



TÜRKİYE’DE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ ÜZERİNE BİR İNCELEME*

Emre KARAKUŞ** **Turan ŞENER*****

Öz

Demokratik rejimlerde yasama organı şüphesiz önemli bir yere sahiptir. Yasama organının tek meclisli mi yoksa iki meclisli mi olması gerektiği konusu siyaset bilimi ve anayasa hukukunda uzun yıllardır tartışılmakta ve bu konuda birçok çalışma yapılmaktadır. Çift meclisli yasama sistemi devlet gücünü sınırlandırmada etkili araçlardan biri olarak kabul edilir. Bu sistemin hem yürütme hem de yasama erkinin sınırlandırılmasını sağlayarak bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına almayı amaçladığı belirtilmektedir. Ayrıca yasama içinde ikinci bir meclisin kurulmasının güçler ayrılığı ilkesine katkıda bulunacağı öne sürülmektedir. Bu çalışmada çift meclisli yasama modelinin çoğulcu demokrasi açısından hayati bir öneme sahip olup olmadığı, ikinci meclisler hakkında öne sürülen olumlu ve olumsuz görüşler değerlendirilerek incelenmiştir. Ayrıca Türk siyasal hayatında 1876 Kanun-i Esasi ile Meclis-i Umumi içinde oluşturulan Ayan ve Mebusan Meclisi ile 1961 Anayasası ile Türkiye Büyük Millet Meclisi içinde kurulan Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi’nin yapıları, yetkileri, kuruluş nedenleri ve bu çift meclisli parlamento yapılarının uygulandığı dönemler ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Çift Meclis, Demokrasi, Yasama, Güçler Ayrılığı.

*06.08.2024 Tarihinde Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde Kabul Edilen Türkiye’de Çift Meclis Sistemi Üzerine İnceleme Adlı Tezden Türetilmiştir

** Yüksek Lisans, 58karakusemre@gmail.com, Antalya/Türkiye

*** Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fak., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, turansener@akdeniz.edu.tr, Antalya/Türkiye.

AN EXAMINATION ON THE DUAL PARLIAMENTARY SYSTEM IN TURKEY

Abstract

The legislative body has undoubtedly an important place in democratic regimes. The issue of whether the legislature should be unicameral or bicameral has been discussed in political science and constitutional law for many years and many studies have been conducted on this issue. The bicameral legislative system is accepted as one of the effective means of limiting state power. It is stated that this system aims to secure the rights and freedoms of individuals by limiting both executive and legislative power. It is also argued that the establishment of a second chamber within the legislature will contribute to the principle of separation of powers. In this study, whether the bicameral legislative model has a vital importance for pluralist democracy is examined by evaluating the positive and negative opinions put forward about the second chambers. As well as it is evaluated that the structures, powers, reasons for the formation and periods in which bicameral parliamentary system were implemented in Turkish political life, the Ayan and Mebusan Assembly, which were formed within the parliamentary general assembly with the 1876 Kanun-i Esasi, and the Republican Senate and National Assembly, which were formed within the Grand National Assembly of Turkey with the 1961 Constitution.

Key Words: *Bicameral System, Democracy, Legislation, Separation of Powers.*

GİRİŞ

Demokratik rejimlerde yasama organı kuşkusuz önemli bir role sahiptir. Yasama erkinin tek meclisli mi yoksa çift meclisli mi olması gerektiği uzun yıllardır anayasa hukuku ve siyaset biliminin temel tartışma konularından biridir. Meclisler yasama yetkisini elinde bulunduran organlardır. Günümüzdeki anlamıyla meclislerin ortaya çıktığı ilk yer ise İngiltere'dir. 1961 Anayasası'nın 1950'li yıllarda Türkiye'de yaşanan siyasal olayların tekrarlanmasını önlemek amacıyla hazırlandığı söylenebilir. Bu anayasayı hazırlayanlar yürütme erkinin

keyfi uygulamalarını denetlemek için birçok denge ve denetim mekanizması oluşturmuşlardır. 1961 Anayasası geleneksel liberal demokrasi teorisi ve çoğulcu demokrasi ilkeleri doğrultusunda şekillendirilmiştir. Bu doğrultuda hükümetin dengeli bir şekilde hareket etmesini sağlamak ve çoğunluğun yol açabileceği olası tehlikeleri önlemek amacıyla yasama erki içinde ikinci bir meclisin kurulması benimsenmiştir. Bu amaçla oluşturulan Cumhuriyet Senatosu mevcut sorunlara çözüm sunması umuduyla yasama yapısına eklenmiştir ve 1961-1980 yılları arasında Türk siyasetinde yer almıştır. Ancak bu süre boyunca Cumhuriyet Senatosu hem anayasanın uygulayıcıları hem de akademik çevreler tarafından yetkileri ve işlevleri açısından çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Sonuç olarak 1982 Anayasası ile beklenen yararı sağlamadığı gerekçesiyle Cumhuriyet Senatosu kaldırılmıştır. Günümüzde yasama içinde kurulacak işlevsel bir ikinci meclisin yasama faaliyetleri süresince siyasal kontrol mekanizması işlevi üstlenerek önemli katkılar sağlayabileceği düşünülmektedir. Böyle bir meclis sayesinde yasama erkinin daha rasyonel ve etkili hale gelebileceği, temsildeki adaletsizliklerin giderilebileceği ve kanunların daha nitelikli oluşturulmasına katkıda bulunabileceği öngörülmektedir. Bu sayede temel hak ve özgürlükler daha iyi güvence altına alınarak Anayasa’nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesi daha güçlü şekilde işler hale gelebilir. Ayrıca iki meclisli yapının yargısal denetim ihtiyacını azaltabileceği ve yasama ile yürütme arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları çözmede işlevsel olabileceği varsayımı ikinci bir meclisin yeniden değerlendirilmesi gerekliliğini gündeme getirmektedir. 2017 yılında Türkiye’de gerçekleştirilen Anayasa referandumu ile parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmesi de bu tartışmayı etkilemiştir. Başkanlık sistemi sert güçler ayrılığını gerektirdiğinden, yasama içinde kurulacak bir ikinci meclisle yasamanın yürütme karşısında daha güçlü ve denetleyici bir konuma gelmesi sağlanabilir. Ayrıca güçler ayrılığı ilkesi yalnızca yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrılığı

değil yasama içinde ikinci bir meclis oluşturarak birinci meclisin denetlenmesini de kapsayabilir.

Bu çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden biri olan tarihsel araştırma yöntemi tercih edilmiş ve araştırma sürecinde birincil kaynaklar, ikincil kaynaklar ve resmi belgelerden yararlanılmıştır. 1961 ve 1980 yılları arasında Türk siyasal hayatında büyük umutlarla kurulan Cumhuriyet Senatosu'nun kuruluş amaçları, beklenen faydaları neden sağlayamadığı ve hangi gerekçelerle kaldırıldığı incelenmiştir. Ayrıca Türkiye'de yeniden işlevsel bir ikinci meclisin yasama erki içinde hangi nedenlerle ve nasıl bir yapıda oluşturulması gerektiği üzerine bir tartışma yürütülmüştür. Çalışmanın birinci bölümünde, çift meclis kavramı ve tarihçesi ele alınmış; çift meclis sisteminin ortaya çıkış nedenleri incelenmiştir. Son olarak çift meclis sistemine dair öne sürülen görüşlere yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde Türk Anayasa tarihinde ikinci meclisler ele alınmıştır. Kanun-i Esasi ile kurulan iki meclisli yasama modeli çerçevesinde Ayan Meclisi ve Mebusan Meclisi yetki ve yapıları açısından değerlendirilmiş, 1909'da Kanun-i Esasi'de yapılan değişiklikler yasama organı bağlamında incelenmiştir. 27 Mayıs 1960 darbesinin ardından yapılan anayasa hazırlıkları incelendikten sonra 1961 Anayasası ile kurulan çift meclis modelinde yer alan Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi yapısı ve yetkileri açısından değerlendirilmiştir. Daha sonra 1982 Anayasası hazırlık süreci ve çift meclis sistemine yöneltilen eleştiriler tartışılmıştır. Son olarak 1982 Anayasası'ndan günümüze çift meclisli parlamento yapısının yeniden kurulmasına dair görüşlere yer verilmiştir. Çalışmanın sonuç bölümünde yapılan inceleme sonucunda elde edilen değerlendirmelere yer verilmiş ve Türkiye'de neden çift meclisli bir parlamento yapısının benimsenmesi gerektiğine dair görüşlerimiz sunulmuştur.

1. ÇİFT MECLİS SİSTEMİ VE ORTAYA ÇIKIŞI

1.1. Çift Meclis Kavramı ve Kısa Tarihi

Anayasa ve anayasacılık kavramları modern dönemde gelişen siyasi düzenlemelerden doğmuştur. Geçmişte devlet idaresini düzenleyen bazı hukuki kurallar bulunsa da günümüzdeki anlamıyla anayasalardan bahsetmek olanaksızdır. İlk yazılı anayasa olarak kabul edilen belge İngiltere’deki iç savaş sırasında hazırlanan ve kısa bir süre yürürlükte kalan “Instrument of Government” (Hükümet Aracı) olarak adlandırılan metindir. Bu metin yazılı anayasaların ortaya çıkışını işaret eder ve modern anayasacılığın temelini meydana getirmiştir. Modern anlamda ilk anayasa örnekleri ise 1787’de Amerika Birleşik Devletleri’nde ve 1791’de Fransa’da ortaya çıkmıştır. 19. ve 20. yüzyıllarda anayasacılık fikri yaygınlaşarak pek çok ülkenin kendi anayasasını oluşturmasına yol açmıştır. Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye’nin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi 1876’da ilan edilmiş olup Osmanlı-Türk anayasal tarihinin başlangıcı olarak kabul görmektedir (Özbudun, 2018: 3-4). Anayasacılık devlet iktidarının sınırlandırılması ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin devlet karşısında korunması amacı güden bir düşüncedir. Bu anlayış normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan ve değiştirilmesi yasalara göre daha zor olan kendini "anayasa" olarak tanımlayan katı bir yasanın oluşturulmasını öngörmektedir. Birey hak ve özgürlüklerinin sert bir anayasa ile korunması, anayasal hükümlere aykırı yasaların nasıl engelleneceği ve eğer böyle yasalar yapılmışsa bu aykırılıkların nasıl giderileceği sorularını gündeme getirir. İşte bu noktada siyasal ve yargısal denetim mekanizmaları devreye girmektedir. Siyasal denetim bir yasanın meclisteki yapım sürecinde veya meclisin onayına sunulmasının ardından devlet başkanına sunulduğu aşamada gerçekleştirilen denetimdir. Bu denetim öncelikle yasalaşma sürecinde önemli rol oynayan komisyonlar özellikle Anayasa Komisyonu aracılığıyla sağlanmaktadır. Ayrıca

yasama organının çift meclisli bir yapıya sahip olması da denetim işlevi görmektedir. Devlet başkanının anayasa aykırılığı gerekçesiyle bir yasayı onaylamayıp yeniden görüşülmesi için meclise geri göndermesi de bu süreçte bir denetim mekanizması olarak işlev görmektedir. Çift meclis düşüncesinin kamu hukukunun kavram ve kurumlarıyla yakından bağlantılı olduğu ifade edilmektedir. Hukuk devleti, demokrasi teorisi, bireysel hak ve özgürlükler ile güçler ayrılığı ilkesi gibi temel kavramlardan bağımsız değerlendirilmemelidir (Gözler, 2018: 31; Uran, 2008: 23-24).

1.2. Çift Meclis Sistemine Dair Öne Sürülen Fikirler

Anayasa hukukunda uzun süredir tartışılan konulardan biri federal sistemle yönetilmeyen devletlerde çift meclisli bir parlamento sisteminin gerekliliğidir. Bu tartışmalar sonucunda çift meclisli sistemin fayda ve zararları üzerine farklı görüşler ortaya atılmış olup bu konu günümüzde de güncelliğini korumaktadır (Uran, 2008: 30).

1.2.1. Çift Meclis Sisteminin Faydalı Olduğuna Dair Görüşler

1.2.1.1. Aristokratik Geleneğin Yasama Erki İçerisinde Temsilinin Sağlanması İstenmesi

Bir ülkede meclisin tek ya da çift kanatlı olması o toplumun sosyal ve politik yapısıyla, tarihsel arka planıyla, temel kuruluş ilkeleriyle ve politik ve ekonomik görüşleriyle doğrudan bağlantılıdır. Bu nedenle çift meclis sisteminin, tüm toplumsal kurumlarda olduğu gibi bir kuraldan ziyade, toplumun uygulamada ortaya çıkan özgün koşulları tarafından şekillendiği söylenebilir. Çift meclis sisteminin doğuşunu zorunlu kılan en temel sebebin toplum içinde yer alan belirli bir zümrenin yani aristokrasinin yasama sürecinde temsil edilmek istenmesi olduğu belirtilmiştir. Montesquieu ve birçok düşünür toplumun ruh

halinin sürekli değiştiğini ve çoğunluğun hata yapmaya yatkın olduğunu vurgulamış, bu nedenle ülke yönetiminin aristokrasiye bırakılmasının gerekliliğini savunmuşlardır. Bu düşünürler çoğunluğun yanlış kararlarını engellemek ve akılcı bir yönetim oluşturmak adına halkı temsil eden bir meclisin yanı sıra bilgeliği, kültür seviyesini, serveti ve soyluluğu simgeleyen bir diğer meclisin de yasama sistemi içerisinde bulunması gerektiğini belirtmişlerdir (Arsel, 1954: 81). Son olarak çift meclis sistemini benimsemiş birçok ülkede aristokratlar veya belirli bir zümrenin temsil edilmesi fikri bulunmamakla birlikte bu düşünce yalnızca çift meclis sisteminin ortaya çıktığı İngiltere’de mevcuttur.

1.2.1.2. Azınlığın Çoğunluğa Karşı Korunması Amacı

Demokrasi düşüncesinin dünyada hızla benimsenip kabul edilmesiyle birlikte azınlığın çoğunluğa karşı korunması fikri önem kazanmaya başlamıştır. Çünkü gelişen demokratik sistemle meşruiyetin kaynağı doğrudan vatandaşın kendisi olmuştur. Vatandaşlar özellikle seçimler başta olmak üzere çeşitli mekanizmalar aracılığıyla siyasette karar verici bir rol üstlenmiş ve rejimin temel unsurlarıyla birlikte sistemin sürdürülebilirliğinde aktif bir görev almıştır (Şener, 2020: 1-2). Özellikle demokrasiyi tam anlamıyla uygulamaya çalışan ülkelerde halkın sınırsız gücünü sınırlandırmak amacıyla ikinci bir meclis kurulmasının gerekliliği dile getirilmiştir. Bazı düşünürler yalnızca bir kişinin değil, çoğunluğun da diktatörlüğünden çekinmektedir. Ayrıca demokrasiyi düzensizlik ve kaos kaynağı olarak görenler de vardır. Bu düşünürler, ortaya çıkabilecek sakıncaları en aza indirmenin yollarını aramış; kimileri seçim sistemi aracılığıyla bu riskleri kontrol etmeyi önerirken, kimileri de ikinci bir meclisin oluşturulmasını savunmuştur (Arsel, 1954: 82). Çift meclis sistemi, birinci meclisin sınırsız güç kullanmasını engellemeyi ve orada kabul edilen yasaların hem yerindelik hem de anayasaya uygunluk açısından ikinci meclis tarafından denetlenmesini amaçlar. Tek meclisin tüm yetkileri elinde toplayıp ulusal iradeyi tek başına temsil ettiği

varsayımıyla, kendi gücüne sınır koymayı kabul etmeyeceği öngörülmektedir. Bu nedenle, egemenliğin dengeli bir şekilde kullanılması amacıyla ikinci bir meclis oluşturulmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Yasama erkinin devlet organizasyonunda çok güçlü hale gelmesi durumunda, meclisin yetkilerine sınır getirilmesine karşı çıkabileceği ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale edebileceği, hatta bu hakları tamamen ortadan kaldırma riskinin oluşabileceği vurgulanmıştır. Bu yüzden, ikinci bir meclisin denetim mekanizması olarak işlev göreceği ifade edilmiştir. Bu görüşü destekleyenler, yasama organının çift kanatlı bir yapıya sahip olmasının kuvvetler ayrılığı ilkesini güçlendireceğini ve ikinci meclisin tek meclis egemenliğine karşı bir güvence olacağını düşünmektedir. Böylece çift meclis sistemi, liberal demokrasinin unsurlarından biri olarak görülmektedir. Benzer görüşler, çift meclisli yasama sisteminin demokrasinin gelişimine önemli katkılar sağlayacağını da ifade etmektedir. Çoğulcu demokrasi anlayışının güçlendirilmesi açısından çift meclisli parlamento sisteminin yararlı olacağı fikri öne çıkmaktadır (Uran, 2008: 30; Teziç, 2003: 373).

1.2.1.3. Yasama ve Yürütme Organları Arasında Meydana Gelebilecek Olan Çatışmaları Ortadan Kaldırma Amacı

Kuvvetler ayrılığı ilkesini benimseyen ülkelerde yasama ve yürütme erkleri arasında sık sık çatışmalar ve anlaşmazlıkların yaşandığı belirtilmektedir. Bu iki erk arasındaki anlaşmazlıkları çözebilecek veya mücadeleleri dengeleyebilecek bir organ bulunmadığında, bu durumun ülke yönetiminde büyük sorunlara yol açabileceği öne sürülmektedir. Çift meclisli yasama sistemine sahip ülkelerde ise meclislerden biri, yürütme ile diğer meclis arasında çıkan anlaşmazlıklarda hakem rolünü üstlenip uzlaşma sağlamaya çalıştığında, devletin işleyişinin daha etkin ve verimli olabileceği savunulmaktadır (Arsel, 1954: 86; Karadayı, 1960: 501).

1.2.1.4. Yasama Faaliyetlerinin Niteliğini Arttırma Çabası

Çift meclisli parlamento sisteminin yasaların oluşturulması ve karar alma süreçlerinde daha iyi sonuçlar doğurduğu öne sürülmektedir. Bu sistemde, birinci meclisin aldığı kararların ikinci meclis tarafından titizlikle incelenmesi, birinci meclisin aceleci tavırlarına karşı bir denge unsuru oluşturarak yasama sürecinde akılcılığın ön planda tutulmasını sağlayacağı ifade edilmektedir. Ayrıca meclislerden birinden kaynaklanan hataların diğer meclis tarafından düzeltilmesiyle, anayasa ve insan haklarına aykırı yasaların kanunlaşması önlenir. Böylece anayasanın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesi daha etkin bir şekilde uygulanabileceği dile getirilmiştir (Arsel, 1954: 87-88). Tocqueville, Esmein ve Bryce gibi ünlü düşünürler, iki meclisli sistemi savunurken en önemli gerekçelerden birini, mecliste aceleyle hazırlanmış ve yeterince tartışılmadan onaylanan yasaların ikinci meclis tarafından denetlenmesi olarak ifade etmişlerdir. Bu sistemde, gerekli görüldüğünde ikinci meclisin müdahale edebilme olanağı sağlanmakta böylece yasaların daha sağlıklı bir süreçten geçmesi mümkün hale geldiği belirtilmiştir (Yavuz ve Bülbül, 2012: 223).

1.2.1.5. Federal Devletlerde Federasyonu Oluşturan Federe Devletlerin Temsil Edilebilmesi Amacı

Çift meclisli parlamento sisteminin federal yapıya sahip ülkelerde zorunlu olarak uygulandığı belirtilmektedir. Bunun nedeni, federal yapıli ülkelerde, federal devlet ve federe devlet olarak iki ayrı yönetim yapısının bulunmasıdır. Bu durumda, vatandaşların temsili ile federe devletlerin temsili olmak üzere iki farklı temsil ihtiyacı doğmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde Temsilciler Meclisi tüm vatandaşları temsil ederken, Senato ise her federe devletin eşit sayıda seçtiği senatörlerden oluşur ve federe devletlerin temsiliini sağlamaktadır (Karadayı, 1960: 501; Yavuz ve Bülbül, 2012: 222). Bu nedenle federal sistemi benimsemiş tüm devletlerde yasama erki iki ayrı meclisten

oluşmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Rusya, Arjantin, Brezilya, Hindistan gibi ülkelerde bu sistem uygulanmaktadır (Inter-Parliamentary Union, 2024).

1.2.2. Çift Meclis Sistemi Hakkında Olumsuz Görüşler

1.2.2.1. Ulusal Egemenliğin Yalnızca Tek bir Meclis Aracılığıyla Temsil Edileceği Fikri

Çift meclisli parlamento sistemine karşı çıkan düşünürler, ulusal egemenliğin yalnızca tek bir meclis aracılığıyla temsil edilebileceğini savunmuşlardır. Onlara göre ulus iradesinin iki ayrı mecliste temsil edilmesi, bu iradeyi böler ve iki farklı meclis kanadı ulusal egemenliği aynı bilinçle temsil edemez. Bu nedenle, ulus iradesinin yalnızca bir mecliste temsil edilmesinin daha faydalı olacağı görüşünü ileri sürmüşlerdir (Uran, 2008: 34). Franklin gibi bazı düşünürler, çift meclisli parlamento sistemini, birbirlerine ters yönde çekişen iki atla hareket eden bir arabaya benzetmişlerdir. Bu düşünürler, iki meclisli sistemi, iki başı olan bir bedene benzeterek, böyle bir yapının belirli bir iradesi olmayan bir vücut oluşturduğunu ifade etmişlerdir. Çift meclis sistemini savunan Esmein, Duguit ve Barthelemy gibi düşünürler, bu eleştiriye şu şekilde cevap vermişlerdir: Ulus, egemenlik hakkını yalnızca kendi içinden seçeceği temsilciler aracılığıyla kullanabilir. Dolayısıyla bu temsilcilerin iki ayrı grup olarak görev yapıyor olmaları, ulusal egemenliğin farklı şekilde temsil edilmesine yol açmaz. Bu görüşlerinin gerekçesi olarak ise, her iki meclisin de egemenlik hakkını ortaklaşa ve ulus adına kullanacaklarını ifade etmişlerdir (Arsel, 1954: 90).

1.2.2.2. İki Meclisin Birbirine Benzeyeceği Fikri Sebebiyle Gereksiz Olacağı Görüşü

Çift meclisli sisteme yönelik en önemli eleştirilerden biri, genel oya dayalı seçim modeline göre oluşturulan iki meclisin her yönden birbirine benzer olacağıdır. Bu eleştiriye göre iki ayrı meclisin aynı görüş ve iradeyi temsil edeceği, dolayısıyla benzer tutumlar sergileyeceği ve bu nedenle yasama erki içinde ikinci bir meclisin gereksiz olacağı savunulmaktadır. İlk bakışta bu eleştirinin büyük bir doğruluğa sahip olduğu düşünülebilir. Ancak demokrasinin temel ilkesi olan genel oya dayalı seçim sistemi, belirli şartları taşıyan her vatandaşa seçme ve seçilme hakkı tanır. Bu durumun bir sonucu olarak, her iki mecliste de seçimler aynı şekilde yapılacak ve bu da her iki meclisin benzer bir yapıya sahip olmasına neden olacaktır. Burada kastedilen "aynı yapı", soyluluk veya atama yoluyla oluşturulmuş iki meclis arasındaki farkı ortadan kaldıran bir yapıyı ifade etmektedir (Arsel, 1954: 90-91).

1.2.2.3. Yasama Faaliyetlerini Zorlaştıracığı ve Yavaşlatacağı Görüşü

Yasama erkinin çift meclisten oluşmasının yasama faaliyetlerini zorlaştırıp ağırlaştıracağı ifade edilmektedir. Bu görüşü savunanlar mevcut yasama faaliyetlerinde hızın artırılması için gerekli yöntemlerin bulunması gerektiğini tek meclisli sistemlerde ise yasaların daha kolay bir şekilde çıkarıldığını belirtmektedirler. Buna göre, ikinci bir meclisin oluşturulmasının birinci meclisi yavaşlatarak yasama sürecini aksatmaktan başka bir fayda sağlamayacağını savunmaktadırlar. Ayrıca ikinci meclislerin ekonomik açıdan da sorun yaratacağı vurgulanmaktadır (Teziç, 2003: 373). Ancak burada vurgulanması gereken bir nokta vardır: Bir ülke için istenen şey, çok sayıda yasaya sahip olmak değildir. Devlet işleyişini bozacak, anayasaya ve insan haklarına aykırı yasaların kabul edilmesinden, yasama sürecinin ağırlaşması nedeniyle kanunların daha geç çıkması tercih edilebilir bir durum olarak değerlendirilmiştir. Az ama kaliteli

yasalar sistemi çok ama niteliksiz yasalar sistemine tercih edilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Arsel, 1954: 92).

1.2.2.4. İkinci Meclislerin Birinci Meclislere Göre Daha Muhafazakâr Olması

Çift meclis sistemine yönelik eleştirilerden biri de ikinci meclislerin mutlaka muhafazakâr bir politika izleyeceği ve bunun karşıtı olan politikaları reddedeceği görüşüdür (Arsel, 1954: 96). Çift meclisli parlamento sistemlerinde ikinci meclisin daha muhafazakâr bir yapıya sahip olması nedeniyle, toplumun çağdaşlaşma sürecini engellediği ve toplumsal yeniliklere karşı bir engel oluşturduğu ifade edilmektedir. Bu durum, ikinci meclisin birinci meclise kıyasla daha muhafazakâr olmasının tehlikeli bir sonuç doğurabileceği şeklinde yorumlanmaktadır (Teziç, 2003: 373).

2. TÜRK ANAYASA TARİHİNDE İKİNCİ MECLİSLER

2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi şeklen bir anayasa olsa da demokratik bir anayasa olarak kabul edilemeyeceği belirtilmiştir. Buna gerekçe olarak da bir kurucu meclis tarafından oluşturulmaması ve referanduma sunulmayışı sebep olarak gösterilmektedir. “Ferman Anayasa” olarak da bilinen Kanun-i Esasi, egemenlik yetkisini vatandaşlara değil Padişaha vermektedir. Bakanlar Kurulu üyelerinin atanması ve görevden alınması yetkisi Padişaha aittir ve kurul meclise değil Padişaha karşı sorumludur; bu nedenle meclisin güvenoyu veya güvensizlik oyu verme yetkisi yoktur. Tam anlamıyla bir parlamenter sistem oluşturulmayan bu düzende yürütme gücü büyük ölçüde Padişaha verilmiş ancak Padişah herhangi bir sorumluluk taşımamaktadır (Ataay, 2020: 70-71; Özbudun, 2009: 26). Kanun-i Esasi ile Meclis-i Umumi adıyla bir yasama organı kurulmuş ve çift meclisli parlamento sistemi Türk siyasal hayatına girmiştir. Meclis-i Umumi Ayan

Meclisi ve Mebusan Meclisi olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. 19 Mart 1877’de Sultan II. Abdülhamid’in açılış konuşmasıyla meclis çalışmalarına başlamıştır. Mebusan Meclisi’nde 47’si Gayrimüslim olmak üzere toplam 119 Mebus, Ayan Meclisi’nde ise 11’i Gayrimüslim olmak üzere toplam 36 Ayan bulunmaktadır (Uran, 2008: 194).

2.1.1. Ayan Meclisi

Ayan Meclisi üyeleri, çoğunlukla bürokrasi ve ordudan gelen, devletin üst düzey kademelerinde görev almış bireylerden oluşmuştur. Üyelerin büyük bir kısmı 50 ile 70 yaşları arasındadır ve çoğu, belirli bir aileden gelmekte olup, Padişah tarafından belirlenmemiştir. Bu nedenle aristokratik bir yapıya sahip değildir. Ayrıca Ayan Meclisi günümüzdeki senatolara benzer bir işlevi yerine getirdiği söylenebilir. Ayan Meclisi Başkanı ve üyeleri Mebusan Meclisi üyelerinin üçte birini geçmemek kaydıyla doğrudan Padişah tarafından atanır. Ayan Meclisi üyelerinin görev süreleri sınırsız olup üyelik ömür boyudur. Kanun-i Esasi, yeni bir yasa önerisi sunma ya da mevcut yasalar üzerinde değişiklik yapma yetkisini Bakanlar Kuruluna vermiştir. Ayan ve Mebusan Meclisleri de kendi görev alanlarına giren konularda yasama faaliyetlerinde bulunma hakkına sahiptir. Ancak hem Ayan hem de Mebusan Meclislerinin yasama faaliyetlerinin yürütülmesi, Sadaret Makamı aracılığıyla Padişahın onayına bağlıdır. Kanun-i Esasi’nin belirtilen maddeleri incelendiğinde, Padişahın yasalar üzerinde mutlak bir veto hakkına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Padişah, kendisine gönderilen yasa tasarılarını hem onaylama hem de veto etme yetkisine sahiptir. Ayrıca Kanun-i Esasi’de Padişahın kanunları onaylama veya veto etme için belirli bir süre sınırı öngörülmemiştir. Bu durumda Padişah herhangi bir süre kısıtı olmadan yasa tasarıları üzerinde herhangi bir işlem yapmayarak, yasaların yürürlüğe girmesini engelleyebileceği ifade edilmiştir (Uran, 2008: 194-195; 1876 Kanun-i Esasi). Kanun-i Esasi’ye göre, Ayan Meclisi, soru, gensoru ve meclis

soruşturması gibi yasama organının denetim araçlarını kullanma yetkisine sahip değildir. Bu denetim araçları yalnızca Mebusan Meclisi tarafından kullanılabilir. Ancak, Ayan Meclisi, Bakanlar Kurulunu, Temyiz Mahkemesi Başkanı ve üyelerini Padişaha karşı eylemleri nedeniyle yargılayabilen Divan-ı Ali'ye üye gönderebilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nun yüksek mahkemesi olan Divan-ı Ali'nin toplam 30 üyesi bulunmakta olup, bunlardan 10'u Ayan Meclisi üyesidir. Ayan Meclisi'nin bir diğer önemli yetkisi ise anayasayı yorumlama yetkisidir (Uran, 2008: 196-197; 1876 Kanun-i Esasi).

2.1.2. Mebusan Meclisi

Kanun-i Esasi ile yasama organı olarak kurulan Meclis-i Umumi'nin bir diğer kanadı Mebusan Meclisi'dir. Mebusan Meclisi üyeleri, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki her 50.000 erkek nüfusa bir temsilci olacak şekilde belirlenmiştir. Mebusan Meclisi seçimleri dört yılda bir yapılır ve gizli oy ilkesi benimsenmiştir. Ancak Mebusan Meclisi üyeleri doğrudan seçmenler tarafından seçilmez. İki dereceli bir seçim sistemi uygulanır. Ayrıca genel oy ilkesine yer verilmemiş, yalnızca emlak sahibi ve vergi ödeyen bireylere oy hakkı tanınmıştır. Meclis üye seçimlerinde basit çoğunluk sistemi uygulanmıştır. Mebusan Meclisi seçimle göreve gelen ilk Osmanlı Meclisi olma özelliğine sahiptir (Tanör, 2020: 137; Uran, 2008: 197). Anayasada hükümetin Mebusan Meclisine karşı sorumluluğu açıkça belirtilmemiştir. Ancak Padişah, istediği zaman Mebusan Meclisi'ni feshetme yetkisine sahiptir. Eğer Bakanlar Kurulu ile Mebusan Meclisi arasında bir anlaşmazlık çıkarsa ve Bakanlar Kurulu, kendi görüşünde ısrar eder, Mebusan Meclisi ise bu görüşü çoğunluk oylarıyla defalarca reddederse, Padişah, Bakanlar Kurulunu değiştirme ya da Mebusan Meclisi'ni feshederek yeni seçimler yapma yetkisine sahiptir (Uran, 2008: 197-198; 1876 Kanun-i Esasi).

2.1.3. 1909 Kanun-i Esasi’de Yapılan Değişiklikler

İttihat ve Terakki Cemiyeti, 31 Mart İsyanını bastırdıktan sonra Kanun-i Esasi’de kapsamlı değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bu değişikliklerle Osmanlı İmparatorluğu mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçiş yapmıştır. Anayasa üzerinde yapılan bu düzenlemeler politik sistemi köklü şekilde değiştirdiğinden dolayı bazı yazarlar tarafından 1909’da kabul edilen bu anayasa değişiklikleri "1909 Anayasası" olarak adlandırılmıştır (Tanör, 2020: 192; Ataay, 2020: 95). 1909 yılında Kanun-i Esasi’de yapılan değişikliklerle Padişahın yetkileri sınırlandırılmış, Mebusan Meclisi’nin yetkileri ise artırılmıştır. Bu değişikliklerle Bakanlar Kurulu’nun Mebusan Meclisi’ne karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Padişahın, meclisi feshetme yetkisi Ayan Meclisi’nin onayı şartına bağlanmıştır. 1909 Anayasa değişiklikleriyle meclis üyelerinin yasa teklifi sunabilmesi için Padişahın onay alma şartı kaldırılmıştır. Bu düzenlemelerle Padişahın mutlak veto yetkisi, geciktirici ve zorlaştırıcı bir vetoya dönüştürülmüştür. Artık hem Mebusan Meclisi hem de Ayan Meclisi tarafından onaylanan bir yasa, Padişah tarafından iki ay içinde yayımlanmalı veya müzakere için meclise geri gönderilmelidir. Geri gönderilen yasa tasarısının kanunlaşabilmesi için ise her iki meclisin 2/3 nitelikli çoğunluğunun onayı gerekmektedir. Bu değişiklikler, Padişahın yönetimdeki etkisinin azaldığını göstermektedir. 1909 yılında Kanun-i Esasi’de yapılan değişikliklerle Osmanlı İmparatorluğu, mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçmiştir. Bu değişikliklerle Padişahın yetkileri büyük ölçüde sembolik hale getirilmiş, yasama ve yürütme organlarının görev ve yetkilerinde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Böylece kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiş ve parlamenter modelin temel özellikleri Türk anayasa hukukuna girdiği söylenebilir. 8 Ağustos 1909’da gerçekleştirilen bu anayasa değişiklikleri, Kanun-i Esasi’yi köklü biçimde dönüştürdüğünden, bazı yazarlar tarafından bu metin "1909 Anayasası" olarak adlandırılmaktadır (Uran, 2008: 198-200; 1909 Kanun-i Esasi).

2.2. Cumhuriyet Dönemi

2.2.1. 27 Mayıs 1960 Darbesi Sonrası Anayasa Hazırlıkları

27 Mayıs darbesinin ardından, Milli Birlik Komitesi bir hukuk heyeti kurarak yeni bir anayasa tasarısı hazırlamayı görev olarak vermiştir. İstanbul Komisyonu, bu tasarıda yasama erki içerisinde ikinci bir meclis oluşturulmasını önermiş ve bu mecliste seçimle iş başına gelmeyen üyelerin de bulunması gerektiğini belirtmiştir. Aynı dönemde, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi akademisyenleri de bir anayasa taslağı hazırlayarak ikinci meclisin tüm üyelerinin seçimle belirlenmesini önermiştir. İstanbul Komisyonu'nun mesleki temsile dayalı ikinci meclis önerisi ise antidemokratik olarak eleştirilmiştir. Bu süreçte 1950-1960 yılları arasındaki iktidar tecrübelerinden kaynaklanan tek meclisteki çoğunluk gücünün yarattığı problemleri dengelemek amacıyla, yasama erkinin daha dikkatli ve ölçülü olmasını sağlamak için ikinci bir meclis önerisi ağırlıklı olarak dile getirilmiştir (Erdem ve Tunçkaşık, 2023: 167-168; Ataay, 2020: 185). Oluşturulan Anayasa tasarısında, ikinci bir meclisin kurulması gerektiği, demokratik sistemin güvence altına alınması ve siyasi bunalımların çözülmesi için önemli bir adım olarak vurgulanmıştır. İkinci meclisin farklı bir yapıda oluşturulmasının istikrar sağlayacağı belirtilmiş, İstanbul Komisyonu'nun önerdiği mesleki temsile dayanan modelin ise demokratik sistemle uyumsuz olduğu için kabul edilmemiştir (Temsilciler Meclisi, 1961: 5). Ayrıca 1961 Anayasası ile güçler birliği ilkesi yerine güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiş, Yüksek Seçim Kurulu ve Anayasa Mahkemesi gibi kurumlar Anayasada yer almıştır (Kılınç ve Şener, 2022: 75).

2.2.2. 1961 Anayasasıyla Oluşturulan Çift Meclis Modeli

1961 Anayasası ile çift meclis modeli benimsenmiştir. Anayasaya göre, yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiş olup bu meclis Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi olarak ikiye ayrılmıştır (1961 Anayasası Madde 53).

2.2.2.1. Cumhuriyet Senatosu’nun Yapısı ve Yetkileri

1961 Anayasası'na göre Millet Meclisi'nin tüm üyeleri doğrudan halk tarafından seçilirken, Cumhuriyet Senatosu üyelerinin bir kısmı halkoyu ile seçilir, bazı üyeleri ise seçimle iş başına gelmez. Cumhuriyet Senatosu, halkoyu ile seçilen 150 üyeye sahip olup ayrıca genel oyla seçilmeyen üyelerden oluşur. Bu üyeler, Kontenjan Senatörleri ve Tabii Üyeler olarak adlandırılır. Kontenjan Senatörleri, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir ve sayıları 15'tir. 1961 Anayasası'na göre Cumhuriyet Senatosu'ndaki 150 üyenin 1/3'ü her iki yılda bir yapılan ara seçimlerle yenilenir böylece kamuoyundaki değişikliklerin Senato'ya hızlı bir şekilde yansımın sağlanacağı ifade edilmiştir. Ancak, boşalan üyelikler için ara seçim yapılmaz, seçilen senatör, yerine seçilen senatörün görev süresini tamamlar. Cumhuriyet Senatosu'nda, halkoyu ile seçilen üyeler için çoğunluk, Millet Meclisi'nde ise nispi temsil modeli uygulanır. Senato seçiminde çoğunluk modelinin tercih edilmesinin nedeni, genel oyla seçilen senatör sayısının az olması ve bazı şehirlerin yalnızca bir veya iki senatör seçmesiyle, nispi temsilin de çoğunluk modeli gibi işlemesi olduğu belirtilmiştir. Cumhuriyet Senatosu'ndaki kontenjan üyeleri, Cumhurbaşkanı tarafından seçilir ve 15 üyeden en az 10'unun bağımsızlar arasından seçilmesi gerekmektedir. Bu üyeler, halkoyu ile seçilen senatörlere karşı denge unsuru olarak belirlenmiş ve 6 yıl görev yapmaktadırlar. Kontenjan üyeleri yükseköğrenim şartı olmaksızın seçilebilir ancak seçilen kişilerin önemli hizmetlerde bulunmuş ve 40 yaşını doldurmuş olmaları gerekir. 1961 Anayasası'nın 70. maddesine göre, eski Cumhurbaşkanı ve Milli Birlik Komitesi Başkan ve Üyeleri Cumhuriyet

Senatosu'nda tabii üye olarak yer alırlar. Anayasa komisyonu eski cumhurbaşkanlarının tabi senatör olarak belirlenmesinin sebebini, uzun süre devlet yönetmiş kişilerin bilgi ve deneyimlerinden faydalanılmasının senatonun etkinliğini artıracığı ve Cumhurbaşkanı'nın bağımsız bir şekilde görev yapmasını sağlamak amacıyla bu düzenlemenin yapıldığını belirtmiştir (Uran, 2008: 221-223; 1961 Anayasası, Madde: 70). 1961 Anayasası'na göre Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı bakımından eşittir. 79. maddeye göre milletvekilleri ve senatörler, meclis faaliyetlerinde yaptıkları oy ve söylemlerden, dile getirdikleri fikirlerden sorumlu tutulamazlar. 81. maddede ise yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve üyeliğin sona ermesi konusunda Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu arasında bir fark bulunmadığı belirtilmiştir (Uran, 2008: 224-225; 1961 Anayasası, Madde: 79-81).

Cumhuriyet Senatosu'nun tek başına kullandığı yetkiler bulunmaktadır. 1961 Anayasası'na göre Cumhuriyet Senatosu üyeleri, başbakan ve bakanlara yazılı ve sözlü soru sorma hakkına sahipken, hükümete gensoru verme yetkisine sahip değildir. Gensoru hakkının yalnızca Millet Meclisi üyelerine verilmesinin nedeni Millet Meclisi'nin tüm üyelerinin genel oyla seçilmesi, ancak Cumhuriyet Senatosu üyelerinin atama veya tabii üyelik yoluyla göreve gelmesidir. Bu yüzden Senato'nun, genel oyla seçilen üyelerin tercihleriyle tam uyumlu olmaması nedeniyle gensoru hakkı verilmediği belirtilmiştir (Resmi Gazete, 1964: 9-10; Özgişi, 2012: 93). Cumhuriyet Senatosu tek başına kullandığı bir diğer yetki olarak genel görüşme hakkına sahiptir. Genel görüşme, iktidarın ya da herhangi bir bakanın faaliyetlerinin müzakere edilmesi için düzenlenir. Bu talep en az beş senatörün imzasıyla başkanlık makamına iletilen bir önergeyle yapılır. Cumhuriyet Senatosu'nun denetim araçlarından biri de Senato araştırmasıdır. Bu araç, yasama erkinin yürütme erkini denetlemesinde önemli bir rol oynar. Diğer denetim araçları genellikle politik sonuçlar doğururken

meclis soruşturması Başbakan ya da Bakanın cezai sorumluluğunu gündeme getirebilir (Özgişi, 2012: 98-102).

Cumhuriyet Senatosu’nun tek başına kullandığı yetkilere ilaveten meclisin diğer kanadı olan Millet Meclisiyle de ortak kullandığı yetkiler bulunmaktadır. Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi üyeleri yasa teklifi verebilir. Tasarılar önce Millet Meclisi'nde görüşülür. Onaylanan ya da değişiklik yapılan tasarılar Cumhuriyet Senatosuna gönderilir. Senato, tasarımı onaylarsa kanunlaşır, ancak değiştirirse sadece Millet Meclisi'nin onaylaması durumunda kanun olur. Eğer Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosu tarafından onaylanmayan bir tasarımı kabul etmezse, karma bir komisyon oluşturulur ve bu komisyonun tasarısı tekrar Meclis'e gönderilir. Eğer her iki meclis de tasarımı onaylamazsa tasarı düşer (1961 Anayasası, Madde: 91-92). Bütçe tasarısı, Bakanlar Kurulu tarafından mali yılın başlamasından 3 ay önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur ve 35 milletvekili ile 15 senatörden oluşan karma komisyon tarafından incelenir. Komisyonun onayladığı tasarı Senato'ya gönderilir ve Senato'dan sonra tekrar karma komisyona gönderilir. Karma komisyonun kabul ettiği tasarı, Millet Meclisi'nde müzakere edilip onaylanır. Ancak bütçenin son kararı Millet Meclisi'ne aittir; Senato'nun belirleyici bir rolü yoktur (Erdem ve Tunçtaşık, 2023: 184-185).

Cumhuriyet Senatosu, 19 yıllık faaliyet dönemi boyunca gelen 1956 kanun tasarısının %88,4'ünü olduğu gibi kabul etmiştir. Tasarıların %9'u değiştirilerek onaylanmış, %1,5'i süresi içinde müzakere edilmemiş ve %1'i onaylanmamıştır. Aynı dönemde Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu üyelerince sunulan kanun tekliflerinin %71,8'i aynen onaylanmış, %11,2'si değiştirilerek kabul edilmiş ve %11,9'u onaylanmamıştır. Cumhuriyet Senatosu'nun yasama faaliyetleri değerlendirildiğinde, neredeyse tüm kanunların %80'ini otomatik olarak onaylayan bir rol üstlendiği, yalnızca %20'lik kısmı üzerinde etkili olmaya çalıştığı

görülmektedir. Bu durum Anayasadaki etkisizliğinin faaliyet sırasında daha belirgin hale geldiğini göstermektedir (Özgişi, 2012: 105-106).

Ayrıca Cumhuriyet Senatosuyla Millet Meclisi'nin birleşik toplantı aracılığıyla kullanmış olduğu yetkiler bulunmaktadır. 1961 Anayasası'nın 63. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşmaktadır. Yasama yetkisi, Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosu ve belirli durumlarda her iki meclisin birleşmesiyle oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılmaktadır. 1961 Anayasası'nın 34. maddesine göre birleşik toplantılara Millet Meclisi Başkanı başkanlık etmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi birleşik toplantısında alınabilecek kararlar şunlardır: savaş ilanı ve yabancı askerlerin Türkiye'de bulunmasına izin verilmesi; Cumhurbaşkanı seçimi ve Cumhurbaşkanı'nın vatan hainliğiyle suçlanması; Başbakan ve Bakanlar Kurulu hakkında soruşturma yürütülmesi ve Yüce Divan'a sevk kararı; seçim kanunları veya siyasi partilere dair tasarıların uzlaştırılması için hazırlanan Karma Komisyon Raporu'nun görüşülmesi; sıkıyönetim ilanı ve süresinin uzatılması, üniversitelere el koyma kararıdır (1961 Anayasası, Madde: 34, 63). 1961 Anayasası'na göre Yasama erki iki kanattan oluşan Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu tarafından kullanılır. Her iki meclisin benzer yetkileri olsa da çoğu yetki Millet Meclisi'nde toplanmaktadır. Kurucu Meclis'te, Cumhuriyet Senatosu'nun yetkilerinin Millet Meclisi'ne kıyasla daha sınırlı olduğu ve bu durumun yalnızca kamuoyunu memnun etmek amacıyla oluşturulan bir meclis olduğu görüşü savunulmuştur. Bu nedenle Cumhuriyet Senatosu'nun ya tamamen kaldırılması ya da Millet Meclisi ile yetkilerinin eşitlenmesi gerektiği ileri sürülmüştür. 1961 Anayasası'na göre iktidar yalnızca Millet Meclisi'ne karşı sorumludur ve güven oylaması yetkisi de yalnızca bu meclistedir; Cumhuriyet Senatosu'nun iktidarı görevden düşürme yetkisi yoktur. Bütçe onayında da son karar Millet Meclisi'ne aittir. İktidarı denetleme yolları bakımından ise iki meclise eşit yetkiler tanınmıştır; soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması bu

kapsamdadır. Anayasa değişiklikleri konusunda da her iki meclis eşit yetkilere sahiptir. Bu yetkiler çerçevesinde, 1961 Anayasası’nın tek meclisli sisteme yakın, fakat ikili bir yasama sistemi oluşturduğu söylenebilir (Özgişi, 2012: 120-121).

2.2.2.2. Millet Meclisi’nin Yapısı ve Yetkileri

Millet Meclisi’nin tek başına sahip olduğu yetkilerden biri olan gensoru, iktidarın ya da bir bakanın meclis tarafından görevden alınmasıyla sonuçlanabilecek bir mekanizma olması nedeniyle yasama erkinin en güçlü araçlarından biri olarak kabul edilir. Bu yetkinin yalnızca Millet Meclisi’ne verilme nedeni, gensoru hakkının her iki meclise de tanınması durumunda, iktidarın iki yasama kanadı tarafından da düşürülme ihtimalinin istikrarsızlığa yol açabileceği düşüncesidir; bu nedenle bu modelden kaçınıldığı ifade edilmiştir (Uran, 2008: 276). Millet Meclisi’nin tek başına sahip olduğu bir diğer yetki güvenoyudur. Güvenoyu, yeni kurulan hükümetin üyelerini veya politikalarını kabul etmeyen meclisin, hükümeti hem görev sırasında hem de göreve başlamadan da düşürmesine olanak tanıyan bir denetim aracı olarak işlev görmektedir (Uran, 2008: 279). Millet Meclisi, görev süresini tamamlamadan seçimlerin yenilenmesine karar vererek, yani kendi kendini feshederek seçimlere gitme yetkisine sahiptir. Bu yetki, 1961 Anayasası’nın 69. maddesi ve Millet Meclisi İç Tüzüğü’nün 93. maddesi ile düzenlenmiştir (1961 Anayasası, Madde: 69; Resmi Gazete, 1973: 8). Millet Meclisi’nin Cumhuriyet Senatosu ile ortak kullandığı yetkiler ve birleşik toplantılar aracılığıyla gerçekleştirdiği yetki kullanımları, Cumhuriyet Senatosu’nun yetkileri başlığı altında ele alındığı için burada tekrar açıklanmamıştır.

2.2.3. 1982 Anayasası'nın Hazırlanma Süreci ve Çift Meclis Sistemine Karşı Yapılan Eleştiriler

1961 Anayasası ile oluşturulan çift meclisli parlamento sistemi, hükümetin dengeli işlemlerini sağlamak ve çoğunluğun yönetiminin yaratabileceği tehditleri önlemek amacıyla kurulduğu söylenebilir. Bu kapsamda 19 yıl boyunca faaliyet gösteren Cumhuriyet Senatosu, yapısı, yetkileri ve görevleri açısından uygulayıcılar ve akademik çevrelerce çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Cumhuriyet Senatosu'na yönelik en önemli eleştirilerden biri, doğrudan seçimle gelmeyen, atama yoluyla belirlenen üyelerin bulunması olduğu dile getirilmiştir. Adalet Partisi lideri Süleyman Demirel, Milliyetçi Hareket Partisi lideri Alparslan Türkeş ve Cumhuriyetçi Güven Partisi lideri Turhan Feyzioğlu gibi muhalefet liderleri, özellikle Senato'daki Milli Birlik Grubu'nun siyasal parti gibi hareket etmesinin ulusal egemenlik ilkesine aykırı olduğunu belirterek tabii üyelik türünün kaldırılması gerektiğini dile getirmişlerdir. Cihan Baban, ikinci meclis gerekliliğini savunsa da özellikle tabii üyelik ve Milli Birlik Komitesi üyeliklerine eleştiriler getirmiştir. Baban, 27 Mayıs 1960 darbesini gerçekleştirenlerin mecliste tarafsız bir denge unsuru olmaları amacıyla tabii senatörlük makamının oluşturulduğunu, ancak zamanla bu üyelerin bağımsızlıklarını yitirerek bir siyasi partiyi destekler hale geldiklerini belirtmiştir. 1960 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari Bilimler Enstitüsü tarafından düzenlenen seminerde, yeni Anayasa düzeni tartışılmıştır. Yavuz Abadan, ikinci meclisin halkın iradesine dayanarak oluşturulması gerektiğini savunmuş, demokratik rejimlerde halkoyuyla belirlenen birinci meclisin karşısına seçimle gelmeyen bir meclis kurmanın çelişki oluşturacağını belirtmiştir. Abadan, demokratik anayasalarda siyasal gücün tek kaynağının seçimler olduğunu vurgulamıştır. Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisi'nde müzakere edildiği sırada Komisyon sözcüsü olan Tarık Zafer Tunaya, doğrudan ulus iradesiyle seçilmiş bir organın karşısına, vatandaşın iradesiyle oluşturulmayan bir diğer organın konulmasının

çelişkili bir durum yaratacağını ifade etmiştir (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961: 504). Prof. Dr. Eroğlu, 1961 Anayasası ile kurulan Cumhuriyet Senatosu'nun beklenen rolü yerine getiremediğini, bunun sebeplerinin Senato'nun yetkisizlikten değil, belirlenen yönde bir tutum takınmamasından kaynaklandığını ifade etmiştir (Uran, 2008: 296-298). İstanbul Bilim Kurulu'nun hazırladığı Anayasa taslağında ikinci meclis ile ilgili olarak muhalefet şerhleri düşülmüştür. Komisyon üyelerinden Hıfzı Veldet Velidedeoğlu yasamanın her iki kanadına eşit hak ve yetkiler verilmesi gerektiğini savunmuş, Cumhuriyet Senatosu'nu etkisiz bir organ haline getirmemek gerektiğini belirtmiştir. Sırrı Atalay Anayasa taslağının Temsilciler Meclisi'nde müzakere edilirken her iki meclisin de aynı yetkilere sahip olması gerektiğini savunmuş ve ikinci meclisin bütçe görüşmelerinde hukuki açıdan etkisinin olmamasının, bu meclisi vatandaşlar tarafından belirlenen bir komisyon haline getireceğini ifade etmiştir (Uran, 2008: 298). Muhittin Gürün Cumhuriyet Senatosu'nun tarihsel bir geleneği sürdürmek amacıyla değil bir ihtiyaç sonucu kurulduğunu belirterek Cumhuriyet Senatosu'nun görevlerini yerine getirebilmesi için Millet Meclisi ile eşit hak ve yetkilere sahip olması gerektiğini savunmuştur (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961: 416).

Cumhuriyet Senatosu'nun hak ve yetkileriyle ilgili yapılan eleştiriler ışığında yıllar sonra eski Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu üyesi ve komisyonun sözcüsü Tarık Zafer Tunaya Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu'nun ikinci meclise mümkün olduğunca az yetki verdiğini ve komisyon üyelerinin çoğunun ikinci meclisin oluşturulmasına karşı olduğunu belirtmiştir. Ancak ikinci meclis kurumu zamanla kabul görüp tabulaşmış olduğundan bu kurumu oluşturmanın artık gerekli olduğunu ifade etmiştir (Uran, 2008: 299). 1982 Anayasası hazırlanırken Cumhuriyet Senatosu'na yönelik eleştiriler devam etmiştir. Danışma Meclisi'nde yapılan görüşmelerde, 1961 Anayasası'na dayalı olarak kurulan Cumhuriyet Senatosu'nun 1961-1980 yılları arasında beklenen faydayı sağlayamadığı,

hükümetlerin oluşturulmasında ve yasama süreçlerinde etkin olamadığı ifade edilmiştir. Ayrıca Senato üyelerinin halk tarafından seçilmemesi, siyasi çatışmalara çözüm üretememesi ve çift meclis sisteminin gereksiz olduğu düşünülerek, yasama erkinin tek kanatlı bir modelle yapılması gerektiği savunulmuştur (Uran, 2008: 302). Danışma Meclisi üyelerinden Kazım Öztürk bu görüşlere karşı çıkarak Cumhuriyet Senatosu'nun tarihi bir işlevi olduğunu savunmuştur. Senatonun kanunların iyileştirilmesine katkı sağlamak ve bir istikrar aracı olarak görev almakla birlikte rejimin güvencesi olarak önemli yararlar sunduğunu ifade etmiştir (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 1982:26). Danışma Meclisi üyesi İbrahim Göktepe 1961 Anayasası ile kurulan Cumhuriyet Senatosu'nun önemli bir kurum olduğunu ve yaşadığı ağır hareket etme veya işlevsel olamama gibi sorunların çözülebileceğini belirtmiştir. Diğer bir Danışma Meclisi üyesi Aydın Tuğ ise Cumhuriyet Senatosu'nun kendisinden beklenen görevleri yerine getirememesinin oluşturulma amacından değil yapısının doğru olmamasından kaynaklandığını ifade etmiştir (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 1982: 108; Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 1982: 144-145).

2.2.4. 1982 Anayasasından Günümüze Çift Meclisli Parlamento Yapısının Tekrar Oluşturulmasına Dair Belirtilen Fikirler

Türkiye'de çift meclisli parlamento yapısının 1982 Anayasası ile kaldırılmasından sonra, bu organın yasama yetkisi içinde yeniden oluşturulmasına dair tartışmalar zaman zaman gündeme gelmiştir. 1995'teki anayasa değişikliği müzakerelerinde milletvekili sayısının arttırılması yönündeki tasarının görüşüldüğü esnada söz alan Bülent Ecevit, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki milletvekili sayısının artırılmasından ziyade 1982 Anayasası ile kaldırılan Cumhuriyet Senatosu'nun yeniden yasama organına dâhil edilmesi gerektiğini savunmuştur. (TBMM Tutanak Dergisi,1995:485-486). Süleyman Demirel çift meclisli parlamento yapısının yeniden oluşturulmasının doğru olacağı görüşünü

savunmuştur. Yasama erkinin daha etkili bir denetim yetkisine sahip olması gerektiğini belirten Demirel, demokratik denetimin güçlendirilmesi ve yasama işlemlerinin dikkatlice incelenmesi amacıyla 20 yıl boyunca faaliyet göstermiş olan Cumhuriyet Senatosu'nun yeniden kurulması gerektiğini ifade etmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi üyeleri kamuda reform yapmayı planladıkları dönemde meclis faaliyetlerinin daha etkili ve verimli olabilmesi için çeşitli teklifler sunmuşlardır. Bu teklifler arasında dönemin Adalet ve Kalkınma Partisi Diyarbakır Milletvekili Prof. Dr. Aziz Akgül Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yeniden çift meclisli bir yapıya kavuşturulması gerektiğini belirterek bu sayede denetim organının daha etkin çalışacağını ve verimliliğin artacağını dile getirmiştir. Geçmişte Danışma Meclisi üyeliği yapan Kazım Öztürk 1982 Anayasası ile sona erdirilen Cumhuriyet Senatosu'nun faaliyetlerine devam etmesi durumunda, devletin bürokratik eksikliklerden kaçınabileceğini otorite tartışmalarının engellenebileceğini ve anayasanın meşrutiyetini reddeden kişilerle karşılaşılmayacağını belirtmiştir (Uran, 2008: 306).

SONUÇ

Modernleşmeyle birlikte anayasa ve anayasacılık kavramları, devletin gücünü sınırlandırmayı ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerini devlet karşısında güvence altına almayı hedeflemektedir. Birey hak ve özgürlüklerinin güçlü bir anayasa ile korunması, anayasal kurallara aykırı yasaların nasıl engelleneceği veya yürürlüğe girmiş olan bu tür kuralların nasıl ortadan kaldırılacağı sorunu da gündeme getirmektedir. İşte bu noktada, siyasal ve yargısal denetim mekanizmaları devreye girmektedir. Siyasal denetim, yasaların Anayasaya uygunluğunun yasama sürecinde veya kabul edilip devlet başkanının onayına sunulması aşamasında sağlanan bir denetim mekanizmasıdır. Yasalaşma sürecinde, özellikle Anayasa Komisyonu aracılığıyla yapılan incelemeler, yasama organında çift meclisli bir yapının getirdiği denetim ve devlet başkanının

Anayasaya aykırı gördüğü bir yasayı onaylamayıp yeniden görüşülmek üzere yasama organına geri göndermesi gibi denetimler siyasal denetimin unsurları arasında yer alır. Özellikle çift meclisli parlamento sistemi, kamu hukuku kavram ve kurumlarıyla, hukuk devleti, demokrasi teorisi, kuvvetler ayrılığı prensibi ve bireysel hak ve özgürlüklerle bağlantılı olarak, ayrı bir öneme sahiptir. Anayasa hukuku ve siyaset biliminin uzun süredir tartıştığı konulardan biri de federal sistemi benimsemeyen devletlerde yasama sisteminin çift meclisli olup olmaması meselesidir. Hem akademik çevrelerde hem de siyasetçiler arasında bu konuda iki temel görüş öne çıkmaktadır. İlk görüşe göre çift meclisli yasama sisteminin benimsenmesi faydalı ve hatta zorunlu görülmektedir. Bu görüşü savunanlar çift meclisli yapının yasama sisteminde aristokratik geleneği temsil edeceğini, azınlık haklarının çoğunluğa karşı korunmasını sağlayacağını, federal devlet yapısında federasyonu oluşturan devletlerin temsiliyi mümkün kılacağını, kanun yapma sürecinin kalitesini artıracığını, yasama gücünü daha rasyonel bir yapıya kavuşturacağını ve yasama ile yürütme arasındaki olası çatışmaları önleyeceğini ileri sürmektedir. Ancak, çift meclisli sistemi desteklemeyenler de bulunmaktadır. Bu karşıt görüşe göre egemenlik yalnızca tek bir mecliste temsil edilmelidir, ikinci meclisler birinci meclise benzediğinde gereksiz bir yapı haline gelir, yasama sürecini zorlaştırır ve yavaşlatır. Ayrıca ikinci meclislerin genellikle muhafazakâr eğilimde olduğu ve bu nedenle modernleşmenin önünde bir engel oluşturduğu, ikinci meclisin oluşumu konusunda da bir uzlaşma sağlanmasının zor olduğu öne sürülmektedir. Bizim görüşümüze göre çift meclisli parlamento sistemini destekleyenlerin de karşı çıkanların da haklı yanları bulunmaktadır. Özellikle kurulacak ikinci bir meclis sayesinde, teknik bir süreç olan yasama işlevinin daha etkin ve verimli yürütülebileceği, bunun yanı sıra yasama kalitesinin artacağı öne sürülebilir. Ayrıca çift meclisli bir sistemle yalnızca yürütmenin değil, yasama gücünün de aşırı tahakkümünün önüne geçilmesi mümkün olabilecektir.

I. Meşrutiyet’in ardından 1876 Kanun-i Esasi ile çift meclisli parlamento sistemi Türk siyasal hayatına girmiştir. 1924 Anayasası hazırlanırken de çift meclisli bir parlamento yapısının uygulanması gerektiği yönünde görüşler dile getirilmiş, ancak bu görüşmelerden bir sonuç alınamamış ve 20 Nisan 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu ile tek meclisli bir yasama organı oluşturulmuştur. Türk siyasal hayatında ikinci ve en önemli çift meclisli parlamento deneyimi, 1961 Anayasası ile kurulan ve 19 yıl boyunca yasama organı içinde faaliyet gösteren Cumhuriyet Senatosu olmuştur. 1950’li yılların ortalarından itibaren Türkiye’de, bireysel hak ve özgürlüklerin yalnızca yürütme gücüne karşı değil, mecliste oluşan çoğunluğa karşı da korunması gerektiği yönünde görüşler öne sürülmeye başlamıştır. Yasama organında oluşturulacak ikinci bir meclisin, parlamento tahakkümünü engelleyeceği, yasaların kalitesini ve uygunluğunu sağlayacağı, meclis ile iktidar arasında doğabilecek anlaşmazlıkları gidereceği düşüncesi ortaya çıkmış ve çift meclisli bir yapının liberal demokrasinin gereği olduğu savunulmuştur. Bu bağlamda 1961 Anayasası yasama organını Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olarak iki kanada ayırmıştır.

1961 Anayasası ile yasama organı içinde büyük umutlarla kurulan Cumhuriyet Senatosu, faaliyet gösterdiği 1961-1980 yılları arasında hem anayasayı uygulayanlar hem de akademik çevreler tarafından farklı nedenlerle eleştirilmiştir. Cumhuriyet Senatosu’na yönelik eleştirilerin büyük bir kısmı, senatonun oluşum biçimi, sahip olduğu yetkiler ile görev ve işlevleri konularında yoğunlaşmıştır. Üyelerinin tamamı doğrudan seçimle belirlenmeyen bir meclisin meşrutiyet sorunu yaşaması olağandır. Cumhuriyet Senatosu da seçimle iş başına gelmeyen üyeler barındırdığı için en çok bu konuda eleştirilmiştir. Aslında, hem Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisi’nde görüşülmesi sırasında hem de yeni anayasa düzeninin tartışıldığı seminerlerde bazı bilim insanları, ikinci meclisin demokrasiye katkı sağlaması için doğrudan halkın oylarına dayanması gerektiğini belirtmişlerdir. Demokratik yönetimlerde doğrudan halk tarafından

seçilen birinci meclisin yanına seçimle gelmeyen üyelerden oluşan bir meclis eklemenin, yasama süreci ve siyasal karar alma süreçlerinde çelişki yaratacağı ve demokratik anayasalarda gücün ve siyasal otoritenin tek kaynağının seçimler olduğu vurgulanmıştır. Buna rağmen Cumhuriyet Senatosu'nda doğrudan halk tarafından seçilmek yerine atama yoluyla görev alan kayda değer sayıda üye yer almıştır. Cumhuriyet Senatosu'na yönelik bir diğer eleştiri, yasama süreçlerinde etkin bir şekilde görev almadığı yönündedir. Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisi'nde müzakere edildiği dönemde, Cumhuriyet Senatosu'nun tarihsel bir gelenek değil, bir ihtiyacın sonucu olarak kurulduğu belirtilmiş ve Senato'nun Millet Meclisi ile benzer yetki ve haklara sahip olması gerektiği savunulmuştur. Aksi takdirde, Senato'nun beklenen faydayı sağlayamayarak gereksiz bir organ haline geleceği ifade edilmiştir. Ancak, buna rağmen Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi'ne kıyasla büyük ölçüde yetkisiz bırakılmıştır. Bu eleştirilerin tamamının, 1961 Anayasası hazırlanırken Kurucu Meclis tarafından öngörüldüğünü, Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu üyeliği ve sözcülüğünü yapan Tarık Zafer Tunaya'nın, görevinden yıllar sonra yaptığı değerlendirmelerden hareketle söyleyebiliriz (Uran, 2008: 299). 1961 Anayasası ile kurulan Cumhuriyet Senatosu'na yönelik eleştiriler, 1982 Anayasası'nın hazırlık sürecinde de gündeme gelmiştir. 1961-1980 yılları arasında etkin olamayan ve beklenen faydayı sağlayamayan Cumhuriyet Senatosu, ayrıca çift meclisli yasama sisteminin federal devletler için daha uygun olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu eleştiriler doğrultusunda 1982 Anayasası'nda Cumhuriyet Senatosu'nun eleştirilerini gidermeye yönelik adımlar atılmamış, çift meclisli sistem yerine tek meclisli bir yasama organı benimsenmiştir. Cumhuriyet Senatosu'nun kaldırılmasının ardından geçen sürede yasama organında ikinci bir meclis kurulması fikri yeniden gündeme gelmiş, ancak bu yönde somut bir adım atılmamıştır.

Yasama organındaki tek meclis, tüm yetkileri kendi elinde topladığını ve ulus iradesini yalnızca kendisinin temsil ettiğini savunarak, sahip olduğu güce herhangi bir sınırlama getirilmesine karşı çıkabilir. Ancak böyle bir tehlikeyi ortadan kaldırmak için yasama organında ikinci bir meclis kurulması, egemenliğin kullanımında denge ve denetim rolü üstlenerek, tek meclisin otoritesine karşı bir garanti sağlayabilir. Ayrıca devlet gücünün paylaşılması ve sınırlanması prensibi sadece yasama, yürütme ve yargı arasındaki güç dağılımıyla sınırlı olmamalıdır. Bazen, bir gücün kendi içinde farklı yapılar arasında paylaşılması da gereklidir. Yasama gücünün iki farklı meclis arasında paylaşılması bu duruma iyi bir örnektir. Güçler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak, yasama ve yürütme erkleri arasında zaman zaman uyuşmazlıklar yaşanabilir. İki meclisli sistemlerde, ikinci meclis, yürütme erki ile diğer meclis arasındaki rekabetlerde hakemlik yaparak anlaşmazlıkları çözebilir. Ayrıca yasama süreçlerini daha titiz bir şekilde inceleyerek anayasaya aykırı yasaların onaylanmasını engelleyebilir ve böylece anayasanın üstünlüğü ile hukuk devleti ilkesinin korunmasına katkı sağlayabilir. Tek meclisli parlamento sistemine sahip ülkelerde liderin hem partisinin kontrolünü sağlaması hem yürütme erki üzerinde egemenlik kurması hem de yasama organını kendi partisinin çoğunluğuyla yönlendirmesi mümkün olmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de kurulacak ikinci meclisin üyelerinin dar bölge çoğunluk sistemiyle diğer meclis üyelerinin ise nispi seçim sistemiyle belirlenmesi ve ikinci meclisin bir kısmının belirli aralıklarla yenilenmesi faydalı olacaktır. Bu toplumdaki değişimlerin yasama organına hızlı bir şekilde yansımaları sağlayacak ve toplumsal taleplerin göz ardı edilmesini engelleyecektir. Ayrıca farklı seçim tarihleriyle yapılan seçimler meclislerin farklı yapıda olmasını sağlayarak, hükümet liderinin tek meclise karşı güçlü bir hâkimiyet kurmasını zorlaştıracaktır. Oluşturulacak ikinci mecliste görev alabilmek için yükseköğrenim görme ve 40 yaşını doldurma şartları getirilmelidir. Bu şartlar belirli bir eğitim düzeyine sahip kişilerin yasama

faaliyetlerine katılmasını sağlayarak yasama kalitesine olumlu katkı sunacaktır. Yaş sınırlamasının getirilmesi ise meclis üyelerinin daha olgun ve hayat tecrübesine sahip bireyler olmalarını sağlayacak, bu da yasama süreçlerinde daha dikkatli ve sağduyulu bir yaklaşım sergilenmesine yol açacaktır. Ayrıca bu şartlar siyasal partilerin yasama faaliyetlerindeki etkinliğini ve verimliliğini artıracaktır. Siyasal partiler meclisteki üyeleri aracılığıyla yasama süreçlerine katkı sunmayı, iktidarı denetlemeyi, meclis komisyonlarında yer almayı, ülkenin mevcut ve gelecekteki sorunlarına çözüm aramayı, iktidara alternatif kamu politikaları geliştirmeyi ve seçmenlerinin iradelerini meclise yansıtmayı hedeflemektedir. Bu faaliyetler oldukça teknik süreçlerdir ve bu nedenle siyasal partiler bu işleri yürütebilecek nitelikli bireylere ihtiyaç duymaktadır. Önerilen ikinci meclis hem yasama kalitesinin artmasını sağlayacak hem de siyasal partilerin meclis çalışmalarının kalitesini yükseltecektir. Ülkemizde yasama organı içerisinde oluşturulması önerilen ikinci meclisin tamamının seçimle işbaşına gelen üyelerden oluşması gerekmektedir. Çünkü üyelerinin bir kısmının atama yoluyla belirlendiği bir meclisin, tamamen seçimle iş başına gelen bir meclisin karşısına konulması demokrasi ilkesine aykırı olacaktır. Ayrıca atama ile belirlenen üyeleri olan bir meclisin sürekli olarak meşruiyet sorunu yaşaması muhtemeldir.

Yapılan değerlendirmeler ışığında yasama erki içerisinde oluşturulacak ikinci bir meclisin yasama faaliyetlerine verimlilik ve nitelik katacağı, sık yapılan yasa değişikliklerinin önüne geçerek yasama kalitesini artıracacağı, güçler ayrılığı ilkesinin uygulanmasına katkı sağlayacağı ve yürütmenin ya da yasamanın tek meclisin tahakkümünün engellenmesine yardımcı olacağı görülmektedir. Bu nedenlerle ülkemizde çift meclisli parlamento yapısının yeniden uygulanması fikri dikkate alınmalıdır. Ayrıca ikinci meclisin beklenen faydayı sağlayabilmesi için yasama süreçlerinde etkili bir rol üstlenmesi ve işlevsel bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. 1961 Anayasası ile 19 yıl boyunca faaliyet

gösteren Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi arasındaki ilişkiler Cumhuriyet Senatosu’na yönelik eleştiriler ve çift meclisli parlamento sistemini benimsemiş ülkeler üzerinde yapılan incelemeler işlevsel bir ikinci meclisin oluşturulması için gereken düzenlemeler konusunda çalışmamıza geniş bir perspektif kazandırmıştır.

Çıkar Çatışması Bildirimi:

Yazarların bu makalenin araştırılması, yazarlığı ve / veya yayınlanmasına ilişkin herhangi bir potansiyel çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Destek/Finansman Bilgileri:

Yazarlar, bu makalenin araştırılması, yazarlığı ve / veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamışlardır.

Etik Kurul Kararı:

Bu araştırma için etik kurul kararına ihtiyaç yoktur.

KAYNAKÇA

- Arsel, İ. (1954). “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (3): 59-99.
- Ataay, F. (2020). *Türkiye Demokrasi Tarihi*. Nika Yayınevi.
- Eroğlu, C. (2006). *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Kırangıç Yayınevi.
- Gözler, K. (2018). *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Karadayı, İ. (1960). “Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis”. Adalet Dergisi, 51(8): 493-503.

- Kılınç, F ve Şener, T. (2020). "Hükümet Sistemleri Bağlamında Seçmen Davranışları: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Örneği". *Ekonomi, Politika & Finans Araştırmaları Dergisi*, 7(1): 70-92.
- Özbudun, E. (2009). *Türk Anayasa Hukuku*. Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2018). *ANAYASA HUKUKU*. Anadolu Üniversitesi.
- Özgişi, T. (2012). *Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosu*. TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları.
- Şener, T. (2020). *Siyasal Güven. Siyaset, Medya ve Seçmen (1-16)*. Nobel Bilimsel Eserler.
- Tanör, B. (2020). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. Yapı Kredi Yayınları.
- Teziç, E. (2003). *Anayasa Hukuku*. Beta Yayınları.
- Tunaya, T. Z. (2023). *Hürriyetin İlanı*. Kronik Kitap.
- Erdem, K. ve Tunçkaşık, E. (2023). *Çift Meclisli Parlamentolar ve İkinci Meclisler*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı.
- Uran, P. (2008). *Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri*. Yetkin Yayınları.
- Yavuz, B., ve Bülbül, M. (2012). "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye". *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16: 217-260.
- T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, (1961). 35. ve 37. Birleşim. 07.05.2024 tarihinde TBMM Tutanaklar veri tabanından alınmıştır.
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, (1982). 120.-121.-122. Birleşim. 10.05.2024 tarihinde TBMM Tutanaklar veri tabanından alınmıştır.
- TBMM Tutanak Dergisi, (1995). 128. Birleşim. 17.05.2024 tarihinde TBMM Tutanaklar veri tabanından alınmıştır.
- T.C. Resmi Gazete, (1964). Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü. 24.04.2024 tarihinde T.C. Resmi Gazete veri tabanından alınmıştır.
- T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyon Raporu. (1961). 22.04.2024 tarihinde TBMM Tutanaklar veri tabanından alınmıştır.

T.C. Resmi Gazete, (1973). Millet Meclisi İÇtüzüğü. 24.04.2024 tarihinde T.C. Resmi Gazete veri tabanından alınmıştır.

T.C. Resmi Gazete, (1961). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 24.04.2024 tarihinde T.C. Resmi Gazete veri tabanından alınmıştır.

Kanun-i Esasi, (1876). 15.04.2024 tarihinde TBMM Anayasalar veri tabanından alınmıştır.

1909 Kanun-i Esasi, (1909). 15.04.2024 tarihinde TBMM Anayasalar veri tabanından alınmıştır.

Yüksek Seçim Kurulu. 26.04.2024 tarihinde Yüksek Seçim Kurulu veri tabanından alınmıştır.

EXTENDED ABSTRACT

Introduction

Undoubtedly, the legislature has an important role in democratic regimes. Whether the legislative power should be unicameral or bicameral has been one of the main topics of debate in constitutional law and political science for many years. It can be said that the 1961 Constitution was prepared in order to prevent the repetition of the political events of the 1950s in Turkey. The drafters of this constitution established many checks and balances to control the arbitrary practices of the executive power. The Senate of the Republic was added to the legislative structure in the hope of providing solutions to the existing problems and took part in Turkish politics between 1961 and 1980. However, during this period, the Senate of the Republic was subjected to various criticisms by both implementers of the constitution and academic circles in terms of its powers and functions. As a result, the Senate of the Republic was abolished by the 1982 Constitution on the grounds that it did not provide the expected benefit. Today, it is thought that a functional second chamber to be established within the legislature can make important contributions by acting as a political control mechanism during legislative activities. It is envisaged that such a parliament would make the legislative power more rational and effective, eliminate inequalities in representation and contribute to the creation of more qualified laws. In this way, fundamental

rights and freedoms would be better secured and the supremacy of the Constitution and the rule of law would be more strongly enforced. Moreover, the assumption that a bicameral structure can reduce the need for judicial review and be functional in resolving disputes that may arise between the legislature and the executive raises the necessity to reconsider a second chamber. The 2017 constitutional referendum in Turkey and the transition from a parliamentary to a presidential system has also influenced this debate. Since the presidential system requires a rigid separation of powers, a second chamber within the legislature could provide the legislature with a stronger and more controlling position vis-à-vis the executive. Moreover, the principle of separation of powers may encompass not only the separation between the legislature, the executive and the judiciary, but also the oversight of the first chamber by creating a second chamber within the legislature.

Method

The historical research method, which is one of the qualitative research models, was used in the study. Secondary sources and official records were utilized.

Findings

In the light of the evaluations made, it is seen that a second chamber to be established within the legislative power would add efficiency and quality to legislative activities, increase the quality of legislation by preventing frequent amendments to laws, contribute to the implementation of the principle of separation of powers and help prevent the domination of the executive or the legislature by a single chamber. For these reasons, the idea of reintroducing the bicameral parliamentary structure in Turkey should be considered. Moreover, in order for the second chamber to provide the expected benefits, it should play an effective role in the legislative process and be organized in a functional manner.

Conclusion

With modernization, the concepts of constitution and constitutionalism aim to limit the power of the state and secure the fundamental rights and freedoms of individuals against the state. The protection of individual rights and freedoms by a strong constitution also raises the problem of how to prevent laws contrary to constitutional rules or how to abolish such rules that have already been enacted. At this point, political and judicial review mechanisms come into play. Political review is a mechanism to ensure the conformity of laws with the Constitution during the legislative process or at the stage of their adoption and

submission to the approval the head of state. The elements of political review include examinations during the enactment process, especially through the Constitutional Commission, the oversight brought about by the bicameral structure of the legislature, and the president's disapproval of a law that he deems unconstitutional and sending it back to the legislature for reconsideration. The bicameral parliamentary system is of particular importance in relation to public law concepts and institutions, the rule of law, the theory of democracy, the principle of separation of powers, and individual rights and freedoms.

There are positive and negative views on the bicameral legislative system. According to the positive view, the adoption of a bicameral legislative system is considered beneficial and even obligatory. The proponents of this view argue that the bicameral structure would represent the aristocratic tradition in the legislative system, ensure the protection of minority rights against the majority, enable the representation of the constituent states in the federal state structure, improve the quality of the law-making process, provide a more rational structure to the legislative power and prevent potential conflicts between the legislature and the executive. However, there are also those who do not support the bicameral system. According to this opposing view, sovereignty should be represented in only one chamber, and when the second chamber resembles the first chamber, they become redundant, complicate and slow down the legislative process. It is also argued that the second chambers are generally conservative and therefore an obstacle to modernization, and that it is difficult to reach a consensus on the composition of the second chamber. In our view, both supporters and opponents of a bicameral parliamentary system have their points. In particular, it can be argued that a second chamber would enable the legislative function, which is a technical process, to be carried out more effectively and efficiently, as well as improve the quality of legislation. Moreover, with a bicameral system, it would be possible to prevent excessive domination not only of the executive but also of the legislative power.