SEZGİN, Zekai, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, AÜSBF İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, Enstitü Yayın No.3, s.104; **TBMM Zabıt Ceridesi**, TBMM Matbaası, C.7, Ankara, 1970, s. 537.

<sup>70</sup> AYDOĞDU, Emine, **Teşkilat-ı Esasiye’den Günümüze Anayasalar**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 49-50.

<sup>71</sup> KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2003, s. 32.

<sup>72</sup> **Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu 1982 Anayasası Görüşme Tutanağı**, TBMM Kütüphanesi, Ankara, C.7, s.386-389, C.8, s. 1-6.

<sup>73</sup> **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, TBMM Kütüphanesi, C.8, s. 66-79, C.10, s. 546-550.

ettiği metnin gerekçesinde, Danışma Meclisinde kabul edilenin aksine son fıkradaki kanun hükmünde kararnameler ile ilgili istisna hükmünün, bu yetkinin amaç ve kapsamının Anayasanın ilgili maddelerinde açıkça belirtildiği gerekçesiyle,<sup>74</sup> çıkartıldığı ve de Milli Güvenlik Konseyinde maddenin, istisna olmaksızın, geldiği şekliyle tartışılmadan aynen oylanıp kabul edildiği görülmektedir<sup>75</sup>. Görüleceği üzere yasama belgelerinde yasama yetkisinin kapsamı konusunda açıklayıcı donelere rastlanmamaktadır.

1982 Anayasasının 7. maddesindeki “yasama yetkisi”nden, kanun yapma yetkisinin mi yoksa TBMM’nin tüm yetki ve görevlerinin mi anlaşılması gerektiği konusunda doktrinde farklı görüşler ileri sürülmüştür:

YÜZBAŞIOĞLU; Meclise ait olan ve devredilemeyen yasama yetkisini, anayasadan sonra ilk-el düzenleyici kural koyma yetkisi olarak anlamak gerektiği, Yasama organının düzenleme alanına giren işlemlerin başlıcası kanun olduğu ve dolayısıyla devredilemeyen yasama yetkisinin, kanun yapma yetkisi olduğunu ifade etmiştir<sup>76</sup>.

TANİLLİ; TBMM’nin yetkilerinin içine nelerin girdiği konusunda Anayasanın değişik maddelerinde hüküm altına alındığı ve yasama yetkisinden TBMM’nin tüm yetki ve görevlerinin anlaşılması gerektiğini ima etmiştir<sup>77</sup>.

BALTA; şekli anlamda kanun yapma yetkisinin başka bir organa devredilemeyeceğini, şekli kanunla yapılması gereken bir düzenlemenin başka bir organa bırakılamayacağından hareketle, yasama yetkisinden

<sup>74</sup> MGK Anayasa Komisyonu gerekçesi için bakınız, AYDOĞDU (2005), s. 256.

<sup>75</sup> **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, TBMM Kütüphanesi, C.7, s.336.

<sup>76</sup> YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Anayasa Hukukunun Temel Kavramları ve Türk Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 67.

<sup>77</sup> TANİLLİ (2000), s. 315.

anlaşılması gerekenin şekli anlamda kanun yapma yetkisi olduğunu ifade etmiştir<sup>78</sup>.

GÖZLER; “Türkiye Büyük Millet Meclisine ait ve 1982 Anayasası’nın 87’inci maddesinde sayılan yetkililerdir.” şeklinde bir tanım yaparak yasama yetkisini TBMM’nin yetki ve görevleriyle özdeşleştirmiştir<sup>79</sup>.

SABUNCU; TBMM’ye verilen yasama yetkisinin yasa yapmaktan ibaret olmadığı ve yasama organının bunun dışında da görev ve yetkileri var olduğunu ifade etmiştir<sup>80</sup>.

ALDIKAÇTI; “yasama organının yetkisinin devredilemeyeceği kuralının klasik kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun bir hüküm olduğunu, her organın kendi alanında sınırlayıp, kuvvetlerin tek elde toplanmasına engel olmak amacıyla Anayasada bu hükmüm getirildiğini, ancak yürütme organına, yasamanın denetiminde olması şartıyla devlet işlerini yapabilmesi için hükümet programına göre faaliyette bulunabilme imkanlarının hukuken verilmesi gerektiğini ifade etmiştir<sup>81</sup>.

DURAN’a göre yasama yetkisi, kanun koyma, değiştirme ve kaldırmak yetkisidir. Hatta burada bahsedilen kanun maddi anlamda kanundur. Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu gibi diğer kanunlar, 1961 Anayasası’nın 5. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği yasağı kapsamına girmez<sup>82</sup>.

TEZİÇ, “Anayasada, kanunla düzenleneceği belirtilen konuların başka bir organ tarafından düzenlenemeyeceği ve yasama organınca düzenlenmesi gereken bir konuyu yürütme organının düzenlemesine devreden bir kanunun, ilkel ve genel bir yetki olan yasama yetkisini ortadan kaldıracağını ifade ederek, yasama yetkisinden kanun koyma, değiştirme ve kaldırmayı

<sup>78</sup> BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I (Genel Esaslar)**, AÜSBF Yayını, Ankara 1970, s. 167.

<sup>79</sup> GÖZLER (2000), s. 363.

<sup>80</sup> SABUNCU, Yavuz, **Anayasa’ya Giriş**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 109.

<sup>81</sup> ALDIKAÇTI (1970), s. 169-170.

<sup>82</sup> DURAN, Lütfi, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, **İÜHFİM**, C.30, S:3-4, 1964, s. 487,488.

kastettiğini anlatmak istemiştir”<sup>83</sup>. Ancak yazar, TBMM kararı ile yenilenmesi gereken seçimlerin, kanunla yenilenmesi karşısında; Anayasa Mahkemesine yapılan bir başvuruyu Mahkemenin, Anayasaya uygun olmak şartıyla TBMM kararıyla yapılması gereken bir işlem yasama yetkisinin genelliği çerçevesinde kanunla da yapılabilir, gerekçesiyle reddetmesi sonucunda, ilgili kararı eleştirirken; TBMM’nin kanun yapmakla Cumhurbaşkanına kanunu iade hakkı tanıdığını, bunun da yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına aykırı olduğunu belirterek, yasama yetkisini geniş anlamda yorumlamış, yasama yetkisini TBMM’nin yetki ve görevleriyle eşdeğer tutmuştur<sup>84</sup>.

ÖZBUDUN; “anayasalarda yasama yetkisinin TBMM’ye ait olduğu ve devredilemeyeceği belirtilmiş ancak yasama yetkisinin ne olduğu tanımlanmamıştır. TBMM yetkilerini kanun veya karar şeklinde işlemlerle kullanacağından yasama yetkisi “Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun yapma veya parlamento kararları alma yetkisidir.” Ancak yazar, böyle bir tanımın bizi fazla aydınlatmayacağını belirtmiş ve 1982 Anayasası’nın 7. maddesi gerekçesinde geçen “Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez.” ifadesine de atıf yaparak Anayasa koyucunun yasama yetkisini; kanun koyma, değiştirme ve kaldırma olarak gördüğünü ifade etmiştir. Yazar yine 1982 Anayasası’nın 7. maddesi ile neyin yasaklandığını açıklarken, kanun adı altında veya kanuna eşdeğerde ya da kanun gücüne sahip hukuki işlemler yapma yetkisinin yasaklandığını, bir düzenleyici işlemin mevcut kanunları değiştirme, yürürlükten kaldırma gücü varsa bu işlemin kanun niteliğinde, kanun gücünde olduğunu belirtmiştir”<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> TEZİÇ (2005), s. 17; TEZİÇ (1972), s. 87.

<sup>84</sup> TEZİÇ, Erdoğan, “Parlamento Kararı ve Kanun”, **Anayasa Yargısı** 5, AMY, Ankara, 1989, s.125.

<sup>85</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 187,193.

1982 Anayasasının 7, 8 ve 9. maddelerinde, yasama, yürütme ve yargı faaliyetleri fonksiyonel ayırım esas alınarak yasama yetkisi, yürütme yetkisi ve görevi ile yargı yetkisi kenar başlıkları altında düzenlenmiştir. Ancak söz konusu madde metninin düzenlemesi, yapılan işlemin niteliğine göre değil işlemi yapan organa göre olmuştur<sup>86</sup>.

Yasama yetkisi, “bir ülkede yasalar çıkarabilme hak ve görevi”<sup>87</sup> olarak tanımlanmaktadır. Yasama yetkisinin devredilmezliği kuralının Anayasalarda ifadesini bulan hükümlerinde, yasama yetkisi denilirken, kanun yapma işlemi anlatılmak istenmiştir. 1982 Anayasası’nın 7. maddesi gerekçesinde “Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez.” denilmiştir.

Yasama organının diğer yetkileri, parlamento kararı biçiminde kullandığı yetkileri, zaten nitelikleri gereği sadece yasama organı tarafından yapılabilecek, yasama organına özgü işlemler olduğundan bunların devredilmesi mümkün değildir. Aynı şekilde yasama yetkisinin genellik ve aslilik niteliğinde geçen yasama yetkisi teriminden de kanun yapma yetkisi anlaşılmalıdır. Çünkü yasama yetkisinin bu iki özelliği, yasamanın kanun şeklinde yaptığı işlemler ile yürütmenin genel düzenleyici işlemlerini ayırt etmekte veya özelliklerini karşılaştırmakta kullanılan kriterlerdir.

Sonuç olarak yasama yetkisinin kapsamı ülkemizde çok geniş tutulmuştur. Anayasadaki bazı istisnalar dışında Herhangi bir sınırlama getirilmemiştir.

<sup>86</sup> TEZİÇ, Erdoğan, Egemenliğin Kullanılmasında Yetkili Organlar, **Milliyet**, 14 Ağustos 1982; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Parlamente Rejimlerde ve Türkiye’de Yürütme Kuvveti**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1996, s. 334.

<sup>87</sup> YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2002, s. 1329.

#### 4. YASAMA ORGANI

Demokrasilerde demokratik kurumların başında yasama organı gelmektedir. Yasama devlet olmanın zaruri sonucudur. Bu nedenledir ki yasama faaliyetlerinde bulunmak devletle beraber başlamıştır<sup>88</sup>. Yasama organı bir anlamda parlamento ile özdeştir. Parlamentolar, yasama gücüne ve yetkisine sahip kurullardır. Kelime anlamı olarak, müzakere eden, yani bir karara varmak üzere, belli konular üzerinde konuşan heyet demektir. Tarihte 13. yüzyılın başlarından itibaren parlamento terimi kullanılmaya başlanmıştır. Parlamentonun doğuş yeri İngiltere'dir<sup>89</sup>.

İngiltere'de<sup>90</sup> 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 halinde 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. Meclisin toplanması için belli bir zaman ve çalışma süresi bulunmamaktaydı. Sadece toplanma amacına yönelik sorunların çözümlenmesine kadar çalışmalarına devam ederdi. Bu meclislerin esas fonksiyonu, kralın çıkarlarına hizmet etmek, alınan her kararı halkın tepkisini çekmeyecek konuma getirmektir. Sonradan bu usul değiştirilerek seçilen vekillerin üç-dört sene gibi daha uzun bir zaman görevde kalmaları ve parlamento adı verilen bir meclis meydana getirmeleri sağlanmıştır. Parlamenter sistem, İngiltere'de yerleştikten sonra, parlamento<sup>91</sup> bu sistemin unsurlarından biri haline gelmiştir.

<sup>88</sup> ÖZER (2005), s. 217-218.

<sup>89</sup> YAVUZ (2008), s. 7.

<sup>90</sup> URAN, Peri, **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, Yetkin, Ankara, 2008, s. 136-137.

<sup>91</sup> Devletlerin çoğunda, üye sayıları ve yetkileri ülke şartlarına göre değişen parlamentolar mevcuttur. Her ülkede kanun yapmak, yeni kurallar tanzim etmek yetkisi parlamentolara verilmiştir. Eskiden kanun yapmak yetkisi tek kişiye (kral, imparator vb.) ait olduğu için parlamentonun yükselişi büyük mücadeleler sonucu gerçekleşmiştir. Parlamento tek meclisli veya birden fazla meclisli olabilmektedir. Örnek olarak, İngiltere'de, ABD'de, Fransa'da, İspanya'da iki meclisli parlamento

Parlamente rejim tarihsel gelişmelerin ürünüdür ve esas anlamıyla 18. ve 19. yüzyıllarda İngiltere'deki uygulamalarla ilk kez ortaya çıkmıştır. Diyebiliriz ki; parlamente rejim üç aşamalı olarak gelişen monarşik rejimin sonuncu biçimidir. Mutlak monarşilerin yükselen burjuvazinin talepleri karşısında meşruti monarşilere dönüşmesi sonrası, parlamente monarşi diyebileceğimiz dönemle beraber parlamente sistem Avrupa ülkelerinde gelişmeye ve yerleşmeye başlamıştır. Kıta Avrupa'sında, parlamente rejim ilk olarak 1814 yılında Fransa'da kurulmuş, Fransa'yı Belçika ve Norveç izlemiştir<sup>92</sup>. Genelde parlamente sistemlerde iki başlı yürütme vardır. Bu yürütme ikiliğı; Devlet başkanı (kral veya cumhurbaşkanı) ve Başbakan'dan (hükümet ve bakanlar kurulunun başı) oluşur. Parlamente sistemde Başbakan'ın yetkileri Devlet başkanına göre çok daha kapsamlı olmalıdır; aksi takdirde parlamente sistem değıl yarı-başkanlık sistemi oluşur. Parlamentarizm esas itibariyle üç ilkeye dayanır; yürütme ve yasama arasında eşitlik, iki güç arasında işbirliğı ve her iki gücün birbiri üzerinde sahip oldukları etkileme yetenekleri. Parlamente sistemde genellikle çift-meclisli (bicameral, Meclis-Senato) yapı görülür ancak Türkiye örneğinde olduğu gibi tek meclisli parlamente sistem de olabilir. Parlamente sistemde kabinenin (yürütme) uygulamalarının parlamento tarafından denetlenmesi ve yasaların parlamento tarafından (yasama) yapılması esastır.

Parlamente sistemler, hükümetin üstün olduğu parlamente rejimler ve parlamentonun üstün olduğu parlamente rejimler olarak ikiye ayrılabilir. Hükümetin üstün olduğu parlamente rejimlere verilebilecek en iyi örnek İngiltere'dir. Bu ülkedeki iki partili siyasal sistem ve çoğunluk seçim sistemi nedeniyle gücün tek bir partide toplanması ve parti içi demokrasinin sınırlı oluşu nedeniyle başbakanların büyük güç sahibi olması bunda etkilidir. Ayrıca başbakanların kanun hükmünde kararname yetkileri vardır. Türkiye de

---

bulunmaktadır. Türkiye'de 1876 Kanun-ı Esasi iki meclisli, 1921 ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunları tek meclisli, 1961 Anayasası iki meclisli 1982 Anayasası tek meclisli, parlamento usulünü kabul etmiştir.

<sup>92</sup> YAVUZ (2008), s. 6.

Cumhurbaşkanı'nın aşırı yetkileri sayılmazsa bu sisteme örnek gösterilebilir. Parlamantonun üstün olduğu parlamenter rejimler daha çok geçmişte görülen (Fransız 3. ve 4. Cumhuriyeti, Federal Batı Alman Cumhuriyeti) ve başbakan ve hükümetin yetkilerinin sınırlı olduğu rejimlerdir. Çok partili siyasal sistem ve nispi temsil seçim sisteminin uygulandığı ülkelerde rejimler bu iki sistem arasında yerlerde konumlanırlar.

Başkanlık sisteminde<sup>93</sup> ise parlamenter sistemden farklı olarak devlet başkanı veya Cumhurbaşkanı direkt halk tarafından seçilir. Bu sistemde yürütme devlet başkanı ve onun oluşturacağı kabineye, yasama ise Meclis'e aittir ve güçler bölüşülmüştür. Başkan halk tarafından seçildiği için güvenoyu alması gerekmez ve Meclis tarafından düşürülemez. Başkanlık sistemine en uygun örnek Amerika Birleşik Devletleri'dir. Zaten başkanlık sistemi daha çok Amerika (Kuzey ve Güney Amerika) ülkelerinde görülür. Başkanlık sisteminde bir anlamda yürütme Başkan'a, yasama Kongre'ye aittir. Başkanın Kongre'yi (Meclis) dağıtma yetkisi yoktur. Kongre'nin de Başkan'a güvensizlik oyu vererek düşürme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Başkan veto yetkisiyle Kongre'nin işleyişine müdahalede bulunabilir. Halk tarafından seçilen ve tüm yürütme erkini elinde bulunduran Başkan kabineyi tamamen kendisi seçer ve başka partilerden kişilerle de çalışabilir. Kabine üyeleri senatör veya kongre üyesi olmak zorunda değildir. Bu sistemde güç tek bir kişiyle özdeşleşmekte, başkana çok fazla yetki verilmektedir.

Başkanlık sisteminde Başkan seçildiği 4 yıl (ABD) süreyle sorumsuzdur ve tüm yürütme erkini elinde bulundurur. Ancak istediği yasaları çıkarabilmek için Kongre'yi ikna etmek zorundadır. Başkanlık sistemi demokratik krizlere daha açıktır. Latin Amerika ülkelerinde Başkan'ın geniş yetkileri nedeniyle geçmişte sık sık diktatoryal rejimler kurulmuştur. Yine askeri darbeler bu ülkelerde sık görülmüştür. Başkan'ın Kongre'yi ikna

<sup>93</sup> Başkanlık hükümeti sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZER, Attila, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara, 1998.; TUNÇ, Hasan, "Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı", **İdarecinin Sesi Dergisi**, C.II., S.1., Ocak 1998.

edememesi durumunda bu sistemde kilitlenme (deadlock) meydana gelebilir. Başkan istediği hiçbir yasayı Kongre'den geçiremez. Demokrasinin özü kabul edilen çatışma ve uzlaşu bu sistemde fazla görülmez.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **ÇİFT MECLİS SİSTEMİ VE YASAMA FONKSİYONU İŞLERLİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

#### **1. ÇİFT MECLİS SİSTEMİ**

##### **1.1. KAVRAM**

Çift meclis kavramı, hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı ilkesi, kişi hak ve özgürlükleri gibi kamu hukukunun temel kavram ve kurumlarından biri olarak ifade edilebilir. Ancak bu kavramı sistemin olmazsa olmaz şartı olarak da görmemek gerekir. Çünkü çift meclis yapısını ülkelerin temel dinamikleri çerçevesinde geliştiğini ifade etmek mümkündür. Çift meclis, kısaca devletin üç temel görevinden veya gücünden biri olan kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetki veya görevini elinde bulunduran yasama organının iki meclisli olmasını anlatan bir örgütlenme biçimidir. Bu bağlamda, parlamento yetkilerinin iki ayrı meclis tarafından birlikte kullanılmasını ve yasama yetkisinin bu iki meclis eliyle yerine getirilmesini ifade eden sisteme, çift meclis sistemi denmektedir. Günümüzde dünya üzerinde bulunan ülkelerin yaklaşık üçte birinde çift meclis sisteminin uygulandığı görülmektedir<sup>94</sup>.

##### **1.2. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE TARİHSEL GELİŞİMİ**

Parlamentonun tek veya çift meclisten oluşması toplumun sosyal ve siyasi yapısı, içinde bulunduğu tarihi şartları, devletin temel kuruluşu, siyasi ve iktisadi anlayışı paraleldir. Bu kapsamda, ikinci meclisi, her çeşit sosyal kurumda olduğu gibi teoriden ziyade toplumun özel şartları ortaya çıkarmaktadır. Tarihi perspektifle değerlendirildiğinde, aristokratik geleneğe

---

<sup>94</sup> URAN (2008), s. 24.

sahip olan ülkelerde, soyluların da ayrıca temsilinin sağlanması zorunluluğu, halkın temsilcilerini içeren meclisin yanında bir ikinci meclisin bulunması gerektiği sonucunu doğurmuştur. Bunun özünde aristokratların kendilerini halktan soyutlama ve ayrı bir temsil imkanıyla belirli ayrıcalıkları kazanma isteği yatmaktadır. Bunun sonucu olarak da çift meclisli parlamento, sosyal tabakalaşmanın yarattığı zorunluluk olarak kendiliğinden ortaya çıkmıştır<sup>95</sup>. Bunun önemli örneği de İngiltere'dir<sup>96</sup>. Başka bir ifadeyle, iki meclis sisteminin teorisi uygulamadan sonra oluşturulmuştur.

Tarihi süreçte, İngiliz siyasal ve sosyal hayatında krallar, devlet yönetimine ilişkin kararlarını “Magnum Concilium(Krallık Meclisi)” denilen bir kurula danışarak almışlardır. Krallık Meclisi, baronlar, yüksek rütbeli din adamları ve kontluk temsilcilerinden oluşmaktaydı. Ancak, 1215 Büyük Şartından (Magna Carta) sonra, vergi alınacak büyük toprak sahibi feodal senyörlerin (baronlar) temsili ile oluşan Büyük Konsey'in (Great Council, Magnum Concilium) yapısı zamanla genişlemiş ve anılan Konsey'e baronların, yüksek düzeydeki din adamlarının dışında, şövalyeler, şehir ve kasabalardaki esnaf ve tüccarların temsilcileri ve alt düzeydeki din adamları da katılmaya başlamışlardır. Halk tarafından seçilen temsilcilerin Krallık Meclisine katılmasıyla 1295'de “Model Parlamento” diye adlandırılan “Commun Concilium” (Temsilciler Meclisi) kurulmuştur<sup>97</sup>. Ancak eskiden beri temsil edilen ve Kral tarafından toplantıya ismen çağrılan feodal senyörlerle, üst düzey din adamlarının; parlamentoya sonradan katılan şövalyeler, şehir ve kasabalardaki esnaf ve tüccar temsilcileri ve alt düzey din adamları ile birlikte oturmak istememeleri nedeniyle, yasama organında iki ayrı kesim oluşmuştur<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> YAVUZ (2008), s. 12.

<sup>96</sup> KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İÜHF Yayınları, No. 351, İstanbul 1971, s. 354.

<sup>97</sup> ARSEL, İlhan, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **AÜHFD**, C. 11, Y. 1954, S. 3-4, s. 66-68.

<sup>98</sup> ONAR, Erdal, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, 2003, s. 26.

1330-1340 yılları arasında, sosyal sınıflar arasındaki sınıfsal uyumsuzluk sonucu parlamento önce ikiye, sonra da üçe bölünmüştür. Baronlarla yüksek rütbeli din adamları Krallık Meclisinin diğer üyelerinden ayrılarak “Lordlar Kamarası” adıyla anılan ayrı bir soylular meclisi oluşturmuşlar ve 1332 yılından itibaren iki ayrı kurul olarak toplanmaya başlamışlardır. Bunu kilise temsilcileri izlemiş, kiliseye ait işlerle uğraşmak üzere “Convocatia” denilen ayrı bir “Rahipler Meclisi” kurmuşlardır. Nihayet geriye kalan kontluk temsilcileriyle şehir ve kasaba temsilcileri de kendi aralarında “Avam Kamarası” adını verdikleri “Halk Meclisi”ni oluşturmuşlardır. Sonraları, Krallık Meclisinin parçalanmasından doğan bu üç ayrı meclisten “Rahipler Meclisi” yalnızca din işleriyle ilgilenmek üzere kiliselerine geri dönmüştür<sup>99</sup>. Bunun sonucunda İngiliz parlamento hayatında yalnızca “Lordlar Kamarası” ile “Avam Kamarası” kalmıştır. İngiltere’nin bugünkü çift meclisi bu yapılanmadan doğmuş ve bugünkü manasıyla parlamento kurulmuştur<sup>100</sup>. Çağdaş anlamda çift meclisli parlamentonun böylece kendiliğinden oluştuğu kabul edilmektedir<sup>101</sup>. Bu bağlamda modern anlamdaki çift meclisli parlamento yapısının, ülkelerin kendi iç dinamiklerine bağlı olarak tarihsel sürece ve ihtiyaçlara bağlı olarak oluştuğunu söylemek mümkündür.

Bu gelişmelerin sonucu olarak, İngiliz parlamentosunun alacağı kararların her iki meclisçe ayrı ayrı kabul edilmesi gerektiği kuralı da uygulamaya konulmuştur. Bu nedenle, parlamento kararları iki meclisin onayı olmadan yürürlüğe girememektedir.

İngiltere’de sosyal sınıflar arasındaki tabakalaşma sonucu kendiliğinden ortaya çıkan çift meclis sistemi, federal devletlerde bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü, bu tür devletlerde, biri federe

<sup>99</sup> ARSEL, İlhan, **Çift Meclis Sistemi**, (Basılmamış Teksir) İstanbul Üniversitesi Merkez Kütüp., No: 1953/544, s. 4-5.

<sup>100</sup> Pratik bir gelişme sonucu ortaya çıkan bu durum, 17. yüzyılın sonunda Locke (1632-1704) ve 18. yüzyılda da Montesquieu (1689-1755) tarafından işlenmeye başlanmış, kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınabilmesi için iki meclisli sistemin gerekli olduğu savunulmuştur.

<sup>101</sup> BAŞGİL, Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. 1, Fasikül 2, İstanbul, 1960, s. 380.

devlet, diğeri federal devlet olmak üzere birbirinden farklı iki ayrı temsil olgusu söz konusudur. Başka bir ifadeyle, ilk meclisin bütün ülke yurttaşlarını temsil etmesine karşılık; ikinci meclis, federe devletleri temsil eden bir meclistir. Örnek olarak, ABD'de Temsilciler Meclisi bütün yurttaşları temsil etmekte iken Senato her federe devletin eşit sayıda seçtiği üyelerden kurulmakta ve federe devletleri temsil etmektedir<sup>102</sup>. Amerika'da hala yürürlükte olan bu sistem, 1787 yılında Kurultay'da 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 görmüştür. Bu düşünceye göre, çift meclis sistemi kurularak, temsilciler meclisinin her devletin nüfusuna göre; senato ise eşit sayıda temsilciden teşekkül ettirilmelidir. Kabul gören bu düşünceye uygun olarak çift meclis sistemi benimsenmiştir<sup>103</sup>.

Monarşik bir rejimde ortaya çıkan bu sistem, zamanla demokratik rejimlerde de yer almaya başlamıştır. Bunun da sebebi demokrasiye karşı duyulan güvensizlik olarak ifade edilmiştir. Bu bağlamda demokratik ülkelerde çift meclis sistemini kabul etme eğilimi, demokrasinin tehlikelerini önlemek ve sakıncalarını azaltmak sebebiyle ortaya çıkmıştır<sup>104</sup>. Bunun önemli örneklerinden birisi ülkemizde 1961 Anayasasının getirdiği çift meclisli yapıda karşımıza çıkmaktadır. 1924 Anayasası, demokratik bir anlayışa sahip olmakla beraber, bu demokrasi anlayışı çoğulcu değil çoğunlukçu bir yapıdadır. Temel olarak, 1924 Anayasası, "*Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir (Md.3)*" ve "*Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır (Md.4)*" hükümlerini taşımaktadır. Bu hükümlerde açıkça görüldüğü üzere meclis, egemenliğin kullanılmasında tek yetkili kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. 1950-1960 yılları arasında da, parlamentoda çoğunluğu tek bir partinin ele geçirmesi ve karşılaşılan bazı sıkıntılar sistemi tartışılır hale getirmiştir. ALDIKAÇTI da bu

<sup>102</sup> TEZİÇ (2005), s. 369.

<sup>103</sup> KINACI, Naci, "Demokrasi Rejiminde İkinci Meclis", *Forum*, C.14, S. 169, 1960, s. 10.

<sup>104</sup> ARSEL (1953), s. 3.

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 belirtmiştir<sup>105</sup>. Tüm bu süreç sonucunda, 1961 Anayasası ile çift meclis sistemi uygulamaya konulmuştur.

Yaşanılan tüm olumsuz süreçten 1924 Anayasası sorumlu tutulmuş ve ikinci bir meclisin bulunmayışı önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir. 1961 Anayasasında parlamentonun iki meclisli hale getirilmek suretiyle Cumhuriyet Senatosunun kurulması bu aşamaların bir sonucu olarak değerlendirilmiştir.

*“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”<sup>106</sup>.*

Son yüzyıldan bu yana, ikinci meclislerin farklı bir tipi ortaya çıkmıştır: iktisadi ikinci meclisler. Coğrafi bir çerçevede içinde gruplandırılan seçmenlerin seçtiği, birinci meclis karşısında, “korporatif” ya da “mesleki” bir oylamaya göre seçilen meclislere de iktisadi meclisler denilmektedir<sup>107</sup>. II. Dünya Savaşı öncesi Romanya (1923 Anayasası) ve Yunanistan’da (1927

<sup>105</sup> ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukunun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 3. Baskı, İÜHF yay, İstanbul, 1978, s. 108.

<sup>106</sup> ONAR (2003), s. 27-28.

<sup>107</sup> TANİLLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi**, Çağdaş Yayınları, 8. baskı, Haziran 1996, s. 257.

Anayasası) görülmüş olan korporatif çift meclis sistemi, günümüzde 1937 Anayasası ile İrlanda'da uygulanmaktadır<sup>108</sup>.

Bu nitelikteki ikinci meclisler, özellikle liberal demokrasilerin dışında faşist ve sosyalist rejimlerde doğmuş ve gelişmiştir<sup>109</sup>. Örneğin Sosyalist Yugoslavya'da 1963 Anayasası Federal Meclis'e rağmen; sanayi, tarım ve esnaf temsilcilerinden oluşan bir "Üreticiler Meclisi" kurmuştur.

Komünizmin etkisi altında kalmış olan ülkelerde çift meclis sisteminin kabul edilmediği görülmektedir. Bu durumun sebebi, komünist akıma göre ikinci meclisin daha çok iktisadi ve toplumsal bakımdan üstün durumda bulunan sınıfların temsiline hizmet edeceği kanaatidir<sup>110</sup>.

## 2. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

Klasik kuvvetler ayrılığı teorisi; 17. yüzyılda LOCKE, 18. yüzyılda ise onun etkisiyle MONTESQUIEU tarafından ileri sürülmüştür. LOCKE yaşadığı dönemdeki İngiliz sisteminden büyük oranda etkilenmiştir. Bu ayrıma ilişkin teori, 1787 Amerikan ve 1789 İhtilali sonrası Fransız anayasalarında yer almıştır. MONTESQUIEU'nun kuvvetler ayrılığını savunması, bunu temel hak ve hürriyetlerin bir teminatı olarak görmesinden ileri gelmiştir. Ona göre, iki ya da üç kuvvetin aynı elde toplanması, istibdada yol açar<sup>111</sup>.

Teori, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel fonksiyon ayrımına ve bu fonksiyonların kullanılmasını ayrı ayrı organlara vermeye

<sup>108</sup> İrlanda Anayasasına göre, genel oy prensibi ile seçilmiş Temsilciler Meclisinin yanı sıra, toplumdaki değişik meslek ve sosyal kategorilerin temsilini sağlamak amacıyla çeşitli meslek kuruluşlarının temsil edildiği senato oluşturulmuştur.

<sup>109</sup> Bunlar iki şekilde ortaya çıkmaktadır. 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 temsilini sağlamak amacıyla bu tip ikinci meclisleri kabul etmektedirler. Burada Faşist uygulamanın tersine siyasal meclis de devam etmektedir.

<sup>110</sup> ARSEL (1953), s. 4.

<sup>111</sup> Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, Kasım 1958, İstanbul, s. 234-247.

dayanmaktadır. Öyle ki teori, bu üç işlevin tek organda toplanmasını engellemeye yöneliktir.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, 17 ve 18. yüzyıllarda devletin tüm yetki ve güçlerini kullanan mutlak monarşiyi sınırlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu teoriyle devlet işlevlerinden yalnız birinin (yürütme) Kralda bırakılması, diğerlerinin (yasama ve yargı) onun yetkisi dışında tutulması gerektiği ileri sürülmektedir. Yasama, seçilmiş meclisler; yargı, bağımsız yargıçlar tarafından yerine getirilmelidir. Böylece sınırlı meşruti monarşiler oluşmaktadır. Kuvvetler ayrılığı başlangıçta monarşik bir devlet çerçevesinde demokrasiyi geliştirmek için bir araç olmuştur<sup>112</sup>.

Anayasacılık akımının ortaya çıkışından bu yana, anayasanın fonksiyonel anlamı, anayasanın devlet iktidarının sınırlandırılmasına yarayan bir araç olmasıdır. Başka bir ifadeyle, anayasa kavramı ile devlet iktidarının sınırlandırılması amacı arasında büyük bir ilişki bulunmaktadır. Devlet iktidarını etkin biçimde sınırlandıramayan bir hukuki metin, şekilsel anlamda bir anayasa olsa bile, fonksiyonel anlamda bir anayasa olarak kabul edilememektedir. Ayrıca, devlet iktidarının etkili biçimde sınırlandırılmasının yolunun, kuvvetler ayrılığı, yani devlet iktidarının çeşitli devlet organları arasında paylaşılması olduğu kabul edilmektedir. Her biri devlet iktidarının bir parçasını kullanan bu organların, sahip oldukları karşılıklı yetkiler yoluyla birbirlerini denetlemesi, dengelemesi ve frenlemesi, "sınırlı " veya "anayasal" devlet yönetimini ortaya çıkarmakta, bu şekilde kişi hürriyetlerinin devlet iktidarı karşısında korunması ve teminat altına alınması mümkün olabilmektedir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde, kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sisteminden, "frenler ve dengeler sistemi" (system of checks and balances) olarak ifade edilmektedir<sup>113</sup>.

Devlet iktidarının paylaşılması ve sınırlandırılması ilkesi, sadece yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı organlara verilmesi değil, bazen

<sup>112</sup> ÇAM, Esat, **Siyaset Bilimine Giriş**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1981, s. 154.

<sup>113</sup> ÖZBUDUN (2002), s. 40.

bu kuvvetlerden birinin çeşitli organlar arasında bölüşülmesini de içerebilmektedir. Bunun belirgin örneği, yasama yetkisinin iki ayrı meclis arasında bölüşülmesi anlamına gelen çift meclis sistemidir<sup>114</sup>. Görüldüğü üzere çift meclis sistemi klasik manada kuvvetler ayrımının bir adım ilerisini işaretlemektedir.

Çift meclis sisteminin varlığı için, her ne kadar meclislerden her birinin aynı yetki ve imkanlara sahip olması kesin olarak şart değilse de, her iki meclisin parlamento faaliyetlerine katılması zorunluluğudur. Aksi takdirde çift meclis sisteminden söz edilemez. Bu nedenle çift meclis bir sistem olarak ifadesini kuvvetler ayrılığı içinde bulmaktadır<sup>115</sup>.

### 3. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNE İLİŞKİN TARTIŞMALAR

Çift meclis sistemi üzerinde yazarlar ve siyaset adamları, ikiye ayrılmışlardır. Bunlardan bir kısmı, yasama organının iki ayrı meclisten oluşmasını faydalı ve zorunlu görmektedirler<sup>116</sup>. Diğerleri ise, ikinci meclisi lüzumsuz ve hatta hükümetin icraatlarını engelleyeceği düşüncesiyle zararlı bulmaktadırlar<sup>117</sup>.

Tek meclis sistemini savunanlar, tek meclisin ülkenin siyasi ve sosyal hayatına, halk iradesine uygun düşecek yön verebilen en iyi yöntem olduğu fikrinde birleşmektedirler. Bu görüş taraftarlarına göre oluşumu nasıl olursa olsun iki meclis arasında uyumsuzluklar olacaktır. Bunlar genellikle telafisi imkansız ve siyasi hayatta tikanıklığa yol açacak, siyasi faaliyetlerde

<sup>114</sup> ÖZBUDUN (2002), s. 41.

<sup>115</sup> ARSEL (1953), s. 6.

<sup>116</sup> 23. Yasama Döneminde TBMM Başkanı Köksal TOPTAN, 7 Haziran 2008 tarihinde yapmış olduğu basın açıklamasında, Anayasa Mahkemesinin, parlamentonun çıkardığı Anayasa'nın 10. ve 42. maddelerinde değişiklik yapan 5735 sayılı Kanun hakkında kendisine yapılan başvuruyu ilgili 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 etmiştir.

<sup>117</sup> ARSEL(1954), s. 80.

tereddütler doğuracak ve hükümet faaliyetlerinde istikrarsızlıklara yol açarak anayasal hayatı açık bir şekilde ihlal edecek mahiyette anlaşmazlıklar olarak ortaya çıkabilecektir<sup>118</sup>.

Çift meclis sistemini savunanlar ise, parlamentonun bir ülkenin anayasal hayatında tam anlamıyla etkili olabilmesinin ancak iki meclis sistemiyle mümkün olabileceğini ileri sürmektedirler. Bu görüş taraftarlarına göre, çift meclisten 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 ifadesini meydana getirir<sup>119</sup>.

ARSEL'e göre; çift meclis sisteminin faydalı olup olmayacağı sorunu, ülkelerin şartları göz önünde tutularak yapılmalıdır. İngiltere'de parlamentonun iki ayrı kanattan oluşması, tarihsel süreç içerisinde kendiliğinden olmuştur. Daha sonraki tarihi gelişmeler, İngiliz siyasi hayatının ancak çift meclisli bir parlamento ile mümkün olabileceğini ortaya çıkarmıştır. İngiltere'den başka ülkelerde ikinci meclisin kurulması farklı sebeplere ve ihtiyaçlara dayanmaktadır. Bu bağlamda, ABD'de, Fransa'da ve İrlanda'da çift meclis sistemi uygulanmakta, her üç devlette de bu sistemin kabulü ayrı sebeplere dayanmaktadır. Örneğin İrlanda'da çift meclis sisteminin uygulanmasının nedeni, G. İrlanda'daki azınlıkların, kendi menfaatlerinin himayesi için ikinci bir meclisin kurulmasını istemiş olmalarından kaynaklanmaktadır<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> ALFONSO, Tesauro, "Anayasa Tecrübesinde Çift Meclis Sistemi", (Çev. Bülent Nuri Esen), **AD**, Y.40, S. 9, Eylül 1949, s. 1236.

<sup>119</sup> ALFONSO, s. 1236.

<sup>120</sup> ARSEL (1954), s. 80-81.

### 3.1. ÇİFT MECLİS SİSTEMİ LEHİNE GÖRÜŞLER

#### 3.1.1. Siyasal İktidarın Sınırlandırılabilirliği Görüşü

Çift meclis sistemiyle 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. Böylece sadece organlar arası bir denetimle yetinilmemiş olacak, bunun yanında “organ içi” bir denetim de sağlanmış olacaktır.

Çift meclis sisteminin gerekli olduğu konusunda en çok itibar gören görüş, siyasal iktidarın ikinci bir meclisle sınırlandırılması görüşüdür. Siyasal iktidarın sınırlandırılması bakımından çift meclis sistemi, bir ülkede uygulanan seçim sistemiyle yakından ilgilidir. Bu sistem, parlamentoda çoğunluğu ele geçiren bir siyasal partinin iktidar gücünü keyfi kullanma olasılığını, diğer bir deyişle, anayasal sınırların dışına çıkmasını önlemek ve dengeyi sağlamak amacıyla ortaya çıkmaktadır. Günümüzde ABD’de çift meclis sistemi federal yapının bir gereği olarak var olmakla birlikte “frenler ve dengeler sistemi” olarak da ifade edilen, iktidarın aşırıya kaçmasını önlemek amacını da gerçekleştirmektedir. İkinci meclis, tek meclisin despotizmine karşı bir güvence sağlamaktadır. Çünkü tek meclis, yetkilerin kendisinde toplandığı ve “milli iradeyi” kendisinin temsil ettiği varsayımından hareket ederek, yetkilerine bir sınırlama getirilmesine karşı çıkabilir. İkinci meclisin varlığı, egemenliğin kullanılmasında bir kayıtlama ve denge unsuru olabilir<sup>121</sup>.

1924 Anayasasına göre, egemenliği sadece meclis kullanabilir. Egemenlik, tanımı gereği mutlak ve sınırsız bir gücü kullanma olduğuna göre, bu gücü sadece meclis kullanacaktır. Meclis iradesi ise çoğunluğun görüşü ile şekilleneceğine göre, çoğunluğu elde eden parti veya grupların mutlak bir tahakkümü olacaktır. Bu bakımdan egemenliğin olumsuz kullanılmasına çeşitli örnekler vermek mümkündür. Celal Bayar’ın ifadesiyle “Bu devirde en

---

<sup>121</sup> TEZİÇ (2005), s. 373.

büyük zulümler bazen kanunlar vasıtasıyla ve kanunlara dayanılarak yapılmaktadır.” Cumhuriyetten sonra çıkarılan Men-i İsrifat Kanununa göre, merasimli düşün yapmak, davul çaldırmak yasaklanmıştır. Böyle bir yasak, Türk halkının yaşayış ve gelenekleriyle bağdaşmamaktadır. Bu Kanun 1963 yılında Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir<sup>122</sup>. Başka bir örnek, 1942 yılında meclisten ittifakla çıkmış olan Varlık Vergisi Kanunudur. İkinci bir meclisin olması durumunda bu gibi kanunlar çıkarılırken daha dikkatli olunacak ve birinci meclisin aşırılıklarının önüne geçilmiş olacaktır.

Çift meclisin varlığı halinde, kanunlar en azından iki defa ve farklı organlarca incelenecek, böylece her kanunun, Anayasaya ve insan haklarına aykırılık tehlikesini içermesi önlenmiş olacaktır. Bu sistemde kanunların hazırlanması ve çıkarılması ağır cereyan eder, fakat kararlar daha isabetli ve yerinde olur.

### **3.1.2. İkinci Meclisin Parlamento ile Yürütme Arasındaki Uyuşmazlıkları Çözeceği Görüşü**

Kuvvetler ayılığı prensibinin katı olarak uygulandığı ülkelerde yasama organı ile yürütme organı arasında uyuşmazlıkların bulunması doğaldır. Bu iki organ arasındaki uyuşmazlıkları giderecek arabulucu ve dengeleyici bir organın bulunması gerekmektedir. Devlet idaresinde 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 güçtür<sup>123</sup>.

İki meclisli sistemlerde, meclislerden biri yürütme organı ile diğer meclis arasındaki uyuşmazlıklarda hakem rolünü oynayabilmekte ve onların

<sup>122</sup> ÇELEBİ, A. Rüştü, “**Hukuk Devletinde Kanunlar ve Ülkemizde Acı Örnekleri**”, Türk Ticaret Kanunu ve Gelir Vergisi Kanunu ile ilgili TBMM’ye gönderdiği görüşünden alınmıştır. (TBMM Adalet Komisyonu Arşivi)

<sup>123</sup> KUBALI (1971), s. 359.

görüşlerini birleştirerek uzlaşmalarını sağlayabilmektedir. Bu durum iki meclis arasındaki yapısal farklılıktan kaynaklanmaktadır.

### **3.1.3. Federal Devletlerde, Federe Devletlerin Temsil Edilebilmesinin Gerekliği Görüşü**

Federal devletlerde çift meclis sistemi daha önce de belirttiğimiz gibi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Federal devletlerde ikinci meclis federal devlet yapısının doğal bir sonucudur. Başka bir deyişle, federal devlet, mutlaka çift meclisli bir parlamentoyu gerektirir<sup>124</sup>. Zira federal devlet çeşitli devletlerin ya da kantonların bir araya gelmesiyle oluşmaktadır.

Her federe devletin ya da kantonun kendine özgü bir yapısı ve devlet sistemi vardır. Federe devlet, federal devlet içinde bu sıfatla temsil edilmektedir. Federal devlet yasama organının, bir yandan tüm vatandaşları, bir yandan da federasyondaki devletlerin tüzelkişiliklerinin temsili biçiminde iki ayrı meclisten oluşması gerekmektedir. Bu nedenle, doğal olarak tüm federal devletlerde yasama organı iki ayrı meclisten meydana gelmektedir.

### **3.1.4. Azınlığın Çoğunluğa Karşı Korunması İçin İkinci Meclise İhtiyaç Olduğu Görüşü**

Seçim usulleri ve özellikle seçim barajları olan bir yapıda, her şeyin çoğunluk elinde bulunacağı ve kanunun dahi çoğunluğun iradesi sonucu olacağı ve bunun sonucu azınlığın daima çoğunluğun önünde ezilmeye mahkum olacağı düşünülerek yasama organının iki ayrı meclisten

---

<sup>124</sup> TANİLLİ (2000), s. 255.

oluşmasının, azınlığın haklarının korunması açısından iyi bir tedbir olacağı kabul edilmiştir<sup>125</sup>.

Aristokrasinin temsili düşüncesi, demokrasi düşüncesinin yerleşmesiyle, yerini azınlığın çoğunluğa karşı korunması düşüncesine bırakmış ve demokrasiyi normal şekilde uygulayan ve demokrasinin her gün biraz daha geliştiği toplumlarda, halkın sınırsız isteklerine karşı koyabilmek için ikinci meclisin kurulması zorunluluk haline gelmiştir. Yukarıda açıklamaya çalıştığımız üzere İrlanda'da çift meclis sistemi, çoğunluğa karşı azınlığın haklarını korumak için kurulmuştur<sup>126</sup>.

Sonuç olarak, 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 oluşturmaktadır<sup>127</sup>.

### **3.1.5. Seçim Haksızlıklarının İkinci Meclis Vasıtasıyla Telafisine Yönelik Görüş**

Bu görüşte olanlar, gerek çoğunluk gerekse nispi temsil sistemlerinin kendilerine özgü kusurlarının tartışılabilceğini, ancak bu kusurların ve seçim haksızlıklarının giderilmesi ya da azaltılmasının, yasama organının çift meclis sistemine göre kurulmasıyla mümkün olacağını savunmaktadırlar.

Çift meclis sisteminin birçok demokratik sistemde kabul edilme sebepleri arasında, genel seçim sisteminin ortaya çıkardığı sakıncaları giderme düşüncesi yer almaktadır. Yasama organının tek bir meclisten oluşması halinde, muhalefet partileri seçimlerden ezici bir çoğunlukla çıkan ve iktidarı elinde bulunduran partiye karşı etkisiz duruma düşebilmektedirler.

---

<sup>125</sup> ARSEL (1958), s. 7.

<sup>126</sup> ARSEL (1954), s. 82.

<sup>127</sup> ALFONSO, s. 1236.

Halbuki siyasi partiler demokrasilerin vazgeçilmez unsurlarındandır. Muhalefetsiz tek parti iktidarı da, sorumsuz bir iktidar anlamına gelebilmektedir<sup>128</sup>.

### **3.1.6. Soyluların Temsili İçin İkinci Meclise Gerek Bulunduğu Görüşü**

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 sürmüşlerdir<sup>129</sup>. Aristokrasi dediğimiz toplum içerisindeki bu sınıfın, parlamentoda, halktan ayrı temsil edilebilmesi için ikinci bir meclise gerek duyulmuştur. İkinci meclisi belirtmek için kullanılan “yüksek meclis” terimi bu isteği açıkça göstermektedir<sup>130</sup>.

Başta MONTESQUIEU olmak üzere birçok düşünür, devamlı değişen toplumun kolayca hataya düşebileceği düşüncesiyle, devlet yönetiminin aristokrasiye bırakılmasına inanmışlardır. Bu düşünürler ancak böylelikle çoğunluğun yanlış siyasetinin önleneyeceği ve iyi bir yönetimin kurulacağı yönünde, halkı temsil eden bir meclis yanında, bir de kültürü, basireti, tecrübeyi, asaleti ve zenginliği temsil eden, ikinci bir meclisin bulunmasının şart olduğunu iddia etmişlerdi. 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 meclislerdir<sup>131</sup>.

Bu görüşe göre, her sınıf partiler kurarak veya partilere katılarak, kendini mecliste temsil ettirebilir. Ancak bu görüş her menfaat grubu için ayrı

<sup>128</sup> ARSEL (1954), s. 83.

<sup>129</sup> KINACI (1960), s. 10.

<sup>130</sup> ÇAM (1981), s. 156.

<sup>131</sup> ARSEL (1954), s. 81.

bir meclis kurmaya kalkmanın, demokrasiyi doğarken boğacağı düşüncesiyle eleştirilmiştir<sup>132</sup>.

### **3.1.7. İnsan Haklarına Aykırı Yasaların Çıkarılmasına Engel Olmak Açısından İkinci Meclisin Gerekli Olduğu Görüşü**

İnsanın insan olması sebebiyle, sahip olduğu doğal hakların liste halinde anayasada sayılmasının sebebi, hiç şüphesiz vatandaş devleti karşı korumak ve savunmaktır. Fakat bunu sağlayacak tedbirlerin alınmasında itina gösterilmemiş ise bu tür hakların anayasada sayılması pratik bir fayda sağlamamaktadır<sup>133</sup>.

Yasama organının çift meclisten oluşması durumunda, kanunlar en azından iki defa ve farklı organlarda incelenerek çıkarılacak, bundan dolayı da her kanunun anayasaya ya da insan haklarına aykırılık tehlikesini içermesinin daha az muhtemel olabileceğini, hiç olmazsa teorik bakımdan kabul etmek zorunlu görünmektedir. Öte yandan, tek meclisli yasama organlarında bu tek meclisin kendisini “omni-potent”<sup>134</sup> görebilmesi, hiç de az görülmüş bir örnek değildir. Yasama organını iki meclise bölmekle, meclislerin birbirlerini frenlemeleri ve bu sebeple herhangi birisinin toplumsal iktidar çabasına kendisini kaptırmasına mani olunması olumlu sonuçlar olarak belirebilir. Bu durumda ikinci meclis bir çeşit “denge” fonksiyonu üstlenmiş olmaktadır<sup>135</sup>.

Bazı ülkelerde insan haklarına aykırı yasalar çıkmasının önüne geçmek için çıkarılan kanunlar yargı organının denetimine açılmıştır. Yargı organına bu yetkiyi tanımak istemeyen ülkeler ise, bu yetkiyi siyasi bir organ

<sup>132</sup> KINACI (1960), s.10.

<sup>133</sup> ARSEL (1954), s. 85.

<sup>134</sup> “Omni-Potent”, sınırsız güce sahip olma, parlamentoyu sınırlayacak başka bir gücün bulunmaması demektir.

<sup>135</sup> ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, *Devlet Kudretinin Sınırlanması (Doktora Tezi)*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1963, s. 207.

eliyle, yani ikinci bir meclisle korumaya çalışmışlardır. 1876 Kanun-i Esaside, Âyan Meclisi siyasi denetim görevini yerine getirmiştir. Kanunların Kanun-i Esasiye ve insan haklarına aykırılığı da incelenmiştir<sup>136</sup>. Ülkemizde 1961 Anayasasıyla çift meclis sistemine geçilmekle birlikte, Cumhuriyet Senatosuna, kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi yetkisi verilmemiştir. Fakat ilk defa kanunların anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi bir yargı organına yani Anayasa Mahkemesine verilmiştir.

Bu görüşe yapılan eleştiriye 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 gidilmezdi<sup>137</sup>.

### **3.1.8. İkinci Meclisin Kişi ile Devlet Arasındaki Aracı Toplulukları Temsil Edeceği Görüşü**

Çift meclis sisteminin lehinde olan bu görüşe göre, toplumların ve grupların ve hatta çeşitli sosyal sınıfların hukukunu, ancak ikinci meclisle korumak mümkündür.

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 duyulmaktadır<sup>138</sup>.

Çoğulcu (plüralist) demokrasi taraftarları, gerçek kişiler yanında, dernek, sendika gibi çeşitli tüzel kişilere haklar tanımanın gereği üzerinde

<sup>136</sup> 1876 Kanun-i Esasisi, md. 65, FERİDUN, Server, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, Aydın Güler Kitabevi, İstanbul, 1962, s. 14-24.

<sup>137</sup> KINACI (1960), s. 10.

<sup>138</sup> VINCENZO, Miceli, **Modern Parlamentolar**, (Çev. Atıf, Akgüç), Ulus Basımevi, Ankara, 1946, s. 50.

durmuşlar ve bunun da en iyi yolunun ikinci meclisin varlığıyla mümkün olabileceğinde birleşmişlerdir.

### **3.1.9. İkinci Meclisle Yasama Organının Daha Anlamlı Bir Güç Haline Gelebileceği Görüşü**

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 edilmiştir<sup>139</sup>. Bu sebeple yasama organının iki ayrı meclisten oluşmasının, onu daha anlamlı bir kuvvet haline getirme imkanını sağlayacağı kabul edilmiştir.

Amerikalı hukukçu James BRYCE; birbiriyle eşit haklara sahip iki meclis kurmak suretiyle yasama organının baskıcı yönelişlerine engel olunabileceğini ve Amerikalıların bu amaçla iki meclis sistemini kabul ettiklerini belirtmiştir<sup>140</sup>.

Bazı tarihi uygulamalar, tek meclisli ülkelerde yasama organının, devletin diğer organları üzerine çıkararak sınırsız bir hakimiyet kurma ve bu üstünlüğünü her ne pahasına olursa olsun daima muhafaza etme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Örneğin, İngiltere’de Avam Kamarası, Lordlar Kamarasını 1649’da lağvettikten sonra, kendisini ülkenin en hâkim kuvveti olarak görmüş ve yasama yetkilerini kişilerin hak ve hürriyetleri aleyhine olacak şekilde kullanmaya başlamıştır. Fakat bu, ülke için o kadar tehlikeli olmaya başlamıştı ki Cromwell dahi Avam Kamarasının bu baskısına dayanamayarak, daha sonraları, çift meclis sistemine dönüşmüştür<sup>141</sup>.

<sup>139</sup> J. Laferrière- a.g.e. s.628 vd. naklen, ARSEL(1954), s. 87.

<sup>140</sup> BRYCE, James, **Amerikan Siyasi Rejimi**, (Çev. Ataöv Türkkaya,; Arif, Payaslıoğlu), TSİD Yayınları, No.5, İstanbul, 1962, s. 49.

<sup>141</sup> 1649 tarihinde Cromwell Lordlar Kamarasını lağvetmiş ve fakat beş senelik bir devreden sonra yeniden ikinci meclisi kurmuştur.

### 3.1.10. Kanunların Hazırlanmasında Çift Meclis Sisteminin Faydalı Olacağı Görüşü

Kanunların yapımı, belirli bir tecrübe gerektirdiğinden, kanun koyucunun her çeşit toplumsal meseleler hakkında hiç değilse orta derecede bir bilgi ve tecrübeye sahip olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu şart, tamamen sağlanamadığı ve demokrasiyi yetkinsizliğin hükümeti haline getirmesi nedeniyle, tek meclis tarafından ve çok defa alel acele yapılan kanunlar, toplumsal ihtiyaçları karşılamak bir yana, mevcut durumu da alt üst edebilmektedir. Bu sebeple, 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 fikri ehliyet bakımından farklı şartlar aranmaktadır<sup>142</sup>. “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”<sup>143</sup>.

İkinci meclis, her türlü aşırılıktan uzak ve tam bir fikir olgunluğu içerisinde çalışarak, diğer taraftan da yeterli derecede hazırlığı yapılmamış kanunların çıkmasına engel olacak ve ülke için en doğru ve en iyi yolu tayin edecektir. İngiltere’de muhafazakârlar bunu savunmuşlardır. Lord BALFOUR, 1907 tarihinde, “Lordlar Kamarasının mevcudiyeti, halkın arzu ettiği kanunları memlekete kazandırmaya ve bu kanunların, cemiyetin menfaatiyle kabili telif olacak şekilde hazırlanmalarına yarar” demiştir<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> KUBALI (1971), s. 359.

<sup>143</sup> TEZİÇ (2005), s. 373.

<sup>144</sup> Hanard-Parl. Deb. Off. Rep. 4’üncü seri, 1907, cilt: CL XXVI, ve 3 üncü seri LXXXVI, s: 1175  
Naklen ARSEL (1954), s. 88.

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 sağlanmaktadır<sup>145</sup>. Bu bağlamda 19. Yasama Döneminde DSP'den Milletvekili Bülent ECEVİT, TBMM üye tamsayısının artırılmasıyla ilgili görüşmelerde üye sayısının artırılmasına karşı çıkmış ve bunun yerine Senatonun Kurulmasını teklif etmiştir. ECEVİT'e göre;

*“.....İlle de milletvekilliği sayısı 450'den 600'e çıkarılacak ise, milletvekilliği sayısına 150 milletvekilliği daha eklemek yerine, 12 Eylül 1980 döneminde çok haksız bir kararla 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 Senato'ya 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. Dedğim gibi, biz, 450 Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin 600'e çıkarılmasına kesinlikle karşıyız; fakat, ille de böyle bir niyet varsa, bize*

---

<sup>145</sup> ARSEL (1954), s. 88.

*rağmen böyle bir niyet varsa, bu vesileyle, Cumhuriyet Senatosunun yeniden kurulmasını öngörüyoruz, öneriyoruz.”<sup>146</sup>*

Burada aceleye getirmeden ve toplum denetimi sağlanarak sağlıklı kanunların yapılabileceği ve bunun da senatonun kurulmasıyla layıkıyla yerine getirileceği ifade edilmek istenmiştir.

Öte yandan ikinci meclis, geçici ve sabırsız bir çoğunluğun istemini frenlemek ve bu istemin bir heyecan dalgası halinde yirmi dört saat içinde kanun haline gelmesini önlemek bakımından bir ılımlılık ve kararlılık unsuru sayılmaktadır. Tasarı veya teklifin ikinci mecliste görüşülmesine kadar geçecek olan soğuma dönemi, heyecanların yatışmasına ve sürecin soğukkanlılıkla ele alınmasına olanak verecektir<sup>147</sup>.

### **3.1.11. Siyasal Parti Sistemlerinin Sakıncalarını Gidermek İçin Çift Meclis Sisteminin Gerekli Olduğuna İlişkin Görüş**

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 görülmektedir<sup>148</sup>.

Bundan başka, siyasi partilerin seçimler sırasında hazırladıkları aday listelerine genellikle ülke çıkarlarına yararlı olacak kişilerden ziyade halkın sempatisini kazanmış kimseleri aldıkları görülmektedir.

Bu esas üzerine kurulmuş bir parlamentodan toplumun çıkarlarını koruyucu bir faaliyet beklenemez. Demokratik rejimlerde parti sisteminden

<sup>146</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem, 4. YY, 128. B., C.89, s.485-486.

<sup>147</sup> PANTÜL, Mehmet/ YALÇIN, Bekir Sıtkı, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, Haziran 1982, s. 14.

<sup>148</sup> ARSEL (1954), s. 89.

vazgeçme düşünölemeyeceğine göre hiç olmazsa bu sistemin sakıncalarından kısmen de olsa uzak ve belirli şartlara uygun bir şekilde kurulacak ikinci bir meclis sayesinde olumlu sonuçlar elde etmek mümkündür.

### **3.2. ÇİFT MECLİS SİSTEMİ ALEYHİNE GÖRÜŞLER**

#### **3.2.1. Egemenliğin Sadece Tek Bir Meclisle Temsil Edilebileceği Görüşü**

Milli egemenlik prensibine göre, egemenlik millet iradesinin bir ifadesidir. Milletin egemenliği gibi iradesi de tektir, bölünemez. Bunun neticesi olarak, milletin iradesini ve egemenliğini temsil edecek organın tek olması gerekmektedir. Bu bağlamda, çift meclis sistemine yapılan eleştirilerin başında gelen, iki ayrı meclisin millet iradesini, yani milli egemenliği temsil edemeyeceği düşüncesidir. Milli iradenin bölünmeye müsait olmadığı ve ancak tek bir meclis eliyle temsil edilebileceği iddia edilmektedir<sup>149</sup>. Bu bağlamda egemenliğin bir bütün olarak halkta toplandığı demokratik rejimlerde, egemenliğin iki ayrı meclis tarafından kullanılmasının demokrasi fikri ile bağdaşmadığı savunulmaktadır.

Bazı düşünürler, çift meclis sistemini iki atın birbirine zıt istikamete çektiği bir arabaya benzetmektedirler. Bu düşüncede olanlara göre çift meclis sistemi, iki başlı bir vücut gibi belirli bir iradeye sahip değildir. Çift meclis sistemi taraftarları bu eleştiriyi şu şekilde cevaplamışlardır: millet, sahibi olduğu egemenlik hakkını, ancak kendi arasından seçeceği temsilciler vasıtasıyla kullanacağına göre, milletin aynı şekilde temsilcileri sıfatına sahip olan bu kimselerin, iki ayrı topluluk halinde vazife görmeleri, milli egemenliğin

<sup>149</sup> E. Giraud, *La Crise de la Démocratie et les Réformes nécessaires du Pouvoir Législatif*, Paris 1925, s.97'dan naklen ARSEL (1954), s. 90.

birbirinden farklı temsiline imkan vermez. Çünkü bu iki meclis egemenlik hakkını birlikte ve millet adına kullanacaklardır<sup>150</sup>.

Kanaatimizce, egemenlik tektir, bölünemez ve egemenliği halk adına yasama organı kullanır. Yasama organının tek meclisten veya çift meclisten oluşması egemenliğin bölüneceği anlamına gelmez. Sonuçta her iki meclis birlikte yasama organını oluşturur ve bir bütün halinde egemenliği halk adına kullanırlar. Egemenliğin bölünmesi, halk adına egemenliği kullanacak yasama organı yanında başka bir kuvvetin bulunması durumunda söz konusu olur. Bu da ancak meşruti monarşilerde söz konusu olur. Parlamenter rejimlerde ise böyle bir durum söz konusu değildir.

### **3.2.2. Çift Meclis Sisteminin Yasama Faaliyetlerini Uzatacağı Görüşü**

Çok zaman 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 oluşması konusunda ikinci meclisin tabi olduğu formaliteler bu süreci geciktirebilir denilmektedir<sup>151</sup>.

Tek meclisli ülkelerde kanunların daha hızlı ve kolaylıkla yasalaştığı yadsınamaz bir gerçektir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki, bir ülke için çok kanun çıkarılması istenilen bir durum değildir. Kanunların geç çıkması durumu, kötü ve toplumun ihtiyaçlarına cevap vermeyen kanunların çıkmasına tercih edilmelidir. Şurası bir gerçektir ki, medeni ülkeler çok az kanunu olan ülkelerdir. Kanunların birbirine karıştığı, devamlı kodifikasyon çalışması yapılan ülkeler ise gelişmekte olan ülkelerdir. Bu tür ülkelerde bir nevi kanun enflasyonu yaşanmaktadır. Hatta bu tür ülkelerde siyasi iktidarlar,

<sup>150</sup> Esmein a.-*La Chambre des Lords et la Démocratie* (Académie des Sciences morales et politiques, Kitap.I, 1910 Zabıtları, Tom 74, s. 149'dan naklen ARSEL (1954), s. 90.

<sup>151</sup> KUBALI (1971), s. 360.

çok kanun çıkarmalarından dolayı, toplum nazarında takdir bekleme pozisyonundadırlar.

ABD, Fransa ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde daha önce de belirttiğimiz gibi ikinci meclis, yasama faaliyetlerini geciktirici değil, tam tersine yasama faaliyetlerinde frenleyici ve dengeleyici işlev görmektedir.

Ülkemiz açısından düşünürsek, devamlı değişim gösteren bir dünyaya ve Avrupa Birliğine üyelik sürecinde yapılması gereken reform çalışmalarına ayak uydurabilmek için TBMM'nin yasama faaliyetleri yoğun bir şekilde devam etmektedir<sup>152</sup>. Bu durumda ülkemiz açısından ikinci meclisin yasama faaliyetlerini yavaşlatacağını ve çıkarılması gereken kanunların yasalaşıp yürürlüğe girmemesinden dolayı tikanıklığa sebep olacağı muhtemeldir.

### **3.2.3. İkinci Meclisin Birinci Meclise Benzeyeceği Düşüncesiyle Gereksiz Olduğu Görüşü**

Bu görüşte olanlar, ikinci meclisin her şeyden önce gereksiz olduğunu ve dolayısıyla yasama faaliyetlerine katkısının olmayacağını savunmaktadırlar. Çünkü, her iki meclisin seçimle oluşması nedeniyle, aynı seçmenlerin seçeceği meclislerin birbirinin benzeri olacağı kuvvetle muhtemeldir. Farklı bir seçim sistemi ile oluştuğu takdirde ise, birinci meclise oranla demokratik olmayacaktır<sup>153</sup>. Aynı bünyede iki meclisin aynı zihniyet ve aynı iradeyi temsil edeceği ve bununla birlikte aynı işleri göreceği düşüncesiyle ikinci meclisin gereksiz bir organ olacağı ileri sürülmektedir. Ancak ikinci meclisin üyelerinin seçimi farklı bir sisteme tâbi tutulursa ilk

<sup>152</sup> Ancak Avrupa Birliği müktesabatına uyum temel amaç olduğuna göre kanunların çok çıkması (nicelik) yerine iyi çıkması (nitelik) daha uygun olacağı hiçbir zaman unutulmaması gereken bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

<sup>153</sup> TEZİÇ (2005), s. 373-374.

eleştiriler karşılanmış olacaktır. Böyle bir durumda TEZİÇ'in belirttiği üzere demokratik olmayabilir fakat siyasal açıdan olumlu sonuçlar verebilecektir<sup>154</sup>.

Ayrıca iki meclisin seçim usulünün aynı olmasının, iki meclisin de aynı karakterde ve şekilde kurulmasına sebep olmayacağı düşünülmektedir. Aynı seçim sistemine tabi yasama meclislerinin aynı bünyede şekilleneceği yönünde bir ön kabul koymak ta mümkün görünmemektedir. İki ayrı meclis tıpkı iki ayrı şahıs gibi başka özellikleri olan iki varlık halinde ortaya çıkmaktadır. Buna örnek olarak İtalya'daki çift meclis sistemini gösterebiliriz. İtalyan Parlamentosunu oluşturan Temsilciler Meclisi ile Senato, aynı usullerle ve tek dereceli seçim sistemine göre halk tarafından seçilmelerine rağmen, bütünüyle farklı iki ayrı meclis olarak ve birbirlerine zıt iki ayrı zihniyet halinde vazife görmektedirler<sup>155</sup>.

#### **3.2.4. Çift Meclis Sisteminde Milletvekillerinin Görevlerine İlişkin Sorumluluklarının Kalmayacağı Görüşü**

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 sürülmektedir<sup>156</sup>. Özellikle üye sayısı çok olan çift meclisli bir yasama organında kimin ne yaptığıнын ve isabetsiz kararlardan kimin sorumlu tutulması gerektiği hususunun belirlenemeyeceği iddia edilmektedir.

Çift meclis sisteminin, böyle bir sorumsuzluk duygusuna sebep olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Bütün çift meclisli demokrasilerde dikkat çeken bir husus da milletvekillerinin, çoğu zaman kendi seçmenlerine hoş

<sup>154</sup> TEZİÇ (2005), s. 373-374.

<sup>155</sup> ARSEL (1954), s. 91.

<sup>156</sup> Berthelemey-Revue de Dr. Publ, 1913, s.400'den naklen, ARSEL (1954), s. 91.

görünmek kaygısıyla, vicdani kanaatlerine aykırı hareket etmeleri ve bundan doğan herhangi bir sorumluluğun kendilerine yüklenmeyeceğini bilmeleridir.

### **3.2.5. Çift Meclis Sisteminin Demokratik Bir Sistem Olmadığı Görüşü**

Bu görüşe göre, ikinci meclis, soyluların ya da belli bir sınıfın çıkarlarını temsile memur bir organ olarak düşünülmüştür. Komünist sistemlerde çift meclis sistemine bu eleştiriye dayanarak şiddetle karşı çıkmıştır.

Günümüzde bu eleştirinin geçerliliğini yitirdiği ileri sürülmektedir. Çift meclis sistemini uygulayan bir çok ülkede de 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 edilme isteği İngiltere’de Lordlar Kamarasının siyasi arenaya çıkmasına sebep olmuştur.

### **3.2.6. Çift Meclis Sisteminde İkinci Meclisin Daima Muhafazakar Eğilim İçinde Kalmasının Sakıncalı Olduğu Görüşü**

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 ortaya çıkmaktadır<sup>157</sup>. Örneğin İngiltere’de Lordlar Kamarası 19. ve 20. yüzyıllarda koyu muhafazakâr eğilimde bir meclis olarak kaldığı ve tarafsız hareket etmediği ileri

<sup>157</sup> PANTÜL/YALÇIN, (1982) , s. 17.

sürülmektedir. Liberal partinin iktidara geldiği durumlarda bu partinin izlediği siyasete, daima sıkı bir muhalefet göstermiş, buna karşılık, muhafazakâr partiyi her zaman ve her hususta destekleyici olmuştur<sup>158</sup>.

Üçüncü Fransız Cumhuriyeti Anayasası hazırlanırken, Senatonun kurulmasının sebebi, mağlubiyetle sonuçlanan 1870 savaşından sonra ülkede hissedilen huzursuzluğu ve istikrarsızlığı, daha muhafazakâr, daha ılımlı ve daha ölçülü bir ikinci meclis tarafından ortadan kaldırma düşüncesidir. Zira ülkeyi, tecrübesiz bir radikalizmden kurtarmak, ölçsüz tedbirlerden korumak ve kötü bir siyasetin olumsuz sonuçlarından uzak tutmak ancak muhafazakâr bir yasama organı sayesinde mümkün olabilmektedir. Üçüncü Fransız Cumhuriyetinin 1875 tarihinden 1939 tarihine kadar siyasi bir huzur içinde yaşamış olmasının, muhafazakar eğilimde bir senato sayesinde mümkün olduğu kabul edilmektedir. Fransa'da Senato, ülkede mevcut muhafazakâr zihniyeti temsil etmek için kurulmuştur. Bu doğrultuda senatörler için yaş haddinin yüksek tutulması, daha uzun bir seçim süresi kabul edilmesi ve seçimin iki dereceli usule göre yapılması, Senatonun daha muhafazakâr eğilimde olması için alınan tedbirlerden bazılarıdır<sup>159</sup>.

İkinci meclisin muhafazakâr olmasının birinci meclisin popülist ve ülke menfaatlerine aykırı siyasetine karşı bir tedbir olduğu söylenebilir.

### **3.2.7. İkinci Meclisin Medeni Toplamlar İçin Gereksiz Olduğu Görüşü**

Bu görüşü savunanlarca, çift meclis sisteminin, medeni toplumlar için değil, fakat daha çok geri kalmış ya da az gelişmiş toplumlar için yararlı olacağı ileri sürülmüştür. Sosyal ve kültürel bakımdan az gelişmiş bir

<sup>158</sup> ARSEL (1954), s. 96.

<sup>159</sup> ARSEL (1954), s. 97.

toplumda, genel seçimle kurulan yasama organı tabanı yansıtacağından, bu sakıncayı gidermek için, ikinci bir meclis kurmak gerekmektedir. Bu nedenle az gelişmiş yada geri kalmış toplumlarda, bilimsel ve moral niteliği yüksek üyelerden oluşacak bir ikinci meclisin gerekli olduğu düşünülmektedir<sup>160</sup>.

Bu görüşe katılmak mümkün görünmemektedir. Zira gelişmiş toplumlarda dahi toplum bütünüyle homojen değildir; daha doğrusu geri kalmış kabul edilebilecek bir sınıf mevcuttur. Böyle bir durumda, olgun ve medeni milletler için tek bir meclisin yasama organı olarak yeterli olacağını iddia etmek doğru sayılmaz. Bugün dünyanın en ileri ve en medeni milletlerinde, çift meclis sisteminin uygulanıyor olması bu görüşün isabetsiz olduğunu göstermektedir.

### **3.2.8. İkinci Meclisin Oluşumu Hususunda Devamlı Anlaşmazlık Çıkacağı Görüşü**

Çift meclis sistemine yöneltilen eleştirilerden biri de bu sistemin birçok güçlüklerle ve anlaşmazlıklara yol açacağı ve özellikle ikinci meclisin ne şekilde kurulacağına hiçbir zaman birlik sağlanamayacağıdır.

İngiltere’de, liberal ve muhafazakar partiler, bu iddia üzerinde sıkı bir mücadeleye girişmişler ve muhafazakarlar öncelikle ikinci meclise verilecek yetkinin tayinini; sonra, bu yetkilere uygun ikinci meclisin kurulması gerektiği düşüncesini ileri sürerlerken; liberaller, bu usulün tamamıyla aksi olanını, yani ikinci meclisin oluşum şeklini tespit edip, bu usule uygun düşecek yetkileri vermeyi daha isabetli bulmuşlardır. Bugün artık bu hususta bir anlaşmazlık bulunmamaktadır. Çünkü ikinci meclisin oluşum şekli, hayati bir mesele olarak kabul edilmemektedir.

---

<sup>160</sup> ARSEL (1954), s. 98.

İkinci Dünya Savaşından sonra çift meclis sistemini uygulayan ülkeler anayasalarını hazırlarken, öncelikle ikinci meclisin oluşum şeklini ele almışlar ve bu oluşum şekline göre ikinci meclisin yetkilerini tespit etmişlerdir<sup>161</sup>.

#### **4. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Parlamentonun çift meclisten oluşmasının, (lehinde ve aleyhinde olan görüşleri belirtirken değerlendirmelere yeri geldiğinde yer vermeye çalıştığımız gibi) bazı durumlarda teorik ve pratik yararları bazı durumlarda ise zararları bulunmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağladığı tüm yararlar, “kuvvetler ayrılığının parlamento içinde gerçekleştirilmesi” demek olan çift meclis sistemi için de mümkündür. Bu sebeptir ki, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetime tabi olmadığı ülkelerde, ikinci meclis, birinci meclis karşısında bir fren veya denge görevini yerine getirmek suretiyle, yasama organının anayasayı ihlal etmesini önlemiş olacaktır. Özellikle mali alanda çıkarılan kanunların Anayasa ve insan haklarına aykırı hükümler içerdiği, fakat Anayasada öngörülmüş insan haklarını koruyucu bir mekanizma olmadığı için bu kanunlar uzun süre uygulandığı ve temel hak ve hürriyetlerin ihlal edildiği ileri sürülmüştür. Bu kapsamda ülkemizde, 1961 Anayasası dönemine kadar kanunların Anayasaya uygunluğunun denetimini sağlayacak bir yapı bulunmamaktaydı. Bu durum tek parti döneminde ve 1946 sonrası çok partili dönemde büyük oranda hissedilmiştir. Varlık Vergisi Kanunu bunun en güzel örneği kabul edilmektedir.

1961 Anayasasıyla birlikte hem kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini yapmak üzere “Anayasa Mahkemesi” kurulmuş hem de çift meclis sistemi getirilerek “Cumhuriyet Senatosu” kurulmuş ve parlamento ikili bir yapıya kavuşturulmuştur.

---

<sup>161</sup> ARSEL (1954), s. 98.

Kanun tasarı veya tekliflerini, birinci meclisin yanında, ikinci mecliste görüşülmesi, sadece Anayasa ve insan haklarına uygunluk bakımından değil genel olarak kamu yararına uygunluğu sağlama bakımından da büyük önem taşımaktadır<sup>162</sup>.

Çift meclis sisteminin yararlarına ilişkin görüşlere salt değer tanımamak gerekmektedir. Çift meclis sistemi lehinde görüşlerin uygulama alanında bir değer kazanabilmeleri, tamamıyla ikinci meclisin yapısına, oluşumuna, üyelerinin siyasal olgunluk derecesine ve kişiliklerine sıkı sıkıya bağlı bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>163</sup>.

Çift meclis sisteminin bir ülkede olumlu sonuçlar doğurması, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel yapıyla yakından ilgilidir. Bazı Avrupa ülkelerinde başarıyla uygulanan sistem, ülkemizde 1961-1980 yılları arasında başarılı olamamış ve 1982 Anayasasıyla birlikte tek meclis sistemine geri dönmüştür.

Demokratik olgunluğa erişmiş ve siyasi hayatı istikrarlı ülkelerde çift meclis sistemi başarıyla uygulanmış ve uygulanmaya devam edilmektedir. Ülkemiz uygulaması bağlamında çift meclis sistemi ağır işleyen bir sistem olarak görülebilir fakat bu durum gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılabilecek bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Demokrasinin tam manasıyla uygulandığı ülkelerde böyle bir durumla karşılaşılması beklenemez. Demokratik olgunluğa erişmemiş, siyasi istikrarsızlıkları olan, devamlı seçim atmosferi içinde olan ülkelerde çift meclis sistemi yavaş işleyen bir yapı olarak görülmektedir. Özellikle geri kalmış olup da süratle kalkınma zorunluluğunda olan ülkelerde parlamentonun çift meclisten oluşması, siyasal istikrarsızlıkları artırıcı etki yaptığı izlenimi meydana getirmektedir.

Çift meclis sisteminde kanun çıkarma süreci uzun sürmektedir. Bu durum ülkemiz uygulamasında en az iki ay gibi bir zamana tekabül

<sup>162</sup> AKSOY, Muammer, “İkinci Meclislerin Kanunları Görüşme Süresi ve Benzer Sürelerle Karşılaştırılması”, *AÜSBFD*, C. 17, S. 2, 1963, s. 393.

<sup>163</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 18.

etmektedir. Aşırı sayıda kanunun çıkmaması aynı zamanda kanun enflasyonu çıkmasına engel olmaktadır. Ancak bu durum gelişmekte olan ülkeler ve ülkemiz gibi AB'ye katılım süreci yaşayan ülkeler açısından bir sorun olarak değerlendirilmektedir.

Yasama organı tarafından çıkarılan kanunlar baştan savma, aceleye gelmiş, sıkıştırılmış olmamalıdır. Kanunlar kendi tekniğine göre hazırlanmış ve havasını, rengini, dokusunu toplumdan almış, en yetkili kurumların incelemesinden geçmiş, toplumun vicdanından ve bilimin süzgecinden geçmiş isabetli kurallardır<sup>164</sup>.

Demokratik gelişmeler, tarihin ürünü olan “aristokratik” nitelikteki ikinci meclisleri, bazı ülkelerde ya ortadan kaldırmış (Norveç, Danimarka, İsveç ve Finlandiya), ya etkilerini zamanla azaltmış (İngiltere), ya da (Fransa ve Belçika) demokratik veya yarı-demokratik bir şekle dönüştürmüştür.

Demokratik gelişmelere karşın, çift meclis sisteminin devam etmesi, liberal demokrasinin bir gereği olarak gösterilmiş ve çift meclis sistemini savunanlarca çift meclis sisteminin parlamentoda itidal ve sükunu sağladığı, parlamento despotizmine ya da meclis saltanatına engel olduğu, kanunların olgunluk ve yerindeliğini sağladığı ve parlamento ile hükümet arasındaki uzlaşmazlıkları yumuşattığı ileri sürülmüştür<sup>165</sup>.

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 artırarak büyük bir açmazlık oluşturmaktadır.

<sup>164</sup> KARADAYI, İsmet, “Demokrasilerde Çift Meclis”, **AD**, S. 8, Y. 51, Ağustos 1960, s. 503.

<sup>165</sup> TANİLLİ (1996), s. 256.

Çift meclisli sistemlerde ikinci meclislerin daha ziyade tutucu eğilimlerin temsilcisi olduğu düşünüldüğünde; ikinci meclisin, yürütmenin büyük oranda kaynağı ve siyasi bakımdan sorumlu olduğu ilk meclis karşısına vesayetçi, değişime karşı direnen veya rejimin koruyucusu olarak çıkması durumunda meydana gelecek siyasal istikrarsızlıklar yürütmenin hizmetlerinde aksamalara sebebiyet verecektir.

Çağımızda teknolojik gelişim, toplumsal refah olgusunun gelişmesi, kamusal hizmet çeşitliliğinin her geçen gün hızla artması, idari işlem veya eylemleri yerine getirmek zorunda olan idare bakımından büyük önem taşımaktadır. Tüm bu işlemlerin yerine getirilmesi sırasında yürütmenin acil karar alma zorunluluğu bir zaruret olarak karşımıza çıkmaktadır. 1961-1980 dönemi bağlamında bir kanunun yasama organı tarafından çıkarılabilmesinin en az iki ay gibi bir zamanı aldığı düşünüldüğünde acil karar alması gereken yürütme için tek meclisli yapı büyük önem taşımaktadır.

Kanımızca birinci meclisin aşırılıklarına karşı Anayasa Mahkemesi gibi frenleyici kurumların olduğu ülkelerde ikinci meclisin varlığına gerek duyulmayabilir.

## **5. BAZI ÜLKELERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ UYGULAMASI**

### **5.1. GENEL OLARAK**

Çift meclis sistemi dünyada üçte bir oranında uygulama alanı bulmaktadır. Belirli bir siyasal sisteme bağlı olmayıp her siyasal sistemde örneği bulunmaktadır. Bu sistem bakımından temel örnek, parlamentonun doğduğu ülke kabul edilen İngiltere'dir. Bu kapsamda dünyada siyasal kurumları en çok benimsenen ülke olarak da İngiltereyi göstermek mümkündür<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> EROĞUL, Cem, **Anatüze Giriş**, İmaj Yayınevi, 8. baskı, Ankara, 2005, s. 36-37.

Yasama organının en temel görevleri kanun yapma, değiştirme veya kaldırma ve hükümeti denetlemektir. Parlamentonun tek meclisli veya çift meclisli olması bakımından, başkanlık veya yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerle parlamenter sistemin uygulandığı ülkeler arasında farklılıklar vardır.

Bu bölümde, çift meclis sisteminin uygulanış süreci bağlamında, parlamenter sistemin merkezi olan İngiltere’de, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen Fransa’da ve başkanlık sistemini benimsemiş ABD’de parlamentonun yapısı, görev ve yetkileri ile işleyişi incelenecektir<sup>167</sup>.

## 5.2. İNGİLTERE

Birleşik Krallık; İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’dan oluşan ve anayasal monarşi ile yönetilen, dünyanın en eski ve köklü parlamenterizmine sahip ülkeler topluluğudur. Bugün, Kuzey İrlanda’dan ve Büyük Britanya’dan<sup>168</sup> oluşan Birleşik Krallık, 250 yılı geçen bir süreden bu tarafa üniter bir devlettir<sup>169</sup>. Buna rağmen İngiltere, yönetim açısından, diğer üniter devletlerden farklı özelliklere sahiptir. Çünkü İskoçya’nın, Galler’in, Kuzey İrlanda’nın kendilerine has kurumları ve idareleri mevcuttur. Ülke nüfusunun %83’ü İngilizlerden, geri kalan %17’si de bu üç farklı halktan oluşmaktadır.

İngiltere’de üst norm niteliğinde yazılı bir anayasa bulunmamaktadır. İngiliz Anayasası<sup>170</sup> gereksinmelerin sonucu ortaya çıkmış, aslı örf ve âdete dayanan yazılı olmayan bir Anayasa’dır. İngiliz anayasasının teamüli özelliği

<sup>167</sup> Özellikle senatoların üye seçimi, sayısı, görev ve yetkileri hakkında kısa bilgi verilecektir.

<sup>168</sup> Büyük Britanya denilince, İngiltere, İskoçya ve Galler bölgelerini içine alan bir bölge anlaşılır. Bu çalışmada Büyük Krallığın tümü için bundan sonra “İngiltere” ismi kullanılacaktır.

<sup>169</sup> GÜRBÜZ, Yaşar, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, Beta Yayınları, İstanbul, Aralık 1987, s. 34.

<sup>170</sup> İngiltere’de anayasa hukuku, yeknesak bir belge ya da belgeler topluluğuna sahip değildir. Bunun yerine anayasa hukuku için önem taşıyan konulara sahip ve içerdiği temel ilkeler itibarıyla anayasanın temeli sayılabilecek, kısmen çok eski belgeler vardır. Yine İngiltere’de anayasa hukukuna ilişkin normlar, halkı ve mahkemeleri bağlar, ancak İngiliz anlayışına göre egemen olan parlamentoyu bağlamaz.

ona esneklik kazandırmaktadır. Bu da siyasal yapının rahat işleyişinde önemli rol oynamaktadır.<sup>171</sup> İngiltere’de anayasal düzenlemeler; anayasal kanunlar<sup>172</sup>, mahkeme içtihatları<sup>173</sup> ve anayasal teamüller<sup>174</sup> olmak üzere üç kaynaktan oluşur.

### 5.2.1. Tarihsel Gelişim

İngiltere’nin siyasi tarihi genellikle 11. yüzyıldan itibaren başlatılmaktadır. Bunun sebebi ise günümüze ışık tutacak gelişmelerin temellerinin anılan zaman diliminde atılmış olmasıdır<sup>175</sup>.

Kralın yetkilerinin geniş tutulması İngiliz demokrasisi bakımından çok olumlu olan bir gelişim sürecini ortaya çıkarmış ve 11. yüzyıldan başlayarak İngiliz siyasal kurumlarının kökenini oluşturan bu süreç, lordlarla Kral arasında yaşanan sürekli mücadeleden beslenmiştir.

<sup>171</sup> AKÇALI, Nazif, **Çağdaş Siyasi Rejimler**, Ege Üniversitesi İletişim Fakültesi y., 3. B., İzmir, 1994, s. 76.

<sup>172</sup> Anayasal Kanunlar (Acts): İngiliz Parlamentosu tarafından yapılan ve Kral tarafından onaylanıp yürürlüğe giren kanunlardır. Bunlara şu örnekler verilebilir: Manga Carta (1215), Petition of Rights (1628), Habeas Corpus Act (1679), Bill of Rights (1689), Act of Settlement (1701), Judicature Acts (1873, 1875), Parliamentary Acts (1911, 1949), House of Lords Act (1999). Yazılı anayasal kurallar veya anayasal kanunlar esnektir. Genellikle anayasalarda öngörüldüğü gibi, katı olmayan bu kuralların değiştirilmesi, adi kanunlara uygulanan değişiklik yöntemi ile aynıdır. Değişiklik önerilerinin teklifi ve önerilerin kabulü için Avam Kamarası’ndaki oylamada, nitelikli çoğunluklar aranmaz. Diğer ülkelerin anayasalarının değiştirilmesindeki zorluk İngiliz anayasal metinlerinde bulunmaz. (GÜRBÜZ (1987), s. 57).

<sup>173</sup> Mahkeme İchtihatları (Case Law): Mahkemeler önüne gelen olaylara ilişkin alınmış kararlar sonucu oluşan mahkeme içtihatlarına şu örnekler verilebilir: 1611’de Lord Chief Justice Coke, “Kral suç işlemez” kuralını getirir. 1670 yılında Bushell davasında, “Yargılama aşaması içinde tarafların yargıç huzurunda söylediği sözler kovuşturma konusu olamaz” kuralı getirilir. (EROĞUL (2006), s. 4).

<sup>174</sup> Anayasal Teamüller (Conventions of The Constitution): Yüzyıllardan beri yapılan uygulamalar sonucunda ortaya çıkmış, yazılı olmayan kurallardır. Hiçbir yerde yazılı olmayan, yalnızca teamüllerin düzenlediği çok önemli Anayasal kuralları vardır. Örneğin; parlamentonun her yıl toplantıya çağırılması, Kralın hükümet toplantılarına katılmaması, güvenoyu alamayan bakanlar kurulunun çekilmesi veya Kraldan Avam Kamarası’nın feshini istemesi. Her yazılı Anayasa’nın yanında bazı teamüller olduğu halde, İngiltere’nin Anayasal gelenekleri o kadar önemlidir ki yazılı anayasal kurallar ikinci planda yer alır. (GÜRBÜZ (1982), s. 57; EROĞUL (2006), s. 4).

<sup>175</sup> O yüzyılda bugün İngiltere adı verilen bu topraklarda Anglo-Sakson krallığı vardı. Bu krallık Normanların istilasına uğramıştır. Hosting savaşında yenilen ve Normanların egemenliği altında yeni bir krallık kurulmuştur. Bu günkü İngiltere’nin kökeni 1606 yılında kurulmuş olan devlettir. (EROĞUL (2005), s.37.)

Baronlarla Kral arasındaki çekişmede ilk önemli aşama, 1215 yılında, Kral Yurtsuz John ile baronlar arasında imzalanmış olan Magna Carta Libertatum'dur(Büyük Şart). Baronların Büyük Şart ile amaçladıkları, Kral tarafından feodal ayrıcalıklarına saygı gösterilmesini sağlamaktır. Büyük Şartı kelimenin modern anlamıyla bir insan hakları bildirisi veya bir anayasa şartı gibi görmek ve kabul etmek mümkün değildir<sup>176</sup>. Bu nedenle, Büyük Şart, bu tür ayrıcalıkların en önemlilerini sıralayan bir belge olarak kabul edilmektedir. Bu belgeyi baronlar başlangıçta tamamıyla kendi çıkarlarını gözeterek halka imzalatmakla beraber belge kaleme alınış biçimindeki esneklik dolayısıyla daha sonra halkın lehine işleyen bir mekanizma haline dönüşmüş ve demokratik ilkelerin ilk kaynağı olmuştur<sup>177</sup>.

İlk olarak büyük toprak sahiplerinin basit toplantıları şeklinde kabul edilen “Magnum Concilium”, Kral Edward (1272-1307) devrinde görüntü değiştirerek baronlar, yüksek rütbeli din adamları, kontlar ve yanında iki şövalyenin ve önemli kentlerde ticaret ve sanat dolayısıyla güçlenmeye başlayan burjuvaziyi temsilen iki burjuvanın toplantılara davet edilmesiyle Büyük Konsey (Magnum Concilium) hüviyetine bürünmüştür.

Bu Büyük Konsey'e “Model Parlamento” ismi verilmiştir. Bu parlamentoda 49 lord ve 292 temsilci yer almaktadır. İngiltere’de Parlâmentonun kesin kuruluşu olarak 1295 tarihli bu Model Parlâmentonun kuruluşu kabul edilebilir. Bu tarihten itibaren İngiltere’de günümüze kadar Parlâmento devamlı olarak varlığını sürdürmüştür<sup>178</sup>.

Büyük Konsey toplantıları esas olarak danışma niteliğinde olmayıp yeni vergilerin uygulanması konusunda heyetin onayını almak, köylülerle

<sup>176</sup> Büyük Şart’ın 16 ncı yüzyılda İngilizce’ye çevrilmesiyle, 1618 dilekçe hakkı ile 1689 İnsan Hakları Bildirisi gibi önemli İngiliz siyasi belgelerine temel teşkil edebilmiştir. Büyük Şart Kralın mutlak iktidarına bazı kısıtlamalar koyarken, günümüz İngiliz siyasi sistemine ulaşan uzun bir yolun aşamasını oluşturmuştur.

<sup>177</sup> GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, İstanbul, Temmuz 2005, s. 430-431.

<sup>178</sup> GÖZLER, Kemal, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiği Üzerine Bir Deneme”, Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, AÜHF Yayınları, Ankara, 2009, C.I, s. 365-374.

kentliler nazarında Kralın merkezi iktidarının propagandacıları olmalarını sağlamak gayesini taşıyordu. 13. yüzyıldan sonra baronlar yüksek rütbeli din adamlarıyla şövalye ve burjuva temsilcilerinden oluşan “Magnum Concilium” a kilise temsilcilerinin de katılmasıyla konseyin adı parlamento olarak değişmiştir<sup>179</sup>.

14. yüzyılın sonuna doğru kilise temsilcileri parlamento toplantılarına gelmekten vazgeçerek, kendilerine ait meseleleri kendi meclislerinde görüşmeye başlamışlardır. Baronlar ve yüksek rütbeli din adamları da kendileri gibi asalet unvanına sahip olmayan ve Kral tarafından şahsen davet edilmeyen diğer temsilcilerle bir arada bulunmak istemediklerinden kendileri ayrı bir mecliste toplanmaya başlamışlardır. Baronların ve yüksek rütbeli din adamlarının toplantıları bu nedenle yüksek kamara görüntüsü kazanmıştır. Böylece, ilk “Concilium” geçirdiği değişikliklerle Lordlar Kamarası biçimine dönüşmüştür. Kendilerini halkın gerçek temsilcisi sayan diğer gruplar da toplantılarını ayrı bir yerde yapmaya başlamışlardır. Avam Kamarası da bu şekilde oluşmuştur<sup>180</sup>.

İlk zamanlarda yasama yetkisi, kamaralar ile Kral arasındaki güç durumuna göre ağırlık noktası yer değiştiren esnek bir bölünmeye tabi olmuştur.

Stuart hanedanının 17. yüzyılda iki ihtilal ile iktidardan uzaklaştırılması İngiliz siyasi tarihinin özelliğini oluşturmaktadır. Bu ihtilallerden sonra Parlamento monarşiye karşı üstün duruma geçtiğinden, iktidar erki sahip ve nitelik değiştirmiştir. Kralın yetkisi azaldığı ölçüde iktidar liberal bir görüş kazanmış ve Avrupa’daki mutlak monarşilerin sahip olmadığı bir manzara arz etmeye başlamıştır. 17. yüzyılda parlamentonun eskiden beri sahip olduğu yetkilerini tekrar açıklayan ve parlamentonun yetkilerini ve etki alanını, Kralın yetki alanı aleyhine genişleten temel yasalar çıkarılmıştır. 1628 yılında kabul

<sup>179</sup> ÇAM, Esat, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 17.

<sup>180</sup> ARSEL (1953), s. 6.

edilen “Haklar Bildirisi (Petition of Rights)”,<sup>181</sup> 1641 yılında parlamentonun Krala yaptığı “Büyük Uyarı (Great Remonstrance)”, 1679 tarihli “Habeas Corpus Act”<sup>182</sup> ve 1689 yılında kabul edilen “Haklar Bildirisi (Bill of Right)” bunlardandır<sup>183</sup>.

Kral II. Jacques’in mutlak monarşi lehinde ve parlamento aleyhindeki girişimleri, Kral ile parlamento arasında çatışmaya neden olmuştur. Bu çatışma kansız bir ihtilalle ve bu defa parlamentonun kesin zaferi ile sonuçlanmıştır. Kral tahttan uzaklaştırılmış ve yeni tahta çıkan Kral ve Kraliçe 1689’da Haklar Bildirisini kabul etmişlerdir. Bu Bildirideki kısıtlamalarda, 1628 Haklar Bildirisinde olduğu gibi kısıtlamalar somut esaslara dayandırılmıştır. Kral ile parlamento arasında anlaşmazlık konusu olan sorunlar parlamento lehine olmak üzere çözümlenmiştir. Yasa yapmanın ve vergi koyma yetkisinin bundan böyle parlamentonun tekelinde olacağı kesin olarak hükme bağlanmıştır. Böylece Kralın yasama yetkisi elinden alınmıştır. Parlamento üyelerinin seçimi serbestçe yapılacaktır. Devletin bazı temel nitelikleri de bu suretle tespit edilmiştir<sup>184</sup>.

Parlamente rejimin yavaş yavaş gerçekleşmesini sağlayan etkenler arasında ilk olarak seçimle oluşan bir alt meclisin bulunmasını gösterebiliriz. Özellikle vergi koyma hakkının varlığı; egemenliğin, halkı temsil eden meclis ve Kral arasında bölünmesini mümkün kılmıştır. Parlamento, 1694 yılından

<sup>181</sup> 1628 tarihli Haklar Bildirisi, Kral I. Charles’in Kral oluşunun ilk yıllarına rastlamaktadır. Kral ile parlamento arasındaki mücadele 1628 yılında Kralın parlamentonun isteklerini belirleyen “Dilekçe”yi kabul etmesiyle sonuçlanmıştır. Bildiri ile temel haklara aykırılıkların giderilmesi istenilmiştir. Kral uzun süre direndikten sonra bildiriye kabul etmek zorunda kalmıştır. Bu bildiri ile İngiliz yurttaşı olan özgür kişilerin mal ve can güvenliği kralların keyfi eylem ve işlemlerine karşı korunmuş ve parlamento yasama iktidarının kullanılmasına ortak edilmiştir. (GÖZE (2005), s. 438.)

<sup>182</sup> “Habeas Corpus Act ” kişi hürriyeti ile parlamentonun Büyük Şart’ta belirtilmiş geleneksel ayrıcalıklarının güvence altına alan önlemlerden oluşmaktadır. Anlaşmanın kabulü, 1679 seçimlerinde ilk defa “Whig” ler ile “Troy”lerin iktidara gelmesiyle ve Chafterbury’nin çabalarıyla gerçekleştirilmiştir. Yasa kişi hürriyetlerini etkili bir biçimde korumak gayesini taşıyordu. Yasanın kapsamına göre vatana ihanet gibi suçlar dışında herhangi bir nedenle tutuklanan kişinin yirmi gün içinde yetkili yargıç huzuruna çıkarılması öngörülüyordu. Böylece kişilerin hürriyeti Kralın keyfi hareketlerinden kurtararak yargıçların güvencesi altına sokulmuş oluyordu. İngiliz yargıçlarının herhangi bir kötü uygulama yapmadan verilmiş görevleri bağımsızlıklarını koruyarak iyi bir biçimde başarmaları Habeas Corpus’un etkinliğini artırmıştır. (ÇAM (2000), s. 19.)

<sup>183</sup> GÖZE (2005), s. 438.

<sup>184</sup> GÖZE (2005), s. 440-441.

itibaren üç yıl gibi belirli bir toplantı döneminin kabul edilmesiyle yasama kudretine dayanarak sistemin egemen bir parçası olmuştur<sup>185</sup>.

Sistem, 17. yüzyılda yapılan sivil savaşlardan sonra (iki gül), ilk partilerin ortaya çıkmasıyla yeni bir görüntüye bürünmüştür. “Tories”(muhafazakarlar) ve “Whigs” (Liberaller) partilerinin sistem yönünden getirmiş olduğu en önemli değişme, başlangıçta halkın davranışıyla ilgilidir. Sonuçta, kamuoyu taraflardan birini tutmak suretiyle Avam Kamarasının, seçimlere göre değişen çoğunluklarla ikiye bölünmesine neden olmuştur<sup>186</sup>.

Sonuç olarak, İngiliz siyasal sistemi, Yüksek Meclis (Lordlar Kamarası) ile yasama gücünü elinde bulunduran ve seçime dayanan Alt Meclisin (Avam Kamarası) bir araya gelmesiyle oluşan Parlamento; ulusal birliği sembolize etmekle beraber siyasi sorumluluğu olmayan ve pratik gücü azalmakta devam eden bir Kral, başbakanın otoritesi altında meclisi feshetme gücünü elinde bulunduran bir kabine<sup>187</sup> ve iki partili bir yapıdır. Bu bakımdan ülke, parlamenter rejimin işlemesi için bütün öğelere sahip görünmektedir.

### 5.2.2. Parlamento

Parlamentonun İngiliz devlet sisteminde ve hukuk düzeninde her çeşit kanunu yapma, değiştirme veya kaldırma yetkisi bulunmaktadır. 18. yüzyıl Fransız düşünürlerinden DE LOME, parlamentonun yasama yetkisinin

---

<sup>185</sup> ÇAM (2000), s. 21.

<sup>186</sup> ÇAM (2000), s. 21.

<sup>187</sup> İngiltere’de hükümet, yüzyıllardan beri var olan Kral Konseyinin (Curia Legis) gelişmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Yasa yapma ve kural koyma yetkilerinin parlamentonun eline geçmesiyle bu kurul bir başka açıdan önem kazanmıştır. Kral parlamentodan istediği yasaların çıkmasını kolaylaştırmak için parlamento ile arasını iyi tutmaya çalışmış ve kabine üyelerini seçerken parlamentonun tepkisini çekmeyen kişileri seçmeye özen göstermiştir. Kabinenin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu, Kral Konseyi üyelerinin cezai sorumluluklarından doğmuştur. Cezai sorumluluk kurumu daha sonraları siyasi sorumluluk kurumuna dönüşmüştür. Bundan sonra Avam Kamarası, Kral Konseyinin geleceğini belirleyecek, buna karşılık da Konsey sık sık Kraldan parlamentoyu feshetmesini isteyecektir. Bu gelişmeler sonucunda yürütme iktidarı, Kral ile kabine arasında bölünmüş olmaktadır. Böylece 18. yüzyılın ilk çeyreğinde parlamenter rejimin bütün unsurları yerleşmiş bulunmaktadır. (GÖZE (2005), s. 443-444.)

genelliği için; “İngiliz Parlamentosu her şey yapabilir. Yalnızca bir kadını erkek veya bir erkeği kadın yapamaz”<sup>188</sup> demiştir. Parlamento bu şekilde abartılacak kadar bir güce sahip olmasa da, diğer ülke parlamentolarına nazaran çok güçlü bir yetkiye sahip olduğu da kabul edilmektedir. Parlamento tarafından alınmış bir kararı, hiçbir kişi, kuruluş ya da organ kaldırma ya da geciktirme yetkisini haiz değildir. Bu bağlamda, parlamento egemenliği üzerinde hiçbir kuvvet hâkimiyet kuramamaktadır.

Parlamentonun sınırsız denilebilecek yasama yetkisi denetime tabi tutulmadığından, mahkemeler de temel hak ve özgürlükleri açıkça ihlal etse bile parlamento tarafından çıkarılan kanunları eksiksiz olarak uygulamakla yükümlüdürler.

İngiliz kamu hukukunda parlamento deyimi daha geniş bir anlam taşımaktadır. İngiliz siyasi düzeninin parlamentosu Kral’a bağlı Avam Kamarası ile Lordlar Kamarasını içermektedir<sup>189</sup>. Başka bir ifadeyle, parlamentodan “*Kral, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası*” üçlüsü anlaşılmaktadır. Ancak parlamento denince, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası akla gelmektedir. Bunların içinde, devlet sistemi içinde en güçlü olanı Avam Kamarası’dır. Bunun sebebi de halk egemenliğinden ya da ulus egemenliğinden kaynaklanmamakta olup tarihsel gelişim içerisinde Avam Kamarası’nın, kâğıt üzerindeki bütün yetkileri eline geçirmesi sonucu böyle bir güç ortaya çıkmıştır<sup>190</sup>. 1911 tarihinden itibaren Lordlar Kamarası yetki kaybına uğradığından parlamento denince akla, sadece Avam Kamarası gelmektedir.

Burada Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasının yapısı, görev ve yetkileri incelenmeye çalışılacaktır.

<sup>188</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 61.

<sup>189</sup> Maurice DUVEGER, *Institutions Politiques*, P.U.F., Paris, 1966, s. 287’den aktaran, ÇAM (2000), s. 49; George VEDEL, *Introduction aux Etudes Politiques*, İ.E.P., Paris, 1966, s. 219’dan aktaran, ÇAM (2000), s. 49.

<sup>190</sup> EROĞUL (2006), s. 4.

### 5.2.2.1. Lordlar Kamarası

Lordlar Kamarası, aristokratik bir meclis yapısına sahip bulunmaktadır. Bu özelliği ile günümüzde tektir. Avam Kamarası süreç içerisinde daha temsili ve demokratik bir şekle bürünmesine karşın Lordlar Kamarası sınıfsal niteliğini koruyabilmiştir<sup>191</sup>. Lordlar Kamarasının siyasi önemi zamanla Avam Kamarası lehine çok azalmış olmasına rağmen, halk nezdinde sahip olduğu saygınlık hala kendisini göstermektedir.

Bugün Lordlar Kamarası'nın takriben 745 üyesi bulunmaktadır. Lordlar Kamarasının yapısı içerisinde üç çeşit lord vardır;

Birinci grup, Kral tarafından verilmiş olan soya dayalı lordluklardır. Bu lordlar, üst soylarına Kral tarafından Lordluk bahşedilmiş soyluların neslinden gelen kişilerdir. 1999'da İşçi Partisi hükümetinin gerçekleştirdiği reformlarla, nesilden geçme soyluların, Lordlar Kamarası'na katılma hakları sona erdirilmiş, vasiyet yolu ile devredilen Lordluk unvanı da kaldırılmıştır. Başka bir ifadeyle nesilden gelen lordların oy hakları ellerinden alınmıştır.

İkinci grup, hükümet tarafından önerilen Kral tarafından da ömür boyu Lordluğa atanan üyelerdir. Bu grup içerisinde ruhani Lordlar olarak da adlandırılan piskoposlar ve başpiskoposlar da vardır.

Üçüncü grup, Hukuk Lordlarından meydana gelmektedir. Bunlar ülkenin en üst temyiz mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Bu görevlerini Lordlar Kamarası üyesi sıfatıyla yerine getirmektedirler<sup>192</sup>.

Lordlar Kamarasının bugün büyük çoğunluğunu unvanlarını nesillerine bırakamayan hayat boyu Lordlardan oluşmaktadır. EROĞUL'a göre, Lordlar Kamarası'ndaki değişim, gerçekte, bir reform sürecinin ilk basamağını oluşturmakta, yakın gelecekte bu alanda başka önemli gelişmelerin de

<sup>191</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 70.

<sup>192</sup> EROĞUL (2006), s. 18-19; GÜRBÜZ (1987), s. 63; ÇAM (2000), s. 50-51.

olacağını göstermektedir<sup>193</sup>. Nitekim İngiltere’de Avam Kamarası üyelerince ülkenin en köklü kurumlarından Lordlar Kamarası üyelerinin tamamının seçim ile göreve gelmesine ilişkin bir önerge, Avam Kamarası’nda 224 karşı 337 oy ile kabul edilmiştir. Ancak alınan hükmün henüz bağlayıcılık özelliği bulunmamaktadır. Bu konuda son kararı hükümet verecektir<sup>194</sup>.

Lordlar Kamarası, yılda yaklaşık olarak 150 gün toplanmaktadır. Toplantı yeter sayısı sadece üç kişidir. Ancak karar alabilmek için en az otuz kişinin oylamaya katılmış olması gerekmektedir. Birleşimlerin uzunluğu altı-altı buçuk saat civarında sürmektedir. Genelde Pazartesi ve Salı günleri toplanan Lordlar Kamarası, gerek duyulursa Çarşamba ve Perşembe günleri de bir araya gelmektedir. Cuma günleri Kamara toplanmaz. Eğer, Cuma günleri toplanmak gerekirse toplantı sabah saat 11.00’de başlamaktadır. Diğer günlerde Lordlar Kamarası, 14.30’da toplanmaktadır. Hükümet tarafından atanan Lordlar Kamarası Başkanlığı, hükümet üyesi bakanlardan birisi tarafından yürütülmekte ve bu başkanın, hükümet üyesi olması zorunluluk arz etmektedir. Başkan, oturum içindeki tartışmalar da kendi partisinin görüşlerini savunabilmektedir. Hem hükümet tarafından atandığı hem de hükümet üyesi bakanlardan biri olduğu için başkan tarafsız davranmak zorunda değildir. Ancak böyle durumlarda başkan yerinden kalkmalı, biraz sol tarafa doğru yürümeli ve konuşmalarını ayakta yapmalıdır. Bu kural yazılı olmayan bir teamüldür. Lordlar Kamarası üyeleri, konuşmalarını Avam Kamarası’nın aksine, başkana karşı değil; birbirlerine karşı hitaben yapmaktadırlar. Fazla uzun konuşulmaması ve rahatsız edici sözcükler kullanılmaması bir gelenek haline gelmiştir<sup>195</sup>.

1911 ve 1949 yılında yapılan kanuni düzenlemelerden sonra, Lordlar Kamarası yasama alanındaki yetkilerini çok geniş oranda kaybetmiştir. Mali

<sup>193</sup> EROĞUL (2006), s. 19.

<sup>194</sup> Bkz. [http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2007/03/070308\\_lords\\_reform.shtml](http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2007/03/070308_lords_reform.shtml), (E.T: 13.05.2009.)

<sup>195</sup> ÖZTÜRK, Ali, 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. 54-148; EROĞUL (2006), s. 20.

hükümleri içeren kanunlarda bir aylık bekletme yetkilerinin dışında Lordlar Kamarası'nın hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Mali hükümleri içermeyen kanunlarda ise Lordlar Kamarası'nın en çok bir yıllık bekletme yetkisi bulunmaktadır. Ancak uygulamada bu yetkilerini de kullanamamaktadırlar. Avam Kamarası tarafından kabul edilen bir metne ilke olarak muhalif kalmamakta ama düzeltme teklif etme haklarından sık sık yararlanmaktadırlar<sup>196</sup>.

Lordlar Kamarası, geleneksel olarak, Krallığın en üst yargılama organı kimliğine sahiptir. Ancak, yargılama işlevini bu meslekte daha önce yüksek yargı organlarında görev almış ve kaydı hayat şartıyla Lord olarak tayin edilmiş hukuk Lordları yerine getirmektedir<sup>197</sup>.

Uzmanlık gerektiren karmaşık konuları içeren kanun önerileri, incelenmesi için önce Lordlar Kamarası'na gönderildiğinden Avam Kamarası'nın inceleme işi esaslı bir oranda azalmaktadır. Çoğunlukla Avrupa Birliği'ne ilişkin alanlardan kaynaklanan, içinden çıkılması güç konularda Lordlar Kamarası'nın katkısı büyüktür.

Lordlar Kamarasının hükümeti denetleme yetkisi de önemli ölçüde gerilemiş bulunmaktadır. Lordlar Kamarası üyeleri sadece kendi meclislerinden seçilebilen görece önemsiz bakanları denetleyebilmektedir. Bunun en önemli nedeni, Başbakanlık dahil en çok önem arz eden bakanlıkların Avam Kamarası üyelerine ayrılması kuralıdır. Ayrıca, siyasi partiler, çoğu zaman parti işleri, seçim, Avam Kamarasında hesap verme gibi işlere vakit ayırmasını istemedikleri bakanları Lordlar Kamarasından almayı yeğlemektedirler.

Lordlar Kamarası üyelerinin, kendi üyeleri olan bakanlara soru sorma hakları bulunmaktadır. Her birleşimin yaklaşık 25 dakikası soru saati olarak

---

<sup>196</sup> EROĞUL (2006), s. 20.

<sup>197</sup> ÇAM (2000), s. 52; ÖZTÜRK (1981), s. 149.

bu işe ayrılmaktadır. Diğer taraftan Lordlar Kamarası genellikle çarşamba günleri 4-5 saat boyunca önemli bir konuda genel görüşme yapmaktadır<sup>198</sup>.

Lordlar Kamarasının etkisi iktidarın işçi ve muhafazakarlar elinde oluşuna göre değişmektedir. İşçi Partisi iktidarda olduğu zamanlar, yapısı bakımından çoğunluğu muhafazakar olan Lordlar Kamarasını, karşıt saymaktadır. Dolayısıyla Lordlar Kamarası muhalefet fonksiyonunu yerine getirmektedir. Muhafazakar parti iktidarda olduğu zamanlarda ise iktidarla işbirliği halindedir<sup>199</sup>. Günümüzde Lordlar Kamarası, İngiliz halkının bir türlü vazgeçemediği, kökleri tarihe uzanan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında yasama gücü olmayan, tarih yadigârı olan Lordlar Kamarası, zevkli ve görkemli bir merasim meclisinden başka bir şey değildir<sup>200</sup>.

#### 5.2.2.2. Avam Kamarası

Avam Kamarası, halk tarafından seçilen milletvekillerinden oluşmaktadır. Avam Kamarası, yasama organının iki meclisinden biri olduğu halde, Lordlar Kamarası'nı o derece gölgede bırakmıştır ki, parlamento denildiği zaman genelde Avam Kamarası anlaşılmaktadır<sup>201</sup>.

Avam Kamarası, beş yıl süre için halk tarafından tek turlu ve dar bölge seçim sistemiyle seçilmiş 625 milletvekilinden oluşmaktadır. Milletvekili seçilebilmek için uygulanan seçim sistemi, İngiliz siyasi yapısının çift parti esasına dayanmasında çok etkili olmuştur. Genel, gizli, doğrudan yapılan seçimler, dar bölge ve tek turlu olduğu için basit çoğunluk esasına göre en fazla oy alan aday milletvekili seçilmektedir. Bir seçim bölgesinde tek bir aday varsa, oylamaya başvurulmadan seçilmiş ilan edilmektedir. Bu seçim sistemi

<sup>198</sup> EROĞUL (2006), s. 20-21.

<sup>199</sup> ÇAM (2000), s. 52.

<sup>200</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 64; EROĞUL (2006), s. 21.

<sup>201</sup> VERNON, Manfred C., Devlet Sistemleri (Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş), Çev. Mümtaz SOYSAL, Akara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi y., Ankara, 1961, s. 29; ÇAM (2000), s. 28.

basit çoğunluk esasına dayandığından, ülke çapında toplam olarak daha az oy almış bir partinin iktidara gelmesi mümkündür<sup>202</sup>.

Uygulanan seçim sistemi nedeniyle seçimlerden sonra, çift parti sistemi etkin unsur olarak ortaya çıkmakta ve iki partinin milletvekilleri Avam Kamarası'nda yerlerini almaktadır. Parlamento, seçimleri izleyen iki hafta içinde toplanmakta ve ilk olarak Avam Kamarası Başkanı'nı seçmektedir. Avam Kamarası Başkanı'na "Speaker"<sup>203</sup> denilmektedir. Avam Kamarası başkanının çok büyük bir önemi bulunmaktadır. Speaker'in tarihten gelen bir anlamı bulunmaktadır. Eski zamanlarda Avam Kamarası üyelerinin düşüncelerini Kral'a bildiren kişi olduğu için Avama Kamarası Başkanı'na sözcü (Speaker) adı verilmiştir<sup>204</sup>.

Avam Kamarası Başkanı Avam Kamarası'nı, Taht huzurunda ve Lordlar Kamarası huzurunda temsil etmektedir<sup>205</sup>. Avam Kamarasının yazılı bir içtüzüğü yoktur. Kuralları belirleyen geleneklerdir. Bunları geliştiren ve dile getiren başkandır<sup>206</sup>.

Avam Kamarasının toplantıları Kasım ayı başından Ekim ayı sonuna kadar sürmektedir. Toplantı yılı geleneksel olarak dört bölümden oluşmaktadır. Toplantı yılı sonunda alınan bir kararla parlamento toplantısı son bulmaktadır. Olağan yıllarda Avam Kamarası ortalama 160 birleşim yapmaktadır. Pazartesi'den Perşembeye her gün bir birleşim yapılmaktadır. Pazartesi ve Salı günleri birleşimler, 14.30'da açılıp genellikle 22.30'da son bulmaktadır. Çarşamba ve Perşembe günü birleşimler, genellikle 10.30-11.30

<sup>202</sup> ÇAM (2000), s. 53.

<sup>203</sup> "Speaker" İngilizce bir kelime olup, konuşan veya söyleyen kimse, spiker, sözcü, hatip, konuşmacı ve meclis başkanı anlamlarına gelmektedir. Bkz. İngilizce-Türkçe Redhouse Sözlüğü, Redhouse Yayınevi, İstanbul, 1983, s. 930-931.

<sup>204</sup> Bir kez başkan (speaker) olarak seçilen kişi, genellikle milletvekilliği sürdükçe bu görevini korumaktadır. Bu arada genel seçim olursa, seçim esnasında parti kimliğini öne çıkarmamaktadır. Siyasi nezaket gereği olarak, öteki büyük parti o çevreden aday göstermez ve öylece başkanlığı sürdüren milletvekili kolayca yeniden seçilmektedir. Meclis başkanlığı seçimleri genellikle çekişmesiz olmaktadır. Oybirliği ile belirlenen adaya, iktidarla muhalefet birlikte oy vermektedir.

<sup>205</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 62.

<sup>206</sup> EROĞUL (2006), s. 8.

arasında başlamakta ve 18.00-19.00 arasında bitmektedir. Cuma günleri ise gerek görülürse birleşim yapılabilir<sup>207</sup>.

Parlamentonun siyasal hayatta iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar kanunların yapılması ve hükümetin denetlenmesidir. Avam Kamarası toplantılarının ilk saatinde hükümet, üyelerin sordukları sözlü soruları cevaplandırmaktadır. Daha sonra kanun tasarılarının ve tekliflerinin görüşülmesine geçilmektedir. Kanun önerileri<sup>208</sup> genellikle hükümet tarafından verilmektedir. Diğer parlamentolardan farklı olarak kanun önerileri önce Avam Kamarası toplantısında görüşülmekte, ikinci görüşmeden sonra komisyona gönderilmektedir. Oysa bizdeki uygulamada ve birçok Avrupa ülkesinde meclise sunulan kanun önerileri önce ilgili komisyona gönderilmekte, daha sonra genel kurulda görüşülmektedir. İngiltere’de komisyonlar ihtisas dallarına da ayrılmamıştır. Ayrıca komisyonlarda görüşülen tasarılar büyük değişikliklere uğramamaktadır. Değişiklikler ise hükümetle anlaşmak suretiyle yapılmaktadır.

Öneriler Genel kurulda yapılan üçüncü görüşmede kabul edilerek Lordlar Kamarasına gönderilmektedir. Lordlar Kamarasının yasama konusundaki yetkileri son derece kısıtlanmıştır. Avam Kamarasında kabul edilen kanun önerisi incelenmek üzere Lordlar Kamarasına gönderilmektedir. Lordlar Kamarası öneriyi ya kabul eder ya red eder ya da değiştirmektedir. Lordlar Kamarası öneriyi kabul etmediği takdirde, öneriyi tekrar incelenmek üzere Avam Kamarasına göndermektedir. Lordlar Kamarasında kabul edilmeyen öneri, Avam Kamarasına geri gönderildiğinde Avam Kamarası bir yıl içinde iki defa üst üste oylayıp kabul ettiği zaman öneri, Kralın onayına sunulurak yürürlük kazanmaktadır<sup>209</sup>.

Avam Kamarasında önerilerin görüşmelerinin yapılması sırasında, etkinliği sağlamak amacıyla belirli sistemler kullanılmaktadır;

<sup>207</sup> EROĞUL (2006), s. 6.

<sup>208</sup> Bizdeki kanun teklifi ve tasarısı ayrımı gözetilerek her ikisi kastedildiğinden “öneri” ifadesi kullanılmıştır.

<sup>209</sup> GÖZE (2005), s. 458.

Bunlardan birincisi “Gyotin Sistemi” dir. Bu sistemde görüşme için belirli bir süre önceden saptanmakta ve her konuşmacının konuşabileceği süre sınırlandırılmaktadır. Bu sistem çok katı olduğundan görüşmelerde çok az kullanılmaktadır.

İkinci sistem ise “Kanguru Sistemi”dir. Bu sistemde Avam Kamarasının başkanı görüşmeler sırasında önerilmiş değişikliklerde tercihe göre atlamalar yapabilmektedir. Bu şekilde bazı değişiklik önerileri görüşme konusu olmadan geçilmiş olmaktadır. Başkanın değişiklik önerilerindeki atlamaları dolayısıyla sisteme “kanguru” adı verilmiştir. Bu sistemde başkanın sahip olduğu saygınlığa dayanarak önceden tartışma konusu olabilecek kısımları saptaması ve diğer kısımların oylamada kabul edilmiş sayılmasıyla görüşmelerin süresi büyük ölçüde azalmaktadır<sup>210</sup>.

Avam Kamarasında oy verme biçimi farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Çoğunluğun ezici olduğu durumlarda bir kanunun veya güvenoyunun oylaması eller kaldırılmak suretiyle yapılmaktadır. Oylamanın sonucu kuşku olduğu durumlarda bu ülkeye özgü kişisel oy kullanma biçimi uygulanmaktadır. Milletvekilleri kabineye karşı olup olmadıklarına göre belirli bir kapıdan çıkacak ve gireceklerdir. Böylece kabine ile mutabık olup olmama sorunu oylamanın esasını oluşturmaktadır. Belirli kapıdan çıkan milletvekilleri sayıları kabine ile mutabık olan ve olmayanların sayısını hemen vermektedir. Bu oylama biçimi kişisel olduğundan, milletvekilleri şahsen bulunmak zorundadırlar<sup>211</sup>.

Avam Kamarası, parlamento gücü ile hükümetin faaliyetlerini denetleme yetkisini teorik olarak elinde tuttuğundan, tabii bir parlamento olarak sınıflandırılmaktadır. Yürütmenin sınırsız veto yetkisi, siyasi olarak mümkün değildir. Ancak parlamento üyelerinden gelen baskılar, hükümet politikasında birtakım değişikliklere sebebiyet verebilmektedir. Diğer bir deyişle, İngiliz politikasına daha çok başbakan ve kabinesi hakimdir. Zira

---

<sup>210</sup> ÇAM (2000), s. 56.

<sup>211</sup> ÇAM (2000), s. 56.

kabine parlamentoda çoğunluk partisini disipline ederek çalışmaktadır. Böylece yürütmek istediği kararları, Avam Kamarası'nda çoğunluk oyunu düzenli bir şekilde elde ederek, programlarını geçirebilmektedir. Nitekim eğer hükümet Avam Kamarası'nda yenilgiye uğrarsa bu güvensizlik olarak yorumlanmakta ve muhtemelen parlamentonun feshi gündeme gelmekte, yeni seçimlere gitme çağrısı yapılmaktadır. Buradan da anlaşılacağı gibi Avam Kamarasının hükümete hayır diyebilme noktasında etkili bir gücü olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. İngiltere'de kanun yapma faaliyetine hükümet hakimdir<sup>212</sup>.

Milletvekilleri kanun teklif etme yetkileri bulunmasına karşın bu yetkilerini pek kullanmamaktadırlar. Milletvekillerinin verdiği kanun tekliflerinin kanunlaşabilmesi için hükümeti oluşturan partinin kurmay heyeti tarafından benimsenmesi gerekmektedir<sup>213</sup>. Bir milletvekili yeni kamu harcamaları veya mevcut harcamaların artırılmasını gerektiren önerilerde bulunamaz. Dolayısıyla Avam Kamarası kamu harcamaları alanında inisiyatif hakkını, kabine lehine kaybetmiştir.

Hükümetin Avam Kamarası'nda sağlam ve güvenilir bir çoğunluğa sahip oluşu ona parlamento faaliyetleri üstünde sürekli bir üstünlük sağlamaktadır. Avam Kamarası kabinenin tekliflerini reddetmek ve hatta kabine bunları kabul etmedikçe değiştirmek yetkisine pratikte sahip değildir. Avam Kamarasının genel kurul çalışmasını düzenleyen içtüzük kuralları, siyasal teamüller, Avam Kamarasının kabine karşısındaki durumunu tamamen tersine çevirmiştir<sup>214</sup>.

<sup>212</sup> DURGUN, Şenol, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamentoların Temsil Gücü**, Alter Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2005, s. 118.

<sup>213</sup> ÇAM (2000), s. 57.

<sup>214</sup> Avam Kamarasının yetki yönünden, uygulamada gücünün büyük bir kısmını kabineye devrettiği ve güçler ayrılığı ilkesi yerine güçler birliği ilkesine dönüldüğü kabul edilmektedir. Kabinenin Avam Kamarası ile bir anlaşmazlığı olduğunda başbakan fesih kararı almış ise seçimler sonunda çoğunluğu tekrar kazanması halinde hakem rolünü oynayan seçmenler tarafından görüşünün benimsendiği anlaşılmaktadır. Böylece, karar verme tamamıyla bilinçli seçmenler elinde kaldığından hükümet, Kıta Avrupa'sında yaygın olan meclis oyunlarından kurtulmuş olmaktadır.( ÇAM (2000) , s. 58.)

Avam Kamarası, karar oluşturma veya önerme, yerine getirilen kararları etkileme ve değişiklik yapma gücüne sahip değildir. Kamaranın kendisi, önerilen politika yerine başka bir politika ikame edememektedir. Başka bir ifadeyle Avam Kamarasının alternatif politikalar oluşturacak yetkisi bulunmamaktadır. Sadece siyasi etkileyici olarak görevini icra etmektedir<sup>215</sup>. Bu durumu kabine yönetir, parlamento denetler diye ifade edebiliriz<sup>216</sup>.

Avam Kamarasının sahip olduğu hükümeti denetleme yetkilerden biri de hükümete karşı Avam Kamarasından verilecek bir güvensizlik önergesidir. Bu önerge ile ya hükümet istifa eder veya parlamentoyu feshederek yeni seçimlere gider.

Hükümetin sorumluluğu yalnızca Avam Kamarasına karşıdır. Lordlar Kamarasında, kabineye karşı kullanılan oylar çoğunlukta olsa da bundan herhangi bir hukuki sonuç doğmamaktadır. Ancak iki parti sisteminin doğal bir sonucu olarak, hükümetin Avam Kamarası karşısında güvensizlikle karşılaşması teoride kalmaktadır. Tek başına iktidara ve Avam Kamarasında çoğunluğa sahip bir partinin güvensizlik önergesiyle iktidardan uzaklaştırılma olasılığı pratikte bulunmamaktadır<sup>217</sup>.

### 5.3. FRANSA

Fransa, yarı başkanlık sistemiyle yönetilen, köklü bir demokrasi geçmişine sahip üniter bir devlettir. Fransa adını, Roma İmparatorluğu yıkıldıktan sonra, 5. yüzyılda bu topraklara egemen olan Franklardan almıştır. Ülkenin siyasi birliği ilk kez Franklar tarafından kurulmuştur<sup>218</sup>.

<sup>215</sup> NORTON, Philip, "Parliaments: A Framework for Analysis", Vest European Politics^Special Issue, Vol: 13, No:3, July 1990, p. 179'dan naklen, DURGUN (2005), s. 120.

<sup>216</sup> DURGUN (2005), s. 118-119.

<sup>217</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 70.

<sup>218</sup> EROĞUL (2006), s. 143.

Beşinci Fransa Cumhuriyeti'nin Anayasası olan günümüz Fransa Anayasası 28 Eylül 1958 yılında yapılan bir halkoylaması sonucu onaylanmıştır. Bu anayasa parlamentoya oranla devlet başkanının yetkilerini arttıran hükümler içermektedir. Fransa'da yürütmenin Cumhurbaşkanı ve hükümet olmak üzere iki kanadı bulunmaktadır.

Fransa Parlamentosu Millet Meclisi (Assemblée Nationale) ve Senato (Senat) olmak üzere iki meclisli bir yapıya sahiptir.

### 5.3.1. Tarihsel Gelişim

Fransa'da 14 Temmuz 1789 ayaklanmasıyla mutlak monarşi rejimine son verilmiş ve yerine liberal demokrasi ilkelerine dayanan demokratik ilkeleri olan rejim yerleştirilmek istenmiştir<sup>219</sup>. Böylece Fransız İhtilalinin özelliklerinden biri, 1789 Meclisi tarafından kabul edilen “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi” olmuştur. 1789 Meclisi, bütün etkinliğini bir anayasanın hazırlanmasına vermiş ve hazırladığı 3 Eylül 1791 tarihli Anayasa 14 Eylülde Krala kabul ettirmiştir<sup>220</sup>. 1791 Anayasası tek meclisli bir yapıyı tercih etmiştir. 1791 Anayasasının kurmaya çalıştığı rejim çok kısa ömürlü olmuş ve ancak bir yıl kadar yaşayabilmiştir. 1791-1792 yılları arasında hızla gelişen iç ve dış olaylar Fransa'yı I. Cumhuriyete götürmüştür. Rejim, 5 yıl dayanabilmiş ve 1799'da Napolyon'un hükümet darbesiyle son bulmuştur.

<sup>219</sup> 1789 İhtilalini gerçekleştirenler ve Fransız toplumu, cumhuriyet düşüncesine yabancıdır. Arzulanan rejim sınırlı bir monarşi rejimidir. Kralın iktidarının ulusun temsilcilerinin iktidarıyla sınırlanması söz konusudur. Anayasada yer alan ilkelere göre, egemenlik tektir, bölünemez, devredilemez, zaman aşımı ile kaybedilemez ve ulusa aittir. 1791 Anayasasında ulusal egemenlik ilkesi kabul edilmiş, fakat genel oy ilkesi kabul edilmemiştir. Seçimlere katılma bir hak değil bir fonksiyon-görev olarak değerlendirilmiştir. Yasama ve yürütme alanlarında katı bir kuvvetler ayrılığı öngörülmüştür. 1791 Anayasasının öngördüğü sistem İngiliz parlamenter sisteminden çok Amerikan sistemini andırmaktadır. Mutlak monarşi yerine ulusal egemenlik ilkesini getiren bu Anayasa, öngördüğü seçim sistemi ile de servet sahiplerine üstünlük tanımıştır. Tek meclis sistemini kabul eden 1791 Anayasası, İngiliz Lordlar Kamarası örneği bir meclise yer vermeyerek aristokrasiyi de siyasal iktidardan uzaklaştırmıştır. (GÖZE (2005), s. 552-554.)

<sup>220</sup> ÇAM (2000), s. 149-149.

1799 Anayasası, cumhuriyet rejimi görünümü altında fiilen bir diktatörlük getirmiştir. Bu Anayasa, Napolyon'un iktidardan uzaklaştırılış tarihi olan 1814'e kadar yürürlükte kalmıştır<sup>221</sup>. Napolyon'dan sonra kurulan restorasyonda 4 Haziran 1814 Anayasasının kabulü koşulu ve Kralın üstünlüğü bağlamında, yasama erki iki meclise bırakılmıştır. Birinci Meclis, İngiltere'nin Lordlar Kamarasından esinlenerek, irsîlik ilkesine göre Kral tarafından tayin edilen asıl üyelerden, İkinci Meclis ise zengin olmayı gerektiren bir seçim sistemine göre, halk tarafından gizli oyla seçilen asgari kırk yaşındaki üyelerden oluşmuştur<sup>222</sup>.

1848 yılında meydana gelen ayaklanmalar sonucunda kral tahtından uzaklaştırılmak suretiyle geçici bir hükümet kurulmuş ve bu hükümet yeni anayasayı yapmak üzere bir kurucu meclis seçmiştir. Kurucu meclisin hazırladığı anayasa ile II. Cumhuriyet dönemi başlamıştır<sup>223</sup>.

II. Cumhuriyet Anayasasında, 1791 Anayasası ilkeleri benimsenmiş yasama organı için halk egemenliğine dayanan ve halk tarafından genel oy ile seçilen tek bir meclis öngörülmüştür<sup>224</sup>.

1848 Anayasasının yürürlük kazanabilmesi için gerek Cumhurbaşkanlığı için gerek meclis üyeleri için seçim yapılması gerekmektedir. Napolyon'un yeğeni Prens Louis Napolyon, yapılan genel seçim sonucunda Cumhurbaşkanlığı görevini yüklenmiştir. Louis Napolyon 10 yıl süreyle bütün kudreti kendisine veren bir programı halkoyuna sunmuş ve bu program kabul edilmiştir. Halkın kabul ettiği programda iki meclis kabul edilmiştir: Halkın seçtiği yasama organı olan Meclis ile başkanın seçtiği üyelerden oluşan Senatodur. Kısa bir süre sonra Senato, Louis Napolyon'a İmparator payesi vermiş ve kararın halk tarafından da benimsenmesiyle Louis Napolyon, Napolyon III sıfatıyla İkinci İmparatorluğun İmparatoru

<sup>221</sup> GÖZE (2005), s. 561-563.

<sup>222</sup> ÇAM (2000), s. 152.

<sup>223</sup> GÖZE (2005), s. 570-572.

<sup>224</sup> ÇAM (2000), s. 153.

olmuştur. II. İmparatorluk, Almanların Sedan Savaşında galip gelmeleriyle son bulmuş ve Eylül 1870’de III. Cumhuriyet ilan edilmiştir<sup>225</sup>.

III. Cumhuriyetin parlamentosu iki meclisten oluşmuştur. Bunlar: Senato ve Millet Meclisidir. Millet Meclisi, genel oyla halk tarafından çoğunluk esasına göre seçilen milletvekillerinden oluşmuş, Senato ise aristokratik yapıya uygun olarak kurulmuştur. Senato üyelerinin yetmiş beşi kooptasyon<sup>226</sup> ile belirlenmektedir. Diğer üyelerin seçimi kırsal kesime ağırlık verecek biçimde belirlenmiştir. Milletvekilleri dört yıl için, senatörler ise her yıl üçte biri yenilenmek üzere dokuz yıl için seçilmekteydi<sup>227</sup>.

Her iki meclis de aynı yetkilere sahiptir. Mali nitelikli kanun önerilerinin öncelikle Millet Meclisinde görüşülmesi esası benimsenmiştir. Cumhurbaşkanının anayasaya açık aykırılık halinde Senatonun Yüce Divan sıfatıyla Cumhurbaşkanını yargılaması esası benimsenmiştir<sup>228</sup>. Bir kanun önerisinin kanunlaşabilmesi için iki meclis tarafından aynen kabulü şart koşulmuştur. Anayasanın değiştirilmesi, iki meclisin ortak oturumunda çoğunluk ile alınan bir karara bağlanmıştır. Anayasa 70 yıl süren III. Cumhuriyet döneminde 1879, 1884 ve 1926 yıllarında üç defa kısmi değişikliklere maruz kalmıştır<sup>229</sup>.

Anayasa, Senatoyu Millet Meclisinin girişebileceği köklü değişikliklere karşı bir fren fonksiyonu görecektir. III. Cumhuriyet Anayasası sürekli hükümet bunalımları içinde yaşamış olmasına karşın, Fransa’nın en uzun anayasal metni olmuştur. Ayrıca Fransız geleneğinin aksine son bulması bir iç patlama sonucu olmamış, 1940’ta Alman ordularının Fransa’yı işgal etmeleriyle son bulmuştur<sup>230</sup>.

<sup>225</sup> ÇAM (2000), s. 153.

<sup>226</sup> Kurulun kendi üyelerini kendisinin seçmesi: ERTÜRK, Ahmet Çetin, **Fransızca-Türkçe Sözlük**, Öz-El Matbaası, Ankara 2002, s. 179.

<sup>227</sup> GÖZE (2005), s. 581.

<sup>228</sup> GÖZE (2005), s. 581.

<sup>229</sup> ÇAM (2000), s. 154.

<sup>230</sup> EROĞUL (2005), s. 82-83.

IV. Cumhuriyet ile birlikte 1946 Anayasası kabul edilmiş ve bu Anayasa ile parlamenter bir rejim oluşturmuş ve meclis sistemin ağırlık merkezi olmuştur. Parlamento seçim biçimleri ve yetkileri farklı iki meclisten meydana gelmiştir. Millet Meclisi, gizli, doğrudan genel oyla seçilen milletvekillerinden; Cumhuriyet Konseyi, dolaylı oylama ile ve komünlerin temsilcileri tarafından seçilen ve her seçim döneminde üyelerinin yarısı yenilenen üyelerden oluşmuştur. Hükümet sadece Millet Meclisine karşı sorumlu tutulmuştur. Yasa önerilerinin benimsenmesi her iki meclisin onayına bağlanmıştır. Millet Meclisinin üstünlüğü, hükümeti düşürme ve yasama konusunda son söze sahip olma yetkileri nedeniyle devam etmiştir<sup>231</sup>. Bu dönemde yasama organının esas gücü Senato değil Millet Meclisi olmuştur<sup>232</sup>.

IV. Cumhuriyet döneminde devletin bütünlüğü sürekliliği ciddi tehlikelerle karşılaşmış, yürütme kuvveti zayıflamış ve Fransa yönetilmez duruma düşmüş, siyasi partiler arasındaki çekişme devlet yaşamını sarmış, parlamento toplum yaşamı için gerekli olan kanunları çıkaramamış ve bunun sonucu olarak Fransız kamuoyu Parlamentodan ve partilerin durumundan memnuniyetsizlik baş göstermiş ve bunun üzerine Fransa 1958 yılında yeni anayasayla birlikte IV. Cumhuriyet dönemini bitirerek<sup>233</sup>, V. Cumhuriyete geçmiştir<sup>234</sup>.

1958 Anayasası çok uzun ve katı bir anayasa niteliği taşımaktadır. Bu anayasa da diğerleri gibi çift meclis sistemini benimsemiştir.

<sup>231</sup> ÇAM (2000), s. 159.

<sup>232</sup> DURGUN (2005), s. 156-157.

<sup>233</sup> Cezayir'deki olaylar sonucu, 13 Mayıs 1958'de yapılan bir askeri darbe etkisiyle IV. Cumhuriyetin parlamentosu, 1 Haziran 1958'de Gaulle'ün başkanlığındaki bir hükümete rejim değiştirme görevini vermek zorunda kalmıştır. 3 Haziran 1958 tarihli yasa, Hükümete, parlamentonun yasama yetkisini devretmiştir. Ancak Anayasa hazırlanırken beş ilkeye saygı gösterilmesi şart koşulmuştur. 1-Genel oy iktidarın tek kaynağıdır. 2- Yasama ile yürütme etkili bir şekilde ayrılmalıdır. 3- Hükümet Parlamento önünde sorumlu olmalıdır. 4- Yargı yetkisi bağımsız olmalıdır. 5- Anayasa Cumhuriyetin Fransa'ya bağlı denizaşırı ülkelerle ilişkilerini düzeltmelidir (GÖZE (2005), s. 589-591.)

<sup>234</sup> TURHAN (1989), s. 78.

### 5.3.2. Parlamento

Çift meclis sistemi, III. Cumhuriyetten beri Fransa'da bir gelenek olmuştur. V. Cumhuriyetin parlamentosu Millet Meclisi ve Senatodan oluşmaktadır. Birincisinde halkın, ikincisinde ise yerel yönetimlerin temsili öngörülmektedir. İkisi birden parlamentoyu oluşturmaktadır<sup>235</sup>.

V. Cumhuriyet Anayasasının 24 ilâ 51. maddelerinde parlamentonun yapısı, oturumları, üyelerinin statüsü, hükümet ile ilişkileri, yasama fonksiyonu düzenlenmektedir. Anayasanın bu bölümünde yasama organı ve fonksiyonu çok ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

1958 Anayasası'nın kabul ettiği rasyonelleştirilmiş parlamentarizm kuramı gereğince, Fransız Parlamentosunun yasama yetkileri oldukça daraltılmıştır. Yasama yetkisi yönünden dikkat çeken düzenleme, hiçbir çağdaş, demokratik devlette benzeri bulunmayan şekilde, yasama alanının Anayasa tarafından sınırlandırılmış olmasıdır. Anayasanın bu şekilde sınırladığı alan dışında kalan konular, yürütme erkinin düzenleme alanı içerisine girmektedir<sup>236</sup>. Ancak, hükümetin parlamento önünde sorumluluğu ile meclis tarafından belirli durumlarda düşürülebilmesi ve parlamentonun yasama işlevinin devam etmesiyle rejim parlamenter görüntüsünü korumaktadır<sup>237</sup>.

Anayasanın 34. Maddesi,<sup>238</sup> parlamentonun hangi konularda kanun ile düzenleme yapabileceğini öngörmektedir. Parlamento bazı konularda da, kanun ile sadece, o konu ile ilgili temel ilkeleri düzenleyebilmektedir. Bu maddenin saydığı kanun ile düzenleme alanı dışında kalan konular,

<sup>235</sup> EROĞUL (2006), s. 151.

<sup>236</sup> EROĞUL (2006), s. 157.

<sup>237</sup> ÇAM (2000), s. 171.

<sup>238</sup> 4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın söz konusu maddesi için bkz. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, (E.T: 04.04.2009.)

hükümetin düzenleme alanı içerisine girmektedir<sup>239</sup>. Parlamantonun kanun ile düzenleyebileceği konuları şu şekilde sayabiliriz:<sup>240</sup>

- Kişi hakları ve özgürlüklerinin kullanılması için sağlanan güvenceler,
- Ulusal savunma yükümlülükleri,
- Vatandaşlık, evlilik, miras ve bağışlar,
- Suça, cezalara, genel affa, ceza yargılamasına, mahkemelerin kuruluşuna ve yargıçların statüsüne ilişkin konular,
- Vergi ve harçların oranları, matrahı, çeşitli mali yükümlülükler ve para basılması,
- Parlamento meclislerinin ve yerel meclislerin seçim kuralları,
- Kamu örgütlerinin kurulması,
- Devlet memurlarının hakları,
- Kamulaştırma ve özelleştirme.

Parlamantonun kanun ile sadece temel ilkeleri düzenleyebileceği konuları ise şu şekilde sayabiliriz:

- Ulusal güvenliğin genel düzeni,
- Yerel yönetimlerin örgütlenişi ile ilgili gelir ve giderleri,
- Eğitim,
- Mülkiyet hakkı ve gayrimenkulün aynına ilişkin haklar, sözleşmeler ile genel ticari ilişkiler düzeni,
- İş kanunu, sendikalar kanunu ve kamu düzenine ilişkin kanunlar.

Parlamento yukarıda sayılan konular dışında, iki konuda daha düzenleme yapma yetkisine sahiptir<sup>241</sup>. Bunlar; bütçe kanunu ve kalkınma planı hedeflerine ilişkin kanunlardır.

Bu sınırlamaların yanında, Anayasanın 38. maddesine göre,<sup>242</sup> parlamento, şartların gerektirdiği durumda hükümete belirli bir süre için kanun

<sup>239</sup> ÇAM (2000), s. 177.

<sup>240</sup> EROĞUL (2006), s. 157-158.

<sup>241</sup> EROĞUL (2006), s. 158.

<sup>242</sup> 4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın söz konusu maddesi için bkz. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, (E.T: 05.04.2010.)

hükümünde kararname çıkarma yetkisi de verebilmektedir<sup>243</sup>. Bu yetki, bir yetki kanunu ile verilmektedir. Yetki kanununda, hükümetin bu kanuna dayanarak çıkardığı kararnamelerin parlamentonun onayına en geç hangi tarihe kadar sunulacağı da belirtilmektedir. Öngörülen süre içerisinde meclis onayına sunulmayan kararnameler yürürlükten kalkmaktadır<sup>244</sup>.

Parlamentonun sınırları belli edilen kanun yapma yetkisinin dışına çıkmaması için Anayasanın 41. maddesine göre, hükümet parlamentonun Anayasasının belirlediği yasama alanının dışına çıkıldığını ya da yetki kanunu ile kendi düzenleme alanına müdahale edildiğini ileri sürerek itirazda bulunabilmektedir<sup>245</sup>. Hükümete, yasama süreci içerisinde tanınan bu itiraz hakkı üzerine, ilgili Meclisin Başkanı ve hükümet temsilcisi bir uzlaşmaya varmak için görüşmelerde bulunabilmektedir. Bu görüşmelerde anlaşma sağlanamazsa, iki taraftan birinin müracaatı üzerine anlaşmazlığı, sekiz gün içerisinde Anayasa Konseyi<sup>246</sup> çözmektedir<sup>247</sup>.

Uygulamada bu itiraz hakkı yerine hükümet, Anayasanın 37. maddesindeki hükme göre<sup>248</sup> doğrudan doğruya Anayasa Konseyine müracaat edip kanun ile düzenlenmiş olan konunun aslında yürütmenin düzenleme alanına girdiğinin tespit edilmesini isteyebilmektedir. Bir başka ifadeyle Anayasa Konseyi söz konusu kanun hükmünü iptal etmez. Sadece yürütmenin düzenleme alanına bir müdahalenin bulunduğunu tespit eder. Bu

<sup>243</sup> ÇAM (2000), s. 177.

<sup>244</sup> EROĞUL (2006), s. 158; TEZİÇ (2005), s. 24-25.

<sup>245</sup> 4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın söz konusu maddesi için bkz. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, (E.T: 05.04.2010.)

<sup>246</sup> Anayasal bir yargı yeri olan Anayasa Konseyi'ni şu şekilde nitelenebilir. Anayasa Konseyi, genel olarak, parlamento temsilcileri ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin, referandumların ve kanunların anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisini taşımakta ve yapısında atama usulü ile seçilen üyelerin yanında, tabii üyeler de bulundurmaktadır. Daha fazla bilgi için bkz. EROĞUL (2006), s. 181 vd.

<sup>247</sup> EROĞUL (2006), s. 158; TEZİÇ (2005), s. 23.

<sup>248</sup> 4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın söz konusu maddesi için bkz. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, (E.T: 06.06.2010.)

takdirde hükümet kanunun ilgili hükmünü kararname ile yeniden düzenleyebilmektedir<sup>249</sup>.

Parlamento, Ekim ayının başından ertesi yılın Haziran ayının sonuna kadar, dokuz aylık tek bir toplantı yılında çalışmalarını sürdürmektedir. Parlamento haftada üç gün Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri toplanmaktadır. Ancak, dokuz aylık tek bir toplantı yılında, meclislerin her biri en çok yüz yirmi birleşimde toplanabilmektedir. Hükümetten gelecek istem sonucu bu sayıdan fazla birleşim yapılabilir<sup>250</sup>. Hem Millet Meclisi'nde hem de Senato'da oturumlar halka açıktır. Görüşmeler sırasında tutanak tutulmaktadır.

### 5.3.2.1. Millet Meclisi

Millet Meclisi(Ulusal Meclis) doğrudan doğruya halk tarafından seçilen milletvekillerinden oluşmaktadır. Genel seçimlerde bütünüyle yenilenen Millet Meclisi'nin süresi beş yıldır<sup>251</sup>. Fransa'da parlamentonun üye sayıları, dönemleri vb. konular Anayasa ile düzenlenmeyip kanunlar ile düzenlenmektedir. 1985'ten bu tarafa meclisin üye sayısı, Fransa'dan 555, deniz ötesi departmanlardan 15 (Departemens d'Outre-Mer), deniz ötesi ülkelerden 5 (Territoires d'Outre-mer) ve deniz ötesi yöresel yönetimlerden 2 (Collectivites Territoriales d'Outre-Mer) olmak üzere toplam 577 milletvekilinden meydana gelmektedir<sup>252</sup>.

---

<sup>249</sup> Anayasa, kanunla düzenleme alanını sınırladığı için hükümetin müracaatı üzerine, Anayasa Konseyi, ya görüşülmekte olan veya daha önce kanun olarak ısdar edilmiş bir metinde, yasama organının yetki alanı dışında bir düzenlemenin var olup olmadığını inceler. Bu şekilde bir düzenleme varsa, ya öndenetim sırasında (Fransa'da sadece ön denetim uygulanır) bunun kanun metnine girmesi engellenir ya da ısdar edilmiş kanundaki bu düzenlemenin kararname ile değiştirilmesi gerektiği tespitinde bulunur. Daha fazla bilgi için bkz. EROĞUL (2006), s. 182.

<sup>250</sup> EROĞUL (2006), s. 154.

<sup>251</sup> EROĞUL (2006), s. 151-152.

<sup>252</sup> EROĞUL (2006), s. 249.

Her yasama döneminin başında Millet Meclisi Başkanı seçilmektedir. Başkan, tüm dönem süresince Başkanlık görevini sürdürmektedir<sup>253</sup>. Başkanla birlikte yeteri kadar Başkan Vekili, İdare Amiri ve Kâtip üyeler Parlametonun işlerini yürütmek için partilerin Millet Meclisi'ndeki temsil oranlarına göre seçilmektedirler. Meclisin Başkanlık Divanı üyeleri için her yıl seçim yapılır. Başkan vekilleri başkanın yokluğunda Genel Kurul'a Başkanlık ederler ve birleşimlere sıra ile başkanlık yapmaktadırlar. Meclis Başkanının dışındaki görevliler, parlamentoda temsil edilen siyasi partilerin oranlarına göre belirlenmektedir<sup>254</sup>.

Millet Meclisi'nde, hükümetin önerdiği yazılı metin üzerinden kanun tasarıları görüşülmeye; komisyonun sunduğu yazılı metin üzerinden de kanun teklifleri görüşülmeye başlanmaktadır. Kanun tasarı ve teklifleri, iki okuma<sup>255</sup> aşamasından geçmektedir. İlk okuma kanun tasarı ve teklifleri kabul veya reddedilmeden önce geneli üzerinden görüşülmesini, tasarı veya teklifin lehinde/aleyhindeki görüşler sunulmasını; ikinci okuma ise kanun tasarı veya teklifinin değişiklik önermeleri ile birlikte madde madde ayrıntılı görüşülmesini ifade etmektedir.

Bu görüşmelerde hükümet, her zaman söz talep etme hakkına sahiptir. Bu nedenle hükümet sözcüsüne istenilen her zaman, doğrudan söz hakkı verilmektedir. Konuşmacıların ise söz alabilmek için önceden başkanlık divanına isimlerini yazdırmaları gerekmektedir. Genel Kurul gündeminde görüşülen kanun önerisi hakkında başkan kısa bir takdimde bulunmakta ve Komisyon sözcüsü, kürsüye çıkarak görüşülmekte olan işin içeriği hakkında parlamenterleri bilgilendirmektedir. Görüşülmekte olan konu ile ilgili bakan da, açıklamalarda bulunabilmektedir.

<sup>253</sup> Millet Meclisi Başkanı devletin dördüncü öneme sahip büyük devlet adamıdır (1. Cumhurbaşkanı, 2. Başbakan, 3. Senato Başkanı 4. Meclis Başkanı) Görevleri arasında oturumlarda Genel Kurul'a başkanlık etmek ve Genel Kurul'u idare etmek de vardır. Meclisin içerisindeki güvenlik ve asayişten de Meclis Başkanı sorumludur.

<sup>254</sup> ÖZTÜRK (1981), s. 132.

<sup>255</sup> “Okuma”, Anglo-Sakson anlayışını benimsemiş ülkelerin parlamentolarında kanun tasarı veya teklifinin görüşülmesinde art arda gelen aşamalara karşılık gelmek üzere kullanılır.

Görüşmeye önce ilgili komisyon uzmanının raporu okunarak başlanmaktadır. Raporun tartışılmasından sonra tasarı veya teklifin geneli üzerinde görüşmeye geçilmektedir. Geneli üzerinde görüşmelerden sonra meclis üyeleri tasarı veya teklifi madde madde görüşmeye başlanmaktadır. Başkan teklif edilen değişiklik önerilerini tek tek tartışılması için Genel Kurula sunmakta ve her madde ve değişiklik önergesi ayrı ayrı oylama yapılmaktadır. Tartışmalar sonunda Başkan tasarı veya teklifin tümünü oylamaya sunmaktadır<sup>256</sup>.

Millet Meclisi'nde toplantı yeter sayısı daima var kabul edilir<sup>257</sup>. Ancak meclisteki belirli bir çoğunluk, meclis üyelerinin en az yarısının hazır bulunmadığı itirazında bulunursa, Başkan yoklama yapmak zorundadır. Yoklama üzerine toplantı yeter sayısı bulunmadığı tespit edilirse, birleşime bir saat süre ile ara verilir. Bir saat sonra tekrar toplanan Mecliste, katılanların sayısına bakılmadan yeni bir oturum açılmış sayılır.

Anayasanın 44/2. maddesine göre,<sup>258</sup> hükümet, komisyon görüşmeleri sırasında verilmiş ve görüşülmüş olan bir değişiklik önergesinin tekrar Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesine engel olabilir. Diğer taraftan hükümet, tartışılan metnin tümünün veya bir bölümünün, sadece kendisinin kabul ettiği değişikliklerle bir bütün olarak oylanmasını isteyebilir. Bu oylamaya "paket oylama" denilmektedir. Anayasanın 44/3. maddesindeki düzenlemeye göre Meclis, hükümetin izlediği politikayı ya kabul etmek ya da reddetmek durumunda kalmaktadır. Fransa'da bu yönteme, özellikle hükümet tasarılarını, değişiklik önergelerine karşı koruma imkânı tanıdığı ve

<sup>256</sup> Oylama el kaldırma yolu ile yapılmaktadır. Eğer oylama sonuçları hakkında herhangi bir uyuşmazlık çıkarsa, bu takdirde olumlu oy verenler ayağa kalkarlar, olumsuz oy verenler ise yerlerinden kalkmazlar. Oylama elektronik şekilde de yapılabilir. Elektronik oylama sonucu, başkan tarafından açıklanır ve ışıklandırılmış panoda gösterilir. Eğer gizli bir oylama yapılacak ise, başkan alfabetik sıra ile üyelerin isimlerini okur ve üyeler, gizlice oy kullanırlar. Oylama sonuçları basın ve yayın organları tarafından yayımlanmaktadır. Böylece seçmen, kendi seçtikleri üyelerin hangi yönde oy kullandıklarını öğrenebilmektedir. (ÖZTÜRK (1981), s. 136.)

<sup>257</sup> EROĞUL (2006), s. 161.

<sup>258</sup> 4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın söz konusu maddesi için bkz. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, (E.T: 16.04.2010)

demokratik bir usul olmadığı için eleştiriler yöneltilmektedir<sup>259</sup>. İçtüzüğe göre değişiklik önermelerinin içeriklerinin, gerçekten tartışılan tasarı veya teklif konusu ile ilgili olması zorunludur<sup>260</sup>. Aksi takdirde, Anayasa ile düzenlenmiş olan “değişiklik önerme yetkisi”nin dışına çıkılmış olunmaktadır.

Hükümetin parlamento üzerinde gücünü kullanması ve yasama süreci üzerinde hükümetin egemenliğini pekiştirmesinin diğer bir yolu, Anayasanın 49/3. maddesinde<sup>261</sup> öngörülmüştür. Hükümetin izlediği politika için gerekli gördüğü kanunları parlamentodan geçirmek için kanunun kabulünü güvenoyuna bağlama yöntemidir. Güvenoyu isteminin söz konusu olduğu bu durumda kanun önerisi oylanmamakta ve güvenoyu istemi lehinde oy vermeyen milletvekilleri, söz konusu kanunu kabul etmiş sayılmaktadır<sup>262</sup>.

Bu yöntemde Başbakan, bakanlar kurulunda konuyu görüştüktan sonra belli bir kanun tasarısının kanunlaşmasını sağlayabilmek için Millet Meclisi önünde hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyabilmektedir. Başbakan, Senato’yu dikkate almadan ve Millet Meclisi’nde konuya ilişkin metin oylanmaksızın ilgili tasarımı kanunlaştırma istemiyle hareket etmektedir. Burada başbakanın kendisi güvenoyu istememekte, bakanlar kuruluna karşı güvensizlik önergesi verilmesi çağrısında bulunmaktadır. Başbakanın söz konusu bildirimini izleyen yirmi dört saat içerisinde güvensizlik önergesi verilmezse veya verilmiş olmasına rağmen kabul edilmezse, söz konusu tasarı kanunlaşmış olmaktadır. Anayasa’nın 49/3. maddesine göre, güvensizlik önergesinin verilebilmesi Millet Meclisi üyelerinin en az onda biri tarafından imzalanmış olmasını gerektirmektedir. Oylama, güvensizlik önergesinin verilmesinden itibaren kırk sekiz saat geçmedikçe

<sup>259</sup> ERGÜL, Ozan, “Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemi”, *AÜHFD*, C. 51, S. 4, Ankara, 2002, s. 123.

<sup>260</sup> EROĞUL (2006), s. 161.

<sup>261</sup> 4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasası’nın söz konusu maddesi için bkz.

<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, (E.T: 16.04.2010)

<sup>262</sup> EROĞUL (2006), s. 162.

yapılamamakta ve bu oylamada yalnızca güvensizlik oyları sayılmaktadır. Önerge üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile kabul edilebilmektedir<sup>263</sup>.

Bu yöntem ile rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin önemli bir ivme kazanmakta, tasarı Senato'nun onayı olmadan ve Millet Meclisi'nde tasarı üzerinde hiçbir oylama yapılmadan kanunlaşabilmektedir<sup>264</sup>.

1958 Anayasası, hükümeti denetleme açısından da parlamentonun elindeki yetkileri büyük oranda kısıtlamıştır. Anayasa, meclislerin haftada bir oturumunun öncelikle sorulara ayrılmasını öngörmüştür. Başbakana ve bakanlara soru sorma yetkisi tüm üyelere aittir. Hükümet sadece Millet Meclisi karşısında siyaseten sorumludur. Bu kapsamda Senatonun gensoru kurumunu kullanma yetkisi yoktur<sup>265</sup>.

### 5.3.2.2. Senato

Senato, 321 senatörün dolaylı oylama ile seçildiği ikinci meclis özelliği taşımaktadır. Ayrıca, Senato, Millet Meclisinin aksine Fransa'nın deniz ötesi topraklarında bulunan halkı da temsil etmektedir<sup>266</sup>.

Senato seçim bölgesi olarak Fransa ve deniz ötesi departmanın kabul edildiği seçiminde; milletvekilleri, il meclis üyeleri ile belediye meclislerinin üyeleri oy kullanabildiğinden yapılan oylama dolaylı niteliktedir. Özetle halkın seçtiği temsilciler, senatörleri seçmektedir. Departman sınırları içinde belediye meclislerinin üyeleri, dolayısıyla küçük tarımsal kesimin temsilcileri seçimde çok fazla oy aldığından, senatörlerin çoğunluğu tarımsal bölgelerin temsilcisi olarak ön plana çıkmaktadır<sup>267</sup>.

<sup>263</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 129.

<sup>264</sup> EROĞUL(2006), s. 162.

<sup>265</sup> EROĞUL (2006), s. 165.

<sup>266</sup> ÖZTÜRK (1981), s. 14.

<sup>267</sup> ÇAM (2000), s. 175.

Senato üye sayısı, 2007’de 341 iken 2010’da 346’ya yükselmiştir. Bu 346 senatörün 326’sı, anavatandan ve deniz ötesi departmanlardan 8’i deniz ötesi ülkeler ile deniz ötesi yöresel yönetimlerden ve 12’si de yabancı ülkelerde yaşayan Fransızlar tarafından seçilmek suretiyle, Senato’nun üye sayısı tamamlanacaktır. 2003 yılında yapılan esaslı değişikliklerle Senato üye sayısı artırılmış, senatör seçilme yaşı 35’ten 30’a, görev süresi dokuz yıldan 6 yıla indirilmiş ve her üç yılda bir Senato üyelerinin 1/3 oranında yapılan seçimlerle yenilenmesi, artık üyelerin yarısı için öngörülmüştür. Yapılan bu değişiklikler, kademeli olarak 2010 yılına kadar yürürlüğe girecektir<sup>268</sup>.

Senato çalışmalarına, siyasi partiler güçleri oranında katılmaktadır. Fransa Cumhurbaşkanı’nın ölümü, istifası veya görevinde bulunmaması durumlarında Başkan, Cumhurbaşkanı’na vekâlet etmekte<sup>269</sup> ve bu durum, senatoya büyük bir saygınlık kazandırmaktadır.

Hükümet tarafından yapılan kanun önerisi hem Millet Meclisine hem de Senato’ya sunulabildiği halde Parlamento üyeleri üyesi bulunduğu meclise kanun önerisinde bulunabilmektedir. Ancak mali nitelikteki kanun önerilerinin Millet Meclisine yapılması zorunludur<sup>270</sup>.

1958 Anayasası Senatonun yasama organı içindeki rolünü genişletmiştir. Ancak hükümetin müdahale etmemesi koşuluna bağlanmıştır. Bir önerinin kanunlaşabilmesi, Millet Meclisi ve Senato tarafından aynen kabul edilmesine bağlıdır. Öneride meclislerden birinin yaptığı değişiklik yeniden diğer meclisin kabulünü gerektirmektedir. Böylece meclisler arasında bir tasarının veya teklifin gidip gelmesi sonsuza kadar uzayabilir. Zira Anayasa tarafından her iki meclis arasında bir eşitlik öngörülmektedir. Bu durum hükümet müdahale etmediği sürece devam etmektedir<sup>271</sup>. Senato, altı komisyon halinde çalışmaktadır.

---

<sup>268</sup> EROĞUL (2006), s. 152.

<sup>269</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 128.

<sup>270</sup> EROĞUL (2006), s. 160.

<sup>271</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 136.

Kanunların yapılmasında, hükümet ile parlamento arasında bir uzlaşmanın olması Senatonun ve Millet Meclisinin yetki ve rolünü etkilemektedir. Kanunların yapımı sırasında hükümet ile Senato arasında bir anlaşmaya varılmışsa, Senato Millet Meclisinin hareket alanını sınırlayabilmektedir. Başka bir ifadeyle Millet Meclisi hükümetle kanun tasarısı üzerinde ihtilafa düştüğünde, Senato Millet Meclisini durdurabilmekte, buna karşın hükümet Millet Meclisiyle anlaşma içinde ise buna karşı koyamamaktadır<sup>272</sup>.

#### 5.4. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Amerika Birleşik Devletleri, elli tane eyalet ve bir tane federal bölgeden oluşan bir federal anayasal cumhuriyettir. Anayasa, ulusal hükümetin bünyesinin ana hatlarını belirlemekte ve yetkileri ile faaliyetlerini belirtir. Kendine has anayasa ve yetkilere sahip olan her eyalet de öteki işlerden sorumludur. Her eyalet; yönetim bakımından şehir, kasaba, nahiye ve köylere ayrılmıştır. Tarihi şartlar ve coğrafi alan büyüklüğünün bir sonucu olarak başkanlık sistemi ile federal sistem ABD Anayasanın temelini oluşturmaktadır<sup>273</sup>.

Anayasa, kuvvetler ayrılığı bağlamında sistemi üçe ayırmıştır. Bunlar, başında başkan olan yürütme, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere kongrenin her iki kanadını ihtiva eden yasama ve başta yüksek mahkeme olmak üzere yargıdan oluşmaktadır.

<sup>272</sup> OKANDAN, Recai Galip, **Umumi Âmm Hukuku**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1968, s. 396.

<sup>273</sup> Başkanlık hükümeti sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZER, Attila, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara, 1998.

#### 5.4.1. Tarihsel Gelişim

Amerika Kıtası'nın 1492 de keşfinden sonra İspanyollar, Portekizliler, Fransızlar ve İngilizler, buraya yerleşmeye başlamışlardır. İngilizler, Amerika'daki topraklarını genişlettikten sonra buralarda koloniler kurmuşlardır. 18. yüzyıl başlarında bu kolonilerin sayısı 13'e yükselmiştir. Bu koloniler Amerika Birleşik Devletleri'nin temelini oluşturmuşlardır<sup>274</sup>.

İngiltere'nin siyasi ve ekonomik baskıları karşısında on üç Amerikan kolonisi ayaklanmışlardır. Amerikalıların başarısıyla sonuçlanan savaş 1775'den 1783'e kadar devam etmiştir. Koloniler kendi aralarında İngiltere'ye karşı olan savaşın koordinasyonunu sağlayacak ve kararlar alacak bir parlamento kurmuştur. Bu meclise Philadelphia'da Eylül 1774'te yaptığı ilk toplantısında Kongre adı verilmiştir. Temel özelliği, üye devletlerin eşit sayıda temsilci ile temsil edilmesi ve bir karar alınabilmesi için temsilcilerin üçte ikisinin oyunun gerekli olmasıdır.

Üye koloniler, Kongrenin 4 Temmuz 1776 tarihinde "Bağımsızlık Bildirgesini" kabul etmesiyle on üç ayrı devlet niteliğini kazanmışlardır. İngilizlere karşı yürütülen bağımsızlık savaşı kazanıldıktan ABD'nin kuruluşunu belgeleyen Anayasa 17 Eylül 1787 tarihinde kabul edilmiştir<sup>275</sup>.

1787 ABD Anayasası, ülkenin en üstün hukuk kaynağıdır. Amerika Birleşik Devletleri teşkilatının iskeletini oluşturur. ABD Anayasası, günümüzde yürürlükte olan anayasaların en eskisidir. Anayasa ilk iki yılda yapılan on değişiklikten sonra günümüze kadar on altı kez daha değişikliğe uğramıştır. Anayasa büyük devletlerin federalist eğilimleriyle küçük devletlerin bağımsızlıklarını koruma istekleri karşısında orta yolu benimseyerek uzlaştırmacı ilkeler taşıyan bir görüntüye sahiptir. Başlangıçta

<sup>274</sup> Amerika Kıtası, insanlar için yeni olanaklar ve yeni bir hayat sağlamıştır. Bu koloni sistemi daha sonra sömürgecilik politikasına dönüşmüştür. Çünkü İngiliz kolonileri, Birleşik Krallık'a endüstri konusunda hizmet etmekte ve vergi ödemekteydiler.

<sup>275</sup> EROĞUL (2005), s. 48-49.

güçlü bir otorite gerçekleştirememişken, ilk on değişiklikten sonra yapılan düzenlemelerle federal otoritenin güçlenmesi yönünde bir gelişme sağlanmıştır.

1787 ABD Anayasası yapılan değişikliklere karşın, ilk yazılı anayasa olma özelliği yanında 17. yüzyılın siyaset bilimi ilkelerinden esinlenerek, rasyonel görüntüsüyle, yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri ayırımını, teori biçiminde olmak üzere yenilik olarak getirmiştir. Anayasayı, federalizm, kuvvetler ayrılığı, denetim ve denge, yargısal denetim olmak üzere dört ana ilke biçimlendirmiştir<sup>276</sup>.

ABD Anayasası federal bir sistem kurmuştur. Federal devlet aynı toprak parçası üzerinde, aynı toplum üzerinde iki değişik iktidar öngörmektedir. Anayasa, federal devletin yasama, yürütme ve yargı sistemlerini düzenlemektedir. Federe devletlerden her birinin kendi anayasası da, federe devletin yasama, idare ve yargı sistemlerini düzenlemektedir. Federal devlet, federe devletlerin üstünde olup federe devletlerin yerini almamaktadır.

Ülkede federal devletle federe devlet arasındaki yetki sorunu federal anayasada düzenlenmiştir. Buna göre, Federal Anayasanın, federal devlete bırakmadığı ya da federe devletlere yasaklamadığı yetkiler, federe devletlere ait olacaktır<sup>277</sup>.

ABD Anayasasının değiştirilmesi çok katı koşullara bağlanmıştır. Çok fazla değişiklik önerilerinde bulunulmasına karşın 200 yılda ancak 26 değişikliğin yapılabilmesi bunun en önemli ispatıdır. Anayasanın değiştirilebilmesi, Kongreyi oluşturan her iki meclis üyelerinin üçte ikisinin olumlu oyu gerekmektedir. Veya federe devletlerce, üçte ikisinin yasama meclisleri tarafından bu yönde bir değişiklik önerilmelidir. Her iki durumda da toplanacak özel kurultay bu önerileri benimsedikten sonra öneriler federe

---

<sup>276</sup> ÇAM (2000), s. 91.

<sup>277</sup> GÖZE (2005), s. 489-490.

devletlerin onayına sunulmaktadır. Federe devletlerin dörtte üçünün yasama meclislerince veya bu iş için toplanacak kurultaylarınca onaylanan değişiklik önerileri Anayasanın bir parçası haline gelmektedir<sup>278</sup>.

Anayasa Mahkemesi, üyelerin Başkan tarafından atanması ve bu atamanın Senato tarafından onayı sebebiyle denetim ve denge ilkesinin içine girmektedir. Denetim ve denge ilkesi, her bir kuvvetin işbirliği yapmasını, uyuşmazlık durumlarında uzlaşmalarını ve karşılıklı bağılıklarını yaratmakta ve hükümet faaliyetlerini uyumlu bir biçimde etkinliğini sağlamaktadır.

#### **5.4.2. Kongre (Senato- Temsilciler Meclisi)**

Amerika'da da yasama organı çift meclis sistemine dayanmaktadır. Yasama fonksiyonu Kongre tarafından kullanılmaktadır. Kongre, Senato ve Temsilciler Meclisi kurumlarından oluşmaktadır. Amerika'nın çift meclis sistemini kabul etmesi tarihi koşulların yanı sıra ülkenin federal bir devlet niteliği taşımasına dayanmaktadır. Federal bir devlette, büyük federe devletlerin, küçük federe devletlerin zararına ve kendi yararına davranışlarını önlemenin yolu, iki meclisli bir yapı ile engellemeye çalışılmıştır. Bu kapsamda her federe devletin nüfusları oranında temsil edildikleri Temsilciler Meclisi yanında, her devletin eşit sayıda senatörle temsil edildiği bir Senato kurulması suretiyle denge sağlanmak istenmiştir<sup>279</sup>.

ABD'de Senato, Kongre içerisinde biraz daha fazla öneme sahip bir siyasi kurumdur. Federal sistem nedeniyle iki parlamento arasında bazı farklar olsa da, kanun yapma iki Kongrenin her iki kanadının anlaşması ile olmaktadır. Çünkü yasama kuvveti Kongrenin tekeline olduğundan, Kongre tarafından yapılmayan bir kanunun söz konusu olması düşünülemez<sup>280</sup>.

---

<sup>278</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 91.

<sup>279</sup> GÜRBÜZ (1987), s. 96.

<sup>280</sup> DURGUN (2005), s. 136-137.

Senatonun kendine özgü yetkilerini de aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:

- Basit çoğunluk oylamasıyla başkanın atadığı bakanların, elçilerin ve yüksek rütbeli memurların atamalarını onaylama yetkisine sahiptir.

- Başkanın yaptığı antlaşmaları üçte çoğunluk ile onaylama yetkisi vardır. Bu yetki, antlaşmalar imzalama, federe devletlerin diplomatik temsil edilme, savaş ve barış gibi dış yetkilerinin bütünü federal devlete terk etmesinin bir karşılığı olarak ortaya çıkmaktadır<sup>281</sup>.

ABD'de Temsilciler Meclisi bir bakıma alt meclis olarak görev yapar. Kanun önerileri her iki mecliste ayrı ayrı tartışılır ve oylanır. Temsilciler Meclisinin kendine özgü yetkilerini aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:

- Mali nitelikli kanun önerileri Temsilciler Meclisine yapılmaktadır. Bunun sebebi, vergiyi federe devletlerin değil vatandaşların ödemekte olmasındadır.

- Başkanlık seçiminde ikinci seçimler sonucunda gerekli çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, üç aday arasından Amerika Birleşik Devletleri Başkanını seçme yetkisi vardır.

Kongrenin her iki kanadının kendine has yetkileri dışında yasama kuvvetinin sağladığı tüm yetkiler ortak olarak kullanılmaktadır. Temelde Kongre kamu hizmetlerini ihdas ederek, işleyiş için gerekli olan mali olanakları sağladığından, denetleme yetkisine de sahiptir. Meclisler bazı durumlarda komisyonlar marifetiyle herhangi bir faaliyet hakkında soruşturma yapan bir mahkeme görüntüsü de kazanabilmektedir.

Ayrıca Kongrenin yapmış olduğu kanunların Anayasaya uygunluğu Anayasa Mahkemesi aracılığıyla denetlenmektedir<sup>282</sup>.

---

<sup>281</sup> ÇAM (2000), s. 116.

<sup>282</sup> ÇAM (2000), s. 117-118.

#### 5.4.2.1. Kongre Seçimi

Kongrenin bir kanadı olan Senato'da federe devletler eşit sayıda ikişer temsilci ile temsil edilmektedir. Buna karşın Temsilciler Meclisinde, her federe devlet nüfusuna göre temsil edilmektedir<sup>283</sup>.

Temsilciler Meclisine seçilebilmek için en az yedi yıllık ABD vatandaşı olmak, yirmi beş yaşını doldurmuş olmak ve aday olunan eyalette ikamet şartı aranmaktadır. Senatoya seçilebilmek için ise en az dokuz yıllık ABD vatandaşı olmak, otuz yaşını doldurmuş olmak ve aday olunan eyalette ikamet şartı aranmaktadır<sup>284</sup>.

Kongre seçiminde, genel oya dayanan, tek turlu çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Senatörlerin seçimi için her federe devlet sınırı bir seçim bölgesi sayılarak altı yıl için iki senatör seçilmektedir. Ancak her iki yılda bir Senatonun üçte biri yenilenmektedir.

Temsilciler Meclisi üyeliği için her federe devletin içinde, çıkaracağı temsilciler kadar, seçim bölgeleri ihdas edilmekte ve her seçim bölgesinden basit çoğunluğu sağlayan bir aday temsilci olarak seçilmektedir. Tek turlu çoğunluk sistemiyle seçilen senatör ve Temsilciler Meclisi üyelerinin federal kongrede toplanmalarıyla Kongre yasama faaliyetlerine başlayabilmektedir<sup>285</sup>.

#### 5.4.2.2. Kongrenin Yapısı, İşleyişi ve Yetkileri

ABD Kongresi 438 üyeyi içeren Temsilciler Meclisi ile 100 senatörün bulunduğu Senatodan oluşmaktadır. Bu iki meclisin çalışma biçimi ve teşkilatlanması kuvvetler ayrılığı ilkesinin etkisi altında kalmıştır.

---

<sup>283</sup> GÖZE (2005), s. 497.

<sup>284</sup> EROĞUL (2006), s. 84.

<sup>285</sup> ÇAM (2000), s. 111.

Kongrenin her iki kanadı kendi başkanını seçmektedir. Anayasa gereğince Senatonun tabii başkanı ABD Başkan Yardımcısı ise de devamlılığı sağlamak amacıyla, kendisini temsilen Senato, çoğunluk partisinden birini başkan olarak seçmektedir. Temsilciler Meclisinde ise, çoğunluk partisinden biri başkan olarak seçilmektedir<sup>286</sup>. Kongre her yıl 3 Ocak ayında toplanmakta ve bir dönem iki toplantı yılından oluşmaktadır. Kural olarak Kongrenin her iki kanadı aynı zamanda, fakat farklı yerlerde toplanmaktadırlar<sup>287</sup>.

Kongre'de, bir kanun önerisinin kabul edilmesi birçok aşamadan geçildikten sonra sağlanabilmektedir. Süreç bir Kongre üyesinin bağlı bulunduğu meclise bir kanun teklifi sunması ile başlamaktadır. Meclise gelen teklif, ilgili meclis başkanı tarafından ilgili uzmanlaşmış daimi komisyona gönderilmektedir. Gündeme alınan teklif ilgili daimi komisyonda görüşüldükten sonra teklif hakkında görüşme veya rafa koyma kararı alınmaktadır. Tartışma kararı alınan teklif, birçok oturumda tartışıldıktan sonra meclise gönderilecek biçimde meclise gönderilmektedir. Meclis, daimi komisyonun gönderdiği teklifi tartışmakta ve tartışma sonunda oylama yapmaktadır. Oylama sonunda kabul edildiği takdirde teklif diğer komisyona gönderilmektedir. Aynı süreç ikinci mecliste de uygulanmaktadır. İkinci mecliste de kabul edilen teklif, imzalanmak ve yürürlüğe girmek üzere başkanlığa gönderilmektedir. Birinci mecliste kabul edilen bir kanun teklifi, ikinci mecliste değiştirilirse, değişik biçimiyle tekrar birinci meclise geri gönderilmektedir. Teklif ikinci mecliste değiştirildiği şekliyle kabul edilirse, onaylanmak için başkanlığa gönderilmektedir. Yapılan değişikliği birinci meclis kabul etmediği takdirde, ortak komisyon konferansında ayrılıklar giderilmekte ve iki meclisin başkanları tasarıyı imzaladıktan sonra tasarı ABD Başkanına gönderilmektedir. Başkanın onayıyla kanun teklifi yürürlüğe girmektedir. Fakat Başkanın veto hakkı vardır ve bu durumda teklifin

---

<sup>286</sup> ÇAM (2000), s. 112.

<sup>287</sup> EROĞUL (2006), s. 86.

kanunlaşarak yürürlüğe girmesi için her iki meclisin 2/3 çoğunluğu ile tekrar kabul edilmesi gerekmektedir<sup>288</sup>.

Kongrenin işleyiş yönünden arz ettiği özelliklerden biri, tartışmalarda bir Kongre üyesinin konuşma hakkının zamanla sınırlı olmamasıdır. Buna “filibustaring<sup>289</sup>” denilmektedir<sup>290</sup>. Başka bir ifadeyle bir önerinin kabulünü önlemek için azınlık bu yola başvurabilir ve kürsüye çıkan her üye istediği kadar konuşabilir.

ABD sistemi parlamentonun konumu ve işleyişi sebebiyle diğer parlamento yapılarından çok farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu sistemin en önemli özelliği, Kongre ve ABD Başkanının birbirlerinden karşılıklı olarak bağımsız olmaları ve buna bağlı olarak da yürütmenin sahibi olan Başkanın parlamentoya karşı siyasal sorumluluğunun olmamasıdır<sup>291</sup>.

Kongre, kişilerin ve federe devletlerin anayasa ile tanınmış hak ve yetkilerine dokunmamak şartıyla kanun yapma işlemini anayasal sınırlar içerisinde serbestçe kullanabilmektedir. Yasama işlemleri, daima iki meclisin anlaşması ile yapılabilmektedir.

---

<sup>288</sup> DURGUN (2005), s. 137.

<sup>289</sup> Bir kanunun kabul edilmesini önlemek için vakit geçirici konuşmalar yaparak kürsüyü işgal etmek, <http://www.seslisozluk.com/?word=filibuster>

<sup>290</sup> ÇAM (2000), s. 115.

<sup>291</sup> TURHAN (1989), s. 138.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### OSMANLI-TÜRK ANAYASALARINDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

#### 1. GENEL OLARAK

Osmanlı Devleti idari yönetim sistemi bakımından mutlak monarşiyi kabul etmesinden dolayı padişahın yetkilerini sınırlandıracak hukuk kuralları veya hukuki mekanizmalar bulunmamaktadır. Bu bağlamda anayasallaşma hareketleri Batı'ya nazaran daha geç başlamıştır. Batı ülkelerinde anayasallaşma süreci toplumların temel yapılarındaki köklü bir değişikliğin sonucu olarak ortaya çıkarken Osmanlı Devletinde padişahın tek taraflı bir lütfu olarak başlamıştır.

Osmanlı Devletinde ilk anayasacılık hareketleri 1808 tarihli Sened-i İttifak ile başlamıştır. Ayrıca 1839 Gülhane Hattı Hümayun'u, 1856 ve benzeri ıslahat fermanları, 1868'de Şurayı Devletin kurulması ve bağlı belgeler, anayasal metinlere gidiş hareketleri olmakla birlikte anayasa değillerdir<sup>292</sup>. Bu metinler daha çok bürokrasiden gelen birkaç insanın, çökmekte olan devleti kurtarmak için düşünebildikleri ve genellikle Batı'dan aktardıkları çarelerden ibarettir. Bu şekilde olunca da yenileşme hareketleri halkın dışında, hatta halka karşı yürütülen birer çaba olmaktan öteye gitmemiştir<sup>293</sup>. Çoğunlukla bu eğilim 18. yüzyıl sonundan itibaren Batı kurumlarıyla özdeşleşmeye çalışan bürokrasinin kendi etkinliğini artırma yolundaki bir aşamasıdır<sup>294</sup>.

Osmanlı-Türk tarihinde ilk yazılı Anayasa, 23 Aralık 1876 tarihinde yayımlanan ve "1293 Kanun-i Esasisi" olarak ifade edilen anayasadır. Ülkemizde 1876 Anayasası anayasal düzenin kurulması noktasında bir başlangıç sayılmaktadır. Padişah II. Abdülhamit, anayasa ve meşrutiyet

---

<sup>292</sup> TUNAYA, Tarık Zafer, *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)*, Birinci Kitap, Kanun-i Esasi ve Meşrutiyet Dönemi, İBÜ Yayınları, No. 16, İstanbul, Ekim 2001, s. 4.

<sup>293</sup> TANİLLİ (2000), s. 117.

<sup>294</sup> YÜCEKÖK, Ahmet N., *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, Ankara, 1983, s. 74.

düşüncesini benimsediğini ifade etmiş ve tahta çıktıktan sonra anayasa hazırlamak üzere bir komisyon kurulmasını istemiştir. Kurulan komisyon, 1875 Fransız Anayasası ile 1831 Belçika Anayasalarından esinlenerek bir anayasa taslağı hazırlamıştır. Bu taslak metin Bakanlar Kurulunda görüşülerek kabul edilmesine müteakip padişaha sunulmuştur. Padişah tarafından yapılan bazı değişiklikler sonrasında ilk Osmanlı Anayasası 23 Aralık 1876 da bir Hattı Hümayun ile ilan edilmiştir<sup>295</sup>.

1876 Kanun-i 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<sup>296</sup>. 1876 Anayasası Meclisi Umumi adını taşıyan çift meclisli bir parlamento kurmuştur. Bu Anayasa ile ilk defa, çift meclis sistemi de Türk siyasal hayatına girmiştir. Bu tarihlerde Fransa, Macaristan, İngiltere, İspanya, Prusya, İsveç, İtalya, Avusturya, Kanada ve A.B.D. gibi birçok ülkede çift meclis sistemi uygulanmaktadır<sup>297</sup>.

20 Aralık 1877’de ilk toplantısını yapan Meclis-i Umumi 56. toplantısı sonunda 28 Haziran 1877’de Padişah tarafından belirsiz bir süre için kapatılmıştır. İkinci Meşrutiyetin ilan edildiği tarihe kadar 1876 Anayasası hukuken yürürlükte olmasına rağmen fiilen askıda kalmıştır. Bu dönemde yapılması gereken tek şey Heyet-i Mebusan üyelerini seçmekten ibarettir<sup>298</sup>.

Yönetime karşı yürütülen mücadelelerin sonucunda Padişah, 23 Temmuz 1908 tarihli “İrade-i Seniye” ile 1876 Kanun-i Esasi’sinin tekrar yürürlüğe girdiğini ve Meclis-i Mebusan üyeliği için seçimlerin yapılacağını açıklamıştır. İkinci Meşrutiyet’in ilânını izleyen seçimlerden sonra, 4 Aralık

<sup>295</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi Yayınları, 5. Baskı, Ankara, 2005, s. 4.

<sup>296</sup> TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Yayınları-963, 14. Baskı, İstanbul, Ocak 2006, s. 133.

<sup>297</sup> PANTÜL / YALÇIN (1982), s. 21-22.

<sup>298</sup> PANTÜL / YALÇIN (1982), s. 24.

1908'de Âyan Meclisi ile birlikte Mebusan Meclisi toplantıya çağırılmıştır<sup>299</sup>. Yapılan ilk toplantıyı müteakiben çalışmalarını sürdüren Meclis-i Mebusan son toplantısını 12 Ocak 1920'de yapmıştır. Ancak Meclis-i Mebusan İstanbul'un işgali ve bazı üyelerinin tutuklanması üzerine çalışamaz hale gelmiş ve çalışmalarına 18 Mart 1920'de süresiz olarak ara vermiştir. Padişah Vahdettin ise Meclis-i Mebusan'ı 11 Nisan 1920'de resmen dağıtmış ve bir dönem bu şekilde sona ermiştir<sup>300</sup>.

Kurtuluş Savaşı dönemi koşulları, bütün olumsuzluklarına rağmen, siyasal-anayasal atılımlar için elverişli ortam oluşturmuştur. Kurtuluş Savaşının ulusal karakterli oluşu halkın siyasal seferberliğine ve dolayısıyla demokratikleşmeye giden yolları açmıştır<sup>301</sup>. Kurtuluş savaşıyla bir yanda iç ve dış düşmanlardan kurtulma, diğer yanda 19. yüzyıldan beri süregelen iktidarı sınırlama çabalarının sonunda artık doğrudan doğruya tüm egemenliği kullanan bir meclisin kurulmasına doğru gidilmektedir. Bu şekilde iktidarı sınırlama yerine, doğrudan doğruya iktidarın kaynağını değiştirme yolunda bir kararlılık izlenmektedir. Sonuçta, devlet içindeki yasama, yürütme ve yargı erklerinin değişik ellere verilmesinden söz eden Montesquieu'cu kavram yerine, Rousseau'cu bir "genel irade" bütünlüğüyle karşılaşılmaktadır<sup>302</sup>.

Meclisi Mebusanın dağıtılmasıyla TBMM 23 Nisan 1920'de Ankara'da toplanmıştır. TBMM'ye yeni seçilen üyeler yanı sıra dağıtılmış olan Meclis-i Mebusan üyelerinden katılmak isteyenler de alınmıştır. Toplumun çeşitli kesimlerinden olan kişileri, ortak bir amaç uğruna bir araya getirmiş olması bu meclisin önemli bir özelliğidir<sup>303</sup>. Bu süreçte 1921 Anayasası önemli bir rol üslenmiştir.

<sup>299</sup> Yapılan seçimler sonucunda Meclisi Mebusanda İttihat ve Terakki Cemiyeti üyeleri büyük çoğunluğa sahip olmuştur.

<sup>300</sup> GÖZÜBÜYÜK (2005), s. 9.

<sup>301</sup> TANÖR (2006), s. 226.

<sup>302</sup> SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1974, s. 32.

<sup>303</sup> "Mustafa Kemal Paşa, Heyet-i Temsiliye Başkanı olarak, İstanbul'un işgalinden üç gün sonra, 19 Mart 1920'de Anadolu'daki bütün komutanlıklara, valiliklere bir genelge göndererek, olağanüstü

1921 Anayasası, Kurtuluş Savaşının devam ettiği bir dönemde, Atatürk'ün yönlendirmesi ile Bakanlar Kurulunca hazırlanmış, Büyük Millet Meclisinin özel bir encümeni tarafından incelenmiş ve Meclis tarafından kabul edilmiştir<sup>304</sup>. 1921 Anayasasına göre, yasama ve yürütme kuvvetleri TBMM'de toplanmıştır<sup>305</sup>. Hükümet Büyük Millet Meclisi hükümeti adını almış ve doğrudan 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 ve tarihi ve siyasal koşulların onu gerektirmiş olmasının sonucudur.

Cumhuriyetin ilân edilmiş olması ve organların oluşturulmasına karşın, olağanüstü bir dönemde rol alan 1921 Anayasası ve değişiklikleri, devlet gereksinimlerine cevap vermekten uzak kalmıştır. Saltanatın da kaldırılmış olması ve yeni bir savaştan çıkmış olması devletin gereksinimlerine cevap verecek, toplumu yönlendirecek ve yönetimi sağlayacak yeni bir anayasanın yapılması, büyük zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır<sup>306</sup>.

1924 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ilk anayasası niteliğindedir. Bu Anayasa yasama organını tek meclisli olarak düzenlemiştir<sup>307</sup>. TBMM'yi milletin tek temsilcisi olarak millet adına egemenlik

---

yetkilere sahip yeni bir meclisin Ankara'da toplanabilmesi için yürürlükte olan seçim yasasına göre seçimlerin on beş gün içerisinde yapılmasını istemiştir. Olağanüstü yetkili meclis deyimiyile kastedilen şey, bu meclisin kurucu meclis niteliğinde olacağı idi" (ÖZBUDUN (2004), s. 27)

<sup>304</sup> GÖZÜBÜYÜK (2005), s. 37-38.

<sup>305</sup> "1921 Anayasasının kurduğu bu hükümet sistemi anayasa doktrinde "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 kuvvetlerinin 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." ( ÖZBUDUN (2005), s. 28.)

<sup>306</sup> GÖZÜBÜYÜK (2005), s. 47.

<sup>307</sup> 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.

hakkını tek başına kullanacak meclis olarak tanımlamıştır. Bu kapsamda, yasama ve yürütme yetkisi TBMM’de toplanmıştır. TBMM’nin yasama yetkisini doğrudan, yürütme yetkisini ise kendi içinden seçtiği Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanacağı öngörülmüştür. Anayasanın 9. maddesinde, TBMM’nin, özel kanununa göre millet tarafından seçilmiş üyelerden kurulacağı öngörülmüştür. Bu anayasa Türk Silahlı Kuvvetlerinin ülkenin yönetimine el koyduğu 27 Mayıs 1960’a kadar uygulanmıştır.

Ülke yönetimine el koyan Türk Silahlı Kuvvetleri ihtilal sabahı idareyi, Orgeneral Cemal Gürsel’in başkanlığında Milli Birlik Komitesine devretmiştir. Darbe sonrası yapılan yeni anayasa 20 Temmuz 1961 tarihli ve 10859 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir<sup>308</sup>.

1961 Anayasası, çift meclisli bir sistem öngörmüştür. Böylece parlamentoda Cumhuriyet tarihinin ilk ve tek, tarihimizin ise ilki 1876 Anayasasında düzenlenen ikinci çift meclis sistemi uygulamasına geçilmiştir. TBMM, kuruluş ve yetkileri itibarıyla birbirinden ayrı ve farklı iki meclisten

---

Konuşmasının devamında, ikinci meclis kabul olunursa, seçimlerin yenilenmesi ve kanunların iadesi meselesinin, milli egemenlik esasına uygun bir şekilde halledilmesinin mümkün olabileceğini ileri sürmüştür.(GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/SEZGİN, Zekai, **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. Birinci bölümde çift meclisten yana olan görüşlerde belirttiğimiz, hükümetle parlamento arasında çıkacak uyuşmazlıkların çift meclis sistemiyle aşılacağı 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 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, **Zabıt Ceridesi**, C. 7, s. 234-235.)

<sup>308</sup> GÖZLER (2000), s. 84.

meydana gelmiştir. Bu meclislerden birincisi Millet Meclisi, diğeri ise Cumhuriyet Senatosudur. Anayasa, kayıtsız ve şartsız Türk milletine ait olan egemenliğin, millet tarafından yetkili organlar eliyle 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 etmiştir<sup>309</sup>.

1960'ların sonlarına siyasal şiddet olayları artmış ve bu olayların önüne geçilememiştir. 12 Mart 1971 tarihinde ordu (Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarınca) tarafından bir “muhtıra” verilerek Başbakan Demirel istifaya zorlanmış ve bir partiler üstü hükümet kurularak anayasa değişikliği gündeme getirilmiştir<sup>310</sup>.

1961 Anayasası, 1971-1973 ara rejim dönemlerinde iki defa önemli değişikliklere 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 alamaz<sup>311</sup> ve politika üretemez duruma gelmesi, anayasa sorununu ortaya çıkarmıştır. Rejim bunalımı, 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

<sup>309</sup> ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Birinci Kitap “Cumhuriyetin Temel Kuruluşu”, Mars Matbaası, Ankara 1965, s. 176-177.

<sup>310</sup> YAZICI, Serap, **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 101-134.

<sup>311</sup> 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 alınamamıştır.(PANTÜL / YALÇIN (1982), s. 176.)

Senatosu kaldırılmıştır. Yasama organı 1982 Anayasası ile birlikte yeniden tek meclisten oluşturulmuştur.

## **2. 1876 KANUNİ ESASİYE GÖRE ÇİFT MECLİSLİLİK VE PARLAMENTO**

23 Aralık 1876 tarihinde yayımlanan ve “Kanun-i Esasisi” olarak adlandırılan anayasa ile birlikte Osmanlı-Türk tarihinde ilk anayasal düzen kurulmuştur. 1876 Kanun-i Esasisi iki meclisli bir parlamento yapısı öngörmüştür. Meclis-i Umumi adını taşıyan parlamento, Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebusan’dan oluşmuştur<sup>312</sup>.

Meclis-i Umumiye oluşturan her iki meclis, kasım ayı başında “irade-i seniye”<sup>313</sup> ile aynı zamanda toplanmakta ve mart ayı başlangıcında yine “irade-i seniye” ile birlikte kapanmaktadır. Padişah ihtiyaç duyarsa Meclis-i Umumiye erken açabileceği gibi, çalışma süresini uzatabilmektedir (m. 43)<sup>314</sup>. Meclis-i Umumi üyeliğine seçilenler ya da atananlar Meclis açılınca, padişaha, vatana, Anayasa hükümlerine sadık kalacaklarına kendilerine verilecek görevleri yapacaklarına dair yemin etmektedirler. Meclis-i Umumi üyeleri görüşlerinde özgürdürler. Bu özgürlüğün sınırını Meclis İktüzüğü belirlemektedir. Bir kimse iki meclise birden üye olamamaktadır. Meclis-i Umumi üyelerinden birinin üyeliği, Meclis üyelerinin 2/3’ünün oyu ile düşürülebilmektedir. Her iki mecliste, toplantı yeter sayısı salt çoğunluktur. 2/3 çoğunluğun aranmadığı durumlarda, hazır bulunan üyelerin çoğunluğu ile kararlar alınmakta ve oyların eşitliği halinde de başkanın oyu iki sayılmaktadır. Meclis üyelerinin yeni bir kanun teklifinde bulunmaları ya da yürürlükteki kanunlardan birinin değiştirilmesini teklif edebilmeleri, sadrazam aracılığı ile padişaktan izin almalarına bağlı bulunmaktadır. Kanun teklifleri

<sup>312</sup> İlk Osmanlı Parlamentosu 19 Mart (bazı kaynaklara göre 20) 1877 günü padişahın konuşmasıyla açılmıştır. Meclis-i Umuminin ilk toplantı yılı üç aydan biraz fazla (19-20 Mart 1877/ 28 Haziran 1877), ikincisi de iki ay sürmüştür (13 Aralık 1877/ 13 ya da 14 Şubat 1877) ( TANÖR (2006), s. 155.)

<sup>313</sup> Sultan iradesi.

<sup>314</sup> Bkz. Kanun-i Esasi Metni İçin, SERVER (1962), s. 14-24.

meclislerde bent bent okunup oylanmaktadır. Meclislerde görüşmeler Türkçe yapılmaktadır. Meclislerde oylamalar ad okunarak özel işaretle ya da gizli yapılmaktadır<sup>315</sup>.

Kanun-i Esasiye göre, padişah görülecek lüzum üzerine Meclis-i Umumi'yi vaktinden önce açabilmekte ve belirli bir sürede toplanmasını da isteyebilmektedir. Üyeler için İhtüzük hükümlerine aykırı hareket etmemiş olma şartıyla yasama sorumsuzluğu düzenlenmiştir. Meclis-i Umumi üyelerinden her biri oyunu bizzat kullanmakta ve her birinin görüşülmekte olan bir maddenin ret ya da kabulüne dair oy vermekten kaçınma hakkı bulunmaktadır. Ayrıca vatandaşların dilekçe hakkı Kanun-i Esasi ile düzenlenmiştir<sup>316</sup>.

1876 Anayasasında, yasama görevi açısından Padişah vesayetinin açık bir şekilde bulunduğunu söylemek mümkündür. Başka bir ifadeyle, padişahın buyruğu altındaki Heyet-i Vükela<sup>317</sup> her konuda kanun teklif etme hakkına sahipken asıl yasama organı konumunda olması gereken parlamento, ancak kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda kanun teklifinde bulunmaya yetkili olmaktadırlar. Görüleceği üzere, Meclis-i Mebusan, yasama faaliyetleri konusunda yeterli serbestliğe sahip değildir. Bu heyetin, Padişah, Heyet-i Vükela, Heyet-i Âyan ve Şûrayı Devlet tarafından kuşatıldığını söylemek yanlış olmayacaktır<sup>318</sup>.

Tüm bunların yanı sıra, ülkede mutlak monarşi döneminden farklı bir durum da doğmuştur. Çünkü, meclisler padişaha karşı iradelerini kabul ettiremiyorlarsa da padişah da Meclis-i Mebusan'ın benimsemediği bir

<sup>315</sup> GÜNEŞ, İhsan, **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyet Geçiş Süreci: I. ve II. Meşrutiyet**, TBMM Vakfı Yayınları No. 14, s. 70.

<sup>316</sup> Buna göre bir kimse şahsına ilişkin davasından dolayı Meclis-i Umuminin iki meclisinden birine dilekçe verdiği halde eğer öncelikle ait olduğu devlet memurlarına ya da o memurun bağlı olduğu mercie müracaat etmediği anlaşılırsa dilekçesi ret olunurdu. (KİLİ, Suna; GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Sened-i İttifaktan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985, s.41-42.)

<sup>317</sup> Heyet-i Vükela, sadrazamın başkanlığında toplanan iç ve dış önemli konuları görüşen padişaha bağlı bir kuruldur; bugünkü Bakanlar Kurulu olarak ifade edilebilir.

<sup>318</sup> TANÖR (2006), s. 140.

konuyu artık kanunlaştırma gücüne sahip bulunmamaktadır. Kanun yapım aşamasında nasıl meclisler padişahın izin ve onayına bağlıysalar, padişah da yasaların yapımında meclislerin olumlu tutumunu beklemek zorundadır. Dolayısıyla Meclis-i Umumi genel olarak ve tek başına bir yasama erki ve organı değildir; ama sıkı şartlarda da olsa yasama faaliyetine katılma hakkına sahip bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle, ilk Osmanlı parlamentosu, istediğini kanunlaştırabilen bir organ değilse bile istemediğini kanunlaştırmayan bir yapıya sahiptir<sup>319</sup>. Mali konularda, Meclis-i Umumi'nin daha güçlü irade ve yetkiye sahiptir. Ancak yürütme, meclislerin toplantı halinde olmadığı zamanlarda, "Muvakkat Kanun" hükmünde kararnameler çıkarılabildiği gibi geçici bütçe uygulamaları da yapabilmektedir<sup>320</sup>.

Kanun-i Esasi demokratik bir sistemde meclislerin sahip olduğu yetkilerin önemli bir bölümünü padişahıta bırakmıştır. Bu sebeple parlamentonun egemenlik hakkını sınırlı da olsa kullanabildiklerini söylemek zordur<sup>321</sup>.

## 2.1. MECLİS-İ MEBUSAN

Meclis-i Mebusan parlamentonun halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan önemli bir kanadıdır. Meclis-i Mebusan her elli bin erkek nüfusa bir temsilci olmak üzere seçilecek kişilerden oluşmaktadır. Anayasaya göre, sadece erkek vatandaşlar seçmen olabilmekte ve seçilebilmektedir. Seçimler gizli oy esasına göre ve dört yılda bir yapılmaktadır. Mebusluk ile devlet memuriyeti birleşemezken üyelerin tekrar seçilmeleri mümkündür<sup>322</sup>.

<sup>319</sup> TANÖR (2006), s. 140.

<sup>320</sup> YAYLA, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim ilkeleri; Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, İÜSBF Yayınları, İstanbul, 1982, s. 23-25.

<sup>321</sup> **Türk Demokrasisi'nde 130 Yıl (Prof. Dr. Bülent Tanör'ün Anısına, Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, 10. yıl Güncellemesi)**, TÜSİAD Yayınları, Aralık 2006, s. 48.

<sup>322</sup> 1876 Anayasası Metni İçin Bkz. SERVER (1962), s. 14-24.

Parlamento seçimler iki derecelidir ve seçmen sayısı vergi verme ve başka kayıtlarla sınırlandırılmaktadır. Bu sınırlandırmalar çerçevesinde, Osmanlı tebaası olmayanlar, geçici olarak yabancı bir devletin ayrıcalığına sahip olanlar, 30 yaşını doldurmamış olanlar, Türkçe bilmeyenler, seçim sırasında birinin hizmetkarı olanlar, medeni hakları elinden alınmış olanlar ve iflas etmiş olup da itibarı iade edilmemiş olanlar üye seçilememektedir. Seçimlere Meclisin toplantı ayı olan Kasım ayından 4 ay önce başlanmaktadır. Her mebus seçildiği bölgeyi değil tüm Osmanlı tebaasını temsil etmektedir. Seçmenler mebuslarını kendi vilayet halkı arasından seçmektedir. Padişah Meclis-i Mebusan'ı fesheder ise en geç altı ay içinde yeni meclisi açmak üzere seçimler yapılmakta ve bir mebus çeşitli nedenlerle görevinden ayrılırsa bir sonraki toplantı yılına (yasama yılına) yetişmek üzere seçim yapılmak zorundadır.

Meclis-i Mebusan çalışmalarını Heyet-i Mebusan İktüzüğüne göre yapmaktadır. İktüzüğe göre Başkanlık Divanı, bir başkan, iki başkan yardımcısı ve iki katipten oluşmaktadır. Seçim gizli oyla yapılmaktadır. Her yıl bütçeyi incelemek üzere 15 üyeli bir encümen (komisyon) oluşturulmakta ve her encümen hazırladığı tutanakları Başkanlığa sunmaktadır.

Meclis-i Mebusan'da tartışmalar açık yapılmaktadır. Ancak bir maddenin gizli tartışması istenir ve bu da meclisce kabul edilir ise gizli toplantı da yapılabilir<sup>323</sup>. İktüzüğe göre acil olanlar dışında her kanun teklifi için beşer gün ara ile iki defa görüşme yapılmadan oylama yapılamamaktadır(İvedilikle görüşülme yasağı/ ivedilikle görüşülmeme)<sup>324</sup>.

<sup>323</sup> GÜNEŞ, İ, s. 95

<sup>324</sup> Hükümetten Başkanlığa gönderilen ve oradan bir encümene gönderilen kanun teklifi hakkında mebuslardan biri ya da birkaçı değişiklik önerir ise değiştirilmesini istediği maddenin, değiştirilmiş halini gösterir bir yazıyı Meclis Başkanlığına sunması gerekmektedir. Teklifin genel kurulda görüşülmesi sırasında, o maddeye gelindiğinde değişiklik teklifini yapan milletvekili bunun gerekçesini açıklamaktadır. Oya sunulan teklif kabul edilir ise tartışılır, kabul edilmez ise tartışılmasından vazgeçilmektedir. Bir kanun teklifinde birinci görüşme bittikten sonra değişiklik önerileri encümene gönderilmekte ve bunlar basılarak ikinci görüşme öncesinde vekillere dağıtılmaktadır.

İkinci Meşrutiyet döneminde, yeni bir anayasa yapma yerine Anayasada değişiklik yapma yolu seçilmiştir. Anayasada yapılan değişiklikler, güçler arasında denge sağlanması, parlamenter sistemin yerleştirilmesi, padişahın yetkilerinin kısıtlanması, Meclisin yetkilerinin artırılması amacına yönelik olmuştur<sup>325</sup>. Bu Anayasa değişikliklerinden Heyet-i Âyan yönünden önemli olanı, Meclis-i Mebusan'ın padişah tarafından feshi için, Heyet-i Âyandan muvafakat alınmasını öngören 35. maddedir<sup>326</sup>. Bu maddenin 1909 tarihli değişik 7. maddesiyle aldığı yeni şekle göre; Meclis-i Mebusan'ın feshedilebilmesi için, her şeyden önce Meclis ile hükümet arasında bir ihtilaf bulunması ve ihtilaf sonucunda hükümetin istifa etmesi; yeni kurulan ve meclisten güvenoyu alan hükümetin de eski hükümetin ihtilafa düştüğü aynı sorun için meclisle anlaşmazlığa düşmesi gerekmektedir. Eğer yeni hükümet ihtilafli bulunan sorun dolayısıyla görüşünde direnir ve Meclis-i Mebusan kararına uymak istemezse, o zaman padişah Heyet-i Âyan'ın görüşünü aldıktan sonra, üç ay içinde tekrar genel seçim yapılmak üzere Meclisi feshedebilmektedir<sup>327</sup>.

İkinci Meşrutiyet döneminde yapılan anayasa değişikliklerinin getirdiği yenilikler aşağıda ki gibi özetlenebilir;

---

İkinci görüşmede istenilen değişikliğin gerekçesi teklif sahibince açıklanmaktadır. Bu açıklamalara encümen üyeleri cevap vermekte ve daha sonra oylama yapılmaktadır. Genel Kurul benimser ise istek encümene gönderilmektedir. Encümenin hazırladığı tutanak meclis başkanlığına sunulmakta ve üyelere de dağıtılmaktadır.

Birinci görüşme teklifin geneli hakkında yapılmaktadır. Görüşmeler bitince teklifin madde madde görüşülüp görüşülmemesi genel kurula sunulmaktadır.

Maddelerine geçilmesi benimsenir ise teklifin genel olarak benimsendiği ortaya çıkardı. İkinci görüşmede her madde tek tek ele alınır, verilen değişiklik teklifleri oya sunularak ya kabul edilir ya da reddedilirdi. Heyet-i Mebusan'a bireyler tek tek dilekçe verebilecekleri gibi toplu olarak da dilekçe verme hakkına sahiptiler. Dilekçeler vekiller aracılığı ile de verilebilirdi. Meclis Başkanı bu dilekçeleri Dilekçe Encümenine gönderirdi.

<sup>325</sup> GÖZÜBÜYÜK (2005), s. 8.

<sup>326</sup> 1876 Kanun-i Esasi'nin 35. maddesi, Vekiller Heyeti ile Meclis-i Mebusan arasında bir uyuşmazlık çıkar ve Vekiller Heyeti görüşünde direnir ve bu da Meclis tarafından çoğunluk oyları ile tekrar ret olunursa; padişah ister Vekiller Heyetini değiştirir, isterse Meclisi feshederek yeniden seçim yaptırır şeklinde idi. İlk Meclis-i Mebusan'ın uğradığı durum ile 31 Mart Olaylarının etkisi altında kalan İttihat ve Terakki Hükümeti 35. maddenin değiştirilmesinde bu nedenle ısrar etmiştir. Sonuçta, Meclis-i Mebusan'ı feshetmek hakkı her ne kadar yine padişaha tanınmış ise de, bu hakkın kullanma biçimi oldukça güç ve karmaşık bir sisteme bağlanmıştır.

<sup>327</sup> **Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi**, C. 3, s. 200-202.

- Padişahın tek başına karar alması yolu kapatılmak suretiyle Padişahın kararlarında başbakan ve ilgili bakanın imzasının bulunması kabul edilmiştir. Padişah tahta çıktığında Meclis-i Mebusan'ın önünde, Anayasa kurallarına uyacağına dair yemin usulü getirilmiştir.

- Padişahın üyelerin kanun önerme yetkisi üzerindeki denetimi kaldırılmıştır.

- Padişahın toplantılara engel olma yolu kapatılmak suretiyle her iki meclisin, her yıl kendiliğinden toplanması esası benimsenmiştir.

- Temel hak ve hürriyetler alanında, kişi özgürlüğü güvence altına alınmış, özgürlükler arasında haberleşmenin gizliliği ve toplanma özgürlüğü yer almış, basında sansür yasaklanmış, toplanma ve dernek kurma hakkının sınırları Anayasa ile belirtilmiştir<sup>328</sup>.

- Parlamenter sisteme geçiş için önemli sayılabilecek “siyasi sorumluluk” ilkesi benimsenmiştir. Bu kapsamda bakanların hükümetin politikasından dolayı birlikte, kendi bakanlıklarının işlerinden dolayı ise tek başlarına Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

- Padişahın meclislerce kabul edilen kanunları yayımlaması ya da bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri göndermesi bir süreye bağlanmıştır. Padişahın, meclislerce kabul edilen kanunları, yayımlamama yoluyla etkisiz duruma getirmesi önlenmiştir.

Yapılan değişiklikler ile birlikte yasama faaliyeti alanında, parlamentonun yetkileri önemli derecede artırılmıştır. Padişah tarafından imzalanan uluslararası antlaşmaların bazı istisnaları dışında, artık Meclis tarafından onaylanması gerekmektedir.

Kanun tekliflerinin Şurayı Devlet tarafından görüşülüp tartışılması usulüne son verilmiş ve Padişahın mutlak veto yetkisi geciktirici veto

<sup>328</sup> Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi, C. 3, s. 200-202.

yetkisine çevrilmiştir. Üyeler artık izin almadan kanun teklifi yapabilme hakkına kavuşmuşlardır.

Anayasanın 1914 yılında yeniden değiştirilen 35. maddesi, Heyet-i Âyan'a tanınan muvafakat yetkisini kaldırılmış, bir takım küçük ayrıntılarla 1876 sistemine tekrar dönmüştür. Buna göre, Padişah Meclis-i Âyan'ın muvafakatını almadan Meclis-i Mebusan'ı feshedebilecektir. Bu değişikliğin önemi, İttihat ve Terakki Partisinin Meclisi baskı altında tutmak için fesih müessesesini bir yol olarak seçmesi şeklinde ifade edilebilir<sup>329</sup>.

## 2.2. MECLİS-İ AYAN

Meclis-i Ayan, işleri, eserleri ile ün yapmış, güvenilir, devlet hizmetinde bulunmuş ve 40 yaşını bitirmiş kimseler arasından doğrudan doğruya padişah tarafından atanmış üyelerden kurulu Meclis-i Umuminin diğer kanadını oluşturan bir meclistir. Üye sayısı Heyet-i Mebusan'ın üçte birini geçmemek üzere atanmaktadırlar. İlk Meclis-i Ayan 26 üye ile açılmıştır. Meşrutiyet döneminde bu meclisinin üye sayısı 120-130 civarlarında kalmıştır. Ayan üyesi, yaşam boyu üyelik sıfatını korumakta, görevden alınamamakta ve değiştirilemezler<sup>330</sup>.

Meclis-i Umuminin kanun koyma yetkisi, padişah lehine sınırlanmıştır. Kanun teklif etme yetkisi hükümete, Meclisi Ayan ve Meclis-i Mebusan'a aittir. Ancak Bakanlar Kurulu her konuda kanun teklif etme yetkisine sahip olduğu halde, Meclis-i Âyan ve Meclis-i Mebusan "vazife-i muayyeneleri dairesinde"<sup>331</sup> bulunan konularda kanun teklif edebilmektedirler. Bu durum hükümetin parlamento üzerinde daha fazla yetki ile donatıldığını göstermektedir.

<sup>329</sup> PANTÜL / YALÇIN (1982), s. 25.

<sup>330</sup> 1876 Kanun-i Esasi, Md. 60, 61, 62, GÖZÜBÜYÜK (2005), s. 18.

<sup>331</sup> Vazife-i muayyene deyimiyle, padişahın yetkilerini belirten maddeler (Md.7) ile Bakanlar Kurulunun kuruluşu, sorumluluğu gibi konular dışında kalan yetki alanı işaret edilmiştir.

Bir konuda kanun çıkarılması hakkında irade-i seniye çıktıktan sonra, Şûrayı Devlet, yasa metnini hazırlamakta, metin önce Meclis-i Mebusan'da sonra Meclis-i Ayanda müzakere olmakta ve kabul edilen metin padişahın onayından sonra yürürlüğe girebilmektedir. Padişahın onayından geçmeyen hiçbir metin kanunlaşmamaktadır<sup>332</sup>. Öyle ki, Meclis-i Ayan, kendi alanına giren kanun tekliflerinin görüşmelerinde dahi padişahın iznini almak zorundadır.

Bakanlar Kurulu üyelerinden ya da Ayan üyelerinden biri veya bir kaç kanun teklifinde bulunmak isterlerse, gerekçeleriyle birlikte tekliflerini başkana vermeleri gerekmektedir. Başkanlığa verilen teklifler genel kurulda okunmakta ve işleme konulup konulmayacağı saptanmaktadır. Teklifin işleme konulması kabul edilirse teklif ilgili encümene gönderilmekte ve encümenin hazırladığı tutanak, genel kurulda okunarak tartışmalar yapılmaktadır. Daha sonra gerekli oylama yapılmakta ve kabul edilirse sadrazamlığa gönderilmektedir.

Parlamento görüşmelerinde Meclis-i Ayan'ın yetkileri sınırlı tutulmuştur. Meclis-i Ayan, bir tasarının, din kurallarına, hürriyetlere, padişahın hukukuna, devletin bütünlüğüne, ülkenin güvenliğine, anayasa hükümlerine, vatanın savunma ve korunması ile genel ahlaka aykırı olup olmadığını incelemektedir. Bu hususlara aykırı metinler reddedilmekte ya da değişiklik için Meclis-i Mebusan'a iade edilmektedir<sup>333</sup>. Yapılan inceleme konuları bakımından, Meclis-i Ayan, dinsel konular, padişah haklarının ve kişi hürriyetleri ile anayasanın korunması bakımından üstün bir denetim organı niteliği taşımaktadır. Bu durum, kanunların anayasaya uygunluğunun siyasi yolla denetiminin anayasa hukukuna girmesi bağlamında büyük önem taşımaktadır<sup>334</sup>.

<sup>332</sup> 1876 Kanun-i Esasi, Md. 53, 54, GÖZÜBÜYÜK (2005), s. 17.

<sup>333</sup> 1876 Kanun-i Esasi, Md. 64, GÖZÜBÜYÜK (2005), s. 18.

<sup>334</sup> BAŞGİL (1960), s. 90.

Meclis-i Ayan veto hakkı bağlamında önemli bir yetki tanınmıştır. Şöyle ki, Meclis-i Mebusan tarafından kabul edilerek Meclis-i Ayan'a gönderilen bir öneri, bu meclis tarafından tümüyle reddedilirse, o yılın toplanma süresi içerisinde yeniden Meclis-i Mebusan tarafından müzakere edilmemektedir. Meclis-i Ayan'ın en önemli ayrıcalıklarından biri de Anayasayı yorumlama yetkisidir<sup>335</sup>.

Meclis-i Ayan'a gönderilen teklifler ve belgeler, öncelikle bir encümene gönderilmektedir. Encümenler beşer üyeden oluşmaktadır<sup>336</sup>. Üye seçimi gizli oyla yapılmaktadır. Ayrıca beşer kişiden oluşan ve süresi iki ay olan iki encümen daha vardır. İlki, Meclis-i Ayan üyelerinin tekliflerini görüşmekte diğeri ise Meclise verilen dilekçeleri incelemektedir. Meclis-i Ayan Başkanı, istediği encümene başkanlık yapabilmektedir<sup>337</sup>.

Parlamento İçtüzüğüne göre Meclis-i Ayan'ın bir başkan, bir başkan yardımcısı ve iki katip üyesi vardır. Başkan ve başkan yardımcısı Ayan üyeleri arasından padişahça atanmakta ve süresi bir yıldır. Meclisin ilk toplantısında en genç iki üye katip üye olarak atanmaktadır. Ancak seçimler yapılınca asıl katip üyeler seçilmektedir. Katip üyeler gizli oyla seçilmektedir<sup>338</sup>.

Meclis-i Ayan'ın hükümet üzerinde siyasi bir denetim hakkı sınırlı bulunmaktadır. Hükümet üyeleri, Meclis-i Ayanda konuşma hakkına sahip iken Meclis-i Ayan, Bakanlar Kurulu üyelerini "soru" için parlamentoya davet edememektedir. Çünkü anayasa, Meclisi Ayan ile hükümet arasında bir

<sup>335</sup> Buna göre bir maddenin yorumlanması, adlî işlere ilişkin ise Temyiz Mahkemesinin, yönetim işlerine ilişkin ise Devlet Şûrasının görev alanına girerdi. Yorum konusu Kanun-i Esasi ile ilgili ise bu görev Meclis-i Ayan'ındı. Ancak bu yetki yürütme organının işine yaramış, Meclisi Ayan, Kanun-i Esasi'nin yorumuna girmemiştir.

<sup>336</sup> İşin önemine göre yedi ya da dokuz üyeden oluşabilirdi.

<sup>337</sup> GÜNEŞ, İ, s. 91.

<sup>338</sup> Âyan Meclisi İçtüzüğü için Bkz. İBA, Şeref, **Osmanlı'dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, TBMM Basımevi Müdürlüğü, Ankara 2007, s. 360-371.

uyuşmazlık doğabileceğini dahi dikkate almadığına göre, hükümetin bu meclise karşı sorumluluğu da söz konusu edilmemiştir<sup>339</sup>.

Osmanlı devletinde yaşayan vatandaşlar, adlarını, şöhretlerini ve oturdukları yerleri belirtmek koşulu ile Meclis-i Ayan'a dilekçe vermek hakkına sahip olmaktadır. Meclis Başkanı dilekçeleri Dilekçe Encümenine göndermektedir. Oturumları başkan açmakta ve düzeni o sağlamaktadır<sup>340</sup>.

### **3. 1961 ANAYASASINA GÖRE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ VE UYGULAMASI**

#### **3.1. 1961 ANAYASASI ÖNCESİ GELİŞMELER**

##### **3.1.1. 1961 Anayasası Öncesi Siyasal Durum ve Çift Meclis İstekleri**

Cumhuriyetin kuruluşundan II. Dünya Savaşı yılları sonuna kadar meydana gelen siyasi gelişmeler ülkemizin ekonomik ve sosyal yapısında önemli değişmelere sebep olmuştur. İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan iç ve dış gelişmeler, siyasal yaşamda çok partili hayata geçişi hızlandırmıştır. 1924 Anayasasının hazırlanması sırasında ülkemizde çift meclis sisteminin uygulamasına yönelik adımlar atılmaya çalışılmış ancak Komisyon görüşmelerinde bir sonuç elde edilememiştir<sup>341</sup>. 1924 Anayasasının Genel Kurul görüşmelerinde bu konu tartışılmış fakat iki meclisli bir sistem kabul görmemiştir<sup>342</sup>. Sonuç olarak, 1924 Anayasasının

<sup>339</sup> Bu durum Meclis-i Mebusanın, Meclis-i Ayan göre daha üstün bir statüye sahip olduğunu göstermektedir.( PANTÜL / YALÇIN (1982), s. 23.)

<sup>340</sup> GÜNEŞ, İ, s. 94.

<sup>341</sup> 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. (GÖZÜBÜYÜK / SEZGİN, s. 8-9.)

<sup>342</sup> 1924 Anayasasının Meclis görüşmelerinde söz alan Bursa Milletvekili Refet Bey, o dönemdeki parlamentoların iki meclisli olduğunu ve bunun genel bir kaide halini aldığından bahsetmiş, büyük

görüşmelerinde, ikinci meclise ilişkin tartışmalarda, çoğunluğun, 1876 Kanun-i Esasi'nin ve onun kurduğu çift meclis sisteminin üzerinden çok zaman geçmemiş olması ve 1876 Kanun-i Esasi ve onun kurumlarına karşı duyulan soğukluktan dolayı çift meclis sistemi üzerinde çok fazla durulmamıştır.

Yaşanan iç ve dış gelişmelere paralel olarak, ülkemizin siyasal yapısında demokratik sistem yönünden değişiklik yapılması gereği duyulmuş ve önce siyasal hak ve hürriyetleri kısıtlayan kanunlar değiştirilerek yeni siyasal partilerin kurulmasına, çok partili döneme geçişi elverişli kılacak bir ortamın hazırlanmasına çalışılmıştır. Bu bağlamda milletvekili seçimi hakkındaki kanunda yapılan değişikliklerle de tek dereceli seçim, oyların kullanılması ve tasnifi sırasında siyasal parti temsilcilerinin seçim kurullarında gözcü olarak bulunmaları sağlanmıştır<sup>343</sup>.

Çok partili siyasal hayatın ilk yıllarından itibaren bilim çevrelerinde, basında, kamuoyunda ve siyasal parti programlarında anayasal düzene ilişkin yoğun bir tartışma yapılar hale gelmiştir. Bu tartışmaların odağına 1924 Anayasası ve 1950-1960 yılları arasında iktidarda bulunan Demokrat Parti dönemi uygulamaları oturtulmuştur. Yapılan tüm siyasal tartışmaların çözüm önerilerinden birisi de çift meclis sistemine geçilmesi gerekliliği olmuştur. Bir

---

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. (TBMM, **Zabıt Ceridesi**, C. 7, s. 234-235.) Tasarının maddelerinin görüşülmesine geçilmeden önce, ikinci meclis kurulmasına ilişkin “üyeleri seçimle gelen ve vazifesi süreyle sınırlı olmak üzere ikinci meclisin oluşturulmasını ve tasarını buna göre değiştirilmek üzere komisyona iadesini teklif ederiz” şeklinde bir önerge İstanbul Milletvekili Abdurrahman Şerif, İzmit Milletvekili Ahmet Şükrü, Bursa Milletvekili Refet Bey, Kars Milletvekili Ağaoglu Ahmet, Diyarbakır Milletvekili Zülfü Bey, Eskişehir Milletvekili Ahmet Azmi, Bursa Milletvekili Mustafa Fehmi, Çanakkale Milletvekili Şükrü Bey, Niğde Milletvekili Galip Bey, Gaziantep Milletvekili Ali Cenani, Isparta Milletvekili Hüseyin Hüsni tarafından verilmiştir. Bu teklif oya konulmak istenmiş fakat muhalefetin itirazları üzerine yapılan usul tartışmalarından sonra, teklif sahipleri, 25 inci maddenin görüşülmesi sırasında tekrar verilmek şartıyla önergelerini geri almışlardır. Fakat Meclisin feshi ve sürenin uzatılmasıyla ilgili 25. maddenin görüşmesinde bu konu ele alınmamıştır. (TBMM **Zabıt Ceridesi**, C.7, s. 531-532.)

<sup>343</sup> OKANDAN (1968), s. 420.

siyasal partinin parlamentoda ezici bir çoğunluğa sahip olmasından kaynaklanacak sorunların çözümünde ikinci meclisin önemli rol üstleneceği çeşitli çevrelerle savunulmaya başlanmıştır<sup>344</sup>.

Temmuz 1947’de toplanan Cumhuriyet Halk Partisi Kurultayında, 1924 Anayasasında büyük çapta değişiklik yapılacağı ve “ikinci bir meclisin kurulacağı” o günlerin gazetelerinin birinci sayfalarında yer almıştır<sup>345</sup>. Basına yansıyan bu haberlerden kısa bir zaman sonra Vatan Gazetesi’nde, hukuk, siyaset ve düşünce adamlarına yönelik, basın ve bilim çevrelerinde geniş ilgi gören bir anket düzenlenmiştir. “Anayasa Meselelerimize Dair” isimli bu ankette, bilim adamlarına günün anayasal rejim hakkındaki düşünceleri ile çift meclis taraftarı olup olmadıkları sorulmuştur<sup>346</sup>. Yapılan bu ankete, Nihat ERİM, Ali Fuat BAŞGİL, Abdülhak Kemal YÖRÜK, Sıddık Sami ONAR, Hüseyin Nail KUBALI, Turan GÜNEŞ, Burhan APAYDIN gibi aydınlar katılmış ve ikinci meclis hakkındaki görüşlerini açıklamışlardır.

Nihat ERİM, Çift meclis sistemine taraftar olduğunu, parlamenter sistemin bir parçası olarak gördüğünü ve devlet hayatında istikrar ve devamlılık sağlayacağını belirterek, ikinci meclisin üye sayısının birinci meclisin yarısını geçmemesi gerektiğini belirtmiştir. Üyelerin, belediye meclisleri, vilayet meclisleri, mesleki teşekküller heyetleri, üniversitelerden mürekkep seçmenler tarafından seçilmesini ve bu suretle halkın tek dereceli seçimle temsil edilme imkanını bulacağını ileri sürmüştür. İkinci meclisin seçim süresi, birincisinin iki mislinden az olmamalı ve üyeler üçer yıl süreli gruplar halinde yenilenmelidir. Bu suretle ülke hayatında hem istikrar, hem de devamlılık sağlanmış olacaktır<sup>347</sup>. Ayrıca ERİM, Siyasi İlimler Mecmuasında yayınlanan bir makalesinde de 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

<sup>344</sup> URAN (2008), s. 201.

<sup>345</sup> Vatan Gazetesi, 12 Temmuz 1947.

<sup>346</sup> Vatan Gazetesi, 27 Temmuz 1947.

<sup>347</sup> Vatan Gazetesi, 5 Ağustos 1947.

*edilmektedir. Hatta Anayasa dahi üçte iki çoğunlukla değiştirilebilmektedir. Anayasa'da değişiklik yapmak için ayrı bir Kurucu Meclis yoktur. Cumhurbaşkanına 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 aceleyle 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 konacağından bu meclis bir nevi ihtisas encümeni rolünü de oynayacaktır. İkinci meclis, cumhuriyetlerin eksiği olan istikrar unsurunu teşkil eder.” görüşlerine yer vermiştir<sup>348</sup>.*

Ali Fuat BAŞGİL, çift meclis sisteminin gerekli olduğunu, ikinci bir meclise taraftar olduğunu, bu kanunu yapan İkinci Büyük Millet Meclisinin, milli hakimiyeti tek bir mecliste tecelli ettirmekle memleket menfaatlerinin daha iyi korunacağına, fakat bunu garanti etmediğini, ikinci bir meclisin ülkede istikrar temin edeceğini ve kişi hak ve hürriyetlerinin bekçisi olacağını, iyi kanunlar yapılmasını sağlayacağını, parti ihtiraslarını frenleyeceğini belirterek ikinci meclisin kurulmasını istemiştir. Yalnız ikinci meclisin, eski Kanun-i Esasi sistemindeki gibi, Ayan şeklinde değil; ülke esası üzerinden şehirleri temsil etmek ve belirli bir süre zarfında, üye sayısı yarı yarıya yenilenmek üzere, iki dereceli seçimle belirlenmesini ve bir uzmanlar heyeti halinde Cumhuriyet Meclisi ya da Şûrası şeklinde olmasını istemiştir<sup>349</sup>.

Abdülhak Kemal YÖRÜK de; *“Teşrî faaliyetinin daha teenni ile cereyanını temin etmek ve bu suretle hukuki emniyeti sağlayabilmek için, azası muayyen vasıfları haiz millet fertleri tarafından seçilecek bir meclisin de kurulması zaruridir. Tek meclisin onun içinde ekseriyetin, hudutsuz iktidarının*

<sup>348</sup> ERİM, Nihat, “Anayasa Meselelerimiz”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 199, Ekim 1947, s. 297-298.

<sup>349</sup> Vatan Gazetesi, 27 Temmuz 1947; BAŞGİL, Ali Fuat, “Anayasa Meselelerimize Dair, Bir Ankete Verilen Cevaplar”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S.197, Ağustos 1947, s. 223-224.

*tecellilerini önleyecek bir müessese olan ikinci bir meclisin teşrîi faaliyetin daha çok normal bir tarzda işlemlerini temin etmek hususunda mühim bir âmil olacağına şüphe yoktur*<sup>350</sup> şeklindeki ifadesiyle ikinci meclisin kurulması zorunluluğuna değinmiştir.

Hüseyin Nail KUBALI, parlamenter sistemde “fesih hakkı” ile “ikinci meclis” kurumlarının çok önemli olduğunu, milletin realist zekasının ve mizacının 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 etmiştir. Fakat ikinci meclisin özellikle oluşum şekli itibariyle, hükümetten olduğu kadar, millet meclisinin etkisi altında kalmasını engelleyecek bir durumda olması gerektiği buna çözüm olarak da, ikinci meclisin kısmen olsun, mesleki teşekkül esasına dayanması ve ikinci meclise seçilecek meslek sahibi olmayanların nispi seçim usulüyle seçilmesini önermiştir<sup>351</sup>.

Sıddık Sami ONAR, İkinci meclisin kurulmasına taraftar olduğunu ve özellikle ikinci meclis üyelerinin seçimi konusu üzerinde durmaktadır. İkinci meclisin lüzumlu olduğunu, ama bazı endişeleri olduğunu ifade etmiştir<sup>352</sup>. 1949 yılında da, dönemin Başbakanı Şemsettin GÜNALTAY bir açıklamasında, ikinci meclisin kurulmasına taraftar olduğunu belirtmiştir<sup>353</sup>.

İkinci meclisin, taraftarları yanı sıra eleştirenleri de olmuştur. Burhan APAYDIN<sup>354</sup>, böyle bir meclise, ne kanunların mükemmel çıkmasında ne de kişi hürriyetinin sağlanmasında gerek olmadığını ifade etmiştir. Bunu kısaca, kanunların mükemmelliğini sağlama bakımından gerekli olmadığını, çünkü

<sup>350</sup> YÖRÜK, Abdülhak Kemal, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız; Prof. Abdülhak Kemal Yörük Ne Diyor” **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 265, C. 23, Nisan 1953, s. 31.

<sup>351</sup> KUBALI, Hüseyin Nail, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız; Prof. Hüseyin Nail Kubalı Ne Diyor”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 266, C. 23, Nisan 1953, s. 76-77.

<sup>352</sup> ONAR, Sıddık Sami, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız; Ord. Prof. Sıddık Sami Onar Ne Diyor”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 264, 1952, s. 522.

<sup>353</sup> VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet, **Türkiye’de Üç Devir**, Birinci Cilt, İkinci Baskı, İstanbul 1972, s. 108.

<sup>354</sup> Vatan Gazetesi, 27 Temmuz 1947.

muhalif partilerin de bulunduğu bir mecliste, iktidar partisinin eleştirilere maruz kalmamak için yapacağı kanunların eksik ve yanlış tarafları olmamasına azami derecede özen göstereceğini, ikinci meclisten de beklenenin zaten kanunların ikinci mecliste eleştiri süzgecinden geçeceğini bilen birinci meclisi dikkatli davranmaya sevk etmek olduğunu, teknik şekilde ortaya çıkan frenlemek ve denetim altında bulundurmak 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. İkinci olarak, İkinci 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 etmiştir<sup>355</sup>.

İkinci meclisin kurulmasında bir fayda olmadığını belirten Turan GÜNEŞ; *“Ayan Meclisinin seçimi için ne gibi bir usul bulunabilecektir? Türkiye, ikinci bir meclis ananesini çoktan beri kaybetmiştir. Demokrasinin vatanında Lordlar Kamarasının gittikçe kıymetini kaybetmesi de üzerinde*

<sup>355</sup> Vatan Gazetesi, 2 Ağustos 1947; APAYDIN, Burhan, “Anayasa Meselelerimize Dair; Bir Ankete Verilen Cevaplar”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 199, Ekim 1947, s. 339-340.

*durulmaya değer bir vakıdır” ifadeleriyle ikinci meclise karşı çıkmıştır<sup>356</sup>. Daha sonraları 1961 Anayasasını hazırlayan Temsilciler Meclisinde Anayasa Komisyonu sözcülüğünü yapacak olan Turan GÜNEŞ, “İkinci Meclis” başlıklı yazısında, 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 aşikar olduğunu,*

*- İkinci meclisin yine aynı seçmenlere aynı süreler içinde seçtirilebileceğini, bu taktirde son seçilen meclisin, halk iradesinin en yeni ifadesi olacağına göre, hakiki temsilci olduğunu ileri süreceğini; son seçilen mecliste çoğunluğu eline geçiren muhalefet partisinin toplumdaki eğilimin kendi lehine döndüğünü haklı olarak iddia edeceğini, neticede ilk seçilen meclisi feshedip yeni seçimlere gitmekten başka çarenin kalmayacağını,*

*- Başka bir ihtimal olarak da, ikinci meclisin daha dar bir seçmenler grubu tarafından seçilmesinin düşünülebileceğini, böyle bir meclisin daha olgun olacağını sanmanın tamamıyla hatalı olduğunu, siyasi olgunluğun bir diploma işi olmadığını, Türkiye’de oy hakkının sadece diplomalılara tanınmış olması durumunda, bugünkü demokrasinin henüz daha doğmamış olacağını, kaldı ki, böyle bir dar seçmenler grubuna seçtirilecek olan ikinci meclisin, umumi seçime dayanan ve halk iradesini doğrudan doğruya temsil eden birinci meclisin, hukuki olmasa bile fiili hakimiyeti altına girmesinin gecikmeyeceğini, bu durumda zaten ikinci meclisin fren vazifesini göremeyeceğini,*

*- Kanunlardaki aksaklıkların düzeltilmesi hususunda, kanunların teknik mükemmeliyeti endişesinin, siyasi bir organın ihdası için kafi olmadığını,*

---

<sup>356</sup> GÜNEŞ, Turan, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız; Dr. Turan Güneş’in Düşünceleri”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 267, C. 23, Haziran 1953, s. 138.

*ayrıca zamanımızda ikinci meclislerin eskimeye yüz tuttuğunu, iki meclis sistemini uygulayan bir çok ülkenin tek meclis sistemine dönüş yaptığını,” belirterek eleştirmiştir<sup>357</sup>.*

Daha sonra, 1961 Anayasası ön tasarısını hazırlayan İstanbul Bilim Kurulunda ve Temsilciler Meclisinde üye olarak çalışmalara katılacak olan İsmet GİRİTLİ, GÜNEŞ’in görüşlerine aşağıdaki eleştirileriyle karşı çıkarak, çift meclis sisteminin gerekliliğini konusunda;

*“- Her şeyden evvel, ikinci meclislerin eskimeye yüz tuttuğu düşüncesinin realitelere uygun düşmediğini, ikinci dünya savaşından sonra, Fransa, İtalya, Japonya gibi ülkelerin iki meclis sistemini kabul ettikleri gibi Norveç, Hollanda, İrlanda gibi birçok ülkenin de bu sistemi başarı ile uyguladıklarını,*

*- İki meclis sistemini doğuran tarihi sebeplerin, krallıkların aristokratik bünyesi ile demokratik cereyan arasında denge unsuru olmakla beraber, bugün için bu sistemin muhafaza edilmesinin sebebinin, ikinci meclisin, yasama alanında oynadığı frenleyici rol olduğunu,*

*- İki meclis sisteminin beşiği olan İngiltere’de Lordlar Kamarasının eski önemini kaybettiği yönündeki iddiaların gerçekten uzak olduğunu, 1911 ve 1949 senelerinde çıkarılan ve Lordlar Kamarasının yetkilerini sınırlayan kanunların, hükümetlerin birçok tasarılarını reddeden bu ikinci meclisin oynamak istediği hakim role karşı kabinede baş gösteren kızgınlık ve reaksiyondan ve müesseseyi demokratik esaslara daha uygun bir şekle getirmek ve nihayet asrın icaplarına uygun bir şekilde yetkilerini düzenlemek ihtiyacından doğduğunu,*

*- İki meclis sisteminin teoriye değil tamamen realiteye dayandığını ve büyük bir ihtiyacı karşılayacağını, hukuk esaslarına saygılı, iyi niyetli ve*

---

<sup>357</sup> GÜNEŞ, Turan, “İkinci Meclis”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 271, Ekim 1953, s. 287-289.

*becerikli bir iktidar için bu müessesenin büyük yardımlar sağlayacağını,” ifade etmiştir<sup>358</sup>.*

1950-1960 yılları arasında gerek çift meclis sistemi taraftarları gerekse karşı görüşü savunanlar düşüncelerini daha somut olarak kamuoyuna sunmaya başlamışlardır.

İlhan ARSEL, demokrasi ile yönetilen ülkelerde çift meclis sistemini benimseme eğiliminin, demokrasilerin tehlikelerini önlemek ve zararlarını azaltmak olduğunu, seçim yöntemlerinin her şeye karıştığı bir dönemde, her şeyin çoğunluk elinde bulunacağı ve kanunların dahi çoğunluk iradesinin kuru bir ifadesi olacağını ve neticede azınlığın daima çoğunluk önünde ezilmeye mahkum olacağı düşünülerek yasama organının iki ayrı meclis halinde teşkil etmesinin en iyi bir tedbir olacağını kabul edilmesi gerektiğini beyan etmiştir<sup>359</sup>.

Ali Fuad 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 silindirisinin 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, demokrasinin, fert ve devlet hayatı ile münasebetleri için her rejimden daha tehlikeli bir rejim olacağı ve bir meclis istibdadı doğuracağını ve çift meclis usulünün bu tehlikeyi önleyeceğini,*

<sup>358</sup> GİRİTLİ, İsmet, “Tek Meclis mi, Çift Meclis mi?”, *Siyasi İlimler Mecmuası*, S. 272, Kasım 1953, s. 232-235.

<sup>359</sup> ARSEL (1953), s. 7.

- Çift meclis sisteminin kendisini daha çok cumhuriyet demokrasilerinde gösterdiğini, bilindiği gibi belirli zamanlarda merkezi devlet organlarının yenilendiğini, aynı zaman diliminde bütün devlet organlarının baştan başa yenilenmesi durumunda devlet organlarının acemi ellerde kalacağını ve bir rejim tehlikesinin doğabileceğini, böyle bir durumda çift meclisin, değişen devlet organları arasında, nispeten olsun sabit bir merkez halinde kalacağını, devlette mükemmel bir istikrarı temin ve rejimin muhafızı olacağını, yeniyi eskiye bağlayan bir irtibat noktası ve bir denge faktörü vazifesi göreceğini,

- İkinci meclislerin kurulmasında ve üyelerinin seçiminde en önemli noktanın, millet meclisinin sayı kuvvetine karşı, ikinci meclisin bilgi, ihtisas ve manevi istiklal üstünlüğünü temin etmek olduğunu, bunun için de üniversiteler, barolar, ticaret ve sanayi odaları gibi ilmî ve meslekî birliklere ve şehirlere temsil hakkının tanınması gerektiğini,” ifade etmiştir<sup>360</sup>.

Süreç içerisinde İkinci meclisin kurulması konusunda kamuoyu öylesine oluşmuştu ki, fikrin karşısında olanlar<sup>361</sup> endişelerini dile getirmekte zorlanmaya başlamışlardır. Bu bağlamda kişi hak ve özgürlüklerinin güvencesi olarak ikinci bir meclisin kurulması fikri gittikçe ağırlık kazanmıştır<sup>362</sup>.

Yaşanan gelişmeler siyasi partilerinde tüzük ve programlarına yansımaya başlamıştır. Bu dönemdeki tartışmaların ve parti çekişmelerinin temeli anayasal sorunlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Anayasal sorunları konu alan bir ortamın doğması, siyasal yaşamdaki bütün aksamaların suçu anayasal sorunlara ve çözümlerine bağlanmıştır<sup>363</sup>. İkinci meclisin kurulması fikri bağlamında öncülüğü 18 Temmuz 1945 yılında kurulan “Millî Kalkınma Partisi” yapmıştır. Parti tüzüğü, bir Âyan Meclisi kurulmasını öngörmüştür.

<sup>360</sup> BAŞGİL, Ali Fuat, “Demokrasilerde Vatandaş Hak ve Hürriyetlerinin Korunması ve Bu Bakımdan Anayasamızın Eksiklikleri”, Muhammet Raşit Seviğ’e Armağan, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1956, s. 581-614.

<sup>361</sup> KINACI (1960), s. 10.

<sup>362</sup> PANTÜL / YALÇIN (1982), s. 57.

<sup>363</sup> SOYSAL (1972), s. 58.

Buna göre, Meclis üyelerinin 40 kişiden oluşması, üyelerin doğrudan doğruya vatandaşlar tarafından seçilmesi, ömür boyu görevde kalmaları, ölüm, ehliyeti kaybetme gibi nedenlerle üye sayısının beşte biri azaldıkça boşalan üyeliklerin yerine yeniden seçim yapılması öngörülmüştür<sup>364</sup>. İkinci olarak, 20 Temmuz 1948 yılında kurulan Millet Partisi programına “*Parti, bazı fevri cereyanların kanunlaşması imkanını önlemek ve kanunların daha esaslı surette incelenmesini sağlamak için halk tarafından seçilmiş bir Ayan Meclisinin kurulmasını zaruri görür*” şeklinde bir hüküm eklemiştir<sup>365</sup>. Ayrıca 20 Aralık 1955’te kurulan Hürriyet Partisi de İktüzüğü ve programına, birinci meclisin yanında, seçimi ve üyeliği kanuni şartlara bağlanmış bir ikinci meclisin kurulması öngörülmüştür<sup>366</sup>. 1957 seçimlerinden önce, tüm muhalefetteki partiler, ortak bir bildiri yayınlayarak, yasama görevinin dengeli bir biçimde yürütülmesini temin için iki meclis sisteminin getirilmesinin yararlı olacağını belirtmişlerdir<sup>367</sup>. Muhalefet partilerinin üzerinde durdukları parti tüzüğü, program ve seçim bildirilerinde ifade ettikleri çözümler, daha çok anayasa kuralları ve kurumlarıyla ilgili çözümler niteliğinde görülmektedir.

1945-1960 arasındaki sıkıntıların sebeplerinden birinin de nüfus esasına dayanan tek meclis sisteminin iyi bir çalışma ve temsil imkanını bulamamış olduğu noktasında toplanmıştır<sup>368</sup>. Bu kapsamda ülkede gerçek anlamda demokratik bir sistemin kurulması için, ikinci meclisin gerekliliği fikri kamuoyuna yerleşmeye başlamıştır. Ayrıca SOYSAL’a göre, parlamentodaki çoğunluğun Anayasaya aykırı tutum içine girmesi karşısında, anayasaya uygunluğun yargısal denetimini gerekli görenler ya da tek meclisin aceleciliğini önlemek için iki meclisli bir sistemin üstünlüğünü savunanlar, başka ülkelerde denenmiş somut çözümler ileri sürmüş olmanın rahatlığı içinde olmuşlardır. Siyasal kadronun çoğunluğunu hukukçuların oluşturması ise kurallara ve kurumsal düzenlemelere dayanan çözümlerin daha kolay

<sup>364</sup> TUNAYA, Tarık Zafer, **Türkiye’de Siyasal Partiler (1859-1952)**, İstanbul, 1952, s. 639-643.

<sup>365</sup> TUNAYA (1952), s.712-723.

<sup>366</sup> PANTÜL / YALÇIN (1982), s. 58.

<sup>367</sup> GÖZÜBÜYÜK (2005), s.79.

<sup>368</sup> İNCE, Macit, “İkinci Meclis”, **Forum**, S. 159, 1960, s. 12.

benimsenmesine yol açmakta, derinlerdeki ekonomik ve sosyal sorunlar üzerinde çözümler arayarak düşünmek, alışılmış kalıpların ötesinde bir çaba yerine bilgi isteği için soyut bir yaklaşım herkese daha kolay gelmiştir<sup>369</sup>.

1950-1960 döneminde yaşanan olaylardan edinilen tecrübeler, tek mecliste parti grubu hakimiyetinin yarattığı sorunlara bir tepki olarak, fren vazifesi görmek ve kanunların daha özenle hazırlanmasını sağlamak için, ikinci bir meclis kurulması düşüncesi 27 Mayısla birlikte, yeni Anayasayı hazırlama aşamasında ön plana çıkmıştır<sup>370</sup>. Bu bağlamda 1961 Anayasasının getirdiği çift meclisli yapıya tepki ürünü demek yanlış olmayacaktır.

### 3.1.2. 1961 Anayasası Ön Hazırlıkları ve İkinci Meclis

1950-1960 dönemi sonlarına doğru, demokrasiyi içine sindiremeyen ve sorunların çözüm yerinin demokratik kurumlarca sağlanacağına inancını yitiren Türk Silahlı Kuvvetleri içindeki anti-demokratik yapılanma, 27 Mayıs 1960'da ülkenin yönetimine el koymuştur. İktidara geçen Milli Birlik Komitesi, kabul ettiği 1 sayılı Kanunla, 1924 Anayasasının birçok hükümlerini değiştiren geçici bir Anayasa düzeni kurmuştur.

Milli Birlik Komitesi, anayasa hazırlığının bir Kurucu Meclis'te sürdürülmesini, Kurucu Meclisce kabul edilen Anayasanın halkoyuna sunulmasını benimsemiştir. 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanun ile kurulan Kurucu Meclis amacının "*Demokrasi ve hukuk devleti esaslarını geliştirip teminat altına alacak olan yeni bir Anayasa ile yeni seçim kanununu en kısa zamanda tamamlayarak, görevlerini en geç Ekim 1961 tarihinde yeni seçilecek TBMM'ye devretmek*" olduğunu belirtmiştir<sup>371</sup>.

<sup>369</sup> SOYSAL (1974), s. 62.

<sup>370</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 54.

<sup>371</sup> GÖZÜBÜYÜK (2005), s.80-81.

157 sayılı Kanunla yasama yetkisi Milli Birlik Komitesinden Kurucu Meclise geçmiştir. Kurucu Meclis, Milli Birlik Komitesi ile Temsilciler Meclisinden oluşmuştur. Kurucu Meclis içinde Milli Birlik Komitesinin, Temsilciler Meclisine göre, yetkisi daha geniştir<sup>372</sup>. Temsilciler Meclisinin yetkisi, anayasa ve seçim yasalarının hazırlanması açısından geniş tutulmuştur. Temsilciler Meclisi genel oya dayalı seçimle kurulmuş bir meclis olmamakla birlikte, temsil niteliği geniş tutulan bir meclis olmuştur. Mecliste, illerin, barolar, basın, siyasal partilerin, eski Muharipler Birliğinin, esnaf kuruluşlarının, tarım kuruluşlarının, işçi sendikalarının, gençlik kuruluşlarının, sanayi ve ticaret odalarının, üniversite ve yargı organlarının temsilcileri ile Devlet Başkanı ve Milli Birlik Komitesince seçilen üyeler yer almıştır.

### **3.1.2.1. İstanbul Bilim Komisyonu'nun İkinci Meclise Yönelik Görüşü**

Milli Birlik Komitesi iktidara geldiği ilk günden itibaren ülkenin ihtiyaçlarına cevap verecek yeni bir anayasa yapma çalışmalarına başlamış ve yayınladığı 13 sayılı tebliğ ile Ord. Prof. Sıddık Sami ONAR başkanlığında, üniversite öğretim üyelerinden oluşan bir komisyonu, anayasa tasarısı hazırlamakla görevlendirmiştir<sup>373</sup>. İstanbul Bilim Komisyonu<sup>374</sup> hemen çalışmalarına başlamış ve konuyla ilgili bir anket düzenlemiştir. 31 maddelik soruyu kapsayan anket, yeni anayasa projesi ile ilgili olarak. “Yasama Yetkisi”ne ilişkin bölümünde, ayrıntılı sorularla meclislerin yapısına ilişkin bilgiler alınmaya çalışılmıştır<sup>375</sup>. ONAR, Öntasarı çalışmalarıyla ilgili olarak, bundan önceki anayasaların başarısızlıklarının sebeplerinin arandığını, bu bağlamda bir yandan ülkenin tarihi ve sosyal yapısına uyabilecek, öte yandan aynı neden ve etkenlerle karşılaşmış başka

<sup>372</sup> Bakanların atanması veya görevden alınması yetkisi Milli Birlik Komitesininindir.

<sup>373</sup> ÖZBUDUN (2004), s.36.

<sup>374</sup> Bilim Kurulu Üyeleri: Ord. Prof. Sıddık Sami Onar, Prof. Dr. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Prof. Dr. Tarık Zafer Tunaya, Prof. Ragıp Sarıca, Prof. Dr. Naci Şensoy, Doç. Dr. İsmet Giritlidir; ALDIKAÇTI (1978), dipnot, s. 138.

<sup>375</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 63-64.

lkelerdeki zm şekillerini aratırdıklarını; nihayet en üstün kurumları bulmak için uğratıklarını belirtmiştir<sup>376</sup>.

Bilim Kurulu içinde geçen ilk tartışmalar parlamentonun ikinci meclisinin, 1876 Anayasasındaki hakim durumu ile beliren bir yüksek meclis halinde olmasına doğru gelimitir. Yani yasama faaliyetlerinde, korporatif bünyeden gelecek bir g ile birinci meclisi durduran, hükümeti kontrolde etkili olan, ayrıca uzun müddet ve fesih edilmezliği ile birinci meclisten daha üstün olan bir ikinci meclis öngörülmüştür<sup>377</sup>.

Yürütülen alımalar sonucunda iki meclisli bir yapı Bilim Kurulunca benimsenmiştir. Yasama organı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki meclisten oluşturulmaktadır. Millet Meclisi 18 yaını bitiren, kısıtlı ve kamu hizmetinden yasaklı olmayan kadın erkek her Türk vatandaşlarının seçtiği milletvekillerinden kurulmaktadır. Ayrıca Millet Meclisi 4 yıl için seçilen 300 milletvekilinden oluşturulmaktadır<sup>378</sup>. Cumhuriyet Senatosu atanmış ve seçilmiş 150 üyeden oluşan özel bir kurulu sistemine tabi tutulmuştur. yelerinin 2/3nn korporatif bir sistemle seçilmesi öngörülmektedir. Yani, yargı organlarından, Askeri radan, üniversitelerden, baro, tabip odaları gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından, ğretmen birlikleri, basın kuruluşları, ifti kuruluşları, sendikalar gibi kamu kurumu niteliğinde olmayan mesleki kuruluşlardan gönderilen üyelerden oluşmaktadır. Cumhuriyet Senatosunun 1/3 seçimle ibaına gelmektedir. Cumhuriyet Senatosu yesi olabilmek için 40 yaını bitirmiş olmak, milletvekilliğine engel bir hali bulunmamak ve Anayasanın gösterdiği diğer şartları taşımak gerekmektedir. Milli Birlik Komitesi yeleri ömür boyu bu meclise yedirler. Ayrıca eski Devlet başkanları, eski Anayasa Mahkemesi başkanları hayatları boyunca Cumhuriyet Senatosunun tabii üyeleridir. Nihayet çeşitli alanlarda tanınmış

<sup>376</sup> ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, İstanbul, 1966, s.172.

<sup>377</sup> SAVCI, Bahri, "Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler", **AÜSBFD**, C. 16, S. 1, 1961, s. 87.

<sup>378</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 139.

kimseler arasından olmak üzere 15 üye de Cumhurbaşkanı tarafından Cumhuriyet Senatosu üyesi olarak atanır. Bu Meclisin süresi ise 6 yıldır<sup>379</sup>.

Cumhuriyet Senatosuna, üniversite ve yüksekokul diplomalı olanlar arasından her seçim devresinde bir üye olmak üzere her 500.000 vatandaş için bir üye seçilmektedir. 25 yaşını tamamlayan, kısıtlı ve kamu hizmetinden yasaklı olmayan ve devlet ortaokullarında veya bunlara eşit öğretim kurumlarından diplomalı kadın-erkek her Türk vatandaşı Cumhuriyet Senatosunun halk tarafından seçilen üyelerini seçme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir.

Kanunların yapımı bakımından da her iki meclis üyeleri kanun teklif edebilmektedir. Fakat ister hükümetten, ister üyelere gelsin, her iki teklif önce Millet Meclisinde görüşülmektedir<sup>380</sup>. Millet Meclisinde kabul veya reddedilen kanun önerileri Cumhuriyet Senatosuna gönderilir. Öneri, Millet Meclisi, komisyon ve Genel Kurul toplantısında görüşülmesi için geçen süreyi aşmayan bir süre içerisinde Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp karara bağlanır. Bu süre altı ayı geçemez ve Senato, ivedi hallerde 15 günden ve diğer hallerde bir aydan kısa bir süre içerisinde görüşmelerini bitirmek zorunda bırakılmaz. Meclislerin ara verme ve tatil günlerinde bu süre işlemez. Cumhuriyet Senatosunda reddedilen veya değişikliğe uğrayan kanun önerileri, süresi içerisinde Millet Meclisine geri gönderilir. Cumhuriyet Senatosunun ret kararı, Millet Meclisinde, ivedi hallerde bir hafta, diğer hallerde iki hafta içerisinde görüşülüp benimsenirse, öneri düşer. Cumhuriyet Senatosunda değişikliğe uğrayan öneri, bu süre içinde Millet Meclisinde görüşülüp olduğu gibi kabul edilirse, öneri kesinleşir ve ilan edilmek üzere Cumhurbaşkanıya gönderilir<sup>381</sup>. Kanun önerilerinin metni üzerinde her iki meclis uzlaşmazsa, öneri, her iki meclisten gönderilen beşer üyeden kurulu bir karma komisyon tarafından arabulucu tetkikine sunulur. Bu karma

<sup>379</sup> SAVCI (1961), s. 87.

<sup>380</sup> SAVCI (1961), s. 87.

<sup>381</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 77.

komisyonun başkanı Millet Meclisinin başkanıdır. Son kararı karma komisyonun raporu üzerine, müşterek toplantı halindeki TBMM verir<sup>382</sup>.

Kurulun hazırladığı, bir başlangıç, 191 madde ve 9 geçici maddeden oluşan Anayasa Ön Tasarısı, Başkan ONAR tarafından 18 Ekim 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesine sunulmuştur. Bu Ön Tasarıya bazı üyeler muhalefet etmişlerdir.

DURAN, parlamentonun 1/3 nispetini teşkil eden Cumhuriyet Senatosunun seçim şart ve usulleri ne olursa olsun, TBMM’de önemli bir rol oynayabilecek durumda bulunmadığını, yarıdan çoğunu teşkil eden korporatif elemanların sabit kalacağı nazara alınırsa yakın bir gelecekte Cumhuriyet Senatosunun parlamentoda umulduğu kadar etkili olmayacağını şimdiden söylenebileceğini, aslında tek meclisli bir parlamentodan ibaret olduğunu, yapay olarak iki kanada ayrılıp çift meclis gibi sunulduğunu belirtmiştir<sup>383</sup>.

ARSEL, mesleki temsil esasına dayalı bir ikinci meclisin, egemenliği temsil eden veya hiç olmazsa, ettiği ileri sürülebilecek olan ve seçimle gelen diğer meclis karşısında pek zayıf, pek çelimsiz bir durumda kalacağını, kaynağını halk oyundan almayan bir meclise, halkın seçmiş olduğu bir meclis karşısında, eşit bir statü sağlamanın ona ancak kalite üstünlüğü temin etmekle mümkün olacağını, oysa amacın demokrasiyi kaldırmak değil, aksine demokrasiyi değiştirebilecek sakıncaları ve tehlikeleri gidermek olduğunu, kurulmak istenen sistemin, kişi özgürlüklerinin kolaylıkla ve onarılmaz bir şekilde zarar görebilecek organlarını nötralize etmek, frenlemek, bunların suiistimallerini önleyici bir mekanizmayı kurmak, keyfi ve partizan idareye son vermek, halkı bizzat kendi temsilcilerinin ihanetine karşı korumak ve nihayet millet olarak geleceğimizin güvencesi olan devrimleri yaşatabilmek olduğunu belirtmiştir. ARSEL, ikinci meclisin “fikir aristokrasisini” temsil edecek bir biçimde ve kesinlikle seçime dayalı bir biçimde kurulması, ayrıca bu meclisin kuvvetli yetkilerle donatılması gerektiğini savunmuş ve bunun için iki çözüm

<sup>382</sup> SAVCI (1961), s. 87-88.

<sup>383</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 80.

yolu önermiştir. Bunlardan birincisi üyelerin yüksek vasıfta olmalarını sağlamak, ikincisi ise meslek grupları tarafından gösterilecek iki veya üç misli aday listeleri üzerinden, halka seçme imkanı vermektir<sup>384</sup>.

SAVCI, ikinci meclisin kurulmasına taraftar olduğunu, ancak, üyelerin seçimle gelmesinin gerektiğine inandığını belirtmiştir. Milli Birlik Komitesi üyelerinin de Cumhuriyet Senatosu üyesi olmaları gerektiğini savunan SAVCI, ayrıca seçim şartlarına ilişkin olarak, 25 yaşını bitiren, kısıtlı ve kamu hizmetlerinden yasaklı olmayan ve devlet ortaokullarından ve bunlara eşit öğretim kurumlarından diplomalı kadın-erkek her Türk vatandaşının, Cumhuriyet Senatosuna üye seçme hakkına sahip olması gerektiğini, Cumhuriyet Senatosuna üye olabilmek için ise, 40 yaşını bitirmek, lise veya dengi bir öğrenim görmüş olmak ve ayrıca, milletvekili olabilmek için aranan diğer şartların taşınması gerektiğini belirtmiştir<sup>385</sup>.

SARICA, ikinci meclise taraftar olmadığını, Anayasada ikinci meclise mutlaka yer verilecekse bunun, ön projede kabul edildiği üzere prensip itibarıyla korporatif, kısmen ise seçim sistemine değil, tümüyle ve özellikle seçim esasına dayanması gerektiğini, millet egemenliğini yasama ve siyasal alanda kullanacak bir organın seçim dışında başka bir şekilde vücuda gelmesini asla uygun görmediğini belirtmiştir<sup>386</sup>.

VELİDEDEOĞLU, yasama organının iki kanadı arasında hükümeti denetleme, güvensizlik oyu verme konularında dengesizlik bulunduğunu, yasama organının bir parçası olan Cumhuriyet Senatosunun daha

<sup>384</sup> ARSEL, İlhan, **Anayasa Ön Tasarısı Hakkındaki Muhalefet Raporu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphanesi, Esas No. 1962- 1133. s. 4-7.

<sup>385</sup> SAVCI, Bahri, **Anayasa Ön Tasarısı Hakkındaki Muhalefet Raporu**, TBMM Kütüphanesi, No: 77-183, s. 1-7.

<sup>386</sup> SARICA, Ragıp, **İkinci Cumhuriyet Anayasası Ön projesi Hakkında Mütalâa ve Mülâhazalarım**, TBMM Kütüphanesi, No. 77-184, s. 3-4.

başlangıçta ölü olarak doğduğunu, Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosunun eşit hak ve yetkilerle donatılması gerektiğini savunmuştur<sup>387</sup>.

Hazırlanan Anayasa Ön Taslağında sadece öngörülen ikinci meclisin üçte iki oranında korporatif karakterli oluşu bile siyasal kurumlara ve partilere karşı duyulan kuşkuları açıkça göstermektedir<sup>388</sup>.

Temsilciler Meclisi, 9 Ocak 1961'de kendi içinden bir Anayasa Komisyonu seçerek, Anayasa çalışmalarına hız vermiştir. Anayasa Komisyonu İstanbul Bilim Kurulunca hazırlanan tasarıyı çalışma belgesi olarak kabul etmiştir<sup>389</sup>.

### 3.1.2.2. Siyasal Bilgiler Fakültesi Ön Tasarısı ve İkinci Meclis

İstanbul Bilim Kurulunun çalışmaları devam ederken Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari Bilimler Enstitüsü de kendiliğinden yeni bir anayasa taslağı hazırlıklarına başlamıştır. Bu Enstitü tarafından hazırlanan metin, Temsilciler Meclisi tarafından seçilen Anayasa Komisyonunca, İstanbul Bilim Komisyonunu metninin yanı sıra yardımcı metin olarak kabul edilmesi sebebiyle önem taşımaktadır.

Yeni Anayasanın yapılış biçimi konusunda 27 Mayıs izleyen günlerde Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari Bilimler Enstitüsünün üyelerinden Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA, Prof. Dr. Yavuz ABADAN, Prof. Dr. Bahri SAVCI, Dr. Nejat ERDER, Dr. Bülent DAVER'in katılımlarıyla Bilim Kurulu oluşturularak Anayasanın bir Kurucu Meclis tarafından yapılması görüşü ortaya

<sup>387</sup> VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet, *Anayasa Ön Tasarısına Muhalefet Gerekçesi ve Teklifler*, TCMBK Matbaası, 1960, s. 8.

<sup>388</sup> TANÖR, Bülent, *Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri*(1789-1980), 3. baskı, İstanbul, s.282-283.

<sup>389</sup> GÖZÜBÜYÜK (2005), s. 81-82.

konulmuştur. 1960 yaz ayları başında ise kendiliklerinden bir Anayasa taslağı hazırlıklarına başlamışlardır<sup>390</sup>.

Enstitü, 25 Ekim-24 Aralık 1960 tarihleri arasında, yeni Anayasa hazırlanması konusunda bir seminer düzenlemiştir<sup>391</sup>. Bu seminere birçok bilim adamı, Milli Birlik Komitesi üyeleri, siyasi parti temsilcileri, sendikacılar, Yargıtay ve Baro temsilcileri, basın mensupları ve kalabalık bir vatandaş topluluğu katılmıştır<sup>392</sup>.

Seminerde özetle, çift meclis konusunda yapılan uzun tartışmalar ve bu bağlamda İstanbul Bilim Komisyonu tarafından teklif edilen korporatif sistemin seminere katılan konuşmacılar tarafından hemen hemen ittifakla

<sup>390</sup> Bu çalışmalara, Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta, Prof. Dr. Yavuz Abadan, Prof. Dr. Süheyl Derbil, Kemal Galip Balkar, Doç. Dr. Arif T. Payaslıoğlu, Doç. Dr. Cemal Mihçioğlu, Doç. Dr. İbrahim Yasa, Doç. Dr. Bülent Davet, Dr. Şeref Gözübüyük, Dr. Necat Erder, Dr. Türkkaya Ataöv, Dr. Cemal Aygen, Taner Timur ve Özer Ozankaya katılmışlardır. (Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari Bilimler Enstitüsü'nün, **Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü**, AÜSBF Yayınları, No. 116-98, Ankara, 1960, s. 3-4.)

<sup>391</sup> Seminerin ilk tebliğini yapan Prof. Dr. Yavuz Abadan, çift meclis sisteminin tarihi gelişimini ve leh ve aleyhteki görüşleri özetleyerek şu esaslar üzerinde durmuştur: Çift meclis sistemi ya siyasi bünye ya da tarihi gelişim icabı olarak anayasalarda yer almış ve yerleşmiş bulunmaktadır. Federal devletlerde çift meclis sistemi zaruret halidir. İkinci meclisin birlikçi devlet bünyesindeki durumu esas tartışma konusu teşkil etmektedir. Birlikçi devletlerde ikinci meclisin görevi ya temsilciler meclisinde belirmesi tabii bulunan aşırı eğilimlere karşı baraj vazifesini görmektir. Bu takdirde ikinci meclisin esas rolü devlet başkanının nüfusunu parlamentoya karşı desteklemektir. Bu türlü meclislere örnek olarak Fransa'da 1852 İmparatorluk senatosu, İtalya'da 1848 Âyan Meclisi gösterilebilir. İkinci Meclisin teşkilatlanma prensibi demokratik hayatı destekleme bakımından halkoyuna dayanma esasıdır. Çünkü demokraside halkoyu ile seçilmiş bir temsilciler meclisi karşısında seçimle gelmeyen diğer meclisi çıkarıp siyasi karar veya yasamaya ortak haline getirmek bir gelişmezlik ve irtica eserdir. Demokratik anayasalara göre otorite ve siyasi kudretin tek kaynağı seçim yoludur. (ABADAN, Nermin, "1960 SBF Anayasa Seminerinde Beliren Esas Düşünceler", **AÜSBFD**, C. 17, S. 2, 1962, s. 266-267.) Bundan sonra diğer konuşmacılar tarafından da, ikinci meclis konusu bütün boyutlarıyla tartışılmış, konunun ağırlık merkezini ikinci meclisin kurulmasından çok yapısının nasıl olması gerektiği teşkil etmiştir. Tarihimizde ikinci meclisin rolünün olumlu olduğu belirtilmiş ve bu meclisin akliselim ve düşünme organı olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca bu meclise parti oligarşilerinin sokulmaması ve seçim sisteminin diğer meclisin seçim sisteminden ayrı olmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bundan sonra diğer konuşmacılar tarafından da, ikinci meclis konusu bütün boyutlarıyla tartışılmış, konunun ağırlık merkezini ikinci meclisin kurulmasından çok yapısının nasıl olması gerektiği teşkil etmiştir. Tarihimizde ikinci meclisin rolünün olumlu olduğu belirtilmiş ve bu meclisin akliselim ve düşünme organı olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca bu meclise parti oligarşilerinin sokulmaması ve seçim sisteminin diğer meclisin seçim sisteminden ayrı olmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. (ABADAN (1962), s. 268-272.) Semineri özetleyerek sonuçlandıran Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta, İstanbul Anayasa Ön Tasarısının ikinci meclis ile ilgili olarak ileri sürdüğü önerilerin ve özellikle bu meclisin kuruluş biçiminin antidemokratik olduğu görüşünü savunmuştur. İkinci meclisin korporatif bir yapı taşımasının ülkemizde mesleki kuruluşların durumu bakımından doğrudan temsil edilebilmelerinin güçlüğü yanında bir çıkar çatışması haline dönüşme tehlikesine de değinmiştir. (ABADAN (1962), s. 272.)

<sup>392</sup> ABADAN (1962), s. 252.

reddedilmesi, ikinci meclisin görevlerini daha açık bir şekilde tarifine yardım etmiştir.

Siyasal Bilgiler Fakültesinin, parlamentoyu oluşturan her iki meclisin oluşumu ile ilgili olarak temel görüşü, milli egemenlik esasına dayanan demokrasi rejiminin her iki meclisin de tamamıyla millet tarafından seçilmesinin gerekliliği şeklindedir<sup>393</sup>. Ayrıca, yasama yetkisinin milletçe seçilen Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu tarafından Anayasaya göre kullanılması öngörülmektedir. Cumhuriyet Senatosu, genel, eşit, gizli ve tek dereceli oyla seçilen üyelerden oluşur. Cumhuriyet Senatosu üyelerinin süresi 6 yıldır. Üyelerin yarısı üç yılda bir yenilenir. Seçilecek ilk Cumhuriyet Senatosu üyelerinin hangilerinin kısmi yenilemeye tabi olacağı yapılacak ilk toplantıda ad çekme ile belli olacaktır. Eski devlet başkanları Cumhuriyet Senatosunun tabii üyeleridir. Cumhuriyet Senatosuna üye olabilmek için, 40 yaşını bitirmiş ve yüksek tahsil yapmış olmak ve ayrıca milletvekilliği için aranan diğer vasıfları haiz bulunmak şarttır<sup>394</sup>.

Kanun önerme hakkı her iki meclis üyelerine ve Bakanlar Kuruluna tanınmaktadır. Hükümet, anayasanın istisna ettiği haller dışında her iki meclise de kanun önerebilmektedir. Bir kanun önerisi aynı zamanda iki mecliste görüşülememektedir. Bütçe tasarıları bu hükmün dışındadır.

Millet Meclisi Cumhuriyet Senatosuna sunulup da henüz karara bağlanmamış kanun önerilerinin daha önce kendisi tarafından görüşülmesini isteyebilir. Meclislerden biri tarafından kabul edilerek diğerine gönderilen tasarı, bu meclis tarafından, ivedi hallerde en geç 15 gün ve diğer hallerde en geç iki ay içinde görüşülüp karara bağlanır. Tasarıyı ikinci görüşen meclis, kendisine gönderilen kanun tasarısını aynen kabul ederse, tasarının parlamentoda görüşülmesi tamamlanmış olur. Bu suretle kabul edilen tasarı ilan edilmek üzere Meclis Başkanı tarafından Cumhurbaşkanıya sunulur<sup>395</sup>.

<sup>393</sup> AÜSBF Tasarısı, s. 16.

<sup>394</sup> AÜSBF Tasarısı, s. 20-26

<sup>395</sup> AÜSBF Tasarısı, s. 31.

Eğer, ikinci görüşen meclis, ilk görüşen meclis tarafından kendisine gönderilen tasarıyı değiştirerek kabul ederse, tasarı, tekrar ilk görüşen meclise gönderilir ve bu meclis tasarıyı ivedi hallerde en geç bir hafta ve diğer hallerde ise en geç iki hafta içinde görüşüp karara bağlar. Bu halde tasarıyı ilk görüşen meclis, diğer meclisin yaptığı değişikliği uygun bulursa, önerinin parlamentodaki görüşülmesi tamamlanmış olur. Bu suretle kabul edilen öneri ilan edilmek üzere Meclis Başkanı tarafından Cumhurbaşkanına sunulur<sup>396</sup>. İlk görüşen Meclis, ikinci görüşen Meclisten farklı bir karar alırsa, bu durumda tasarı, Millet Meclisi Başkanının başkanlığında, her iki meclisce seçilen üçer üyeden kurulu bir karma komisyona gönderilir. Karma Komisyonun üç gün içinde hazırlayacağı teklif Cumhuriyet Senatosuna sunulur. Cumhuriyet Senatosu kararını üç gün içinde Millet Meclisine bildirir. Millet Meclisi en geç bir hafta içinde Cumhuriyet Senatosunca veya kendisi tarafından evvelce benimsenmiş hal tarzlarından biri üzerinde kararını verir. Millet Meclisinin bu şekilde kabul ettiği metin kesinleşmiş olmaktadır. Öneriyi, ikinci görüşen meclisin, süresi içinde karara bağlamadığı öneriler reddedilmiş sayılır. Siyasal Bilgiler Fakültesi metninin madde gerekçesinde korporatif usul denilen mesleki temsil sisteminin sakıncaları üzerinde durulmuş, bunun sadece diktacı rejimler tarafından uygulandığı belirtilmiştir<sup>397</sup>.

Siyasal Bilgiler Fakültesinin Anayasa tasarısı, güçlü bir yürütme organına ve parlamento çoğunluğuna, temel hak ve hürriyetler ile sosyal haklara geniş yer vermektedir. Ayrıca taslakla toplumda belirecek eğilimlerin, devlet faaliyetlerini düzenlemenin anayasa ile sınırlandırılmasını büyük ölçüde kolaylaştıran bir sistem kurulmaya çalışılmıştır<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> AÜSBF Tasarısı, s. 31.

<sup>397</sup> AÜSBF Tasarısı, s. 53-56.

<sup>398</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 144.

### 3.1.2.3. Cumhuriyet Halk Partisinin İkinci Meclise Yönelik Görüşü

1961 Anayasasını hazırlayan Temsilciler Meclisinde Cumhuriyet Halk Partisi üyelerin çoğunlukta bulunması nedeniyle çift meclise ilişkin görüşleri önem taşımaktadır. Parti kanunların yapılmasına katılacak olan bir “ikinci meclis”in kurulmasını olumlu karşılamaktadır<sup>399</sup>. Yasama organının, biri “Millet Meclisi”, diğeri “Cumhuriyet Meclisi” olarak anılmak üzere iki meclisten kurulması gerektiği, iki meclisin bir araya gelmesiyle toplanacak heyetin adının ise tarihi önem dolayısıyla “Türkiye Büyük Millet Meclisi” olmasını, Ayrıca kurulacak olan ikinci meclisin inkılâpçı ve bilgili bir meclis olması ve kanunların yapılmasının iki meclisli sistemde gecikmeye uğramaması için de gereken tedbirlerin alınması gerekliliği üzerinde durmaktadır. Birinci Meclisin nispi temsil esasına göre seçilmesini, birinci meclisin feshedilebilmesi de bazı kayıt ve şartlarla kabul edilmektedir. CHP, korporatif esasa dayanan bir ikinci meclise veya İktisat Şûrasına taraftar olmadığını belirtmektedir.

Birinci meclisin 4 yıl için tek dereceli seçim ve gizli oy ile seçilen 450 üyeden oluşması gerektiği ifade edilmiştir. İkinci Meclisin üye seçiminde her il, nüfusuna göre belirli bir nispet içinde ve fakat en az bir üye seçebilmelidir. Milli Birlik Komitesi üyeleriyle, Milli Birlik Hükümeti başkanları doğal üye olarak 6 yıl, Devlet eski başkanları, Anayasa Mahkemesi eski başkanları, Millet Meclisinin eski başkanları, Mareşaller ve amiraller hayatları süresince bu ikinci meclise üye olabilmelidirler.

Cumhuriyet Meclisi, sadece kanun yapma faaliyetine katılmamalı, genel görüşmeler ve sorular yolu ile hükümeti denetleyebilmelidir. Bu kapsamda Gensoru ve güvensizlik önergesi, Cumhuriyet Meclisinde söz konusu olmamalıdır. Hükümeti siyasal bakımdan denetleme yetkisinin sadece Millet Meclisine ait olması gerekir.

<sup>399</sup> Bkz. **CHP’nin Anayasa Komisyonu’nun Anketine Cevabı**, CHP Yayın Bürosu, Yayın No. 15, Ankara, 1960, s. 3-5, 16-18.

İkinci meclisin bulunmasının kanun yapma faaliyetinde gecikmelere sebebiyet vermemesi çok önemlidir. Bu maksatla;

*“- Kanun tasarı ve teklifleri Cumhuriyet Meclisi üyeleri tarafından yapılmış olsa bile ilk önce Millet Meclisinde müzakere ve kabul olunmalıdır. Cumhuriyet Meclisi üyeleri Millet Meclisinde tekliflerinin müzakeresine katılabilmelidirler. Cumhuriyet Meclisi, Millet Meclisinde işin tamamlanmasından sonra hemen kendisine havale olunacak metinleri belli ve kısa bir süre (mesela 2 ay) içinde müzakere ve neticelendirmeye mecbur tutulmalıdır. Cumhuriyet Meclisinin belirli olan süre içinde işini bitirememesi halinde bu Meclis, Millet Meclisinde kabul edilmiş olan metni, aynen benimsemiş sayılmalıdır. Millet Meclisinde aceleyle müzakere edilmiş metinler için Cumhuriyet Meclisindeki müzakere ve sonuçlandırma süresi, yukarıda zikredilen müddetten daha kısa (mesela 15 gün) olmalıdır.*

*-İki Meclis, bir kanun metni üzerinde ittifak edemezlerse, her ikisinden eşit sayıda üyelerle bir karma komisyon kurulmalıdır. Bu komisyonun çalışma süresi, (örneğin 1 ay), daha önce iki meclisten birinde acelelik kararı alınmış olması halinde ise (örneğin 7 gün) geçmemelidir. Bu komisyonun mutlak çoğunlukla kabul edeceği metin, Millet Meclisine sunulmalı ve orada kabul edilecek metin nihai olmalıdır. Millet Meclisinin konuyu, karma komisyonun kabul ettiği metnin kendisine intikalinden itibaren (mesela 15 gün) içinde gündemine almaması halinde, Millet Meclisi karma komisyonun metnini kabul etmiş sayılmalıdır. Konu hakkında daha önce karma komisyonda ya da meclislerden birinde acelelik kararı alınmış ise bu süre (mesela 7 güne) inmelidir. Millet Meclisi, konu tekrar kendisine intikal edince görüşmeye esas olarak, diğer metinler arasında karma komisyonun metnini esas almalıdır.*

*İkinci meclisin üye sayısı 150 olmalıdır. Bu sayıya tabii üyeler dahil değildir. İkinci meclisin süresi, iki senede bir sadece seçimle gelen üyelerin 1/3'ü yenilenmek üzere 6 yıldır. İkinci meclis seçimlerinde seçmenlik yaşı ve diğer seçmenlik şartları bakımından milletvekili seçimindeki esaslar uygulanmalıdır. Fazla olarak sadece, ilkokul mezunu veya yazar olmak gibi*

*bir şart aranmalıdır. İkinci meclisin seçim sistemi “tek adaylı seçim çevreleri” sistemi olmalıdır. Çünkü esasen, Cumhuriyet Meclisinin seçimle gelen üyelerinin sayısına göre takriben 200 bin nüfus için bir üye seçileceğinden, birçok illerde tek adaylar karşılaşacaktır. Daha fazla nüfuslu iller de, tek adaylı çevrelere ayrılmalıdır. Ayrıca seçimlerin daha çok kendi şahsiyet ve liyakatlarına borçlu olacak bu insanlardan müteşekkil bir ikinci meclis, kendisinden beklenen vazifeleri daha iyi yapar. Bu usul, partiler dışı tarafsız şahsiyetlerin yasama organına girmesini de kolaylaştırır. Yasama meclislerinin tatili sırasında yukarıda bahsi geçen müddetlerin durması konusu içtüzüklerde halledilmelidir.”<sup>400</sup>*

### 3.1.3. Kurucu Meclis

Yeni anayasanın kurucu meclis tarafından hazırlanması gerekli olduğu 1960’lı yılların ortalarında basın ve kamuoyu tarafından tartışılmaya başlanmıştır<sup>401</sup>. Aynı şekilde Kurucu Meclisin kuruluşuna ilişkin gerekçe, Ord. Prof. Sıddık Sami ONAR’ın başkanlığındaki bilim heyetinin 28 Mayıs 1960 günü Milli Birlik Komitesine verdiği raporda zımnen yer almaktadır. Diğer taraftan, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından da kurucu meclis toplanması konusunda hazırladıkları gerekçeli Anayasa Ön Tasarısının önsözünde “milletçe ve özel vasıflı üyelerden terekküp eden” bir Kurucu Meclise ihtiyaç olduğu belirtilmiştir<sup>402</sup>.

Milli Birlik Komitesi Başkanı Cemal GÜRSEL Kurucu Meclisin kurulmasına karar vermiş ve Kurucu Meclisin kuruluş biçimi, görev ve sorumluluklarını saptamak üzere Turhan FEYZİOĞLU başkanlığında Ankara Üniversitesine mensup beş profesörden kurulu bir bilim heyetinin faaliyete

<sup>400</sup> Bkz. **CHP’nin Anayasa Komisyonu’nun Anketine Cevabı**, CHP Yayın Bürosu, Yayın No. 15, Ankara, 1960, s. 3-5, 16-18.

<sup>401</sup> BAŞGİL, Ali Fuat, **Kurucu Meclis mi? Referandum mu?**, Yeni Sabah, 13. 7. 1960.

<sup>402</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 130.

geçmesini istemiştir<sup>403</sup>. 1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Geçici Kanuna Ek “Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun” bu Komisyonun çalışmaları sonucunda hazırlanmış ve 157 sayılı Kanun ile Kurucu meclis kurulmuştur<sup>404</sup>.

### 3.1.3.1. 157 Sayılı Kanunun Getirdiği Yapı

157 sayılı Kanun ile Milli Birlik Komitesi ve “*mevcut şartlara uygun olarak milletin en geniş manasıyla temsil gâyesini gözeterek*” (md.1) Temsilciler Meclisinden oluşan iki meclisli benzeri bir yapı oluşturulmuştur<sup>405</sup>. Kurucu Meclisin bir kanadı olan Temsilciler Meclisinin seçimle işbaşına gelmesi ve anayasa taslağına son şeklin verilmesi konusunda Temsilciler Meclisinin daha yetkili kılınmış olması Kurucu Meclisin en belirgin iki özelliğidir<sup>406</sup>. Ayrıca Kurucu Meclis yürütmeyi denetleme yetkisini de kullanmaktadır<sup>407</sup>. Kurucu Meclis 6 Ocak 1961’de açılmış ve çalışmalarını 157 sayılı Kanun gereği yerine aralıksız getirmiştir<sup>408</sup>.

Kurucu Meclisin bir kanadı haline getirilen Milli Birlik Komitesi, 1 sayılı Geçici Kanunun altında imzası bulunan Başkan ve üyelerden kurulmuştur. Milli Birlik Komitesi, 14 Kasım 1960 günü 14 üyenin üyelik sıfatlarının sona erdirilmesi ve bir üyenin de istifa edip ayrılması sonucu Cemal GÜRSEL’in başkanlığındaki 23 subaydan oluşmuştur. Milli Birlik Komitesi, bir yasama meclisi fonksiyonunda bulunduğundan, meclis statüsüne bağlanmış ve çalışmalarını da kendi içtüzüğü ile düzenlemiştir<sup>409</sup>.

<sup>403</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 131.

<sup>404</sup> RG. 16.12.1960- 10682.

<sup>405</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 132.

<sup>406</sup> TANÖR, Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul 1986, s. 16.

<sup>407</sup> TANÖR (2006), s. 368.

<sup>408</sup> TANÖR (2006), s. 373.

<sup>409</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 132.

Kısa sürede genel seçimlere gidilemeyeceği sebebiyle, kamuoyunun en iyi temsil edilmesini sağlamak için 13 Aralık 1960 tarihli Temsilciler Meclisi Seçim Kanunu hazırlanmıştır<sup>410</sup>. Kanunun 2. maddesine göre, Milli Birlik Komitesine mensup olanlar dışında kalan Bakanlar Kurulu üyeleri ile seçim yolu ile gelen üyelerden kurulmuştur. Ancak seçim yapacak organ ve heyetler farklı tutulmuştur<sup>411</sup>. Bu bağlamda, Temsilciler Meclisi, Devlet Başkanı (10), MBK (18), İller (75), CHP (49), CKMP (25), Barolar (6), Basın (12), Eski Muharipler Birliği (2), esnaf kuruluşları (6), gençlik(1), işçi sendikaları (6), odalar (10), öğretmen kuruluşları (6), tarım kuruluşları (6), üniversiteler (12), yargı organları (12) olmak üzere seçilmişlerdir. Ayrıca illerden seçilen 75 temsilci, üç aşamadan geçilerek (ilçe delegeleri seçme kurulu- ilçe delegeleri- il temsilci seçme kurulları) belirlenmektedir. İçinde bulunulan koşullar genel oya dayalı bir yapılanmayı mümkün kılmamıştır. Bu özellikleriyle Kurucu Meclis ve onun Temsilciler Meclisi seçkinci karakterdeydi<sup>412</sup>. Kanımızca oluşturulan meclis içerisinde bazı partilerin aktif olarak bulunması ve bazı partilerin ve siyasal görüşlerin hiç dikkate alınmaması bu anayasa hazırlıklarını sakat bırakmıştır.

### 3.1.3.2. Kurucu Meclisin Yasama Çalışmaları

Anayasanın ve birçok kanunun yapılmasında Kurucu Meclis iki ayrı meclis halinde faaliyette bulunacaktır. Kurucu Meclisin temel görevi anayasayı hazırlamak, halkoyuna sunmak ve seçim kanununu kabul etmektir.

Anayasa ve kanunların kabulü ile ilgili olarak aynı metnin Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi tarafından kabulüne bağlanmıştır. Yasama çalışmaları ile ilgili olarak görüşmeler ilk olarak Temsilciler Meclisinde sonra Milli Birlik Komitesinde yapılacaktır. Ancak bir kanun teklifinde bulunabilmek

<sup>410</sup> Kanun No: 158, 13.12.1960, RG. 16.12.1960-10682.

<sup>411</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 133.

<sup>412</sup> BİNGÖL, İrfan, **Ülkemizde Anayasa Hareketleri**, Atak Ofset, 1993, s. 137.

için teklifin bir temsilci ve bir Milli Birlik Komitesi üyesi tarafından imzalanması şartıyla Milli Birlik Komitesine kanunları daha teklif edilmeden kontrol imkanı verilmiş olmaktadır<sup>413</sup>. Ayrıca her iki organ arasında görüş ayrılığı çıktığı takdirde uyuşmazlık konusu hüküm her iki meclisten seçilecek eşit sayıda üyeden oluşan bir karma kurulda görüşülecek, bunun oluşturacağı yeni metin Kurucu Meclis birleşik toplantısında üçte iki çoğunlukla karara bağlanacaktır<sup>414</sup>.

### 3.1.3.3. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Görüşmeleri

Kurucu Meclisin bir kanadı olan Temsilciler Meclisinin 9 Ocak 1961 tarihinde kendi içerisinde seçtiği 20 kişilik Anayasa Komisyonu, Anayasa tasarısını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Komisyon anayasa tasarısını hazırlamada esas metin olarak İstanbul Bilim Kurulu taslağını, yardımcı metin olarak da Siyasal Bilgiler Fakültesi metnini kullanmıştır. Ayrıca siyasal partilerin üretmiş oldukları metinlerle, İstanbul Bilim Kurulunun anayasa anketine verilen yanıtlardan yararlanılmıştır<sup>415</sup>. Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metin ve gerekçe, 1961 Anayasasının temelini oluşturmaktadır. Bu kapsamda Komisyona hakim olan düşünce ve görüşleri irdelemekte fayda bulunmaktadır.

Anayasa Komisyonu, yapılacak anayasada parlamento için süreleri ve yetkileri farklı olan iki meclisin seçileceği ve bu iki meclisin birbirini tamamlayan bir parlamento olarak çalışacağı gibi kaideler öngörmüştür<sup>416</sup>. Anayasa Komisyonu, yasama ve yürütme organları ile bunlar arasındaki ilişkiler ile ilgili olarak, Alt Komisyonun 17 Ocak 1961 tarihli raporunda yasama organına, özellikle ikinci meclisin yetkilerine ilişkin aşağıdaki görüşler yer almaktadır:

<sup>413</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 136.

<sup>414</sup> TANÖR (2006), s. 374.

<sup>415</sup> TANÖR (2006), s. 373-374.

<sup>416</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 1, s. 157.

*“Yasama organı iki meclisten oluşacaktır. Ancak ikinci meclisin kuruluşuna hakim olan düşünce, birinci meclisin karşısına aynı derecede kuvvetli bir başka meclis çıkarmak değildir. İkinci meclis birinci mecliste beliren siyasi tercihleri, temelinden değiştirmemek şartıyla, yeniden gözden geçirecek; kendi seçim tarihlerinin ve bu nedenle üyeleri arasındaki siyasal olgunlaşma oranlarının birinci meclisten az-çok farklı oluşu dolayısıyla, oradaki siyasal tercihlerin kamuoyundaki çoğunluğu daha yakından izleyebilmesini sağlayacak; tartışmalarda derinlik ve genişlik kazandıracak, birinci meclisteki tercihin, etraflı tartışmalar yoluyla halkoyuna daha iyi yansımaları kolaylaştıracak ve nihayet birinci meclisteki tartışma usullerinin ve gecikmelerin doğurabileceği sakıncaları önleyecektir. İkinci meclisin başlıca görevi, yasama faaliyetlerinin bütün temel aşamalarında tam bir etkinlik değil de türlü yollardan beliren siyasal tercihler esas alınarak hazırlanmış ve oluşturulmuş hal biçimleri üzerinde daha esaslı bir tartışma sağlamak olduğu gerekçesiyle üye sayısının birinci meclisteki kadar geniş tutulmasına gerek duyulmamış ve 150 sayısı yeterli görülmüştür”<sup>417</sup>.*

*“Kanun yapma faaliyetleri bakımından, teklifler ikinci meclis üyelerinden de gelse, bunların görüşülmesine birinci meclisten başlanması, birinci meclisin üstünlüğü prensibine daha uygun görülmüştür. Böylece lüzumsuz gidiş-gelişler önlenmiş ve temel siyasal tercihin, bir an önce, asıl yetkili olan birinci mecliste belirmesi sağlanmış olacaktır. Ancak hükümetten gelen tasarılar bakımından, görüşmeyi istenen meclisten başlatmak hususunda hükümete tercih yetkisi tanımak üzerinde durulmuştur. Hükümet birinci meclise karşı sorumlu sayılacaktır. Ancak, hükümeti denetleme bakımından soru, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması kurumlarından ilk ikisi ikinci meclise de tanınmalıdır”<sup>418</sup>.*

Anayasa Tasarısının yasamaya ilişkin genel gerekçesinde; “Türkiye Büyük Millet Meclisi” adının, 23 Nisan 1920’de başlayan Türk Devriminin

<sup>417</sup> PANTÜL/ YALÇIN(1982), s. 92.

<sup>418</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 93.

anısına saygı olarak korunduğu ve bu adın her iki meclisi kapsadığı belirtilmiştir. Cumhuriyet Meclisi, demokratik düzenin bir güvencesi ve ülkedeki siyasal tikanıklıklarına bir önlem olarak belirlenmiştir. Cumhuriyet Meclisi, birinci meclisle benzer olmakla birlikte farklı yetkilere sahip kılınmıştır. Bu meclisin hükümetin oluşturulmasında ve siyasal sorumluluğunun tespitinde yetkili olmamasına rağmen; soru, genel görüşme ve meclis araştırması gibi parlamenter denetim araçlarını kullanarak hükümeti denetleme yetkisi kabul edilmiştir. Özellikle kanunların yapılmasına katılmaktadır. Yapısındaki ve kuruluşundaki farklılıklardan dolayı bir süreklilik unsuru olma özelliğini taşımaktadır”<sup>419</sup>.

Anayasa Komisyonu Tasarısının 69, 70, 71 ve 72. maddeleri ikinci meclisin kuruluşuna yönelik düzenlemeleri içermektedir. Buna göre, “Cumhuriyet Meclisi genel oyla seçilen 150 üye ile Cumhurbaşkanınca seçilen 10 üyeden kuruludur. Eski Cumhurbaşkanları ve Anayasa Mahkemesine en az 7 yıl Başkanlık yapmış olanlar, ömürleri boyunca Cumhuriyet Meclisinin tabii üyesidirler. Millet Meclisi seçimlerinde seçmen olan her Türk vatandaşı, Cumhuriyet Meclisi seçimlerinde de aynı şartlarla oy kullanabilir. 40 yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış ve milletvekili seçilmeye engel durumu olmayan her Türk vatandaşı, Cumhuriyet meclisine üye seçilebilir. Cumhurbaşkanınca seçilecek üyeler, çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış 40 yaşını bitirmiş kimselerden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanınca seçilen üyelerin süresi biter bitmez veya bu üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olursa, Cumhurbaşkanı bir ay içinde yeni üyeleri seçmektedir. Cumhuriyet Meclisi üyeliğinin süresi 6 yıldır. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir. Cumhuriyet Meclisinin genel oyla seçilen üyelerinin 1/3’ü her iki yılda bir yenilenir. Tasarının geçici 5 inci maddesiyle, 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında imzaları bulunan Milli Birlik

---

<sup>419</sup> Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, s. 397.

Komitesi Başkanı ve üyeleri, yaş kaydı gözetilmeksizin, Cumhuriyet Meclisinin tabii üyesi kabul edilmişlerdir”<sup>420</sup>.

Madde gerekçelerinde ikinci meclise düşen görevler aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

*“1- Kamuoyunun istikametleri muayyen zamanlarda ve siyasi partiler kanalıyla, tecelli ettiğine göre bizzarure global olmakta ve nüanslar kaybolmaktadır. Vatandaşlar kendi kanaatlerine uyan partiye oy vermekten çok, kanaatlerine en yaklaşık partiye oy vermektedirler. Bu da, bizzarure kamuoyunun istikametlerini basite irca etmektedir. Şüphe yok ki, hükümet fonksiyonunun işleyebilmesi bu basitleştirmeyi zaruri kılmaktadır. Ancak modern parlamenter rejimin gerektirdiği parti disiplininin daha az sert işlediği ve seçimde parti seçmen ayniyetinin mutlaklığını kısmen tatil eden temsilci seçmen münasebetine de, yer vermenin faydalı olduğu düşünülebilir.*

*Millet Meclisinden farklı bir seçim sistemi ile seçilen ve kamuoyunun istikametlerini daha nüanse hale getirebilen Cumhuriyet Meclisi bu faydayı sağlayacaktır. Bu nüansların da kamuoyundan gelmesi şart olduğuna göre, Cumhuriyet Meclisi seçimlerinin de genel olması lüzumu kolayca anlaşılır. Binaenaleyh genel seçimlerle Mecliste tecelli eden global siyasi tercih ve istikametlerini temelinden değiştirmeden, gereken nüansların dikkat nazarına alınması veya bunlara dikkatin çekilmesi ikinci meclisin görevlerinden olabilir.*

*2- Modern demokrasilerde siyasi tercihlerin ve kararların oluşumunu, mümkün ölçüde geniş ve aleni tartışmaya tabi tutmak, seçmen önünde iktidarların sorumluluğunun esasıdır. Bu tartışma ve aleniyet devlet bünyesi dışında, basın ve sair hürriyetler, fikir yuvaları tarafından sağlanır. Devlet bünyesinde böyle bir tartışmayı daha vazih bir hale getirmek için, Hükümet faaliyetlerinin –kanun yapmak da böyle bir faaliyettir- başka bir organ önünde de devam ettirilmesi şüphesiz faydalı olacaktır. Böyle bir tartışmayı yapacak*

<sup>420</sup> Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun Anayasa Tasarısı ve Gerekçesi için bkz. SERVER (1962), s. 274-275.

*şahısların mizaçlarının veya seviyelerinin diğer meclistekilerden farklı olması tartışmaya muhtemelen farklı yeni unsurlar getirecektir.*

*3- Bu tartışmanın kanunlara ve bilcümle hükümet faaliyetlerine teknik mükemmeliyet getirebileceği de düşünülebilir. Bu bakımdan seçim cilvelerinin bırakılabileceği uzmanların böyle bir mecliste faydalı olabileceği gözden uzak tutulmamalıdır.*

*Yukarıda sayılan hususiyetler ve faydalar nazara alınarak şu esaslar kabul edilmiştir:*

*a. Genel olarak Cumhuriyet Meclisi seçimlerinin esas itibariyle genel oyla olması kabul edilmiştir.*

*b. Seçileceklerde makul ölçüde bir farklılık meydana getirebilmek için 40 yaş ve yükseköğrenim kaydı konulmuştur.*

*c. Temsil müessesesindeki basite irca etme temayülünü kısmen tadil etmek ve beşeri nüansları belirtmek bakımından, adayın şahsiyetine daha az yer verecek bir üye sayısı tespit edilmiştir.*

*d. Meclisin uzmanlık bakımından zenginleşmesini sağlamak bakımından Cumhurbaşkanı meclisin teşekkülünü değiştirmeyecek bir ölçüde üye ataması hakkı sağlanmıştır. Ancak, uzmanlık zaruri olarak diplomaya bağlı olmayacağına göre bu şart konulmamıştır.*

*e. Eski Cumhurbaşkanı'nın Cumhuriyet Meclisinde yer alması iki sebebe dayanmaktadır. Bir kez uzun seneler devletin başında bulunmuş olan şahsın, bilgi ve tecrübenin verdiği olgunlukla meclisten beklenen faydaları çoğaltacağı düşünülmüştür. Ayrıca, eski Cumhurbaşkanı'nı siyasi endişelerin dışına çıkarmak ve kendisine ebedi bir şeref yeri temin edilmek istenmiştir.*

*f. Süre olarak kabul edilmiş olan 6 yıl, üyeleri sık sık seçim endişesiyle karşı karşıya bırakmamak içindir.*

*Cumhuriyet Meclisinin fonksiyonlarından başlıca kamuoyunun nüanslarına ve değişmelerine Hükümetin dikkatini çekmek olduğuna göre iki senede bir kısmi yenilemelerin bu gayeyi gerçekleştireceği*

*düşünülmüştür*<sup>421</sup>. Ayrıca Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, sınıf ve korporasyon esasına dayanan ikinci meclis görüşünün benimsenmediği açıkça belirtmiştir.

Anayasa Komisyonu çalışmalarını tamamlayarak Raporunu 9 Mart 1961 tarihinde Temsilciler Meclisi Başkanlığına sunmuştur.

#### **3.1.3.4. Anayasa Tasarısının Temsilciler Meclisi Görüşmelerinde İkinci Meclis**

Anayasa görüşmeleri Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisinde görüşülerek benimsenmiştir. Ancak anayasa tasarısının Milli Birlik Komitesinde tartışılması sırasında ikinci meclisle ilgili olarak göze batan karşıt görüşler ileri sürülmediği için buradaki görüşmelere fazla yer ayrılmamıştır. Cumhuriyet Senatosunun kuruluşuna ilişkin maddelerin görüşülmesi sırasında, üyelerin nitelikleri ile Cumhurbaşkanı seçilecek üyelerin sayısı üzerine geniş görüşmeler yapılmıştır. Genellikle ikinci meclisin yetkilerinin az olduğu üzerinde durulmuş ve ikinci meclisin yetkilerinin artırılması yönünde konuşmalar yapılmıştır.

İkinci meclisin kuruluş amacı Anayasa Tasarısının gerekçesinde belirtilmekle birlikte bu amacı daha iyi yansıtabilmek için aşağıda, Temsilciler Meclisindeki görüşmelerin genişçe bir özeti verilmiştir<sup>422</sup>. 1924 Anayasası görüşmelerinde Kars temsilcisi Sırrı ATALAY; ikinci meclise, birinci meclise eşit yetkiler verilmesini gerektiğini ifade etmiş, tasarıda ikinci meclisin yetkilerinin az olduğunu ve ikinci meclisin üyelerinin seçimle gelmesine rağmen bir komisyon durumuna düşürüldüğünü ifade etmiştir<sup>423</sup>. Milli Birlik Komitesi temsilcisi Fahri BELEN, ikinci meclisin önemli bir yenilik olduğunu, ikinci meclislerin demokrasi ve ulusal egemenliğe fren olduklarını, milletin

<sup>421</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, Anayasa Komisyonu Raporu, C. 2, s. 392.**

<sup>422</sup> Anayasa Tasarısının Temsilciler Meclisindeki Görüşmeleri İçin bkz. **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C.2, vd.**

<sup>423</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, B. 34, s. 379.**

içinden gelen ikinci meclislerin ise, demokrasilere ışık tuttuklarını dile getirmiştir<sup>424</sup>.

Adana Temsilcisi Kasım GÜLEK, ikinci meclisle ilgili olarak: *“Bizdeki ikinci meclis ne İngiltere’de olduğu gibi geleneklerin, uzun asırların meydana getirdiği müessesedir, ne de federal bir devlet olmadığımız için federasyonu oluşturan devletlerin teşkil ettiği bir meclistir. Bir basiret ve teenni organıdır. Geçmiş tecrübemiz bize uzun yıllar bir ikinci meclis özlemi çekti. Çoğu zaman, ikinci bir meclis olsa idi, yapılan bu kanun üzerinde durur, değiştirilebilirdi, dedik. İkinci meclisin lüzumuna inanıyoruz. Yalnız ikinci meclisin yetkilerini artırmak lazımdır, birinci meclisin yetkileri verilmelidir. İkinci meclisin kuruluş yapısı üzerinde de durmak lazımdır. Birinci meclisten farklı bir durum olması gerekir. Bunların başka yollardan seçilmesi, ikinci meclisin bir rol oynamasına imkan verir. Eski cumhurbaşkanlarının, tabii üye olması yerinde olur. Cumhurbaşkanlığına kadar yükselmiş olan insanların burada yer alması gayet doğaldır. Amerika bunun en büyük noksanlık olduğunu görmüştür. Anayasalarında bunun için değişiklik yapmayı düşünmektedirler. Memleketimizde başbakanlık yapmış, büyük sorumluluklar yüklenmiş insanların ikinci mecliste yer alması doğru olur”<sup>425</sup>* görüşlerini açıklamıştır.

Devlet Başkanı temsilcisi Kemal ÇAĞLAR, ikinci meclise ilişkin olarak: *“İkinci meclisin yetkisi azdır ve seçim yöntemi, kendisinden beklenen işlevi görmesini tam sağlayacak elemanların seçilip gelmesine ayrıca olanak vermemektedir. Tasarıda olduğu gibi kalırsa, ayrı yerde toplanan bir başka*

<sup>424</sup> “Ön Tasarıda olduğu gibi tayine, tabii üyeliğe, meslekleri ve kurulları temsile geniş ölçüde yer veren bir Senato, siyasi hayatımızda bir gerilik olurdu. Bu bakımdan Komisyonun, tayin ve tabii üye olmak usulünü makul ve meşru bir hadde indirmesi, ikinci meclise Âyan veya Senato adı verilmeyerek Cumhuriyet Meclis denilmesi de takdire layıktır. İkinci meclisin usulünün fayda ve mahzurları üzerinde söyleyecek çok söz vardır. Demokrasi mekanizması ağır fakat emin ve metin işler. İkinci meclisin daha fazla gecikmelere meydan vermemesi için daha esaslı tedbirlere ihtiyaç vardır. Meclislerin yetkileri, eşitlikleri veya birinin üstünlüğü önemli bir tartışma konusudur. İçinde bulunduğumuz şartlara göre, Cumhuriyet Meclisinin, inkılapları ve demokratik düzenin güvencesi olmasını ve demokrasinin bir ayak bağı haline getirilmemesini diliyorum.” (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, B.35, s. 403.)

<sup>425</sup> Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, B. 35, s. 436-437.

*“mebuslar meclisi” olmaktan öteye geçemeyecektir. Kurulmasındaki hikmet daha kurulurken kaybolur gider. Cumhuriyet Meclisine daha esaslı yetkiler tanımak şarttır. Bu mecliste hükümete güvensizlik beyan edebilmelidir. Birinci meclisten gelen kanunu reddettiği takdirde bu ret niteliği, daha çok itibar görmeli, kanunun geleceğine daha açık ve derin etki yapabilmelidir. Cumhuriyet Meclisi kendi dışından, gizli oyla bir yüksek kurul seçmelidir. Bu kurul şikayet olsa da, olmasa da yolsuzluklara başlangıçta el koymalıdır ki, iş işten geçmiş olmasın”<sup>426</sup> ifadeler kullanmıştır.*

Bakanlar Kurulu üyesi Muharrem İhsan KIZILOĞLU ise, *“Cumhuriyet Meclisi sözünü ben biraz garip buluyorum. Cumhuriyet Meclisinin Cumhuriyetle alakası var da, Millet Meclisinin yok mu? Niçin Cumhuriyet Meclisi deniyor. Her iki meclisin de vazifeleri Anayasamızda gösteriliyor. Eğer kurulacaksa Cumhuriyet Meclisinin de bir otoriteye sahip olması lazım gelir. Cumhuriyet Meclisi kesin kurulacaksa, adı Cumhuriyet Meclisi olmaması gerekir. Tarihimizde vardır, Âyan Meclisi diyebiliriz. Gerek var mı? Yok mu? oda ayrı mesele. Eğer ikinci bir meclis kurulacaksa, adı Cumhuriyet meclisi olmamalıdır”<sup>427</sup> ifadesini kullanmış ve “Cumhuriyet Meclisi” kelimesini eleştirmiştir.*

Üniversiteleri temsilen Bedîî FEYZİOĞLU, *“İkinci mecliste, eğer İstanbul tasarısında yer almış bulunan korporatif sisteme hiç olmazsa bir nebze olsun yer verilmezse, parti-seçmen tesiri aynen baki kalacaktır. Birinci mecliste ekseriyeti alan parti mutlaka ikinci mecliste de ekseriyeti temin edecek ve bu ikinci meclisin bir muvazene unsuru olması, siyasi tercih ve istikametlerdeki nüansları belirtme imkanını ortadan kaldıracaktır... şahsen genel oy sistemine büyük pay verilmesinin isabetli olacağına kani bulunmamaktayım. Fakat üçte bir nispetinde olsun korporatif bir manzara arz etmediği takdirde, ikinci meclisten beklenen fonksiyonun tam manasıyla yerine gelmesi her halde kolaylıkla mümkün olmayacaktır.*

<sup>426</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 2, B. 36, s. 468.

<sup>427</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 2, B. 36, s. 481.

*Kanunların iki meclisli parlamentoda görüşülmesi ve kabul edilmesi hususunda tasarıda derpiş edilen hükümler, umumiyetle çift meclisi bulunan ülke parlamentolarında rastlananlara uygun bulunmaktadır. Yalnız bütçenin tetkiki ve bütçe tasarısının görüşülmesi hususunda tasarı yepyeni bir sistem getirmektedir.*

*Bu sisteme nazaran evvela bütçe tasarısı karma bir komisyonda görüşülecek, sonra meclis olarak ilk müzakere ve tetkik edilmesi gereken meclis, ikinci meclis durumunda bulunan Cumhuriyet Meclisi olacaktır.*

*Bütçe tasarısı karma komisyonda tekrar görüşüldükten sonra, birinci meclise gelecek, bu mecliste bir değişikliğe uğrasa da, uğramasa da tekrar karma komisyona havale olunacaktır. Ondan sonradır ki, ancak sıra Millet Meclisine gelecek ve bu meclisin kabulü ile kanuniyet kesbedecektir.*

*Görülüyor ki, bütçe tasarısının karma komisyonda görüşülmesi zamanı çok uzun tutulmuştur. Tekrar görüşülmesi ise, çok mahdut bir zamana inhisar etmek zarureti bulunan bütçe görüşmelerini fuzulen uzatacaktır. Esasen bu büyük üstünlük sebebi iledir ki, takaddüm hakkının büyük ehemmiyetini ortaya koymaktadır. Bütçe müzakerelerinde önceden tasdik hakkının önemi o derece büyüktür ki, üstün yetki sistemine yakın bir netice doğurur. Bu itibarla tasarı, bütçe kanunu bakımından fiiliyatta Cumhuriyet Meclisine, Millet Meclisinden üstün yetki veren bir sistem teessüs eder görünmektedir ki, tasdikine imkan olmadığı aşikardır... bütçe tasarısının komisyona mükerreren gönderilmesi işi uzatan garip bir usuldür. Nihayet bütçenin, fasıllar itibariyle değil de, bütün itibariyle oylanması usulünün kaldırılması da üzerinde hayli durulması gereken bir konudur<sup>428</sup> ifade etmek suretiyle Cumhuriyet Meclisinin oluşum biçimi ile görevleri üzerinde durmuştur.*

Anayasa tasarısının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında Komisyon Sözcüsü Tarık Zafer TUNAYA, eleştiriler üzerine: “Arkadaşlarımız devletin yapısı konusunda, özellikle yasama yetkisi ve icra organı üzerinde

<sup>428</sup> Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, B. 36, s. 484-485.

*durmuşlardır. Bilhassa yasama planında, Cumhuriyet meclisi adı ile tasarıda yer almış bulunan ikinci meclis üzerinde durdular..Biz niçin bu sistemi yenilik olarak kabul ettik? Her şeyden önce kamuoyunun benimsediği bir mesele olduğunu dikkate aldık. Hatta bir arkadaşımız bu Anayasayı millet yazmıştır dediği zaman, kamuoyunun üzerinde durduğu meseleleri belirtmek istemiştir. Biz böyle bir ihtiyacın kamuoyunda belirttiğini ve Türk Anayasa sistemi içinde faydalı bir rol oynayacağı noktasından hareket ettik. Bu, siyasi iktidarı, meclis planında vaki olabilecek sapmaları durdurucu, bu yönden faydalı bir organ olarak ortaya çıkacaktır. Aynı zamanda bu kanunların olgunlaşmasında daha büyük fayda sağlayacak bir organdır. Böyle bir ihtiyacın mahsulüdür. Parlamenter sistem kabul edildiğine, kuvvetler ayrımı kabul edildiğine göre ikinci meclise böyle bir sistem içinde gerçek yerinin verilmesi lüzumu duyulmuştur.*

*Korporatif sistem demokratik ihtiyaçlara tam manasıyla cevap veren bir sistem olarak gözükmemektedir. Bir kez yeryüzünde iki meclisli korporatif sistemin kabul edildiği memleketler bugün yalnız Portekiz ve Yugoslavya'dır. Fakat memleketimizde korporatif sistemin vücut bulması gereken organizasyonun yapılması fevkalade zordur. Sonra halkoyu ile gelmiş bir idare karşısında onu frenleyecek, ona cevap verecek diğer bir organın halkoyu ile gelmemesi bir tezat teşkil edecektir"<sup>429</sup> şeklinde bir açıklamada bulunmuştur.*

Milli Birlik Komitesi temsilcisi Alp KURAN, Anayasa Tasarısının TBMM'nin denetim yollarının görüşülmesi sırasında, ikinci meclise gensoru yetkisinin verilmemesinin yanlış olacağını ve bazı ülkelerde bu yetkinin senatoya tanındığını belirtmiştir<sup>430</sup>:

<sup>429</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 2, B. 37, s. 503-504.

<sup>430</sup> "1948 İtalyan Anayasasında da, Cumhuriyet Senatosuna tayinle gelen, hem de ömür boyu tayin edilen üyeler bulunduğu halde, orada, Senatonun bakanları düşürme yetkisi vardır... ikinci meclisler, birinci meclis karşısında, hükümet politikası üzerinde etkili olmak için kurulmuştur. Bu nedenle yasama yetkisi gibi yürütmeyi de denetleme yetkisinin her iki meclise de tanınması gereklidir"( **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 3, B. 48, s. 466.)

Genel Kurul görüşmeleri sırasında Komisyon Sözcüsü Turan GÜNEŞ, *“İkinci meclise gensoru neden tanınmadı? Bunu Komisyonu noktai nazara alarak arz edeceğim... ikinci meclisin aristokrasi ile oligarşi ile bir alakası bulunduğu yolunda komisyonumuzun herhangi bir temayülü ileri sürülemez ve yoktur. Yetkilere gelince, seçimle kurulan bir meclis olmadığı için yetkilerinin kısıldığı yolundaki mütaalaya iştirak etmiyoruz. Böyle bir düşüncemiz yoktur. Her iki mecliste kanun yapmak işine iştirak eden ve kendilerine verilen rolleri yerine getirmeye çalışan iki yasama organıdır. Soru ile en nihayet muayyen bir meselenin meydana çıkması ve teşrii yetkileri bulunan insanların hükümetten gereken bilgileri almaları sağlanır. Nihayet yapmakta olduğumuz kanunların ikinci meclis tarafından tetkik edilmesi teşrii faaliyete matuf bulunmaktadır.. Gensoru ile siyasi mesuliyet müesseselerini beraber mütalaa etmek lazımdır. Siyasi mesuliyet tabiri, mesuliyet kelimesinin bulunması, esas itibariyle bunun hükümet üzerinde bir nevi murakabe mahiyetinde olduğu intibainı uyandırmaktadır. Halbuki siyasi mesuliyet müessesesi sadece bir mesuliyet veya murakabeye matuf bir mekanizma değildir. Siyasi mesuliyet demek, hükümetle halk arasında bir münasebet kurmak demektir. Mecliste ekseriyeti elinde bulunduran parti veya partiler hükümeti kurarlar. Bu, siyasi mesuliyetin icabıdır. Çünkü meclisin her ekseriyetine bir hükümet tekabül eder. Siyasi mesuliyet bağı, hükümet ile meclis ekseriyeti arasında bir ayniyet bağıdır. Böyle olduğu içindir ki, modern esas teşkilat hukukunda siyasi mesuliyet ve bunun tecelli şekli olan gensoru ve güven meselesi, kötü bakanlar, beceriksiz bakan veya hükümetleri işbaşından uzaklaştırmadan ziyade hükümetleri meclis ekseriyetiyle aynı fikirde, aynı ruhta olmasını sağlayan mekanizmadır. Onun içindir ki, meclis ekseriyeti değiştiği zaman hükümetler de değişir. Bizim yaptığımız Anayasada siyasi partilerin ve hususiyle iktidarların dört yıllık faaliyetlerinin seçmen önünde hesabının görüşülmesi, ancak Millet Meclisi için bahis konusu olacaktır. Binaenaleyh gensoru yetkisi bu meclise, Senatoya üstün olsun diye tanınmış değildir. Seçmen ekseriyeti müsavidir. Hükümet kendisinin bir neticesi olarak ve siyasi iktidarın seçmen önünde mesuliyeti, hesap vermesi için kabul edilmiştir.*

*Şimdi bir an için hükümetin her iki meclis önünde mesul olduğunu, yani iki meclisinde görevine sahip olması lazım geldiğini düşünelim.*

*Tasavvur buyurunuz, bir mecliste (a) partisi ekseriyettedir; buna tekabül eden bir (a) hükümeti vardır. Diğer Mecliste de (b) partisi ekseriyettedir; ona da tekabül eden bir (b) hükümeti olmak gerekir.*

*Bunlardan hangisi hükümet olacaktır. Hangi politika takip edilecektir? Yani (a) ekseriyeti, Sümerbank fabrikalarını satalım, (b) ekseriyeti de satmayalım derse, hangi fikre, hangi politikaya tekabül eden hükümet kurulacaktır.*

*İşin kötüsü, seçmen önünde ekseriyet fikri de ortadan kalkabilir. İki yılda, üçte biri yenilenen bir meclis; bir seçim oluyor 50 Senato üyesi değişiyor. Senatodaki çoğunluk da değişiyor, o vakit hükümette değişecek, fakat iki yıl sonra vatandaş yeniden 50 kişiyi seçerse, karşısına gelen başkalarıdır. Millet Meclisi seçimleri de bir iktidarın hesabı mahiyetini taşımayacağından bir politikanın günahı, sevabı seçim önünde görülmeyecek demektir. İktidarla, ekseriyetler seçmen önünde değil, parlamento içinde yapılıp, bozulacaktır...*

*İtalyan Anayasası, bu iki meclis önünde gensoru esasını kabul etmiştir. Fakat, İtalyan müellifleri bundan pek çok şikayet ediyorlar, kaldı ki, orada, her iki meclis toptan seçilmekte ve her iki meclis de feshedilebilmektedir. İtalyanlar, bizimkinden tamamen farklı bir ikinci meclis kabul etmişlerdir. Senato bir siyasi murakabe ve süzgeç müessesesi olarak düşünülmüştür. Yetkileri böyle bir fonksiyonu ifa etmesine yetecek ölçüde tanınmıştır.*

*Türkiye geri kalmış bir memlekettir. En kötü demokratik rejim ne yaptığını bilmeyen, istikametini tayin edemeyen bir devlettir. İtalyan, Fransız milletvekilleri bunun sıkıntısını çok çekmişlerdir. Her on beş günde devrilen hükümetler istemiyoruz. Demokratik bir murakabe altında çalışan hükümetler*

*istiyoruz. İki meclis arasındaki mesuliyet problemi Türkiye'yi bu devletlerinkine benzer sıkıntılar karşısında bırakabilir. Türkiye'yi böyle meclisler karşısında bırakmamak maksadıyla bu hakkı ikinci meclisten aldık* şeklinde bir açıklamada bulunarak Cumhuriyet Senatosunun yeterli yetkilerle donatılmadığına ilişkin eleştirileri cevaplamaya çalışmıştır<sup>431</sup>.

Cumhuriyet Halk Partisi temsilcisi Feridun ERGİN, gensoru ve bütçe meselesinde kesin karar almak yetkisinden yoksun bir ikinci meclisin faydasız olacağını belirterek, daha değişik bir yaklaşımla gensoru yetkisinin doğrudan doğruya TBMM Birleşik Toplantısına verilmesi gerekliliği üzerinde durmuştur<sup>432</sup>.

Temsilciler Meclisinde gensoru ile ilgili maddenin görüşülmesinde, gensoru yetkisinin Cumhuriyet Senatosuna verilmemesinin sebebi, Cumhuriyet Senatosunda seçimle gelmemiş üyeler bulunmasına bağlanmakta, seçimle gelmeyen üyelerin gensoruya katılmasının milli egemenlik ilkesine aykırı olacağı ileri sürülmektedir. Sonuç olarak tüm tartışmalar sonucunda gensoru kurumu Cumhuriyet Senatosuna tanınmamıştır. Kanımızca, gensoru kurumunun ikinci meclise verilmemesi yerinde olmuştur. Çünkü, demokrasinin yerleşmeye başladığı bir ülkede siyasi istikrar temel hedeftir. İkinci meclisin üçte biri iki yılda bir yenileneceğine göre iktidarda olan hükümetin ikinci meclisteki çoğunluğunun değişme ihtimali her zaman yüksektir ve siyasi çekişmeler yüzünden hükümetin gensoruyla düşürülmesi her an mümkündür. Bu durum ülkede istikrarı engelleyecektir<sup>433</sup>.

<sup>431</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 3, B. 48, s. 467-469.

<sup>432</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 3, B. 48, s. 469. Ayrıca kimi üyeler “soru, gensoru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırmasının” her iki meclise verilmesini önermişlerdir. Ancak Komisyonun, “meclislerdeki parti gruplarında Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz” şeklindeki önergesi karşısında önergelerini geri almışlar ve madde de, Komisyondan geldiği şekliyle kabul edilmiştir.

<sup>433</sup> DOĞANAY, Mustafa, **Çift Meclis Sistemi ve Türk Parlamento Tarihindeki Gelişim Süreci**, Uzmanlık Tezi, 2007, s. 91.

Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda Anayasa Tasarısının görüşülmesi sırasında, “Cumhuriyet Meclisi” deyiminin “Cumhuriyet Senatosu” olarak değiştirilmesi için bir önerge verilmiştir. Yapılan görüşmelerde Millet Meclisi ile Cumhuriyet Meclisi tabirlerinin birbirine karışabileceği düşünülerek, verilen önerge kabul edilmiş ve ikinci meclisin ismi “Cumhuriyet Senatosu” olarak değiştirilmiştir<sup>434</sup>.

Görüşmeler sırasında ikinci meclisin kuvvetli yetkilerle donatılmasını isteyenler ikinci meclisi ülkedeki son on yılın deneyimlerinin sonucu olarak ve tek meclis yönetimine karşı duyulan aşırı tepkiden doğduğunu ifade etmişlerdir. İkinci meclisi benimseyenler, TBMM'deki çoğunluk partisinin baskısını önlemek ve iktidar suiistimaline engel olunmak istendiği fikrinde birleşmişlerdir<sup>435</sup>. Tüm görüşmeler genel hatlarıyla değerlendirildiğinde, görülmektedir ki, ikinci meclis bir teenni aracı, teminat olarak ve bir süzgeç görevi yapmak amacıyla kurulmuştur.

### 3.1.3.5. 1961 Anayasasının Kesinleşmesi

Temsilciler Meclisi genelde Milli Birlik Komitesinden bağımsız bir tutum içinde bulunmuştur. Temsilciler Meclisindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra iki kurulun metinleri arasında, biri başlangıçla 17'si de maddelerle ilgili bazı uyuşmazlıklar, yukarıda değinilen karma kurulun oluşturduğu yeni metinlerin Kurucu Meclis birleşik toplantısında oylanıp kabul edilmesiyle çözüme bağlanmıştır<sup>436</sup>.

<sup>434</sup> Bkz. **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 3, B. 47, s. 366 vd.

<sup>435</sup> ARSEL (1965), s. 154.

<sup>436</sup> Kurucu Meclis görüşmeleri ve yeni anayasayla ilgili bütün belgeler için bkz. ÖZTÜRK, K. (1966), s. 613.

157 sayılı Kanun, Anayasanın halkoylamasına sunulmasını hükme bağlamıştır. Halkoyunun nasıl yapılacağı, Anayasanın Halkoylamasına Sunulması Hakkında Kanun'la düzenlenmiştir<sup>437</sup>.

Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisinden oluşan Kurucu Meclis tarafından 27 Mayıs 1961'de tamamlanıp kabul edilen tasarı, 9 Temmuz 1961'de halkoyuna sunulmuş ve 9 Temmuz 1961 günlü 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası olarak 20 Temmuz 1961 tarihli 10859 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır<sup>438</sup>.

### **3.2. 1961 ANAYASASINA GÖRE PARLAMENTO**

Halkoyuna sunulmak suretiyle kabul edilen 1961 Anayasasına göre parlamento çift meclisli bir yapı taşımaktadır. Parlamentonun birinci kanadını Cumhuriyet Senatosu ikinci kanadını Millet Meclisi oluşturmaktadır. Bu başlık altında Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin yapısı, görev ve yetkileri, karşılaşılan sorunlar üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

Parlamentonun bu yapısı 1980 askeri darbesine kadar yaklaşık 20 yıl boyunca varlığını devam ettirmiştir.

#### **3.2.1. Cumhuriyet Senatosu**

##### **3.2.1.1. Cumhuriyet Senatosunun Yapısı**

1961 Anayasasına göre Millet Meclisinin tamamıyla doğrudan halk tarafından seçilmesine karşın Cumhuriyet Senatosu'nda halk tarafından seçilen üyelerin yanı sıra korporatif usulle belirlenen üyelere de yer verilmiştir. 1961 Anayasasının 70. maddesine göre, Cumhuriyet Senatosu

<sup>437</sup> Kanun No: 283, RG,28.3.1961; Metin: FERİDUN, Server (1962), s. 113-114.

<sup>438</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 91

genel oyla seçilen yüz elli üye ile Cumhurbaşkanınca seçilen on beş üyeden kuruludur. Ayrıca, 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Milli Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanları, yaş kaydı gözetilmeksizin, Cumhuriyet Senatosunun tabii üyeleri sayılmaktadır.

Bu durumda, Cumhuriyet Senatosu, genel oyla seçilen 150 üye, Cumhurbaşkanınca seçilen 15 üye ve tabii üyelerden meydana gelen üç ayrı kategori üyeden oluşmaktadır. Anayasa gereği tabii üyelerde kendi arasında eski cumhurbaşkanları ve Milli Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri olmak üzere ikili bir ayrıma tabii tutulmaktadır.

### **3.2.1.1.1. Üyeler**

#### **3.2.1.1.1.1. Genel Oyla Gelen Üyeler**

Genel oyla seçilen yüz elli üye ile Cumhuriyet Senatosunun demokratik yapıda olması sağlanmaya çalışılmıştır. Üyeler nüfusa göre her biri bir seçim çevresi olan iller arasında paylaştırılmıştır<sup>439</sup>.

Genel oyla seçilen üyeler altı yıl için seçilmekte, ancak üyelerin 1/3'ü iki yılda bir yenilenmektedir<sup>440</sup>. Ancak, Anayasanın Geçici 10. maddesine göre, üçte bir yenilemeyi sağlamak üzere, ilk seçimden gelen üyelerin bir bölümü sadece iki yıl, bir bölümü de sadece dört yıl görevde kalabileceklerdir. Bu uygulama ile kamuoyunda oluşabilecek değişimin kısa süre içerisinde parlamento'ya taşınması amaçlanmıştır<sup>441</sup>. Cumhuriyet Senatosunda boşalan üyelikler için ara seçim uygulaması bulunmamaktadır. Bu sebeple boşalan üyelikler için ara seçim yapılmaz. Ancak 1/3'ünün yenilenmesi sırasında bu açıklar doldurulmaktadır. Fakat bu şekilde seçilen bir üye yerine seçildiği üyenin süresini tamamlamaktadır.

<sup>439</sup> Bkz. Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Kanunu, SERVER (1962), s. 372 vd.

<sup>440</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 261.

<sup>441</sup> URAN (2008), s. 222.

Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde Millet Meclisi seçimlerinde seçmen olan her Türk aynı şartlarla oy kullanabilmektedir. Kırk yaşını tamamlamış, yükseköğrenim görmüş ve milletvekili seçilmeye engel hali olmayan her Türk, Cumhuriyet Senatosuna üye seçilebilmektedir.

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 öngörmüştür. Milletvekili seçimi için nispi seçim sistemi ve Cumhuriyet Senatosu için basit çoğunluk usulü uygulanmıştır<sup>442</sup>. 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. Bu durum basit çoğunluk sisteminin sakıncası olarak görülmüş ve 1964 yılında yapılan değişiklikle her iki meclisin de seçim usulü aynı hale getirilmiştir<sup>443</sup>.

### 3.2.1.1.1.2. Cumhurbaşkanı'nca Seçilen Üyeler

Cumhurbaşkanı, Senatoya, çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve kırk yaşını tamamlamış kimseler arasından 15 üye seçmektedir<sup>444</sup>. Cumhurbaşkanı'nca seçilen üyelerin de süresi altı yıldır ve iki yılda bir üçte bir oranında yenilenmektedirler. Anayasanın gerekçesine göre, Cumhurbaşkanı'na böyle bir kontenjan tanınmış olmasının sebebi, uygulanan

<sup>442</sup> EROĞUL, Cem, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, AÜSBF Yayınları No. 398, Ankara, 1977, s. 17.

<sup>443</sup> URAN (2008), s. 222

<sup>444</sup> Milli Birlik Komitesi, Cumhurbaşkanı'nca seçilecek üyelerin sayısının 18 olmasını istemişken, Kurucu Meclis 15 sayısında karar kılmıştır.

seçim sistemi sonucu parlamentoya girememiş ve girmesi zor olan bazı seçkin ve nitelikli kişilerin bilgi ve deneyimlerinden yararlanmaktadır<sup>445</sup>.

Anayasanın 72. maddesine göre, Cumhurbaşkanınca seçilen 15 üyenin 10'unun bağımsızlar arasından seçilme zorunluluğu vardır. Anayasanın geçici 10. maddesine göre, üçte bir yenilemeyi sağlamak için, Cumhurbaşkanının seçtiği ilk 15 üyenin üçte biri iki yıl, üçte biri de dört yıl görevde kalacaktır. Anayasanın 73. maddesine göre, Cumhurbaşkanınca seçilen üyelerin süresi biter veya bu üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olursa, Cumhurbaşkanı bir ay içinde yeni üyeleri seçer. Boşalan bir üyeliğe seçilen üye, yerine seçildiği üyenin süresini tamamlar. Süresi biten üye tekrar seçilebilmektedir.

Cumhuriyet Senatosunun kuruluş amacına uygun olarak genel oyla seçilen üyelerde yükseköğrenim görmüş olmak şartı arandığı halde Cumhurbaşkanınca seçilenlerde bu şart aranmamıştır<sup>446</sup>. Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki, monarşilerde Krala ikinci meclisin üyelerini tayin yetkisini veren sistemin bir uzantısıdır. 1961 Anayasası sisteminde, Cumhurbaşkanına verilen yetki ile, Cumhuriyet Senatosunun, fonksiyonunu daha iyi yapmasının sağlanacağı kanısı hakimdir<sup>447</sup>.

1961-1980 yılları arasında Cumhurbaşkanınca seçilen 55 üyeden yaklaşık 1/5'i süresini dolduramamıştır. Bunlardan 4'ü ölüm, 5'i çekilme, 2'si de Cumhurbaşkanlığına seçilme nedeniyle görevini tamamlayamamıştır. 1980 yılına kadar seçilen 3 Cumhurbaşkanından ikisi kontenjan kaynaklıdır<sup>448</sup>.

<sup>445</sup> EROĞUL (2006), s. 22.

<sup>446</sup> Anayasanın gerekçesinde Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki şöyle açıklanmaktadır: "Meclisin uzmanlık bakımından zenginleşmesini sağlamak için, Cumhurbaşkanına meclisin teşekkülünü değiştirmeyecek bir ölçüde üye ataması hakkı sağlanmıştır. Ancak, uzmanlık zaruri olarak diplomaya bağlı olmayacağına göre bu şart konulmamıştır. (Temsilciler Meclisi Anayasa Tasarısı Gerekçesi için bkz. SERVER (1962), s. 205 vd.)

<sup>447</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 263.

<sup>448</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 118.

### 3.2.1.1.1.3. Tabii Üyeler

1961 Anayasasının 70. maddesine göre, iki tür tabii üye bulunmaktadır. İlki, 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Milli Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ikincisi eski cumhurbaşkanlarıdır. Bunlar yaş kaydı gözetilmeksizin Cumhuriyet Senatosunun tabii üyesi sayılmaktadırlar.

Anayasanın 70. maddesinin ikinci fıkrasına göre, eski cumhurbaşkanları yaşamları boyunca Cumhuriyet Senatosu üyesidirler. Ancak eski Cumhurbaşkanları Cumhuriyet Senatosuna üye olduktan sonra, eski partisi de dahil olmak üzere herhangi bir siyasal partiye girerse tabii üyelik sıfatı, ilk Cumhuriyet Senatosu üyeliği seçimi tarihinde sona erer. Cumhuriyet Senatosuna eski Cumhurbaşkanlarından İsmet İnönü, Cevdet Sunay ve Fahri Korutürk tabii üye olarak katılmışlardır. Eski Cumhurbaşkanlarından Celal Bayar ise katılmayı kabul etmemiştir<sup>449</sup>.

Eski Cumhurbaşkanlarının, Cumhuriyet Senatosunda yer alması Anayasa Komisyonunun gerekçesinde üç sebebe dayanmaktadır:

- Uzun yıllar devletin başında bulunmuş kimsenin bilgi ve deneyiminden yararlanmak ve böylece senatodan beklenen yararları artırmak,
- Cumhurbaşkanı her türlü siyasal endişenin dışına çıkarmak, görevini bağımsız olarak yerine getirmesini sağlamak,
- Cumhurbaşkanına ölünceye dek bir onur yeri sağlanmak istenmesidir<sup>450</sup>.

13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Milli Birlik Komitesi Başkan ve üyeleri de “yaş kaydı gözetilmeksizin” Cumhuriyet

<sup>449</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s.119.

<sup>450</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 2, s. 393.

Senatosunun tabii üyeleri sayılmıştır<sup>451</sup>. Milli Birlik Komitesi üyelerinin tabii üyelik sıfatı, bir siyasi partiye girmeleri halinde, partiye girişlerinden sonraki ilk Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde son bulur. Tabii üyeler seçimler dışında, Cumhuriyet Senatosu üyelerinin tabi oldukları hükümlere tabidirler.

### 3.2.1.1.2. Üyelerin Hak ve Güvenceleri

Cumhuriyet Senatosu üyeleri de Millet Meclisi üyeleri gibi seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Türk Milleti temsil ederler. Üyeler, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul edebilmesi, Cumhuriyet Senatosunun kararına bağlıdır.

1961 Anayasasının 79. maddesinde düzenlenen yasama sorumsuzluğu ile yasama dokunulmazlığı güvenceleri açısından Millet Meclisi üyeleri ile Cumhuriyet senatosu üyeleri arasında herhangi bir ayırım yapılmamıştır. Bu kapsamda Cumhuriyet Senatosu üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden ve bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar.

Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir Senato üyesi, Meclisinin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali bu hükmün dışındadır; ancak, bu halde, yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya üyenin Meclisine bildirmek zorundadır.

<sup>451</sup> Milli Birlik Komitesi üyelerinin bir kısmı o tarihte kırk yaşını tamamlamamış olduklarından “yaş kaydı gözetilmeksizin” deyimi Anayasaya ilave edilmiştir. Seçim yolu ile kurulan bir meclise, bu şekilde Anayasa yolu ile üye tayin etmek Türk anayasa hukukuna has bir özellik değildir. İtalyan Anayasasının geçici 3 üncü maddesi de Cumhuriyet Senatosunun ilk devresine Kurucu Meclis üyelerinden, maddede belirtilen şartları haiz olanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile üye olacaklarına dairdir.(ALDIKAÇTI (1978), s. 264.)

Bir Meclis üyesi hakkında seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır. Üyelik süresince zamanaşımı işlemez. Yeniden seçilen Meclis üyesi hakkındaki takibat, kendi Meclisinin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır.

Üyeliğin düşmesi konusunda, Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu üyeleri için benzer düzenleme mevcuttur. Bir üyenin üyeliğinin düşmesi, üye seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymesi, çekilmesi, kısıtlanması, üyelikle bağdaşmayan bir hizmet kabul etmesi veya Meclis çalışmalarına izinsiz veya özürsüz ve aralıksız olarak bir ay katılmaması yüzünden üyeliğinin düştüğünün Senatoca karara bağlanması hallerinde sona erer.

### **3.2.1.1.3. Başkanlık Divanı**

1961 Anayasasının 84. maddesi, Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı oluşumlarını benzer şekilde düzenlemiştir. Buna göre, Meclislerin Başkanlık Divanları, o Meclisteki siyasi parti gruplarının kuvvetleri ölçüsünde Divana katılmalarını sağlayacak şekilde oluşturulacaktır.

Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı, İktüzüğün 3. maddesi gereğince bir başkan, 3 başkanvekili, en az ikisi Genel Kurulda bulunmak üzere 6 katip ve 3 idare amirinden oluşmaktadır. Cumhuriyet Senatosu Başkanı, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ve gizli oy ile ikişer yıl için seçilmektedir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir. Meclis Başkanlıkları için Meclisteki siyasi parti grupları aday gösteremezler.

Cumhuriyet Senatosu İktüzüğünün 4. maddesine göre, Genel Kurulda başkanlık seçimi yapıldıktan sonraki oturumda, başkanvekilleri, idare amirleri

ve divan katiplerinin seçimi gizli oyla ve salt çoğunlukla bir yıl süreyle ayrı ayrı yapılmaktadır.

Anayasanın 84. maddesine göre, Başkan ve Başkanvekilleri, üyesi bulundukları, siyasî partilerin veya siyasî parti gruplarının Türkiye Büyük Millet Meclisinin içinde veya dışındaki faaliyetlerine ve görevlerinin yerine getirilmesini gerektiren haller dışında, Meclis tartışmalarına katılamazlar; Başkan oy kullanamaz. Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantılarında Başkanlık Divanı, Millet Meclisi Başkanlık Divanıdır.

#### **3.2.1.1.4. Gruplar**

Cumhuriyet senatosunda en az 10 üyesi bulunan siyasi partiler senato çalışmaları ile ilgili olarak grup oluşturabilmektedirler. Siyasi partiler içtüzük gereği meclis çalışmalarına güçleri oranında katılmaktadırlar. Hiçbir siyasi partiye mensup olmayan üyelerde özellikle siyasi partilere tanınan haklara sahip olmamak kaydıyla kendi aralarında grup oluşturabilmektedirler. Özel, yerel veya mesleki çıkarları savunmak amacıyla grup kurulamamaktadır. Cumhuriyet Senatosunda görüşülecek tasarı ve teklifler için siyasi partilerin Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi ortak gruplarında alınan prensip kararlarında üyeler bağımsızdırlar. Kısaca siyasi partinin kararı Cumhuriyet Senatosu grup üyelerini bağlamaz.

#### **3.2.1.1.5. Komisyonlar**

Komisyonlar, günümüz parlamentolarının vazgeçilmez organları olmuşlardır. İkili ya da tek yapılı parlamentolarda, başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerin hemen hemen tamamında komisyonlar bulunmaktadır. Günümüzde komisyonları vazgeçilmez kılan sebeplerin başlıcaları arasında komisyonların küçük gruplardan oluşması, konuyu en ince ayrıntısına kadar, hızlı ve etkili incelemesi, bunun yanında

Genel Kurul'un konuyu derinlemesine inceleyecek kadar zamanın olmaması gibi sebepler sayılabilir.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'ne göre komisyonlar üç kısma ayrılmıştır:

- Bütün kamu faaliyetleriyle ilgili komisyonlar; Anayasa, Adalet ile Bütçe ve Plan Komisyonu.

- Cumhuriyet Senatosu faaliyetleriyle ilgili komisyon; Cumhuriyet Senatosu Hesaplarını İnceleme Komisyonu.

- Belli faaliyetlerle ilgili komisyonlar; Bayındırlık, Ulaştırma ve İmar-İskan Komisyonu, Dışişleri, Turizm ve Tanıtma Komisyonu, İçişleri Komisyonu, Mali ve İktisadi İşler Komisyonu, Milli Eğitim, Gençlik ve Spor ve Kültür Komisyonu, Milli Savunma Komisyonu, Tarım Orman Köyişleri Komisyonu, Sosyal İşler Komisyonu. Ayrıca iki meclisin üyelerinden meydana gelen karma komisyonlar da bulunmaktaydı<sup>452</sup>.

Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünün 26 ila 43. maddeleri arası komisyon çalışmaları ile ilgili düzenlemeleri içermektedir.

### **3.2.1.2. Cumhuriyet Senatosunun Görev ve Yetkileri**

#### **3.2.1.2.1. Cumhuriyet Senatosunun Tek Başına Yerine Getirdiği Görev ve Yetkileri**

##### **3.2.1.2.1.1. Soru**

1961 Anayasasında yasama organının denetim yetkileri “*TBMM'nin denetim yolları*” başlığı altında Anayasanın 88-90. maddelerinde düzenlenmiştir. Soru, Anayasasının 88. maddesinde sadece sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Anayasada denetim yolları sistematik olarak

---

<sup>452</sup> Örneğin, TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 14. maddesinde düzenlenmiş bulunan, TBMM Soruşturma Hazırlık Komisyonu.

incelendiğinde bu yollardan bir bölümünün her iki Meclise tanındığı, birinin sadece Millet Meclisine tanındığı ve birinin de TBMM birleşik toplantısında sonuçlandığı görülmektedir<sup>453</sup>. Soru kurumu her iki Meclisin yetkisinde olan bir denetim yoludur.

Sorunun tanımı içtüzükte yer almıştır. İçtüzüğe göre soru, herhangi bir konu hakkında başbakan veya ilgili bakandan bilgi istenmesidir. 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 117 ila 125. maddeleri de soru kurumunu düzenlemiştir. Bu maddelerde esas olan hükümetin denetlenmesine yönelik olmasıdır. Ayrıca "*Başkanlık Divanının Karar ve İşlemleri Hakkında Soru*" kenar başlığı altındaki 12. maddesinde Senato üyelerinin, Başkanlık Divanı'ndan veya Divan üyelerinden yazılı ve sözlü sorulara yer verilmiştir. Bu İçtüzüklerde sorulamayacak konular yer almamaktadır. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde, yazılı ve sözlü soru ayrımı korunmakla birlikte, yenilik olarak, aynı mahiyetteki birden fazla soruya birlikte cevap verme imkanı getirilmiştir.

Soru yazılı veya sözlü olabilir. Senato başkanına verilir. Yazılı soruya 15 gün içinde cevap verilmesi gerekmektedir. Soru sözlü ise, başkan tarafından ilgili bakanlıklara gönderilmesinden sonraki üçüncü birleşimin gündemine alınır. Bakan kamu yararı düşüncesiyle ya da gerekli bilgilerin elde edilebilmesi için yanıtın en fazla bir ay uzatılmasını kürsüden isteyebilir. Genel Kurul bu hususta hiçbir görüşme yapmadan işaret oyu ile karar verir. Soru, soru sahibi ile başbakan ya da ilgili bakan arasında bir monologdur. Bakanın cevabından sonra yalnız soru sahibi ve sonra bakan söz alır. Sözlü soru sahibi birleşimde hazır bulunmazsa, soru gelecek birleşime kalmakta ve yine hazır bulunmazsa bakan soruya yazılı cevap verebilmektedir.

Cumhuriyet Senatosunda, 26/10/1961-11/8/1980 tarihleri arasında Başkanlığa toplam 695 sözlü soru önergesi ve 2049 yazılı soru önergesi

<sup>453</sup> Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunun yetkisinde olan denetim yolları: soru, genel görüşme ve meclis araştırması; sadece Millet Meclisine ait olan gensorudur. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunun birlikte yaptığı TBMM birleşik toplantısına ait denetim yetkisi, Meclis soruşturmasıdır.

verilmiştir. Başkanlığa gelen sözlü soru önergelerinin 401'i ve gelen yazılı soru önergelerinin, 1961'i cevaplandırılmıştır. Sözlü soruların cevaplandırma oranı % 57.69 ve yazılı soruların cevaplandırma oranı % 95.7'dir<sup>454</sup>.

### 3.2.1.2.1.2. Genel Görüşme

1961 Anayasası "Genel Görüşme" kurumunu 88. maddesinde ismen bir denetim yolu olarak saymıştır. Ayrıca her iki meclisin yetkilerinden olduğunu ifade etmiştir. 1924 Anayasasında ve o dönemin İçtüzüğünde genel görüşme sayılmamakla birlikte 1961 Anayasası bu kurumu açıkça öngörmüştür<sup>455</sup>. Genel görüşme, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 127-132. maddelerinde düzenlenmiştir.

Genel görüşme, hükümetin ya da bir bakanın izlediği politika veya icraatla ilgili belirli bir konunun görüşülmesidir. Genel görüşme, Cumhuriyet Senatosu Başkanlığına en az beş üyenin imzalayarak verdikleri bir önerge ile istenmektedir. Verildiği günden sonraki ilk gündeme alınmakta ve ilk olarak önerge sahiplerinden biri sonra da, lehte ve aleyhte olmak üzere birer üye konuşmaktadır. Genel görüşme açılmasının kabul veya reddi işaret oyu ile tamamlanmaktadır.

Genel görüşme açılması kabul edilirse, başkan tarafından bakan veya Bakanlar Kuruluna bildirilmektedir. Bakan veya Bakanlar Kurulu önergenin gönderildiği günü izleyen üç birleşimden birini genel görüşme günü olarak seçebilmektedir. Hiçbir istekte bulunulmazsa, üçüncü birleşim gününde genel görüşme yapılmaktadır. En az üç üyenin konuşmasından sonra Bakanlar Kurulundan bir üye söz almakta ve görüşme diğer üyelerin de katılımıyla devam etmektedir. Görüşmeler tamamlandıktan sonra ise herhangi bir oylama yapılmadan genel görüşme bitmiş sayılmaktadır.

<sup>454</sup> BÜLBÜL, Mahmut, **Parlamentar Denetim Yollarından Soru**, TBMM Uzmanlık tezi, 2007, s.128.

<sup>455</sup> EROĞUL (2005), s. 59-69.

Cumhuriyet Senatosunun güvenoyu yetkisi olmamakla birlikte, hükümet programının okunmasından sonra Senato Genel Kurulunda ve tayin edilen günde program üzerinde görüşme açılmaktadır. Grup sözcüleri ve üyeler program üzerindeki görüşlerini açıklamakta ve Başbakanın bunlara vereceği yanıtla görüşme sona ermektedir. Ayrıca Cumhuriyet Senatosu üyeleri, hükümetin iç ve dış politikası hakkında açıklama isteyen önergeler verebilmektedirler. Bu görüşmede Hükümetin açıklamasından sonra önerge sahiplerinden birisine ve grup sözcülerine söz verilebilmektedir.

Görüldüğü gibi genel görüşme, yürütmenin siyasal sorumluluğuna yol açmamaktadır. Bu kurumun tek amacı belirli bir konuda meclislerden birinin ve dolaylı olarak kamuoyunun aydınlatılmasını sağlamaktır<sup>456</sup>.

Cumhuriyet Senatosunda, 26/10/1961-11/8/1980 tarihleri arasında Başkanlığa toplam 32 adet genel görüşme önergesi verilmiştir. Verilen önergelerden 5'i görüşülmeden geri alınmış, 9 önerge reddedilmiş ve 18 önerge ise kabul edilerek görüşülmüştür<sup>457</sup>.

### 3.2.1.2.1.3. Meclis Araştırması

Meclis araştırması her iki meclise tanınmış olan denetim yollarından birisidir. 1961 Anayasasının 88. maddesinin ikinci fıkrasına göre Meclis araştırması, *“belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir”* şeklinde tanımlanmıştır.

Meclis araştırması, Cumhuriyet Senatosu İktüzüğünün 133 ila 138. maddelerinde düzenlenmiştir. Meclis araştırması aslında meclisin herhangi bir konuda bilgi edinmesi için yapılan bir inceleme olduğu, Bakanlar Kurulunun faaliyetleri ile daima ilgili olmadığı halde, araştırma yapılması

<sup>456</sup> EROĞUL (2005), s. 59-70.

<sup>457</sup> KAYNAK, Harun, **Parlamento Hukukunda Genel Görüşme**, TBMM Uzmanlık Tezi, 2009, s. 270.

isteği Cumhuriyet Senatosu başkanı tarafından hükümete bildirilmekte ve tartışmaların yapıldığı birleşimde hükümet te söz almaktadır<sup>458</sup>.

Cumhuriyet Senatosu üyeleri veya komisyonlar, araştırma yapılmasını Başkanlıktan bir yazı ile isteyebilirler. Bu bakımdan en az beş senatörün imzası gereken genel görüşmeden farklıdır. Bu istek Başkanlık tarafından genel kurula sunulur ve hükümete bildirilir. Araştırma isteği Genel Kurulda okunmasını izleyen ikinci birleşimin gündemine alınır. Meclis araştırmasına ilişkin görüşmelerde, önce önergeyi verenler, sonra hükümet adına konuşma yapılır. Görüşmeler sonucunda Meclis araştırması komisyonu kurulup kurulmamasına işaret oyu ile karar verilir.

Meclis araştırması komisyonu Genel Kurulca seçilecek en az üç üyeden kurulur veya mevcut komisyonlardan biri bu işle görevlendirilebilir. Araştırma komisyonunun görev süresi iki aydır. Fakat bu süre uzatılıp kısaltılabilir. Araştırma komisyonu herkesten bilgi alabilir. Komisyonun hazırladığı rapor, başkanlığa verilişinden itibaren üç birleşim içinde gündeme alınır ve üzerinde görüşme açılır. Yapılan görüşme sonunda üyeler karşılıklı görüşlerini bildirdikten sonra, sonuçta herhangi bir oylama yapılmamaktadır. Meclis araştırması sonucunda yürütmenin herhangi bir siyasal veya cezai sorumluluğu söz konusu olmamaktadır<sup>459</sup>.

Aşağıdaki tabloda 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosu Başkanlığına verilen Meclis araştırması önergelerinin sayısal istatistiği yer almaktadır. Görüleceği üzere 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosuna toplam 139 Meclis araştırması önergesi verilmiş ve 79 önerge kabul edilmiştir.

<sup>458</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 283-284.

<sup>459</sup> EROĞUL (2005), s. 59-72.

Aşağıdaki tabloda; 1. Toplantı Yılı ile 19. Toplantı Yılı Arasında Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı'na Verilen Senato Araştırması Önergeleri Gösterilmektedir<sup>460</sup>.

| <b>TOPLANTI<br/>YILLARI</b> | <b>1-10 uncu Toplantı Yılları<br/>(1961-1971)</b> | <b>11-19 uncu Toplantı<br/>Yılları (1971-1980)</b> |
|-----------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Gelen                       | 46                                                | 93                                                 |
| Kabul Edilen                | 17                                                | 62                                                 |
| Reddedilen                  | 14                                                | 8                                                  |
| Hükümsüz Kalan              | -                                                 | 2                                                  |
| Diğer                       | 15                                                | 21                                                 |

Aşağıdaki tabloda 1961 Anayasası döneminde kurulan Meclis Araştırması Komisyonlarının sayısal istatistiği yer almaktadır<sup>461</sup>. Görüleceği üzere 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosunda toplam 68 Meclis araştırması komisyonu kurulmuş ve 49 Meclis araştırması komisyonu raporunu vermiştir.

| <b>TOPLANTI<br/>YILLARI</b>  | <b>1-10 uncu Toplantı Yılları<br/>(1961-1971)</b> | <b>11-19 uncu Toplantı Yılları<br/>(1971-1980)</b> |
|------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Kurulan                      | 13                                                | 55                                                 |
| Raporunu Veren               | 13                                                | 16                                                 |
| Çalışmalarını<br>Bitiremeyen | -                                                 | 39                                                 |
| Diğer                        | -                                                 | -                                                  |

<sup>460</sup> SAĞLAM, Salih, **Parlamento Hukukunda Meclis Araştırması (Türkiye’de ve Genel Olarak Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde)**, TBMM Uzmanlık Tezi, 2007, s.210.

<sup>461</sup> SAĞLAM (2007), s. 235.

#### **3.2.1.2.1.4. Yürütme Organı ile İlişkiler**

Cumhuriyet Senatosunun yürütme ile ilişkilerini başlıca iki başlık altında inceleyebiliriz. İlk olarak, 1961 Anayasasının 100. maddesine göre, Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Cumhurbaşkanı vekillik etme görevi ve yetkisi Cumhuriyet Senatosu başkanına aittir.

İkinci olarak, Anayasanın 102. maddesine göre, Cumhuriyet Senatosu üyeleri tıpkı Millet Meclisi üyeleri gibi başbakan veya bakan olabilir<sup>462</sup>. Bu hak senato üyeleri için kişisel bir haktır. 1961-1980 tarihleri arasında 20 hükümetin 7'sinin başında bir senatör bulunmuştur<sup>463</sup>. 20 Kasım 1961 tarihinden, 12 Eylül 1980 sonra kurulan ulusal hükümet dahil, 20 Cumhuriyet hükümetinde görev alan 527 bakandan 118'i Cumhuriyet Senatosu üyesidir. Bu sayı hükümette görev almış tüm üyelerin %22'sini oluşturmaktadır. 20 yıllık dönem içinde kurulan her hükümette, ortalama 6 Cumhuriyet Senatosu üyesi görev almıştır. Özellikle siyasal partilerin hükümet kurmakta güçlük çektiği dönemde Cumhuriyet Senatosu üyeleri başbakan olarak Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirilmiştir<sup>464</sup>.

#### **3.2.1.2.1.5. Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Hakimler Kuruluna Üye Seçimi ve İptal Davası Açma**

1961 Anayasasının 145. maddesine göre, Cumhuriyet Senatosu Anayasa Mahkemesine, iki asil ve bir yedek üye seçmektedir. Cumhuriyet Senatosu bu üyeleri, TBMM üyeleri dışından üye tamsayısının üçte iki

<sup>462</sup> EROĞUL(2005), s. 74.

<sup>463</sup> Suat Hayri ÜRGÜPLÜ (20.02.1965-27.10.1965), Nihat ERİM (26.03.1971-11.12.1971), Nihat ERİM (11.12.1971-22.05.1972), Suat Hayri ÜRGÜPLÜ (29.04.1972-13.05.1972), Ferid MELEN (25.05.1972-15.04.1973), Naim TALU (15.04.1973-26.01.1974) ve Sadi IRMAK (17.11.1974-31.03.1975)

<sup>464</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 164-165.

çoğunluğuyla ve gizli oyla seçmektedir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir.

1961-1980 yılları arasında Cumhuriyet Senatosu, Anayasa Mahkemesine 4 asil ve 2 yedek üye seçmiştir<sup>465</sup>. 1961-1971 yılları arasında Yüksek Hakimler Kuruluna üç asıl bir yedek üye Cumhuriyet Senatosunca seçilmiştir. Ancak 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Yüksek Hakimler Kuruluna parlamentonun üye seçme yetkisi kaldırılmıştır.

1961 Anayasasının 149. maddesinde, Anayasa Mahkemesine iptal davası açmaya yetkili olanlar sayılmıştır. Meclislerin her biri iki yönden yetkili kılınmıştır. Her birindeki siyasal parti grupları dava açabileceği gibi, her meclisin üye tamsayısının altıda bir tutarındaki üyesi de iptal davası açabilmektedir.

### **3.2.1.2.2. Cumhuriyet Senatosunun Millet Meclisi ile İşbirliği Halinde Yaptığı Görev ve Yetkiler**

#### **3.2.1.2.2.1. Kanun Yapımı**

Yasama yetkisinin kullanılmasında meclislerin yapıları, görev ve yetkileri 1961 Anayasa'nın 91 ve 92. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 91. maddesine göre, kanun teklif etmeye hükümet üyeleri ile her iki meclis üyeleri yetkilidir. Bakanlar Kurulundan gelen "teklife" tasarı, parlamento üyelerinden gelene ise "teklif" denmektedir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğüne 22. maddesine göre şekil olarak, tasarı ve tekliflerin gerekçeli olması gerekmektedir. Ayrıca gerekçede, önce tasarı veya teklifin tümü sonra, maddeleri hakkında bilgi verilmesi istenmektedir.

1961 Anayasası, kanunların kabulünde tamamen kendine özgü bir usul belirlemiştir<sup>466</sup>. Bu yöntemde Cumhuriyet Senatosuna nazaran Millet

<sup>465</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 163.

<sup>466</sup> Ayrıntılı bilgi için Bkz. URAN (2008), s. 244-248.

Meclisine üstünlük tanınmıştır. Her iki meclis arasında gidip gelmeler sonucunda, Millet Meclisi son sözü bazı şartlar halinde söyleyebilmekte, bu şartları gerçekleştiremezse Cumhuriyet Senatosunun veya kurulan karma komisyonun kararını benimsemek zorunda kalmaktadır. Bu kadar karmaşık bir sistemin benimsenmesinin hedefi, bir meclisin tek başına yasama kuvvetine hakim olmasını önlemektir<sup>467</sup>.

1961 Anayasasının 92. maddesi kanunların yapılmasına, iki meclisin hangi şartlarda katılacaklarını açıkça belirtmiştir. Kanun tasarısı ve tekliflerinin kesinlikle her iki mecliste ayrı ayrı görüşülmesi ve Senatoda değiştirilen veya reddedilen tasarı veya tekliflerin Millet Meclisinde tekrar görüşülmesi gerekmektedir. Ancak iki meclis arasında gidip-gelmeler sonunda üstünlük Millet Meclisine tanınmıştır<sup>468</sup>. Parlamento hukukunda bu sisteme “Mekik sistemi” adı verilmektedir.

Bakanlar Kurulu, öneriyi her iki meclis başkanlığına, üyeler de kendi meclis başkanlıklarına yapar. Her meclis başkanı kendilerine verilen kanun önerilerini, diğer meclis başkanlığına havale eder. Cumhuriyet Senatosu Başkanı Millet Meclisinden gelen tasarı ve teklifleri ilgili komisyonlara havale eder. Tasarı ve teklifler havale edilirken, komisyonlara ayrılan görüşme süreleri de özellikle belirtilir. Bu kapsamda Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nün 36. maddesi, bir tasarı veya teklif belirtilen süreye uyulup sonuçlandırmadığı takdirde hükümete veya teklif sahibi parlamento üyesine bunun doğrudan gündeme alınmasını genel kuruldan isteyebilme hakkı tanımaktadır.

Çift meclisli bir sistemde, öneriler ilk olarak birinci meclise gelse bile, hiç olmazsa tekliflerin önce teklif sahibi üyenin ait oldukları meclislerde görüşülmeleri daha olağandır. Bütün bunlara karşı, Anayasa ilk görüşmeyi Millet Meclisine tanımıştır. Böylece, yasama işlemlerinin başında da sonunda da, Cumhuriyet Senatosunun ikinci planda kaldığı açıkça vurgulanmıştır<sup>469</sup>.

---

<sup>467</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 292.

<sup>468</sup> AKSOY (1963), s. 393-478.

<sup>469</sup> EROĞUL (2005), s. 51.

Tasarı veya tekliflerin ilk olarak Millet Meclisinde görüşülmesine karşı bütçe görüşmelerine önce Cumhuriyet Senatosunda başlanmaktadır.

Anayasanın 92. maddesine göre, kanun tasarı ve teklifleri Millet Meclisinde görüşüldükten sonra Cumhuriyet Senatosuna gönderilmektedir. Kanunlar genel olarak iki defa görüşülmektedir. Özetle bir kanunun kabul edilmesi için iki defa görüşülmesi şarttır. Ancak Senato İçtüzüğü'nün 71. maddesine göre, ivedilikle görüşülmesine karar verilen tasarı veya teklifler, gelir ve gider bütçesiyle kesin hesap kanununa, bütçe bölümlerinde aktarma ve olağanüstü ödenek isteklerine ait tasarılar ve Cumhurbaşkanınca iade olunan kanunlar bir defa görüşülerek karara bağlanır. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 75. maddesine göre, ikinci görüşme birincisinden en az beş gün sona yapılmak zorundadır. Buna karşı, Bakanlar Kurulunca veya ilgili komisyonun gerekçeli beyanı ile ikinci görüşmenin daha önce yapılması istenebilmektedir.

Kanun tasarı ve tekliflerinde birinci görüşme, komisyonların incelediği tasarı veya tekliflerin bastırılıp üyelere dağıtılmasından iki tam gün geçmeden yapılamaz. Ancak komisyon başkanları veya hükümet veya ilgili bakan, daha önce gündeme alınma isteminde bulunabilir. Kanunun görüşüleceği gün, Başkanlık Divanınca tayin edilir; gerekirse Danışma Kuruluna başvurulur. Birinci görüşmede ilk olarak tasarı veya teklifin tümü üzerinde konuşmak isteyenlere söz verilir. Tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmeler bittikten sonra maddelere geçilmesi için oya başvurulur. Kabul edilmezse teklif veya tasarı reddedilmiş sayılır. İçtüzüğü'nün 73. maddesine göre, önerinin kabulü halinde maddelerin görüşülmesine geçilir. Ayrıca İçtüzüğü'nün 74. maddesine göre, önerinin maddeleri üzerindeki görüşmeler de tamamlandıktan sonra tümü üzerinde lehte ve aleyhte birer üye konuşur.

İçtüzüğü'nün 75. maddesine göre, İkinci görüşmede tasarı veya tekliflerin tümü üzerinde görüşme yapılamaz, ancak değişiklik önerileri üzerinde görüşülerek tasarı veya teklif oylanır, kabul veya reddedilir.

İçtüzüğün 79. maddesine göre, Millet Meclisince kabul edilip Cumhuriyet Senatosu'na gönderilen tasarı veya teklifler, bu meclisçe değişiklik yapılmadan aynen kabul edilirse, metin kanunlaşır ve Senato Başkanı bunu yayınlaması için Cumhurbaşkanı'na gönderir. Ancak Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisinden gelen metni değiştirerek kabul ederse, yeni metin Millet Meclisine gönderilir; Millet Meclisi değişikliği benimserse metin kanunlaşır ve yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanı'na gönderilir.

Millet Meclisi, Senatodan gelen değiştirilmiş metni kabul etmezse, her iki meclisin kanunla ilgili komisyonlarından eşit sayıda üye seçilerek bir karma komisyon kurulmaktadır. Bu komisyon hazırladığı metni, Millet Meclisine sunar. Bu sırada Millet Meclisinde üç metin bulunmaktadır;

- Millet Meclisi'nin kendi metni,
- Cumhuriyet Senatosunun metni,
- Karma komisyonun kabul ettiği metin,

Millet Meclisi bu üç metinden birini seçerek kanunlaştırabilir. Cumhuriyet Senatosu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yaptığı değişikliklerde, Millet Meclisinin kendi ilk metnini benimseyebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Bu halde açık oya başvurulmaktadır. Ancak Millet Meclisi bu şartı gerçekleştiremezse, Cumhuriyet Senatosu veya karma komisyonun metinlerinden birini kabul etmek zorundadır.

Millet Meclisinin reddettiği bir tasarı veya teklif Cumhuriyet Senatosunca da reddedilirse, söz konusu tasarı veya teklif düşmektedir. Cumhuriyet Senatosunca, Millet Meclisinin reddettiği tasarı veya teklifi değiştirerek veya olduğu gibi kabul ederse, metin Millet Meclisine gönderilir. Cumhuriyet Senatosunun metni Millet Meclisince benimsenirse kanunlaşır. Reddedilirse düşer. Değiştirilerek kabulü halinde karma komisyon kurulur. Bu durumda 92. maddenin beşinci fıkrası hükümleri uygulanmaktadır.

Anayasanın 92/8-9 maddesine göre, Cumhuriyet Senatosunca, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metin, Millet Meclisinde üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilirse veya Cumhuriyet Senatonun üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile reddettiği bir metin, Millet Meclisinin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabulü halinde, metin kanunlaşır. Yoksa tasarı veya teklif hükümsüz sayılmaktadır.

Cumhuriyet Senatosu kendisine gönderilen bir metni, belirli bir süre içinde karara bağlamak zorundadır. Bu süre her halde üç ayı geçemez ve ivedilik hallerinde 15 günde, ivedi olmayan hallerde bir aydan kısa olamamaktadır. Bu süreler içinde karara bağlanamayan öneriler, Cumhuriyet Senatosunca Millet Meclisinden gelen şekliyle kabul edilmiş sayılır. Bu konuyla ilgili olarak 1961-1976 yılları arasında 19 adet öneri Cumhuriyet Senatosunun kendisine ayrılan süreyi aşması nedeniyle kendiliğinden kanunlaşmıştır<sup>470</sup>. Ayrıca burada belirtilen süreler tatilde işletilememektedir.

Aşağıdaki tabloda 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosunda işlem gören kanun tasarı ve tekliflerinin genel dökümü verilmiştir<sup>471</sup>.

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

<sup>470</sup> URAN (2008), s. 248.

<sup>471</sup> Cumhuriyet Senatosu Genel Sekreterliği Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Kayıt Defterleri.

1961-1980 tarihleri arasında Cumhuriyet Senatosuna 1956 teklif veya tasarı gelmiştir. Bunların 1729'u aynen kabul edilmiştir. Gelen tasarıların 176'sı değiştirilerek kabul görmüş, 22'si reddedilmiş ve 29'u da süresi içinde görüşülmemiştir.

1961-1980 arası kabul edilen kanun tasarı ve tekliflerinin %84'ü, Millet Meclisinden geldikleri gibi Senato tarafından aynen benimsenerek kanunlaşmışlardır. Kanunların aynen kabul edilmek için ikinci mecliste geçirdikleri süre, ortalama olarak en az iki aydır. Buradan bir önerinin kanunlaşması için Senatóda geçirdikleri zaman bir kayıp olarak düşünülebilir. Başka bir ifadeyle, çift meclis sisteminin kanunların %84'ü için uygulamadaki sonucu, birinci meclisin olağan kanunlaştırma işlemlerini her bir kanun tasarı ve teklifi için iki ay geciktirmekten ibarettir<sup>472</sup>.

### **3.2.1.2.2.2. Anayasa Değişikliklerinin Yapılması**

Anayasanın 155. maddesi gereğince, Anayasanın herhangi bir maddesinin değiştirilmesi ve bu hususta teklif yapılması belli şartlara bağlanmıştır. Kanun teklif etmeye, 91. madde gereğince Bakanlar Kurulu ve TBMM üyeleri yetkili olduğu halde, Anayasanın değiştirilmesi teklifine sadece TBMM üyeleri yetkilidir. Ancak Anayasasının 9. maddesi gereğince, Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi dahi teklif edilememektedir.

Anayasa değişiklik teklifinin yazılı olarak TBMM üye tamsayısının üçte birini tarafından yapılması gerekmektedir. Değişiklik teklifinde bulunabilmek için senatór veya milletvekili ayrımı yapılmaksızın, TBMM üye tamsayısının (450+185) üçte biri yetkilidir<sup>473</sup>. Bu bağlamda, Anayasayı değiştirme teklifinin en az 212 üye tarafından imza edilerek verilmiş olması gerekmektedir. Bu durumda Cumhuriyet Senatosu kendi üyelerinin toplamı ile hareket etmiş

<sup>472</sup> DOĞANAY (2007), s. 112.

<sup>473</sup> EROĞUL (2005), s. 58-59.

olsa bile Anayasanın değiştirilmesi teklifini yapma imkanına sahip değildir. Buna karşın Millet Meclisi üyeleri, Cumhuriyet Senatosu üyelerinin katılımı olmadan da Anayasanın değiştirilmesi teklifinde bulunabilmektedirler<sup>474</sup>.

Anayasa gereği, yapılan teklif, her iki mecliste ayrı ayrı görüşülmektedir. Değişiklik teklifinin kabulü, meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyu ile mümkündür.

1961 Anayasası kanunların yapımı aşamasında, son sözü Millet Meclisine bıraktığı halde, Anayasanın değiştirilmesi konusunda, son aşamada, her iki meclis arasında eşitlik sağlamıştır. Burada amaçlanan Millet Meclisinin anayasayı dilediği gibi değiştirmesine engel olmaktır.

Teklif Millet Meclisinde gerekli çoğunluğu sağlayamazsa, 155. maddenin son fıkrası gereğince, Cumhuriyet Senatosunda müzakere edilir. Orada da gerekli çoğunluğu sağlayamazsa, TBMM’ce kabul edilmemiş olmaktadır. Millet Meclisince kabul edilmeyen teklif Cumhuriyet Senatosunca kabul edilirse, yani üye tamsayısının üçte iki tarafından kabul edilirse, teklif yeniden Millet Meclisine gönderilir. Bu kez Millet Meclisinde de üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilirse, teklif TBMM’ce kabul edilmiş ve kanunlaşmış olur. Aksi halde, yani Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen Anayasa değişikliğine dair teklif, Millet Meclisince tekrar kabul edilmezse, TBMM’ce kabul edilmemiş sayılır<sup>475</sup>.

Görüldüğü üzere, diğer kanunların kabulünün aksine anayasa değişiklikleri her iki meclisin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte ikinin kabulü ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez. Bu tür teklifler genel kurulda iki defa görüşülür. İkinci görüşmeye birinci görüşmenin bitiminden itibaren 48 saat geçmeden başlanamaz. Kabul edilen teklifler Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır. Anayasanın 93. maddesine göre, Cumhurbaşkanı gönderilen kanunu

<sup>474</sup> ARSEL(1965), s.141.

<sup>475</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 178.

yayımlamak ve ilan etmekle yükümlüdür. Bir daha görüşülmek üzere geri gönderemez.

1961 Anayasası, genel olarak yasama yetkisi bağlamında ikinci meclise tanımak istemediği yetkiyi, Anayasa değişikliği alanında, tümüyle Cumhuriyet Meclisine vermiştir. Bunun sebebi, Senatonun sistemin bir güvencesi olarak görülmesidir. Fakat uygulamada bu beklenti tam olarak karşılanamamıştır. Cumhuriyet Senatosu genellikle çok kısa sürelerde, adeta bütçe kabulü temposunda, Millet Meclisinden gelen değişiklik metinlerini fazla tartışmadan kabul etme yoluna gitmiştir. 1969'da gerçekleştirilen ve araya genel seçimler girdiği için Senatoda kabulü mayıstan kasıma kadar bekleyen birinci değişiklik dışında, öteki anayasa değişiklikleri ortalama on gün içinde Cumhuriyet Senatosundan geçmiştir. Özetle Senato, Anayasaya değişiklik getiren kanunlar için olağan kanunlarda ayırdığı ortalama sürenin ancak altıda birini yeterli görmüştür. Kısacası Cumhuriyet Senatosu gerçekten yetkili olduğu alanda ikinci meclisten beklenen rejim ve anayasa bekçiliği görevini yapamamıştır<sup>476</sup>.

### **3.2.1.2.2.3. Bütçe Kanunlarının Görüşülmesi**

1961 Anayasasının 94. maddesinde, bütçe kanunlarının görüşülmesi ve kabulü usulü düzenlenmiştir. İlk olarak Bakanlar Kurulu bütçe tasarısını mali yılın başlamasından üç ay önce TBMM'ye sunmaktadır.

Bütçe kanunu tasarıları 35 milletvekili ve 15 senatörden kurulu bir bütçe karma komisyonu tarafından incelenmeye başlanmaktadır. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az 30 üye verilmek şartıyla siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulmaktadır. Bütçe karma komisyonunun kabul ettiği metin Cumhuriyet Senatosunda 10 gün içinde görüşülmekte ve karara

---

<sup>476</sup> EROĞUL (2005), s. 59-60.

bağlanmaktadır. Cumhuriyet Senatosunda karara bağlandıktan sonra tekrar bütçe karma komisyonuna giden metin orada son şeklini aldıktan sonra Millet Meclisinde görüşülmekte ve mali yılbaşına kadar kanunlaşmaktadır. Bütçe kanunu, 90 günlük süre içerisinde, 63 gün karma komisyonda, 10 gün Cumhuriyet Senatosunda ve 17 gün de Millet Meclisi genel kurulunda müzakere edilmiş olmaktadır.

TBMM üyeleri, bütçe tasarıları kendi genel kurullarında görüşülürken gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunamamaktadırlar. Böylece bütçenin asıl karma komisyonda hazırlandığı anlaşılmaktadır. Karma komisyon da çoğunluğu Millet Meclisi üyeleri bulunmaktadır. Bu açıdan çift meclis sisteminin gayesinden uzaklaşıldığı kabul olunabilir<sup>477</sup>. Ancak, bütçenin yapılmasında da son söz Millet Meclisinindir.

Anayasanın 93. maddesine göre bütçe kanunları Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderilememektedir.

### **3.2.1.2.3. Cumhuriyet Senatosu ile Millet Meclisinin Birleşik Toplantı Halinde Yerine Getirdiği Görev ve Yetkiler**

Parlamentoda her iki meclis birbirinden ayrı olarak faaliyette bulunmakta ve karar vermektedir. Ancak Anayasada belirtilen hallerde meclisler birlikte toplanmaktadırlar. Bunlar da; Cumhurbaşkanı'nın seçimi, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin verme, sıkıyönetim kararını onama ve süresini uzatma, üniversite yönetimine el koyma kararını onama (1971 değişikliği), yasama meclislerinin ve mahalli idarelerin seçimleri ile siyasi partilerle ilgili kanunlar, Meclis soruşturması ve Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu konularıdır.

TBMM Birleşik Toplantısı Başkanlık Divanı, Millet Meclisi Başkanlık Divanıdır.

---

<sup>477</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 296.

### **3.2.1.2.3.1. Cumhurbaşkanı Seçimi**

Cumhurbaşkanı, Anayasaya göre, TBMM tarafından 40 yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla ve gizli oyla yedi yıllığına seçilmektedir. Yapılan seçimde ilk iki oylamada hiçbir aday üçte iki çoğunluğu sağlayamazsa, üçüncü oylamadan itibaren salt çoğunluk aranmaktadır.

Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilmekte ve TBMM üyeliği sıfatı sona ermektedir. Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilememektedir.

Uygulamaya bakıldığında, Cumhurbaşkanı seçiminde ikinci meclisin en az birinci meclis kadar, hatta ondan biraz fazla ağırlık taşıdığı görülmektedir. Her ne kadar Millet Meclisi üyeleri çoğunlukta olsa bile, 1961 Anayasası döneminde seçilen üç cumhurbaşkanının da Cumhuriyet Senatosu üyesi olması, uygulamadaki bu ağırlığın ispatıdır<sup>478</sup>.

### **3.2.1.2.3.2. Silahlı Kuvvetlerin Kullanılmasına İzin Verme ve Savaş Hali İlanı**

Anayasanın 66. maddesine göre, milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi TBMM'nindir. Bu izin için meclisler birlikte toplanarak karar verebilmektedirler.

---

<sup>478</sup> EROĞUL (2005), s. 39.

1961-1980 arasında parlamento tarafından bu yetki Kıbrıs sorunu ile ilgili olarak üç kez kullanılmıştır<sup>479</sup>.

### **3.2.1.2.3.3. Meclis Soruşturması**

Anayasa'nın "Meclis soruşturması" başlığını taşıyan 90. maddesinin birinci fıkrası ise "Başbakan veya Bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemleri, Türkiye Büyük Millet Meclis'inin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır." demektedir.

Anayasa 88. maddeyle hem Millet Meclisi'ni hem de Cumhuriyet Senatosu'nu Meclis soruşturması konusunda yetkili kılmış ancak 90. maddede soruşturma istemlerinin görüşülmesi ve karara bağlanmasının birleşik toplantıda yapılabileceğini düzenlemiştir. Böylece her iki Meclis'in üyeleri soruşturma isteminde bulunabilecek; Meclisler kendi üyelerinden gelen soruşturma istemlerini ciddi olup olmadığı noktasında değerlendirecek bunun sonucunda soruşturma açılmasına karar verirse durumu birleşik toplantı başkanlığına intikal ettirecektir. Burada hemen belirtelim ki, iki Meclis'in ancak birlikte kullanabileceği tek denetim yolu Meclis soruşturmasıdır.

Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevinden ayrılmış bulunan başbakan veya bir bakan hakkında, Bakanlar Kurulunun genel siyaseti ve bakanlıkların görevleri ile ilgili işlerden dolayı cezai sorumluluğu gerektiren fiilleri görev sırasında işlendiğinin bir veya birkaç TBMM üyesi tarafından iddia edilmesi veya yargı mercilerince fiili tespitle görevsizlik kararı verilmesi durumlarında TBMM Birleşik Toplantısı başkanlığına başvurulması ile başlar (TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü md. 12, 13, ).

---

<sup>479</sup> Bu üç TBMM kararının gün ve sayıları şöyledir: 1- 16.3.1964, S. 93. 2- 17.11. 1967, S. 148. 3- 20.7.1974, S. 303.

Cumhuriyet Senatosu İ t z    n n ikinci bölümü Meclis soru turmasını düzenlemekte ve tek maddeden oluşmaktadır. Anılan 126. madde; “*C. Senatosu  yelerinin soruşturma istemleri, Başkanlıkça, Anayasa ve Adalet Komisyonuna havale edilir ve komisyonun raporu Genel Kurul’da g r   l r. Soru turmaya karar verilirse, keyfiyet, C. Senatosu Başkanlığı vasıtasıyla birleşik toplantı Ba kanlı ına intikal ettirilir.*” hükmünü içermektedir. Cumhuriyet Senatosu’nun soruşturma ile ilgili yapabileceği işlemler maddede belirtilenlerden ibarettir.

Meclis soruşturması konusunda Millet Meclisi İ t z    nde hiçbir hüküm yer almamaktadır. Soru turmaya ilişkin tüm işlemler TBMM Birleşik Toplantısı İ t z    ne bırakılmıştır. Meclis soruşturması, TBMM Birleşik Toplantısı İ t z    n n 12-22 maddelerinde düzenlenmiştir.

Görüldüğü  zere 1961 Anayasası döneminde hem Millet Meclisi  yeleri hem de Cumhuriyet Senatosu  yeleri tarafından herhangi bir sayısal sınırlama olmadan Meclis soruşturması açılması istenebilmekte yani Meclis soruşturması önergesi verilebilmektedir. Anayasa’nın Meclis soruşturması açılmasını isteme konusunda sa lad ı kolaylık bu dönemde çok sayıda önerge verilmesi sonucunu do urmu tur. Meclis soruşturması  nergelerinin medyada geniş yer bulmasının da bu dönemde verilen önerge sayısındaki artı ta önemli bir etkisinin olduğu dile getirilmiştir<sup>480</sup>.

Komisyon Birleşik Toplantıda her iki meclisten eşit sayıda seçilen en az 6, en fazla 16 üyeden oluşur. Soruşturma yapıldıktan sonra Yüce Divana Sevk konusunda karar verilir.

1961-1980 yılları arasında yalnızca Ticaret eski Bakanı Mehmet BAYDUR hakkında Yüce Divana sevk kararı alınmıştır. Ancak Yüce Divanda yapılan yargılama beraatle sonuçlanmıştır.

<sup>480</sup> KUMAŞ, Rahmi, **Parlamentonun Boyutları**, İstanbul, 1985, s. 144.

#### **3.2.1.2.3.4. Sıkıyönetim Kararını Onama ve Süresini Uzatma**

Anayasanın 124. maddesine göre, Bakanlar Kurulunun aldığı sıkıyönetim kararını ve sıkıyönetim süresini her seferinde iki ayı aşmamak üzere uzatma yetkisi meclislerin birleşik toplantısında alınmaktadır.

#### **3.2.1.2.3.5. Parlamentonun ve Mahalli İdarelerin Seçimleri ile Siyasi Partilerle İlgili Yasaların Çıkarılması**

1961 Anayasasının 92. maddesinin son fıkrasına göre, parlamentonun veya mahalli idarelerin seçimiyle ya da siyasi partilerle ilgili olan yasaların kabulünde, iki meclis arasında anlaşmazlık olup karma komisyona gidildiği hallerde, karma komisyon raporu TBMM Birleşik Toplantısında görüşülüp karara bağlanmaktadır.

Genel uygulamadan farklı olarak, Anayasa koyucu, seçimlerle ve siyasi partilerle ilgili yasalarda Cumhuriyet Senatosuna biraz daha etkinlik kazandırmıştır. Ayrıca Anayasa aynı fıkra da getirdiği başka bir hükümle, Cumhuriyet Senatosuna tanıdığı bu etkinliği güçlendirmiştir. Çünkü bu tür kanun teklifleri, TBMM Birleşik Toplantısına geldiğinde, Millet Meclisinin ilk metninin benimsenebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu gerekmektedir<sup>481</sup>.

#### **3.2.1.2.3.6. Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu**

1961 Anayasasının 99. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanı vatan hainliğinden dolayı TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla sonuçlandırılmaktadır.

---

<sup>481</sup> EROĞUL (2005), s. 43.

### 3.2.2. Millet Meclisi

#### 3.2.2.1. Millet Meclisinin Kuruluşu

1961 Anayasasına göre, Millet Meclisi 4 yılda bir genel oyla seçilen 450 milletvekilinden oluşmaktadır. Ayrıca boşalan milletvekilliği üyelikleri için ara seçim, Cumhuriyet Senatosu'nun üçte biri yenileme seçimleriyle birlikte yapılmaktadır. Ancak milletvekilliği seçimine bir yıl kala ara seçim yapılmamaktadır.

Anayasanın öngördüğü sistem ara seçimlerin yalnız bir defa yapılması öngörmektedir. Bu durum Millet Meclisi seçiminin yenilenmesine dört senelik bir dönemin bitmesinden önce karar verilmişse ortaya çıkmaktadır. Eğer Millet Meclisi dönemin üçüncü yılında yenilenmişse, Senato seçimleri yeni dönemin bir ve üçüncü yıllarına rastlar ki, bu takdirde üçüncü yılda yapılan Senato seçimleriyle birlikte ara seçimlerinin yapılması mümkün değildir. Böyle durumlarda, Millet Meclisi ara seçimlerinin yapılması dört senelik bir yasama devresinde ancak bir defa mümkün olabilmektedir. O da yasama devresinin ilk yılında. Ondan sonra boşalacak yerler için sayısı ne kadar fazla olursa olsun genel seçimleri beklemek anayasal hükümdür. Böylece dört senelik yasama devresinin üç yılı boyunca millet meclisi için ara seçimleri yapmak imkanı kaldırılmıştır ki, bu durumun demokratik ilkelerle bağdaşmayacağı açıktır<sup>482</sup>.

1961 Anayasasına göre, 30 yaşını dolduran her Türk vatandaşı milletvekili seçilebilir. Ancak Türkçe okuyup yazma bilmeyenler, kısıtlılar, yükümlü olmasına ve muaf bulunmasına rağmen muvazzaf askerlik hizmetini yapmayanlar veya yapmış sayılmayanlar ve kamu hizmetinden yasaklılar ile ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymiş olanlar ve –taksirli suçlar hariç olmak üzere- beş yıldan fazla hapis cezasıyla veya zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biriyle kesin olarak

---

<sup>482</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 260.

hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilememektedirler.

### **3.2.2.2. Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri**

#### **3.2.2.2.1. Kanun Yapımı**

Millet Meclisinin kanun yapımı konusunda, Cumhuriyet Senatosu ile işbirliği halinde yerine getirdiğini ve bu işbirliğinin nasıl olduğunu, Cumhuriyet Senatosunun görev ve yetkileri kısmında açıkça ifade edilmiştir. Bu bölümde sadece Millet Meclisine özgü kısımları üzerinde durulacak ayrıntılı olarak açıklanmyacaktır.

Milletvekilleri veya Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan kanun tasarı veya teklifleri Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Milletvekillerce verilen kanun tekliflerinde bir veya birden çok imza bulunabilir. Tasarı veya teklifler Başkanlıkça komisyonlara doğrudan doğruya havale edilmektedirler. Millet Meclis İktüzüğü'nün 82 maddesine göre, kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesinde, Başkan önce tasarı veya teklifin tümü hakkında konuşmak isteyenlere söz verir. Anayasa değişikliği hariç, kanunun tümünün veya maddelerinin oylaması, on beş üye tarafından açık oy istenmemişse, işaretle olur.

Millet Meclis İktüzüğü'nün 91 maddesine göre, Anayasa değişiklik teklifleri, diğer kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesindeki usule bağlıdır. Ancak bu teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. İkinci görüşmeye birinci görüşmenin bitiminden kırk sekiz saat geçmeden başlanamaz. İkinci görüşmede sadece maddeler üzerinde verilmiş değişiklik önermeleri görüşülür.

### **3.2.2.2.2. Meclis Araştırması**

Meclis Araştırması, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 102 ve 103. maddelerinde düzenlenmiştir.

Millet Meclis İçtüzüğü'nün 102. maddesine göre, meclis araştırmasının Anayasanın 88. maddesinin ikinci fıkrası gereğince yapılacak inceleme olduğu belirtilmekte, beş yüz kelimeden fazla olan önergelere özet konması zorunluluğu getirilmekte ve görevlendirilecek komisyonun raporunun genel kurulda görüşülmesi hakkında genel görüşme açılması belirtilmektedir.

Millet Meclis İçtüzüğü'nün 103. maddesine göre, meclis araştırması genel hükümlere göre yani partilerin kuvvetleri oranında temsil edilecekleri özel bir komisyonca yapılır. Bu komisyonun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışılabileceği hususu, Meclis Başkanının teklifi üzerine Genel Kurulca tespit edilir. Maddenin üçüncü fıkrasında belirmesi muhtemel tereddütleri gidermek için komisyonun bilgi isteyebileceği kurumlar sayılmaktadır. Maddenin son fıkrası Devlet sırları ile ticari sırları meclis araştırması kapsamının dışına çıkarmıştır.

Görüleceği üzere, aynı kurum her iki mecliste birbirinden farklı statülere tabi tutulmuştur.

### **3.2.2.2.3. Soru**

Anayasanın 88. maddesinde soru kurumunun düzenlenmesi meclislerin içtüzüklerine bırakılmıştır. Konu Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 94-98. maddelerinde düzenlenmiştir. Millet Meclisi soruyu yalnız Bakanlar Kurulunu değil kendi yöneticilerini de denetlemek için kullanmaktadır. Böylece yöneldiği organlar açısından bakıldığında “soru” Millet Meclisinde birbirinden farklı iki alanda denetim aracı olarak görülmektedir.

İfade edildiği gibi soru, Başkanlık Divanının denetim yolu olarak da kullanılmaktadır. Buna göre, milletvekilleri başkanın, Başkanlık Divanının, Başkanlık Divanı üyelerinin ve Danışma Kurulunun Millet Meclisi faaliyetleri ile ilgili görevleri hakkında yazılı ve sözlü soru sorabilirler. Bu sorular hakkında da Bakanlar Kuruluna yöneltilen sorular hakkındaki hükümler uygulanmaktadır.

#### **3.2.2.2.4. Genel Görüşme**

Genel Görüşme, toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Millet Meclisinde Genel Görüşme İçtüzüğü'nün 99-101. maddelerinde düzenlenmiştir.

Genel görüşe istemi Bakanlar Kurulundan, siyasi parti grupları veya en az on milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Önerge beş yüz kelimeyi aşarsa, beş yüz kelimeyi aşmayan bir özet eklenir ve Genel Kurulda bu özet okunur. Genel Kurul görüşme açılıp açılmamasına karar verir. Görüşme günü karar verilmesinden itibaren 48 saatten önce ve yedi tam günden sonra olamamaktadır.

#### **3.2.2.2.5. Meclis Soruşturması**

Anayasanın öngördüğü, Başbakan ve bakanlar hakkında yapılacak soruşturma talebi TBMM'nin Birleşik Toplantısında karara bağlanmaktadır. Soruşturma talebi kabul olunursa ilgili için Meclis soruşturması açılmaktadır. Millet Meclisi İçtüzüğü'nde, Meclis soruşturmasına ilişkin hüküm yoktur. Çünkü bu konuda karar alacak organ Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunun beraber toplanması ile oluşan birleşik toplantıdır.

Meclis soruşturmasının TBMM birleşik toplantıda görüşülme usulüne Cumhuriyet Senatosunun görev ve yetkileri kısmında değinildiği için bu kısımda kısaca ifade edilmiştir.

#### **3.2.2.2.6. Gensoru**

Gensoru, hükümetin genel politikası nedeniyle veya bir bakan hakkında yürüttüğü faaliyet dolayısıyla açılan ve siyasal sorumluluğa yol açan bir görüşme yöntemidir. Anayasanın 89. maddesi gereğince, gensoru yetkisi yalnız Millet Meclisi'nindir. Bu da Millet Meclisine tanınan üstünlüğün bir başka ifadesidir.

Gensoru bir siyasi parti grubu veya en az on milletvekili tarafından ve beş yüz kelimeyi geçmeyen bir önerge ile istenebilir. Gensoru önergesi beş yüz kelimedenden fazla ise, imza sahipleri beş yüz kelimeyi geçmeyecek bir özeti bu önergeye eklemek zorundadırlar.

Gensoru isteği verilışinden sonraki üç birleşim içinde görüşölmektedir. Bu görüşmede önerge sahibi veya sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, hükümet adına da Başbakan veya bir bakan konuşabilmektedir. Bu hazırlık konuşmasından sonra gensoru önergesinin kabul edilip edilmemesine Millet Meclisi karar vermektedir. Gensoru önergesinin kabulü gündeme alma kararı ile anlaşılmaktadır<sup>483</sup>.

Millet Meclisi Genel Kurulunda gündeme alma kararıyla birlikte gensorunun görüşme günü de belli edilir. Gensorunun görüşölmesi gündeme alma kararı tarihinden başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz.

Anayasanın 89. maddesine göre, gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun

---

<sup>483</sup> ALDIKAÇTI (1978), s. 288.

güven isteği bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bir bakanın veya Bakanlar Kurulunun düşürülmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile olmaktadır.

### **3.2.2.2.7. Güvenoyu**

Güvenoyu kurumu parlamentonun Bakanlar Kurulu göreve başlarken veya görevde iken izlenen politikaların sorgulanmasını sağlayan bir denetim aracı olarak düşünülebilir.

1961 Anayasasının 103. maddesinde, “Göreve Başlarken Güven Oyu” düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Bakanlar Kurulunun listesi tam olarak Meclislere sunulmaktadır. Meclisler tâtilde ise toplantıya çağrılmaktadır. Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir Bakan tarafından Meclislerde okunmakta ve Millet Meclisinde güvenoyuna başvurulmaktadır. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlamakta ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılmaktadır.

1961 Anayasasının 104. maddesinde, “Görev Sırasında Güven Oyu” düzenlenmiştir. Maddeye göre, Başbakan, gerekli görürse, Bakanlar Kurulunda görüştüktan sonra, Millet Meclisinden güven isteyebilmektedir. Güven istemi, Millet Meclisine bildirilmesinden bir tam gün geçmedikçe görüşülememekte ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçmedikçe oya konulamamaktadır. Güven istemi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilmektedir.

### **3.2.2.3. Millet Meclisinin Cumhurbaşkanı Tarafından Feshedilmesi**

1961 Anayasasının 108. maddesinde, “Millet Meclisi Seçimlerinin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi” düzenlenmiştir. Maddeye göre “Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu

sebebiyle, onsekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmi Gazetede yayınlanır ve hemen seçime gidilir.”

#### **4. 1982 ANAYASASI HAZIRLIKLARI VE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ TARTIŞMALARI**

1961 Anayasası halkın çoğunluğunun benimsemesine dayanan bir toplumsal mutabakat oluşturmamıştır. Çünkü Anayasanın yapı sırasında bazı partilerin dışlanması, özellikle halkın yüzde kırkı tarafından kabul edilmemiş olması ve siyasal tikanlıkların baş göstermesi zamanla ülkede birçok sorunun ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. 1961 Anayasasının oluşturduğu liberal ortam içinde sol fikirlerin yayılmaya başlaması ve sendikal hareketlerin güçlenmesi, bazı çevrelerde endişeler oluşmasına neden olmuştur<sup>484</sup>.

Ülkede zamanla meydana gelen siyasal şiddet olayları hızla artmış ve sürekli olarak yeni anayasa değişikliklerini gündeme getirmiştir. Özellikle, 12 Mart 1971 tarihinde Genekurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarınca bir “muhtıra” verilerek Başbakan Demirel istifaya zorlanmıştır. Bu dönemde ordu desteğinde bir partiler üstü hükümet kurularak ve anayasa değişikliği yoluna gidilmiştir<sup>485</sup>. Sonuçta, 1971-1973 ara rejim dönemlerinde anayasa önemli değişikliklere uğramıştır. Bu değişiklikler de tartışmalara son verememiştir.

Ülkedeki şiddet ve terör olaylarının hızla arttığı ve bunların önlenemediği, siyasal sistemde ciddi tikanlıkların meydana geldiği, Bakanlar Kurulu ve parlamentonun karar alamaz ve siyaset üretemez hale

<sup>484</sup> ÖZBUDUN (2004), s. 45.

<sup>485</sup> YAZICI (1997), s. 101-134.

geldiği bir dönemde, 22.3.1980 günü başlayan Cumhurbaşkanı seçimleri bir çıkmaza girmiş ve 21.8.1980 tarihine kadar süren 115 turdan bir sonuç alınamamıştır<sup>486</sup>. Ülkedeki bunalım, 12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetime el koyması ile sonuçlanmıştır<sup>487</sup>.

12 Eylül askeri müdahalesinin gerekçesi, Milli Güvenlik Konseyinin 1 numaralı bildirisinde şöyle açıklanmıştır: *“Büyük Atatürk’ün bize emanet ettiği ülkesi ve milletiyle bu bütün olan, Türkiye Cumhuriyeti Devleti, son yıllarda, izlediğiniz gibi dış ve iç düşmanların tahriki ile, varlığına, rejimine ve bağımsızlığına yönelik fikri ve fiziki haince saldırılar içindedir.*

*Devlet, başlıca organlarıyla işlemez duruma getirilmiş, anayasal kuruluşlar tezat veya suskunluğa bürünmüş, siyasi partiler kısır çekişmeler ve uzlaşmaz tutumlarıyla devleti kurtaracak birlik ve beraberliği sağlayamamışlar ve lüzumlu tedbirleri almamışlardır. Böylece yıkıcı ve bölücü mihraklar faaliyetlerini alabildiğine arttırmışlar ve vatandaşların can ve mal güvenliği tehlikeye düşürülmüştür.*

*Atatürkçülük yerine irticai ve diğer sapık ideolojik fikirler üretilerek, sistemli bir şekilde ve haince, ilkokullardan üniversitelere kadar eğitim kuruluşları, idare sistemi, yargı organları, iç güvenlik teşkilatı, işçi kuruluşları, siyasi partiler ve nihayet yurdumuzun en masum köşelerindeki yurttaşlarımız dahi saldırı ve baskı altında tutularak bölünme ve iç harbin eşiğine getirilmişlerdir. Kısaca devlet güçsüz bırakılmış ve acze düşürülmüştür.”* Ayrıca askeri müdahalenin amacı; *“Girişilen hareketin amacı, ülke bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, Devletin otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmaktır”*<sup>488</sup> şeklinde ifade edilmiştir.

<sup>486</sup> PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 176.

<sup>487</sup> 12 Eylül 1980 Harekatı Hakkında Geniş Bilgi İçin Bkz. **12 Eylül Öncesi ve Sonrası**, Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği, TTK Basımevi, Ankara, 1981.

<sup>488</sup> GÖZLER (2007), s. 93.

Darbe ile birlikte devlet yönetimi için “Milli Güvenlik Konseyi” oluşturulmuştur<sup>489</sup>. Konsey tarafından kabul edilen 27 Ekim 1980 tarihli ve 2324 sayılı “Anayasa Düzeni Hakkında Kanun” ile yönetimin çerçevesi belirlenmiş 1961 Anayasasını toptan ilga etmemiştir. Yasama ve yürütme yetkisinin kullanılmasına ilişkin bazı hükümlerini değiştirmekle yetinmiştir<sup>490</sup>. Ayrıca, 29 Haziran 1981 tarihli ve 2485 sayılı “Kurucu Meclis Hakkında Kanun”<sup>491</sup> ile yeni bir anayasa hazırlamakla görevli bir Kurucu Meclis oluşturulmuştur. Kurucu Meclis, Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisinden oluşmaktadır<sup>492</sup>. Kurucu Meclisin temel görevi yeni anayasayı hazırlamaktır.

Danışma Meclisi kendi üyeleri arasından, anayasayı hazırlamakla görevlendirilmek üzere, 15 kişiden oluşan bir Anayasa Komisyonu kurmuştur. Bu Komisyon 23 Kasım 1981 tarihinde çalışmalarına başlamıştır<sup>493</sup>. Anayasa Komisyonu Anayasa Tasarısını, 4 Ağustos 1982 tarihinde Danışma Meclisi üyelerine sunulmuştur.

1982 Anayasası Danışma Meclisinden çıkmadan önce, İstanbul ve Ankara Üniversiteleri tarafından gerekçeli anayasa önerileri hazırlanmıştır. Bu önerilerde parlamentonun çift meclisli olup olmaması konusunda;

- İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesince çift meclis sistemine, toplumsal yapı bu zorunluluğu ortaya koyuyorsa gidilebileceğini, çift meclise taraf olmadıklarını, Türkiye’de ikinci meclisin kabulünü zorunlu kılan kaynağın bulunmadığını aksine bugünkü yapısının toplumsal özelliklerinin ve temellerinden biri olan cumhuriyet ilkesinin ortaya tek kaynağı tabii olarak çıkardığını, parlamentonun tek meclisten teşekkül etmesi gerektiğini ve

<sup>489</sup> Bu Konsey, Genelkurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren, Kara Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Nurettin Ersin, Hava Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Tahsin Şahinkaya, Deniz Kuvvetleri Komutanı Nejat Tümer ve Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Sedat Celasun’dan oluşmuştur.

<sup>490</sup> RG, 28 Ekim 1980, S. 17145.

<sup>491</sup> RG, 30 Haziran 1981, S. 17386.

<sup>492</sup> GÖZLER (2007), s. 96.

<sup>493</sup> GÖZLER (2007), s. 97.

egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olması esasını kabul ettiklerini belirtmiştir<sup>494</sup>.

-Ankara Üniversitesi öğretim elemanları; Cumhuriyet Senatosunun 1961 Anayasasını hazırlayanların beklediği görevleri yapamadığını, çift meclisin kuramsal bakımdan parlamenter sistemin “olmazsa olmaz” niteliğinde bir unsuru olmadığını, parlamenter sistemlerin çift meclisli olabileceği gibi tek meclisli de olabileceklerini, yapılan bu değişikliklerle, yasama sürecinin basitleşerek daha hızlı bir yasama işlevinin sağlanmış olacağını ve zaten anayasa yargısının kurulduğu bir sistemde, ikinci meclisten beklenen denetimin pratik bir yararının olmayacağı ifade etmek suretiyle kaldırılması gerektiğini belirtmişlerdir<sup>495</sup>.

Anayasa Komisyonunca Danışma Meclisine sunulan Anayasa Tasarısının Yasama Organı hakkındaki maddelerin gerekçesinde; 1961-1980 arası çift meclis uygulamasının büyük yarar getirmediği, çağdaş parlamentolarda iki meclisli yapının eskidiği, 1961 Anayasasındaki Cumhuriyet Senatosunun önemli bir rol oynamadığı, Cumhuriyet Senatosu üyeliğinin kazanılması millet iradesine dayanmadığı, Cumhuriyet Senatosunun uyuşmazlıkların çözümünde de bir rolünün olmadığı, Cumhuriyetin kuruluşunda da ikinci bir meclise bütün bu nedenlerle ihtiyaç duyulmadığı, bütün bu haklı sebeplerle yasama organının tek meclisli olarak düzenlendiği ifade edilmiştir<sup>496</sup>.

1961 Anayasasının yapım sürecinde, çift meclisin kurulması yönünde oluşan kamuoyu, 1982 Anayasasının yapımı aşamasında çift meclis sisteminin kaldırılması yönünde oluşmuştur. 20 yıllık uygulama sonucu ikinci meclisin etkinliği göz önünde tutularak, kamuoyu baskısıyla ve Milli Güvenlik

<sup>494</sup> İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kurulunun **Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1982, s. 26-27.

<sup>495</sup> Ankara Üniversitesi ve Hukuk Fakültelerinin İlgili Öğretim Üyeleri, **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 10-84.

<sup>496</sup> **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, C.7, s. 40.

Konseyinin de kaldırılması yönündeki isteği doğrultusunda ikinci meclis kaldırılmıştır. Yasama tek meclisten oluşturulmuştur<sup>497</sup>.

---

<sup>497</sup> DOğANAY (2007), s. 216.

## SONUÇ

Yasama fonksiyonu, genel ve soyut kural koymak, yani sürekli, objektif, kişisel olmayan işlemler yapmak demektir. Yasama fonksiyonu yasama organı tarafından yerine getirilmektedir. Demokrasilerde demokratik kurumların başında yasama organı gelmektedir. Yasama organı bir anlamda parlamento ile özdeşdir. Parlamentolar yapıları bakımından ya tek meclisli ya da çift meclislidirler. Parlamento yetkilerinin iki ayrı meclis tarafından birlikte kullanılmasını ve yasama yetkisinin bu iki meclis eliyle yerine getirilmesini ifade eden sisteme çift meclis sistemi denmektedir. Parlamantonun 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, halkın ve aristokrasinin aynı zamanda temsil edilebilmesini sağlamak amacıyla İngiltere’de ortaya çıkmış ve daha sonraları, pratik faydaları sebebiyle, bazı ülkeler tarafından kabul görmüş bir sistemdir.

Ülkeler, siyasi yapıları gerektirdiği durumlarda çift meclis sistemini tercih etmişlerdir. Bu durumu farklı sebeplerle ifade etmek mümkündür:

- İlk olarak, değişik toplumsal sınıfların farklı meclislerde temsil edilmelerini sağlamak için uygulanmıştır. Bu duruma temel örnek İngiltere lordlar kamarasıdır. Burada kendiliğinden oluşmuş herhangi bir anayasal metne gerek duyulmaksızın ikinci meclis kurulmuştur.

- İkinci olarak, federal hükümet sistemlerde görülmektedir. Bu tür devletlerde, biri federe devlet, diğeri federal devlet olmak üzere birbirinden farklı iki ayrı temsil olgusu söz konusudur. Başka bir ifadeyle, ilk meclisin bütün ülke yurttaşlarını temsil etmesine karşılık; ikinci meclis, federe devletleri temsil eden bir meclistir.

- Üçüncüsü, daha çok faşist rejimlerde görülen korporatif meclislerdir.

-Dördüncüsü, Fransa'daki gibi bir uzmanlar meclisidir. Halkın temsilcilerinden oluşan bir meclis yanında uzmanlardan oluşan bir meclis yer almaktadır<sup>498</sup>.

- Son olarak, toplumsal bir ihtiyaçtan dolayı zamanla kendiliğinden meydana gelmiş ve parlamenter sistemin araçlarından birisi olmuştur. Monarşik bir rejimde ortaya çıkan bu sistem, zamanla demokratik rejimlerde de yer almaya başlamıştır. Bunun da sebebi demokrasiye karşı duyulan güvensizlik olarak ifade edilmiştir. Bu bağlamda demokratik ülkelerde çift meclis sistemini kabul etme eğilimi, demokrasinin tehlikelerini önlemek ve sakıncalarını azaltmak

Çift meclis sistemi birçok ülkede uygulamaktadır. Ülkeler siyasi, ekonomik veya coğrafi yapılarını göz önünde bulundurarak çift meclis sistemini tercih etmişlerdir.

Osmanlı-Türk anayasaları çift meclis sistemi açısından değerlendirildiğinde, 1876 Anayasası çift meclis sistemini benimsemiştir. Bu yapıda halk tarafından seçilmiş Meclis-i Mebusan karşısında Padişah tarafından ölünceye kadar üyelik sıfatlarını kaybetmeyen üyelerden kurulu Meclis-i Ayan görev yapmıştır. 1921 ve 1924 Anayasaları yanı sıra 1961 Anayasası ile tekrar çift meclis sistemi benimsenmiştir. Bu dönemde ikinci meclisin kurulması, önceki döneme duyulan tepkinin ve tek meclise güvensizliğin bir eseri olduğu ifade edilebilir. 1982 Anayasasında, 1961-1980 arası çift meclis uygulamasının büyük yarar getirmediği, çağdaş parlamentolarda iki meclisli yapının eskidiği, 1961 Anayasasındaki Cumhuriyet Senatosunun önemli bir rol oynamadığı, Cumhuriyet Senatosu üyeliğinin kazanılması millet iradesine dayanmadığı sebepleri ile tek meclisli yapıya tekrar dönmüştür.

---

<sup>498</sup> KIŞLALI, Ahmet Taner, **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı (1876-1976)**, Siyasi İlimler Türk Derneği, Nisan 1976, s. 197.

1961 Anayasasında ikinci meclis sistemi, 1950-1960 döneminde, parlamento çoğunluklarının eline düşmüş tek bir meclisin varlığına karşı bir çözüm olarak öngörülmüştür. Çok partili hayatla başlayan anayasa değişikliği tartışmalarında ikinci meclis fikri yoğun olarak işlenmeye başlamıştır. Siyasi partiler tüzük ve programlarında çift meclis sistemine yer vermişlerdir. Basın ve yayınlar yoluyla yapılan anketlerde çift meclis sistemi yoğun olarak işlenmiş ve kamuoyu oluşturulmaya çalışılmıştır.

1961 Anayasası döneminde, çift meclis sistemi, kendisinden beklenenleri (ılımlılık, denge, denetim, frenleme) vermekten çok yasama faaliyetlerini ağırlaştırma sonucunu doğurmuş, sistemi tıkayan, işleyişi yavaşlatan bir görünüm vermiştir. 1961 Anayasasında çift meclis sisteminin tercih edilmesi, uygulanan seçim sistemi nedeniyle tek bir partinin anayasayı bile değiştirebilecek çoğunlukta iktidar olması durumunda, ikinci meclisin dengeleyici ve frenleyici bir rol oynaması, kanunların toplum nazarında aleniyetini ve kanunların daha iyi hazırlanmasını sağlama sebepleriyle açıklanabilir. Ayrıca ülkemiz gibi bir devlette, içine seçim dışı üyelerin girdiği ve sadece yüksek öğrenim diploması taşıyanlara açık bir ikinci meclisin varlığını savunmanın güçlüğü ortadadır. Bu toplumdaki belirli bir sınıfın meclisi anlamına da gelmektedir Bu yönüyle İngiltere'deki Lordlar Kamarası benzeri bir yapılanmadan söz edilebilir<sup>499</sup>. Ayrıca yasama işlevinin ağır işlemesi bakımından bütün parlamento üyelerine ve parlamentonun her iki kanadına özellikle de düzenleyici işlemlere bakmak gerekir. Kanunların yapılmasındaki karmaşıklık ve toplantı yeter sayılarındaki çoğunluk sağlama sorunu sistemde tikanıklıklara sebebiyet vermiştir.

Çift meclis sisteminin uygulandığı dönemde, uygulanan nispi temsil seçim sistemi de siyasal tikanıklıklara yol açmıştır. Nispi temsil usulü sürekli siyasal istikrarsızlıkların meydana geldiği koalisyon hükümetlerinin doğmasına sebep olmuştur. Bu kapsamda seçim sistemindeki sorunu

---

<sup>499</sup> DOĞANAY (2007), s.220.

gidermek adına nispi temsile baraj konulmaya çalışılmış ise de Anayasa Mahkemesi, bu baraj hükmünü iptal etmiştir.

Kanunların iyi hazırlanması veya anayasa uygunluğun denetimi bağlamında ikinci meclise gerek duyulduğu ifade edilmiştir. Bu görüş karşısında 1961 Anayasası uygulamasına bakıldığında, ikinci meclisin temel hak ve hürriyetlerin korunması bağlamında kendisinden beklenen faydayı sağlamamıştır. Kanunların yargısal denetimini sağlayan anayasa mahkemesinin bulunması durumunda kanunların iyi hazırlanması için çift meclis sistemini kurmaya gerek duyulmayabilir. Çünkü kanunların şekil ve esas bakımından denetimi bu şekilde yapılabilecektir.

Çift meclis sistemi yoluyla kanunlaşma daha uzun bir sürede çıkarıldığı için aleniyetin sağlandığı, buna karşın tek meclisli yapıda kanunların aceleyle getirildiği ifade edilmektedir. Parlamentoda çıkarılan kanunların aleniyetini sağlamak için çift meclis sisteminin yerine, daha basit metotlar uygulanabilir. Türkiye açısından, kanunlar ilgili komisyonlarda görüşülürken kamuoyunun tercihlerini doğru yansıtmak ve kanunların çıkarıldıkları alanlarda tüm ihtiyaçlara cevap verebilmeleri ve adil olmalarını sağlamak için, basın yoluyla, çıkarılan kanunlar hakkında kamuoyunun aktif katılımı sağlanabilir ve kanun önerileri meclise geldiği andan itibaren belli bir süre toplumdan gelecek görüşlere ayrılabilir. Kanun önerilerinin görüşülmesinde sivil toplum kuruluşlarının katılımı tam olarak sağlanabilir. Bu tür metotlarla kanunların aleniyeti sağlanabilir<sup>500</sup>.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağladığı tüm yararlar, “kuvvetler ayrılığının parlamento içinde gerçekleştirilmesi” demek olan çift meclis sistemi için de mümkündür. Bu sebeptendir ki, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetime tabi olmadığı ülkelerde, ikinci meclis, birinci meclis karşısında bir fren veya denge görevini yerine getirmek suretiyle, yasama organının anayasayı ihlal etmesini önlemiş olacaktır. Özellikle mali alanda çıkarılan

---

<sup>500</sup> DOĞANAY (2007), s.221.

kanunların Anayasa ve insan haklarına aykırı hükümler içerdiği, fakat Anayasada öngörülmüş insan haklarını koruyucu bir mekanizma olmadığı için bu kanunlar uzun süre uygulandığı ve temel hak ve hürriyetlerin ihlal edildiği ileri sürülmüştür. Bu kapsamda ülkemizde, 1961 Anayasası dönemine kadar kanunların Anayasaya uygunluğunun denetimini sağlayacak bir yapı bulunmamaktaydı. Bu durum tek parti döneminde ve 1946 sonrası çok partili dönemde büyük oranda hissedilmiştir.

Tek meclisli yapıda yönetimin bir siyasi parti tarafından kurulması durumunda sorunlar çıkacağı görüşü karşısında, her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine açık olduğu bir ülkede çift meclis sisteminin frenleme ve dengeleme görevini bağımsız yargı organı yerine getirecektir. Kanımca kuvvetler ayrılığı olan bir ülkede mahkemeler de bağımsız olduğuna göre çift meclis sisteminin siyasal yaşamımızda gerekli değildir.

Çift meclis sisteminin yararlarına ilişkin görüşlere salt değer tanımamak gerekmektedir. Çift meclis sistemi lehinde görüşlerin uygulama alanında bir değer kazanabilmeleri, tamamıyla ikinci meclisin yapısına, oluşumuna, üyelerinin siyasal olgunluk derecesine bağlıdır.

Demokratik olgunluğa erişmiş ve siyasi hayatı istikrarlı ülkelerde çift meclis sistemi başarıyla uygulanmış ve uygulanmaya devam edilmektedir. Ülkemiz uygulaması bağlamında çift meclis sistemi ağır işleyen bir sistem olarak görülebilir fakat bu durum gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılabilecek bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Demokrasinin tam manasıyla uygulandığı ülkelerde böyle bir durumla karşılaşılması beklenemez. Demokratik olgunluğa erişmemiş, siyasi istikrarsızlıkları olan, devamlı seçim atmosferi içinde olan ülkelerde çift meclis sistemi yavaş işleyen bir yapı olarak görülmektedir. Özellikle geri kalmış olup da süratle kalkınma zorunluluğunda olan ülkelerde parlamentonun çift meclisten oluşması, siyasal istikrarsızlıkları artırıcı etki yaptığı izlenimi meydana getirmektedir.

Çift meclis sisteminde kanun çıkarma süreci uzun sürmektedir. Bu durum ülkemiz uygulamasında en az iki ay gibi bir zamana tekabül etmektedir. Aşırı sayıda kanunun çıkmaması aynı zamanda kanun enflasyonu çıkmasına engel olmaktadır. Ancak bu durum gelişmekte olan ülkeler ve ülkemiz gibi AB'ye katılım süreci yaşayan ülkeler açısından bir sorun olarak değerlendirilmektedir.

Çift meclisli sistemlerde ikinci meclislerin daha ziyade tutucu eğilimlerin temsilcisi olduğu düşünüldüğünde; ikinci meclisin, yürütmenin büyük oranda kaynağı ve siyasi bakımdan sorumlu olduğu ilk meclis karşısına vesayetçi, değişime karşı direnen veya rejimin koruyucusu olarak çıkması durumunda meydana gelecek siyasal istikrarsızlıklar yürütmenin hizmetlerinde aksamalara sebebiyet verecektir.

Çağımızda teknolojik gelişim, toplumsal refah olgusunun gelişmesi, kamusal hizmet çeşitliliğinin her geçen gün hızla artması, idari işlem veya eylemleri yerine getirmek zorunda olan idare bakımından büyük önem taşımaktadır. Tüm bu işlemlerin yerine getirilmesi sırasında yürütmenin acil karar alma zorunluluğu bir zaruret olarak karşımıza çıkmaktadır. 1961-1980 dönemi bağlamında bir kanunun yasama organı tarafından çıkarılabilesinin en az iki ay gibi bir zamanı aldığı düşünüldüğünde acil karar alması gereken yürütme için tek meclisli yapı büyük önem taşımaktadır.

## KAYNAKÇA

ABADAN, Nermin, “1960 S.B.F. Anayasa Seminerinde Beliren Esas Düşünceler”, **AÜSBFD**, C. 17, S. 2, 1962, s. 266-267.

AKÇALI, Nazif, **Çağdaş Siyasi Rejimler**, Ege Üniversitesi İletişim Fakültesi y., 3. B., İzmir, 1994.

AKSOY Muammer, “İkinci Meclislerin Kanunları Görüşme Süresi ve Benzer Sürelerle Karşılaştırılması”, **AÜSBFD**, C. 17, S. 2, 1963, s. 393.

ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1970.

ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukunun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İÜHF yay, 3. baskı, İstanbul, 1978.

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

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

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

ARSEL, İlhan, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **AÜHFD**, C. 11, S. 3-4, 1954, s. 66-68.

ARSEL, İlhan, **Anayasa Ön Tasarısı Hakkındaki Muhalefet Raporu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphanesi, Esas No. 1962- 1133.

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

ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Birinci Kitap “**Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**”, Mars Matbaası, Ankara, 1965.

ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları, Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**, Mars Matbaası, Ankara, 1965.

ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Basım Yayım, 3. Baskı, Konya, 2005.

AYDOĞDU, Emine, **Teşkilat-ı Esasiye’den Günümüze Anayasalar**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2005.

BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I Genel Esaslar**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1970.

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

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

BAŞGİL, Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. 1, Fasikül 2, İstanbul, 1960.

BAŞGİL, Ali Fuat, **Kurucu Meclis mi? Referandum mu?**, Yeni Sabah, 13. 7. 1960.

BİNGÖL, İrfan, **Ülkemizde Anayasa Hareketleri**, Atak Ofset, 1993.

BRYCE, James, **Amerikan Siyasi Rejimi**, (Çev. TÜRKKAYA, Ataöv; PAYASLIOĞLU, Arif), TSİD Yayınları, No.5, İstanbul, 1962.

BÜLBÜL, Mahmut, **Parlamente Denetim Yollarından Soru**, TBMM Uzmanlık tezi, 2007.

**CHP'nin Anayasa Komisyonu'nun Anketine Cevabı**, CHP Yayın Bürosu, Yayın No. 15, Ankara, 1960, s. 3-5, 16-18.

ÇAM, Esat, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul 2000,

ÇAM, Esat, **Siyaset Bilimine Giriş**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1981.

ÇELEBİ, A. Rüştü, "Hukuk Devletinde Kanunlar ve Ülkemizde Acı Örnekleri", Türk Ticaret Kanunu ve Gelir Vergisi Kanunu ile ilgili görüş yazısı, Adalet Komisyonu Arşivi.

**Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, TBMM Kütüphanesi, C:8, s.47-63, 111-121, C.10.

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

DURAN Lütfî, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S. 1-3, 1983.

DURAN, Lütfi, "İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları", **İÜHFM**, C.30, S.3-4, 1964, s.487,488.

DURGUN, Şenol, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamento Yapılar ve Parlamentoların Temsil Gücü**, Alter Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2005.

ERGÜL, Ozan, "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemi", **AÜHFD**, C. 51, S. 4, Ankara, 2002.

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

EROĞUL, Cem, **Anatüzeğe Giriş**, İmaj Yayınevi, 8. baskı, Ankara, 2005.

EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Kırılancık Kitabevi, Ankara, 2006.

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

ERTÜRK, Ahmet Çetin, **Fransızca-Türkçe Sözlük**, Öz-El Matbaası, Ankara, 2002.

ESEN, Bülent Nuri, **Anayasa Mahkemesine Göre Türk Anayasa Hukuku Anlayışı**, AÜHF Yayınları, No.206, Ankara, 1966.

FERİDUN, Server, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, Aydın Güler Kitabevi, İstanbul, 1962.

GİRİTLİ, İsmet, “Tek Meclis mi, Çift Meclis mi?”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 272, Kasım 1953, s. 232-235.

GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Barış Yayınları, İzmir, 1997.

GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, Temmuz, İstanbul, 2005.

GÖZLER, Kemal, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, **Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2009, c.I, s. 365-374.

GÖZLER, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, 1. B., Ekin Kitabevi y., Bursa, 2007.

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Dördüncü Baskı, Bursa, 2007.

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi Yayınları, 5. Baskı, Ankara 2005.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; SEZGİN, Zekai, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, AÜSBF Yayınları, No. 78-60.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref –TAN, Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C.1, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref A.- SEZGİN, Zekai, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, AÜSBF İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, Enstitü Yayın No:3.

GÜNEŞ, İhsan, **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyet Geçiş Süreci: I. Ve II. Meşrutiyet**, TBMM Vakfı Yayınları No: 14.

GÜNEŞ, Turan, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız; Dr. Turan Güneş’in Düşünceleri”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 267, C. 23, Haziran 1953, s. 138.

GÜNEŞ, Turan, “Devlet Başkanı-Meclis Çatışması”, **AÜSBFD**, C.19 No.2, Haziran 1964, s. 190.

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

GÜNEŞ, Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1965.

GÜRAN, Sait, **İfade Hürriyeti Üzerinde İdare'nin Yetkileri**, İÜ Yayınları, İstanbul, 1969.

GÜRBÜZ, Yaşar, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, Beta Yayınları, İstanbul, Aralık 1987.

İBA, Şeref, **Osmanlı'dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, TBMM Basımevi Müdürlüğü, Ankara, 2007.

İNCE, Macit, "İkinci Meclis", **Forum**, S. 159, 1960.

İngilizce-Türkçe **Redhouse Sözlüğü**, Redhouse Yayınevi, İstanbul, 1983.

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kurulunun Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1982.

KABOĞLU, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayınları, İstanbul, 2005.

KANETİ, Selim, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Yasama Yetkisi ile Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Sınırları", **İÜHFM**, C.54, S.1-4, 1991-1994.

KARADAYI, İsmet, "Demokrasilerde Çift Meclis", **AD**, S. 8, Y. 51, Ağustos, 1960.

KAYNAK, Harun, **Parlamento Hukukunda Genel Görüşme**, TBMM Uzmanlık Tezi, 2009.

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

KIŞLALI, Ahmet Taner, **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı (1876-1976)**, Siyasi İlimler Türk Derneği, Nisan 1976.

KİLİ, Suna; GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Sened-i İttifaktan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, 3. Baskı, Türkiye İş bankası Kültür Yayınları, 1985.

KOÇAK, Mustafa, **Batı ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi Devlet ve Egemenlik**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006.

KUBALI, Hüseyin Nail, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız; Prof. Hüseyin Nail Kubalı Ne Diyor”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 266, C. 23, Nisan 1953, s. 76-77.

KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İÜ Yayınları, İstanbul, 1969.

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

KUMAŞ, Rahmi, **Parlamentonun Boyutları**, İstanbul, 1985.

KUZU, Burhan, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.

KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Üçdal Yayıncılık, İstanbul, 1985.

KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2003.

Manfred C. VERNON, **Devlet Sistemleri (Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş)**, (Çev. Mümtaz SOYSAL), Akara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi y., Ankara, 1961.

**Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, TBMM Kütüphanesi, C.7, s. 336.

Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul, Kasım 1958.

OKANDAN, Recai Galip, **Umumi Âmme Hukuku**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1968.

OKTAY, Cemil, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Yargı Açısından Anlamı ve Türkiye Örneği”, **Anayasa Yargısı**, AMY, Ankara, 1984.

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

ONAR, Sıddık Sami, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız; Ord. Prof. Sıddık Sami Onar Ne Diyor”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 264, 1952.

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, İstanbul, 1966.

OYTAN, Muammer, **Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi**, İÜHF Yayınları No.530, İstanbul, 1977.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 7. B., Ankara, 2002.

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

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

ÖZER, Attila, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara, 1998.

ÖZER, Attila, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1981.

ÖZTÜRK, Ali, 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.

ÖZTÜRK, Kazım, **İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları İle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C.II, İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966.

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

SABUNCU, Yavuz, **Anayasa’ya Giriş**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.

SAĞLAM, Salih, **Parlamento Hukukunda Meclis Araştırması (Türkiye’de ve Genel Olarak Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde)**, TBMM Uzmanlık Tezi, 2007.

SARICA, Ragıp, **İkinci Cumhuriyet Anayasası Önprojesi Hakkında Mütalâa ve Mülahazalarım**, TBMM Kütüphanesi, No. 77-184.

SAVCI, Bahri, “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, **AÜSBFD**, C. 16, S. 1, 1961, s. 87.

SAVCI, Bahri, **Anayasa Ön Tasarısı Hakkındaki Muhalefet Raporu**, TBMM Kütüphanesi, No: 77-183.

Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari Bilimler Enstitüsü’nün, **Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü**, AÜSBF Yayınları, No: 116-98, Ankara, 1960.

SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1974.

TANİLLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş**, Adam Yayınları, İstanbul, Ekim 2000.

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

TANÖR, Bülent – YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, YKY, İstanbul, Şubat 2001.

TANÖR, Bülent, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri**(1789-1980), 3. baskı, İstanbul.

TANÖR, Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul, 1986.

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

### **TBMM Zabıt Ceridesi**

**Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, Anayasa Komisyonu Raporu**, C. 2, s. 392.

TEZİÇ, Erdoğan, “Parlamento Kararı ve Kanun”, **Anayasa Yargısı 5**, AMY, Ankara, 1989.

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, Ekim 2005.

TEZİÇ, Erdoğan, **Egemenliğin Kullanılmasında Yetkili Organlar**, **Milliyet**, 14 Ağustos 1982.

TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.

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

TUNAYA, Tarık Zafer, **Türkiye’de Siyasal Partiler (1859-1952)**, İstanbul, 1952.

TUNÇ, Hasan/ BİLİR, Faruk: **Anayasa Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005.

TUNÇ, Hasan/ BİLİR, Faruk: **Anayasa Hukuku Uygulamaları**, Nobel Yayın, 3. baskı, Ankara, 2005.

TUNÇ, Hasan, “Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, C.II., S.1., Ocak 1998.

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

**Türk Demokrasisi’nde 130 Yıl (Prof.Dr. Bülent Tanör’ün Anısına, Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri, 10. yıl Güncellemesi)**, TÜSİAD Yayınları, Aralık 2006.

**Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve TBMM İçtüzüğü**, TBMM Basımevi, Ocak 2009.

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

UYGUN, Oktay, **1982 Anayasası’nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1992.

Vatan Gazetesi, 27 Temmuz 1947.

VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet, **Anayasa Ön Tasarısına Muhalefet Gerekçesi ve Teklifler**, TCMBK Matbaası, 1960.

VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet, **Türkiye’de Üç Devir**, Birinci C., İkinci Baskı, İstanbul, 1972.

VİNCENZO, Miceli, **Modern Parlamentolar**, (Çev. AKGÜÇ, Atıf), Ulus Basımevi, Ankara, 1946.

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

YAYLA, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim ilkeleri;Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İÜSBF Yayınları, İstanbul, 1982.

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

YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2002.

YÖRÜK, Abdülhak Kemal, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız; Prof. Abdülhak Kemal Yörük Ne Diyor” **Siyasi İlimler Mecmuası**, S. 265, C. 23, Nisan 1953.

YÜCEKÖK, Ahmet N., **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlametonun Evrimi**, Ankara, 1983.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Anayasa Hukukunun Temel Kavramları ve Türk Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

YÜZBAŞIOĞLU, Nemci, **Parlamente Rejimlerde ve Türkiye’de Yürütme Kuvveti**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1996.

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

## ÖZET

Parlamento, yasama görevini yerine getiren siyasal bir kurumdur. Bu kurum hukuk düzeninin ana kurallarını koyar. Ana kurallar ise Anayasa ve kanunlardır. Hukuk düzeninin sınırlarını yasama organı belirler. Modern demokrasilerde parlamento, demokratik bir yasama meclisidir ve temsil esasına dayanır.

Parlamentolar yapıları bakımından tek meclisli ya da çift meclislidirler. Parlamento yetkilerinin iki ayrı meclis tarafından birlikte kullanılmasını ve yasama yetkisinin bu iki meclis eliyle yerine getirilmesini ifade eden sisteme çift meclis sistemi denir.

Parlamentonun tek veya çift meclisten oluşması devletin temel kuruluşu, toplumun sosyal ve siyasi yapısı, içinde bulunduğu tarihi şartlar, bağlandığı siyasi ve iktisadi anlayışla ilgilidir.

Çift meclis sistemi, halkın ve aristokrasinin aynı zamanda temsil edilebilmesini sağlamak amacıyla İngiltere’de ortaya çıkmış ve daha sonraları, pratik faydaları sebebiyle, bazı ülkeler tarafından kabul görmüş bir sistemdir.

Çift meclis sistemi tarihsel gelişim içerisinde önce monarşilerde uygulanmaya başlamış ve Fransa’da parlamenter sistemde uygulanmasıyla daha sonraları parlamenter sistemlerde de uygulama alanı bulmuştur.

Ülkemizde çift meclis sistemi 1876 Anayasası ve 1961 Anayasaları döneminde uygulanmıştır.

Tezimiz üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yasama fonksiyonu ve yasama organı, ikinci bölümde çift meclis sistemi ve üçüncü bölümde ise Türkiye’de uygulaması ve uygulanabilirliği incelenmiştir.

**Anahtar Sözcükler**

1. Parlamento
2. Çift Meclis Sistemi
3. Parlamenter Sistem
4. Senato

### **ABSTRACT**

Parliament is a political body having legislative function. It makes the fundamental rules of law order. These fundamental rules are Constitution and acts. In this context, the legislative body determines the borders of law order. Parliament is a democratic legislative body and stands on the representative base in the modern democracies.

Parliaments are unicameral or two chamber system as to their structure. Two chamber systems are systems in which parliamentary power is used by two separate bodies and legislative function is fulfilled by these two bodies.

The structural character of the parliaments, being unicameral or two chamber system is related to the state's basic organization, social and political structure of the society, historical conditions and political and economic understanding.

Two chamber systems is arised in England for providing the representation of people and aristocracy concurrently and it is adopted by some countries for practical advantages afterwards.

In the historical development process, two chamber system is begun to apply in the monarchies firstly. Afterward it is applied in the parliamentary systems after used in parliamentary system by France.

Two chamber system is applied in the process of the Constitution of 1876 and the Constitution of 1961 in Turkey.

The structure of the thesis contains three chapters: "Legislative Function and Legislative Body", "Two Chamber System", "Application and Applicability in Turkey"

**Key words**

1. Parliament
2. Two Chamber System
3. Parliamentary System
4. Senate