

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR.....	X
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ÇOĞULCU DEMOKRASİLERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN DEVLET KUDRETİNİN SINIRLANDIRILMASINDAKİ ROLÜ

<b>I. ÇİFT MECLİS KAVRAMI ve ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ.....</b>	<b>6</b>
1. Çift Meclis Kavramı.....	6
2. Çift Meclis Sisteminin Ortaya Çıkış Nedenleri.....	7
2.a. Siyasal İktidarın Sınırlandırılması ve Kişi Hak ve Özgürlüklerinin Korunması Düşüncesi.....	7
2.b. Temsil Kapsamının Genişletilmesi Düşüncesi.....	9
2.c. Tarihi, Siyasal, Sosyo–Ekonomik Nedenler.....	11
<b>II. ÇİFT MECLİS SİSTEMİ HAKKINDA İLERİ SÜRÜLEN GÖRÜŞLER.....</b>	<b>14</b>
1. Çift Meclis Sisteminin Lehide Görüşler.....	14
2. Çift Meclis Sisteminin Aleyhinde Görüşler.....	17

### **III. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN DEVLET KUDRETİNİ SINIRLAYAN HUKUKİ MÜESSESELER ve ÇOĞULCU DEMOKRASİ İLE İLİŞKİSİ..... 19**

1. Çift Meclis Sisteminin Devlet Kudretini Sınırlayan Hukuki Müesseselerle İlişkisi.....	19
1.a. Çift Meclis Sistemi ve Yargısal Denetim.....	19
1.b. Çift Meclis Sistemi ve Devlet Başkanı Vetosu.....	23
1.c. Çift Meclis Sistemi ve Katı Anayasa Sistemi.....	26
1.d. Çift Meclis Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi.....	28
2. Çift Meclis Sisteminin Çoğulcu Demokrasi ile İlişkisi.....	30

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **ÜNİTER, BÖLGELİ ve FEDERAL DEVLETLERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ**

#### **I. ÜNİTER DEVLET YAPISINA SAHİP OLAN ÜLKELERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ.....36**

##### **1. Genel Olarak Üniter Devlet Kavramı.....38**

##### **2.Romanya.....40**

##### **2.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış.....40**

##### **2.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu.....43**

##### **2.b.1. Temsilciler Meclisi.....44**

##### **2.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı.....44**

2.b.1.2. Temsilciler Meclisi ve Senato'nun Yetkileri.....	45
2.b.2.1. Senato'nun Yapısı.....	48
<b>3. Japonya.....</b>	<b>50</b>
3.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış.....	50
3.b.Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu.....	51
3.b.1. Temsilciler Meclisi.....	52
3.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı.....	52
3.b.1.2. Temsilciler Meclisi'nin Yetkileri.....	53
3.b.2. Danışmanlar Meclisi.....	55
3.b.2.1. Danışmanlar Meclisi'nin Yapısı.....	55
3.b.2.2. Danışmanlar Meclisi'nin Yetkileri.....	56
<b>4. Polonya.....</b>	<b>60</b>
4.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış.....	60
4.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu.....	63
4.b.1. Temsilciler Meclisi.....	63
4.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı.....	63
4.b.1.2. Temsilciler Meclisi'nin Yetkileri.....	64
4.b.2. Senato.....	66
4.b.2.1. Senato'nun Yapısı.....	66
4.b.2.2. Senato'nun Yetkileri.....	67
<b>5. Fransa.....</b>	<b>70</b>
5.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış.....	70
5.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu.....	76
5.b.1. Millet Meclisi.....	76

5.b.1.1. Millet Meclisi'nin Yapısı.....	76
5.b.1.2. Millet Meclisi'nin Yetkileri.....	80
5.b.2. Senato.....	83
5.b.2.1. Senato'nun Yapısı.....	83
5.b.2.2. Senato'nun Yetkileri.....	85
<b>6. İrlanda.....</b>	<b>88</b>
6.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış.....	88
6.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu.....	93
6.b.1. Temsilciler Meclisi.....	93
6.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı.....	93
6.b.1.2. Temsilciler Meclisi'nin Yetkileri.....	95
6.b.2. Senato.....	96
6.b.2.1. Senato'nun Yapısı.....	96
5.b.2.2. Senato'nun Yetkileri.....	98

## **II. BÖLGELİ (BÖLGESEL) DEVLET YAPISINA SAHİP OLAN ÜLKELERDE**

### **ÇİFT MECLİS SİSTEMİ..... 101**

#### **1. Genel Olarak Bölge Devlet Kavramı.....101**

#### **2. İspanya.....102**

##### 2.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış.....102

##### 2.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu.....107

##### 2.b.1. Temsilciler Meclisi.....107

##### 2.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı.....107

2.b.1.2. Temsilciler Meclisi'nin Yetkileri.....	109
2.b.2. Senato.....	111
2.b.2.1. Senato'nun Yapısı.....	111
2.b.2.2. Senato'nun Yetkileri.....	113
<b>3. İtalya.....</b>	<b>116</b>
3.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış.....	116
3.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu.....	119
3.b.1. Temsilciler Meclisi.....	120
3.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı.....	120
3.b.1.2. Temsilciler Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'nun Yetkileri.....	121
3.b.2.1. Cumhuriyet Senatosu'nun Yapısı.....	124
<b>III. KENDİNE ÖZGÜ BİR DEVLET MODELİ OLARAK İNGİLTERE ve ÇİFT MECLİS SİSTEMİ.....</b>	<b>128</b>
1. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış.....	128
2. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu.....	132
2.a. Avam Kamarası.....	133
2.a.1. Avam Kamarası'nın Yapısı.....	133
2.a.2. Avam Kamarası'nın Yetkileri.....	135
2.b. Lordlar Kamarası.....	138
2.b.1. Lordlar Kamarası'nın Yapısı.....	138
2.b.2. Lordlar Kamarası'nın Yetkileri.....	140

## IV. FEDERAL DEVLET YAPISINA SAHİP OLAN ÜLKELERDE ÇİFT MECLİS

### SİSTEMİ.....142

#### 1. Genel Olarak Federal Devlet Kavramı..... 142

#### **2. Amerika Birleşik Devletleri.....144**

##### 2.a Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış..... 144

##### 2.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu..... 149

##### 2.b.1. Temsilciler Meclisi..... 149

##### 2.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı..... 149

##### 2.b.1.2. Temsilciler Meclisi ve Senato'nun Yetkileri..... 151

##### 2.b.2.1. Senato'nun Yapısı..... 154

#### **3. Federal Almanya.....158**

##### 3.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış..... 158

##### 3.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu..... 165

##### 3.b.1 Federal Millet Meclisi..... 165

##### 3.b.1.1. Federal Millet Meclisi'nin Yapısı..... 165

##### 3.b.1.2. Federal Millet Meclisi'nin Yetkileri..... 167

##### 3.b.2 Federal Senato..... 168

##### 3.b.2.1. Federal Senato'nun Yapısı..... 168

##### 3.b.2.2 Federal Senato'nun Yetkileri..... 170

#### **4. Rusya Federasyonu.....174**

##### 4.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış..... 174

##### 4.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu..... 180

4.b.1. Duma.....	180
4.b.1.1. Duma'nın Yapısı.....	180
4.b.1.2. Duma'nın Yetkileri.....	181
4.b.2. Federasyon Konseyi.....	184
4.b.2.1. Federasyon Konseyi'nin Yapısı.....	184
4.b.2.2. Federasyon Konseyi'nin Yetkileri.....	185

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### OSMANLI- TÜRK ANAYASALARINDA ÇİFT MECLİSLİ PARLAMENTO DENEYİMLERİ ve İKİNCİ MECLİSLERİN HUKUKİ KONUM ve YETKİLERİ

<b>I. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ.....</b>	<b>187</b>
1. Mutlak Monarşiden Meşrutî Monarşiye Geçiş.....	187
2. 1876 Kanun-u Esasî İle Kurulan Çift Meclis Sistemi.....	190
2.a. Heyet-i Ayan.....	191
2.b. Heyet-i Mebusan.....	194
2.c. 1909 Değişiklikleri.....	195
<b>II. CUMHURİYET DÖNEMİ.....</b>	<b>197</b>
1. 1961 Anayasası Öncesi Türk Siyasal Hayatında İkinci Meclis İstekleri.....	197
1.a. Siyasal Parti Seçim Beyannameleri, Tüzük ve Programlarında İkinci Meclis.....	198
1.b. Akademik Çevrelerde ve Basında İkinci Meclis.....	201
2. 27 Mayıs Müdahalesi ve Sonraki Gelişmeler.....	206

2.a. İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı ve İkinci Meclis.....	209
2.b. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Anayasa Ön Tasarısı ve İkinci Meclis.....	214
2.c. Kurucu Meclis, Yeni Anayasanın Hazırlanması ve İkinci Meclis.....	216
3. 1961 Anayasası'nda Çift Meclis Sistemi.....	221
<b>3.a. Cumhuriyet Senatosu.....</b>	<b>221</b>
3.a.1. Cumhuriyet Senatosu'nun Yapısı.....	221
3.a.1.1. Cumhuriyet Senatosu Üyeleri.....	221
3.a.1.2. Cumhuriyet Senatosu Üyeleri'nin Güvenceleri.....	224
3.a.1.3. Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı.....	226
3.a.1.4. Cumhuriyet Senatosu'nda Gruplar.....	231
3.a.1.5. Cumhuriyet Senatosu'nda Komisyonlar.....	232
3.a.1.6. Cumhuriyet Senatosu Danışma Kurulu.....	235
3.a.1.7. Cumhuriyet Senatosu'nda Toplantı Usulü.....	236
3.a.2. Cumhuriyet Senatosu'nun Görev ve Yetkileri.....	238
3.a.2.1. Yalnız Başına Kullandığı Yetkiler.....	238
3.a.2.1.1. Cumhuriyet Senatosu'nda Soru.....	238
3.a.2.1.2. Cumhuriyet Senatosu'nda Genel Görüşme.....	239
3.a.2.1.3. Cumhuriyet Senatosu'nda Meclis Araştırması.....	241
3.a.2.1.4. Yürütme Organı İle İlişkiler.....	243
3.a.2.1.5. Yargı Organı İle İlişkiler.....	244
3.a.2.2. Millet Meclisi İle Birlikte Kullandığı Yetkiler.....	247
3.a.2.2.1. Kanunların Yapılması.....	247
3.a.2.2.2. Bütçe Kanunlarının Görüşülmesi.....	251
3.a.2.2.3. Anayasa Değişiklikleri.....	253



3.a.2.2.4. Plan, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Dilekçe, Kitaplık Karma Komisyonları.....	256
3.a.2.3. Millet Meclisi ile Birleşik Toplantı Halinde Kullandığı Yetkiler.....	261
3.a.2.3.1. Cumhurbaşkanı Seçimi.....	261
3.a.2.3.2. Savaş İlanı ve Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme.....	264
3.a.2.3.3. Sıkıyönetim Kararını Onama ve Süresini Uzatma.....	266
3.a.2.3.4. Yasama Meclisleri, Yerel Yönetim Seçimleri ve Siyasal Partilerle İlgili Tasarı ve Tekliflerin Görüşülmesi.....	268
3.a.2.3.5. Meclis Soruşturması.....	269
3.a.2.3.6. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu.....	271
<b>3.b. Millet Meclisi.....</b>	<b>273</b>
3.b.1. Millet Meclisi'nin Kuruluşu ve Yapısı.....	273
3.b.2. Millet Meclisi'nin Görev ve Yetkileri.....	282
3.b.2.1. Yalnız Başına Kullandığı Yetkiler.....	282
3.b.2.1.1. Gensoru Yetkisi.....	282
3.b.2.1.2. Güvenoyu.....	286
3.b.2.1.3. Millet Meclisi'nin Devlet Başkanı Tarafından Feshedilmesi.....	287
3.b.2.2. Cumhuriyet Senatosu ile Birlikte Kullanıldığı Yetkiler.....	289
3.b.2.3. Cumhuriyet Senatosu'yla Birleşik Toplantı Halinde Kullandığı Yetkiler.....	297
<b>3.c. Cumhuriyet Senatosu'na Yöneltilen Eleştiriler ve 1982 Anayasası ile Tek Meclisli Parlamento Yapısına Geçilmesi.....</b>	<b>303</b>

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN YENİDEN BENİMSENMESİ GEREKTİĞİ YÖNÜNDE İLERİ SÜRÜLEN GÖRÜŞLER ve İŞLEVSEL BİR İKİNCİ MECLİS OLUŞTURMAK İÇİN YAPILMASI GEREKLİ DÜZENLEMELERE İLİŞKİN ÖNERİLER

<b>I. 1982 Anayasası Döneminde Çift Meclis Sisteminin Yeniden Benimsenmesi</b>	
Gerektiği Yönünde İleri Sürülen Görüşler.....	314
<b>II. Ne Tür Bir Çift Meclisli Yapılanmanın Beklentilerimizi Karşılatabileceği</b>	
Meselesinin Değerlendirilmesi.....	319
<b>III. İkinci Meclisin Yapısı İle İlgili Düzenlemelere İlişkin Öneriler.....</b>	<b>322</b>
<b>IV. İkinci Meclisin Yetkileri İle İlgili Düzenlemelere İlişkin Öneriler.....</b>	<b>335</b>
1. İkinci Meclisin Birinci Meclis ile Birleşik Toplantı Halinde Kullandığı Yetkiler.....	335
2. İkinci Meclisin Birinci Meclis ile İşbirliği Yaparak Kullandığı Yetkiler.....	343
3. İkinci Meclisin Tek Başına Kullandığı Yetkiler.....	346
<b>Sonuç.....</b>	<b>354</b>
<b>Kaynakça.....</b>	<b>362</b>

## KISALTMALAR

<b>Age</b>	Adı geçen eser
<b>AMKD</b>	Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
<b>AÜHFD</b>	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>AÜSBFD</b>	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
<b>AÜHFY</b>	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
<b>Bkz.</b>	Bakınız
<b>C.</b>	Cilt
<b>Çev.</b>	Çeviren
<b>E.</b>	Esas Sayısı
<b>Ed.</b>	Editör
<b>İÜHFD</b>	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>İÜHFY</b>	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
<b>K.</b>	Karar Sayısı
<b>KİT</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>K.T</b>	Karar Tarihi
<b>Md.</b>	Madde
<b>RG</b>	Resmi Gazete
<b>S.</b>	Sayı
<b>s.</b>	Sayfa
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi



### **TEZ ÖZETİ**

*Yasama meclislerinin sayısı anayasa hukukunun geleneksel tartışmalarından biri olup, üzerinde hayli çalışılmış konulardandır. Doktrinde klasik demokrasinin yerleşmiş kurumlarından biri haline gelmiş olarak kabul edilebilecek olan çift meclis sistemi öteden beri devlet kudretinin sınırlandırılmasında rol oynayan başlıca faktörlerden biri sayılagelmıştır. Çift meclis sisteminin, iktidarın iktidar tarafından sınırlandırılmasına bir reçete olarak ortaya atılmış olduğu ve hürriyetlerin gelişmesinde bir güvence sağlamak için yasama içinde meclisin ikiye ayrılmasının kuvvetler ayrılığına bir tür eklenti olarak düşünülmüş olduğu kabul edilmektedir. Bu doğrultuda çift meclis sisteminin klasik liberal demokrasinin önemli bir unsuru olduğu ileri sürülebilir. Tez çalışmamızda çift meclis sisteminin çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olup olmadığı konusu gerek demokratik olarak nitelendirilebilecek olan çok sayıda ülkeyle karşılaştırmalı inceleme yapılmak, gerek ikinci meclisler hakkında ileri sürülen lehte ve aleyhte fikirleri değerlendirmek ve gerekse Türk siyasi tarihinde yaşanan ikinci meclis tecrübelerini ayrıntılı olarak ele almak suretiyle incelenmeye çalışılmıştır.*

### **TEZ ÖZETİ**

*Yasama meclislerinin sayısı anayasa hukukunun geleneksel tartışmalarından biri olup, üzerinde hayli çalışılmış konulardandır. Doktrinde klasik demokrasinin yerleşmiş kurumlarından biri haline gelmiş olarak kabul edilebilecek olan çift meclis sistemi öteden beri devlet kudretinin sınırlandırılmasında rol oynayan başlıca faktörlerden biri sayılagelmıştır. Çift meclis sisteminin, iktidarın iktidar tarafından sınırlandırılmasına bir reçete olarak ortaya atılmış olduğu ve hürriyetlerin gelişmesinde bir güvence sağlamak için yasama içinde meclisin ikiye ayrılmasının kuvvetler ayrılığına bir tür eklenti olarak düşünülmüş olduğu kabul edilmektedir. Bu doğrultuda çift meclis sisteminin klasik liberal demokrasinin önemli bir unsuru olduğu ileri sürülebilir. Tez çalışmamızda çift meclis sisteminin çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olup olmadığı konusu gerek demokratik olarak nitelendirilebilecek olan çok sayıda ülkeyle karşılaştırmalı inceleme yapılmak, gerek ikinci meclisler hakkında ileri sürülen lehte ve aleyhte fikirleri değerlendirmek ve gerekse Türk siyasi tarihinde yaşanan ikinci meclis tecrübelerini ayrıntılı olarak ele almak suretiyle incelenmeye çalışılmıştır.*

## GİRİŞ

Yasama meclislerinin sayısı, Anayasa Hukukunun geleneksel tartışmalarından biri olup, üzerinde hayli çalışılmış konular arasında yer almaktadır. Klasik demokrasinin yerleşmiş kurumlarından biri olarak kabul edilebilecek olan çift meclis sistemi Türk siyasi tarihinde de on dokuz yıl süreyle varlığını sürdürmüştür.

1961 Anayasası, 1950'lerin siyasi sonuçlarından uzaklaşma umudu ile hazırlanmıştır. Bu anayasayı hazırlayanlar, bir yandan yürütmenin keyfi yönetimini denetlemek üzere çok sayıda denetim ve denge mekanizmasını, öte yandan politikaya katılımı teşvik edici bazı uygulamaları getirmeyi amaçlamıştır. 1961 Anayasası'nın klasik-liberal demokrasi kuramı çerçevesindeki çoğunlukçu demokrasi anlayışından, siyasal katılma, çoğulculuk ve devlet iktidarının sınırlandırılması konularında oldukça farklı görüşleri içeren çoğulcu demokrasi anlayışına geçişin bir göstergesi olduğu ileri sürülebilir. Bu anlayış doğrultusunda iktidarın dengeli hareketini sağlamak ve iktidarın ezici çoğunluğuyla yol açabileceği potansiyel tehlikeleri bertaraf edebilmek için iki meclisli bir parlamento yapısının oluşturulması kabul edilmiştir. 1961 Anayasası ile pek çok beklentiye cevap vereceği umularak düzenlenen, ikinci meclis, Cumhuriyet Senatosu, 1961–1980 yılları arasında 19 yıl boyunca Türk siyasi yaşamında varlığını sürdürmüştür. Bununla birlikte bu süreçte Cumhuriyet Senatosu gerek 1961 Anayasası'nı uygulayanlar tarafından ve gerekse bilim çevrelerince çeşitli nedenlerde zaman zaman eleştiri konusu olmuştur. Söz konusu eleştiriler kimi zaman ikinci meclisin yapısı, kimi zaman yetkileri ve çoğu zaman görev ve fonksiyonları bakımından dile getirilmiştir. Nihayet bu eleştiriler neticesinde ikinci meclis Cumhuriyet Senatosu'nun yasama sürecinde işlevsel bir rol üstlenemediği gerekçesiyle varlığına son verilmiştir.

Günümüzde bazı kurumların meşruiyetinin sorgulanır hale gelmesi çift meclis sistemi ile ilgili tartışmaların yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur. İşlevsel bir ikinci meclisin yasama sürecinde bir siyasal denetim mekanizması olarak önemli ölçüde fayda sağlayabileceği, böylece yasama organının daha anlamlı bir güç haline gelebileceği, seçim haksızlıklarının ikinci meclisle giderilebileceği, yasaların

daha iyi hazırlanmasında iki meclis sisteminin yararlı olabileceği, böylece temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması suretiyle anayasanın üstünlüğünün ve hukuk devleti ilkesinin daha iyi gerçekleştirebileceği, çift meclis sisteminin benimsenmesiyle yargısal denetim yolunun eskisine göre daha az işletilebilmesinin mümkün olabileceği, devlet başkanının parlamenter hükümet sistemiyle bağdaşmadığı ileri sürülen birtakım yetkilerini kullanmaya daha az başvurabileceği, yasama ile yürütme arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların iki meclis yoluyla giderilebileceği ve ikinci meclislerin kişi ile devlet arasında bulunan toplulukları temsil etmek suretiyle çoğulcu demokrasinin gelişimine katkıda bulunabileceği yönündeki pekçok varsayım, söz konusu kurumun yeniden incelenmesini gerekli hale getirmiştir.

Tez çalışmamızda biz de bu varsayımlardan yola çıkarak 1961-1980 yılları arasında Türk siyasi hayatında büyük beklentilerle oluşturulan ikinci meclis, Cumhuriyet Senatosu'nun neden kendisinden beklenen işlevi gerçekleştiremediğini incelemeye çalıştık. Bir yandan da işlevsel bir ikinci meclisin ülkemizde yeniden benimsenmesinin nasıl faydalar sağlayabileceğini sorgulamaya çalıştık.

Çalışmamızın birinci bölümünde çift meclis kavramı ve ortaya çıkış nedenleri, söz konusu kavram ile ilgili olarak ileri sürülen görüşler, çift meclis sisteminin devlet kudretini sınırlayan müesseselerden, yargısal denetim, devlet başkanı vetosu, katı anayasa sistemi ve kuvvetler ayrılığı ile ilişkisi incelenmiştir. Bu incelemeler ışığında son zamanlarda tartışılmakta olan Anayasa Mahkemesi'nin iş yükü, cumhurbaşkanlarının sıkça kullandığı veto yetkileri, seçim sisteminden kaynaklanan haksızlıklar, çoğulcu bir toplum yapısının oluşmasına engel olan unsurlar gibi konular da aydınlatılmaya çalışılmıştır. Çağdaş demokratik sistemlere bakıldığında siyasi aktörlerin çoğulculuğu dikkat çekmektedir. Bu çerçevede, devlet içinde kurumsal çoğulculuğu oluşturmaya, devlet iradesinin farklı kompozisyondaki kurumlar tarafından demokratik bir anlayış ve çoğulcu bir yapı içinde ifade edilmesini sağlamaya yönelik en önemli ve temel unsurlardan birinin ikinci meclis kurumu olabileceği anlayışından yola çıkarak ve demokratik devletlerin büyük bir bölümünün çift meclisli parlamentolara sahip oldukları yönündeki görüş de dikkate alınarak, bu bölümde son olarak çift meclis sisteminin çoğulculuk bağlamında demokrasi kuramıyla ilişkisi ele alınmıştır.



Bütün bu değerlendirmeler ışığında, kaynağı itibarıyla halkın ve aristokrasinin aynı zamanda temsil edilebilmesini temin maksadıyla İngiltere’de ortaya çıkan ve daha sonraları pratik faydaları sebebiyle diğer pek çok ülkeler tarafından kabul edilmiş bir sistem olan çift meclis kavramının, kamu hukuku kavram ve kurumlarıyla yakından ilgili olduğu ve hukuk devleti, demokrasi, kuvvetler ayrılığı ilkesi, kişi hak ve özgürlükleri gibi kavram ve kurumlardan ayrı düşünülmemeyeceği ortaya çıkmıştır.

İkinci bölümde, çift meclis sisteminin gelişmiş Batı demokrasilerinde ne şekilde oluşturulduğu ve nasıl yetkilendirildiği, söz konusu ikinci meclislerin yasama sürecinde ne kadar işlevsel olduğu, gerek üniter devlet yapısına sahip devletler, gerek bölgesel devlet yapısına sahip devletler ve gerekse federal devletler incelenmek suretiyle değerlendirilmeye çalışılmıştır. Çift meclisli bir parlamentonun varlığı federal devletlerde zorunlu olarak bulunması gereken unsurlardandır. Bir yandan federe devletler, diğer yandan da federal merkezi devletin ayrı ayrı organlara sahip olmaları, bunlar arasında bir dengenin kurulmasını gerektirmektedir. Federe devletlerin irili ufaklı olmaları ve küçük devletleri federal çatıda birleştirme çabaları federal parlamentonun çift meclisli olmasına yol açmaktadır. Bununla birlikte, çift meclisli bir yapılanma, federal olmayan ve tarihsel geçmişten kaynaklanan bir geleneğin sürdürülmesi gibi bir gereksinimi de bulunmayan üniter devletlerde devlet kudretinin sınırlandırılmasına yeni bir kurum eklemek üzere benimsenmiştir. Oluşturulacak ikinci meclisle birinci meclisin aşırılıklarının frenlenmesi, orada kabul edilen bir kanunun gerek yerindelik, gerek anayasaya uygunluk açısından ikinci meclis tarafından gözden geçirilmesi ve varsa gerekli düzeltmelerin yapılması amaçlanmaktadır. Böylece sadece organlar arası bir denetimle yetinilmeyerek, yasama organını çift meclisli bir biçimde oluşturmakla “organ-içi” bir denetim de sağlanmış olacaktır. Dünya üzerinde çok sayıda çift meclisli yasama organına sahip olan ülke bulunması sebebiyle çalışmamızda bunların tamamının ayrıntılı olarak incelenmesi mümkün olamayacağından, bu bölümde, çift meclisli yasama organına sahip olan ülkeler öncelikle benimsemiş oldukları devlet modeline göre (üniter, bölgesel ve federal) bir tasnife tabi tutulmuş, üniter, bölgesel ve federal devlet kapsamında yer alan bu ülkelerin yasama organları da kendi içlerinde simetrik, ılımlı asimetrik ya da aşırı asimetrik oluşlarına göre ikinci bir tasnife tabi tutularak, her bir

devlet modeli için bunlardan çeşitli örnekler incelenmiştir. Çalışmamız açısından, örneğin federal devletler arasında yer alan ve aynı zamanda simetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan farklı iki ülkenin yasama organlarının karşılıklı olarak incelenmesine gerek görülmemiştir. Zira simetrik çift meclisli bir yapılanmaya sahip olduklarından, her iki ülkenin de birinci ve ikinci meclisleri karşılıklı olarak eşit yetkilere sahip bulunmaktadır. Bu iki ülkenin siyasi yapıları, anayasa yargıları ve benzeri konularında farklılıklar söz konusu olabilecek ise de bu hususlar çalışmamızla doğrudan doğruya ilişkili olmayıp, asıl üzerinde durulması gereken husus, ülkelerin çift meclisli yasama organları ve meclislerin hukuki konumları ve karşılıklı yetkileridir. Ülkemizin de üniter devlet yapısına sahip olması itibarıyla özellikle ikinci bölümde incelenen çift meclisli parlamentolara sahip olan üniter devletler hem karşılaştırmalı bir perspektif sağlanması açısından hem de ülkemizde oluşturulması düşünülen işlevsel bir ikinci meclisin yapısı ve yetkilerinin ne şekilde düzenlenebileceğinin belirlenmesi açısından son derece faydalı açılımlar sağlamıştır. Ülkelerin incelenmesi sürecinde, anayasa mühendislerinin üzerinde çalıştığı konular arasında yer alan ikinci meclislerin yasama ve yürütme organlarının birbirinden kesin çizgilerle ayrıldığı başkanlık hükümet sistemlerinde mi yoksa söz konusu organların karşılıklı ilişki halinde olduğu parlamenter hükümet sistemlerinde mi daha güçlü yetkilere sahip olduğu sorusu da aydınlatılmaya çalışılmış ve bu doğrultuda ülke incelemelerinde hükümet sistemleri de dikkate alınmıştır.

Tez çalışmamızın üçüncü bölümünde, 1876 Kanun-u Esasi ile kurulan Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan'dan oluşan çift meclis sistemi, 1909 Anayasa değişiklikleri ile gerçekleştirilen düzenlemeler, 1961 Anayasası öncesinde Türk siyasal hayatında ikinci meclis istekleri, 27 Mayıs 1960 Müdahalesi ve sonrasında ortaya çıkan gelişmeler ve 1961 Anayasası ile Cumhuriyet Senatosu'nun benimsenmesi süreçlerini içine alan çift meclis sisteminin Osmanlı-Türk Anayasalarındaki yeri ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu bölümde, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi yapıları ve yetkileri bakımından karşılıklı olarak ayrıntılı şekilde incelenmiş ve ayrıca son olarak Cumhuriyet Senatosu'na Yöneltilen Eleştiriler ve bu eleştiriler neticesinde 1982 Anayasası ile tek meclisli parlamento yapısının benimsenmesi süreci değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Tez çalışmamızın dördüncü bölümünde, 1982 Anayasası döneminde çift meclis sisteminin yeniden benimsenmesi gerektiği yönünde ileri sürülen görüşler, ikinci meclislerin kanunların yapılmasında daha olumlu sonuçlar verdiği, meclislerden birinin yapacağı hataların diğeri tarafından düzeltilmesi yoluyla anayasa ve insan haklarına aykırı kanunların çıkarılmasının önü kesilerek anayasanın üstünlüğünün ve hukuk devleti ilkelerinin daha iyi gerçekleşebileceği, yasama ve yürütme organları arasında doğabilecek birtakım uyuşmazlıkların ikinci meclisler aracılığıyla giderilebileceği, ikinci meclislerin çoğulcu demokrasi anlayışının geliştirilmesi açısından önemli faydalar sağlayabileceği yönündeki düşüncelerin değerlendirilmesi ve özellikle son zamanlarda birbiri ardına gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ve sivil anayasa çalışmaları da dikkate alınmak suretiyle, ülkemizde çift meclis sisteminin yeniden benimsenmesinin birtakım olumlu gelişmeleri de beraberinde getirebileceği düşüncesine dayanarak, gerek Batı demokrasilerindeki çift meclisli parlamentoların yasama sürecindeki işlevlerinin incelenmesi ve gerekse 1961 Anayasası döneminde on dokuz yıl süreyle yürürlükte olan Cumhuriyet Senatosu hakkında ileri sürülen eleştiriler ve değerlendirmeler göz önüne alınmak suretiyle, yasama sürecinde işlevsel bir rol üstlenebilecek ve demokratik bir niteliğe sahip olacak ikinci bir meclisin ne şekilde oluşturulması ve hangi konularda yetkilendirilmesi gerektiği, ayrıntılı olarak incelenmeye çalışılmıştır. Sonuç kısmında ise, çalışmamızdan çıkan başlıca sonuçlar genel olarak gözden geçirilerek tartışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ÇOĞULCU DEMOKRASİLERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN DEVLET KUDRETİNİN SINIRLANDIRILMASINDAKİ ROLÜ

#### I. Çift Meclis Kavramı ve Ortaya Çıkış Nedenleri

##### 1. Çift Meclis Kavramı

Anayasacılık, devlet iktidarını hukukla ve yazılı bir anayasayla sınırlama amacı güden modern bir düşünce olarak tanımlanmaktadır. Bu düşüncenin nihai amacı ise devlet iktidarını sınırlamak yoluyla birey özgürlüklerinin güvence altına alınması olarak ifade edilmektedir.<sup>1</sup> Kişi hak ve özgürlüklerinin katı bir anayasayla güvence altına alınması, anayasa hükümlerine aykırı düzenlemeler içeren kanunların yapılmasının nasıl önleneceği ve eğer yapılmışsa, söz konusu aykırılıkların nasıl giderileceği sorununu da beraberinde getirmektedir. İşte bu noktada siyasal denetim ve yargısal denetim araçları gündeme gelmektedir.

Kanunların anayasaya uygunluğunun “siyasal denetimi” denildiğinde, bir kanunun yasama organında yapıldığı sırada veya yapıldıktan sonra devlet başkanı tarafından yürürlüğe sokulma aşamasında gerçekleştirilen denetim anlaşılmaktadır. Bu tür bir denetimde de, öncelikle akla gelenler, yasama organında yer alan ve kanunlaşma sürecinde oldukça önemli bir rolü bulunan komisyonlar, özellikle anayasa komisyonu aracılığıyla sürdürülen denetim, yasama organının çift meclisli bir yapılanmaya sahip olmasının sağlayabileceği denetim ve son olarak devlet başkanının anayasaya aykırı bulduğu bir kanunu yürürlüğe sokmayarak, bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermesi şeklinde gerçekleştirebileceği denetimdir.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 1. Baskı, Ankara, Adres Yayınları, 2004, s. 33; ayrıca bkz. Rod Hague, Martin Harrop & Shaun Breslin, **Comparative Government and Politics: An Introduction**, 4th Edition, London: Macmillan Press, 1998, s. 152-153.

<sup>2</sup> Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s. 19.

Çift meclis kavramının, kamu hukukunun kavram ve kurumlarıyla yakından ilgili olduğu ve hukuk devleti, demokrasi kuramı, kuvvetler ayrılığı ilkesi, kişi hak ve özgürlükleri gibi kavram ve kurumlardan ayrı düşünülmemeyeceği genel kabul görmektedir. Anayasa hukukunun geleneksel tartışmalarından biri olan yasama meclislerinin sayısı, üzerinde çokça çalışılmış konular arasında yer almaktadır. Prof. Dr. Teziç, “Parlamento çift meclis sistemine mi yoksa tek meclis sistemine göre mi oluşturulmalıdır” sorusuna verilecek cevabın ilk bakışta kurucu iktidarın siyasi tercihinine bağlı olduğunun ileri sürülebileceğini, fakat ikinci bir meclisin varlığının devletin federal olması ile ilgili olduğu kadar toplumun sosyal yapısı ile de ilgili olduğunu vurgulamaktadır.<sup>3</sup> Günümüzde dünya üzerindeki yaklaşık 170 ülkenin üçte birinde çift meclisli bir yasama organı yapılanmasının benimsenmiş olduğu görülmektedir.<sup>4</sup>

## 2. Çift Meclis Sisteminin Ortaya Çıkış Nedenleri

### 2.a. Siyasal İktidarın Sınırlandırılması ve Kişi Hak ve Özgürlüklerinin Korunması Düşüncesi

Çift meclis sistemi, kaynağı itibarıyla halkın ve aristokrasinin aynı zamanda temsil edilebilmesini gerçekleştirmek amacıyla İngiltere’de ortaya çıkmış ve daha sonraları, pratik faydaları sebebiyle, demokratik rejimlerde ve cumhuriyetlerde de yer almaya başlamıştır. Demokratik ülkelerde çift meclis sistemini benimseme eğiliminin, demokrasinin tehlikelerini önlemek, sakıncalarını azaltmak sebebiyle ortaya çıkmış olduğu, seçim usullerinin herşeye karıştığı bir toplumda, herşeyin çoğunluğun elinde bulunacağı, kanunların dahi çoğunluk iradesinin kuru bir ifadesi, tecellisi olacağı, bunun neticesinde azınlığın daima çoğunluk önünde ezilmeğe

---

<sup>3</sup> Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2004, s. 369.

<sup>4</sup> Donald R. Shell, “Second Chambers”, **World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**, ed. G. Thomas Kurian, Congressional Quarterly, Washington DC, 1998, s. 848. Benzer şekilde, 2001 yılının Mayıs ayında Inter Parliamentary Union tarafından da dünya üzerindeki 178 parlamenter demokrasinin 63 ünde çift meclisli bir parlamento yapılanması bulunduğu yönünde bir değerlendirme yapılmıştır. Bu yönde bkz. Meg Russell, “What Are Second Chambers For?”, **Parliamentary Affairs Journal**, Vol. 54, No. 3, 2001, s. 442.

mahkum kalacağı düşünülerek yasama organını iki ayrı meclis halinde oluşturmanın en iyi bir önlem olacağı ileri sürülmüştür.<sup>5</sup>

Nitekim anayasalarımızdan 1924 Anayasası, demokratik bir ruha sahip olmakla beraber, bu demokrasi anlayışı çoğulcu demokrasi değil, çoğunlukçu demokrasi anlayışı olarak kabul edilmektedir. Prof. Dr Özbudun'a göre, çoğulcu demokrasi anlayışı demokrasiyi mutlak ve sınırsız bir çoğunluk yönetimi olarak kabul etmemektedir. Çoğulcu demokrasi anlayışı gereği, azınlık haklarının çoğunluğa karşı korunması ilkesinden vazgeçmek mümkün değildir. 1924 Anayasası, "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır (md. 3 ve md. 6)." demek suretiyle, çoğunlukçu demokrasi anlayışına uygun bir formül geliştirmiştir. Egemenlik, zaten tanımı gereği olarak mutlak ve sınırsız bir buyurma gücü olduğuna ve bu egemenliği TBMM kullandığına göre, meclisin yetkileri sınırsız demektir. Meclis iradesi, uygulamada çoğunluğun iradesi olarak belireceğine göre, mecliste çoğunluğu elinde bulunduran parti veya grup, dilediğini yapmakta serbest olacaktır. Gerçekten de 1924 Anayasası, kamu hürriyetlerinin sınırlarının çizilmesinde meclise ayrıntılı direktifler vermemek, bu sınırın çizilmesini sadece kanuna, dolayısıyla meclis çoğunluğunun keyfi iradesine bırakmak suretiyle, çoğunluk yönetimi ilkesini daha da pekiştirmiş, azınlık haklarını ise büsbütün güvencesiz hale getirmiştir.<sup>6</sup> Prof. Dr. Aldıkaçtı da bu sebeplerle söz konusu anayasanın, çok partili demokratik siyasal yaşamı düzenlemek için yetersiz görüldüğünü, bunun sonucunda kişi hak ve özgürlüklerinin güvencesi yönünden ikinci meclis konusunun siyasal parti tüzük ve programlarına kadar girdiğini ifade etmiştir.<sup>7</sup>

Ülkemizde çok partili siyasal hayata geçildikten sonra, özellikle 1950-1960 yılları arasında parlamentoda tek başına çoğunluğu ele geçiren ve sonuna dek koruyan Demokrat Parti'nin antidemokratik uygulamalarından 1924 Anayasası sorumlu tutulmuş, ikinci bir meclisin bulunmayışı söz konusu anayasanın en önemli eksikliklerinden biri olarak gösterilmiştir. Bilim çevreleri tarafından da destek bulan

---

<sup>5</sup> İlhan Arsel, **Çift Meclis Sistemi- Milletlerin Yakınlaşmasında Mukayeseli Hukukun Tesiri**, Türk Hukuk Kurumu Yayınları No.107-108, 1959, s. 3.

<sup>6</sup> Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s.34.

<sup>7</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 3. Baskı, İstanbul, İÜHF Yayınları: 552, 1978, s.108.

bu görüşler sonucu birçok fikir adamı, demokrasinin memleketimizde yaşayabilmesi için çift meclis sisteminden başka bir yasama sisteminin benimsenemeyeceğine inanmış ve ikinci meclisin her şekilde kurulması gerektiği fikrini savunmuşlardır. 1961 Anayasası'nda Cumhuriyet Senatosu adı ile kurulan ikinci meclisin, 1924'ten bu yana gelişen ve olgunlaşan tartışmaların bir sonucu olduğu ileri sürülebilir.<sup>8</sup>

1948 İtalyan Cumhuriyeti Anayasasıyla kabul edilen iki meclisli sistemle ilgili olarak Roma Üniversitesi Profesörlerinden İtalyan Parlamentosu Dışişleri Komisyonu Başkanı ve Anayasa Mahkemesi Başkanı Gaspare Ambrosini: "Anayasa, tek meclis fikrini reddederek çift meclis sistemini kabul etmiştir. Bu yalnız iki görüşme ile daha yerinde kararlar alınabilmesini sağlamak için değil, aynı zamanda bir meclisin Meclis Hükümeti Sistemi'ne dönüşmesi korkusundan doğmuştur." ifadesini kullanmıştır.<sup>9</sup>

Anayasacılık düşüncesinin amacı, devlet iktidarının sınırlanması yoluyla kişi temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasıdır. Bireylerin her şeyden önce insan olmaları nedeniyle doğuştan sahip oldukları hak ve özgürlükler anayasalarla güvence altına alınmıştır. Bununla sağlanmak istenen amaç, bireylerin devlet iktidarı karşısında korunmasıdır. Buna karşılık, bu amacı gerçekleştirmek için gerekli önlemlerin alınmaması halinde, uygulamada bir yarar sağlanması mümkün olamayacaktır. Kişi hak ve özgürlüklerinin devlet tarafından çiğnenmemesi, özellikle yasama organının hiçbir nedenle bu haklara aykırı kanun yapmamasını güvence altına almak için çeşitli mekanizmalar oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunlardan birisi de çift meclis sistemidir. Oluşturulacak ikinci bir meclisle, anayasaya ve temel hak ve özgürlüklere aykırı kanunların çıkarılmasının engellenmesi düşüncesi çift meclis sisteminin ortaya çıkma sebepleri arasında gösterilmektedir.

## **2.b. Temsil Kapsamının Genişletilmesi Düşüncesi**

Demokrasi, en basit şekliyle modern devlet düzeninde devletin örgütlenme ve işleyiş tarzını belirleyen temel yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Mehmet Pantül-Bekir Sıtkı Yalçın, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Birinci Basım, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982, s. 62.

<sup>9</sup> Gaspare Ambrosini, "Yeni İtalyan Anayasası'nın Tahlili", çev. Akif Erginay, **Adalet Dergisi**, Yıl: 45, S. 9, 1954, s.125.

<sup>10</sup> Robert Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri**, çev. Levent Köker, Ankara, Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1993, s. 2.

Günümüzde gerek birçok ülkede ve gerekse ülkemizde, milli egemenlik anlayışının bir sonucu olarak temsili demokrasi uygulanmaktadır. Bu anlayışa göre, halk, egemenliğini seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 80. maddesinde yer alan “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler.” ifadesi bu anlayışa paralel biçimde “temsili vekalet” kavramını vurgulamaktadır.

Demokratik temsilin gerektiği gibi gerçekleştirilebilmesi, yani yurttaşların demokratik kararların üretilmesine aktif ve belirleyici bir biçimde katılabilmelerinin sağlanabilmesi, çoğulcu bir oluşuma izin verecek olan bir seçim sistemi ve demokratik bir biçimde oluşturulacak ikinci bir meclis ile gerçekleştirilebilir. Prof. Dr. Köker, çoğulculuk kavramını, modern toplumun çoklu karmaşık yapısı içinde oluşan farklı çıkar ve dolayısıyla taleplerin kamusal ifadesine, buradan da karar alma süreçlerine aktarılmasına imkan veren bir kavram olarak tanımlamaktadır. Ona göre, çoğulculuk, siyasi sistemin kuruluşunda ve işleyişinde muhalefetin varlığı ve niteliği ile yakından ilgili olmaktadır. Çünkü muhalefet, iktidar sahiplerinden farklı bir kamusal ifadelendirme imkanının somutlaşması anlamına gelmektedir. Farklılık olmadan çoğulculuk olamayacağına göre, muhalefetin varlığı, çoğulculuğun varlığı için, çoğulculuğun varlığı da seçimin ve dolayısıyla siyasi sistemin demokratikliği, bu da devlet düzeninin meşruluğu için zorunlu olmaktadır.<sup>11</sup>

Ülkemizin, siyasal olgular bakımından heterojen bir yapı arzemediği ileri sürülmektedir. Buna göre, Türkiye'deki seçmen profili ve siyasi partiler sosyo-ekonomik, ideolojik, dinsel, etnik-kültürel, kentsel-kırsal, merkez-çevre, küreselleşme gibi sorun boyutları zemininde farklı siyasal tercihler sergilemektedir.<sup>12</sup>

Egemenliğin kullanılmasının çeşitli organlar ve kurumlar arasında bölünmüş olmasının, farklı görüşlerin daha güvenceli bir şekilde dile getirilebildiği bir demokrasiyi de beraberinde getireceğini savunanlar, tek meclis ile bir toplumda var olan bütün unsurların layıkıyla temsil edilebilmesinin mümkün olamayacağını, farklı unsurların layıkıyla temsil edilebilmesi için ikinci bir meclisin zaruri olduğu fikrini

---

<sup>11</sup> Levent Köker, “Seçim Sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk- Demokratik Meşruluk Açısından Bir Değerlendirme”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, S. 23, 2006, s. 201.

<sup>12</sup> Yılmaz Bingöl, “İstikar” Değil, “Konsensus”, **Radikal Gazetesi**, 01.01.2006.



ileri sürmüşlerdir.<sup>13</sup> Bu düşünce çift meclis sisteminin ortaya çıkma sebeplerinden bir başkası olarak kabul edilmektedir.

## 2.c. Tarihi, Siyasi, Sosyo-Ekonomik Nedenler

Tarihsel süreç açısından, çift meclis sistemi, sosyal tabakalaşmanın yarattığı zorunluluklar sonucu ilk kez İngiltere’de ortaya çıkmıştır. Uzun yıllardan beri süregelen bir geleneğin korunması nedenine dayanan çift meclisli yapılanmanın en güzel örneği olarak kabul edilen İngiltere’deki Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası ayrımının kökleri, XIV. yüzyıla kadar götürülebilir:

“1215 yılında Kral I. John’un imzaladığı Magna Carta Libertatum adlı belge ile, vergi alınacak büyük toprak sahibi feodal senyörlerin temsili ile oluşan Büyük Konsey’in yapısı zamanla genişlemiş ve anılan Konsey’e feodal senyörlerle yüksek düzeydeki din adamlarının dışında şövalyeler, şehir ve kasabadaki esnaf ve tüccarların temsilcileri ve alt düzeydeki din adamları da katılmaya başlamışlardır. Ancak 1300’lü yılların ortalarından başlayarak, öteden beri temsil edilen ve Kral tarafından toplantıya ismen çağrılan feodal senyörlerle üst düzey din adamlarının, parlamentoya sonradan katılan şövalyeler, şehir ve kasabalardaki esnaf ve tüccarların temsilcileri ve alt düzeydeki din adamları ile birlikte oturmak istememeleri nedeniyle yasama organında iki ayrı kesim oluşmuş ve ilk katılanlardan meydana gelen kurula Lordlar Kamarası, sonradan katılanlardan meydana gelene ise Avam Kamarası adı verilmiştir.”<sup>14</sup> İşte 650 yıllık bir ayrıma dayalı bu kurum, İngiltere’de geleneklere bağlılığın bir ifadesi olarak bugün hala varlığını korumaktadır.

Çift meclisli bir yasama organı yapılanmasına gidilmesinin siyasi nedeni, bir ülkenin federal devlet modelini benimsemiş olmasından ileri gelmektedir. Federal devletlerde, çift meclisli bir yapılanma zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır; çünkü bu devletlerde, biri federal devleti oluşturan federe devletlerin, diğeri federal devlette yaşayan kişilerin temsil edilmesi olmak üzere birbirinden farklı iki ayrı temsil olgusu söz konusudur. Bir yandan federe devletler, öte yandan da federal merkezi devletin ayrı ayrı organlara sahip olmaları, bunlar arasında bir dengenin kurulmasını gerektirmektedir. Birinci meclisin, bütün ülke yurttaşlarını temsil etmesine karşılık,

<sup>13</sup> Vincenzo Miceli, **Modern Parlamentolar**, çev. Atif Akgüç, Ankara, Ulus Basımevi, 1946, s. 50.

<sup>14</sup> Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003 s. 26.

ikinci meclis, federe devletleri temsil etmektedir. Genellikle, birinci meclis üye devletlerin nüfusları oranında seçerek gönderdikleri temsilcilerden, ikincisiyse her devletin gönderdiği eşit sayıdaki temsilcilerden oluşmaktadır.<sup>15</sup>

Çift meclis sisteminin doğmasına sebep olan bir diğer neden sosyo-ekonomik olabilir. Bu nedenle oluşturulan ikinci bir meclis ile güdülen amaç, toplumdaki değişik meslek ve sosyal kategorilerin temsilini sağlamaktır; ancak günümüzde pek yaygın bir uygulaması bulunmamaktadır. II. Dünya Savaşı öncesinde, Romanya (1923 Anayasası) ve Yunanistan'da (1927 Anayasası) öngörülmüş olan sosyo-ekonomik (korporatif) çift meclis sistemi, günümüzde 1937 Anayasası ile halen, İrlanda'da mevcut bulunmaktadır.

1 Temmuz 1937 tarihli İrlanda Anayasası ile, karma korporatif sistem kabul edilmiş ve genel oy prensibine göre seçilen Temsilciler Meclisi'nin yanında korporatif mahiyette ikinci bir meclise yani Senato'ya yer verilmiştir.<sup>16</sup> İrlanda Senatosu, toplumdaki değişik meslek ve sosyal kategorilerin temsilini sağlamak amacıyla çeşitli meslek kuruluşlarının temsilcilerinin bir araya gelmesiyle oluşturulmuştur; bu yönüyle diğer ülkelerin senatolarına biçimsel olarak benzememektedir. II. Dünya Savaşı sonrasında Yugoslavya'da 1953 Anayasası da Federe Konsey'in yanısıra, sosyo-ekonomik temele dayalı bir ikinci meclis olan "Üreticiler Konseyi"ni öngörmüştür.<sup>17</sup>

1961 Anayasası'nın hazırlanması sırasında Yükseköğretim Üyelerinden kurulu Anayasa Komisyonu<sup>18</sup> tarafından hazırlanan Anayasa Öntasarısı'nda da, Cumhuriyet Senatosu'nun oluşumunda, halk tarafından seçilen üyelerin yanında, bir kısım üyelerin çeşitli meslek kuruluşlarınca seçilmesini öngören mesleki (korporatif, fonksiyonel) temsil esasına dayanan bir model önerilmiştir. Ancak, söz konusu

---

<sup>15</sup> Maurice Duverger, **Siyasal Rejimler**, çev. Teoman Tunçdoğan, İstanbul, Sosyal Yayınlar, 1986, s. 35.

<sup>16</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Neil Collins, "Parliamentary Democracy in Ireland", **Parliamentary Affairs: A journal of Comparative Politics**, Vol. 57, No. 3, 2004, s. 601-605.

<sup>17</sup> Derek J. R. Scott, "Producers' Representation in Yugoslavia", **Political Studies**, Vol. 2, Issue: 3, 1954, 210- 226; ayrıca bkz. Dragan M. Popovic, "Political System of Yugoslavia Under Tito", <http://www.amfiteatar.org/content/view/169/43/lang.en/>, 2005.

<sup>18</sup> "Bilim Komisyonu" veya "İstanbul Komisyonu" olarak da bilinen ve İstanbul Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Sıdık Sami Onar başkanlığında, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri ile sonradan bu oluşuma dahil olan Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri'ne mensup bazı öğretim üyelerinden oluşan "Anayasa Komisyonu" 27 Mayıs 1960 müdahalesi sonrasında Milli Birlik Komitesi tarafından yeni bir anayasa hazırlamak üzere görevlendirilmişti. Bu komisyonun hazırladığı Anayasa Öntasarısı, daha sonra Kurucu Meclis tarafından sürdürülen anayasa çalışmalarının etüd metnini oluşturmuştur.

öntasarıda önerilen mesleki temsil Kurucu Meclis tarafından benimsenmemiştir. Mesleki temsilin kabul edilmemesinin gerekçesi: “Hemen işaret edelim ki, demokratik ve kamuoyuna dayanan bir rejimde, bir sınıfın veya zümrenin ayrı bir temsile sahip olmasına ve genel oydan gelen veya genelayın tasvibini kazanmış siyasi tercihlerin karşısına başka bir siyasi tercihin konulmasına imkan yoktur. Anayasanın egemenliğin kullanılmasına veya devlet idaresine, bir sınıf veya zümrenin bu sıfatla iştirakini men eden 3. maddesi bunu amir bulunmaktadır. Bu sebeple İstanbul Tasarısı’nın zümre ve korporasyon esasına dayanan ikinci meclisi kabul edilmemiştir.” sözleriyle dile getirilmiştir.<sup>19</sup> Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı’nda<sup>20</sup> da mesleki temsil (korporatif) usulünün sakıncaları üzerinde durularak, bunun sadece diktacı rejimler tarafından uygulandığı, genel anlamda demokratik olmayan bir sistem olduğu, Türkiye’de yasama yetkisinin genel oy usulüyle milletçe seçilen demokratik bir organ marifetiyle kullanılmasının milli mücadele hareketi ve Atatürk inkılaplarından beri yerleşmiş temel bir prensip olduğu ifade edilmiştir.<sup>21</sup>

Günümüzde çift meclisli bir yapılanmanın, federal olmayan ve tarihsel geçmişten kaynaklanan bir geleneğin sürdürülmesi gibi bir gereksinimi de bulunmayan üniter devletlerde benimsenmesinin nedeninin devlet kudretinin sınırlandırılmasına yeni bir kurum eklemek olduğu, bir diğer ifadeyle, oluşturulacak ikinci meclisle, birinci meclisin aşırılıklarının frenlenmesinin, orada kabul edilen bir kanunun gerek yerindelik, gerekse anayasaya uygunluk açısından ikinci meclis tarafından gözden geçirilmesinin ve varsa gerekli düzeltmelerin yapılmasının amaçlandığı, böylece sadece organlar arası bir denetimle yetinilmemiş olarak, yasama organını çift meclisli bir biçimde oluşturmakla organ-içi bir denetimin de gerçekleştirilmiş olacağı kabul edilmektedir.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Cilt II, 1966, s. 2410-2411.

<sup>20</sup> Kurucu Meclis, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanmış olan Anayasa Öntasarısı’nı temel metin; Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı’nı da yardımcı metin olarak kabul etmiştir.

<sup>21</sup> Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, **SBF İdari İlimler Enstitüsü’nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkında Görüşü**, Ankara, AÜSBF Yayını: 116-98, 1960, s. 53-55.

<sup>22</sup> Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s. 28.

## II. Çift Meclis Sistemi Hakkında İleri Sürülen Görüşler

Federal yapılı devletler haricinde çift meclis sisteminin gerekli olup olmadığı hususu anayasa hukukunun geleneksel tartışmalarından biri olarak kabul edilmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, çift meclis sisteminin yararları ve sakıncaları yönündeki görüşler geçmişte olduğu gibi günümüzde de güncelliğini korumaktadır.

### 1. Çift Meclis Sistemi'nin Lehinde Görüşler

a. Yasama organının devlet örgütü içinde çok güçlü yetkilerle donatılması toplum için tehlikeli olarak kabul edilmiş ve tek meclisten oluşan bir yasama organının milli iradeyi kendisinin temsil ettiği varsayımından hareket ederek, yetkilerine bir sınırlama getirilmesine karşı çıkabileceği, böylesi bir yasama organının temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunabileceği hatta ortadan kaldırabileceği tehlikesi ileri sürülmüş, ikinci meclisin varlığının, egemenliğin kullanılmasında önemli bir denge ve denetim unsuru olabileceği, yasama organı iki meclis arasında bölünmekle, iktidarın iktidarı durdurması sağlanarak hürriyetlerin çiğnenmesi tehlikesinin bertaraf edilebileceği ifade edilmiştir. Bu görüşü savunanlar, yasama içinde meclisin ikiye ayrılmasının, kuvvetler ayrılığına bir tür eklenti olarak düşünülmüş olduğuna ve ikinci meclisin, tek meclis despotizmine karşı güvence sağlayacağına inanmakta, bu yönüyle çift meclis sistemini liberal demokrasinin unsurlarından biri olarak nitelendirmektedirler.<sup>23</sup>

b. Çift meclis sisteminin kararların alınmasında ve kanunların yapılmasında daha olumlu sonuçlar verdiği<sup>24</sup>; ikinci meclisin kendisine tanınmış yetkilere dayanarak birinci meclis tarafından alınan kararları titizlikle denetleyeceği, birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak, yasama çalışmalarında duygusallık yerine düşüncenin egemen olmasını sağlayacağı<sup>25</sup>, meclislerden birinin yapacağı hataların diğeri tarafından düzeltilmesi yoluyla anayasa ve insan haklarına aykırı

<sup>23</sup> Inter-Parliamentary Union, **Parliaments of the World: A Comparative Reference**, Compendium, New York: Facts on File Publications, 1986, s.134; ayrıca bkz. Marc W. Kruman, **Between Authority & Liberty**, London, The University of North Carolina Press, 1997, s.131, 144; Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları 2004, s. 373; Will Kymlica, "Multicultural Citizenship", **The Citizenship Debates: A Reader**, ed. Gershon Shafir, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998, s. 168-169.

<sup>24</sup> Neal Kumar Katyal, "Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from within", **The Yale Law Journal**, Vol. 115, No. 9, September 2006, s. 2325.

<sup>25</sup> Teziç, **age**, s. 373.

kanunların çıkmasının da önünün kapatılacağı, bunun doğal sonucu olarak anayasanın üstünlüğünün ve hukuk devleti ilkesinin daha iyi gerçekleşeceği<sup>26</sup> savunulmakta, kanun tasarılarının heyecanların hakim olduğu milletvekilleri meclisinden başka ikinci bir mecliste görüşülmesinin, yalnız anayasaya uygunluk bakımından değil, genel olarak kamu yararına uygun olmayı sağlamak bakımından da büyük önem taşıdığı ifade edilmektedir.<sup>27</sup>

c. Yasama ile yürütme organları arasında doğabilecek uyuşmazlıkların çift meclis sistemi yoluyla giderilebileceği yönündeki görüş, söz konusu kurumun lehinde ileri sürülen görüşlerden bir diğeridir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmasının bir sonucu olarak yasama ve yürütme organları arasında birtakım çekişmelerin ortaya çıkmasının mümkün olabileceği, kişisel iktidarını egemen kılmak isteyen bir hükümet başkanının, bu isteğini tek meclise karşı gerçekleştirebilme imkanına sahip olduğu halde, ikinci meclis karşısında aynı gücü devam ettirmesinin daha zor olacağı; bu doğrultuda çift meclisli sistemlerde, meclislerden birinin yürütme organı ile diğer meclis arasındaki çekişmelerde hakem rolü üstlenerek uzlaşmalarına vesile olmasının söz konusu olabileceği ifade edilmektedir.<sup>28</sup>

d. Çift meclis sisteminin demokrasinin gelişmesine önemli ölçüde katkı sağlayabileceği argümanı ileri sürülmektedir. Çoğunluğun zulmünün de bir tek kişinin baskı ve zorbalığı kadar ciddi bir tehlike yaratabileceği gerçeği dikkate alınarak, azınlığın çoğunluk karşısında korunabilmesi için ikinci meclisin gerekli olduğu yönündeki düşünce<sup>29</sup> çift meclis sisteminin çoğulcu demokrasi anlayışının geliştirilmesi açısından faydalı olduğu yönündeki görüşü kuvvetlendirmektedir.<sup>30</sup>

e. Tek meclisli parlamenter sistemlerde genel seçimler sonucu, siyasal partilerden birisinin büyük bir çoğunlukla iktidara gelmesi durumunda, diğer siyasal partilerin hiçbir şey yapamamak durumuna düşebileceği, bu durumda muhalefetin, çoğunluk partisinin baskılarına boyun eğmek zorunda ve çoğunluk partisi üyelerinin de parti

<sup>26</sup> Andrew Heywood, **Politics**, 2nd Edition, New York: Palgrave Foundations, 2002, s. 321; ayrıca bkz. İlhan Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **AÜHF Dergisi**, C. XI, S. 3-4, 1954, s. 85.

<sup>27</sup> Muammer Aksoy, “İkinci Meclislerin Kanunları Görüşme Süresi ve Benzer Sürelerle Karşılaştırma”, **AÜSBF Dergisi**, C. XVII, S. 2, 1963, s. 393.

<sup>28</sup> Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları 2004, s. 373; ayrıca bkz. Arsel, **age**, s. 86.

<sup>29</sup> W.H. Riker, “The Justification of Bicameralism”, **International Political Science Review** Vol. 13 No.1, 1992, s. 101-102; ayrıca bkz. Meg Russell, **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 22.

<sup>30</sup> Teziç, **age**, s.373.

disiplini dolayısıyla hükümetin kaprislerine bağlı kalabileceği ileri sürülmektedir.<sup>31</sup> Bu doğrultuda, gerek nispi temsil sistemi ve gerekse çoğunluk sisteminden kaynaklanan kimi sorunların ve seçim haksızlıklarının giderilmesi veya azaltılmasının yasama organının çift meclis sistemine göre kurulmasıyla mümkün hale gelebileceği kabul edilmektedir.

f. Ülkemizde gerek 1961 ve gerekse 1982 Anayasaları'nın, "partiler demokrasisi" anlayışından hareketle, siyasi partileri demokratik siyasi yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak saydıkları ve siyasi partilerin serbestçe faaliyette bulunabilmelerini ilke olarak benimsedikleri kabul edilmektedir.<sup>32</sup> Bununla birlikte çok partili siyasal sistemlerinin gelişmiş olduğu ülkelerde, parti siyaseti ve parti çıkarlarının çoğu zaman kamu yararı ile bağdaşmadığı, parti militanlarının, yasaların hazırlanmasında ülke ve toplum çıkarlarından çok, üyesi bulunduğu siyasi partinin çıkarlarını savundukları; siyasal partilerin, seçimler sırasında hazırladıkları aday listelerine genellikle ülke çıkarlarına yararlı olacak kişilerden çok, her ne suretle olursa olsun bir partizan kazanmak amacıyla, yalnızca halkın sempatisini kazanmış kimseleri aldıkları gözlemlenmektedir.<sup>33</sup> İkinci bir meclisin varlığı ile siyasal partilerden kaynaklanabilecek bu tip sıkıntıların giderilmesi de mümkün hale gelebilecektir.

14 Mart 2000 tarihinde düzenlenen "Forum of World Senates" toplantısında, katılımcıların hemen hemen hepsi, ikinci meclislerin dört önemli özelliğini tartışmasız bir biçimde kabul ederek dile getirmişlerdir. Bu görüşler yukarıda ikinci meclislerin önemi hakkında ileri sürülen husuları adeta özetlemektedir. Buna göre, ikinci meclisler, bir ülkede yaşayan çeşitli sınıfların temsilini sağlamak yoluyla demokratik rejimlerin geliştirilmesine hizmet etmekte, federal ve bölgesel devlet yapısını benimsemiş olan ülkelerde, merkezi, yerel ve bölgesel unsurlar arasındaki ilişkileri düzenlemekte, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı kurumlarının yerinin sağlaştırılmasına önemli ölçüde katkıda bulunmakta, yasama sürecinde ortaya

---

<sup>31</sup> Nermin Abadan Unat, "1960 SBF Anayasa Seminerinde Beliren Esas Düşünceler", **AÜSBF Dergisi**, C. XVII, S. 2, 1962, s. 271.

<sup>32</sup> Merih Öden, **Türk Anayasa Hukukunda Siyasi Partilerin Anayasaya Aykırı Eylemleri Nedeniyle Kapatılmaları**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2003, s. 11.

<sup>33</sup> Ergun Özbudun, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini**, Ankara, AÜHF Yayınları, 1968, s.11.

çıkabilecek siyasi tartışmaları halkın bilgisine sunarak halkın kendi kaderlerini ilgilendiren konularda görüş sahibi olmasını sağlamaktadırlar.<sup>34</sup>

## 2. Çift Meclis Sistemi'nin Aleyhinde Görüşler

a. Çift meclis sisteminin yasama işlevini ağırlaştıracağı ve zorlaştıracığı ileri sürülmektedir.<sup>35</sup> Bu görüşü savunanlar, günümüzde yasama çalışmalarında esas olanın, söz konusu çalışmaların hızlandırılması için gerekli usullerin bulunması olduğunu, tek meclisli yasama organında yasaların kolaylıkla hazırlandığını, bu nedenle ikinci meclisin, birinci meclisi frenleyerek işleri geciktirmekten öte bir yarar sağlamayacağını, ayrıca ikinci meclislerin ekonomik anlamda yük olduklarını ileri sürmektedirler.<sup>36</sup>

b. Yasama organının çift meclisten oluşmasının birtakım soru işaretlerini de beraberinde getirebileceği yönündeki düşüncelerini Prof. Dr. Onar:

“Her şeyden önce, yasama organını oluşturan meclisler, aynı yetkilere sahip olacaklar mıdır? Bu soruya verilecek yanıt, “hayır” ise ve kanun yapımında son sözü birinci meclis söyleyecekse, o zaman ikinci meclisin işlevi, anayasaya aykırı olan bir kanun teklifi veya tasarısının kanunlaşmasını sadece bir süre geciktirmekle sınırlı kalacaktır. Yok eğer, bu soruya verilecek yanıt, “evet” ise, böyle bir durumda meclislerin seçimlerinin ne zaman ve hangi seçim sistemine göre yapıldığına bakmak gerekecektir. Her iki meclisin seçimleri aynı tarihte ve aynı seçim sistemine göre yapılıyorsa, büyük bir olasılıkla siyasal partilerin iki meclisteki iskemle dağılımları da birbirine paralel olacaktır. Bu durumda, birinci mecliste kabul edilmiş olan bir kanun, kolaylıkla ikinci mecliste de kabul edilecek, bir başka deyişle, ikinci meclis etkin bir denetim yapamayacaktır. Seçimlerin farklı tarihlerde veya farklı sistemlere göre yapılmasında ise, iki meclisteki iskemle dağılımının değişik olması beklenebilir. Bu da, beraberinde kilitlenme sorununu getirecektir. Gerçekten, farklı bir çoğunluğa sahip olan ikinci meclisin, birinci mecliste kabul edilmiş olan bir kanunu, her zaman yalnızca anayasaya aykırı olduğu için reddedeceğini söyleyebilmek mümkün

---

<sup>34</sup> Forum of World Senates, **Le Bicamerisme, une idee d'avenir**, Paris, Publications du Senat, 2000, s. 113.

<sup>35</sup> Andrew Heywood, **Politics**, 2nd Edition, New York: Palgrave Foundations, 2002, s. 321.

<sup>36</sup> Partice Gelard, “Second Chambers in Europe: Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?”, **A Report for European Commission for Democracy Through Law**, Strasburg, 26 November 2006, s. 2.

değildir. İkinci meclis, bir kanunu, anayasaya aykırı olmadığı halde, kendi siyasal tercihlerine uygun düşmediği için de reddedebilir ki, bu tür bir uygulamanın, kanun yapımında kilitlenmelere yol açacağına kuşku yoktur. Bu nedenle, federal yapılı devletlerde farklı nitelikteki temsilin bir gereği olan çift meclis sisteminin, üniter devletlerde kanunların anayasaya uygunluğunun denetiminde işlevsel olacağını söylemek ve bu nedenle böyle bir sistemi önermek güçtür.”<sup>37</sup> sözleriyle ifade etmektedir.

c. Çift meclis sistemini benimsemeyenler, milli egemenliğin yalnızca tek meclis yoluyla temsil edilebileceğini, millet iradesinin ayrı ayrı temsil edilmesinin milli iradeyi böleceğini, iki ayrı meclisin, milli egemenliği aynı bilinçle temsil edemeyeceğini, bu sebeple milletin tek meclisle temsil edilmesinin daha uygun olacağını ileri sürmektedirler.<sup>38</sup>

d. Çift meclis sisteminde, ikinci meclisin, birinci meclise göre daha tutucu bir nitelik taşımasının toplumun modernleşme hızını kesen bir etken olduğu ve toplum hayatındaki gelişmeleri önlediği, bu nedenle ister soyluluk prensibine, ister atama ve isterse genel seçimlerle gelsinler, birinci meclis üyelerine oranla, çok daha muhafazakar olan ikinci meclisin bu niteliğinin birtakım sakıncalar yaratabileceği ileri sürülmektedir.<sup>39</sup>

e. Çift meclis sisteminin benimsenmesi halinde, yasama işlevinin yerine getirilmesi sürecinde meclislerin karşılıklı olarak sorumluluğu birbirlerinin üzerine atmak isteyebilecekleri, bu nedenle de aksayan işlerde, gerçek sorumluyu aramanın beraberinde yeni sorunlar yaratabileceği ileri sürülmektedir.<sup>40</sup>

Çift meclisli bir yasama organının, kendisinden beklenen faydayı sağlayabilmesi için, her iki meclis iradesinin birbirinden farklı biçimlerde ortaya çıkması gerekmektedir. Bu ise, ya siyasal partilerin grup disiplininin tamamen ortadan kalkması ile ya da her iki meclisteki çoğunluğun birbirinden farklı olmasını sağlayacak bir seçim sisteminin oluşturulmasıyla mümkün hale gelebilecektir.

---

<sup>37</sup> Onar, *age*, s. 203-204. Aynı yönde bkz. Donald Shell, “The History of Bicameralism”, **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass, 2001, s.17; ayrıca bkz. G. Fitzgerald, “When the Tame Pussy-Cat Seanad Grew Some Claws”, **Irish Times**, 20 .05.1995, s.10.

<sup>38</sup> Jean Blondel, **Comparative Legislatures**, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973, s. 32 ; ayrıca bkz. Arsel, *age*, s.90.

<sup>39</sup> Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları 2004, s. 373-374.

<sup>40</sup> İlhan Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **AÜHF Dergisi**, C.XI, S. 3-4, 1954, s. 92.



Birinci hususun bütünüyle gerçekleşmesi fiilen mümkün olamayacağına göre, sorunun çözümü, meclislerin kuruluş yapısına bağlı olmaktadır. Nitekim, yapıları gereği iki meclisi birbirinden farklı iradelerle kurmaları mümkün olan federal devletler dışında, iki meclisli sistemi kabul eden tek yapılı devletlerin anayasalarında her iki meclisin iradelerinin birbirinden farklı olmasının sağlanmaya çalışıldığı ileri sürülmektedir.<sup>41</sup> Çift meclis sistemi de nihayet bir anayasal mekanizmadır; bu nedenle anayasal tekniğin içinde yer almaktadır. Anayasal tekniğin yetersizliği konusunda söylenenler iki meclisli sistemler için de doğru sayılmak gerekecektir.<sup>42</sup>

### **III. Çift Meclis Sisteminin Devlet Kudretini Sınırlayan Hukuki Müesseseler ve Çoğulcu Demokrasi ile İlişkisi**

#### **1. Çift Meclis Sisteminin Devlet Kudretini Sınırlayan Hukuki Müesseseler ile ilişkisi**

##### **1.a. Çift Meclis Sistemi ve Yargısal Denetim**

Devlet kudretinin hukukla sınırlanmasını ve hürriyetlerin korunmasını gerçekten etkili kılacak başlıca teminat müesseselerinden biri yargı denetimidir. Yargı denetimi, devletin çeşitli organlarının, kendilerine anayasa ve kanunlar tarafından tanınmış olan yetkilerin sınırlarını herhangi bir şekilde aşıp aşmadıklarının bağımsız mahkemeler tarafından kontrol edilmesi olarak ifade edilmektedir.<sup>43</sup> Yargısal denetim denilince iki tür faaliyetin denetlenmesi akla gelmektedir. Bunlardan birincisi yürütme ve idare organlarının işlemlerinin kanuna uygunluğunun denetimi, ikincisi ise yasama organı işlemlerinin yani kanunların anayasaya uygunluğunun denetimidir. Konumuzla ilgisi bakımından, burada kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi ile çift meclis sistemi arasındaki ilişki incelenecektir.

Kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi, “anayasanın üstünlüğü” ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasanın kanunlara üstünlüğü

---

<sup>41</sup> Mehmet Pantül-Bekir Sıtkı Yalçın, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Birinci Basım, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982, s.19.

<sup>42</sup> Yahya Kazım Zabunoğlu, **Devlet Kudretinin Sınırlandırılması**, Ankara, AÜHF Yayınları: 185, 1963, s. 206; ayrıca bkz. Pantül, **a.g.e.**, s.19.

<sup>43</sup> Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 6. Baskı, Ankara, AÜHF Yayınları No: 453, 1981, s. 289.

etkili bir denetleme sistemiyle teminata bağlanmadığı sürece, onun müeyyidesiz bir kanun olarak kalacağını ifade etmek yanlış olmasa gerektir. Bununla birlikte denetleme prensibinin kabul edilmesi ile birlikte birtakım sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Kanunların anayasaya denetimini hangi yargı organının yapacağı sorusu bizi iki farklı sisteme ulaştırmaktadır:

“Gerçekten, böyle bir denetim, ya bir davaya bakmakta olan mahkemenin davada uyguladığı kuralın anayasaya aykırı olup olmadığını da incelemesi ve aykırı bulunduğu takdirde ihmal etmesi biçiminde olağan yargı organları tarafından; ya da, bu iş için özellikle kurulmuş bir merkezi yargı organı tarafından yapılabilir. Bu doğrultuda, uygulamada anayasaya uygunluk denetiminin ilk örneklerinin, olağan yargı organları tarafından sürdürülen denetim şeklinde başladığı, zamanla bu tür bir denetim için özellikle kurulmuş merkezi yargı organlarının da ortaya çıktığı ve giderek yaygınlaştığı görülmektedir. Olağan yargı organları tarafından yapılan anayasaya uygunluk denetiminin ilk anlamlı uygulamasının Amerika Birleşik Devletleri’nde, merkezi bir yargı organı tarafından yapılan denetimin ilk örneklerinin Avrupa ülkelerinde görülmesinden ötürü; birinci modele Amerikan sistemi, ikincisine ise Avrupa sistemi denildiği de olmaktadır.

Kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetim yetkisinin merkezi bir yargı organına bırakılması halinde, uzman bir mahkeme oluşturulmakta ve söz konusu mahkeme anayasaya aykırılık iddialarını çözümüyle yetkisiyle donatılmaktadır. Bu tür bir denetim şeklinden söz edilebilmesi için açık bir anayasal düzenlemeye ihtiyaç vardır.”<sup>44</sup>

Ülkemizde gerek 1961 Anayasası’nda ve gerekse 1982 Anayasası’nda, yargısal denetim türlerinden merkezi bir yargı organı eliyle sürdürülen denetim türü benimsenerek ilk defa 1961 Anayasası ile bir Anayasa Mahkemesi oluşturulmuştur.

Anayasaya aykırı olduğu düşünülen bir kanuna karşı, hem 1961 Anayasası ve hem de 1982 Anayasası’nda, Anayasa Mahkemesi’ne biri soyut, diğeri somut norm denetimi olmak üzere farklı iki başvuru yolu bulunmaktadır. İptal davası olarak da adlandırılan soyut norm denetimi, anayasada belirtilen bazı organların bir kanun aleyhinde Anayasa Mahkemesi’nde dava açmalarıyla gerçekleştirilen denetimdir.

---

<sup>44</sup> Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s. 93-94, 119.

Anayasaya aykırılık iddiası herhangi bir dava ile ilgili olmadan, soyut olarak gerçekleştirildiğinden, buna soyut norm denetimi denmektedir.<sup>45</sup> 1961 Anayasası'nda soyut norm denetimine başvurabilecek olanlar sayıca 1982 Anayasası'ndakine göre daha fazla iken, 1982 Anayasası soyut norm denetimine başvurabilecek olanları, cumhurbaşkanı, iktidar partisi meclis grubu, ana muhalefet partisi meclis grubu ve TBMM üye tamsayısının en az beşte bir tutarındaki milletvekilleri olarak belirlemiştir.<sup>46</sup>

Anayasa Mahkemesi'ne yapılacak diğer başvuru yolu ise somut norm denetimidir. Bir davaya bakmakta olan mahkemenin, uygulanacak kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini anayasaya aykırı görmesi veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması halinde, söz konusu hükmün Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmesi sonucunda gerçekleştirilecek olan denetimdir.<sup>47</sup>

Anayasa Mahkemesi kararları kesindir; söz konusu Mahkeme kararıyla iptal edilen bir norm ortadan kalkmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı dava konusu olan normu ortadan kaldırdığı için bu karar herkes açısından hüküm ve sonuç doğurmaktadır. Gerek 1961 Anayasası ve gerekse 1982 Anayasası, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının geriye yürümezliği ilkesini benimsemişlerdir.

1982 Anayasası'nın 146. maddesi Anayasa Mahkemesi'nin kuruluşunu düzenlemiştir. İlgili maddenin ilk üç fıkrası: “Anayasa Mahkemesi onbir asıl ve dört yedek üyeden kurulur.

Cumhurbaşkanı, iki asıl ve iki yedek üyeyi Yargıtay, iki asıl ve bir yedek üyeyi Danıştay, birer asıl üyeyi Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurullarınca kendi Başkan ve üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; bir asıl üyeyi ise Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri içinden göstereceği üç aday arasından; üç asıl ve bir yedek üyeyi üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından seçer.

---

<sup>45</sup> Yılmaz Aliefendioğlu, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s. 124-125.

<sup>46</sup>1961 Anayasası, bir kısım kurumlara da daha sınırlı bir şekilde, yani sadece kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda, iptal davası açma yetkisi vermişti. Bu kurumlar, Yüksek Hakimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Üniversitelerdi. Bkz. **1961 Anayasası md. 149.**

<sup>47</sup> Aliefendioğlu, **age**, s. 131.

Yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri ile üst kademe yöneticileri ve avukatların Anayasa Mahkemesi'ne asıl ve yedek üye seçilebilmeleri için, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim görmüş veya öğrenim kurumlarında en az onbeş yıl öğretim üyeliği veya kamu hizmetinde en az onbeş yıl fiilen çalışmış veya en az onbeş yıl avukatlık yapmış olmak şarttır.” şeklinde hükme bağlanmıştır.

Bilindiği üzere, kanunların ve anayasada belirtilen diğer normların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi, Anayasa Mahkemesi'nin tek görevi olmayıp, norm denetimi ile ilgili olmayan başkaca birtakım görevleri de bulunmaktadır. Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi başkan ve üyelerini, başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay başkan ve üyelerini görevleri ile ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamak (md. 148/3), Siyasi partilerin kapatılması hakkındaki davalara bakmak (md. 69/6), siyasi partilerin mali denetimini yapmak (md. 69/4), milletvekillerinin yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasına veya üyeliklerinin düştüğüne TBMM tarafından karar verilmesi hallerinde, ilgililerin iptal istemlerini karara bağlamak (md. 158/2) ve Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başkanlık edecek üyeyi kendi üyeleri arasından görevlendirmek (md. 158/2) Anayasa Mahkemesi'nin diğer görevleri arasında bulunmaktadır.

Ülkemizde Anayasa Mahkemesi'nin iş yükünün ne denli ağır olduğu göz önüne alındığında, ikinci meclisin anayasaya uygunluk denetimini yerine getirmesi ile söz konusu Mahkeme'nin iş yükünün kısmen hafifleyeceği göz ardı edilmemelidir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi eski başkanı Tülay Tuğcu, Anayasa Mahkemesi'nin 44. yıldönümü sebebiyle yaptığı açılış konuşmasında, söz konusu Mahkeme'nin iş yükünün son yıllarda önceki yıllara oranla büyük artış gösterdiğini, iş yükündeki artışa gerek iptal davası açmaya yetkili olanlarda, ve gerekse itiraz yoluna başvurma yetkisine sahip olan mahkemelerde Anayasa Mahkemesi'ne başvurma eğiliminin artış göstermesinin önemli bir etken olduğunu, iş yükündeki bu artışa, iptal başvuruları yönünden, Avrupa Birliği üyelik süreci bağlamında yürürlüğe

konulan yasalar ile yeterince tartışılmadan kabul edilen kimi yasaların da etki ettiğini ifade etmiştir.<sup>48</sup>

Anayasa Mahkemesi eski başkanlarından Mustafa Bumin de Anayasa Mahkemesi'nin iş yoğunluğuna işaret ederek, söz konusu mahkeme için “Anayasa Mahkemesi adeta Senato görevi yapmaktadır.” benzetmesini yapmıştır.<sup>49</sup>

Kanımızca, ikinci bir meclis ihdas etmek suretiyle siyasal denetimin daha işlevsel hale getirilmesi ve bunun doğal sonucu olarak kanunların ve anayasada belirtilen diğer normların yargısal denetim yoluna daha az başvurulması mümkün hale gelebilir.

Hukuk tekniği açısından Anayasa Mahkemesi'nin yargısal faaliyetleri ile diğer yüksek mahkemelerin faaliyetleri arasında fark görülmeyebilirse de anayasa yargısının uğraştığı konuların siyasetle çok daha iç içe geçmiş olduğunda şüphe bulunmadığı yönündeki görüş genel kabul görmektedir.<sup>50</sup> Bununla birlikte, siyaset belirlenmesinde Anayasa Mahkemesinin bir rolü olamayacağından bu tür bir işlevin çoğulcu bir bakış açısıyla ikinci meclis eliyle sağlanabileceği düşünülebilir. Gerçekten de siyasal niteliği ağır basan sorunlara yine siyasal niteliği daha ağır basan siyasal süreçler içinde çözüm aranması, Anayasa Mahkemesi'nin meşruiyet tartışmaları içine çekilmesine engel olabilir.

### **1.b. Çift Meclis Sistemi ve Devlet Başkanı Vetosu**

Devlet başkanının yürürlüğe sokulmak üzere kendisine gönderilen bir kanunu yürürlüğe sokmayarak, bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermesine kanunu veto etmesi denilmektedir. Devlet başkanının, yayımlanması için kendisine gönderilen bir kanunu onaylamamasına ve belli bir süre ile sınırlı olmaksızın kanunun yürürlüğe girişini kesin olarak engellemesine “mutlak veto”, buna karşılık kanunu sadece bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermesine “geciktirici veto” denilmektedir. Geciktirici vetonun mutlak vetodan farkı, geri gönderilen kanunun yasama organında bir kez daha kabul edilmesi halinde devlet başkanının bunu yayımlamak durumunda olmasıdır. Bazı ülkelerde yasama

<sup>48</sup> Tülay Tuğcu'nun Anayasa Mahkemesi'nin 44. Kuruluş Yıldönümü Münasebetiyle Yaptığı Açılış Konuşması, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/ydonum/Kur44.htm>, 2006.

<sup>49</sup> <http://www.arşiv.zaman.com.tr/2003/05/16/politika/butun.htm#zaman>, 16.05.2003; Ayrıca bkz. <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=75324>, 16.05.2003.

<sup>50</sup> Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 372.

organında, geri gönderilmiş olan kanunun yeniden kabul edilmesi için basit çoğunluk yeterli olmayıp, üye tamsayısının üçte ikisi gibi daha nitelikli bir çoğunluk aranmaktadır.<sup>51</sup> Geri gönderilmiş olan kanunun yeniden kabul edilebilmesi için daha nitelikli bir çoğunluğun arandığı hallerde söz konusu kanunun yeniden kabul edilmesi sadece gecikmeyip, aynı zamanda güçleşmiş de olacağı için bu tür veto “güçleştirici veto” olarak tanımlanmaktadır.<sup>52</sup>

Veto kurumunun, kanunların anayasaya uygunluğunun denetim araçlarından biri olarak kabul edilmesi mümkündür. Bununla birlikte parlamenter hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanlarının kanunları yayımlamayıp, yasama organına geri göndermeleri sıkça görülen bir durum değildir.<sup>53</sup> Devlet başkanlarının kanunları veto etmesine başkanlı parlamenter hükümet sistemlerinde de sıkça başvurulmaması gerekir. Buna karşılık, ülkemizdeki mevcut hükümet sistemi<sup>54</sup> ile bağdaşmadığı halde, cumhurbaşkanlarının kanunları bir kez daha görüşülmek üzere yasama

---

<sup>51</sup> Amerika Birleşik Devletleri’nde gerek Temsilciler Meclisi ve gerekse Senato’da kabul edilen bir kanun tasarısının, yürürlüğe girmeden önce Amerika Birleşik Devletleri Başkanı’na sunulması ve onun söz konusu tasarımı uygun bulması gerekir. Başkan, uygun bulmadığı kanun tasarısını, gerekçesiyle birlikte bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderebilir. Bu durumda, yasama organının bu kanunu yeniden kabul edebilmesi için her iki mecliste de üçte iki nitelikli çoğunlukla kabul edilmesi gerekir.

<sup>52</sup> Onar, **age**, s. 51.

<sup>53</sup> Bu yönde bkz. Klaus Von Beyme, **Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999**, Great Britain: Macmillan Press, 2000, s. 117-120.

<sup>54</sup> 31.05.2007 tarihinde kabul edilerek, 16.06.2007 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında 5697 sayılı Kanunlarla yapılan değişiklik ile ilgili olarak, 21/10/2007 tarihinde yapılan halkoylaması 30.10.2007 tarihinde sonuçlanmış, Türkiye genelinde kullanılan geçerli oyların % 68,95’inin oyunu “evet” olarak ortaya çıkması sonucunda, **cumhurbaşkanının halk tarafından 5 yıllığına ve en fazla iki defa seçilebilmesini**, milletvekili seçimlerinin 5 yıl yerine 4 yılda bir yapılmasını ve TBMM toplantı yeter sayısının 184 olmasını öngören 5678 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun referandumla kabul edilmiştir.

Anayasada parlamenter sistem öngören hiçbir kurala dokunulmadan yalnızca cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin öngörülmesi neticesinde yeni bir hükümet sistemi olarak “başkanlı parlamenter hükümet sistemi” gündeme gelmiştir. Söz konusu sistemde, cumhurbaşkanı her ne kadar halk tarafından seçiliyorsa da, yetkileri tümüyle sembolik nitelikte olup, yürütmenin asıl olarak etkin olan unsuru hükümettir. Hükümet, yasama organından kaynaklanmakta olup, yasama organına karşı siyasal açıdan sorumlu bulunmaktadır. Bu özellikleriyle başkanlı parlamenter sistemi, parlamenter sistemden ayıran temel fark, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesidir.

Bu değerlendirmeden yola çıkılarak başkanlı parlamenter sistemde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi söz konusu olduğu halde, sahip olduğu yetkiler bakımından, parlamenter sistemdeki devlet başkanından çok farklı olmadığı dikkate alındığında, başkanlı parlamenter sistemde geri gönderme yetkisinin de parlamenter sistemdeki devlet başkanının geri gönderme yetkisinin etkinliğinden daha fazla olamaması gerekmektedir. Bu yönde bkz. Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s. 84.

organına göndermeleri son derece sık görülmektedir.<sup>55</sup> Yasama organı iki meclis arasında bölünmekle meclislerden birinin yapacağı teknik hataların diğeri tarafından düzeltilebileceği, ayrıca ikinci meclisin, birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak yasama çalışmalarında düşüncenin egemen olmasını sağlayabileceği ileri sürülmektedir.<sup>56</sup> Bu sayede kanunların daha iyi ve dikkatli görüşülerek, anayasaya aykırılığın ikinci mecliste giderilmesi yoluyla cumhurbaşkanının veto yetkisini kullanmasına günümüzdeki gibi gereksinim duyulmayabilir. Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme suretiyle gerçekleştirdiği yerindelik denetimi veya anayasallık denetimi yerine ikinci meclis tarafından yapılabilecek olan bu tür bir denetim, gerek parlamenter hükümet sistemi ve gerekse başkanlı parlamenter hükümet sistemi anlayışına daha uygun düşecektir. Nitekim Bülent Ecevit, 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği sırasında TBMM üye tam sayısının artırılmasına ilişkin önerinin görüşülmesi sırasında: “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 Meclisi’nde çalıştım ve Cumhuriyet Senatosu’nun, rejime, yasama çalışmalarına ne kadar olumlu katkıları olduğunu yaşayarak gördüm. Genellikle, bizde bazı yasalar, adeta 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 yapmışsınız, eğer kabul ederseniz, siz lütfen bunu düzeltin.*’ derdik... 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 Mahkemesi’ne başvurulmasına da şimdikinden daha az gereksinme duyulurdu. Dediğim gibi, biz 450 TBMM üyeliğinin 600’e çıkarılmasına kesinlikle karşıyız; fakat ille de böyle bir

---

<sup>55</sup> 1982 Anayasası döneminde, Kenan Evren 26, Turgut Özal 18, Süleyman Demirel 14 ve Ahmet Necdet Sezer ise 18 kanunu bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ye göndermişlerdir. Bu yönde bkz. Onar, **age**, s. 68.

<sup>56</sup> Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları 2004 s. 373.

niyet varsa, bu vesileyle Cumhuriyet Senatosu'nun yeniden kurulmasını öngörüyoruz, öneriyoruz....<sup>57</sup> görüşünü ileri sürmüştür.

Aynı yönde, İsmet Karadayı da, çift meclisin genel olarak tek meclislerde kabul edilen cumhurbaşkanı yetkilerinin gereğinden fazla genişletilmesi usulünü önleyeceğini, birçok devletlerde tek meclis bulunduğundan, cumhurbaşkanlarına, veto hakkı gibi çok önemli yetkiler verildiğini, oysa bu hakların cumhurbaşkanının vicdanına bırakılmak yerine, alim, dirayetli, tecrübeli, güvenilir üyelerden meydana gelmiş bir ikinci meclise verilmesinin çok daha isabetli olacağını ileri sürmüştür.<sup>58</sup>

### 1.c. Çift Meclis Sistemi ve Katı Anayasa Sistemi

Anayasa, devletin kudretini kullanacak olan yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumu, yetkileri, birbirleriyle olan ilişkilerini düzenleyen ve kişilerin temel hak ve özgürlüklerini belirleyen kurallar bütünü olarak tanımlanmakta, anayasalar; en başta ve herşeyin üzerinde, siyasal iktidarın kullanılmasını sınırlayan, kısıtlayan ve bunun denetlenmesine imkan veren yönetim araçları olarak kabul edilmektedirler.<sup>59</sup>

Bugün çok az sayıdaki istisnalar haricinde hemen hemen tüm devletlerin anayasalarının yazılı olduğu söylenebilir.<sup>60</sup> Yazılı anayasaların hemen hemen tümünün katı anayasa grubuna girdikleri kabul edilmektedir.<sup>61</sup> Katı anayasalar, değiştirilmesi açısından sıradan kanunlara göre bazı zorluklar içermektedirler. Anayasanın bazı maddelerinin değiştirilmesinin yasaklanması, değişiklik teklifinin yapılmasında veya kabulünde yasama organında sıradan kanunlara göre daha nitelikli bir yeter sayının aranması, anayasa değişikliği sürecinin uzatılması, bazı hallerde değişikliğe gidilememesi, değişiklik için ayrı bir kurucu meclisin oluşturulması veya

---

<sup>57</sup> TBMMTD, Dönem 19, Cilt 89, 1995, s. 485-486.

<sup>58</sup> İsmet Karadayı, "Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis", **Adalet Dergisi**, S. 8, 1960, s. 499.

<sup>59</sup> Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 253.

<sup>60</sup> Meg Russell, yazılı bir anayasası bulunmayan ülkeler arasında İngiltere, İsrail ve Yeni Zelanda'yı göstermektedir. Bu ülkelerden İsrail ve Yeni Zelanda, İngiltere'den farklı olarak tek meclisli bir parlamento yapısını benimsemişlerdir. Bu yönde bkz. Meg Russell, "Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguard", **The Journal of Legislative Studies**, Vol.7 No:1, 2001, s. 63, 74.

<sup>61</sup> Prof. Dr. Eroğul, yazılı bir anayasaya sahip olan ülkelerden yalnızca Singapur'un tam manasıyla yumuşak anayasa kapsamında değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Bu yönde bkz. Cem Eroğul, **Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1974, s. 177.



değişikliğin onay için referanduma sunulması gibi birtakım zorluklar, onları katı anayasa haline getirmektedir.<sup>62</sup> Yazılı bir anayasaya sahip olmayan istisnaların başında İngiltere gelmektedir. Bununla birlikte, İngiliz anayasal sisteminde, anayasa kuralı sayılabilecek kuralların pek çoğu bazı yasalara, mahkeme kararlarına ve geleneklere dağılmış durumdadır.

İsrail de yazılı bir anayasaya sahip olmayan ülkelere verilen örnekler arasında yer almaktadır. İsrail, çeşitli temel kanunlardan oluşmuş bir anayasal sistemi benimsemiştir. Günümüz itibarıyla, söz konusu ülkede farklı tarihlerde çıkarılmış ve zaman içinde birtakım değişikliklere uğramış olan 11 Temel Kanun bulunmaktadır. Tek bir metin içinde toplanmamış olmakla birlikte devletin temel kuruluşuna ve kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin bir kısmına yönelik olarak çıkarılan Temel Kanunlarla İsrail’de bir anayasal sistem yaratılmış olduğu ileri sürülebilecektir.<sup>63</sup>

Yazılı ve katı anayasa sisteminin, 18.yy hürriyetçi düşünce akımının ortaya çıkardığı bir sistem olarak kendini gösterdiği, bu çağın liberal düşünürlerinin, devlet idaresini düzenleyen hukuk kurallarını, yazılı olmayan geleneksel kurallar olmaktan çıkararak yazılı, açık ve sistematik bir temel yasa halinde toplamayı son derece önemli görmüş oldukları ve bunu sınırlı iktidar anlayışının başlıca güvencesi saydıkları, katı anayasa sisteminin, öncelikle anayasanın üstünlüğü ilkesini en iyi gerçekleştiren bir sistem olarak düşünülmüş olduğu, bu ilkenin normal bir sonucu olarak da kanunların ve diğer bütün hukuk kurallarının anayasaya uygun olması gerekliliğinin ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bu görüşte olanlar katı anayasa ile iki hususun sağlanmak istendiğini ileri sürmektedirler. Bunlardan biri anayasa rejiminin istikrarı, diğeri de devlet kudretinin etkin bir biçimde sınırlanmasıdır. Bunlara göre, gerçekten anayasada, devlet organlarının aşamayacakları yetki sınırlarının açıkça çizilmesi ve bu sınırların geçici bir çoğunluk tarafından kolayca değiştirilebilmesinin önlenmesiyle güdülen esas hedef, temel hak ve hürriyetlerin korunmasıdır. Bu doğrultuda, katı anayasa ile, kamu hürriyetlerine adeta bir “zırh” geçirilmek istendiği ileri sürülebilecektir.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Erdal Onar, **1982 Anayasası’nda Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, AÜHF Yayınları, 1993, s. 2-3.

<sup>63</sup> Erdal Onar, **İsrail’in Kendine Özgü Bir Hükümet Sistemi’nden Eksenine Geri Dönüşü**, Ankara, 2003, s.12.

<sup>64</sup> Münici Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 6. Baskı, Ankara, AÜHF Yayınları No: 453, 1981, s. 284.

Liberal demokrasinin unsurlarından biri olarak nitelendirilebilecek olan çift meclis sistemiyle gerçekleştirilmek istenen yararlardan birisi de, temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunulabileceği hatta ortadan kaldırılabilceği tehlikesinin bertaraf edilmesidir. Tek meclisten oluşan bir yasama organının, milli iradeyi kendisinin temsil ettiği varsayımından hareket ederek, yetkisini kişi hak ve özgürlüklerini ihlal edebilecek kadar sınırsız bir şekilde kullanması tehlikesi, ikinci bir meclisin varlığıyla engellenebileceğinden, katı anayasa sistemi ile öngörülen anayasanın üstünlüğü, iktidarın sınırlanması, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlarının, çift meclis sistemiyle pekiştirilip, güçlendirilmesi mümkün olabilecektir.

#### **1.d. Çift Meclis Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi**

Anayasacılık hareketlerinin temelinde bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve keyfi yönetimi engellemek için iktidarın sınırlandırılması anlayışı yatmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması ve keyfi yönetimin engellenmesi gayesi, hukuk devleti idealinde somutlaşmıştır. Geleneksel olarak iktidarın sınırlandırılması araçlarının başında da kuvvetler ayrılığı gelmektedir.<sup>65</sup>

Siyasal düşünce alanında, kuvvetler ayrılığı ilkesi kadar geniş etki yaratmış pek az fikir olduğu ileri sürülebilir. Kuvvetler ayrılığı ilkesini ilk defa ortaya atan Aristo olmakla birlikte<sup>66</sup> devletin çeşitli fonksiyonları ve bunların ayrılması konusu üzerinde Aristo'dan beri pekçok şey söylenmiştir. Montesquieu'dan önce özellikle Locke'un bu konu üzerinde ayrıntılı bir biçimde durduğu bilinmektedir. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığından söz edildiğinde akla hemen Montesquieu'nun gelmesi, kendisinden önceki düşünürlerden farklı olarak, bu konuyu en açık seçik olarak ortaya konmuş olmasından ve kişi hürriyetlerini de, kuvvetlerin ayrılmasından doğacak dengeye bağlamasından ileri gelmektedir. Locke<sup>67</sup>,dan farklı olarak,

---

<sup>65</sup> Ali Rıza Çoban, "Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yargıcın Siyasal Tarafsızlığı Sorunu", **Hukuk Dünyası Dergisi**, Nisan-Haziran 2006, s.11; ayrıca bkz. Beatriz Magaloni, "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico", **Democratic Accountability in Latin America**, ed. Scott Mainwaring & Christopher Welna, Oxford University Press, 2003, s. 268, 278.

<sup>66</sup> John A. Fairlie, "The Separation of Powers", **Michigan Law Review**, Vol. 21, No. 4, 1923, s. 393.

<sup>67</sup> "Hükümet Üzerine İki Deneme" başlığını taşıyan kitabında Locke, devlet yönetiminde, yasama, yürütme ve konfederatif olmak üzere üç kuvvet öngörmektedir. Locke'un anlayışında yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılması gerekmektedir. Bu iki kuvvetin bir elde olması yetkilerin kötüye

Montesquieu yasama ve yürütmenin yanısıra, yargılamayı da bir üçüncü kuvvet olarak kabul etmektedir.<sup>68</sup>

Anayasacılık akımının ilk dönemlerinde mevcut olmayan siyasal partilerin, son yüzyıl içinde büyük gelişme göstererek siyaset alanının gerçek hakimi haline geldikleri, özellikle hükümetin ancak parlamentonun güveniyle görevde kalabildiği parlamenter rejimde çoğunluk partisinin bu iki organ arasında kuvvetler ayrılığı teorisinin öngörmediği ölçüde sıkı bir siyasal bağ yaratmış olduğu, bu durumda yasama- yürütme ayrılığının eski önemini korumadığının açıkça görüldüğü ileri sürülmektedir. Bu anlayış doğrultusunda, kuvvetler ayrılığı kurumunun günümüzde, yasama ve yürütme organları arasındaki ayrılıktan ziyade, yargı organının bu iki siyasal nitelikli organ karşısındaki bağımsızlığı olarak anlaşılması gerektiği sonucuna varılabilecektir. Bununla birlikte, yargı organının bağımsızlığının, benimsenen hükümet sistemi ne olursa olsun bütün hürriyetçi demokrasilerin vazgeçilmez bir unsuru olarak kabul edilmesi gerekmektedir.<sup>69</sup>

Fransız ihtilalinden gelen bölünmez, devredilmez, yanılmaz genel irade anlayışının etkisiyle, millet temsilcilerinden oluşan yasama organının, kişi haklarını ihlal edebileceği, dolayısıyla kişi haklarının yalnızca yürütme organı karşısında değil, aynı zamanda yasama organı karşısında da korunması gerekeceği pek düşünülmemiştir. Tek meclisin, yetkilerin kendisinde toplandığı ve milli iradeyi kendisinin temsil ettiği düşüncesine dayanarak, yetkilerinin sınırlandırılmasına karşı çıkabileceği, böyle bir tehlikenin, egemenliğin kullanılmasında bir denetim ve denge unsuru olarak, tek meclisin despotizmine karşı bir güvence sağlayabilecek olan ikinci bir meclisin varlığıyla bertaraf edilebileceği ileri sürülmektedir. Gerçekten de devlet iktidarının bölüşülmesi ve sınırlandırılması ilkesi, yalnızca yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı organlara verilmesini değil, bazen tek bir kuvvetin çeşitli organlar arasında bölüşülmesini de içerebilmektedir. Yasama yetkisinin iki ayrı meclis arasında bölüşülmesi, bunun bir örneğidir. Bu anlayışa paralel olarak çift meclis sisteminin, iktidarın iktidar tarafından sınırlandırılmasına bir reçete olarak ortaya

---

kullanılmasına yol açmaktadır. Ünlü düşünür, yargılamayı ayrı bir kuvvet olarak düşünmemekte, onu da yasamaya bağımlı bir faaliyet olarak kabul etmektedir.

<sup>68</sup> Christopher Foster, **British Government in Crisis**, Oxford: Hart Publishing, 2005, s. 8; ayrıca bkz. Lars P. Feld & Stefan Voigt, "Making Judges Independent: Some Proposals Regarding the Judiciary", **CESifo Working Paper Series No: 1260**, 2004, s. 2; Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları 2004, s. 395.

<sup>69</sup> Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 41.

atılmış olduğu ve hürriyetlerin gelişmesinde bir güvence sağlamak için, yasama içinde meclisin ikiye ayrılmasının kuvvetler ayrılığına bir tür eklenti olarak düşünülmüş olduğu ifade edilmektedir.<sup>70</sup>

## 2. Çift Meclis Sisteminin Çoğulcu Demokrasi ile İlişkisi

Bir toplumda geçerli olan siyasi iktidarın meşruluğunu aldığı kaynağa göre iktidar ilişkileri değişmekte, monarşi, demokrasi gibi isimler almaktadır. Demokratik meşruluk anlayışı iktidarın kaynağının ilahi ya da dinsel temellere değil, toplum iradesine dayanmasını gerektirmektedir. Toplum iradesi ise halk egemenliği ve millet egemenliği olmak üzere birbirinden farklı iki anlayışı ifade etmektedir.

J.J Rousseau'nun halk egemenliği anlayışına dayanan genel irade teorisine göre, toplum üyelerinden her biri bir sosyal sözleşmeyle sahip oldukları hakları ve kendilerini bütünüyle topluma bağlayacak, diğer bir ifadeyle, her bir birey varlık ve gücünü genel iradenin yüce yönetimi altına sokacak böylece her birey bütünün bölünmez bir parçası haline gelecektir. Rousseau, egemenliğin genel iradenin kullanılması olduğunu, genel iradenin her zaman kamu yararına hizmet ettiğini ve hata yapmayacağını varsaymaktadır. Bu varsayım, kişinin çoğunluğun iradesine boyun eğmesini gerektirmektedir. Bu nedenle Rousseau'cu düşünce sistemi, çoğulcu değil, çoğunlukçu bir anlayışa dayanmaktadır. Genel irade her bir bireyin tekil iradesinden oluştuğu için bireyler arasında mutlak bir eşitlik söz konusudur ve her birey egemenliğin bir parçasına sahiptir. Her bir birey genel iradenin bir parçasına sahip olduğu için bu iradenin kullanılması anlamına gelen egemenlik de bizzat yurttaşlar tarafından kullanılmaktadır. Rousseau'ya göre, genel irade yasa biçiminde belirlemekte ve genel irade devredilemeyeceği için halk yasa yapma yetkisini de devredememektedir. Bununla birlikte, genel iradenin ifadesi olarak kabul edilen kanunların uygulanması ve yürütülmesi için hükümetler kurulabilmektedir. Bu anlamda hükümet egemen gücün yalnızca uygulayıcısı olarak işlev görmektedir.<sup>71</sup>

Söz konusu anlayış, doğrudan demokrasi anlayışını yansıtmaktadır. Toplumun temsilciler aracılığıyla değil, doğrudan yasa yaparak kendisini

<sup>70</sup> Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları 2004, s. 373-374.

<sup>71</sup> Scott Gordon, **Controlling The State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today**, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 1999, s. 11-12; Jean Jacques Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, çev. Alpagut Erenuluğ, Ankara, Öteki Yayınevi, 1999, II. Kitap, III. Bölüm; Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, İstanbul, Beta Yayınları, 1995, s. 196-202.

yönetmesini amaçlayan doğrudan demokrasi anlayışı, gerçekleştirilmesi imkansız bir ideal ortaya çıkarmaktadır.<sup>72</sup> Gerçekten de toplumun temsilciler olmaksızın doğrudan yasa yapması ancak çok küçük devletlerde mümkün olabileceğinden daha sonraları Rousseau da vekiller seçerek, onların aracılığıyla halkın egemenliğini kullanmasını benimsemiştir. Ancak maddi imkansızlıklar nedeniyle kabul edilen bu vekillik anlayışı emredici vekalet ile sınırlı kalmıştır.<sup>73</sup>

Millet egemenliği anlayışı ise halk egemenliğinden farklıdır. Söz konusu anlayışa göre, egemenliğin kaynağı halk değil millettir. Millet, kendisini oluşturan bireylerden ayrı bir varlık olup, onların iradelerinden üstün bir varlık olarak kabul edilmektedir. Halk, belli bir dönemde yaşamakta olan bireyleri yani somut bir varlığı ifade ederken, millet belli bir dönemde yaşayanları değil, geçmiş ve gelecek nesilleri de kapsayan soyut bir varlıktır. Bu nedenle, belirli bir dönemde yaşamakta olan halkı oluşturan bireyler, millete ait olan egemenliğin kendileri tarafından doğrudan doğruya kullanılmasını ileri süremezler. Egemenlik ancak temsilciler aracılığı ile kullanılabilir, bu nedenle temsili demokrasi anlayışının benimsenmesi gerekmektedir.<sup>74</sup> Bu sistemde yurttaşlar siyasal kararları almak, yasaları yapmak ve kamunun yararını amaçlayan programları uygulamak üzere kendilerini temsil edecek olan kişileri seçmektedirler.<sup>75</sup> Millet egemenliği, halk egemenliğinden farklı olarak emredici vekalet değil, temsili vekalet anlayışına dayanmaktadır. Temsili vekalet anlayışı gereği yasama meclisi üyeleri kendilerini seçen belli bir bölgenin temsilcileri olmayıp, bütün milletin temsilcileridirler. Bu nedenle milli egemenlik anlayışında, temsilci bir kez seçildikten sonra kendisini seçen belirli bir grup seçmenin emirleri ile bağlı olmayıp azledilememekte, görev süreleri sona erene kadar görevde kalmaktadırlar.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Zehra F. Arat, **Democracy and Human Rights in Developing Countries**, Lincoln, NE: iUniverse, 2003, s. 17.

<sup>73</sup> Teziç, **age**, s. 100.

<sup>74</sup> Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları 2004, s. 96; benzer şekilde bkz. Andrew Heywood, **Politics**, 2nd Edition, New York: Palgrave Foundations, 2002, s. 225, 227.

<sup>75</sup> USIA (Amerika Birleşik Devletleri Haber ve Kültür Merkezi) Kitapçığı, **Demokrasi Nedir?**, çev. Levent Köker, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayını. 1992, s. 10; Monica Barczak, "Representation By Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America, **Latin American Politics and Society**, Vol. 43, No: 3, 2001, s. 37; ayrıca bkz. T.C Pocklington, **Representative Democracy: An Introduction to Politics and Government**, Canada, Harcourt Brace, 1994, s. 17.

<sup>76</sup> Pasquale Pasquino, "One and Three: Separation of Powers and the Independence of the Judiciary in the Italian Constitution", ed. John Ferejohn, Jack N. Rakove & Jonathan Riley, **Constitutional Culture and Democratic Rule**, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, s. 205; Oya Araslı,

Günümüz Batı toplumlarında hakim olan demokrasi anlayışı esas olarak “temsili demokrasi” olarak kabul edilmektedir. Ancak söz konusu modelin halkın siyasi sürece doğrudan müdahil olmasını mümkün kılacak mekanizmaları da kategorik olarak reddetmediği ileri sürülmektedir. Nitekim, çağdaş Batı demokrasilerinde, değişik derecelerde olmak üzere doğrudan demokrasi mekanizmalarına da yer verildiği görülmektedir.<sup>77</sup> Robert Dahl, modern temsili demokrasilerde altı siyasi kurumun bulunması gerektiğini ileri sürmektedir.<sup>78</sup> Seçimle belirlenmiş memurlar, özgür, adil ve sık sık yapılan seçimler, ifade özgürlüğü, alternatif bilgilendirme kaynakları, kurumsal özerklik ve vatandaşların dahil edilmesi, söz konusu siyasi kurumlardır. Bu siyasi kurumların varlığıyla gerçekleştirilmesi arzulanan şey, çoğulcu bir toplum yapısıdır.

Prof. Dr. Batum, çoğulculuk kavramı ile ilgili düşüncelerini: “Halkın, temsilcilerini seçmesi sürecinde mümkün olduğu kadar, geniş bir halk katılımının sağlanması gerekmektedir. Bu da genel ve eşit oy uygulaması ile gerçekleştirilebilir. Çağdaş demokrasilerde, sadece belli bir kesimin ya da belli bir cinsiyetin oy kullanması değil, kural olarak reşit ve akıl sağlığı yerinde olmak kaydıyla herkesin eşit oy kullanma hakkı olması gerekmektedir. Ancak bu şekilde toplumdaki her kesimin temsil edilmesinin sağlanabilmesi mümkün olabilecektir. Eğer çoğunluğun her istediğini yapabilmesi benimsenirse, çoğulcu bir demokrasiden değil, çoğunlukçu bir demokrasiden söz edilir ki, çoğunluğun diktatörlüğüne yol açabilecek bu tür yönetim biçimleri, iktidar seçimle işbaşına gelmesine rağmen günümüzde demokrasi olarak dahi adlandırılmamaktadır. Azınlığın korunması, kural olarak görüşlerini açıklaması, çoğunluğu eleştirebilmesi, inanç ve fikirlerini tam bir açıklık ve serbestlik içinde ortaya koyabilmeleri ile mümkün olabilir. Demokrasinin olmazsa olmaz unsurlarından ideolojik çoğulculuk ancak bu şekilde ortaya çıkabilir. Bu olgu ise, anayasada hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması ve siyasi iktidarın gerek siyasi ve gerekse hukuki açıdan denetlenebilmesi ile gerçekleştirilebilmektedir. Bu nedenle çoğulcu demokrasilerde denetim işlevinin iyi işleyebilmesi için kurumsal çoğulculuk son derece önemli bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Kurumsal

---

**Adaylık Kavramı ve Türkiye’de Milletvekilliği Adaylığı**, Ankara, AÜ Yayınları No: 311, 1972, s. 12-13.

<sup>77</sup> Mustafa Erdoğan, **Türkiye İçin Demokratikleşme ve Sivilleşme Perspektifi**, Birlik Vakfı, 20. Yıldönümü Toplantısı’da Sunulan Tebliğ, 2005, s. 5.

<sup>78</sup> Robert A. Dahl, **Demokrasi Üstüne**, çev. Betül Kadioğlu, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2001, s. 89.

çoğulculuk çerçevesinde, erklerin birbirinden ayrılması, böylece birbirini denetlemesi gerçekleştirilebilmektedir.”<sup>79</sup> sözleriyle ifade etmektedir.

Bilindiği üzere, devlet iktidarının bölüşülmesi ve sınırlandırılması ilkesi sadece yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı organlara verilmesini değil, bazen tek bir kuvvetin çeşitli organlar arasında bölüşülmesini de ihtiva edebilir. Yasama yetkisinin iki ayrı meclis arasında bölünmesi bu duruma örnek teşkil etmektedir.<sup>80</sup>

İkinci meclisin varlığı, egemenliğin kullanılmasında bir denge ve denetim unsuru olarak görülmektedir. Çoğunluğun zulmünün de bir tek kişinin baskı ve zorbalığı kadar ciddi bir tehlike yaratabileceği gerçeği dikkate alınarak, azınlığın çoğunluk karşısında korunabilmesi için ikinci meclisin gerekli olduğu düşüncesi çift meclis sisteminin çoğulcu demokrasi anlayışının geliştirilmesi açısından faydalı olduğu yönündeki görüşü kuvvetlendirmektedir. Bununla birlikte, ideolojik ve etnik-kültürel azınlıkların siyasi sistemden sürekli olarak dışlanmalarına ve sistemi etkileme şanslarının geleceğe yönelik olarak ortadan kalkmasına sebep olacak unsurların muhafaza edilmesinin ikinci bir meclisin varlığına rağmen genel demokratik meşruluğu ve toplumsal-siyasal entegrasyonu zayıflatacağı ileri sürülebilir. Ülkemizde parlamentonun temsili özelliğini artırmak ve çoğulcu toplum anlayışını parlamentoya yansıtmak için her şeyden önce milletvekili seçiminde uygulanan %10 luk ulusal barajın bu sebeple düşürülmesi gerekmektedir. Bu son derece yüksek baraj seçmen kitlesinin bazen yarıya yakınının parlamentoda temsil edilememesi sonucuna neden olmakta, bunun bir başka uzantısı olarak bazı ideolojik ve etnik-kültürel azınlıklar sistemden sürekli olarak dışlanmaktadır.<sup>81</sup> Dolayısıyla

---

<sup>79</sup> Süheyl Batum- Sibel İnceoğlu- Lami Bertan, **Çoğulculuk**, İstanbul, Arı Hareketi Yayınları, 2003, s. 6; ayrıca devlet aygıtı içinde kurumsal çoğulculuğu oluşturma adına Senato veya çift meclis sisteminin yeniden kurulmasının gerekli olduğu yönündeki görüş ile ilgili olarak bkz. Süheyl Batum, “Siyasal Rejimler ve Türkiyedeki Arayışlar”, **Türkiye Barolar Birliği; Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara, 9-13 Ocak 2001, s. 358.

<sup>80</sup> Özbudun, **age**, s. 41.

<sup>81</sup> Seçim sistemimizin, temsilde adaletin yasama organına yansımını sağlayacak biçimde düzeltilmesi gerektiği, günümüzde seçmenlerin neredeyse yarısının mecliste temsil edilemediği, bu durumun anayasaya aykırı bir biçimde temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkeleri arasındaki dengenin bozulduğunun bir göstergesi olduğu ileri sürülmektedir. Bu yönde bkz. Yavuz Sabuncu, “Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı 23, 2006, s.195-196; Erol Tuncer, “Türkiye’de Seçim Uygulamaları/ Sorunları Işığında Temsilde Adalet- Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı 23, 2006, s.181-182; Mehmet Ö. Alkan, “Türkiye’de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**,

ulusal barajın tercihen % 5 ler seviyesine indirilerek, parlamentonun temsili özelliğinin arttırılması kanımızca çoğulcu demokrasinin bir gereğidir.

Çoğulcu demokrasi anlayışı, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını, anayasanın üstünlüğünün ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesini öngörmektedir. Alain Touraine demokrasiyi çoğulculuk, şeffaflık ve katılımcılık temelinde işlevsel olan bir sistem olarak ifade etmektedir.<sup>82</sup> İkinci meclisin kanunların yapılmasında daha olumlu sonuçlar verdiği dikkate alındığında, ikinci meclisin kendisine tanınmış yetkilere dayanarak birinci meclis tarafından alınan kararları titizlikle denetleyeceği, birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak, yasama çalışmalarında duygusallık yerine düşüncenin egemen olmasını sağlayacağı, meclislerden birinin yapacağı hataların diğeri tarafından düzeltilmesi yoluyla anayasa ve insan haklarına aykırı kanunların çıkmasının da önünün kesilebileceği kabul edildiğinde, bunun doğal sonucu olarak anayasanın üstünlüğünün ve hukuk devleti ilkesinin daha iyi gerçekleşeceği ileri sürülebilecektir.<sup>83</sup>

Günümüzün gelişmiş toplumlarında örgütlü insan toplulukları ön plana çıkmaktadır. Bu örgütlenme içerisinde yer almayan birey, kamusal yaşam üzerinde etkili olma, siyasi iktidarı etkileme imkanlarını ancak sınırlı olarak kullanabilmektedir. Çoğulcu demokrasi vatandaşların sadece seçimden seçime iradesini yönetime yansıttığı bir rejim değildir. Bu rejimde bireyler örgütlü insan toplulukları aracılığıyla devamlı şekilde siyasi iktidara yön vermektedirler. Zira, ikinci meclisler gerçek kişilerin yanısıra yerel toplulukların, dernek, sendika gibi çeşitli tüzel kişilerin ve sivil toplum örgütlerinin temsil edilerek sorunlarının dile getirilebilmesi açısından da son derece işlevsel olabilir.

Anayasacılık hareketlerinin özünde bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak ve keyfi yönetimi engellemek için iktidarın sınırlandırılması düşüncesi yatmaktadır. Temel hakların güvence altına alınması ve keyfi yönetimin

---

Sayı 23, 2006, s. 31-32; ayrıca bkz. Ahmet Necdet Sezer, “Yeni Yıl Mesajı”, [http://www.belgenet.com/2004/Sezer\\_31.12.04.html](http://www.belgenet.com/2004/Sezer_31.12.04.html), 2004.

<sup>82</sup> Alain Touraine, **Modernliğin Eleştirisi**, çev. H. Tufan, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1994, s. 358-361.

<sup>83</sup> Muammer Aksoy, “İkinci Meclislerin Kanunları Görüşme Süresi ve Benzer Sürelerle Karşılaştırma”, **AÜSBF Dergisi**, C. XVII, S. 2, 1963, s. 393.



engellenmesi amacının, hukuk devleti idealinde somutlaştığı ileri sürülmektedir.<sup>84</sup> Bir toplumda demokrasinin varlığı ve bekası anayasalara bağlıdır. Anayasalar toplumsal düzenin koruyucusu ve demokrasi ile demokrasiye ait değerlerin en büyük teminatı olarak kabul edilmektedir. Şüphesiz bir toplumun anayasasında siyasal rejiminin demokrasi olduğunun belirtilmiş olması, o toplumun gerçekten de demokratik bir düzene sahip olduğunu kanıtlamaya yetmez. Bir devlet demokrasi vasfını ancak sahip olduğu bu özelliklerdeki anayasal düzenlemeleriyle ve bu düzenlemelerin hüküm ve gereklerinin uygulanması ile elde edebilir. Morin,<sup>85</sup> demokrasinin kuvvetler ayrılığı, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını gerektirdiğini, fikirlerin ve çıkarların çeşitliliğini varsaydığını, ve ayrıca azınlıkların ve muhaliflerin var olma ve kendilerini ifade etme hakkını kapsamaması gerektiğini ileri sürmektedir. Tüm bu değerlendirmeler ışığında, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, anayasanın üstünlüğünün ve hukuk devleti ilkesinin geliştirilmesi amacına hizmet edebilecek olan ikinci bir meclisin oluşturulmasının demokrasinin gelişmesine önemli ölçüde katkıda bulunabileceği ileri sürülebilir.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup>Ali Rıza Çoban, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yargıcın Siyasal Tarafsızlığı Sorunu”, **Hukuk Dünyası Dergisi**, Nisan- Haziran 2006, s.11.

<sup>85</sup> Edgar Morin- Sami Nair, **Bir Uygarlık Siyaseti**, çev. Sinan Köm, İstanbul, Om Yayınları, 2000, s. 197-198.

<sup>86</sup>Andrew Reynolds, **The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy**, New York: Oxford University Press, 2002, s. 3.

## İKİNCİ BÖLÜM

### ÜNİTER, BÖLGELİ ve FEDERAL DEVLETLERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

Çift meclis sistemini benimsemiş olan ülkeler arasında, ikinci meclislerin sahip oldukları yetkiler açısından bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ikinci meclisler, birinci meclisin sahip olduğu yetkilerin tümüne sahipken, bazı ülkelerde, ikinci meclislerin, birinci meclislere oranla oldukça az yetkileri bulunmaktadır. Bu doğrultuda, her iki meclisin yetkilerinin birbirine eşit olması halinde söz konusu yasama organının “simetrik” çift meclis, ikinci meclisin yetkilerinin birincisine göre daha az olması halinde söz konusu yasama organının “asimetrik” çift meclis sistemine sahip olması söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, asimetrik çift meclis sistemi de kendi içinde ikili bir ayrıma tabi tutulmakta, birinci meclisin sahip olduğu yetkilerin tamamına sahip olmasa da önemli bazı yetkilere sahip olan ikinci meclisli bir yapılanmanın “ılımlı asimetrik” çift meclis olarak nitelendirilebileceği, sahip olduğu yetkiler açısından çok daha işlevsiz olan ikinci meclisli yapılanmaların ise “aşırı asimetrik” çift meclis olarak tanımlanabileceği ileri sürülmektedir.<sup>87</sup>

Bir ülkenin çift meclisli yasama organında her iki meclisin karşılıklı yetkilerinin değerlendirilmesine geçmeden önce, söz konusu ülkede ne tür bir devlet modelinin benimsenmiş olduğunun belirtilmesi de incelememiz açısından önem taşımaktadır. Bilindiği üzere, bir ülkede çift meclisli bir yasama organı yapılanmasına gidilmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Her şeyden önce, federal yapılı devletlerde parlamentoların çift meclisli olarak oluşturulmaları bir zorunluluk

---

<sup>87</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 87-90.

İki meclisin karşılıklı biçimsel yetkileri ve demokratik meşruluk derecesi göz önüne alınarak iki meclisli parlamentolar başkaca bir tasnife daha tabi tutulmaktadır. Bu tasnife göre, meclislerin güçlerinin çok eşitsiz olması halinde zayıf (asimetrik) bir iki-meclis sisteminin söz konusu olacağı; güçleri aşağı yukarı eşitse güçlü (simetrik) bir iki-meclis sisteminin var olacağı, eğer iki meclis bütün yetkileri bakımından eşitse, o zaman da tam bir iki-meclisin söz konusu olacağı ileri sürülmektedir. Bkz., Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1957, s. 236.

olarak ortaya çıkmaktadır; çünkü bu devletlerde birinci meclisin bütün ülke (federal devlet) yurttaşlarını temsil etmesine karşılık, ikinci meclis, federal devleti oluşturan federe devletleri temsil etmektedir.<sup>88</sup> Bu gereksinimin bir sonucu olarak günümüzde federal devletlerin tümünde çift meclisli bir yapılanmayla karşılaşılmaktadır.<sup>89</sup> Üniter devlet özelliğine sahip olan bazı ülkelerde çift meclisli bir parlamentonun benimsenmesi, uzun bir geçmişe dayanan bir geleneğin korunması gereksiniminden kaynaklanmaktadır. Bunun en tipik örneği İngiltere'dir. Bununla birlikte, federal olmayan ve uzun yıllardan beri devam etmekte olan bir geleneğin sürdürülmesi gibi bir gereksinimi bulunmayan üniter devletlerde çift meclis sisteminin benimsenmesinin temel nedeni devlet kudretinin sınırlandırılmasıdır. Oluşturulacak ikinci bir meclisle, birinci mecliste kabul edilen bir kanunun gerek yerindelik ve gerekse anayasaya uygunluk bakımından yeniden incelenmesi yoluyla temel hak ve özgürlüklerin çiğnenmesi tehlikesinin engellenebileceği, ikinci meclisin varlığının, egemenliğin kullanılmasında önemli bir denge ve denetim unsuru olabileceği ve tek meclis despotizmine karşı güvence sağlayacağı yönündeki görüşler, üniter devletlerde çift meclisli bir yapılanmaya gidilmesinin temel gerekçeleri arasında kabul edilmektedir.

Dünya üzerinde çok sayıda çift meclisli yasama organına sahip olan ülke bulunması sebebiyle çalışmamızda bunların tamamının ayrıntılı olarak incelenmesi mümkün olamayacağından, bu bölümde, çift meclisli yasama organına sahip olan ülkeler öncelikle benimsemiş oldukları devlet modeline göre (üniter, bölgesel ve federal) bir tasnife tabi tutulacak; üniter, bölgesel ve federal devlet kapsamında yer alacak olan bu ülkelerin yasama organları da kendi içinde simetrik, ılımlı asimetric ya da aşırı asimetric oluşlarına göre ikinci bir tasnife tabi tutulduktan sonra, her bir devlet modeli için, bunlar arasından çeşitli ülkeler seçilerek<sup>90</sup> meclislerin karşılıklı yetkileri özellikle söz konusu ülkelerin anayasaları göz önünde bulundurularak incelenecektir. Böylece gerek üniter, gerek bölgesel ve gerekse federal devletlerde

---

<sup>88</sup> Robert Dahl, **How Democratic is the American Constitution**, Yale University Press, New Haven, London, 2001, s. 46.

<sup>89</sup> Gerhard Loewenberg & Samuel C. Patterson, **Comparing Legislatures**, USA, The Little Brown Series in Comparative Politics, 1979, s. 123.

<sup>90</sup> İnceleyecek olduğumuz ülkeler "basit rastlantılı örnekleme" (Simple Random Sampling) methoduna göre seçilecektir. En temel örnekleme methodu olarak kabul edilen "basit rastlantılı örnekleme", özellikle karmaşık konuların çözümlenmesinde, rastgele örneklerin alınması yoluyla uygulanmaktadır. Bu yönde bkz. Earl R. Babbie, **Survey Research Methods**, California, Wadsworth Publishing Company, 1973, s. 92.

simetrik, ılımlı asimetrik ve aşırı asimetrik ikinci meclisli yapılanmalar arasındaki farklılıklar somut örneklerin ışığında daha net bir biçimde ortaya çıkacaktır.

Çalışmamız açısından, örneğin federal devletler arasında yer alan ve aynı zamanda simetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan farklı iki ülkenin yasama organlarının karşılıklı olarak incelenmesi gerekmektedir. Zira simetrik çift meclisli bir yapılanmaya sahip olduklarından, her iki ülkenin de birinci ve ikinci meclisleri karşılıklı olarak eşit yetkilere sahip bulunmaktadır. Bu iki ülkenin siyasi yapıları, anayasa yargıları ve benzeri konularında farklılıklar söz konusu olabilecek ise de bu hususlar çalışmamızla doğrudan doğruya ilişkili olmayıp, asıl üzerinde durulması gereken husus, ülkelerin çift meclisli yasama organları ve meclislerin hukuki konumları ve karşılıklı yetkileridir. Bu anlayışa paralel olarak, aynı devlet modelini benimsemiş olan ve aynı zamanda ılımlı asimetrik ya da aşırı asimetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan farklı iki ülkenin yasama organlarının karşılıklı olarak incelenmesi de çalışmamıza bu anlamda katkı sağlamayacaktır. Bu nedenle, aynı devlet modelini benimsemiş olup, çift meclis yapılanması birbirinden farklı olan ülkelerin yasama organlarının incelenmesi, aradaki farklılıkların göz önüne serilmesinde en elverişli yöntem olarak görülmektedir.

Anayasa mühendislerinin üzerinde çalıştığı konular arasında yer alan ikinci meclislerin yasama ve yürütme organlarının birbirinden kesin çizgilerle ayrıldığı başkanlık hükümet sistemlerinde mi yoksa söz konusu organların karşılıklı ilişki halinde olduğu parlamenter hükümet sistemlerinde mi daha güçlü yetkilere sahip olduğu sorusu da bu bölümde aydınlatılmaya çalışılmıştır; bu doğrultuda ülkelerin incelenmesi sürecinde hükümet sistemleri de dikkate alınmıştır.

## **I. ÜNİTER DEVLET YAPISINA SAHİP OLAN ÜLKELERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ**

### **1. Genel Olarak Üniter Devlet Kavramı**

Tekil, basit, tek yapılı devlet ifadelerinin de kullanıldığı üniter devlet şekli, egemenliğin bir bütünlük gösterdiği, tek bir merkezde toplandığı devlet şekli olarak tanımlanmaktadır. Üniter devletlerde, siyasi iktidar tek kaynaktan belirmekte, başka

bir deyişle, ülke sınırları içinde yasama, yürütme ve yargı birliği bulunmaktadır.<sup>91</sup> Böyle bir devlet biçiminde bölgesel veya yerel birimler söz konusu olabilecek ise de, bunlar ayrı birer egemenlik oluşturamamakta, yetkilerini merkezi devletten almaktadırlar.

Devletin tek yapılı olup olmaması konusu bir siyasi tercih konusu olmakla birlikte, bir devletin tek yapılı olup olmayacağı hususunda tarihi, sosyal, coğrafi, kültürel ve ekonomik unsurların da son derece belirleyici olduğu bilinmektedir.

Çift meclis sistemi, daha önce de ifade edildiği gibi, federal olmayan ve tarihi bir geleneğin sürdürülmesi gibi bir gereksinimi bulunmayan üniter devletlerde temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak ve devlet kudretini sınırlandırmak amacıyla benimsenmektedir.<sup>92</sup> Birincisiyle benzer çoğunluklara dayanan ve birinci meclisin bir tekrarı niteliğinde olan bir ikinci meclis bu amacın gerçekleştirilmesinde daha az etkili olup<sup>93</sup>, birincisinden farklı bir üye kompozisyonuna sahip olan bir ikinci meclisin oluşturulması temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak, devlet kudretini sınırlandırmak, demokrasinin geliştirilmesine katkı sağlamak bakımından en etkili yöntem olarak kabul edilmektedir.

Günümüzde, Şili, Kolombiya, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Haiti, İrlanda, Japonya, Ürdün, Nepal, Hollanda, Filipinler, Polonya, Romanya, Slovenya çift meclis yapısını benimseyen üniter devletler olarak kabul edilmektedir.<sup>94</sup> Bunlar arasında, Fransa, İrlanda, Polonya, Slovenya ve Japonya aşırı asimetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan ülkeler arasında; Şili, Kolombiya, Çek Cumhuriyeti, Haiti, Ürdün, Nepal, Hollanda ve Filipinler ılımlı asimetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan ülkeler arasında ve son olarak Romanya da simetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan ülkeler arasında gösterilmektedir.<sup>95</sup>

Yukarıdaki sınıflandırma kapsamında Lijphart, Patterson ve Mughan'dan farklı olarak Japonya'nın da ılımlı asimetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan

---

<sup>91</sup> Bülent Nuri Esen, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1970, s. 265; ayrıca bkz. Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, Kutulmuş Matbaası, 1971, s. 66.

<sup>92</sup> Paul Carmichael & Andrew Baker, "Second Chambers: A Comparative Perspective", **The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles**, ed. Paul Carmichael & Brice Dickson, Oxford: Hart Publishing, 1999, s. 71- 72.

<sup>93</sup> Meg Russell, **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 22.

<sup>94</sup> Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 7, Spring 2001, s. 55-60.

<sup>95</sup> Patterson & Mughan, **age**, s. 46; 55-60.

ülkeler arasında yer aldığını ifade etmektedir.<sup>96</sup> Çalışmamızın devamında ayrıntılı olarak inceleneceği üzere, Temsilciler Meclisi ve Danışmanlar Meclisi'nden oluşan Japon Parlamentosu'nda (Diet) meclislerin karşılıklı yetkileri, özellikle Danışmanlar Meclisi'nin kanunların kabul edilmesi ve anayasa değişiklikleri süreçlerine etkisi dikkate alındığında, Lijphart'ın Japonya'nın ılımlı asimetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olduğu yönündeki görüşü ağırlık kazanmaktadır.

Aşağıda, simetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan Romanya, ılımlı asimetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan Japonya ve aşırı asimetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan Polonya kendi çift meclisli yapılanmalarını temsilen ele alınarak ayrıntılı olarak değerlendirilecek; böylece üniter devletlerde söz konusu olabilecek simetrik, ılımlı asimetrik ve aşırı asimetrik çift meclisli yapılanmalar karşılaştırılarak aradaki farklılıklar daha açık bir biçimde ortaya koyulacaktır. Bununla birlikte, Fransa ve İrlanda yasama organlarında ikinci meclislerin oluşumunun diğer ülkelere göre farklılık göstermesi, söz konusu ülkelerin de aşırı asimetrik çift meclisli yasama organına sahip olan ülkeler kapsamında incelenmesini gerekli hale getirmektedir.

## 2. ROMANYA

### 2.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış

Millet Meclisi tarafından 21 Kasım 1991 tarihinde benimsenen ve 8 Aralık 1991 tarihinde yapılan referandumla kabul edilen Romanya Anayasası<sup>97</sup>, Romanya'yı ulusal, bağımsız, egemen ve bölünmez bir üniter devlet olarak tanımlamaktadır (md. 1/1).

Romanya'da, Duverger'in yarı başkanlık olarak adlandırdığı<sup>98</sup>, diğer taraftan Shugart'ın başbakanlı başkanlık sistemi olarak sınıflandırdığı, göreve halk tarafından seçilerek gelen bir cumhurbaşkanının yanında, siyasal açıdan güçlü bir konumda

---

<sup>96</sup> Lijphart, **age**, s. 87.

<sup>97</sup> Romanya Anayasası'nın birçok maddesi 2003 yılında değişikliğe uğramıştır. Değişiklikleri de içeren Romanya Anayasası için bkz. [http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2\\_2&par1=3#t3c2s0a95](http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c2s0a95).

<sup>98</sup> Duverger, yarı başkanlık sisteminde bulunması gereken üç özelliğe işaret etmektedir. Buna göre yarı başkanlık sisteminden söz edebilmek için devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, devlet başkanının güçlü yetkilere sahip olması ve yasama organı karşısında siyasi sorumluluğu bulunan bir hükümetin bulunması gerekmektedir. Bu yönde bkz. Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi- Presidential Government", **Parliamentary versus Presidential Government**, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press USA, 1992, s.142-149.

bulunan, yasama organının güvenine sahip olan ve cumhurbaşkanı tarafından azledilemeyecek olan bir hükümetin bulunduğu bir hükümet sisteminin varlığından söz etmek mümkündür.<sup>99</sup>

Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunu meydana getirenlerin aynı dünya görüşüne sahip olmaları halinde sistem başkanlık hükümet sistemi gibi işlerken, parlamento çoğunluğu ve parlamento içinden çıkan hükümet ile cumhurbaşkanının farklı dünya görüşlerine sahip olmaları anayasal anlamda bir bunalıma yol açabilmektedir. İşte yürütmenin iki başı arasında yaşanabilecek böyle bir çatışma halinde tarafların birbirine katlanmasını ve bir arada yaşamının yollarını bulmalarını gerektiren kohabitasyon dönemlerinde, Fransa'da olduğu gibi, cumhurbaşkanı sistemin tıkanmaması adına kendini geri çekmekte ve sistem parlamenter hükümet sistemi gibi işlemektedir.<sup>100</sup> Cumhurbaşkanının geri çekilmeyerek kendi siyasi programını bütün şartlar altında uygulamayı tercih etmesi halinde ise bir siyasi kriz ile karşılaşılması söz konusu olabilmektedir. Nitekim Romanya 2007 yılında böyle bir siyasi krize konu olmuş, Fransa'daki uzlaşma kültürünün Romanya'da bulunmaması, cumhurbaşkanı Traian Basescu'nun, parlamento tarafından geçici olarak görevden alınmasına sebep olmuştur. Romanya Anayasası'nın 95. maddesine göre, cumhurbaşkanının anayasa hükümlerini ihlal etmesi halinde, parlamento, Anayasa Mahkemesi'nin de görüşünü aldıktan sonra birleşik toplantı halinde salt çoğunlukla vereceği bir kararla cumhurbaşkanının geçici olarak görevinden alınmasına karar verebilmektedir. Cumhurbaşkanının geçici olarak görevden alınması için Temsilciler Meclisi ve Senato'nun en az üçte birinin teklifi gerekmektedir. Söz konusu teklifin kabul edilmesi halinde 30 gün içinde cumhurbaşkanının azledilmesi için referanduma gidilmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu ve parlamento çoğunluğuna dayanan hükümet arasındaki çatışma söz konusu anayasa hükmünün işletilmesine sebep olmuş, cumhurbaşkanı Basescu, anayasal görevi olan siyasi arabulucuk rolünü yerine getiremediği, parlamentonun çalışmalarına kabaca müdahale ettiği, siyasi kriz çıkardığı suçlamalarına dayanılarak geçici olarak görevinden alınması için hazırlanan

---

<sup>99</sup> Matthew Soberg Shugart, "of Presidents and Parliaments", **East European Constitutional Review**, Volume 2, No. 1, 1993, s. 30.

<sup>100</sup> Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi- Presidential Government", **Parliamentary versus Presidential Government**, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press USA, 1992, s. 8.

önergenin birleşik toplantı halindeki mecliste kabul edilmesi sonucunda bir ay süreyle (referandum sonuçlanana kadar) görevinden uzaklaştırılmış ve yerine vekaleten senato başkanı atanmıştır. Bununla birlikte referandum sonuçları beklenen istikrarı sağlayamamış ve seçimlere katılan yüzde 44 oranındaki seçmenin yüzde 74'ü parlamentonun anayasayı ihlal ettiği gerekçesiyle cumhurbaşkanının görevden alınması yönündeki talebini kabul etmemiştir.<sup>101</sup>

Romanya'da cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan, eşit ve genel oy ilkeleri çerçevesinde gizli oyla seçilmektedir (md. 81/1). Cumhurbaşkanı seçimlerinde iki turlu oylama söz konusu olup, ilk turda aranan salt çoğunluğa ulaşamadığı takdirde, ikinci tura ilk turda en çok oy alan iki aday katılabilmektedir. Oylama sonucunda en çok oyu alan aday cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir (md. 81). Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıl olmakla birlikte (md.83/1), aynı kimsenin ikinci kez göreve gelebilmesi mümkün olabilmektedir (md. 81/4). Romanya Cumhurbaşkanının tarafsızlığını korumak adına görevi süresince, hiçbir siyasi partinin üyesi olamayacağı yönünde bir düzenleme de anayasada yer almaktadır (md. 84/1).

Romanya devlet başkanına hükümeti ya da başbakanı ve diğer bakanları görevden alabilecek bir anayasal yetki tanınmamıştır. Cumhurbaşkanı ancak başbakanın istemi üzerine hükümet kompozisyonu üzerinde değişiklik yapabilmektedir (md. 85/2).

Romanya Anayasası cumhurbaşkanının meclisi feshetmesini güçleştirmek istemiştir. Buna göre, hükümetin kurulması aşamasında 60 gün içinde iki kez üst üste parlamentodan güvenoyu alamaması halinde, devlet başkanı her iki meclis başkanlarının da görüşlerini aldıktan sonra parlamentoyu feshedebilmektedir. Bu yetki cumhurbaşkanının tek başına kullanabildiği bir yetki olup, karşı imza kuralına tabi değildir. Bununla birlikte söz konusu yetki aynı yıl içinde ancak bir kez kullanılabilir ve meclisin görev süresinin bitimine altı ay kala, savaş ve sıkıyönetim hallerinde kullanılamamaktadır (md. 89).

---

<sup>101</sup>Gözde Kılıç Yaşın, "Romanya'da Basescu Krizi: Sistemi Tıkayan Yarı Başkanlık", <http://www.turksam.net/tr/a1305.html>, 11.06.2007; aynı yönde bkz. Lavinia Seban, "President Gives Up Resignation", <http://www.nineoclock.ro/index.php>, 04.22.2007; Eugen Tomiuc, "Romanian Parliament Suspends President", <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/04/F0E882A3-CDB4-40EF-B829-112E105418E1.html>, 19.04.2007.



Romanya devlet başkanı, parlamentoya danıştıktan sonra, devleti ilgilendiren önemli konulara ilişkin referanduma gidebilmektedir (md. 90).

Parlamento tarafından kabul edilen bir kanun 20 gün içinde yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Cumhurbaşkanı söz konusu kanunu imzalayıp, yürürlüğe sokmadan önce yalnızca bir defaya mahsus olarak, parlamentoda tekrar görüşülmek üzere geri gönderebilmektedir. Cumhurbaşkanının buradaki veto yetkisi güçleştirici değil geciktirici vetodur; çünkü aynı kanunun parlamentoda yeniden görüşülüp kabul edilebilmesi için nitelikli bir çoğunluk gerekmeyp, basit çoğunluk yeterli olmaktadır. Ayrıca söz konusu kanununu yayımlamadan önce, cumhurbaşkanı anayasaya uygunluk denetimini yapmak üzere Anayasa Mahkemesi'ne de başvurabilmektedir. Eğer Anayasa Mahkemesi, kanunu anayasaya uygun bulmuşsa, cumhurbaşkanı söz konusu kanunu 10 gün içinde yayımlamak durumundadır. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya uygun bulmadığı bir kanun cumhurbaşkanı tarafından imzalanmamaktadır (md. 77).

Romanya'da, gerek önleyici denetim ve gerekse bastırıcı denetim yollarına başvurulabilmektedir. Romanya Anayasası'nın 146. maddesinin a bendinde, yasama organınca kabul edilmiş bir kanuna karşı, henüz yayımlanmadan önce cumhurbaşkanı, Temsilciler Meclisi veya Senato başkanları, başbakan, Yüksek Adalet Mahkemesi Başkanı, 50 milletvekili ya da 25 senatör anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla başvurabilmektedirler. Bu tür bir başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi söz konusu kanunun anayasaya aykırı olduğuna karar verirse, kanun yasama organına geri gönderilmektedir. Önleyici denetimin yanı sıra, Romanya'da Anayasa Mahkemesi'ne, bir mahkemede uygulanan kanunun anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla başvurmak da mümkün olabilmektedir.<sup>102</sup>

## **2.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu**

Romanya Parlamentosu Temsilciler Meclisi (Chamber of Deputies) ve Senato (Senate)'dan oluşmaktadır (md. 61/2).

---

<sup>102</sup> Ergun Özbudun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993, s.161.

## **2.b.1. Temsilciler Meclisi**

### **2.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı**

Temsilciler Meclisi, halk tarafından doğrudan doğruya, genel, eşit ve gizli oy ilkelerine uygun olarak, nispi temsil esasına göre seçilen 332<sup>103</sup> üyeden oluşmuştur (md. 62/1). Temsilciler Meclisi'nin görev süresi 4 yıl olup, bu süre savaş halinde bir organik kanunla uzatılabilmektedir. Yenilenmesine karar verilen meclisin yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürmektedir. Bu süre zarfında, anayasada değişiklik yapılamamakta veya organik kanunlar kabul edilememektedir. Yeni meclis seçimlerinin, önceki meclisin süresinin sona ermesinden itibaren en geç üç ay içinde yapılması gerekmektedir (md. 63).

Temsilciler Meclisi, başkanını kendi üyeleri arasından seçmekte ve kendi çalışma düzeni ve kurallarını belirlediği içtüzüğünü de kendisi hazırlamaktadır. Temsilciler Meclisi'nde sürekli komisyonların yanında, araştırma ve soruşturma komisyonları ve bazı özel komisyonlar oluşturulabilmektedir. Bunun yanısıra, her iki meclis üyelerinin katılımıyla karma komisyonlar da kurulabilmektedir. Temsilciler Meclisi'ndeki komisyonlara, siyasi partilerin güçleri oranında katılmalarının sağlanması gerekmektedir (md. 64).

Meclisler, yılda iki defa olağan toplantı yapmak üzere kendiliğinden toplanmaktadır. İlk toplantı, şubat ayında başlayıp, en geç haziran ayının sonuna kadar; ikinci toplantı ise, eylül ayında başlayıp, en geç aralık ayının sonuna kadar sürmektedir. Bunun yanısıra meclisler cumhurbaşkanının isteği üzerine ya da her iki meclisin en az üçte birinin talebiyle olağanüstü toplantıya da çağırılabilirler. Her meclis kendi başkanınca olağanüstü toplantıya çağırılmaktadır (md. 66).

Temsilciler Meclisi ve Senato, bütçe kanunun onaylanması, seferberlik ve savaş halinin ilan edilmesi, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin verilmesi gibi konularda karar verme yetkilerini birleşik toplantı halinde kullanmaktadırlar (md. 65). Temsilciler Meclisi'nde genel kural oturumların açık olarak yapılması olmakla birlikte, söz konusu meclis, bu yönde alacağı bir kararla oturumun kapalı olarak gerçekleştirilmesini de kararlaştırabilmektedir (md. 68).

---

<sup>103</sup> "Chamber of Deputies", <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=105&idl=2>, güncellenme tarihi, 10.06.2008.

Anayasa'nın 72/1. maddesinde yasama dokunulmazlığı, 72/ 2-3. maddesinde ise yasama sorumsuzluğu kurumları düzenlenmiştir. Buna göre, Temsilciler Meclisi üyeleri bu hukuki güvencelerden yararlanabilmektedirler. Temsilciler Meclisi üyelerinin aylık ve ödenekleri de kanunla düzenlenmiştir.

### **2.b.1.2. Temsilciler Meclisi ve Senato'nun Yetkileri<sup>104</sup>**

Romanya Anayasası'na göre, kanunlar, anayasayı değiştiren (anayasal), siyasi sistem organizasyonunu ilgilendiren (organik kanunlar) ve sıradan kanunlar (diğer kanunlar) olarak üçe ayrılmaktadır (md. 73/1). Anayasa'nın 73. maddesinin 3. fıkrası organik kanunlarla düzenlenebilecek olan konuları maddeler halinde saymıştır. Buna göre, seçim sistemi, siyasi partilerin görevleri ve oluşumu, referandum yetkisinin kullanılması, sıkıyönetim hali, af yetkisi ve bunlar gibi başkaca konular organik kanunlarla düzenlenmektedir.

Kanun önerme yetkisi, hükümete, Temsilciler Meclisi üyelerine, senatörlere, bunun yanısıra, oy kullanma hakkına sahip olan en az 100.000 Romanya vatandaşına tanınmıştır (md. 74/1). Bununla birlikte, Romanya vatandaşları, vergi, uluslararası ilişkiler ve af konularını içeren kanun önerisinde bulunamamaktadırlar (md. 74/2).

Meclislerde kanun önerilerinin görüşülme süresi 45 gün olup, bu süre bazı hallerde 60 güne çıkabilmektedir. Bu süre içinde karara bağlanamayan kanun önerisinin kabul edildiği varsayılmaktadır (md. 75/2). Meclislerden biri tarafından görüşülüp, kabul edilen bir kanun teklif ya da tasarısı, diğer meclise gönderilmektedir. Önceki meclis tarafından kabul edilen kanun metni, diğer meclis tarafından reddedilirse, söz konusu kanun metni, onu kabul eden meclise yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmektedir. Meclislerden biri tarafından kabul edilen bir kanun teklif ya da tasarısının, diğer meclis tarafından değiştirilerek kabul edilmesi halinde, eşit üyelerden kurulacak bir karma komisyon oluşturulmaktadır. Karma Komisyonun hazırlayacağı metin üzerinde uzlaşmaya varılamaması halinde, üzerinde uzlaşılamayan kanun metni, her iki meclis üyelerinden oluşan birleşik toplantıda görüşülmekte ve üyelerin basit çoğunluğunun oyuyla kabul

---

<sup>104</sup> Her iki meclisin eşit yetkilere sahip olması sebebiyle, meclislerin yetkileri aynı başlık altında incelenecektir.

edilebilmektedir.<sup>105</sup> Parlamentoda kabul edilen kanun daha sonra yirmi gün içinde yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir (md. 77/1).

Hükümetin göreve başlarken güvenoyuna başvurması ile ilgili düzenleme Anayasa'nın 103. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, Bakanlar Kurulu Programı'nın, hükümetin kurulmasından itibaren on gün içinde başbakan tarafından parlamentoda okunmak suretiyle güvenoyuna başvurulması gerekmektedir. Güvenoyu için görüşmeler her iki meclisin birleşik toplantısında yapılmakta, hükümetin güvenoyu alabilmesi her iki meclisin üyelerinin basit çoğunluğunun bu yönde oy kullanması gerekmektedir.

Anayasa'nın 113. maddesinde gensoru kurumu düzenlenmiştir. Buna göre, her iki meclis üyelerinin dörtte birinin vereceği gensoru önergesi, verilişinden üç gün sonra meclislerin birleşik toplantısında görüşülmektedir. Gensoru önergesi birleşik toplantı halindeki meclis üyelerinin basit çoğunluğu tarafından kabul edilmediği takdirde, aynı yasama yılı içinde aynı konuyla ilgili başkaca gensoru önergesi verilememektedir. Anayasa'nın 114. maddesi gereğince hükümet de bir kanun görüşülürken güvenoyu isteyebilmektedir.

Hükümet üyeleri, Temsilciler Meclisi ve Senato üyeleri tarafından kendilerine yöneltilen soruları cevaplandırmak zorundadırlar. Soru yoluyla parlamento, hükümet üzerinde denetleme yetkisini kullanmaktadır (md. 112).

Romanya Anayasası'nın 150. maddesine göre, Anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisi, cumhurbaşkanı, Temsilciler Meclisi üyeleri'nin en az dörtte biri, Senato üyelerinin dörtte biri ve oy kullanma hakkına sahip en az 500.000 Romanya vatandaşı tarafından kullanılabilir. Anayasa değişikliği hakkında teklif, ayrı ayrı her iki meclisin üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilebilmektedir. Meclisler arasında uzlaşma sağlanamaması halinde, birleşik toplantı halindeki Temsilciler Meclisi üyeleri ve Senato üyelerinin en az dörtte üçünün kararı bu yönde belirleyici olmaktadır. Bu nitelikli çoğunluk tarafından kabul edilen anayasa değişikliği 30 gün içinde referanduma sunulmaktadır (md. 151).

---

<sup>105</sup> Bkz. [http://www.servat.unibe.ch/icl/ro00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/ro00000_.html); 2003 yılında söz konusu hükümle ilgili düzenlemede değişiklik yapılmıştır. Buna göre, anayasada maddeler halinde sayılmış olan belli konulara ilişkin kanun önerileri öncelikle Temsilciler Meclisi'nde görüşülmekte, bunların dışındakiler de önce Senato'da görüşülmekte; söz konusu meclisler bu konularla ilgili kanun önerilerinin kabul edilmesi sürecinde de nihai söz söyleme hakkına sahip bulunmaktadır. Bkz. Anayasa madde 75, <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371&idl=2&par1=3>

Romanya Cumhuriyeti'nin temel nitelikleri, bağımsızlığı ve bölünmezliği, yargı bağımsızlığı, siyasi çoğulculuk, resmi dili hususlarıyla ilgili olarak anayasa değişikliği teklif edilememekte ve savaş hali veya sıkıyönetim hali süresince de anayasa değiştirilememektedir (md. 152).

Temsilciler Meclisi ve Senato üyeleri'nin Anayasa Mahkemesi'ne üçer üye atama yetkileri bulunmaktadır. Diğer üç üye de cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (md. 142/3). Ayrıca, yasama organında kabul edilmiş bir kanuna karşı, yayımlanmadan önce, Temsilciler Meclisi Başkanı veya Senato'nun Başkanı, 50 milletvekili veya en az 25 senatör, cumhurbaşkanı, başbakan ve Yüksek Adalet Mahkemesi Başkanı anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmektedirler. (md. 146/a). Bu tür bir başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi kanunun anayasaya aykırı olduğuna karar verirse, söz konusu kanun parlamentoya geri gönderilmektedir.

Romanya adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanmak üzere süresi içinde parlamentoya gönderilmesi gerekmektedir. (md. 91/1). Cumhurbaşkanının, ülkenin bir veya birden fazla bölgesinde veya tamamında sıkıyönetim ilan etmesi üzerine, sıkıyönetim kararının beş gün içinde parlamentonun onayına sunulması gerekmektedir. Parlamentonun beş gün içinde toplanamaması halinde, bu beş günü takip eden 48 saat içinde toplanarak, sıkıyönetim kararına ilişkin konuyu görüşmesi gerekmektedir (md. 93)

Romanya Cumhurbaşkanı, vatana ihanet suçundan yargılanabilmektedir. Bunun için Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin salt çoğunluğu tarafından bu yönde bir önergesi verilmesi ve önergenin birleşik toplantı halindeki her iki meclisin üye tamsayısının en az üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Yargılama sürecine tabi tutulan cumhurbaşkanının yetkileri askıya alınmaktadır (md. 96).

Cumhurbaşkanının geçici olarak görevini yerine getirememesi halinde cumhurbaşkanlığı yetkileri geçici olarak Temsilciler Meclisi Başkanı ya da Senato Başkanı tarafından yerine getirilmektedir. Bununla birlikte, cumhurbaşkanına vekalet edildiği sürede meclis feshedilememekte ve referanduma gidilememektedir (md. 98).

### 2.b.2.1. Senato'nun Yapısı

Senato, halk tarafından doğrudan doğruya, genel, eşit ve gizli oy ilkelerine uygun olarak, nispi temsil esasına göre seçilen 137<sup>106</sup> üyeden oluşmuştur (md. 62/1). Senato'nun görev süresi de tıpkı Temsilciler Meclisi'nde olduğu gibi 4 yıl olup, bu süre savaş halinde bir organik kanunla uzatılabilmektedir. Yenilenmesine karar verilen meclisin yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürmektedir. Bu süre zarfında, anayasada değişiklik yapılması veya organik kanunların kabul edilmesi mümkün olamamaktadır. Yeni meclis seçimlerinin, önceki meclisin süresinin bitiminden itibaren en geç üç ay içinde yapılması gerekmektedir (md. 63).

Senato, başkanını kendi üyeleri arasından seçmekte ve kendi çalışma düzeni ve kurallarının belirlendiği içtüzüğünü de kendisi hazırlamaktadır. Senato'da sürekli komisyonların yanında, araştırma ve soruşturma komisyonları ve bazı özel komisyonlar oluşturabilmektedir. Bunun yanısıra, her iki meclis üyelerinin katılımıyla karma komisyonlar da kurulabilmektedir. Senato'daki komisyonlara, siyasi partilerin güçleri oranında katılmalarının sağlanması gerekmektedir (md. 64).

Meclisler, yılda iki defa olağan toplantı yapmak üzere kendiliğinden toplanmaktadır. İlk toplantı, şubat ayında başlayıp, en geç haziran ayının sonuna kadar sürmekte, ikinci toplantı ise, eylül ayında başlayıp, en geç aralık ayının sonuna kadar devam etmektedir. Bunun yanısıra meclisler cumhurbaşkanının isteği üzerine ya da her iki meclisin en az üçte birinin talebiyle olağanüstü toplantıya çağırılabilirler. Her meclis kendi başkanınca olağanüstü toplantıya çağırılmaktadır (md. 66). Senato'da genel kural oturumların açık olarak yapılması olmakla birlikte, Senato, bu yönde alacağı bir kararla oturumun kapalı olarak yapılmasını kararlaştırabilmektedir (md. 68).

Anayasa'nın 72/1. maddesinde yasama dokunulmazlığı, 72/ 2-3. maddesinde ise yasama sorumsuzluğu kurumları düzenlenmiştir. Buna göre, her iki meclis üyeleri de bu hukuki güvencelerden yararlanabilmektedirler. Ayrıca Senato üyelerinin aylık ve ödenekleri de kanunla düzenlenmiştir.

Kanunların ikinci bir meclis tarafından gerçekleştirilecek titiz bir denetim neticesinde kabul edilmesinin yasama işlevi açısından daha sağlıklı olacağı, ikinci meclisin varlığıyla tek meclis despotizmine karşı güvence sağlanabileceği ve böylece

<sup>106</sup> "Members of the Parliament", <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=105&idl=2>, güncellenme tarihi, 10.06.2008.

yasama işlevinin yerine getirilmesi sürecinde meclisler arasında bir dengenin kurulabileceği yönündeki düşünceler Romanya’da çift meclisli bir yasama organının benimsenmesi nedenleri arasında gösterilmektedir.<sup>107</sup> Romanya Anayasası’nın 1. maddesinde, Romanya demokratik, sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlanmış, kişi hak ve özgürlükleri ve siyasi çoğulculuk gibi kavramlar yüksek değerler olarak kabul edilerek anayasa ile teminat altına alınmıştır (md. 1/3). Çift meclisli bir yasama organı da söz konusu değerleri güvence altına alabilecek diğer bir mekanizma olarak öngörülerek anayasada düzenlenmiştir. Hatırlanacağı üzere, çift meclis sistemi iktidarın sınırlandırılması yoluyla temel hak ve özgürlükleri koruma altına alan en önemli kurumlardan biri olup, çoğulcu demokrasi ile de doğrudan ilişkili bulunmaktadır.

Yukarıda meclislerin karşılıklı yetkileri kısmında da incelendiği üzere, Temsilciler Meclisi ve Senato eşit yetkilere sahip bulunmaktadır; dolayısıyla Romanya’da simetrik çift meclisli bir yapılanmanın varlığından söz edilebilir. Bununla birlikte, Romanya’da her iki meclisin de aynı seçim sistemine göre, aynı zamanda ve aynı süreler için seçildikleri göz önüne alındığında, meclislerin ikisinde de benzer çoğunlukların bulunduğu ileri sürmek mümkündür. Günümüzde, gerek parlamenter sistemlerde ve gerekse yarı başkanlık sistemlerinde yasama organında kabul edilen kanunların büyük bir bölümü hükümetten gelen kanun tasarılarıdır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak; her iki mecliste de aynı çoğunluğa sahip tek parti veya koalisyon hükümetlerinin, parti disiplini sayesinde kendi tasarılarını bu meclislerden geçirmesi pek de zor olmayacağından ve ayrıca meclislerin her ikisinden de rahatlıkla güvenoyu alabilmesi mümkün olabileceğinden, Romanya parlamentosunun, simetrik iki meclis sistemine rağmen yasama sürecinde bir kilitlenme sorunu yaşamayabileceği ileri sürülebilir. Bununla birlikte her iki meclisin benzer çoğunluklara sahip olması ikinci meclisin yasama sürecinde etkin bir rol oynayamamasına da sebep olabilmektedir. Çift meclis konusunda önemli akademik çalışmaları olan Meg Russell, ikinci meclisin birincisinden farklı bir üye kompozisyonuna sahip olması koşulunu, işlevsel bir ikinci meclis için var olması gereken koşullar arasında saymaktadır.<sup>108</sup> Nitekim özellikle son yıllarda Romanya’da

<sup>107</sup> **How Parliament of Romania Works?**, <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=127>, 07.06.2008.

<sup>108</sup> Meg Russell, **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 259.

parlamento reformuna ihtiyaç olduğu, işlevsel olmayan ikinci meclisin kaldırılarak, tek meclisli bir yasama organının benimsenmesi gerektiği yönünde görüşler ileri sürülmektedir.<sup>109</sup> Bu yöndeki tartışmalar 2003 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri sürecinde de gündeme gelmiş; fakat ikinci meclisin varlığına son verilmemiştir.

### 3. JAPONYA

#### 3.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış

1889 Japonya Anayasası<sup>110</sup> fiili yönden geniş yetkilere sahip teokratik karakterde bir monarşi düzeni kurmuş iken, 3 Kasım 1946 yılında kabul edilen Japonya Anayasası ile Japonya’da yine monarşik fakat tamamen demokratik ve klasik anlamda parlamenter bir hükümet sistemi benimsenmiştir.<sup>111</sup> 1947 Japonya Anayasası’na göre, ülkenin siyasi unsurları, imparator, başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan hükümet ve iki meclisli parlamentodur.<sup>112</sup>

Anayasa Hukukunun genel ilkelerinden biri “yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi”dir. Parlamenter sistemler, sembolik birtakım yetkilere sahip olan ve siyaseten sorumsuz bir devlet başkanı öngörmektedir. Japonya’da da parlamenter sistemin bir gereği olarak Japonya İmparatoru, ülkenin ve halkın sembolü olup, yürütme yetkisini kullanarak yerine getirdiği işlemlerin geçerli olabilmesi için hükümetin bu işlemleri onaylaması gerekmektedir; böylece söz konusu işlemlerin siyasi sorumluluğu hükümete ait olmaktadır (md. 3).

İmparatorun güçlü atama yetkileri bulunmamaktadır; bununla birlikte parlamento tarafından seçilecek olan başbakanın, hükümet tarafından belirlenecek olan Yüksek Mahkeme Başkanı’nın atanması işlemleri imparator tarafından

---

<sup>109</sup> Mircea Dutu, “Do We Need Parliament Restructuring?”, <http://www.nineoclock.ro/index.php>, 27.09.2005; Raluca Patru, “Liberals Against Bicameral Parliament, PSD Divided”, <http://www.nineoclock.ro/index.php>, 10.20.2005; Gabriela Bogdan, “Romania Will Need a Unicameral Parliament After Accession to EU”, <http://www.nineoclock.ro/index.php>, 09.15.2005.

<sup>110</sup> “Meiji Anayasası” olarak da bilinen 1889 Japonya Anayasası, demokratik nitelikte olmayan ve Japon halkının temel hak ve özgürlüklerini devlet iktidarı karşısında güvence altına almayı yeterince gerçekleştirememiş bir anayasa olarak kabul edilmektedir. Bu yönde bkz. Kyoko Inoue, **MacArthur’s Japanese Constitution: A Linguistic and Cultural Study of its Making**, Chicago, University of Chicago Press, 1991, s.1.

<sup>111</sup> K. M. Nurul Huda, “The State of Parliamentary Democracy: Worldwide Reflections”, **Asian Affairs**, Vol. 27, No. 1, January- March 2005, s. 9-10.

<sup>112</sup> Japonya Anayasası için bkz. [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/ja00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/ja00000_.html)



gerçekleştirilmektedir (md. 6). Japonya İmparatoru, anayasa değişiklikleri, kanunlar ve uluslararası antlaşmaların yayımlanması, gerektiğinde parlamentonun (Diet) toplantıya çağırılması, Temsilciler Meclisi'nin feshedilmesi, meclis genel seçimlerinin ilan edilmesi, bakanların, diğer resmi devlet görevlilerinin, büyükelçilerin tayin ve azillerinin, genel ve özel af ilanlarının onaylanması, yabancı ülke büyükelçi ve bakanlarının kabul edilmesi konularındaki yetkilerini, hükümetin tavsiyesi ve onayı ile gerçekleştirmektedir (md. 7).

Yürütme yetkisi hükümet tarafından yerine getirilmektedir. Başbakan ve bakanlardan oluşan hükümetin başı başbakandır. Hükümetin yürütme göreviyle ilgili olarak, parlamentoya karşı kollektif sorumluluğu bulunmaktadır (md. 66). Başbakan, parlamento tarafından ve parlamento üyeleri arasından seçilmektedir. Bununla birlikte başbakanın seçilmesi konusunda meclisler anlaşmaya varamazlarsa ve her iki meclis üyelerinden oluşan karma komisyon vasıtasıyla da uzlaşma sağlanamazsa veya Danışmanlar Meclisi, Temsilciler Meclisi başbakan adayını belirledikten sonra 10 gün içinde kendi başbakan adayını belirleyemezse, Temsilciler Meclisi'nin kararı dikkate alınmaktadır (md. 67).

Başbakan, birlikte çalışacağı bakanları kendisi seçip, seçtiği bakanları gerekli görürse görevinden uzaklaştırabilmekte veya yerlerini değiştirebilmektedir. Ancak bakanların çoğunluğunun meclis içinden seçilmesi gerekmektedir (md. 68). Yürütme görevi ile ilgili olarak yetkili bakan tarafından imzalanan işlemlerin başbakan tarafından da onaylanması gerekmektedir (md. 74).

Yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi şekli olarak tanımlanan<sup>113</sup> parlamenter sistemlerin çoğunda yürütme organının da yasama organı olan meclisi feshetme yetkisi bulunmaktadır. Nitekim, gerek hükümetin Temsilciler Meclisi karşısındaki siyasi sorumluluğu ve gerekse imparatorun Temsilciler Meclisi'ni feshedebilme yetkisi Japonya Anayasasında düzenlenmiştir.

### **3.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu**

Japonya Anayasası'nın 41. maddesinde, devlet kudretinin en yüce organı olarak tanımlanan yasama organının, kanunların yapılması konusunda da tek yetkili

<sup>113</sup> Leon D. Epstein, "Parliamentary Government", **International Encyclopedia of the Social Sciences**, ed. David L.Sills, The Macmillan Company and The Free Press, Vol. 11, 1968, s. 419-423.

makam olduğu ifade edilmiştir. Japonya Parlamentosu (Diet), Temsilciler Meclisi (House of Representatives) ve Danışmanlar Meclisi'nden (House of Councilors) oluşmaktadır (md. 42).

### **3.b.1. Temsilciler Meclisi**

#### **3.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı**

Temsilciler Meclisi, ülkeyi nüfus esasına göre temsil eden, seçilmiş 408 üyeden meydana gelmiştir (md. 43). Temsilciler Meclisi seçimlerinde, seçim bölgeleri, oylama usulleri ve seçim sistemi hakkındaki esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır (md. 47). 1994 yılında seçim kanununda yapılan bir değişiklikle, seçim sistemi değiştirilerek karma seçim sistemi benimsenmiştir. Buna göre, Temsilciler Meclisi üyelerinin 300' ü tek üyeli seçim çevrelerinde basit çoğunluk sistemine göre, geri kalanlar ise ülke çapında nisbi temsil sistemine göre belirlenmektedir.<sup>114</sup> Temsilciler Meclisi üyelerinin ve seçmenlerinin niteliklerinin kanunla belirleneceği ifade edilmiş (md. 44/1), bununla birlikte, bunlar arasında ırk, inanç, cinsiyet, sosyal statü, eğitim, maddi gelir sebebiyle bir ayırım yapılamayacağı da ayrıca düzenlenmiştir (md. 44/2). Bir kimsenin, aynı zamanda hem Temsilciler Meclisi üyesi, hem de Danışmanlar Meclisi üyesi olamayacağı (md. 48), Temsilciler Meclisi üyelerinin ilgili kanunun öngördüğü esaslara göre, ulusal hazineden yıllık ödenek alabilecekleri belirtilmiştir (md. 49).

Temsilciler Meclisi üyelerinin görev süresi 4 yıl olup, bu sürenin Temsilciler Meclisi'nin feshedilmesi halinde, daha önce sona ermesi söz konusu olabilmektedir (md. 45). Temsilciler Meclisi'nin feshedilmesi üzerine, 40 gün içinde Temsilciler Meclisi seçimi yapılması ve seçimi takip eden 30 gün içinde parlamentonun toplanması gerekmektedir. Temsilciler Meclisi'nin feshedilmesiyle eş zamanlı olarak Danışmanlar Meclisi de kapatılmakta, ancak hükümet, olağanüstü hallerde Danışmanlar Meclisi'ni acil olarak toplayabilmektedir. Böyle acil bir toplantıda alınan tedbirler ve kararlar, geçici nitelikte olup, parlamento yeniden toplandıktan sonra, Temsilciler Meclisi tarafından on gün içinde kabul edilmediği takdirde hükümsüz hale gelmektedirler (md. 54).

---

<sup>114</sup> Ian Neary, "Parliamentary Democracy in Japan", **Parliamentary Affairs: A journal of Comparative Politics**, ed. F. F. Ridley, Vol. 57, No. 3, 2004, s. 671.

Temsilciler Meclisi üyeleri, yasama dokunulmazlığından yararlanmaktadırlar. Üyeler meclis toplantı halindeyken tutuklanamamaktadırlar. Bununla birlikte, meclisin toplanmasından önce tutuklanan bir üye, meclis toplandıktan sonra, üyesi olduğu Temsilciler Meclisi'nin talebi üzerine toplantı devresince serbest bırakılabilmektedir (md. 50). Anayasa'nın 51. maddesi gereğince, Temsilciler Meclisi üyeleri yasama sorumsuzluğu kurumundan da mutlak şekilde yararlanabilmektedirler.

Parlamento yılda bir kez olağan toplantı yapmaktadır (md. 52). Bununla birlikte, hükümetin isteği üzerine veya her iki meclisin üye tamsayılarının en az dörtte birinin bu yöndeki talebi üzerine de hükümetin olağanüstü toplanmak üzere parlamentoyu toplantıya çağırması söz konusu olabilmektedir (md. 53).

Temsilciler Meclisi'nde genel kural oturumların açık olarak yapılması olmakla birlikte, Temsilciler Meclisi'nde bulunan üyelerin en az üçte iki çoğunluğunun kararıyla oturumlar kapalı olarak da yapılabilmektedir (md. 57). Temsilciler Meclisi'nde toplantı yeter sayısı üye tamsayısının en az üçte biri olup, anayasada başkaca hüküm yoksa, karar yetersayısı da toplantıya katılanların basit çoğunluğudur (md. 56).

Temsilciler Meclisi, başkanını kendi üyeleri arasından seçmekte (md. 58/1), kendi iç düzeni ve disiplinine ilişkin kuralları kendisi koymaktadır (md. 58/2). Temsilciler Meclisi, kendi üyeleriyle ilgili anlaşmazlıklar konusunda hüküm verme yetkisine sahip bulunmaktadır. Bununla birlikte, bir üyenin görevine son verilmesi, mecliste hazır bulunan üyelerin en az üçte ikisinin bu yönde oy kullanması ile gerçekleştirilmektedir (md. 55).

### **3.b.1.2. Temsilciler Meclisi'nin Yetkileri**

Temsilciler Meclisi tarafından görüşülerek kabul edilen bir kanun teklifi veya kanun tasarısı ile ilgili olarak, Danışmanlar Meclisi'nde görüşüldükten sonra başkaca bir karar alınırsa, söz konusu kanun teklifi ya da tasarısının kabul edilebilmesi için Temsilciler Meclisi'nde yeniden görüşülerek, mecliste hazır bulunan üyelerin en az üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Temsilciler Meclisi, Danışmanlar Meclisi'nce kanun tasarısı ve tekliflerine konulan vetoları üçte iki çoğunluk sağlamak koşuluyla bertaraf edebilmektedir. Bununla birlikte bu düzenleme, Temsilciler

Meclisi'nin bir karma komisyon oluşturularak söz konusu kanunun görüşülüp, karara bağlanmasına yönelik bir talepte bulunmasına engel teşkil etmemektedir. Temsilciler Meclisi'nde kabul edilen bir kanun tasarısı veya teklifi, Danışmanlar Meclisi'ne gönderildikten sonra 60 gün içinde görüşülerek karara bağlanmadığı takdirde, Danışmanlar Meclisi tarafından reddedilmiş sayılmaktadır (md. 59).

Bütçe kanun tasarıları öncelikle Temsilciler Meclisi'nde görüşülmektedir. Temsilciler Meclisi'nde bütçe görüşmeleri tamamlandıktan sonra, söz konusu tasarı görüşülmek üzere Danışmanlar Meclisi'ne gönderilmektedir. Danışmanlar Meclisi, görüşmeler neticesinde Temsilciler Meclisi'nden farklı bir karara varır ve karma komisyonda da bir uzlaşmaya varılamazsa, veya Danışmanlar Meclisi kendisine gönderilen bütçe kanun tasarısı ile ilgili görüşmelerini 30 gün içinde tamamlayamazsa, Temsilciler Meclisi'nin bütçeye ilişkin kararı dikkate alınmaktadır (md. 60). Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, yürütme organı için son derece önemli olan bütçe konusunda üstünlük Temsilciler Meclisi'ne tanınmıştır.

Bütçe kanunu ile ilgili düzenleme, uluslararası antlaşmaların onaylanması konusunda da geçerli olmaktadır (md. 61).

Temsilciler Meclisi hükümetle ilgili olarak araştırma yürütebilmektedir. Bunun için gerektiğinde şahit ifadelerine başvurabilmekte veya konuyla ilgili delillerin sağlanmasını talep edebilmektedir (md. 62). Başbakan ve bakanlar, bir kanun tasarısı hakkında konuşmak, ayrıca meclis üyeleri tarafından kendilerine yöneltilen soruları cevaplandırmak üzere Temsilciler Meclisi'ne çağırılabilirler (md. 63).

Hükümetin yalnızca Temsilciler Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Temsilciler Meclisi hükümete güvensizlik oyu verir veya hükümetin güvenoyu isteğini reddederse, Temsilciler Meclisi'nin 10 gün içinde feshedilmemesi halinde, hükümet topluca istifa etmek durumundadır (md. 69). Bu halde, yeni başbakan atanıp hükümet kurulana kadar, eski hükümet görevine devam etmektedir (md. 71).

Anayasa değişiklikleri, her iki meclisin üçte ikisinin oyları ile parlamento tarafından kabul edildikten sonra, referandum yoluyla veya parlamentonun belirleyeceği başkaca bir yöntemle onaylanmak üzere halka sunulmak durumundadır. Anayasa değişikliklerinin onaylanması için, kullanılan oyların basit çoğunluğu

yeterli olup, yalnızca olumlu oylar dikkate alınmaktadır. Bu şekilde onaylanan anayasa değişikliklerinin derhal İmparator tarafından yayımlanması gerekmektedir (md. 96). 1947 Japon Anayasası günümüze kadar hiç değişikliğe uğramamıştır. 1947 Anayasası'nın getirdiği kurumların belli bir istikrara kavuşmuş olması buna sebep olarak gösterilmektedir.<sup>115</sup>

### **3.b.2. Danışmanlar Meclisi**

#### **3.b.2.1. Danışmanlar Meclisi'nin Yapısı**

Danışmanlar Meclisi, ülkeyi nüfus esasına göre temsil eden, seçilmiş 247 üyeden meydana gelmiştir (md. 43). Danışmanlar Meclisi seçimlerinde, seçim bölgeleri, oylama usulleri ve seçim sistemi hakkındaki esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır (md. 47). Seçim yasası, söz konusu meclis üyelerinin bir kısmının bölgesel seçim çevrelerinde sınırlı oy sistemi<sup>116</sup>yle, bir kısmının da ulusal düzeyde nispi temsil sistemine göre seçileceğini öngörmektedir. Danışmanlar Meclisi üyelerinin görev süresi 6 yıl olup, üyelerinin yarısı her üç yılda bir yenilenmektedir (md. 46). Bir kimse, aynı zamanda hem Temsilciler Meclisi üyesi, hem de Danışmanlar Meclisi üyesi olamamaktadır (md. 48). Danışmanlar Meclisi üyeleri ilgili kanunun öngördüğü esaslara göre, ulusal hazineden yıllık ödenek almaktadırlar (md. 49).

Danışmanlar Meclisi üyeleri, yasama dokunulmazlığı kurumundan yararlanmaktadırlar. Üyeler, meclis toplantı halindeyken tutuklanamamaktadırlar. Bununla birlikte, meclis toplanmadan önce tutuklanan bir üye, meclisin toplanmasından sonra, üyesi olduğu Danışmanlar Meclisi'nin talebi üzerine serbest bırakılabilmektedir (md. 50). Anayasa'nın 51. maddesi gereğince, Danışmanlar Meclisi üyeleri yasama sorumsuzluğu kurumundan mutlak şekilde yararlanabilmektedirler.

---

<sup>115</sup> Lawrence, W. Beer, "Japan (1947): Forty Years of the Post-war Constitution", **Constitutions in Democratic Politics**, ed. Vernon Bogdanor, Aldershot, 1988, s. 196.

<sup>116</sup> Nispi temsil ve çoğunluk sistemleri arasında yer alan ve genellikle yarı nispi temsil sistemi olarak adlandırılan sınırlı oy sisteminde, seçmenlerin bireysel adaylar için oy verdikleri ve basit çoğunluk sisteminde olduğu gibi en çok oy alan adayların seçileceği ancak basit çoğunluk sisteminden farklı olarak, seçmenlerin, çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısı kadar değil, ondan eksik sayıda adaya oy verme hakkı bulunduğu, sınırlı oy deyiminin de buradan kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu yönde bkz. Ergun Özbudun, "Seçim Sistemleri ve Türkiye", **AÜHF Dergisi**, Cilt: 44, Sayı: 1-4, 1995, s. 525.

Parlamento yılda bir kez olağan toplantı yapmaktadır (md. 52). Bununla birlikte, hükümetin isteği üzerine veya her iki meclisin üye tamsayılarının en az dörtte birinin bu yöndeki talebi üzerine de hükümetin olağanüstü toplanmak üzere parlamentoyu toplantıya çağırması söz konusu olabilmektedir (md. 53).

Danışmanlar Meclisi'nde genel kural oturumların açık olarak yapılması olmakla birlikte, söz konusu mecliste bulunan üyelerin en az üçte iki çoğunluğunun kararıyla oturumlar kapalı olarak da yapılabilmektedir (md. 57) Danışmanlar Meclisi'nde toplantı yeter sayısı üye tamsayısının en az üçte biri olup, anayasada başkaca hüküm yoksa, karar yetersayısı da toplantıya katılanların basit çoğunluğudur (md. 56).

Danışmanlar Meclisi, başkanını kendi üyeleri arasından seçmekte (md. 58/1), kendi iç düzeni ve disiplinine ilişkin kuralları kendisi koymaktadır (md. 58/2). Danışmanlar Meclisi, kendi üyeleriyle ilgili anlaşmazlıklar konusunda hüküm verme yetkisine sahip bulunmaktadır. Bununla birlikte, bir üyenin görevine son verilmesi, mecliste bulunan üyelerin en az üçte ikisinin bu yönde oy kullanması ile gerçekleştirilmektedir (md. 55).

### **3.b.2.2. Danışmanlar Meclisi'nin Yetkileri**

Temsilciler Meclisi tarafından görüşülerek kabul edilen bir kanun teklifi veya kanun tasarısı ile ilgili olarak, Danışmanlar Meclisi'nde görüşüldükten sonra başkaca bir karar alınması halinde, söz konusu kanun teklifi ya da tasarısının kabul edilebilmesi için Temsilciler Meclisi'nde yeniden görüşülerek, mecliste hazır bulunan üyelerin en az üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Burada ikinci meclis Danışmanlar Meclisi'nin, söz konusu kanun üzerinde yalnızca bir geciktirme yetkisi olmayıp, söz konusu yetki, bir veto yetkisi olarak kabul edilebilir niteliktedir; çünkü Danışmanlar Meclisi tarafından kabul edilmiş veya reddedilmiş bir kanun, ancak birinci meclisin nitelikli bir çoğunluğuyla geçersiz kılınabilmektedir.<sup>117</sup> Bununla birlikte Temsilciler Meclisi'nde kabul edilen bir kanun tasarısı veya teklifi, Danışmanlar Meclisi'ne gönderildikten sonra 60 gün içinde görüşülerek karara bağlanmadığı takdirde, Danışmanlar Meclisi tarafından reddedilmiş sayılmaktadır (md. 59).

<sup>117</sup> Bu yönde bkz. Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 238.

Bütçe kanun tasarıları açısından ağırlık Temsilciler Meclisi'nde bulunmaktadır. Öncelikle Temsilciler Meclisi'nde görüşülmesi gereken bütçe tasarıları daha sonra görüşülmek üzere Danışmanlar Meclisi'ne gönderilmektedir. Danışmanlar Meclisi, görüşmeler neticesinde Temsilciler Meclisi'nden farklı bir karara varır ve her iki meclis üyelerinden oluşan karma komisyonda da bir uzlaşmaya varılamazsa veya Danışmanlar Meclisi kendisine gönderilen bütçe kanun tasarısı ile ilgili görüşmelerini 30 gün içinde tamamlayamazsa, Temsilciler Meclisi'nin bütçeye ilişkin kararı dikkate alınmaktadır (md. 60).

Bütçe kanunu ile ilgili düzenleme, uluslararası antlaşmaların onaylanması konusunda da geçerli olmaktadır (md. 61). Burada da Danışmanlar Meclisi'nin ağırlıklı bir yetkisi bulunmamaktadır.

Danışmanlar Meclisi hükümetle ilgili olarak araştırma yürütebilmektedir. Bunun için gerektiğinde şahit ifadelerine başvurabilmekte veya konuyla ilgili delillerin sağlanmasını talep edebilmektedir (md. 62). Başbakan ve bakanlar, bir kanun tasarısı hakkında konuşmak, ayrıca meclis üyeleri tarafından kendilerine yöneltilen soruları cevaplandırmak üzere, Danışmanlar Meclisi'ne çağırılabilirler (md. 63).

Anayasa değişiklikleri, her iki meclisin üçte ikisinin oyları ile kabul edildikten sonra, referandum yoluyla veya parlamentonun belirleyeceği başkaca bir yöntemle onaylanmak üzere halka sunulmaktadır. Anayasa değişikliklerinin onaylanması için, kullanılan oyların basit çoğunluğu yeterli olup, yalnızca olumlu oylar dikkate alınmaktadır. Bu şekilde onaylanan anayasa değişikliklerinin derhal imparator tarafından yayımlanması gerekmektedir (md. 96). Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, anayasa değişikliği konusunda her iki meclis eşit yetkilere sahip bulunmaktadır.

1947 Japonya Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, Danışmanlar Meclisi'nin varlığının gerekli olduğuna inananlar, onun kanunların yeniden gözden geçirilmesi suretiyle önemli bir denetim mekanizması olarak işlev gördüğünü, kanunların titizlikle ve dikkatlice gözden geçirildiği bir düşünce meclisi olduğunu ileri sürmekte, Danışma Meclisi üyelerinin belirlenmesinde uygulanan seçim sisteminin, Temsilciler Meclisi'ninkinden farklı olması nedeniyle her iki meclisin de farklı üye kompozisyonuna sahip olduğunu, bu durumun meclislerden birinin, bir

diğerinin kopyası olacağı endişesini ortadan kaldıran bir unsur olduğunu ifade etmektedirler.<sup>118</sup>

Parlamentar hükümet sistemi ile farklı çoğunluklara sahip olan ve yetkileri birbirine eşit olan çift meclisli bir yasama organı arasında temel bir bağdaşmazlık bulunduğu kabul edilmektedir.<sup>119</sup> Parlamentarizm, farklı çoğunlukları temsil eden ve eşit yetkilere sahip iki meclis ile bir araya gelirse, bu her iki meclisin de hükümeti sorumlu tutma yetkisine sahip olmaları anlamına geleceğinden, hükümetin birbiriyle uzlaşamayabilecek iki farklı çoğunluğun güvenini koruma sorunuyla hatta yönetilebilirlik sorunuyla karşı karşıya kalmasına yol açabilecektir.<sup>120</sup> Bununla birlikte, parlamenter hükümet sistemi farklı çoğunluklara dayanmakla birlikte yetkiler açısından tam olarak eşit olmamakla birlikte ikinci meclisin güçlü birtakım yetkilerle donatıldığı ılımlı asimetric çift meclisli yapılanmalarla bağdaşabilmektedir. Parlamentar hükümet sisteminin söz konusu olduğu Japonya’da meclislerin yetkilerine bakıldığında, her iki meclisin tam olarak eşit yetkilere sahip olmadığı görülmektedir. Örneğin, hükümetin yalnızca Temsilciler Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu söz konusu olup, bütçe kanunlarının kabul edilmesi sürecinde de Temsilciler Meclisi son sözü söyleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Bununla birlikte Danışmanlar Meclisi’nin kanunların kabul edilmesi sürecinde güçleştirici veto yetkisi bulunması, anayasa değişikliklerinin kabul edilmesi sürecinde her iki meclisin eşit yetkilere sahip olması Danışmanlar Meclisi’ne yasama işlevinin yerine getirilmesinde güç kazandırmaktadır. Bu değerlendirmeler ışığında, meclislerin karşılıklı yetkileri göz önünde bulundurulduğunda, yetkiler ağırlıklı olarak Temsilciler Meclisi’nde toplanmakla birlikte,<sup>121</sup> Danışmanlar Meclisi’nin birinci meclisin sahip olduğu yetkilerin tamamına sahip olmasa da önemli birtakım yetkilere

---

<sup>118</sup> Hideaki Maeda, **The Diet and the Political Reform**, Tokyo: Shougakukan, 2001, s. 35.

<sup>119</sup> Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, “Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, Second Chambers, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass, 2001, s. 42-47; Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 91, ayrıca bkz; Sartori; **age**, s. 238-239.

<sup>120</sup> Arend Lijphart, “Constitutional Design for Divided Societies”, **Journal of Democracy**, Vol. 15, No. 2, April 2004, s. 105.

<sup>121</sup> Ray A. Moore & Donald R. Robinson, **Partners for Democracy: Crafting the New Japanese State Under MacArthur**, New York: Oxford Press, 2002, s.133.



sahip olması, Japonya’da yasama organının ılımlı asimetrik çift meclisli sisteme sahip olduğunu göstermektedir.<sup>122</sup>

Danışmanlar Meclisi’nin yasama sürecinde işlevsel olup olmadığının belirlenmesi açısından Meg Russell’ın işlevsel bir ikinci meclis için öngördüğü formül önem taşımaktadır. Russell, işlevsel bir ikinci meclis için üç koşul aramaktadır.<sup>123</sup> Buna göre, ikinci meclisin meşru olması, birinci meclisten farklı bir üye kompozisyonuna sahip olması ve ikinci meclisin birinci meclis ve yürütme organını yaptığı işlemler üzerinde bir kez daha düşünmeye sevkedecek ölçüde yetkiye sahip olması söz konusu meclisin işlevsel olabilmesi için gereken koşullardır.

Bu değerlendirmeler ışığında, üyelerinin atama yoluyla değil, seçimle belirlenmesi Danışmanlar Meclisini meşru hale getirmektedir. Nitekim, bugün dünyanın en başarılı demokratik devletleri arasında kabul edilen Japonya’da, İkinci Dünya Savaşı’nın hemen akabinde Amerikalılar ve Japonların, temel hak ve özgürlükleri güvence altına alan, istikrarlı ve toplumun hemen hemen bütün kesimleri tarafından meşru olarak görülen bir anayasal sistem kurmuş oldukları, günümüzde batılı demokrasilerin standartlarına erişmiş ilk “batılı olmayan ülke” olarak kabul edilebilecek olan Japonya’nın gelişmekte olan ülkeler için de bir rol model olarak görülmekte olduğu ileri sürülmektedir.<sup>124</sup>

Danışmanlar Meclisi’nde, Temsilciler Meclisi üyeleri için uygulanan seçim sisteminden farklı bir seçim sistemi uygulanması ve seçimlerin farklı tarihlerde gerçekleştirilmesi, her iki meclisin üye kompozisyonunun da farklılaşmasına yol açmaktadır.<sup>125</sup>

Sonuç olarak, sahip olduğu yetkiler açısından Temsilciler Meclisi ile eşit olmamakla birlikte, özellikle kanunların yapılması ve anayasa değişikliklerinin kabul edilmesi sürecinde önemli yetkileri bulunan ve Japon demokrasisinin gelişmesine de

---

<sup>122</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 87.

<sup>123</sup> Meg Russell, **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 259.

<sup>124</sup> John Dower, Donald Robinson, & Franziska Seraphim, **Durable Democracy: Building the Japanese State**, Woodrow Wilson Center Asia Special Report, March 2003, s. 1.

<sup>125</sup> Japonya’da 1947-1999 yılları arasında kurulan hükümetlerin Temsilciler Meclisi’nden farklı olarak, çoğunlukla ikinci meclis olan Danışmanlar Meclisi’nde çoğunluğu sağlayamadığı ileri sürülmektedir. Bu yönde bkz. Kentaro Fukumoto, “Bicameralism in Japan: Are the Two Houses Really Different and Why?”, prepared for the **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Boston, MA, USA, August 29 - September 1, 2002.

katkıda bulunduğuna inanılan<sup>126</sup> Danışmanlar Meclisi'nin Russell'ın işlevsel ikinci meclis tanımına uyduğu ileri sürülebilir.

#### 4. POLONYA

##### 4.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış

Doğu Avrupa'daki sosyalist yapının ortadan kalkmasıyla birlikte, Polonya'da anayasacılık hareketleri hız kazanmaya başlamış ve bu süreçte, 1952 tarihli Stanilist Anayasa'nın değiştirilmesi yönünde fikir birliği oluşmuştur. Ancak, Polonya sosyalist bloktan kopan ilk ülke olmasına rağmen yeni anayasa çalışmalarına hemen başlayamamış, 1952 Anayasası uzun bir süre daha yürürlükte kalmış, 17 Ekim 1992 tarihinde Mala Kontytucja (Küçük Anayasa) olarak adlandırılan bir geçiş anayasası belli bir süre uygulanmış ve nihayet uzun çalışmalar neticesinde, 1997 yılında bugün de yürürlükte olan anayasa kabul edilerek, yürürlüğe girmiştir.<sup>127</sup>

1997 tarihli Polonya Anayasası'nın<sup>128</sup> 3. maddesi Polonya Cumhuriyeti'nin bir üniter devlet olduğunu ifade ederken, 15. maddesi de, siyasi merkezîyetçiliği vurgulamaktadır.

Halk tarafından seçilen ve kendisine anayasa ile önemli yetkiler tanınan bir cumhurbaşkanının yanında, siyasal açıdan güçlü bir konumda bulunan ve yasama organının güvenine sahip olan hükümetin cumhurbaşkanı tarafından azledilememesi, Polonya'da yarı başkanlık hükümet sisteminin varlığına işaret etmektedir.<sup>129</sup> Bununla birlikte, Polonya anayasal sisteminde, yarı başkanlık sisteminin aksaklıkları göz önüne alınarak ortaya çıkabilecek kilitlenmelerin önüne geçmek için kurucu güvensizlik oyu gibi parlamenter sistem araçlarından yararlanılmıştır. Polonya'nın, yarı başkanlık sisteminin en bilinen örneği olarak kabul edilebilecek olan Fransa'ya

---

<sup>126</sup> Junzo Iwasaki (Special Representative of the House of Councillors of Japan) "Functional Characteristics of Bicameralism", Forum of the World Senates, 14 March 2000, <http://www.senat.fr/senatsdumonde/english/cr11.html>

<sup>127</sup> Lezsek Lech Garlicki, "The Presidency in the New Polish Constitution", **East European Constitutional Review**, Vol. 6, No. 2-3, 1997.

<sup>128</sup> 1997 tarihli Polonya Anayasası için bkz. [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/pl00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/pl00000_.html)

<sup>129</sup> Yarı başkanlık sistemi, Shugart ve Carey'nin yaptığı hükümet sistemleri tasnifinde "Başbakanlı Başkanlık" sistemi olarak ifade edilmektedir. Bu yönde bkz. Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism", ed. Robert Elgie, **Semi-Presidentialism in Europe**, Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 4-5.

göre parlamenter hükümet sistemine daha yakın duran bir hükümet sistemini benimsemiş olduğu ileri sürülebilir.<sup>130</sup>

Polonya devlet başkanı, halk tarafından doğrudan, eşit ve genel oy ilkeleri çerçevesinde gizli oyla seçilmektedir (md. 127/1); görev süresi beş yıl olup, ikinci defa seçilebilmektedir (md. 127/2). 35 yaşını dolduran ve Temsilciler Meclisi'nde oy kullanabilecek haklara sahip olan her Polonya vatandaşı devlet başkanlığına aday olabilmekte, bununla birlikte adayın oy hakkı olan en az 100.000 vatandaşın imzası ile desteklenmesi gerekmektedir (md. 127/3). Cumhurbaşkanı seçimi için oylama iki tur olarak öngörülmüş ve ilk turda aranan çoğunluğa ulaşamazsa ikinci tura ilk turda en çok oy alan iki adayın katılabileceği belirtilmiştir (md. 127/5). Cumhurbaşkanlığı seçimleri için Supreme Court (Yüksek Mahkeme) karar verme yetkisine sahip bulunmaktadır (md. 129/1).

Cumhurbaşkanı hükümetin oluşturulması aşamasında güçlü yetkilerle donatılmıştır. Bununla birlikte, kendisine hükümeti ya da başbakanı ve diğer bakanları görevden alabilecek bir anayasal yetki tanınmamıştır. Cumhurbaşkanı ancak başbakanın istemi üzerine hükümet kompozisyonu üzerinde değişiklik yapabilmekte ve ancak Temsilciler Meclisi'nden güvenoyu alamayan bir bakanı azledebilmektedir (md. 144/14, md. 159/2). Bununla birlikte, Anayasa'nın 157. maddesinin 1. ve 2. fıkraları gereği, hükümetin Temsilciler Meclisi karşısında hem kişisel ve hem de kolektif sorumlulukları bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının anayasada belirtilen istisnai hallerde Temsilciler Meclisi'ni feshedebilmesi söz konusu olabilmektedir (md. 144/3). Bu yetki karşı imzaya tabii olmayıp, cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştirebildiği yetkilerden olmakla birlikte, söz konusu yetkinin olağanüstü dönemlerde (md. 228/7) ve cumhurbaşkanına vekalet edilirken kullanılabilmesi söz konusu olmamaktadır (md. 131/4).

Polonya Anayasası'na göre asıl olarak cumhurbaşkanının işlemleri karşı imzaya tabi olmakla birlikte, 144/3. maddede bu durumun istisnaları ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Madde hükmü incelendiğinde, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı

---

<sup>130</sup> Polonya'daki hükümet sisteminin tam olarak yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılmayacağı, Polonya'da parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi arasında yer alan bir hükümet sistemi olduğu ileri sürülmektedir. Bu yönde, bkz. Mirosław Wyrzkowski, Agnieszka Cielon, "Presidential Elements in Government Poland- Semi- Presidentialism or Rationalised Parliamentarianism?", **European Constitutional Law Review**, Vol. 2, 2006, s. 253-267.

işlemlerin büyük bir kısmının atama yetkisi ile ilgili olduğu, cumhurbaşkanının yargısal, askeri ve ekonomik alanlarda yapacağı atamalarla sistem içindeki yerinin güçlendirildiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerde çıkaracağı düzenleyici işlemlerin Temsilciler Meclisi kararıyla kaldırılabilir olması ve kanun gücünde işlemlerinin yine Temsilciler Meclisi'ne tabi olması cumhurbaşkanının söz konusu yetkilerini sınırlamaktadır.

Polonya'da kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminde hem önleyici denetime hem de bastırıcı denetime yer verilmiştir.<sup>131</sup> Yargısal denetim mekanizmasının her iki şekline de yer verilmesinin bir sonucu olarak, cumhurbaşkanı bir kanunu imzalayıp yürürlüğe sokmadan önce kanunun anayasaya uygunluğunun denetimi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmektedir. Anayasa Mahkemesi söz konusu kanunu anayasaya uygun bulmuşsa, cumhurbaşkanı kanunu imzalamayı reddedememektedir (md. 122/3). Bununla birlikte cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'nin uygun bulmadığı kanunu imzalamamaktadır. Eğer söz konusu kanunun bazı maddeleri anayasaya aykırılık teşkil etmekte ise, Temsilciler Meclisi Başkanı'nın da görüşü alındıktan sonra bu hükümler, cumhurbaşkanı tarafından kanunun bütününden çıkarılarak kanun kısmen veto edilip imzalanmakta veya anayasaya aykırılıkların giderilmesi için Temsilciler Meclisi'ne geri gönderilmektedir (md. 122/4). Cumhurbaşkanının bundan başka, bir kanunu yayımlamayıp, veto ederek Temsilciler Meclisi'ne geri gönderme hakkı da bulunmaktadır. Bu durumda Temsilciler Meclisi'nin cumhurbaşkanı vetosunu aşarak söz konusu kanunu yeniden kabul edebilmesi için üye tamsayısının en az yarısının bulunduğu oylamada beşte üç çoğunluğa ulaşabilmesi gerekmektedir. Temsilciler Meclisi bu çoğunlukla kanunu yeniden kabul ederse, cumhurbaşkanının bu kanunu yayımlamayıp, Anayasa Mahkemesi'ne gönderme yetkisi bulunmamakta, kanunu imzalayarak yedi gün içinde yürürlüğe sokması gerekmektedir (md. 122/5). Polonya Anayasası, bu önleyici denetim yolu dışında bastırıcı denetime de yer vermiş ve kanunun yayımlanmasından sonra Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkını, 191. maddesinde de belirttiği üzere, cumhurbaşkanı, Temsilciler Meclisi Başkanı, Senato

---

<sup>131</sup> Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s.134

Başkanı, başbakan, 50 milletvekili, 30 senatör ve yüksek mahkeme başkanlarına da tanımıştır.

#### **4.b.Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu**

Polonya'da yasama organı, Temsilciler Meclisi (Sejm) ve Senato (Senate)'dan oluşmaktadır (md. 96).

##### **4.b.1. Temsilciler Meclisi**

###### **4.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı**

Temsilciler meclisi, halk tarafından doğrudan doğruya, genel, eşit ve gizli oy ilkelerine uygun olarak nispi temsil esasına göre seçilen 460 üyeden oluşmaktadır (md. 96). Temsilciler Meclisi'nin görev süresi 4 yıl olup, söz konusu meclis, üye tam sayısının üçte iki nitelikli çoğunluğunun desteğini alarak kendisi bu süreyi kısaltabilmektedir. Bu durumda, Senato'nun görev süresi de kendiliğinden kısalmaktadır (md. 98/3). Bundan başka, cumhurbaşkanı da Temsilciler Meclisi ve Senato Başkanları'nın görüşlerini aldıktan sonra anayasada belirtilen durumlara ilişkin olarak Temsilciler Meclisi'nin görev süresini kısaltabilmektedir. Bu durum da Senato'nun görev süresinin kendiliğinden kısalmasına sebep olmaktadır (md. 98/4). Bununla birlikte, meclis başkanlarının bu yöndeki görüşleri bağlayıcı olmayıp, danışma niteliğindedir. 21 yaşını dolduran her Polonya vatandaşı Temsilciler Meclisi üyeliği için aday olabilmektedir (md. 99/1).

Bir kimse aynı zamanda hem Temsilciler Meclisi üyesi hem de Senato üyesi olamamaktadır (md. 102). Temsilciler Meclisi üyeleri yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı güvencelerinden yararlanmaktadırlar. Temsilciler Meclisi üyeleri, görevlerinin yerine getirilmesinde açıkladığı düşünceler ve verdiği oylardan dolayı kovuşturulamamakta; suçüstü hali istisna olmak üzere, bağlı oldukları meclisin müsadesi olmadan tutuklanamamaktadırlar (md. 105). Temsilciler Meclisi üyeleri, başkan ve başkan yardımcısını kendi üyeleri arasından seçmektedir. Söz konusu mecliste iki çeşit komisyon bulunmaktadır. Bunlar sürekli komisyonlar ve özel komisyonlardır. Bununla beraber, belli bir konunun araştırılması amacıyla zaman zaman araştırma komisyonları da oluşturulabilmektedir. Araştırma

komisyonlarının çalışma usulleri kanunla düzenlenmektedir (md. 110/3-111). Temsilciler Meclisi'nde oturumlar açık olarak yapılmaktadır. Bununla birlikte, mecliste bulunanların salt çoğunluğunun oyları ile gizli oturuma karar verilebilmektedir (md. 113). Anayasa'da belirtilen hallerde Temsilciler Meclisi ve Senato, birleşik toplantı halinde Millet Meclisi olarak bir araya gelmektedirler. Bu durumda birleşik toplantıyı Temsilciler Meclisi başkanı yürütmektedir (md. 114).

#### **4.b.1.2. Temsilciler Meclisi'nin Yetkileri**

Kanun önerme yetkisi hem Temsilciler Meclisi'ne, Senato'ya, Bakanlar Kurulu'na ve hem de Temsilciler Meclisi seçimlerinde oy kullanma hakkı bulunan en az 100.000 Polonya vatandaşına tanınmıştır (md. 118). Anayasada başkaca bir karar yeter sayısı öngörülmemişse, Temsilciler Meclisi'nde görüşülen bir kanun metninin kabul edilebilmesi için meclis üye tam sayısının en az yarısının hazır olduğu oylamada salt çoğunluğunun bu yönde oy kullanması gerekmektedir (md. 120). Temsilciler Meclisi'nde görüşüldükten sonra Senato'ya sunulan kanun metninin Senato tarafından değiştirilerek kabul edilmesi veya reddedilmesi halinde, söz konusu kararın geçersiz kılınabilmesi için Temsilciler Meclisi üye tam sayısının en az yarısının hazır olduğu oylamada salt çoğunluğun bu yönde oy kullanması gerekmektedir (md. 121). Her iki mecliste görüşüldükten sonra kabul edilen kanun yayımlanmak üzere Temsilciler Meclisi Başkanı tarafından cumhurbaşkanına gönderilmektedir (md. 122). Bütçe kanunları öncelikle Temsilciler Meclisi'nde görüşülmekte (md. 222) ve karara bağlanmaktadır. Bütçe kanunları hakkında son sözü söyleme yetkisi Temsilciler Meclisi'ne aittir (md. 223).

Anayasa'nın 157. maddesi 1. ve 2. fıkralarında belirtildiği üzere, hükümetin Temsilciler Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluk, hem kişisel hem de kolektif sorumluluk olup Temsilciler Meclisi üyeleri, tek bir bakan hakkında da gensoru önergesi verebilmektedir. Bunun için en az 69 Temsilciler Meclisi üyesinin bulunması gerekmektedir (md. 159/1). Temsilciler Meclisi'nin en önemli yetkilerinden biri Anayasa'nın 158. maddesinde düzenlenen hükümetin güvensizlik oyu verilerek düşürülmesi yetkisidir. Bunun için güvensizlik önergesinin Temsilciler Meclisi üyelerinin en az 46 sı tarafından imzalanması, söz konusu önergenin kabul edilebilmesi için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun

bu yönde oy kullanması ve son olarak da yeni başbakan adayının gösterilmesi gerekmektedir<sup>132</sup> (md. 158). Temsilciler Meclisi güvensizlik oyu ile birlikte yeni bir başbakanın seçimini de gerçekleştiriyorsa, bu durumda cumhurbaşkanı Temsilciler Meclisi tarafından oluşturulan yeni hükümeti onaylamak durumundadır. Ancak, Temsilciler Meclisi, yalnızca güvensizlik oyuyla hükümeti düşürmüş ve yeni bir başbakan gösterememiş ve dolayısıyla hükümet oluşturmamışsa, cumhurbaşkanına bu konuda seçme hakkı tanınmıştır. Buna göre, cumhurbaşkanı ya hükümeti görevden alacak ve yeni bir hükümetin kurulması sürecini başlatacak ya da Temsilciler Meclisi'ni feshedebilecektir. Cumhurbaşkanına Temsilciler Meclisi'ni feshedebilme yetkisinin tanındığı diğer hal, bütçe kanun tasarısının Temsilciler Meclisi'ne sunulduğu tarihten itibaren dört ay içinde kabul edilip imzalanmak üzere cumhurbaşkanına sunulmaması halidir (md. 225). Temsilciler Meclisi'nin atama yetkileri arasında en önemlisi Anayasa Mahkemesi üyelerinin atanması yetkisidir. Anayasa'nın 194. maddesi gereğince, 15 yargıçtan oluşan Anayasa Mahkemesi üyelerinin tamamı Temsilciler Meclisi tarafından 9 yıllık bir süre için seçilmekte, Anayasa Mahkemesi başkan ve başkan yardımcısı da, Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu tarafından seçilen adaylarca cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (md. 194).

Anayasanın değiştirilmesi Temsilciler Meclisi üyelerinin beşte biri, Senato üyelerinin beşte biri ve ayrıca cumhurbaşkanı tarafından teklif edilebilmektedir. Anayasa değişikliğine ilişkin teklifin kabul edilebilmesi için Temsilciler Meclisi'nde üye tam sayısının en az yarısının hazır olduğu oylamada üçte iki çoğunlukla ve Senato'da üye tam sayısının en az yarısının hazır olduğu oylamada salt çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir. Bu şekilde kabul edilen anayasa değişikliği hakkında kanun, Temsilciler Meclisi Başkanı tarafından imzalanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Cumhurbaşkanı söz konusu kanunu kendisine gönderildiği tarihten itibaren 21 gün içinde imzalayıp, Resmi Gazete'de yayımlamaktadır (md. 235).

---

<sup>132</sup> Polonya Anayasası hükümet sisteminin istikrarını muhafaza etmek amacıyla kurucu (yapıcı) güvensizlik oyu kurumunu düzenlemiştir. Temsilciler Meclisi'nin hükümete güvensizlik oyu verebilmesinin ancak salt çoğunlukla yeni bir başbakan seçmesine bağlı kılınmış olması bu düzenlemenin bir gereğidir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarından biri olan kurucu güvensizlik oyu, parlamenter hükümet sisteminin istikrarını muhafaza etmek amacıyla Alman Anayasası'nda da düzenlenmiştir.

Uluslararası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma kanunlarının kabul edilebilmesi için her iki meclis tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Söz konusu kanunun önce Temsilciler Meclisi'nde daha sonra Senato'da üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu toplantıda üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir (md.90/2).

Cumhurbaşkanı, sıkıyönetim ve savaş hallerinde Temsilciler Meclisi'ne 48 saat içinde onaylanmak üzere düzenleyici işlemler sunabilmektedir. Bu durumda Temsilciler Meclisi bu düzenleyici işlemleri hemen görüşüp karara bağlamaktadır. Bununla birlikte Temsilciler Meclisi'nin, cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerini, üye tam sayısının en az yarısının hazır bulunduğu oylamada salt çoğunlukla yürürlükten kaldırabilmesi de mümkün olabilmektedir (md. 231). Ayrıca, sıkıyönetim halinin yalnızca bir defa ve 60 günü aşmayacak şekilde uzatılabilmesi Temsilciler Meclisi'nin onayına bağlıdır (md. 230/2). Savaş döneminde Temsilciler Meclisi toplanamaz hale geldiğinde, cumhurbaşkanı hükümetin başvurusu üzerine Anayasa'nın 228. maddesinde belirlenen sınırlar çerçevesinde kanun gücünde düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Ancak bu düzenlemeler ilk Temsilciler Meclisi toplantısında, söz konusu Meclis'in onayına sunulmak zorundadır (md. 234/1).

Anayasa'nın 145. maddesi gereğince, cumhurbaşkanının Anayasayı ihlal suçu ile sorumlu tutulabilmesi mümkündür. Ancak cumhurbaşkanının böyle bir suçlama neticesinde yargılanabilmesi için, birleşik toplantı halinde bulunan Millet Meclisi'nin 140 üyesi tarafından bu yönde bir önerge verilmesi ve önergenin, Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekmektedir (md. 145).

## **4.b.2. Senato**

### **4.b.2.1. Senato'nun Yapısı**

Senato, halk tarafından doğrudan doğruya, genel ve gizli oy ilkelerine uygun olarak basit çoğunluk esasına göre seçilen 100 üyeden oluşmaktadır<sup>133</sup>. Senato'nun görev süresi 4 yıl olup, bu süre, Temsilciler Meclisi üye tam sayısının üçte iki nitelikli çoğunluğuyla kendi görev süresini kısaltması (md. 98/3) ve cumhurbaşkanının her iki meclis başkanlarının görüşlerini alarak Temsilciler

<sup>133</sup> Wieslaw Bokajlo, "The Reform of Polish Local Government and the Europe of the Regions", **Poland and the European Union**, ed. Karl Cordell, London: Routledge, 2000, s.152.



Meclisi'nin görev süresini kısaltmasına bağlı olarak kısalabilmektedir (md. 98/4). 30 yaşını dolduran her Polonya vatandaşı Senato üyeliği için aday olabilmektedir (md. 99/2). Bununla birlikte bir kimse aynı zamanda hem Senato üyesi hem de Temsilciler Meclisi üyesi olamamaktadır (md. 102). Senato üyeleri yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı güvencelerinden yararlanmaktadırlar. Senato üyeleri, görevlerinin yerine getirilmesinde ileri sürdüğü düşüncelerden ve verdiği oylardan dolayı kovuşturulamamakta; suçüstü hali istisna olmak üzere, bağlı oldukları meclisin müsadese olmadan tutuklanamamaktadırlar (md. 105). Senato üyeleri, başkan ve başkan yardımcısını kendi üyeleri arasından seçmektedir. Senato'da iki çeşit komisyon bulunmaktadır. Bunlar sürekli komisyonlar ve özel komisyonlardır. Bununla birlikte, belli bir konunun araştırılması amacıyla zaman zaman araştırma komisyonları da oluşturulabilmektedir. Araştırma komisyonlarının çalışma usulleri kanunla düzenlenmektedir (md. 110/3,111). Senato'da oturumlar halka açık olarak yapılmaktadır. Bununla birlikte, mecliste bulunanların salt çoğunluğunun oyları ile gizli oturuma karar verilebilmektedir (md. 113). Anayasa'da belirtilen hallerde Temsilciler Meclisi ve Senato, birleşik toplantı halinde Millet Meclisi olarak bir araya gelmektedirler. Bu durumda birleşik toplantıyı ancak Temsilciler Meclisi Başkanı'nın bulunamaması halinde Senato Başkanı yürütmektedir (md. 114).

#### **4.b.2.2. Senato'nun Yetkileri**

Temsilciler Meclisi'ne, Bakanlar Kurulu'na ve ayrıca Temsilciler Meclisi seçimlerinde oy kullanabilecek olan ve sayısı en az 100.000 olan Polonya vatandaşına tanınmış olan kanun önerme yetkisi Senato'ya da tanınmıştır (md. 118). Temsilciler Meclisi tarafından görüşülerek kabul edilen bir kanun metni, Temsilciler Meclisi Başkanı tarafından Senato'ya sunulmaktadır. Senato'nun 30 gün içinde söz konusu kanun metni ile ilgili görüşmesini tamamlaması gerekmektedir. Senato'nun bu süre içinde, görüşmesini tamamlayarak bir karara varamaması halinde, kanun metni Temsilciler Meclisi'nden geldiği şekliyle benimsenmiş sayılmaktadır. Senato tarafından reddedilen veya değiştirilen kanun metninin, Temsilciler Meclisi tarafından geçersiz kılınabilmesi için Temsilciler Meclisi üye tam sayısının en az yarısının hazır olduğu oylamada salt çoğunluğunun bu yönde oy kullanması

gerekmektedir (md. 121). Söz konusu hükümden de anlaşılacağı gibi, burada Senato'nun mutlak ya da güçleştirici veto yetkisi bulunmamaktadır.

Anayasanın değiştirilmesi Senato üye tamsayısının beşte biri, Temsilciler Meclisi üye tam sayısının beşte biri ve ayrıca cumhurbaşkanı tarafından teklif edilebilmektedir (md. 235). Anayasa değişikliğine ilişkin teklifin kabul edilebilmesi için Temsilciler Meclisi'nde üye tam sayısının en az yarısının hazır olduğu oylamada üçte iki çoğunlukla ve Senato'da üye tam sayısının en az yarısının hazır olduğu oylamada salt çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir. Bu şekilde kabul edilen anayasa değişikliği hakkında kanun, Temsilciler Meclisi Başkanı tarafından imzalanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Cumhurbaşkanı söz konusu kanunun kendisine gönderildiği tarihten itibaren 21 gün içinde imzalayıp, Resmi Gazete'de yayımlamak durumundadır (md. 235).

Uluslararası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma kanunlarının kabul edilebilmesi için her iki meclis tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Söz konusu kanunun önce Temsilciler Meclisi'nde daha sonra Senato'da üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu toplantıda üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir (md. 90/2).

Anayasa koyucu Senato'ya anayasa değişiklikleri ve uluslararası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma kanunları konularında Temsilciler Meclisi ile eşit yetki vermiştir.

Anayasa'nın 145. maddesi gereğince, cumhurbaşkanının anayasayı ihlal suçu ile sorumlu tutulabilmesi ve böyle bir suçlama neticesinde yargılanabilmesi için, birleşik toplantı halinde bulunan Millet Meclisi'nin 140 üyesi tarafından bu yönde bir önerge verilmesi ve önergenin, birleşik toplantı halindeki Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekmektedir (md. 145). Söz konusu yetkinin Senato tarafından tek başına kullanılması söz konusu değildir.

Senato'nun Anayasa Mahkemesi üyelerinin atanmasında görüldüğü gibi, güçlü atama yetkileri bulunmamaktadır (md. 194). Bununla birlikte, Senato Başkanı'nın, ayrıca 30 senatörün kanunların anayasaya uygunluk denetimini gerçekleştirmek üzere Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkı bulunmaktadır (md. 191).

İkinci meclis (Senato) ile birinci meclisin (Temsilciler Meclisi) yetkileri karşılaştırıldığında, Senato'nun, yasama işlevinin yerine getirilmesinde, Temsilciler Meclisi karşısında oldukça işlevsiz kaldığı ileri sürülebilir. Her ne kadar Senato, anayasa değişiklikleri ve uluslararası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma kanunları konusunda Temsilciler Meclisi ile eşit yetkilere sahip olsa da, yasama organının en önemli faaliyeti olan kanunların kabul edilmesi sürecinde Senato'nun neredeyse hiç ağırlığı bulunmamaktadır. Senato, Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilen, fakat kendisinin benimsemediği bir kanunun Temsilciler Meclisi tarafından çıkarılmasını mutlak olarak engelleyememekte ve hatta güçleştirememekte, yalnızca belli bir süre ile sınırlı olarak geciktirebilmektedir.<sup>134</sup> Hükümetin Senato karşısında siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Bütçe kanunlarının kabul edilmesi sürecinde de Senato'nun herhangi bir ağırlığı bulunmayıp, son sözü söyleme yetkisi Temsilciler Meclisi'ne ait bulunmaktadır.

Polonya Anayasa Mahkemesi'nin özellikle 1989 tarihi sonrasında Polonya siyasi tarihinde çok önemli bir yere sahip olduğu ileri sürülmektedir.<sup>135</sup> Böylesine önemli bir kurumun başkan ve başkan yardımcısı dışında üyelerinin tamamının (15 yargıç) Temsilciler Meclisi tarafından seçiliyor olması da Temsilciler Meclisi'nin Senato karşısındaki ağırlığını ortaya koymak bakımından önemli bir gösterge olarak kabul edilebilir.

Bu değerlendirmelerden yola çıkılarak, Polonya'da aşırı asimetrik çift meclisli bir yasama organı bulunduğu ileri sürülebilir. Her ne kadar Senato üyeleri seçimle iş başına geliyor ve Senato üyelerinin seçiminde, Temsilciler Meclisi üyelerinin seçiminde uygulanan seçim sisteminden farklı bir seçim sistemi uygulanıyor olsa da, Senato'nun sınırlı yetkileri sebebiyle yasama sürecinde ağırlıklı bir rolü bulunmaması, söz konusu meclisi işlevsel olamayan bir meclis haline getirmektedir.<sup>136</sup> Bununla birlikte üyeleri atama yoluyla değil seçimle belirlenen, hatta Temsilciler Meclisi üyeleri için uygulanan seçim sisteminden daha farklı bir

---

<sup>134</sup> Petr Kopecky, "Structures of Representation", **Developments in Central and East European Politics** 4, ed. Stephen White, Judy Batt & Paul G. Lewis, Duke University Press, 2007, s. 146.

<sup>135</sup> Herman Schwartz, "Surprising Success: The New Eastern European Constitutional Courts", **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, ed. Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc F. Plattner, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, s. 202.

<sup>136</sup> Nitekim 1997 yılından beri, Polonya'da ikinci meclisin muhafaza edilip edilmemesi gerektiği yeniden tartışılmaya başlamıştır. Bu yönde bkz. Nicholas Hopkinson, **Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model?**, Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2001, s. 98.

seçim sisteminin uygulandığı ve bu anlamda Temsilciler Meclisi'ndekinden farklı çoğunluklara sahip olabilecek ve meşru olarak kabul edilebilecek olan Senato'nun neden en azından kanunların kabul edilmesi sürecinde daha yetkili kılınmadığı merak uyandırmaktadır. Meclislerin meşruluk dereceleri ve sahip oldukları yetkiler arasında doğru orantılı bir ilişki kurulacak olursa<sup>137</sup>, Polonya Senatosu'nun en azından kanunların kabul edilmesi sürecinde Temsil Meclisi karşısında güçleştirici veto yetkisine sahip olması düşünülebilirdi. Böyle bir yetkinin tanınması halinde ikinci meclisin ılımlı asimetrik bir ikinci meclise dönüşmesi ve yasama sürecinde daha işlevsel bir rol oynaması söz konusu olabilirdi. Bununla birlikte, anayasa koyucunun amacı Polonya'da aşırı asimetrik bir ikinci meclis oluşturmak ise, bu durumda Senato'nun meşruluk derecesinin azaltılması, örneğin üyelerinin bir kısmının atama yoluyla belirlenmesi düşünülebilirdi.

## 5. FRANSA (V. CUMHURİYET)

### 5.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış

14 Temmuz 1789 Fransız İhtilali, modern Fransa'nın siyasi tarihinde dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Bu tarihte asırlar boyu süren monarşi rejimi bir devrimle yıkılarak yeni bir rejim başlamıştır. Bununla birlikte, yeni rejim çeşitli siyasi olaylara sahne olmuştur. Bu süreçte Fransa, meclis iktidarı, kişi iktidarı ve parlamenter iktidarı dönem dönem denemek durumunda kalmıştır. 1870 yılından itibaren Fransa'da siyasi rejim parlamenter sistem esasında birleşmiştir. III. Cumhuriyet Dönemi'nde başlayan II. Dünya Savaşı süresince Mareşal Petain'in işbirlikçi ve baskıcı düzeniyle yönetilmiş olan Fransa, De Gaulle'ün önderliğinde işgalden kurtulmuş ve 1946 yılında IV. Cumhuriyet ilan edilmiştir. Bu dönemde yaşanan hükümet istikrarsızlıkları, siyasi partilerin disiplinsizliği, rejimi zaafa düşürerek toplumsal çatışmalara neden olmuş ve aşağı yukarı ömürleri bir yılı bulmayacak yirmi hükümet kurulmuştur.<sup>138</sup> Hükümet istikrarsızlıklarından kaynaklanan siyasal bunalım sonucunda Cezayir'deki Fransız Generalleri 3 Mayıs

---

<sup>137</sup> Partice Gelard, "Second Chambers in Europe: Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?", **A Report for European Commission for Democracy Through Law**, Strasburg, 26 November 2006, s.10; ayrıca bkz. Jean Blondel, **Comparative Legislatures**, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973, s.33.

<sup>138</sup> Faruk Örgün, **Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi**, İstanbul, Bilge Yayınları, 1999, s. 60

1958’de Cezayir’de ayaklanmışlar, Millet Meclisi ayaklanmayı yapan subaylara karşı direnememiş, bunun üzerine bir hükümet darbesi gerçekleştirilerek, General De Gaulle başbakanlığa getirilmiştir. Böylece, IV. Cumhuriyetin istikrarsız parlamenter sistemine çözüm bulmak üzere halk tarafından seçilen ve anayasa ile güçlü yetkilerle donatılan bir cumhurbaşkanı yaratılarak, istikrarlı bir yönetim anlayışını gerçekleştirmeye yönelik bir anayasa hazırlanmış, bu anayasa 28 Eylül 1958 tarihinde yapılan halkoylamasında % 80 lik bir çoğunlukla kabul edilerek 4 Ekim 1958 de yürürlüğe girmiş ve böylece V. Cumhuriyetin temelleri atılmıştır.<sup>139</sup>

Üniter devletlerde, devletin tekliği ve bölünmezliği, tek ulus, tek ülke kavramlarıyla açıklanmaktadır. Bu yöndeki düzenlemeler Fransız Cumhuriyeti Anayasası’nın 1. ve 2. maddelerinde<sup>140</sup> yer almaktadır. Söz konusu maddelerde “Fransa bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyettir. Cumhuriyet, köken, ırk ya da din farkı gözetmeksizin bütün yurttaşların kanun önünde eşitliğini sağlar; bütün inançlara saygı gösterir. Dili Fransızca’dır. Milli simgesi mavi, beyaz, kırmızı üç renkli bayrağıdır. Milli Marşı “Marseillaise”dir. Cumhuriyetin vecizesi “hürriyet, eşitlik kardeşlik” tir. Prensibi, halk tarafından, halk için, halkın yönetimidir.” ifadeleri yer almaktadır. 2003 yılında yapılan bir anayasa değişikliği ile cumhuriyetin niteliklerinin sayıldığı 1. maddeye bir ekleme yapılarak devlet yönetiminin desantralize (adem-i merkeziyetçileştirilmiş) olduğu hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme, yerel yönetim birimlerinin merkez karşısında giderek ağırlık kazandığı bir oluşumu öne çıkarmaktadır.<sup>141</sup>

Fransa’da yarı başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Duverger’in yarı başkanlık sisteminde bulunması gerektiğini ileri sürdüğü üç temel unsur<sup>142</sup> hatırlatılacak olursa, söz konusu sistemde cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan ve genel oyla seçilmesi, cumhurbaşkanına anayasa ile oldukça güçlü yetkiler tanınması ve parlamentonun güvenine dayanan bir başbakan ve bakanlar kurulunun bulunması gerekmektedir. Bu unsurlar dikkate alındığında, yarı başkanlık sisteminin saf

<sup>139</sup> Andrew Knapp & Vincent Wright, **The Government and Politics of France**, London & New York: Routledge Publishers, 5th Edition, 2006, s. 49, 51-52.

<sup>140</sup> Fransız Anayasası için bkz. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#TITLE%20XVI>

<sup>141</sup> Xavier Philippe, “France: The Amendment of the French Constitution on the Decentralized Organization of the Republic”, **International Journal of Constitutional Law**, Vol. 2, No. 4, 2004, s. 692, 704-705.

<sup>142</sup> Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi- Presidential Government”, **Parliamentary versus Presidential Government**, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press USA, 1992, s.142-149.

başkanlık sisteminden daha zayıf bir hükümet sistemi olmasına karşın, parlamenter hükümet sisteminden çok daha güçlü bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Yarı başkanlık sisteminin, aynı zamanda halk tarafından seçilen bir devlet başkanıyla yine halk tarafından seçilen yasama organının ve onun içinden çıkıp, onun güvenine dayanan hükümet arasındaki görüş benzerliğine veya aykırılığına göre işleyen bir sistem olarak oluşturulduğu ileri sürülmektedir.<sup>143</sup>

2 Ekim 2000 yılında, güçlü cumhurbaşkanı ile hükümetin karşı karşıya gelmesi sonucunda sistemin kilitlenmesi ile ortaya çıkan kohabitasyon dönemlerinin önüne geçmek için, cumhurbaşkanının görev süresinin düzenlendiği anayasanın 6. maddesinde önemli bir değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişiklik öncesinde cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıl olarak düzenlenmişken, yapılan anayasa değişikliği sonucunda, cumhurbaşkanı doğrudan doğruya genel oyla beş yıllık bir süre için seçileceği hükme bağlanmıştır.<sup>144</sup> Cumhurbaşkanı seçimi, anayasanın 6. ve 7. maddelerine göre, cumhurbaşkanının görev süresinin bitimine en çok 35, en az 20 gün kala yapılmaktadır. Adaylardan hiçbirinin ilk turda salt çoğunluğu elde edememesi halinde, birinci turu takip eden ikinci Pazar günü ikinci tura geçilmektedir. İkinci tura, yalnız ilk turda en çok oyu almış olan iki aday katılabilmekte ve geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday seçimi kazanmaktadır (md.7).

1958 Anayasası ile cumhurbaşkanına tanınan yetkiler normal ve olağanüstü yetkiler olarak ikiye ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanı, başbakanı atar; başbakanın önerisi üzerine bakanları atar ve görevlerine son verir (md. 8). Cumhurbaşkanı, başbakanı atama yetkisine sahip olmakla birlikte, başbakanı azletme yetkisine sahip değildir; çünkü parlamentonun güvenine dayanan başbakanın, devlet başkanı karşısında sorumluluğu bulunmamaktadır. Anayasaya göre, cumhurbaşkanı ancak başbakanın kendisine istifasını sunması halinde onun görevine son verebilmektedir (md. 8/1). Cumhurbaşkanının sahip olduğu en önemli yetkilerden biri, Millet Meclisi'ni fesih yetkisidir. Cumhurbaşkanı, başbakan ile meclislerin başkanlarına

---

<sup>143</sup> Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, s. 93.

<sup>144</sup> Andrew Knapp & Vincent Wright, **The Government and Politics of France**, London & New York: Routledge Publishers, 5th Edition, 2006, s. 56.

danıştıktan sonra, Millet Meclisi'nin feshine karar verebilmektedir<sup>145</sup> (md. 12). Maddeden de anlaşılacağı üzere, cumhurbaşkanı söz konusu fesih yetkisini tek başına kullanabilmektedir; danışma bağlayıcı olmayıp, daha ziyade bilgilendirici niteliktedir.

Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunu meydana getirenlerin farklı dünya görüşlerine sahip olmaları anayasal anlamda bir bunalıma yol açabilmektedir. Cumhurbaşkanı kendi siyasi görüşünün zıttı bir çoğunlukla karşı karşıya kaldığında Millet Meclisi'ni feshedebilmektedir. Bir anayasa bunalımına meydan vermemek için, Fransa'da yasama çoğunluğuna dayanan hükümet ile cumhurbaşkanının farklı görüşlere sahip oldukları kohabitasyon dönemlerinde cumhurbaşkanı yetkilerini kullanmak anlamında geriye çekilmektedir. Bu dönemde, sistem parlamenter hükümet sistemi gibi işlemektedir.<sup>146</sup> Fesih yetkisinin kullanılamayacağı üç durum anayasada belirtilmiştir. İlgili maddelerde, fesihten sonra yapılan seçimler sonucunda toplanan yeni meclisin bir yıl içinde feshedilemeyeceği (md. 12), olağanüstü hal süresince Millet Meclisi'nin feshedilemeyeceği (md. 16/ son) ve son olarak da cumhurbaşkanlığı makamına vekalet edilirken fesih yetkisinin kullanılamayacağı (md. 7) hükme bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanı yetkilerinin bir bölümünü karşı imzaya gereksinim duymadan tek başına kullanabilmektedir. Cumhurbaşkanının hangi yetkileri tek imzayla kullanabileceği anayasanın 19. maddesinde belirtilmiştir; cumhurbaşkanının bunların dışındaki yetkileri kullanırken başbakan ve ilgili bakanın karşı imzasına gereksinimi bulunmaktadır. Meclis çoğunluğuna dayanan hükümet ve cumhurbaşkanı aynı siyasi görüşe sahip olduklarında cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkilerle karşı imzaya bağlı olarak kullandığı yetkiler ayrımı önemli bir anlam taşımamakta, ancak her ikisinin farklı siyasi görüşlere sahip oldukları kohabitasyon dönemlerinde

---

<sup>145</sup> Millet Meclisinin cumhurbaşkanı tarafından feshedilmesi Fransız siyasi tarihinde pek çok kez yaşanmıştır. Söz konusu fesih yetkisi, 1962 ve 1968 yıllarında dönemin cumhurbaşkanı de Gaulle tarafından, 1981 ve 1988 yıllarında dönemin cumhurbaşkanı Mitterrand tarafından ve 1997 yılında da dönemin cumhurbaşkanı Chirac tarafından birer defa kullanılmıştır. Bu yönde bkz. Jean Louis Thiebault, "France: Delegation and Accountability in the Fifth Republic", **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, ed. Kaare Strom, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman, Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 335.

<sup>146</sup> David B. Shell, "Parliamentary Democracy in France", **Parliamentary Affairs- A Journal of Comparative Politics**, Vol. 57, No. 3, 2004, s. 538; ayrıca bkz. Arend Lijphart, **Parliamentary Versus Presidential Government**, New York: Oxford University Press, 1992, s. 8.

cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkilerle karşı imzaya bağlı olarak kullandığı yetkiler ayrımı önem kazanmaktadır.<sup>147</sup>

Cumhurbaşkanının, başbakan veya ilgili bakanın karşı imzasına başvurmaksızın kendi başına kullandığı atama yetkileri arasında en çarpıcı olanı, cumhurbaşkanının 9 üyeden meydana gelen Anayasa Konseyi'nin 3 üyesini ve başkanını atama yetkisine sahip olmasıdır (md. 56). Anayasaya uygunluk denetimi yapan bir organın üç üyesinin ve başkanının cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanabilmesi cumhurbaşkanı, yasama ve yasanın çoğunluğuna sahip yürütme arasındaki ilişkileri etkileyebilecek sonuçları olan bir yetki olarak kabul edilebilir. Cumhurbaşkanının kanunların yürürlüğe girmesinden önce anayasal denetime tabi tutulması için Anayasa Konseyi'ne başvurabilme yetkisi de (md. 61/2) cumhurbaşkanının Anayasa Konseyi'ne yapacağı üye ataması yetkisinin önemini ortaya koymaktadır.

Fransa'da anayasaya uygunluk denetimi Anayasa Konseyi tarafından “önleyici denetim” yoluyla yerine getirilmektedir.<sup>148</sup> Bu denetim yoluyla bir kanunun anayasaya uygun olup olmadığına ilişkin denetleme, kanunun yasama organı tarafından kabul edilmesinden sonra, fakat yürürlüğe girmesinden önce gerçekleştirilmektedir. Konsey'in anayasaya aykırı bulduğu bir kanun hükmünün yayımlanıp ilan edilemeyeceği ve uygulamaya koyulamayacağı, söz konusu Konsey kararlarının kesin olup, bu kararlara karşı başkaca hiçbir merciye başvurulamayacağı, bu kararların bütün adli ve idari otoriteleri bağlayacağı hükme bağlanmıştır (md. 62). Fransa'da yürürlükteki bir kanunun bir mahkemede görülmekte olan bir davada uygulanması sırasında anayasal denetim yapılabilmesinin ve mahkemeler eliyle sorunun Anayasa Konseyi'ne iletilebilmesinin mümkün olmaması sebebiyle, bir kanunun üzerinde soyut bir biçimde yapılan incelemede göze çarpmayan bir

---

<sup>147</sup> Robert Elgie, “France”, **Comparative European Politics: Semi- Presidentialism in Europe**, ed. Robert Elgie, New York: Oxford University Press, 1999, s. 76; ayrıca bkz. Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 164.

<sup>148</sup> 1974 yılında yapılan anayasa değişikliği öncesinde kanunların anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Konseyi'ne başvurma yetkisi sadece cumhurbaşkanına, başbakana, Millet Meclisi ve Senato başkanlarına tanınmışken, söz konusu anayasa değişikliği sonrasında bu kişilerin yanısıra 60 milletvekili ve 60 senatöre de Anayasa Konseyi'ne başvurma yetkisi tanınmıştır. Bu düzenlemenin önemi yasama organında yer alan muhalefet partilerine de bu tür bir imkanın verilmiş olmasıdır. Bu yönde bkz. Alistair Cole, **French Politics and Society**, Longman, Pearson Education, Great Britain 1998, s. 63; ayrıca bkz. Alec Stone, **The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective**, New York: Oxford University Press, 1992, s. 8.



anayasaya aykırılığın, o kanunun uygulanması sırasında ortaya çıkması durumunda, kanundaki anayasaya aykırılığın yasama organının gidermesini beklemekten başka bir çare kalmadığı, denetim yetkisinin kanunların sadece yürürlüğe girmelerinden önce yapılanla sınırlı tutulmasının, üyelerin hukukçu kökenli olmalarının şart koşulmamasının ve eski cumhurbaşkanlarının ölünceye kadar doğal üye olarak bu organda yer almalarının, Fransız Anayasa Konseyi'nin bir yargı organı olarak değil, bir siyasal organ olarak düşünülmesine yol açtığı ileri sürülmektedir.<sup>149</sup>

Anayasanın 11. maddesinde düzenlenen referandum yetkisi de cumhurbaşkanının kendi iradesiyle kullanabileceği bir yetkidir. Cumhurbaşkanı, parlamento toplantı halindeyken, hükümetin resmi gazetede yayınlanan önerisi üzerine ya da her iki meclisin resmi gazetede yayınlanan birlikte önerisi üzerine herhangi bir hükümet tasarısını referanduma sunabilmektedir (md. 11). Buna karşın, cumhurbaşkanı anayasa değişikliklerine ilişkin hükümetin kanun tasarılarını, karşı-imza kuralı işletilmeksizin referanduma götürememektedir (md. 89).

Cumhurbaşkanının yetkileri özellikle savaş, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde doruğa çıkmaktadır. Anayasa'nın 16. maddesine göre, cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, toprak bütünlüğü ya da milletlerarası antlaşmaların yerine getirilmesi ciddi ve ani bir tehlikeyle karşı karşıya kalmışsa ve kamu iktidarlarının düzenli işleyişi kesintiye uğramışsa, cumhurbaşkanı, durumun gerektirdiği bütün önlemleri alabilmek yetkisine sahip kılınmıştır. Cumhurbaşkanının bu dönem içinde alacağı tedbirlere ilişkin yetkileri karşı imza kuralına tabi olmayıp, Anayasanın 19. maddesinde belirtilen tek başına kullandığı yetkilerdendir. Cumhurbaşkanı her ne kadar söz konusu yetkileri kullanmadan önce başbakana, meclis başkanlarına ve Anayasa Konseyi'ne danışmak durumunda ise de, bu danışma bağlayıcı nitelikte değildir.

Olağan dönemlerde cumhurbaşkanının emirname ve kararname olarak adlandırılan düzenleyici işlemleri tek başına yapabilmesi söz konusu olmayıp, cumhurbaşkanı, bu yetkiyi kendi başkanlığında toplanan hükümet ile birlikte kullanabilmektedir (md 13/1).

---

<sup>149</sup> Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s.125- 126- 127.

Cumhurbaşkanı, yayımlanmak üzere kendisine gönderilen kanunlar üzerinde geciktirici veto<sup>150</sup> yetkisine sahip olmakla birlikte, Fransa'da cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini kullanabilmesinin başbakanın karşı imzasına bağlı olması nedeniyle, cumhurbaşkanının kendisine yayımlanmak üzere gönderilen bir kanunu yayımlamayıp, parlamentoda bir defa daha görüşülmesi için geri göndermesi oldukça güç bir durum olup, özellikle kohabitasyon dönemlerinde, yani cumhurbaşkanının mensup olduğu siyasi parti ile hükümetin güvenine muhtaç olduğu yasama çoğunluğunu oluşturan siyasi parti veya partiler koalisyonunun farklı olduğu zamanlarda, bu imzanın sağlanamaması söz konusu olabilmektedir.<sup>151</sup>

Hükümet, Millet Meclisi önünde sorumluluk taşımaktadır (md. 20). Başbakan, hükümet kurulduktan sonra hükümet programını güven oyu talebiyle Millet Meclisi'ne sunmakta ve aynı şekilde Bakanlar Konseyi'nde kararlaştırılan genel siyasetle ilgili bir tutum hakkında da güven oyu talep edebilmektedir. Millet Meclisi'nin hükümet programını kabul etmemesi veya hükümete karşı oylama ile güvensizlik bildirmesi hallerinde başbakan, cumhurbaşkanına hükümetin toplu istifasını vermek durumundadır (md. 50).

## **5.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu**

Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetlerindeki benzerlerinden çok daha zayıf olan Fransız Parlamentosu Millet Meclisi (National Assembly) ve Senato'dan (Senate) oluşmuştur.

### **5.b.1. Millet Meclisi**

#### **5.b.1.1. Millet Meclisi'nin Yapısı**

Millet Meclisi, beş yıllık bir dönem için doğrudan doğruya genel oyla seçilmektedir.<sup>152</sup> Millet Meclisi üye sayısı 577 olup, bunların 555'i Fransa'dan, 5'i

---

<sup>150</sup> Fransız Anayasası'nın 10. maddesine göre, cumhurbaşkanı, parlamento tarafından kabul edilen bir kanunu 15 gün içinde yayımlamak zorundadır. Bu süre içinde kanunu kabul etmeyerek parlamentoya geri gönderebilir. Geri gönderilen kanunun parlamentoda ikinci defa görüşülmesi ile ilgili olarak anayasada ayrıca bir karar yeter sayısı öngörülmediğinden, aynı kanunun basit çoğunlukla kabul edilerek cumhurbaşkanına gönderilmesi durumunda, cumhurbaşkanı tarafından 15 gün içinde yayımlanmak durumundadır.

<sup>151</sup> Onar, *age*, s. 87.

<sup>152</sup> Fransa'da gerek Millet Meclisi ve gerekse Senato'nun üye sayıları, dönemleri, ve diğer pek çok düzenleme anayasayla değil, organik kanunlarla düzenlenmektedir. Olağan kanunlarla anayasa

denizaşırı topraklardan, 15'i denizaşırı illerden, 2'si de denizaşırı yöresel yönetimlerden seçilmektedir.<sup>153</sup>

Millet Meclisi üyelerinin seçimi dar bölge (tek isim) iki turlu çoğunluk usulüne göre yapılmaktadır.<sup>154</sup> Bununla birlikte, bir seçim çevresinde oy pusulasında yedek bir üyenin de adı bulunmaktadır. 21 yaşını dolduran her seçmen, bir aday için oyunu kullanırken, kendisiyle birlikte bir de yedek üye seçmektedir. Yedek üye, seçilen milletvekilinin ölüm, istifa gibi herhangi bir sebeple milletvekilliği sıfatı sona erdiğinde, yerine otomatik olarak milletvekili olmaktadır.

Fransa'da milletvekilliği ile bakanlık birbiriyle bağdaşmamaktadır. Bakanlığa atanan bir milletvekilinin milletvekilliği düşmekte ve yerine yedeği geçmektedir. Bu durumda bakan olarak atanan kişinin görevinden ayrıldıktan sonra milletvekilliğine dönebilmesi için yeniden seçilmesi gerekmektedir. Kuvvetler ayrılığı prensibinin bir gereği olarak ortaya çıkan bu uygulama ile milletvekillerinin bakan olma isteklerinin önüne geçmek suretiyle hükümet istikrarının korunması sağlanmak istenmiştir.<sup>155</sup>

Anayasa'nın 26. maddesi yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı kurumlarını düzenlemiştir. Bu hukuki güvenceler parlamento üyelerinin görevlerini

---

değişiklikleri arasında yer alan üçüncü bir tür olarak kabul edilebilecek olan organik kanunlar, konu itibarıyla esasen anayasal niteliktedir. Zira bir konuda organik kanun çıkarılabilmesi için bu yönde bir anayasa hükmü bulunması gerekmektedir. Organik yasaların önemi sebebiyle yayımlanmadan önce Anayasa Konseyi'nin ondenetimine sunulması gerekmekte, (md. 61/1) Senato'yu ilgilendiren organik kanunlarda her iki meclisin aynı metin üzerinde anlaşması zorunlu olmaktadır (md. 46/4). Organik kanun teklif ya da tasarıları, sunuldukları tarihten itibaren 15 gün geçmeden görüşülememekte, görüşmelere başladıktan sonra iki meclis arasında söz konusu kanun ile ilgili olarak anlaşmazlık çıkması halinde Millet Meclisi'nin son kararı verebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu gerekmektedir. Organik kanunlarla ilgili olarak bkz. Georgios Trantas, "Comparing Legislative Instruments Across Nations", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, ed. Herbert Döring, New York: St. Martin's Press, 1995, s. 622.

<sup>153</sup> Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırılgaç Yayınevi, 2006 s. 151; ayrıca bkz. **The National Assembly in the French Institutions**, [http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic\\_files/file\\_12.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_12.asp)

<sup>154</sup> Bu sisteme göre, ilk oylamada seçilebilmek için hem geçerli oyların salt çoğunluğunu ve hem de kayıtlı seçmenlerin en az dörtte birinin oyunu almak gerekmektedir. Bu koşullar sağlanamadığı takdirde ilk oylamadan bir hafta sonra gerçekleştirilecek olan ikinci oylamaya geçilmektedir. İkinci oylamada aday olabilmek için, ilk oylamada kayıtlı seçmenlerin en az % 12.5 'ini almış olmak gerekmektedir. Adayın ilk oylamada bu orana ulaşamaması halinde, bu kural uygulanmamakta, bu durumda en çok oyu almış iki aday ikinci oylamaya katılmakta ve en çok oyu alan aday milletvekili olarak seçilmektedir. Fransa Millet Meclisi ve diğer ülkelerin birinci meclislerin seçim sistemlerinin gösterildiği tablo için bkz. Joseph M. Colomer, "Introduction", **Political Institutions in Europe**, 2nd Edition, Great Britain: Roudledge, 2002, s.10.

<sup>155</sup> Meg Russell, **Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s.199. Fransa'dan başka, örneğin İrlanda'da bakanlar her iki meclisin de üyesi olabilmekte birlikte İrlanda Senatosu'nda en fazla iki bakan bulunabilmekte, İtalya'da bu konuda herhangi bir sınırlama bulunmamakta, Almanya'da bakanlar yalnızca birinci meclislerin üyesi olabilmekte, İspanya'da milletvekilleri her iki meclis üyesi olabilmekte birlikte bakanların çoğunlukla birinci meclis üyesi oldukları görülmektedir. Bkz. Russell, **age**, s. 197.

serbest bir şekilde ifa edebilmeleri için anayasada yer almıştır. Söz konusu 26. madde, gerek Millet Meclisi üyelerinin ve gerekse Senato üyelerinin görevlerinin yerine getirilmesi sırasında ileri sürdüğü fikirlerden veya verdiği oylardan dolayı her türlü hukuki kovuşturmayla karşı korunmasını sağlayarak tam bir yasama sorumsuzluğu bahsetmektedir. Bununla birlikte aynı maddede düzenlenen yasama dokunulmazlığı kurumu 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği ile sınırlandırılmıştır. Anayasa değişikliği öncesinde, toplantı dışında bir parlamentenin tutuklanması, bağlı olduğu meclisin başkanlık divanının iznine bağlı olup, meclis toplantı ise tutuklanma ancak Genel Kurul'un dokunulmazlığın kaldırılmasına karar vermesiyle gerçekleşmekte iken, söz konusu anayasa değişikliğiyle, parlamento toplantı halinde olduğunda dahi, bir parlamentenin kendi meclisinin Başkanlık Divanı kararıyla tutuklanabilmesi mümkün hale gelmiştir. Bununla birlikte, ilgili meclisin kendi üyesi hakkında vermiş olduğu tutuklama kararının kaldırılmasını talep etme hakkı da Anayasa'nın 26. maddesinin son hükmünde düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 32. maddesine göre, Millet Meclisi Başkanı bir yasama dönemi için, beş yıllığına seçilmektedir. Millet Meclisi başkanı, kendi meclisini yönetmek dışında, Anayasa Konseyi'ne üç üye atamakta (md. 56), ayrıca anayasa değişikliklerini onaylayan meclis birleşik toplantısına başkanlık etmektedir (md. 89). Millet Meclisi Başkanlık Divanı üyeleri, her yıl seçimle yenilenip, söz konusu Divan'da tüm siyasi parti gruplar güçleri oranında temsil edilmektedir.

Millet Meclisi'nde sürekli komisyonlar, araştırma komisyonları ve delegasyonlar olmak üzere üç çeşit komisyon bulunmaktadır. Sürekli komisyonlarının sayısı her iki meclis için de altı olarak belirlenmiştir.<sup>156</sup> Bakanlıklara koştur komisyonların önlenmesi amacıyla böyle bir sayı sınırlamasına gidilmiştir. Komisyonlar üye sayılarıyla orantılı bir şekilde oluşturulmaktadır. Araştırma Komisyonları belli bir konuda bilgi toplamak için geçici süreyle kurulan komisyonlardır. Delegasyonlar da bir çeşit sürekli komisyon olmakla birlikte, sürekli komisyon sayısı anayasayla sınırlandırıldığı için, delegasyonların farklı bir isimle oluşturulması tercih edilmiştir. En önemli iki delegasyondan biri Millet Meclisi'nde

---

<sup>156</sup> Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", **Second Chambers**, ed. Nicholas D.J Baldwin & Donald Shell, London: Frank Cass Publishers, 2001, s. 50.

bulunmaktadır. Bu delegasyonun görevi, Avrupa Birliği'ne ilişkin düzenlemeleri incelemektir.<sup>157</sup>

Anayasa'nın 28. maddesinde, parlamentonun yılda iki defa olağan toplantı yapabileceği yönünde bir düzenleme yer almaktaydı. Bu düzenlemeye göre, ilk toplantı, 2 nisanda başlayıp, otuz gün sürmekte, ikinci toplantı da 2 ekimde başlayıp doksan gün sürmekteydi. 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu konuda köklü bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Buna göre, parlamento, yılda bir kez olağan toplantı yapacak ve ekim ayında başlayacak olan toplantı haziran ayı sonuna kadar devam edecektir. Bu süre içinde Millet Meclisi 120 den fazla birleşim yapamayacaktır. Anayasa'nın 29. maddesine göre, cumhurbaşkanı, başbakanın ya da Millet Meclisi üyelerinin çoğunluğunun isteği üzerine, belirli bir gündem hakkında parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırabilmektedir. Bu toplantı, özel gündem görüşüldükten sonra sona ermekte ve her halde 12 günü aşmamaktadır. Anayasa'nın 12. maddesine göre, cumhurbaşkanı, Millet Meclisi'ni feshetmişse ve olağan toplantı zamanı değilse, parlamento yeni seçimi izleyen ikinci Perşembe günü 15 günü aşmayacak bir olağanüstü toplantı yapmaktadır.

Millet Meclisi içtüzüğünü kendisi hazırlamaktadır. Bununla birlikte, Anayasa'nın 61. maddesi gereğince, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün yürürlüğe girebilmesi için, Anayasa Konseyi'nin öndenetiminden geçmesi zorunludur. Anayasa'nın 27. maddesi emredici vekaleti<sup>158</sup> yasaklamaktadır. Bu düzenlemenin bir sonucu olarak, Millet Meclisi İçtüzüğü belli çıkarların korunması adına taraflaşmaya izin vermemektedir.

---

<sup>157</sup> Fransa Millet Meclisi'nde yer alan delegasyonlar, geçici ve sürekli komisyonlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **Rules of Procedure of the National Assembly**, [http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp#chap\\_10](http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp#chap_10)

<sup>158</sup> Fransa'da emredici vekaletin terkedilmesine yol açan temel sebep, burjuva sınıfının gelişerek siyasi iktidarı ele geçirmesine bağlanmaktadır. İktidar mücadelesi Fransa'da mutlak monarşiye karşı burjuvazinin yönetiminde Tiers Etat'ın başkaldırması şeklinde gelişmiş, asillerle kilise mensuplarının bir kısmı monarşinin yanında yer almış, bu durum 1789 Devrimi'ne yol açmıştır. Söz konusu devrimle gerçekleşen burjuva egemenliğine paralel olarak Fransa'da emredici vekaletten, yeni bir temsil anlayışına geçilmiştir. Bu temsil anlayışına göre, millet adına oy kullanan seçmenlerle temsilciler arasında hiç bir aracı bulunmaması gerektiği halde, önce farklı görüşleri savunan temsilcilerin seçilmelerini kolaylaştıran seçim komiteleri ve daha sonra XIX. Yüzyılın ortalarında da bugünkü anlamda siyasi partiler ortaya çıkmıştır. Toplum içindeki çeşitli sınıfların ve çıkar gruplarının mecliste temsil edilmelerini sağlayan araçlar olan siyasi partilerin ortaya çıkmasıyla halkın yönetildiği temsili rejimden çeşitli sınıfların yönetime ortak olarak katıldıkları bir rejime geçilmiş, zamanla milli egemenlik anlayışı yerini halk egemenliğine bırakmış, 1958 Fransız Anayasası ile milli egemenliğin halka ait olduğu kabul edilerek bu gelişmeye uyulmaya çalışılmıştır. Bkz. Murat Sarıca, **Fransa ve İngiltere'de Emredici Vekaletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş**, İstanbul, İÜHF Yayınları No: 1439, 1969, s. 207-212.

### 5.b.1.2. Millet Meclisi'nin Yetkileri

Millet Meclisi'nin kanun yapma ve hükümeti denetleme biçiminde iki ana yetkisi bulunmaktadır. Kanun önerme yetkisi, hükümete ve parlamento üyelerine tanınmıştır (md. 39). Her iki meclis üyeleri de, kamu gelirlerinin azalması ya da bir kamu yükümlülüğünün yaratılması veya ağırlaştırılması sonucunu doğuracak kanun teklifinde bulunamamaktadırlar (md. 40).<sup>159</sup> Hükümet tarafından yapılan kanun tasarıları Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulu tarafından Millet Meclisi veya Senato'nun Başkanlık Divanları'na sunulmaktadır; bununla birlikte, mali nitelikli kanun tasarılarının önce Millet Meclisi'ne sunulmaları gerekmektedir (md. 39/2).

Yasama yetkisi açısından hiç de demokratik olarak kabul edilemeyecek olan düzenleme, yasa alanının anayasayla sınırlandırılmış olmasında kendisini göstermektedir. Anayasa'nın belirlediği alanın dışında kalan konular, yürütme organının düzenleme alanına girmektedir. Anayasa'nın 34. maddesinde hangi konuların kanunla düzenlenebileceği tahdidi olarak sayılmıştır. Bunun da ötesinde hükümet, programını yerine getirebilmek için normalde kanun alanına giren konuların düzenleme yetkisini kanun hükmünde kararname çıkarmak suretiyle kullanmak üzere parlamentodan izin alabilmektedir (md. 38). Bu izin de bir yetki kanunuyla verilmektedir.

Anayasa'nın 41. maddesinde, hükümet, kanunun yapılışı sırasında bir kanun önerisinin ya da değişiklik isteğinin kanunla düzenlenmesi gereken alanın dışında kaldığı ya da 38. madde gereğince bir yetki kanunu ile kendisine bırakılan alana karışıldığı gerekçesiyle itiraz edebilmektedir. Bu durumda hükümet ile ilgili meclis başkanları arasında bir anlaşmaya varılamazsa, iki taraftan birinin istemi üzerine, anlaşmazlık sekiz günlük bir süre içinde Anayasa Konseyi tarafından çözülmektedir (md. 41).

Anayasa'nın 37 maddesinde yer alan bir düzenlemeye dayanarak, hükümet, kendisine bırakılan alana müdahale edildiği gerekçesiyle Anayasa Konseyi'ne itirazda bulunmak yolunu kullanmak yerine, Anayasa Konseyi'ne başvurup kanunla düzenlenmiş olan bir konunun aslında yürütmenin düzenleme yetkisi alanına girdiğinin Anayasa Konseyi tarafından tespit edilmesi talebinde bulunabilmektedir.

<sup>159</sup> Eski Fransız Anayasası'nda söz konusu sınırlama yalnızca Senato üyeleri için uygulanırken (md. 14), 1958 Fransız Anayasası ile her iki meclis üyeleri için uygulanır hale gelmiştir.

Anayasa Konseyi'nin söz konusu kanunla yürütmenin düzenleme alanına müdahale edildiğini tespit etmesi halinde, Fransa'da yalnızca önleyici denetim yolu uygulandığından, Anayasa Konseyi söz konusu kanunu iptal etmemekte, fakat hükümet söz konusu kanunun ilgili hükmünü hazırlayacağı bir kararnameyle değiştirebilmektedir.

Hükümetin yasama yetkisini kullandığı hallerden biri de Anayasa'nın 47. maddesinden kaynaklanmaktadır. Buna göre, Millet Meclisi, hükümet tarafından kendisine sunulan bütçe tasarısına ilişkin ilk görüşmeyi kırk gün içinde tamamlayamadığı takdirde, hükümet tasarısını on beş gün içinde karar vermesi gereken Senato'ya sunmakta, parlamento yetmiş gün içinde bütçe görüşmelerini tamamlayamamışsa, hükümet bütçeyi kararnameyle yürürlüğe koyabilmektedir. Burada bütçe yetkisinin hükümete devri söz konusudur.

Millet Meclisi'ne gelen kanun tasarısı ve teklifleri, öncelikle ilgili komisyonlardan birine gelmektedir; ilgili komisyon kanun teklifleri üzerinde istediği değişikliği yapabilmekte ve incelenen tasarısı veya teklif Millet Meclisi Genel Kurulu'na bir raporla sunulmaktadır. Tasarıların ise Millet Meclisi Genel Kurulu'na herhangi bir değişiklik yapılmadan, hükümetten geldiği şekliyle sunulmaları gerekmektedir (md. 42). İlgili kanun metninin tümü Genel Kurul'da görüşülmekte, daha sonra her madde ve değişiklik önergesi ayrı ayrı oylanmakta, en son olarak metnin tümü son haliyle oya sunulmaktadır. Bir metnin kanunlaşabilmesi için iki meclis tarafından aynı biçimde kabul edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, Millet Meclisi'nin, kanunların kabul edilmesi hususunda Senato'ya göre üstünlük kazanır görüldüğü noktalardan biri kanunların kabulü hususunda iki meclisin anlaşamamaları halinde ortaya çıkmaktadır. Anayasa'nın 45. maddesi gereğince, böyle bir durumda, kanun metni, başbakanın talebi üzerine kurulacak olan ve her iki meclisten eşit sayıda üyeden oluşacak bir Karma Komisyon'a sunulmaktadır. Bu Karma Komisyonun da söz konusu kanun metni hususunda bir karara varamaması halinde, hükümet her iki mecliste de birer görüşme yapıldıktan sonra Millet Meclisi'nden son kararı vermesini istemektedir. Bu durumda Millet Meclisi ya Karma Komisyon metnini ya da kendi metnini kabul etmektedir.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> George Tsebelis & Jeanette Money, "Bicameral Negotiations: The Navette System in France", **British Journal of Political Science**, Vol. 25, No.1, 1995, s.103-104. Ayrıca bkz. Eugenia da Conceição Heldt, "France: The Importance of the Electoral Cycle", **The Handbook of West**

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki düzenleme Fransız Anayasası'nın 89. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, anayasayı değiştirme girişimi başbakanının önerisi üzerine cumhurbaşkanına ve her iki meclis üyelerine tanınmıştır. Anayasa değişikliği hakkındaki kanun tasarısı ya da teklifinin her iki meclis tarafından basit çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir. Sıradan kanunlar üzerinde hiçbir veto yetkisi bulunmayan Senato'nun anayasa değişikliği hakkında kanunlar üzerinde mutlak veto yetkisi bulunmaktadır. Her iki meclis tarafından kabul edilen anayasa değişikliği hakkındaki kanunlar bir referandumla ya da birleşik toplantı halindeki parlamentonun beşte üç çoğunluğuyla uygun bulunduktan sonra kesinleşmektedir.<sup>161</sup>

Millet Meclisi'nin tek başına kullandığı yetkilerden biri Anayasa'nın 49. maddesinde düzenlenen hükümeti düşürme yetkisidir. Söz konusu madde, hükümetin güvensizlik oyu verilerek düşürülebilmesi için bazı şartlar öngörmüştür. Buna göre, güvensizlik önergesinin Millet Meclisi üyelerinin en az onda biri tarafından imzalanması, söz konusu önerenin verilmesinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülmemesi, oylamada sadece güvensizlik önergesi lehindeki oyların dikkate alınması ve güvensizlik önergesinin kabul edilebilmesi için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekmektedir. Böyle bir güvensizlik önergesinin Millet Meclisi tarafından kabul edilmesi halinde, anayasanın 50. maddesi gereğince, başbakan hükümetin istifasını cumhurbaşkanına vermek mecburiyetindedir. Gerek 49. ve gerekse 50. maddeler birlikte değerlendirildiğinde, Millet Meclisi'nin hükümeti düşürmek konusunda kesin ve son söze sahip olduğu görülmektedir.<sup>162</sup> Millet Meclisi'nin soru, meclis araştırması gibi hükümetin denetlenmesi amacına yönelik olarak kullandığı başkaca yetkileri de bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanını vatana ihanetle suçlanabilmesi için hem Millet Meclisi hem de Senato'nun aynı suçlama metnini ayrı ayrı üye tam sayılarının salt çoğunluğuyla kabul etmeleri gerekmektedir. Cumhurbaşkanı her iki meclis tarafından suçlu bulunduğu takdirde yargılamayı Yüksek Adalet Divanı yapmaktadır (md. 68). Millet Meclisi'nin Senato ile birlikte kullandığı diğer yetkiler, savaş hali ilanına izin

---

**European Pension Politics**, ed. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 160.

<sup>161</sup> Meg Russell, **Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 181- 182.

<sup>162</sup> Andrew Knapp & Vincent Wright, **The Government and Politics of France**, London & New York: Routledge Publishers, 5th Edition, 2006, s. 53.



vermek (md. 35), sıkıyönetim ilan edilmesine ve gerektiğinde sürenin uzatılmasına izin vermektir (md. 36).

## 5.b.2. Senato

### 5.b.2.1. Senato'nun Yapısı

Anayasa'nın 24. maddesine göre, Senato yerel yönetimlerin temsil edildiği meclis olup, üyeleri dolaylı bir seçimle belirlenmekte ve 331 üyeden meydana gelmektedir. 30 Temmuz 2003 yılında Senato'nun yapısında köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 2011 yılına kadar aşama aşama yürürlüğe girecek değişiklikler arasında, 2011 yılında toplam senatör sayısının 348'e çıkması, bunların 326'sının anavatan ve denizaşırı illerden, 10'unun denizaşırı bölgelerden ve Fransa dışında yaşayan Fransız vatandaşlarını temsil edecek olan 12 senatörün de, 150 üyeli Yurt Dışında İkamet Eden Fransız Vatandaşları Kurulu (Assembly of French Citizens Resident Abroad) tarafından nispi temsil sistemine göre seçilmesi, senatör seçilme yaşının 35'ten 30'a düşürülmesi, Senato'nun yasama döneminin dokuz yıldan altı yıla indirilmesi, kısmi yenilemenin üç yılda bir Senato'nun üçte biri için değil, yarısı için gerçekleştirilmesi yer almaktadır.<sup>163</sup>

Senatör seçimlerinde oylama, seçim çevresinin büyüklüğüne, yani çıkaracağı senatör sayısına göre değişmekte, tek bir senatör çıkaran seçim çevrelerinde oylama dar bölge iki turlu çoğunluk esasına dayanmaktadır. Millet Meclisi seçiminde olduğu gibi, bir senatör gerektiğinde yerini alacak bir yedek üye ile birlikte seçilmektedir. ilk turda seçilebilmek için hem geçerli oyların salt çoğunluğunu ve hem de kayıtlı seçmenlerin en az dörtte birinin oyunu almış olmak gerekmektedir. Bu şartların sağlanamaması halinde ikinci oylamaya geçilmekte, ikinci oylamada basit çoğunluk, seçilebilmek için yeterli kabul edilmektedir. Çıkaracağı senatör sayısı dörtten fazla olan seçim çevrelerinde ise oylama tek turlu olup, nispi temsil sistemine göre belirlenmektedir.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Fransız Senatosu'nun yapısı ile ilgili değişiklikler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **The Senatorial Elections**, [http://www.senat.fr/lng/en/election\\_senateurs.html](http://www.senat.fr/lng/en/election_senateurs.html)

<sup>164</sup> Fransız Senatosu üyeleri için uygulanan seçim yöntemiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **Elections to the Senate**, [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france\\_159/discovering-france\\_2005/france-from-to-z\\_1978/institutions-and-politics\\_1985/elections-in-france\\_5454/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france_159/discovering-france_2005/france-from-to-z_1978/institutions-and-politics_1985/elections-in-france_5454/index.html)

Anayasa'nın 26. maddesinde, yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı kurumları düzenlenmiştir. İlgili madde, her iki meclis üyeleri için tam bir yasama sorumsuzluğu getirmektedir. Buna göre, gerek Senato üyeleri ve gerekse Millet Meclisi üyeleri görevlerinin yerine getirilmesi sırasında ileri sürdüğü fikirlerden veya verdiği oylardan dolayı her türlü hukuki kovuşturmayla karşı korunmaktadırlar. Ayrıca, yasama dokunulmazlığı ilkesi gereğince, parlamento üyeleri, suçüstü hali dışında, bağlı olduğu meclis başkanlık divanlarının izni olmadıkça tutuklanamamaktadırlar. Bir üyenin tutukluluğu, bu üyenin bağlı olduğu meclisin istemine bağlı olarak ertelenebilmektedir.

Senato Başkanı Anayasa'nın 32. maddesi gereğince, her üç yılda bir olmak üzere meclisin her kısmı yenilenmesinden sonra seçilmektedir. Senato Başkanı, kendi meclisini yönetme dışında, Anayasa Konseyi'ne üç üye atamakta (md. 56), cumhurbaşkanlığı makamının boşalması ya da cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirmesinde engel çıkması halinde geçici olarak cumhurbaşkanlığı makamına vekalet etmektedir (md. 7). Senato'nun başkanlık divanı üyeleri için her yıl seçim yapılmaktadır. Senato Başkanlık Divanı'nda siyasi parti grupları güçleri oranında temsil edilmektedir.<sup>165</sup>

Senato'da sürekli komisyonlar, araştırma komisyonları ve delegasyonlar olmak üzere üç çeşit komisyon bulunmakla birlikte, sürekli komisyonların sayısı Senato için de altı olarak belirlenmiştir.<sup>166</sup> En önemli iki delegasyondan biri de Senato'da yer almaktadır. Birden çok komisyonu ilgilendiren bir yasa tasarısını ya da teklifini incelemek için başbakanın ya da meclislerden birinin istemi üzerine özel komisyon da kurulabilmekle birlikte, bu yola nadiren başvurulmaktadır. Bir senatör aynı anda birden çok komisyon üyesi olamamaktadır. Aynı kural, milletvekilleri için de geçerlidir.

Parlamento, yılda bir kez olağan toplantı yapabilmekte ve ekim ayında başlayacak olan söz konusu toplantı haziran ayı sonuna kadar devam etmektedir. Bu süre içinde Senato'nun 120 den fazla birleşim yapması söz konusu olmamaktadır. Anayasa'nın 29. maddesine göre, cumhurbaşkanı, başbakanın ya da Millet Meclisi

---

<sup>165</sup> Parti grubu kurabilmek için Millet Meclisi'nde en az 20 üye, Senato'da ise en az 15 üyenin bulunması gerekmektedir.

<sup>166</sup> Fransız Senatosu'nda yer alan sürekli komisyonlar (standing committees) için bkz. <http://www.senat.fr/lng/en/commissions.html>

üyelerinin çoğunluğunun isteği üzerine, belirli bir gündem hakkında parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırabilmekte, bu toplantı, özel gündem görüşüldükten sonra sona ermekte ve her halde 12 günü aşmamaktadır. Anayasa'nın 12. maddesine göre, cumhurbaşkanı, Millet Meclisi'ni feshetmişse ve olağan toplantı zamanı değilse, parlamento yeni seçimi izleyen ikinci perşembe günü, 15 günü aşmayacak bir olağanüstü toplantı yapmaktadır.

Senato içtüzüğünü kendisi hazırlamaktadır. Anayasa'nın 61. maddesi gereği, Senato İchtüzüğü'nün yürürlüğe girebilmesi için, tıpkı Millet Meclisi İchtüzüğü'nde olduğu gibi Anayasa Konseyi'nin öndenetiminden geçmesi zorunludur. Bu düzenlemeyle, içtüzük aracılığıyla anayasadaki sınırlamaların aşılmasının engellenmeye çalışıldığı ileri sürülmektedir.<sup>167</sup>

#### **5.b.2.2. Senato'nun Yetkileri**

Senato üyeleri de Anayasa'nın 39. maddesinde düzenlendiği üzere, kanun teklif etme yetkisine sahiptirler ve tıpkı Millet Meclisi üyeleri gibi kamu gelirlerinin azalması ya da bir kamu yükümlülüğünün yaratılması veya ağırlaştırılması sonucunu doğuracak kanun teklifinde bulunmamaktadırlar (md. 40). Kanun tasarısı ya da teklifi üzerinde her iki meclis arasında bir uzlaşmazlık söz konusu olduğunda, üzerinde uzlaşamayan kanun metni, başbakanın talebi üzerine kurulacak olan ve her iki meclisten eşit sayıda üyeden oluşacak bir karma komisyona sunulmaktadır. Bu Karma Komisyonun da söz konusu kanun metni hususunda bir karara varamaması halinde, hükümet her iki mecliste de birer görüşme yaptıktan sonra Millet Meclisi'nden son kararı vermesini istemektedir. Bu durumda Millet Meclisi ya Karma Komisyon metnini ya da kendi metnini kabul etmektedir. Söz konusu hükümden de anlaşılacağı üzere, kanunların kabul edilmesi sürecinde üstünlük Millet Meclisi'nde bulunmaktadır<sup>168</sup> (md. 45). Yalnızca Senato'yu ilgilendiren organik kanunlar üzerinde her iki meclisin de aynı kanun metni üzerinde anlaşması zorunlu olmaktadır (md. 46/4).

Senato'nun asıl önemi, anayasanın değiştirilmesi hakkındaki 89. maddede kendisini göstermektedir. Maddeye göre, anayasayı değiştirme girişimi, eşit olarak,

<sup>167</sup> Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırılancık Yayınevi, 2006, s. 155.

<sup>168</sup> George Tsebelis & Jeanette Money, "Bicameral Negotiations: The Navette System in France", **British Journal of Political Science**, Vol. 25, No.1, 1995, s. 103-104.

başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanına ve her iki meclis üyelerine aittir. Anayasa değişikliği hakkındaki kanun tasarısı ya da teklifinin her iki meclis tarafından basit çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir. Sıradan kanunlar üzerinde hiçbir veto yetkisi bulunmayan Senato'nun anayasa değişiklikleri hakkında kanunlar üzerinde mutlak veto yetkisine sahip olması anayasa değişiklikleri konusunda Senato'yu etkin hale getirmektedir.<sup>169</sup> Her iki meclis tarafından kabul edilen anayasa değişikliği hakkındaki kanunlar bir referandumla ya da birleşik toplantı halindeki parlamentonun beşte üç çoğunluğuyla uygun bulunduktan sonra kesinleşmektedir. Cumhurbaşkanı ile birlikte hareket eden bir Senato'nun, Millet Meclisi'nden gelebilecek bütün Anayasa değişikliği girişimlerini durdurabileceği ileri sürülmüş ve bu sebeple söz konusu madde ile ilgili olarak "Anayasa'nın gizli anahtarı" benzetmesi yapılmıştır.<sup>170</sup>

Senato'ya anayasa tarafından verilen diğer bir özel durum, Senato başkanının anayasada sayılan belli hallerde cumhurbaşkanına vekalet edebilmesinde ortaya çıkmaktadır. Anayasa'nın 7. maddesinde, hangi sebeple olursa olsun, cumhurbaşkanlığı makamının boşalması ya da hükümetin başvurusu üzerine, Anayasa Konseyi tarafından ve Konsey üyelerinin mutlak çoğunluğunun kararıyla, cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirmesinde bir engel bulunduğu saptanması halinde, cumhurbaşkanının görevlerini, referandum ve fesih yetkileri hariç olmak üzere geçici olarak Senato Başkanı'nın yerine getireceği hükme bağlanmıştır.

Senato, çeşitli vasıtalarla hükümeti denetleyebilmektedir. Bununla birlikte, hükümetin denetlenmesindeki en etkin yol olan güven oylaması yoluna başvuramamaktadır. Bu yetki yalnızca Millet Meclisi'ne verilmiştir. Senato, ancak soru, meclis araştırması gibi diğer araçlarla denetleme yetkisini kullanmaktadır.

Cumhurbaşkanını vatana ihanetle suçlanabilmesi için hem Senato hem de Millet Meclisi'nin aynı suçlama metnini ayrı ayrı üye tam sayılarının salt

---

<sup>169</sup> Meg Russell, **Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 181- 182.

<sup>170</sup> Meg Russell, Meg Russell, "Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguard", **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 7 No. 1, 2001, s. 73. Ayrıca bkz. Bahri Savcı, **Yeni Fransız Anayasası Üzerine Bir Seminer**, Ankara, SBF Yayınları No: 108-90, 1960, s. 31.

çoğunluğuyla kabul etmeleri gerekmektedir.<sup>171</sup> Millet Meclisi'nin Senato ile birlikte kullandığı diğer yetkiler savaş hali ilanına izin verme yetkisi (md. 35), sıkıyönetim ilan edilmesine ve gerektiğinde sürenin uzatılmasına izin verme yetkisidir (md. 36).

Yasama organlarının en temel yetkileri arasında yer alan kanunların kabul edilmesi, anayasa değişiklikleri, hükümetin denetlenmesi konularında Millet Meclisi ve Senato'nun sahip olduğu yetkiler karşılaştırılacak olursa, Senato, Millet Meclisi tarafından kabul edilen, fakat kendisinin benimsemediği bir kanunun Millet Meclisi tarafından çıkarılmasını mutlak olarak engelleyememekte ve hatta güçleştirememekte, yalnızca belli bir süre ile sınırlı olarak geciktirebilmektedir. Hükümetin Senato karşısında siyasi sorumluluğu bulunmamakta, dolayısıyla Senato hükümetin denetlenmesindeki en etkin yol olan güven oylaması yoluna başvuramamakta, hükümetin yalnızca Millet Meclisi tarafından verilecek güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, Senato anayasa değişiklikleri konusunda Millet Meclisi ile eşit yetkilere sahip bulunmaktadır.

Fransa'da ikinci meclisin, herhangi bir zorunluluk bulunmadığı halde yerel yönetimler eliyle iki dereceli bir seçimle oluşturulmasının, bu ülkenin anayasa koyucularının benimsemiş olduğu siyasi tercihin bir ifadesi olarak değerlendirilebileceği, bununla birlikte, üniter bir devlette ikinci meclisin üyelerini yerel yönetim birimlerinin karar organları seçiyorsa, bu tür bir meclisin doğrudan halk tarafından seçilen birinci meclisin kararları üzerinde mutlak bir veto yetkisine sahip olmaması gerektiği ileri sürülmektedir.<sup>172</sup>

İkinci meclislerin meşruluk dereceleri ile birinci meclisler karşısında sahip olduğu yetkiler arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu kabul edilecek olursa, yerel yönetimler tarafından dolaylı olarak seçilen Senato'nun, üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen Millet Meclisi karşısında güçlü birtakım yetkilere sahip olması, ikinci meclisin bu yetkileri kullanabilecek kadar meşru olup olmadığı sorusunu akla getirecektir. Doğrudan doğruya seçilmeyen ikinci meclisler, demokratik meşruluktan, dolayısıyla halkça seçilmenin vereceği gerçek siyasal etkiden yoksundurlar.<sup>173</sup> Yasama yetkisinin toplanma ve paylaşılma derecesi dikkate

---

<sup>171</sup> Eroğul, **age**, s. 170.

<sup>172</sup> Onar, **age**, s. 35-40.

<sup>173</sup> Nicholas Hopkinson, **Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model ?**, Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2001, s. 63.

alındığında, Fransa Senatosunun ılımlı asimetrik bir ikinci meclis olarak nitelendirilemeyeceği, bununla birlikte aşırı asimetrik çift meclisli yapılanmalar arasında nispeten güçlü sayılabileceklerden biri olduğu ileri sürülmektedir.<sup>174</sup> Fransa’da Senato’nun yasama işlevinin yerine getirilmesinde Millet Meclisi kadar etkin olamaması ve aşırı asimetrik bir ikinci meclis olarak nitelendirilmesinde üyelerinin dolaylı olarak yerel yönetim birimlerinin karar organları tarafından seçilmesinin etkili olduğu ileri sürülebilir.

Nitekim günümüzde Fransız Senato’nun “demokratik ikinci meclisler arasında” bir anomali olduğu, V. Fransız Cumhuriyeti’nin demokratik sistemi içinde Fransız Senatosu’nun yeterince demokratik ve işlevsel bir kurum olarak nitelendirilemeyeceği ifade edilmektedir.<sup>175</sup>

## 6. İRLANDA

### 6.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış

İrlanda Bağımsız Devleti’nin 1922 yılında kabul edilen ilk Anayasası 1937 yılında ilga edilmiş ve halen yürürlükte olan 1937 tarihli İrlanda Anayasası halkoyuyla kabul edilmiştir.<sup>176</sup> Mevcut Anayasa yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bazı önemli değişikliklere uğramıştır. 1949 yılında İrlanda Cumhuriyeti’nin ilan edilmesi ve 1973 yılında Roma Katolik Kilisesi’nin devlet üzerindeki etkisinin sona erdirilmesi Anayasada yapılan en önemli değişiklikler arasında yer almaktadır.

İrlanda Anayasası’nın 5. maddesinde söz konusu ülkenin bağımsız ve demokratik bir devlet olduğu ifade edilmektedir. İrlanda Anayasası’nın 2, 7, 8 ve 9. maddeleri devletin teklifi ve bölünmezliğine vurgu yapan ve devlet yapısının üniter devlet olduğuna işaret eden maddelerdir. Söz konusu düzenlemelere göre, ulus devlet, karasuları ve adaları kapsayan bütün bir İrlanda Adası’ndan meydana

---

<sup>174</sup> Meg Russell, **Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s.123; Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydasmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 89; ayrıca bkz. Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, “Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, **Second Chambers**, ed. Nicholas D. J Baldwin & Donald Shell, London: Frank Cass Publishers, 2001, s. 42.

<sup>175</sup> De Andrea L. Johnson, “**Le Senat: Une Institution Meconue Et Mal Aimee**”, [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/1/4/0/5/7/pages140574/p140574-29.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/4/0/5/7/pages140574/p140574-29.php), çev. Esra İlkay Keloğlu İşler, 02.06.2005, s. 29.

<sup>176</sup> 1937 tarihli İrlanda Anayasası için bkz. [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/ei00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/ei00000_.html)

gelmektedir (md. 2). Devletin birinci resmi dili İrlandaca, ikinci resmi dili ise İngilizce'dir (md. 8). Milli simgesi yeşil, beyaz ve turuncu üç renkli bayrağıdır (md. 7). Ulusa bağlılık ve sadakat, bütün vatandaşların temel siyasi görevi olarak tanımlanmıştır (md. 9).

İrlanda hükümet sistemi büyük ölçüde parlamenter sistemin gereklerine uygunluk göstermektedir. Yürütme ikili bir yapı göstermekte olup, devlet başkanı yürütmenin yetkisiz ve sorumsuz kanadını oluşturmaktadır. Yürütmenin, yasamaya karşı siyasi sorumluluk içinde olan kanadı hükümettir. Parlamento, çeşitli yollarla hükümeti denetleme, hükümete olan güvenini yitirdiğinde ise hükümeti görevden düşürme olanağına sahiptir. Bununla birlikte, İrlanda'da devlet başkanının göreve gelme biçimi bakımından parlamenter sistemden sapma görülmektedir; çünkü cumhurbaşkanı yasama meclisleri tarafından değil, halk tarafından seçilmektedir. Söz konusu düzenleme sebebiyle bu ülkenin yarı başkanlık sistemini benimsemiş olduğu ileri sürülebilecekse de, bu yöndeki görüşlere katılmak mümkün değildir. Arend Lijphart, bir ülkede mevcut olan hükümet sistemini analiz etmek için devletin gerçek başının kim olduğu sorusunun cevaplandırılması gerektiğini ileri sürmektedir. Devletin gerçek başı cumhurbaşkanı mı yoksa başbakan mı olmalıdır? Lijphart'a göre, İrlanda'da, devlet başkanı halk tarafından seçilmesine karşın zayıf, sembolik birtakım yetkilerle donatıldığından sistem sıradan parlamenter sistem gibi işlemektedir.<sup>177</sup> Dolayısıyla bu sistemlerin başkanlık ya da yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılabilmesi söz konusu değildir. İrlanda'da uygulanmakta olan hükümet sistemi parlamenter sistemin gerekleri ile büyük oranda uyum göstermekle birlikte, bunun parlamenter sistem olarak kabul edilmesi de pek doğru bir yaklaşım olarak kabul edilemez. Zira, halk tarafından seçimle işbaşına getirilmek, devlet başkanına büyük bir siyasi meşruiyet kazandırmaktadır. Dolayısıyla devlet başkanının halk tarafından seçildiği ve kuvvetli bir meşruiyet zeminine sahip kılındığı bir hükümet sisteminin parlamenter sistem olarak adlandırılması mümkün değildir. Halk tarafından seçilmekle birlikte, yetkisiz ve sorumsuz bir devlet

---

<sup>177</sup> Arend Lijphart, **Demokrasi Motifleri**, çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun, İstanbul, Salyangoz Yayınları, 2006, s.122.

başkanının söz konusu olduğu İrlanda'daki hükümet sistemini en iyi tanımlayacak kavram, “başkanlı parlamenter sistem”<sup>178</sup> dir.

İrlanda devlet başkanı 7 yıllık bir süre için doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Görev süresinin sonunda, aynı kişinin ikinci defa cumhurbaşkanı olarak seçilebilmesi mümkün olmakla birlikte, cumhurbaşkanı arka arkaya iki dönemden fazla seçilememektedir (md. 12/3). 35 yaşını doldurmuş her İrlanda vatandaşının cumhurbaşkanı olabilmesi mümkündür; ancak bunun için Senato veya Temsilciler Meclisi'nin en az yirmi üyesi ya da dört il konseyi tarafından aday gösterilmiş olması gerekmektedir. Önceki cumhurbaşkanları veya eski cumhurbaşkanları ise, herhangi bir kişi, kurum veya organ tarafından aday gösterilmelerine gerek olmaksızın, kendi adaylıklarını koyabilmektedirler. (md. 12/4). Cumhurbaşkanlığı seçimleri cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasına 60 gün kala yapılmaktadır. Ancak cumhurbaşkanının görevine son verilmesi, ölümü, istifası veya görevini sürekli biçimde yerine getirememesi nedeniyle cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda, bu sürenin kısaltılarak 60 gün içinde seçimlerin yapılması mümkündür (md. 12/3).

İrlanda Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilmesi sebebiyle parlamenter sistemin gereklerinden ayrılmaktadır, ancak cumhurbaşkanının görev ve yetkileri incelendiğinde, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi İrlanda Anayasası'nın, daha çok sembolik yetkilere sahip olan, yetkisiz ve sorumsuz bir devlet başkanı öngördüğü anlaşılmaktadır. Anayasada, cumhurbaşkanına verilen yetkilerin cumhurbaşkanı tarafından hükümetle birlikte kullanılabilmesi öngörülmek suretiyle “karşı-imza kuralı” na da yer verilmiştir (md. 13/9).

Cumhurbaşkanı, Temsilciler Meclisi'nin gösterdiği bir adayı başbakan olarak atamaktadır. Bakanları ise, başbakanın gösterdiği adaylar arasından atamaktadır. Bakanların görevden alınmaları veya istifalarının kabul edilmesi de yine başbakanın tavsiyesi üzerine gerçekleşmektedir (md. 13/1). Cumhurbaşkanı, başbakanın isteği üzerine Temsilciler Meclisi'ni feshedebilmektedir; bununla birlikte cumhurbaşkanı, Temsilciler Meclisi'ndeki çoğunluğun desteğini yitirmiş bir başbakanın fesih talebini reddetme konusunda mutlak bir takdir yetkisine sahip bulunmaktadır (md. 13/2). Cumhurbaşkanının kanunları yayımlamak ve yürürlüğe sokmak (md. 13/3), Silahlı

<sup>178</sup> Erdal Onar, “Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı- Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?”, **Başkanlık Sistemi**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005, s. 76.



Kuvvetlerin (Defence Forces) Başkomutanlığı'nı temsil etmek (md. 13/5), herhangi bir mahkeme tarafından verilen cezaları hafifletmek veya kaldırmak (md. 13/6), ulusal önemi bulunan konularda Devlet Konseyi'ne (Council of State) danıştıktan sonra parlamentoyu oluşturan meclislere mesaj göndermek veya söylev vermek suretiyle görüşlerini bildirmek (md. 13/7) gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

İrlanda Anayasası'na göre, cumhurbaşkanı, parlamenter sistemlerde olduğu gibi siyasi bakımdan sorumsuzdur. Cumhurbaşkanı, anayasa tarafından kendisine verilen güç ve yetkilerin kullanılmasından dolayı yasama organı tarafından sorgulanamamakta ve görevden alınamamaktadır (md. 13/8). Anayasanın 13/9 ve 13/11. maddeleri karşı-imza kuralını düzenlemiştir. Buna göre, cumhurbaşkanının anayasada kendisine tanınmış olan yetkileri kullanabilmesi ancak hükümetin katılımı ile mümkündür. Cumhurbaşkanının bakanlar kurulu ile birlikte yaptığı işlemlerden dolayı hukuki sorumluluk bakanlar kurulundadır. Bununla birlikte, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler de bulunmaktadır. Bu işlemler, cumhurbaşkanının Devlet Konseyi'ne<sup>179</sup> danışmasını gerektiren ve Devlet Konseyi'ni ilgilendiren konular bakımından söz konusudur. İrlanda Anayasası'na göre, cumhurbaşkanı vatana ihanetten dolayı suçlanabilmektedir. Cumhurbaşkanına karşı suçlama önergesinin, birleşik toplantı halindeki meclisin en az 30 üyesi tarafından imzalanması gerekli olup, yargılanabilmesi için her iki meclisin üye tam sayısının üçte ikisi tarafından suçlama önergesinin kabul edilmesi gerekmektedir (md. 12/10).

İrlanda Anayasası'nın 28. maddesine göre hükümet, başbakan ve başbakan tarafından seçilerek cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlardan oluşmaktadır. Anılan maddede, bakanların sayısının yediden az ve on beşten çok olamayacağı öngörülmüştür. Başbakan, Temsilciler Meclisi üyeleri tarafından aday gösterilip cumhurbaşkanı tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilmektedir.<sup>180</sup> Başbakanın, başbakan yardımcısı ve Hazine sorumlusu Devlet Bakanı'nın Temsilciler Meclisi üyesi olması zorunludur. Diğer hükümet üyeleri, Temsilciler Meclisi veya Senato

---

<sup>179</sup> İrlanda Anayasası'nın 31. maddesine göre, Devlet Konseyi (The Council of State) cumhurbaşkanının, kendi görev ve yetkileriyle ilgili konularda danışması amacıyla kurulmuş bir organ olup, üyelerinin tamamı cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

<sup>180</sup> 1948-1951 yılları arasında başbakanlık yapan John A. Costello dışında başbakan her zaman için Temsilciler Meclisi'nde en çok üyeye sahip olan siyasi partinin lideri olmuştur. Bkz. David M. Farrell, "Ireland: A Party System Transformed?", **Changing Party Systems in Western Europe**, ed. David Broughton & Mark Donovan, London, Pinter Press, 1999, s.33.

üyeleri olabilirler; ancak hükümette yer alabilecek Senato üyelerinin sayısı en fazla iki olabilmektedir (md. 28/7). Başbakan ve diğer bakanlar görevlerinden istifa edebilmektedirler. Bununla birlikte, başbakan istifasını cumhurbaşkanına sunduğunda “kollektif sorumluluk” nedeniyle tüm hükümet istifa etmiş sayılmaktadır. Bakanların istifaları da cumhurbaşkanına sunulmakta ancak cumhurbaşkanının bir bakanın istifasını kabul edebilmesi için başbakandan onay alması gerekmektedir. Bunlara ek olarak başbakan, herhangi bir bakanın istifasını isteyebilmektedir. Eğer istifası istenen bakan istifa etmezse, başbakanın talebi üzerine cumhurbaşkanı o bakanı azledebilmektedir (md. 28/9).

İrlanda Anayasası'na göre hükümet, siyasî bakımdan yalnızca Temsilciler Meclisi'ne karşı sorumlu bulunmaktadır (md. 28.4). Hükümet kurulurken Temsilciler Meclisi'nin güvenoyunu almak zorunda olduğu gibi, görevini sürdürürken de Meclisin güvenini korumak zorundadır. Başbakana güvensizlik oyu verilmesi<sup>181</sup> ve bütçe kanununun reddedilmesi, Temsilciler Meclisi'nin hükümete karşı siyasi anlamda güven duymamasının siyasi sonuçları olarak kabul edilmektedir. Temsilciler Meclisi'nin hükümete siyasî bakımdan güven duymadığını göstermesinin ardından başbakanın ya istifa etmesi; ya da cumhurbaşkanına Temsilciler Meclisi'ni feshetmesi yönünde talepte bulunması gerekmektedir. Başbakanın bu talebi cumhurbaşkanı tarafından kabul edilirse, genel seçimler 30 gün içinde yapılmaktadır.

Cumhurbaşkanının, başbakanın Temsilciler Meclisi'ni feshetmesi yönündeki talebini reddetmesi, başbakanı istifaya zorlama amacını taşımaktadır. Temsilciler Meclisi'nin güvenini yitiren ve meclisin feshedilmesi talebi de kabul görmeyen başbakan bu durumda istifa etmek zorunda kalmaktadır. Söz konusu koşullarla istifa eden bir başbakan, yeni başbakan görevine başlayıncaya kadar görevine devam etmektedir. Bununla birlikte, başbakanın istifaya zorlanması konusunda izlenen yol birtakım tartışmaları da beraberinde getirmiştir. İrlandalı Anayasa Hukuku Profesörü John M. Kelly'e göre, her şeyden önce, belirtilen koşullarla istifa eden bir başbakanın yeni başbakan atanıncaya kadar yerine getireceği görevlerin ve kullanacağı yetkilerin sınırı belli değildir. Temsilciler Meclisi'nin güvenini yitiren ve istifa etmek zorunda kalan bir başbakan görev ve yetkilerini “maksimalist” bir

---

<sup>181</sup> İrlanda'da hükümetin Temsilciler Meclisi tarafından güvensizlik oyu verilerek düşürülmesi 1982 ve 1992 yıllarında yaşanmıştır. Bu yönde bkz. Gerard Hogan, “The Cabinet Confidentiality Case of 1992”, *Irish Political Studies*, Vol. 8, 1993, s. 131-132.

anlayışla mı sürdürecektir, yoksa “minimalist” bir anlayışla mı? Kelly Anayasada yer alan “duties” ifadesinin devlet gücünü (state powers) kullanma yetkisini içermediğini ve bu nedenle başbakanın görevini “minimalist” bir anlayışla sürdürmesi gerektiğini ileri sürmektedir.<sup>182</sup>

## **6.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu**

İrlanda Anayasası'nın 15. maddesinin 1. fıkrasında yasama organının (Oireachtas) Temsilciler Meclisi (Dail Eireann) ve Senato (Seanad Eireann)'dan meydana geldiği ifade edilmektedir. 1 Temmuz 1937 tarihli İrlanda Anayasası ile, karma korporatif sistem kabul edilmiş ve genel oy prensibine göre seçilen Temsilciler Meclisi'nin yanında korporatif mahiyette ikinci bir meclise yani Senato'ya yer verilmiştir.<sup>183</sup> İrlanda Senatosu, günümüzde yaygın bir uygulaması olmayan ve toplumdaki değişik meslek ve sosyal kategorilerin temsilini sağlamak amacıyla çeşitli meslek kuruluşlarının temsilcilerinin bir araya gelmesiyle oluşturulmuştur. Bu yönüyle İrlanda Senatosu, diğer ülkelerin Senatoları'na biçimsel olarak benzememektedir.

### **6.b.1. Temsilciler Meclisi**

#### **6.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı**

Temsilciler Meclisi, nisbi temsil sistemine göre doğrudan doğruya halk tarafından seçilen 166 temsilciden oluşmaktadır. Anayasaya göre milletvekillerinin sayısı her 30.000 kişiye bir milletvekilinden az; her 20.000 kişiye bir milletvekilinden çok olamamaktadır. Ayrıca anayasaya göre, belirtilen oranların nüfus artışına bağlı olarak her 12 yılda bir yeniden belirlenmesi gerekmektedir (md. 16/2). Temsilciler Meclisi için yapılacak seçimlerin, söz konusu meclisin ilk toplantısını yapmasından itibaren 7 yıl içinde yapılması gerektiği ifade edilmektedir (md. 16/5). Bununla birlikte, aynı anayasa hükmü, yasama döneminin yasal bir düzenlemeyle kısaltılabilmesini öngörmektedir. Nitekim, mevcut yasal düzenlemeye göre, Temsilciler Meclisi seçimleri 5 yılda bir yapılmaktadır. Temsilciler Meclisi

---

<sup>182</sup> G. Hogan, G. White, J. M. Kelly, **The Irish Constitution**, Lexis Nexis Butterworths, 2003.

<sup>183</sup> Ayferi Göze, **Korporatif Devlet**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1968, s. 161.

seçimlerinde 18 yaşını doldurmuş olan vatandaşlar oy kullanabilmektedirler; meclis üyesi olabilmek için ise, 21 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir (md. 16/1).

Temsilciler Meclisi'nde sürekli komisyon bulunmamakla birlikte, Senato'dan farklı olarak geçici araştırma komisyonları oluşturulabilmektedir. Bundan başka, İrlanda Parlamentosu'nda genel siyaset, hükümet politikalarının incelenmesi, çeşitli kurumların araştırılması gibi çeşitli konularda karma komisyonlar da oluşturulabilmektedir. 19 üyeden oluşan karma komisyonun 14 üyesi Temsilciler Meclisi üyesi olup, komisyon başkanı, yardımcısı ve denetçileri de bunlar arasında yer almaktadır.<sup>184</sup>

Temsilciler Meclisi her yıl en az bir defa olağan toplanmaktadır (md. 7). Temsilciler Meclisi'nde kural olarak açık oturum yapılmakla beraber, Temsilciler Meclisi'nde hazır bulunan üyelerin üçte ikisinin isteği üzerine kapalı oturum da yapılabilmektedir (md. 8).

Temsilciler Meclisi, kendi iç düzenine ve disiplinine ilişkin kuralları kendisi oluşturmakta (md. 10), meclis başkanı ve başkanvekilini kendi üyeleri arasından seçmekte, bunların görev ve yetkilerini, kendi hazırlayacağı içtüzüğe göre belirlemektedir. Başkan ve başkanvekillerinin ödenekleri kanunla düzenlenmektedir (md. 9).

Bir kimse, aynı zamanda her iki meclise üye olamamaktadır. Temsilciler Meclisi'ne üye olan bir kimsenin daha sonra Senato'ya da üye olması halinde, o kimsenin Temsilciler Meclisi üyeliği derhal sona ermektedir (md. 14).

Temsilciler Meclisi üyeleri, vatan hainliği, ağır suçüstü hali, hukuk düzeninin ve güvenliğinin ihlal edilmesi halleri dışında yasama dokunulmazlığından yararlanabilmekte, mecliste sarfettikleri sözlerinden ve düşüncelerinden ötürü hukuki kovuşturmaya tabi tutulamamaktadırlar (md. 13). Temsilciler Meclisi üyelerinin ödenek ve yollukları kanunla düzenlenmektedir (md. 15).

Temsilciler Meclisi'nin feshedilmesi halinde, fesih tarihinden itibaren 30 gün içinde yeni Temsilciler Meclisi için genel seçim yapılmaktadır (md. 16/3-2).

---

<sup>184</sup> Meg Russell, **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 167, 173.

### 6.b.1.2. Temsilciler Meclisi'nin Yetkileri

Kanun teklif ve tasarıları her iki meclise de sunulabilmektedir.<sup>185</sup> Bununla birlikte, bütçe tasarılarının öncelikle Temsilciler Meclisi'nde görüşülmesi gerekmektedir (md. 21/1). Temsilciler Meclisi'nde kabul edilen bir kanun teklif ya da tasarısı görüşülmek üzere Senato'ya gönderilmektedir. Senato kendisine gönderilen kanun metinleri üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip bulunmakla birlikte bütçe tasarıları üzerinde değişiklik yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bütçe kanunu dışındaki kanun teklif ve tasarılarının önce Senato'da görüşülerek kabul edilmesi halinde Senato'da kabul edilen kanun teklif veya tasarısı görüşülmek üzere Temsilciler Meclisi'ne sunulmaktadır. Temsilciler Meclisi'nin, Senato'nun sunduğu kanun önerisi üzerinde değişiklik yapması durumunda söz konusu kanun önerisi ilk önce Temsilciler Meclisi'nde görüşülmüş sayılmaktadır (md. 20). Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilen ve görüşülmek üzere Senato'ya gönderilen bir kanun önerisi 90 gün içinde Senato tarafından reddedilir, değiştirilerek kabul edilir veya karara bağlanamazsa, 90 günlük sürenin ardından gelen 180 gün içinde söz konusu öneri Senato tarafından kabul edilmiş sayılmaktadır (md. 23). Söz konusu hükümden de anlaşılacağı üzere, kanunların kabul edilmesi sürecinde son söz Temsilciler Meclisi'ne ait bulunmaktadır. Bir kanunun acele biçimde çıkarılmasının gerektiği durumlarda ise Senato'nun inceleme süresini kısaltmak hükümetin yetkisi dahilinde bulunmaktadır. Ancak hükümetin bu yetkiyi kullanabilmesi için cumhurbaşkanı ile uzlaşmaya varmış olması gerekmektedir (md. 24).

Bütçe tasarıları görüşülmek üzere ilk önce Temsilciler Meclisi'ne sunulmaktadır. Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilen bütçe tasarısı daha sonra Temsilciler Meclisi tarafından tavsiyesi alınmak üzere Senato'ya gönderilmektedir. Söz konusu bütçe tasarısı 21 gün içinde Senato tarafından görüşülerek Temsilciler Meclisi'ne geri gönderilmek zorundadır. Temsilciler Meclisi, Senato'nun bütçe tasarısına ilişkin tavsiyelerini kabul veya reddedebilmektedir. Bununla birlikte, Senato söz konusu bütçe tasarısına ilişkin görüşmeleri 21 gün içinde

---

<sup>185</sup> Uygulamada hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarılarının neredeyse tamamının görüşülmek üzere önce Temsilciler Meclisi'ne sunulduğu gözlemlenmektedir. Bu yönde bkz. Michael Gallagher, "Parliament", **Politics in the Republic of Ireland**, ed. John Coaklet & Michael Gallagher, 4th Edition, PSAI Press, 2005, s. 220.

tamamlayamamış veya tavsiyeleri Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmemişse, 21. günün sonunda söz konusu tasarının her iki meclis tarafından kabul edildiği varsayılmaktadır (md. 21). Söz konusu hükümden de anlaşılacağı üzere, Senato'nun bütçe tasarısı üzerinde herhangi bir değişiklik yapamaması, görüşlerinin yalnızca tavsiye niteliğinde olması ve bütçe tasarıları hakkında son sözü söyleme yetkisinin Temsilciler Meclisi'ne ait olması, bütçe tasarıları ile ilgili yetkilerin tamamen Temsilciler Meclisi'nde olduğunu göstermektedir.

Her iki meclis tarafından kabul edilen Anayasa değişikliği dışındaki tüm kanunlar, imzalanarak yürürlüğe sokulmak üzere başbakan tarafından cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Anayasada aksi belirtilmediği sürece cumhurbaşkanı, kanunları onay için kendisine sunulduğu günden itibaren hükümetin talebi ve Senato'nun uygun görmesi hali istisna olmak üzere 5 günden önce ve 7 günden sonra imzalayamamaktadır (md. 25/1.2).

Anayasa değişikliği hakkındaki kanunların kabul edilmesi de olağan kanunların kabul edilmesi usulüne göre gerçekleşmektedir. Bununla birlikte anayasa değişikliği hakkındaki kanun öncelikle Temsilciler Meclisi'nde görüşülmektedir. Her iki meclis tarafından kabul edilen söz konusu kanun, daha sonra zorunlu olarak referanduma sunulmaktadır. Anayasa değişikliğinin kabul edilebilmesi için referanduma katılanların salt çoğunluğu tarafından benimsenmesi gerekmektedir (md. 46, 47).

Hükümetin Temsilciler Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır (md. 28/4.1). Hükümet kurulduğu sırada Temsilciler Meclisi'nin güvenoyunu almak zorunda olduğu gibi, görevini sürdürürken de Temsilciler Meclisi'nin güvenini korumak durumundadır. Temsilciler Meclisi hükümete karşı diğer denetim yollarını da işletebilmektedir.

## **6.b.2. Senato**

### **6.b.2.1. Senato'nun Yapısı**

Görev süresi 5 yıl olan İrlanda Senatosu 11'i başbakan (Taoiseach) tarafından atanan, 49'u nispi temsil sistemine göre seçimle işbaşına gelen 60 üyeden oluşmaktadır. Seçilen üyelerin 3'ü, İrlanda Ulusal Üniversitesi, 3'ü Dublin

Üniversitesi ve geri kalan 43 üyesi ise çeşitli meslek grupları tarafından seçilmektedir. Söz konusu 43 üyenin 5'i eğitim, edebiyat, İrlanda Dili ve Kültürü, sanat alanında çalışanlar, 11'i tarım ve balıkçılıkla uğraşanlar, 9'u endüstri, ticaret, bankacılık, mimarlık ve mühendislik alanında çalışanlar, 7'si kamu yönetimi ve sosyal hizmetler alanında çalışanlar ve son 11 üyesi de işçiler tarafından seçilmektedir (md. 18).<sup>186</sup>

Senato'da sürekli komisyonlar bulunmadığı gibi, Temsilciler Meclisi'nde olduğu gibi geçici komisyonlar da yer almamaktadır. Senato komisyon faaliyetlerine yalnızca karma komisyonlar aracılığıyla katılabilmektedir.<sup>187</sup>

Senato her yıl en az bir defa olağan toplanmaktadır (md. 7). Senato'da kural olarak açık oturum yapılmakla beraber, Senato'da hazır bulunan üyelerin üçte ikisinin isteği üzerine kapalı oturum da yapılabilmektedir (md. 8).

Senato, kendi iç düzenine ve disiplinine ilişkin kuralları kendisi oluşturmakta (md. 10), meclis başkanı ve başkanvekilini kendi üyeleri arasından seçmekte, bunların görev ve yetkilerini, kendi hazırlayacağı içtüzüğe göre belirlemektedir. Başkan ve başkanvekillerinin ödenekleri kanunla düzenlenmektedir (md. 9).

Bir kimse, aynı zamanda her iki meclise üye olamamaktadır. Senato'ya üye olan bir kimsenin daha sonra Temsilciler Meclisi'ne de üye olması halinde, o kimsenin Senato üyeliği derhal sona ermektedir (md. 14).

Senato üyeleri, vatan hainliği, ağır suçüstü hali, hukuk düzeninin ve güvenliğinin ihlal edilmesi halleri dışında yasama dokunulmazlığından yararlanabilmekte, mecliste sarfettikleri sözlerinden ve düşüncelerinden ötürü hukuki kovuşturmayla tabi tutulamamaktadırlar (md. 13). Senato üyelerinin ödenek ve yollukları kanunla düzenlenmektedir (md.15).

Temsilciler Meclisi'nin feshedilmesi halinde, Senato seçimlerinin Temsilciler Meclisi'nin fesih tarihinden itibaren 90 gün içinde yapılması gerekmektedir. Seçimden sonra yapılacak ilk toplantı, başbakanın tavsiyesi üzerine Meclis Başkanı tarafından belirlenecek bir günde gerçekleştirilmektedir (md. 18/8).

---

<sup>186</sup> J. Coakley, "The Seanad Elections", **How Ireland Voted 1992**, ed. M. Gallagher, M. Laver, Limerick: PSAI Press, 1993, s. 56.

<sup>187</sup> Russell, **age**, s. 167.

### **6.b.2.2. Senato'nun Yetkileri**

Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilen ve görüşülmek üzere Senato'ya gönderilen bir kanun önerisi 90 gün içinde Senato tarafından reddedilir, değiştirilerek kabul edilir ve bu değişiklik Temsilciler Meclisi tarafından benimsenmez veya söz konusu metin Senato'da karara bağlanamazsa, 90 günlük sürenin ardından gelen 180 gün içinde söz konusu önerinin Senato tarafından kabul edildiği varsayılmaktadır (md. 23). Senato'da kabul edilen ve görüşülmek üzere Temsilciler Meclisi'ne sunulan bir kanun önerisinin Temsilciler Meclisi'nde değiştirilmesi halinde, söz konusu kanun önerisinin ilk önce Temsilciler Meclisi'nde görüşüldüğü varsayılmaktadır (md. 20/2.2). Senato kendisine gönderilen kanun metinleri üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip bulunmakla birlikte bütçe tasarıları üzerinde değişiklik yapma yetkisi Senato'ya tanınmamıştır (md. 20/1). Söz konusu hükümlerden anlaşılacağı üzere, yasama sürecinde Senato'nun Temsilciler Meclisi karşısında ağırlığı bulunmamaktadır.

Bütçe tasarıları görüşülmek üzere ilk önce Temsilciler Meclisi'ne sunulmaktadır. Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilen bütçe tasarısı daha sonra Temsilciler Meclisi tarafından tavsiyesi alınmak üzere Senato'ya gönderilmektedir. Söz konusu bütçe tasarısı 21 gün içinde Senato tarafından görüşülerek Temsilciler Meclisi'ne geri gönderilmek zorundadır. Temsilciler Meclisi, Senato'nun bütçe tasarısına ilişkin tavsiyelerini kabul veya reddedebilmektedir. Bununla birlikte, Senato söz konusu bütçe tasarısına ilişkin görüşmeleri 21 gün içinde tamamlayamamış veya tavsiyeleri Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmemişse, 21. günün sonunda söz konusu tasarının her iki meclis tarafından kabul edildiği varsayılmaktadır (md. 21). Söz konusu hükümden de anlaşılacağı üzere, bütçe tasarılarının önce Temsilciler Meclisi'nde görüşülmek zorunda olması, Senato'nun bütçe tasarısı üzerinde herhangi bir değişiklik yapamaması, görüşlerinin yalnızca tavsiye niteliğinde olması, Senato'nun bütçe kanunlarının kabul edilmesi sürecinde de herhangi bir ağırlığının bulunmadığını ortaya koymaktadır.

Anayasa değişikliği hakkındaki kanunların kabul edilmesi de olağan kanunların kabul edilmesi usulüne göre gerçekleşmektedir. Anayasa değişikliği hakkındaki kanun öncelikle Temsilciler Meclisi'nde görüşülmektedir. Her iki meclis tarafından kabul edilen söz konusu kanun, daha sonra zorunlu olarak referanduma



sunulmaktadır. Anayasa değişikliğinin kabul edilebilmesi için referanduma katılanların salt çoğunluğu tarafından benimsenmesi gerekmektedir (md. 46, 47).

Hükümetin yalnızca Temsilciler Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır (md. 28/4.1). Hükümetin denetlenmesi araçlarından en basit şekilde işletilebilecek olan soru yolu dahi Senato üyelerine tanınmamıştır.<sup>188</sup>

İrlanda parlamentosunda Temsilciler Meclisi ve Senato'nun sahip olduğu yetkiler karşılaştırılacak olursa, Senato, Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilen, fakat kendisinin benimsemediği bir kanunun Temsilciler Meclisi tarafından çıkarılmasını mutlak olarak engelleyememekte ve hatta güçleştirememekte, yalnızca doksan gün süre ile sınırlı olarak geciktirebilmektedir. Senato'nun bütçe kanunları üzerindeki görüşlerinin yalnızca tavsiye niteliğinde olması, hükümetin Senato karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaması, ve yine hükümetin denetlenmesi araçlarının başında gelen ve en basit şekilde işletilebilecek olan soru yolunun dahi Senato eliyle işletilememesi, söz konusu meclisin yasama işlevinin yerine getirilmesinde etkin olamadığını gözler önüne sermektedir.

Prof. Dr. Onar<sup>189</sup>, ikinci meclisin, meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşması durumunda bir yetki sorununun ortaya çıkabileceğini ileri sürmektedir. Onar: "İkinci bir meclisin mesleki temsile dayalı olması, bu meclisin üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen birinci meclis karşısındaki yetkilerinin ne olacağı ve bu bağlamda ikinci meclis, birincisiyle aynı veya aynı olmasa bile ona yaklaşan güçte yetkilere sahipse, böyle bir yetki donanımının meşru olup olmadığı sorununu karşımız çıkarır. Her şeyden önce, böylesi güçlü yetkilerle donatılmış bir ikinci meclisin üyeleri hangi meslekleri temsil edeceklerdir? Hangi mesleklerin temsil edileceği üzerinde bir uzlaşmaya varılsa bile, bu tür bir temsil, her meslek türü için eşit sayıda üye ile mi gerçekleştirilecektir? Mesleklere göre belirlenen temsilcileri birinci meliste etkin olan siyasal partilerin yönlendirmesinden koruyabilmek mümkün olabilecek midir?" sorularıyla böyle bir temsil biçiminden kaynaklanabilecek sorunları ortaya koymaktadır.

---

<sup>188</sup> Meg Russell, **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 201.

<sup>189</sup> Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s. 41.

İkinci meclislerin meşruluk dereceleri ile birinci meclisler karşısında sahip olduğu yetkiler arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu kabul edilecek olursa, mesleki temsile dayalı olan Senato'nun, üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen Temsilciler Meclisi karşısında güçlü birtakım yetkilere sahip olması, ikinci meclisin bu yetkileri kullanabilecek kadar meşru olup olmadığı sorusunu akla getirecektir. Gerçekten de üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından değil de çeşitli meslek grupları tarafından seçilen bir meclisin ne ölçüde meşru olduğu tartışmaya değer bir konudur. Bundan başka, söz konusu mecliste başbakan tarafından atanan 11 üyenin varlığı da söz konusu meclisin meşruiyetini önemli ölçüde azaltmaktadır.<sup>190</sup>

Bu değerlendirmeler ışığında, İrlanda Senatosu'nun Temsilciler Meclisi karşısında oldukça yetkisiz kalmasının, dolayısıyla yasama sürecinde işlevsel olamayışının temel nedeninin Senato'nun korporatif mahiyette bir ikinci meclis olmasından kaynaklandığı ileri sürülebilir.<sup>191</sup> Günümüzde İrlanda Senatosu'nun seçim sisteminde ve buna bağlı olarak Senato'nun sahip olduğu yetkiler konusunda esaslı birtakım değişiklikler yapılmasının kaçınılmaz olduğu, bu haliyle Senato'nun ülkenin demokratik gelişimine önemli bir katkısının olmadığı ileri sürülmektedir.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Senato'dan farklı olarak Temsilciler Meclisi, bazı eksikliklerine rağmen İrlanda siyasi tarihinde hep meşru bir kurum olarak görülmüştür. Bkz. Mary C. Murphy, "Reform of Dail Eireann: The Dynamics of Parliamentary Change", **Parliamentary Affairs**, Vol. 59, No. 3, 2006, s. 451.

<sup>191</sup> Arend Lijphart, İrlanda Senatosu'nda, senatörlerden birçoğunun mesleki ve kültürel menfaat gruplarınca gösterilen adaylar arasından seçilmesi zorunluluğu nedeniyle bir istisna gibi görünmekteyse de, ulusal ve yöresel yasama meclisleri üyelerinden oluşan seçmenler kurulunda parti politikasının egemen olduğunu, bu nedenle İrlanda Senatosu'nun büyük ölçüde birinci meclisteki meslektaşlarından pek farklı olmayan parti politikacılarından oluştuğunu, bunların birçoğunun temsil ettikleri varsayılan menfaatlerle olan ilişkilerinin de oldukça zayıf olduğunu ileri sürmektedir. Bkz. Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 88. Aynı yönde ayrıca bkz. Neil Collins, "Parliamentary Democracy in Ireland", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 57, No. 3, 2004, s. 605; R. L. Borthwick, "Methods of Composition of Second Chamber", **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 7, No. 1, 2001, s. 23.

<sup>192</sup> Collins, **age**, s. 605. Aynı yönde bkz. Michael Gallagher, "Parliament", **Politics in the Republic of Ireland**, ed. John Coaklet & Michael Gallagher, 4th Edition, PSAI Press, 2005, s. 234-235; Government of Ireland, **The All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, Second Progress Report: Seanad Eireann**, Dublin, 1997, s. 6.

## II. BÖLGELİ (BÖLGESEL) DEVLETLERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

### 1. Genel Olarak Bölgesi Devlet Kavramı

Üniter devlet olarak kabul edilen devletlerin tümünde siyasal iktidarın tekliği ilkesi söz konusudur. Bununla birlikte, siyasal merkezîyetçilik bu ülkelerin tümünde aynı düzeyde korunmayarak, siyasal yerinden yönetim ilkesiyle yumuşatılmıştır. Siyasal merkezîyetçiliğin saf anlamda bulunmadığı, siyasal yerinden yönetimle birlikte anayasal sistem içinde yer aldığı durumlarda üniter devlet değil, siyasal iktidarın tekliğini koruyan yeni bir devlet biçimi olan “bölgesi (bölgesel) devlet” söz konusu olmaktadır. Bölgesi devlet, gerek üniter devlet ve gerekse federal devletin kimi özelliklerine sahip olduğundan, bu iki devlet tipi arasında yer almaktadır.

Bölgesi devlette tek devlet ilkesi geçerlidir; ancak federal devlette bundan farklı olarak birden çok devletin varlığı söz konusudur. Bunun bir sonucu olarak, bölgesi devlette tıpkı üniter devlette olduğu gibi tek kurucu iktidar, tek egemenlik ve tek yargı gücü bulunmaktadır. Bununla birlikte üniter yapıli devletten farklı olarak bölgesi devlette, egemenlik ve kurucu iktidarın tekliği, bir kısım ulusaltı topluluklara siyasal özerklik hakkı tanınmasına da engel olmamaktadır.<sup>193</sup> İtalya’da siyasal yerinden yönetim kuruluşları bölgelerdir. İspanya’da hem milliyetler ve hem de bölgeler siyasal özerkliğin dayanağıdır. Siyasal özerklik hakkının bir sonucu olarak bölgeler kendi yasama ve yürütme organlarına sahip bulunmaktadırlar. Bu durum bölgesi devletlerde yasama ve yürütme organlarını çok merkezli hale getirmektedir.

Bölgesi devletlerde tıpkı federalizmde olduğu gibi anayasalar büyük öneme sahiptir. Bölge yönetimlerinin kuruluşu, yetkileri anayasada düzenlenmekte, bölgelerin özerklikleri de anayasa ile güvence altına alınmaktadır.

Bölgesi devletlerde belediyeler, iller gibi yerel yönetimler federal devletlerden farklı olarak iki başlı bir görünüm sergilemektedirler. Bölgesi devletlerde yerel yönetimler konusunda bölgelere birtakım yetkiler verilmesi söz konusu olabilirken, asıl yetkili organ merkezî yönetimdir. Bununla birlikte, federal devletlerde yerel

---

<sup>193</sup> Üniter, bölgesi ve federal devlet sistemleri arasındaki farklılıklarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Oktay Uygun, **Federal Devlet Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, 3. baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2007, s. 122- 133.

yönetimler konusunda federe yönetimler asıl yetkili organ olup, merkez yönetiminin bu konuda sahip olduğu yetkiler tali niteliktedir.

Aşağıda, aşırı asimetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olmakla birlikte, bir bölgesel meclis niteliğinde olmayan ve bu anlamda yetkileri federal devlet senatolarına göre çok daha az olan İspanya Senatosu ve simetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan ve federal senatolara daha yakın görünmekle birlikte İtalyan bölgelerini değil, İtalyan ulusunu temsil eden İtalyan Senatosu karşılaştırmalı olarak değerlendirilecek; böylece bölgesel devletlerde söz konusu olabilecek simetrik ve aşırı asimetrik çift meclisli yapılanmalar arasındaki farklılıklar somut bir biçimde ortaya koyularak bölgesel devletlerde ikinci meclislerin yasama sürecinde ne kadar işlevsel olduğu ortaya çıkacaktır.

## **2. İSPANYA**

### **2.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış**

Üniter devletlerin temel özelliği olan devletin tekliği ve bölünmezliği ve buna bağlı olarak egemenliğin bölünmezliği ilkesi, bölgesel devletler için de söz konusudur. Bununla birlikte üniter yapılı devletten farklı olarak bölgesel devlette, egemenlik ve kurucu iktidarın tekliği anlayışı, bir kısım ulusaltı topluluklara siyasal özerklik hakkı tanınmasına da engel teşkil etmemektedir. 1978 İspanya Anayasası<sup>194</sup> başlangıç kısmında insan haklarının gerçekleştirilmesinde bütün İspanyolların ve İspanya'daki bütün halkların, onların kültürlerinin, geleneklerinin, dillerinin ve kurumlarının korunmasını öngörmek suretiyle, İspanya'yı siyasal ve hukuki açıdan milliyetler ve bölgelerin oluşturduğu özerk topluluklar bütünü olarak düzenlemiş ve güvence altına almıştır. Anayasa kurumunun İspanya ulusunun ve ortak vatanın çözülmaz birliği ile bütün İspanyolların bölünmezliği üzerine dayandırılmış olduğu yönünde bir ifade yer almakla birlikte, bu birlik ve çözülmazliğin bütünün parçaları olarak kabul edilecek olan farklı milliyetler ve bölgelerin özerklik hakkının tanınması ve güvence altına alınmasını engellemediği, söz konusu anayasanın 2.

---

<sup>194</sup> İspanyol Anayasası için bkz. [http://www.senado.es/constitu\\_i/index.html](http://www.senado.es/constitu_i/index.html)

maddesinden anlaşılmaktadır.<sup>195</sup> Bu anlayışa paralel olarak, anayasanın 3. maddesinde, İspanyol Devleti'nin resmi dilinin İspanyolca olduğu, ancak diğer İspanyol dillerinin de kendi özerk topluluklarında, statülerinde<sup>196</sup> öngörülmesi koşuluyla resmi dil olabileceği, farklı dil zenginliklerinin saygı gösterilmesi gereken özel bir öge ve kültürel bir miras olarak görülmesi gerektiği; 4. maddesinde de, özerk toplulukların statülerinde belirtmeleri kaydıyla, kendi bayraklarını ve işaretlerini belirleyip İspanyol bayrağı ile birlikte kullanabilecekleri hükme bağlanmıştır.

İspanya'da özerk topluluklara tanınan siyasi özerkliğin bir sonucu olarak, bu toplulukların kendi yasama ve yürütme organları bulunmaktadır. Anayasanın 152/1. maddesinde, özerk toplulukların özerk kurumsal organizasyonunun bir yasama meclisine dayanmak zorunda olduğu, söz konusu meclisin genel oya ve nispi temsil sistemine dayanması gerektiği ifade edilmektedir. Kanun yapmak, özerk topluluğun başkanını seçmek, topluluk başkanı ve hükümet kurulunu siyasi denetime tabi tutmak (md. 149), özerk topluluğu temsil edecek olan senatörleri seçmek (md. 69/5), anayasa değişikliğine ilişkin yasa tasarısını benimsemesini hükümetten isteyebilmek ya da bir yasa tasarısını Kongre Başkanlık Divanı'na havale edebilmek (md. 87),

---

<sup>195</sup> Aynı yönde bkz. John Gibbons, **Spanish Politics Today**, Manchester: Manchester University Press, 1999, s. 13; ayrıca Montserrat Guibernau, "Spain: Catalonia and Basque Country", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 53, No. 1, 2000, s. 60-61.

<sup>196</sup> Özerk Topluluk Statüsü, söz konusu topluluğun örgütsel yapısını düzenleyen, sahip olduğu yetkilerin içeriğini belirleyen temel normlardır (md. 147/1). Devlet, hukuk düzeninin bir parçası olarak bunları tanıyıp güvence altına almaktadır. Özerk topluluklar için çok büyük öneme sahip olan statüler, özerk toplulukların adeta anayasaları olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, statülerin devletin anayasası ile eş değerde olması söz konusu olmayıp, bunlar, anayasada öngörülen ikincil derecede normlardır. Nitekim İspanya Anayasa Mahkemesi de 5 Ağustos 1983 tarihinde verdiği bir kararında statülerin "anayasa tarafından kurulan çerçevede yetkileri belirleyen" normlar olduğunu ve bunların anayasaya "hiyerarşik olarak bağlı bir konumda" olduğunu tespit etmiştir. Anayasanın üstünlüğü ilkesi statüler için de geçerli olup, statüler konusunda anayasa yargısına başvuru olanağı tanınmıştır. Statülerin hukuki niteliği konusunda bir değerlendirme yapılacak olursa, bunların hem bir İspanyol organik yasası ve hem de özerk toplulukların temel kurumsal normu diğer bir ifadeyle anayasası olduğu ileri sürülebilecektir. Bu yönde bkz. Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 1. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık, 1997, s. 276-277.

Statülerin hukuki niteliğiyle ilgili olarak Selin Esen Arnwine, statülerin özerk toplulukların halklarının iradesi ile ulusal egemelik organı olan Cortes (parlamento)'in iradesinin bir araya gelmesiyle oluşan özel bir norm türü olduğu, bir kez oluşturulduktan sonra özerk toplulukların rızası olmadan değiştirilemeyecekleri, dolayısıyla topluluk statülerinin yalnızca anayasa değişikliği yoluyla devlet için müdahale edilebilir bir norm olduğu, bununla birlikte statülerin anayasa değerinde olmadığı; ancak bunların anayasal norm düzeyinde olmamasının, diğer yasalarla ya da organik yasalarla eş norm düzeyinde olduğu anlamına da gelmediği; özerklik statülerinin anayasallık bloğunun bir parçası olduğu değerlendirmesinde bulunmaktadır. Bkz. Selin Esen Arnwine, **Ulus Devlet Modelleri ve İspanya Örneği**, basılmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2001, s. 203.

Anayasa Mahkemesi'ne anayasaya aykırılık başvurusu yapmak İspanya Anayasası'nın özerk toplulukların yasama organlarına verdiği yetkilidir.<sup>197</sup>

Özerk topluluklarda yürütme yetkisi, topluluk başkanına ve hükümet kuruluna aittir. Anayasanın 152/1. maddesinde topluluk başkanının topluluk meclisi üyeleri arasından ve topluluk meclisince seçileceği ve kral tarafından atanacağı hükme bağlanmıştır. Hükümet Kurul'u üyeleri de başkan tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Bir özerk topluluk anayasada ve yasalarda kendisine verilen görevleri yerine getirmediği ya da İspanya'nın genel çıkarına karşı ağır bir ihlal içinde bulunduğu takdirde merkezi hükümet, özerk topluluğun en üst temsilcisi olması sebebiyle, topluluk başkanından söz konusu görevlerin yerine getirilmesini talep edebilmektedir (md. 155). Özerk topluluk Başkanı ve Hükümet Kurulu üyelerinin, topluluk meclisi önünde siyasi sorumluluğu bulunmaktadır (md. 152/1).

Federalizmden farklı olarak üniter devletlerde yargının birliği söz konusudur. Yargı birliği bölgesel devletler için de esastır. Bu anlayışa paralel olarak, İspanya Anayasası'nın 117/5. maddesinde, İspanya'da mahkemelerin organizasyonu ve işleyişi bakımından yargılamanın birliği ilkesinin esas olduğu vurgulanmıştır.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> İspanya Anayasası özerk toplulukların yetki alanına giren konularla devletin münhasır yetki alanına giren konuları iki ayrı maddede belirtmektedir. Anayasa'nın 148. maddesinde sıralanan 22 konu bölgelerin yetki alanı içinde; 149.maddede belirtilen 32 konu ise devletin yetki alanı içinde yer almaktadır. Özerk topluluklar 148. maddede yer alan konuların hepsini ya da bir kısmını statülerinde belirleyerek kendi yetki alanları içinde kabul edebilmektedirler. Madde 149'un 3.fikrasına göre ise, Anayasa'nın açıkça devlete tanımadığı yetkiler, eğer statülerinde öngörülmüşse özerk topluluklar tarafından kullanılabilir ancak bu tür yetkiler statüde yer almıyorsa bunlar devlete ait yetkiler olarak kalmakta; bu alanlarda herhangi bir çatışma halinde devlet yasaları üstün sayılmaktadır. Bu yönde bkz. Josep M. Colomer, "Spain and Portugal: Rule by Party Leadership", ed. Josep M. Colomer, **Political Institutions in Europe**, 2nd Edition, London: Routledge, 2002, s. 196.

<sup>198</sup> İspanya'da yargı organı olarak Anayasa Mahkemesi'nin özerk topluluklar için önemi büyüktür. İspanya'da, özerk toplulukların yasa niteliğinde düzenleyici işlemleri Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tâbi olmaktadır (md. 153/c) İspanyol Anayasa'nın 161/2. maddesi hükümetin, Anayasa Mahkemesi'ne başvurarak özerk topluluk organları tarafından kabul edilen genel düzenleyici işlemler ve kararlar hakkında itirazda bulunabileceğini düzenlemektedir. Bu tür bir başvurunun yapılması, ilgili düzenleme ya da kararın askıya alınması sonucunu doğurmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin başvuru konusu düzenleme ya da kararın askıya alınmasını onayladığını veya askıya alınmayı kaldırdığını en geç beş ay içinde sonuçlandırması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin esas önemi, devlet ile özerk topluluklar ve özerk toplulukların kendi aralarındaki yetki çatışmalarının çözümü konusunda ortaya çıkmaktadır. İspanya Anayasası'nın 161/1. maddesine göre, bütün bu yetki çatışmaları da Anayasa Mahkemesi'nin yargı alanı içine girmektedir. Özellikle 1982-1989 yılları arasında özerk toplulukların, yetkilerinin devlet tarafından ihlal edildiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurması son derece sık yaşanmış; söz konusu Mahkeme'nin adeta bu başvurular altında ezildiği ifade edilmiştir. Bu yönde bkz. Jose M. Magone, **Contemporary Spanish Politics**, London: Routledge, 2004, s. 120.

İspanya monarşik ve parlamenter bir siyasal sisteme sahip bulunmaktadır<sup>199</sup> (md. 1/3). Yürütme organının bir kanadı kral, diğer kanadı başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Parlamenter sistemlerde devlet başkanı ister veraset kurallarına göre bu makama gelen bir kral ya da kraliçe olsun, ister parlamento tarafından seçilen bir kişi olsun, sembolik birtakım yetkilere sahip olmaktadır. İspanya Kralı da parlamenter sistemle bağdaşacak, sembolik nitelikte birtakım yetkilere sahip olup, yetki ve sorumluluk asıl olarak icrai yetkileri kullanan başbakan ve bakanlar kuruluna aittir. İspanya Kralı'nın devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkiler arasında, devletin birliğini ve devamlılığını temsil etmek, kurumların düzenli işleyişini hakemlik yaparak sağlamak ( md. 56/1), silahlı kuvvetler yüksek komutanlığı görevini yerine getirmek (md. 62/h) yer almaktadır. İspanya Kralı'nın güçlü atama yetkileri bulunmamaktadır; bununla birlikte, kralın başbakanı atamak (md. 62/d), başbakanın önerisi üzerine bakanları atamak ve görevinden almak (md. 62/e), özerk topluluklarının başkanlarını atamak (md. 152/1), resmi devlet görevlileri, büyükelçileri atamak (md. 63/a) gibi atama yetkileri bulunmaktadır. Kralın bunlardan başka kanunların onaylanıp yayınlanması (md. 62/a), anayasada belirtilen hallerde parlamentonun feshedilmesi, parlamentonun toplantıya çağırılması, meclis genel seçimlerinin ilan edilmesi (md. 62/b), anayasada belirtilen hallerde referandum yolunun işletilmesi (md. 62/c), Bakanlar Kurulunda alınmış kararların imzalanması<sup>200</sup> (md. 62/f), af yetkisi<sup>201</sup> (md. 62/i), gibi yetkileri de söz konusu olup bütün bu işlemleri başbakan ve ilgili bakanın karşı imzasına tabi olmaktadır. Böylece kralın yaptığı işlemlerden dolayı siyasi sorumluluğu söz konusu olmamakta (md. 56/3), bu işlemlerde sorumluluk başbakan ve ilgili bakana geçmektedir. Bununla birlikte, başbakanın atanmasına ve kralın parlamentoyu

---

<sup>199</sup> Prof. Dr. Necmi Yüzbaşıoğlu, parlamenter rejimlerin sorunsuz işlediği ülkelerin monarşiler olduğunu ileri sürmekte ve devlet başkanı-başbakan çatışması nedeniyle cumhuriyetlerin her birinde sorunlar yaşandığına dikkat çekmektedir. Prof. Dr. Yüzbaşıoğlu'na göre kral, parlamenter rejimler için ideal devlet başkanı modelidir, parlamenter rejimin ana yurdu olan İngiltere bu nedenle rejim sorunu yaşamamaktadır. Buna karşılık bazı Avrupa cumhuriyetleri özellikle İtalya, bitmek bilmeyen rejim tartışmaları ve arayışları ile gündeme gelmektedir. Bu yönde bkz. Necmi Yüzbaşıoğlu, "Siyasal Sistemler", **Türkiye Barolar Birliği, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara, 9-13 Ocak 2001, s. 336.

<sup>200</sup> Kralın tek başına kararname çıkarması söz konusu değildir.

<sup>201</sup> 1978 İspanya Anayasası, af kullanma yetkisini kanuna uygun olarak krala vermiştir (md. 62/i); Bununla birlikte, anayasanın aynı hükmünde söz konusu kanunun genel affa izin vermediği yönünde bir ifade yer almaktadır. İspanya Anayasası, kralın af yetkisinin bakanların cezai sorumluluğu hallerinde kullanılmasını da mutlak olarak yasaklamaktadır (md. 102/3).

feshetme yetkisine ilişkin işlemler Kongre Başkanının karşı imzasına tabi tutulmaktadır, böylece bu konudaki siyasi sorumluluk da Kongre Başkanına geçmektedir<sup>202</sup> (md. 64).

Hükümet başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar ile yasanın öngördüğü diğer üyelerden meydana gelmiştir (md. 98/1) ve devletin iç ve dış politikasını, askeri ve sivil yönetimini ve savunmasını yönetmekle görevlidir (md. 97).

Yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemlerin çoğunda yasama organının hükümeti güvensizlik oyu vermek suretiyle düşürebilme yetkisi karşısında, yürütme organının da yasama organı olan parlamentoyu feshetme yetkisi bulunmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı İspanya’da da kralın anayasada öngörülen hallerde parlamentoyu feshetme yetkisi bulunmaktadır (md. 62/b). Anayasa iki tür fesih yetkisi öngörmüştür. Bunlardan birincisi 115’inci maddede düzenlenen başbakanın önerisi üzerine fesihtir. İkincisi ise 99’uncu maddenin beşinci fıkrasında öngörülen “otomatik fesih”tir.

1978 İspanyol Anayasası’nın 99. maddesine göre, Temsilciler Meclisi’nin kralın önerdiği adaya üye tamsayısının salt çoğunluğu ile güven vermemesi halinde, 48 saat sonra önerilen adaya güven verilmesi için yeni bir oylama yapılmaktadır. Bu oylamada basit çoğunluk yeterli olmaktadır (md. 98/3). Önerilen adayın basit çoğunlukla da güven sağlayamaması halinde, aynı prosedür başka adaylar için uygulanmaktadır (md. 99/4). İki ay içinde hiçbir aday, güven oyu alamazsa, bu durumda kral, her iki meclisi de feshederek, yeni seçimlere gitmektedir (md. 99/5). Maddeden de anlaşılacağı üzere, söz konusu fesih hükümet krizlerine çözüm için öngörülmüş, sebebe bağlı bir fesihtir. Kral fesih ve yeni seçimlere gitme işlemini Temsilciler Meclisi’nin Başkanı’nın karşı imzasıyla gerçekleştirmektedir.

Kralın Anayasanın 115’inci maddesinde öngörülen fesih yetkisi başbakanın istemi üzerine kullanılabilen, başbakanın bu istemde bulunabilmesi için konuyu

---

<sup>202</sup> Eğer bir anayasa, karşı-imza kuralını genel olarak öngörmüş ve buna istisna getirmemiş ise, devlet başkanının başbakan atama işlemi de karşı-imza kuralına tâbi olmaktadır. Bu durumda devlet başkanının yeni başbakanı, ancak eski başbakanın karşı-imzasıyla atayabilmesi söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, eski başbakanın, yeni başbakanın atama işlemine karşı olması durumunda, eski başbakanın karşı-imza atmasının bazı sakıncaları olabilir. Gerçekleşebilecek olan bu gibi sakıncaların önüne geçmek için, 1978 İspanyol Anayasası’nda kralın başbakan atama işleminin Kongre Başkanı tarafından karşı-imzaya tabi tutulması gerektiği yönünde bir düzenleme öngörülmüştür.



Bakanlar Kurulunda görüşmesi gerekmekte, fesih istemi münhasıran başbakanın sorumluluğu altında bulunmaktadır. Böyle bir yetkinin kullanılması sonucunda Temsilciler Meclisi, Senato veya parlamento feshedilebilmektedir. Kralın fesih kararnamesinde seçim tarihi de yer almaktadır (md. 115/1). 1978 İspanyol Anayasası, hükûmete karşı bir güvensizlik önergesi verilmiş ise, başbakanın krala fesih teklifinde bulunamayacağını hükme bağlayarak başbakanın fesih istemi hakkını sınırlandırmıştır (md. 115/2). Ayrıca, 1978 İspanyol Anayasasına göre, 99'uncu maddenin 5'inci fıkrasında öngörülen düzenleme istisna olmak üzere, fesih hakkı bir yıllık bir dönem içinde iki defa kullanılamamaktadır (m.115/3).

## **2.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu**

İspanya parlamentosu (Cortes Generales), Temsilciler Meclisi (Congress) ve Senato (Senate) dan oluşmuştur (md. 66/1). Federal devletlerde ulusaltı birimleri (federe devletler) temsil eden Senato, bölgesel devletlerde bölgeler tarafından oluşturulmamaktadır. Egemenliğin tekliği ilkesi ulusal parlamentonun yapısında da söz konusudur.

### **2.b.1. Temsilciler Meclisi**

#### **2.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı**

Bütün ülkeyi temsil edecek olan Temsilciler Meclisi üyeleri genel, gizli, eşit, tek dereceli oy ve nispi temsil sistemine göre dört yıllık bir süre için seçilmektedirler. Anayasa, Temsilciler Meclisi üye sayısının en az 300 ve en fazla 400 olacağını hükme bağlamıştır.<sup>203</sup> Seçim çevreleri iller olup, Ceuta ve Melilla illeri de Temsilciler Meclisi'nde birer milletvekiliyle temsil edilmektedir (md. 68). Temsilciler Meclisi üyesi olan bir kimse aynı zamanda Senato ya da özerk topluluk yasama organı temsilcisi olamamaktadır (md. 67/1).

Temsilciler Meclisi seçimi, öncekinin görev süresininin sona ermesinden itibaren 30 ila 60 gün içinde gerçekleştirilmektedir. Bu şekilde oluşturulan Temsilciler Meclisi'nin seçimi izleyen 25 gün içinde toplanması gerekmektedir (md. 68/6).

Parlamento yılda iki kez olağan toplantı yapmakta, ilki eylül ayından aralık ayına kadar ve ikincisi de şubat ayından haziran ayına kadar sürmektedir (md. 73/1).

---

<sup>203</sup> 1985 tarihli İspanyol Seçim Kanunu ile Temsilciler Meclisi üye sayısı 350 olarak belirlenmiştir.

Bununla birlikte, hükümetin, Daimi Temsilciler Kurulu'nun<sup>204</sup> ya da meclislerden birinin salt çoğunluğunun isteği üzerine parlamento olağanüstü toplantı da yapabilmektedir. Olağanüstü toplantı gündemde yer alan konuların görüşülmesinden sonra sona ermektedir (md. 73/2). Temsilciler Meclisi'nde genel kural oturumların açık olarak yapılması olmakla birlikte, Temsilciler Meclisi üyelerinin salt çoğunluğunun kararıyla oturumlar kapalı olarak da gerçekleştirilebilmektedir (md. 80).

Temsilciler Meclisi'nde sürekli komisyonlar, yasama komisyonları ve yasama dışı komisyonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Temsilciler Meclisi'nde 17 adet yasama komisyonu bulunmaktadır. Yasama alanı dışındaki komisyonlar arasında Kurallar Komisyonu, Üyelerin Statüleri Komisyonu gibi komisyonlar yer almaktadır. Sürekli komisyonların yanı sıra, soruşturma komisyonu gibi geçici, özel "ad hoc" komisyonlar da yer almaktadır.

Temsilciler Meclisi üyeleri yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı güvencelerinden yararlanmakta, görevlerinin yerine getirilmesinde açıkladığı düşünceler ve verdiği oylardan dolayı kovuşturulamamakta; suçüstü hali istisna olmak üzere, bağlı oldukları meclisin müsadresi olmadan tutuklanamamaktadırlar (md. 71/1-2).<sup>205</sup>

Temsilciler Meclisi, başkanını kendi üyeleri arasından seçmekte (md. 72/2), kendi içtüzüğünü üyelerinin salt çoğunluğuyla kabul edip değiştirebilmekte ve kendi bütçesini de kendisi kabul etmektedir (md. 72/1). Temsilciler Meclisi'nde kararlar, anayasada başkaca bir yeter sayı öngörülmediği takdirde, mecliste hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile alınmaktadır (md. 79).

---

<sup>204</sup> Daimi Temsilciler Kurulu (Permanent Deputation), Meclis Başkanı ve parlamentodaki oranlarına göre grup temsilcilerinden oluşmaktadır. Kurulda iki başkan yardımcısı ve iki kâtip üye bulunmaktadır. Başkan, iki meclis grubu veya üyelerinin beşte biri tarafından toplantıya çağrılan bu Kurul meclis tatilde iken feshedilmişse veya görev süresi dolmuşsa, meclisin bazı yetkilerini kullanmaktadır. Seçimlerin ardından yeni oluşan meclis, varsa ara dönemde alınmış kararlar konusunda bilgilendirilmektedir. Kurulun çalışma usulü ve toplantı düzeni içtüzükte Genel Kurul için koyulmuş kurallara tabidir. Kurulun sınırlı yetkilere sahip mini bir meclis hüviyetinde olduğu ileri sürülmektedir. Bu yönde bkz. İrfan Neziroğlu, "İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları", **Yasama Dergisi**, Sayı 1, Nisan- Mayıs- Haziran 2006, s. 133.

<sup>205</sup> Michael T. Newton & Peter J. Donaghy, **Institutions of Modern Spain: A Political and Economic Guide**, New York: Cambridge University Press, 1997, s. 48.

### 2.b.1.2. Temsilciler Meclisi'nin Yetkileri

Anayasa'nın 87. maddesine göre, hükümet, Temsilciler Meclisi ve Senato kanun önerisi verebilmektedir. Bununla birlikte, topluluk meclisleri de hükümetten bir konu hakkında kanun tasarısı hazırlamasını isteyebilmektedirler. Aynı şekilde bir topluluk meclisi Temsilciler Meclisi'nin Başkanlık Divanı'na bir kanun önerisi için istemde bulunabilmektedir. Bu durumda topluluk meclisinin üyeleri bu istemlerini parlamentoda savunmaktadırlar. Bunlardan başka en az 500.000 imza bulunması koşuluyla halk da kanun önerisi verme hakkına sahip bulunmaktadır; ancak halk tarafından verilebilecek olan kanun önerileri konu itibarıyla sınırlandırılmıştır. Buna göre, organik kanunlar, uluslararası meseleler, vergi ve af konuları hakkında halkın kanun önerme yetkisi bulunmamaktadır (md. 87).

Anayasanın 81/1. maddesinde özel bir kanun türü olan organik kanunlardan bahsedilmekte, organik kanunların, temel hak ve kamu özgürlüklerinin geliştirilmesi, özerk toplulukların statülerinin yapılması, genel seçimlerin düzenlenmesine ilişkin konuları içerdiği ifade edilmektedir.<sup>206</sup> Temsilciler Meclisi'nin kabul ettiği bir olağan ya da organik kanun, daha sonra görüşülmek üzere Senato'ya gönderilmektedir (md. 90/1). Senato'nun kendisine gönderilen bu kanunu iki ay içinde<sup>207</sup> reddetmesi ya da değiştirerek kabul etmesi halinde, Temsilciler Meclisi'nin Senato'nun söz konusu kanun üzerindeki vetosunu aşarak kendi metninin kabul edilmesi için salt çoğunlukla karar alması yeterli olmaktadır. Senato'nun kendisine gönderilen kanunu iki ay içinde görüşerek karara bağlayamaması halinde, Temsilciler Meclisi basit çoğunlukla kendi metnini kabul edebilmektedir<sup>208</sup> (md. 90/2). Olağan kanunlardan farklı olarak, organik kanunların kabul edilmesi, değiştirilmesi ve kaldırılması için kanun tasarısı ya da teklifinin tümü üzerinde yapılan son oylamada Temsilciler Meclisi'nin salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir (md. 81/2).<sup>209</sup> Parlamento tarafından kabul edilen kanunlar kral tarafından onaylanarak yayımlanmaktadır (md. 91). Siyasal kararlarla ilgili olarak danışma amaçlı halkoylamasına gidilebilmektedir. Halkoylaması

<sup>206</sup> Aynı yönde bkz. John Gibbons, **Spanish Politics Today**, Manchester: Manchester University Press, 1999, s. 69.

<sup>207</sup> Bu iki aylık görüşme süresi, ivedilik halinde 20 güne indirilebilmektedir (md. 90/3).

<sup>208</sup> Meg Russell, **Reforming The House of Lords: Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 37.

<sup>209</sup> Francisco Rubio Llorente, "Constitutional Review and Legislation in Spain", **Constitutional Review and Legislation An International Comparison**, ed. Christine Landfried, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden, 1988, s. 132.

Temsilciler Meclisi'nin önerisi üzerine kral tarafından ilan edilmektedir (md. 92). Bütçe kanun tasarıları öncelikle Temsilciler Meclisi'nde görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır (md. 134/3). Bütçe kanunları hakkında son sözü söyleme yetkisi tıpkı diğer kanunlarda olduğu gibi Temsilciler Meclisi'ne aittir.<sup>210</sup>

Bölgeli devletlerdeki özerk yönetimler ile, federal devletin federe yönetimleri arasındaki önemli farklardan biri de, yetkilerin güvencesi konusunda kendisini göstermektedir. Federal sistemde, yetki bölüşümüne ilişkin kurallar anayasa ile belirlenmekte ve yönetimlerden biri tarafından tek yanlı olarak değiştirilememektedir. Buna karşılık, bölgeli devlette özerk yönetimlerin yetkileri, organik bir yasa ile düzenlenmektedir. İtalya ve İspanya örneklerinde olduğu gibi, anayasal güvence söz konusu olsa bile, merkezi yönetim tek yanlı bir işlemle yetki bölüşümüne ilişkin anayasa hükümlerini değiştirebilmektedir.

İspanya'da anayasa değişikliği sürecine özerk topluluklar doğrudan katılamamaktadırlar. Anayasa değişikliği hakkında kanun önerme yetkisi de kanunlarda olduğu gibi hükümet, Temsilciler Meclisi ya da Senato'ya tanınmıştır. Bununla birlikte, özerk toplulukların meclisleri de hükümetten anayasa değişikliğini benimsemesini talep edebilmekte ya da başkanlık divanına teklifi gönderebilmektedirler (md. 166). Anayasa değişiklikleri her iki meclisin beşte üçünün oyuyla kabul edilmektedir; ancak anayasa değişikliği hakkında kanun üzerinde meclislerin anlaşamamaları durumunda, her iki meclisten eşit sayıda milletvekili ve senatörden oluşan bir karma komisyon kurulmaktadır. Karma komisyonun hazırlayacağı metin Senato'nun salt çoğunluğu ve Temsilciler Meclisi'nin üçte ikisinin onayıyla kabul edilmektedir. Anayasa değişikliği hakkında kanun kabul edilmesinden itibaren on gün içinde milletvekilleri ve senatörlerin onda birinin talebi üzerine halkoylamasına sunulabilmektedir (md. 167).

Hükümetin yalnızca Temsilciler Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır (md. 108). İspanyol Anayasası, parlamenter demokrasilerin hükümet istikrarsızlıkları ile tehdit edilmesini önleyecek bir yöntem olarak Alman ve Polonya Anayasaları tarafından da benimsenmiş olan kurucu güvensizlik oyu kurumunu düzenlemiştir. Buna göre hükümetin düşürülebilmesi yeni başbakanın seçilmesine

---

<sup>210</sup> Russell, *age*, s.37.

bağlı olmaktadır. İspanyol Anayasası'nın 113. maddesine göre, Temsilciler Meclisi üyelerinin en az onda biri tarafından imzalanması ve üye sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gereken güvensizlik önergesinde yeni başbakan adayının gösterilmesi gerekmektedir. 114. maddeye göre, bu önerge kabul edildiği takdirde kral, önergede aday gösterilen kişiyi başbakan olarak atamak zorundadır.<sup>211</sup> Temsilciler Meclisi soru, meclis soruşturması, meclis araştırması gibi başkaca araçlarla da hükümeti denetleyebilmektedir.

İspanyol Anayasasına göre sıkıyönetim hali hükümetin önerisi üzerine Temsilciler Meclisi' nin salt çoğunluğunun oyuyla (md. 116/4), olağanüstü hâl ise Temsilciler Meclisi' nin izni alındıktan sonra Hükümet tarafından ilan edilmektedir (md. 116/3).

İspanyol Anayasası'nın 159/1. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi üyelerinin 12'sinin 4'ü Temsilciler Meclisi'nin beşte üç çoğunluğuyla seçilip, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca, Temsilciler Meclisi'nin 50 üyesi kanunların anayasaya uygunluk denetimini gerçekleştirmek üzere Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmektedir (md. 162/1).

## **2.b.2. Senato**

### **2.b.2.1. Senato'nun Yapısı**

Teritoryal temsili sağlayan Senato üyeleri genel, gizli, eşit, tek dereceli oyla dört yıllık bir süre için seçilmektedirler. Toplam 264 senatör bulunup, bunların 208'i basit çoğunluk sistemine göre doğrudan seçilirken, geri kalan 56 üye de 17 özerk topluluk tarafından dolaylı olarak seçilmektedir.<sup>212</sup> Her il dört senatör, her özerk topluluk en az bir senatör seçmekte ayrıca toplulukta yaşayan her bir milyon kişi için de bir senatör daha seçilmektedir. Ceuta ve Melilla illeri de Senato'da ikişer üyeyle temsil edilmektedir (md. 69). Senato üyesi olan bir kimse aynı zamanda Temsilciler Meclisi'ne de üye olamamaktadır (md. 67/1).

---

<sup>211</sup> Josep M. Colomer, "Spain and Portugal: Rule by Party Leadership", ed. Josep M. Colomer, **Political Institutions in Europe**, 2nd Edition, London: Routledge, 2002, s. 188.

<sup>212</sup> Bu yönde bkz. [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2294\\_A.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2294_A.htm)

Senato'nun görev süresi de Temsilciler Meclisi gibi dört yıl olup, bu süre Senato'nun feshedilmesi halinde daha önce de sona erebilmektedir (md. 69/6).

Parlamento yılda iki kez olağan toplantı yapmakta, ilki eylül ayından aralık ayına kadar ve ikincisi de şubat ayından haziran ayına kadar sürmektedir (md. 73/1). Bununla birlikte, hükümetin, Daimi Temsilciler Kurulu'nun ya da meclislerden birinin mutlak çoğunluğunun isteği üzerine parlamento olağanüstü toplantı da yapabilmektedir. Olağanüstü toplantı gündemde yer alan konuların görüşülmesinden sonra sona ermektedir (md. 73/2). Temsilciler Meclisi'nde genel kural oturumların açık olarak yapılması olmakla birlikte, Temsilciler Meclisi üyelerinin salt çoğunluğunun kararıyla oturumlar kapalı olarak da yapılabilmektedir (md. 80).

Senato'da da sürekli komisyonlar, yasama komisyonları ve yasama dışı komisyonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Senato'da 21 adet yasama komisyonu, 6 adet yasama dışı komisyon bulunmaktadır. Yasama alanı dışındaki komisyonlar arasında Kurallar Komisyonu, Dilekçe Komisyonu, Üyelerin Statüleri Komisyonu gibi komisyonlar yer almaktadır. Sürekli komisyonların yanında, Senato'da soruşturma komisyonu gibi geçici "ad hoc" komisyonlar da yer almaktadır.<sup>213</sup>

Senato üyeleri yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı güvencelerinden yararlanmakta, görevlerinin yerine getirilmesinde açıkladığı düşünceler ve verdiği oylardan dolayı kovuşturulamamakta; suçüstü hali istisna olmak üzere, bağlı oldukları meclisin müsadresi olmadan tutuklanamamaktadırlar (md. 71/1-2).<sup>214</sup>

Senato Başkanı Senato üyeleri arasından seçilmekte (md. 72/2), kendi içtüzüğünü üyelerinin mutlak çoğunluğuyla kabul edip değiştirebilmekte ve kendi bütçesini de kendisi kabul etmektedir (md. 72/1). Temsilciler Meclisi'nde kararlar, anayasada başkaca bir yeter sayı öngörülmediği takdirde, mecliste hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile alınmaktadır (md. 79).

---

<sup>213</sup> Komisyonlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. The Committees, [http://www.senado.es/legis9/comyponen\\_i/index.html](http://www.senado.es/legis9/comyponen_i/index.html), erişim tarihi, 27.06.2008.

<sup>214</sup> Michael T. Newton & Peter J. Donaghy, **Institutions of Modern Spain: A Political and Economic Guide**, New York: Cambridge University Press, 1997, s. 48.

### 2.b.2.2. Senato'nun Yetkileri

Anayasa'nın 87. maddesine göre, hükümete, Temsilciler Meclisi'ne, en az 500.000 İspanyol vatandaşına tanınmış olan kanun önerme yetkisi Senato'ya da verilmiştir. Bununla birlikte, topluluk meclisleri de hükümetten bir konu hakkında kanun tasarısı hazırlamasını isteyebilmektedirler. Aynı şekilde bir topluluk meclisi Temsilciler Meclisi'nin Başkanlık Divanı'na bir kanun önerisi için istemde bulunabilmektedir. Bu durumda topluluk meclisi üyeleri bu istemlerini parlamentoda savunmaktadırlar. Temsilciler Meclisi'nin kabul ettiği bir olağan ya da organik kanun, daha sonra görüşülmek üzere Senato'ya gönderilmektedir (md. 90/1). Senato'nun kendisine gönderilen bu kanunu iki ay içinde<sup>215</sup> reddetmesi ya da değiştirerek kabul etmesi halinde, Temsilciler Meclisi'nin Senato'nun söz konusu kanun üzerindeki vetosunu aşarak kendi metninin kabul edilmesi için salt çoğunlukla karar alması yeterli olmaktadır. Senato'nun kendisine gönderilen kanunu iki ay içinde görüşerek karara bağlayamaması halinde, Temsilciler Meclisi basit çoğunlukla kendi metnini kabul edebilmektedir (md. 90/2). Söz konusu hükümden de anlaşılacağı gibi, Senato'nun kanunlar üzerinde mutlak ya da güçleştirici bir veto yetkisi söz konusu olmayıp, yalnızca iki ay süreyle sınırlı olmak üzere geciktirici bir veto yetkisi söz konusudur. Bütçe kanunları hakkında da Senato'nun herhangi bir ağırlığı bulunmayıp, son sözü söyleme yetkisi tıpkı diğer kanunlarda olduğu gibi Temsilciler Meclisi'ne aittir. Parlamento tarafından kabul edilen kanunlar kral tarafından onaylanarak yayımlanmaktadır (md. 91)

Anayasa'nın 166. maddesi gereğince Senato üyelerinin de anayasa değişikliği hakkında kanun önerisinde bulunma yetkisi bulunmaktadır. Anayasa değişiklikleri her iki meclisin beşte üçünün oyuyla kabul edilmektedir; ancak anayasa değişikliği hakkında kanun üzerinde meclislerin anlaşamamaları durumunda, her iki meclisten eşit sayıda milletvekili ve senatörden oluşan bir karma komisyon kurulmaktadır. Karma komisyonun hazırlayacağı metin Senato'nun salt çoğunluğu ve Temsilciler Meclisi'nin üçte ikisinin onayıyla kabul edilebilmektedir. Anayasa değişikliği hakkında kanun kabul edilmesinden itibaren on gün içinde milletvekilleri ve senatörlerin onda birinin talebi üzerine halkoylamasına sunulabilmektedir (md. 167).

---

<sup>215</sup> Bu iki aylık görüşme süresi, ivedilik halinde 20 güne indirilebilmektedir (md. 90/3).

Meclislerin anayasa değişikliği hakkında kanun önerisi üzerinde anlaşamamaları neticesinde uzlaşmayı sağlamak üzere oluşturulan Karma Komisyonun hazırlayacağı metnin Senato tarafından salt çoğunlukla kabul edilebildiği halde, Temsilciler Meclisi tarafından ancak nitelikli çoğunlukla kabul edilebilmesi, Temsilciler Meclisi'nin anayasa değişiklikleri konusundaki belirleyici konumunun bir göstergesidir.

Anayasa'nın 108. maddesi gereğince hükümetin yalnızca Temsilciler Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır; dolayısıyla Senato hükümetin denetlenmesindeki en etkin yol olan güven oylaması yoluna başvuramamaktadır. Bununla birlikte soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması gibi diğer araçlarla hükümeti denetleyebilmektedir.<sup>216</sup>

İspanyol Anayasası'nın 159/1. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi üyelerinin 12'sinin 4'ü Senato'nun beşte üç çoğunluğuyla seçilip, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca, Senato'nun 50 üyesi kanunların anayasaya uygunluk denetimini gerçekleştirmek üzere Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmektedir (md. 162/1).

Yasama organlarının en temel yetkileri arasında yer alan kanunların kabul edilmesi, anayasa değişiklikleri, hükümetin denetlenmesi, bütçenin kabul edilmesi konularında Temsilciler Meclisi ve Senato'nun sahip olduğu yetkiler karşılaştırılacak olursa, Senato'nun yasama sürecinde etkin olamadığı sonucuna varılabilir.

Senato, Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilen fakat kendisinin benimsemediği bir kanunun Temsilciler Meclisi tarafından çıkarılmasını mutlak olarak engelleyememekte ve hatta güçleştirememekte, yalnızca iki ay süreyle sınırlı olarak geciktirebilmektedir. Benzer şekilde Senato'nun bütçe kanunlarının kabul edilmesinde de hiçbir ağırlığı bulunmamaktadır.

Hatırlanacağı üzere, bölgesel devletlerde tıpkı federalizmde olduğu gibi anayasa büyük öneme sahiptir. Bölge yönetimlerinin kuruluşu, yönetsel ve yasamaya ilişkin yetkileri anayasada yer almaktadır. Bölgelerin özerkliklerinin güvence altına alınması da anayasa ile sağlanmaktadır. Bu nedenle yerel toplulukların genel

---

<sup>216</sup> Elisa Roller, "Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?", **West European Politics**, Vol. 25, No. 4, 2002, s. 78.



iradesinin önem kazandığı konulardan birisi anayasa değişiklikleridir. Federal devletlerde federe unsurlar federal anayasanın değiştirilmesi sürecinde yer almaktadırlar. Bununla birlikte İspanya’da özerk toplulukların meclisleri hükümetten anayasa değişikliğini benimsemesini talep edebilmekte ya da başkanlık divanına teklif götürebilmektedir; ancak özerk topluluklar anayasa değişikliği sürecine doğrudan katılamamaktadırlar. Ayrıca, her ne kadar anayasa değişikliklerinin kabul edilmesi için her iki meclisin beşte üç çoğunluğunun oyu gerekmektedirse de, meclislerin anayasa değişikliği hakkında kanun üzerinde anlaşamamaları halinde, uzlaşmayı sağlamak üzere her iki meclisin eşit üyelerinden meydana gelecek bir Karma Komisyon oluşturulmakta ve Karma Komisyonun hazırlayacağı metin Temsilciler Meclisi tarafından ancak üçte iki nitelikli çoğunlukla kabul edilebilmekte, bununla birlikte Senato tarafından salt çoğunlukla kabul edilebilmesi mümkün olabilmektedir. Bu da anayasa değişikliği sürecinde ağırlığın Temsilciler Meclisi’nde olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Senato, hükümeti denetleme yolları arasında yer alan en güçlü araç olan güvenoylaması yoluna başvuramamakta, hükümetin yalnızca Temsilciler Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır.

Bütün bu değerlendirmeden yola çıkılarak İspanya’da aşırı asimetrik bir çift meclisli yapılanmanın söz konusu olduğu ileri sürülebilir.<sup>217</sup>

İspanya Senatosu üyelerinin 56’sı özerk topluluklar tarafından dolaylı olarak seçilmekle birlikte, geri kalan 208’i basit çoğunluk sistemine göre doğrudan doğruya seçmenler tarafından ve Temsilciler Meclisi’nde uygulanandan farklı bir seçim sistemine göre seçilmektedir. Bu da senatonun demokratik meşruluğunu arttırmaktadır. Meclislerin meşruluk dereceleri ile sahip olduğu yetkiler arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu dikkate alınacak olursa, özerk toplulukları temsil etmek amacıyla öngörülmuş bir ikinci meclis olan İspanya Senatosu’nun sahip olduğu yetkilerin artırılması düşünülebilirdi. Nitekim günümüzde, İspanya

---

<sup>217</sup> Bu yönde bkz. Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, “Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass Publishers, 2001, s. 42; ayrıca bkz. Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydışmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun & Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz s. 185; Josep M. Colomer, “Spain and Portugal: Rule by Party Leadership”, **Political Institutions in Europe**, ed. Josep M. Colomer, 2nd Edition, London: Routledge, 2002, s.186; Roller, **age**, s.79.

Senatosu'nun esas olarak toplulukların temsilini sağlamak üzere oluşturulmasına rağmen, bu işlevi yerine getirebilmek için gerekli olan yetkilere sahip olmadığı, zaman içinde Senato'nun güçsüzlüğü meselesinin daha aşikar hale geldiği ve bu yönde birtakım düzenlemeler yapılması gerektiği ileri sürülmekte, Senato'nun özerk toplulukları temsil etme gücünün ve yetkilerinin artırılması yönünde talepler gelmektedir.<sup>218</sup> Bu talepler arasında Senato seçimlerinde il seçim çevresi esasının kaldırılıp, senatörlerin doğrudan özerk toplulukların halkı tarafından ya da topluluk parlamentoları tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmesi, Senato'nun özerklikle ilgili konularda uzmanlaşması gibi konular yer almaktadır.<sup>219</sup>

### 3. İTALYA

#### 3.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış

Üniter ve bölgesel devletlerin ortak özelliği olan devletin tekliği ve bölünmezliği ve buna bağlı olarak egemenliğin bölünmezliği ilkesi, İtalyan Anayasası'nda da yer almaktadır (md. 1/2, md. 5). Bununla birlikte, tıpkı İspanya'da olduğu gibi İtalya'da da egemenliğin tekliği ilkesi, bölgelere siyasal özerklik hakkı tanınmasına engel teşkil etmemektedir. Nitekim devletin bölgesel özerklikleri tanıyacağı ve gerçekleştirmelerini kolaylaştıracağı anayasanın 5. maddesinde hükme bağlanmıştır.

İtalya'da siyasal yerinden yönetim kuruluşları bölgelerdir.<sup>220</sup> Tıpkı İspanya Anayasası'nda olduğu gibi, İtalya'da da bölgeler anayasal güvenceye sahiptir.

---

<sup>218</sup> Meg Russell, "The Territorial Role of Second Chambers", **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass Publishers, 2001, s.114; ayrıca bkz. Michael T. Newton & Peter J. Donaghy, **Institutions of Modern Spain: A Political and Economic Guide**, New York: Cambridge University Press, 1997, s. 48.

<sup>219</sup> Bu yönde bkz. Selin Esen Arnwine, **Ulus Devlet Modelleri ve İspanya Örneği**, basılmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2001, s. 120; benzer şekilde bkz. John Gibbons, **Spanish Politics Today**, Manchester: Manchester University Press, 1999, s. 68; Elisa Roller, "Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?", **West European Politics**, Vol. 25, No. 4, 2002, s. 82.

<sup>220</sup> İtalya'da bölgeler özel ve olağan bölgeler olarak ikiye ayrılmıştır. İtalyan Anayasası'nın 116. maddesinde özel bölgeler, 131. maddesinde de olağan bölgeler sayılmıştır. Özel bölgeler beş adet olup, yasama yetkilerinin genişliği, statülerinin anayasal niteliği bakımından olağan bölgelerden ayrılmaktadır. Özel bölgelerin statüleri anayasal değerinde yasalar olarak kabul edilirken, olağan bölgelerin statüleri olağan yasalarla eş düzeydedir. Özel bölgeleri olağan bölgelerden ayıran diğer bir

Bununla birlikte İtalyan bölgeselleşmesinin kaynağında kültürel veya etnik farklılıkların idari yapıya yansıtılması amacından çok yerinden yönetimi ve yerel özerklikleri güçlendirme isteğinin bulunduğu, bunun sonucu olarak genelde bölgelerin sınırlarının da etnik ve kültürel farklılıklar temelinde değil, idari sınırlar esas alınarak çizildiği kabul edilmektedir.<sup>221</sup> İtalya’da bölgelere tanınan siyasi özerkliğin bir sonucu olarak, bu bölgelerin kendi yasama ve yürütme organları bulunmaktadır. Bununla birlikte bölgelerin özerkliklerinin yaşama geçebilmesi için bölgelerin iç kurumsal yapılarını, işleyişini, bölge organlarının yetkilerini düzenleyen, bu anlamda bölgelerin anayasası niteliğinde olan statülerinin hazırlanması gerekmektedir. İtalya’da bölgelerin statülerinin kabul edilmesi ve değiştirilmesi Bölge Konseyi (Bölge Meclisi) nin çıkaracağı bir kanun ile gerçekleşmektedir. Bu kanunun en az iki ay arayla iki kez oylanması ve Bölge Konseyi üyelerinin çoğunluğunca kabul edilmesi gerekmektedir. Kanunun yayımlanmasından itibaren 30 gün içinde merkezi hükümet bu statünün Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi için Anayasa Mahkemesi’ne başvurabilmektedir.<sup>222</sup>

Yasama işlevi Bölge Konseyi tarafından yerine getirilmektedir. Bölge Konseyi ulusal parlamentoya kanun teklifi sunabilmektedir ( md. 121). Bölge halkı tarafından doğrudan beş yıllığına seçilen Bölge Konseyi’nin yasama yetkisinin alanı anayasanın 117. maddesinde düzenlenmiş olup, söz konusu madde bölgesel yasama yetkisini sınırlamamış, anayasa çerçevesinde diğer yasalarla yetkilendirmenin mümkün olabileceğini belirtmiştir. Bununla birlikte, birinci fıkrasında bu yasama yetkisinin devlet yasaları ile belirlenen ilkeler çerçevesinde kullanılabileceğini ve ulusal kanunlarla diğer bölgelerin yararlarını ihlal etmemesi gerektiğini hükme bağlamıştır. Bölgesel kanunlar Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir.<sup>223</sup>

---

fark da özel bölgelere tanınan mali özerkliğin olağan bölgelerden daha geniş olmasıdır. Bu yönde bkz. David Hine, **Governing Italy**, Oxford: Clarendon Press, 1993, s. 339.

<sup>221</sup> Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 1. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık, 1997, s. 258.

<sup>222</sup> Statünün yayımlanmasından itibaren üç ay içinde bölge seçmenlerinin ellide biri ya da Bölge Kurulu üyelerinin beşte biri statünün referandumuna sunulmasını isteyebilir. Bu durumda statünün yürürlüğe girmesi, referandumda geçerli oyların çoğunluğuyla kabul edilmesine bağlıdır (md.123/3). Bu yönde ayrıca bkz. Naz Çavuşoğlu, “Bölgeli Devlette Egemenlik/Yetki Paylaşımı”, **e- akademi (Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi)**, Sayı 4, Haziran 2002, p. 12.

<sup>223</sup>Ulusal yasama yetkisi ile bölgesel yasama yetkisinin alanları konusunda çıkabilecek anlaşmazlıkların çözümü konusunda da Anayasa Mahkemesi yetkilidir. Mahkeme, gerek devlet ve gerekse bölgeler tarafından çıkarılan kanunların Anayasaya uygunluklarıyla ilgili uyuşmazlıkları, devlet ile bölge ve bölgelerin kendi aralarındaki yetki anlaşmazlıklarını çözmeye yetkili bir organ

İtalyan Anayasası'nın 127. maddesine göre, Bölge Konseyi tarafından kabul edilen kanunlar öncelikle hükümet komiserinin önüne gelmektedir. Hükümet komiseri önüne gelen kanunu otuz gün içinde onaylamakta ya da reddetmektedir. Onay verilen kanun on gün içinde bölge başkanı tarafından yayımlanmakta, yayımından itibaren 15 gün içinde de yürürlüğe girmektedir. Merkezi hükümetin söz konusu kanunun bölgenin yetkisini aşarak çıkarıldığına ya da ulusal veya başka bölgelerin yararlarıyla çatıştığına karar vermesi halinde, söz konusu kanun otuz gün içinde Bölge Konseyi'ne geri gönderilmektedir. Bölge Konseyi aynı kanunu salt çoğunluğuyla kabul ettiği takdirde, hükümet ya kanuna ilişkin itirazını geri çekmekte ya da hukukilik denetimi için Anayasa Mahkemesi'ne gönderebilmektedir. Görüldüğü üzere, İtalya'da bölgelerin yasama yetkisi üzerinde federalizmde görülmeyen düzeyde merkezi denetim söz konusudur.

Bölgelerin yürütme işlevi bölge hükümeti ile bölge başkanı tarafından yerine getirilmektedir. Bölge hükümeti başkanı, bölge statüsü başkaca bir seçim şekli öngörmediği sürece, bölgede yapılacak genel ve tek dereceli seçim sonucunda belirlenmektedir. Bölge hükümeti üyelerini atama ve görevden alma yetkisi başkana aittir (md. 122/5). Bölge başkanı bölgeyi temsil etmekte, bölge yasalarını ve düzenlemelerini yayınlamakta, merkezi hükümetin talimatları doğrultusunda devlet tarafından bölgeye verilen yönetsel görevleri yerine getirmektedir (md. 121/4).

İtalya'da parlamenter hükümet sistemi söz konusudur. Yürütme organının bir kanadı cumhurbaşkanı, diğer kanadı başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı yedi yıl için seçilmektedir. Bu sürenin bitiminden otuz gün önce, Temsilciler Meclisi Başkanı, yeni cumhurbaşkanını seçmek üzere parlamento ve bölge delegelerini birleşik toplantıya çağırılmaktadır. Meclisler feshedilmiş ya da sürelerinin bitmesine üç aydan daha az bir zaman kalmışsa, seçim yeni meclislerin toplanmasını izleyen onbeş gün içinde yapılmaktadır. Bu aradaki sürede görev başında bulunan cumhurbaşkanının yetkileri uzatılmaktadır (md. 85).

Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, sembolik birtakım yetkilere sahip olmaktadır. İtalya devlet başkanı da parlamenter sistemle bağdaşan, sembolik

---

olarak İtalya siyasi hayatında önemli bir rol oynamaktadır. Bu yönde bkz William J. Nardini, "Passive Activism and the Limits of Judicial Self-Restraint: Lessons for America from the Italian Constitutional Court", **Seton Hall Law Review**, Vol. 30, No. 1, 1999-2000, s. 6.

nitelikte birtakım yetkilere sahip olup, yetki ve sorumluluk asıl olarak icrai yetkileri kullanan başbakan ve bakanlar kuruluna aittir. İtalya devlet başkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkiler arasında, devletin birliğini ve devamlılığını temsil etmek, silahlı kuvvetler yüksek komutanlığı görevini yerine getirmek yer almaktadır. İtalya devlet başkanının güçlü atama yetkileri bulunmamaktadır; bununla birlikte, devlet başkanının başbakanı, başbakanın önerisi üzerine bakanları, resmi devlet görevlileri ve büyükelçileri atamak gibi atama yetkileri bulunmaktadır. Devlet başkanının bunlardan başka kanunların onaylanıp yayınlanması, parlamentonun toplantıya çağırılması, meclis genel seçimlerinin ilan edilmesi (md. 62/b), anayasada belirtilen hallerde referandum yolunun işletilmesi (md. 62/c), bakanlar kurulunda alınmış kararnamelerin imzalanması, özel af ilan edilmesi gibi yetkileri de söz konusu olup (md. 87), bütün bu işlemleri başbakan ve ilgili bakanın karşı imzasına tabi olmaktadır. Böylece devlet başkanının yaptığı işlemlerden dolayı siyasi sorumluluğu söz konusu olmamakta, bu işlemlerin sorumluluğu başbakan ve ilgili bakana geçmektedir (md. 89-90).

Hükümet başbakan ve bakanlardan meydana gelmiştir (md. 92). Başbakan hükümetin genel siyasetini yönetir ve bunun yürütülmesinden sorumludur. Bakanlar, bakanlar kurulunun yapacağı işlemlerden ortaklaşa ve kendi bakanlıklarına ilişkin işlemlerden de tek başlarına sorumludurlar (md. 95).

Yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemlerin çoğunda yasama organının hükümeti güvensizlik oyu vermek suretiyle düşürebilme yetkisi karşısında, yürütme organının da yasama organı olan parlamentoyu feshetme yetkisi bulunmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı İtalya'da da devlet başkanının parlamentoyu feshetme yetkisi bulunmaktadır (md. 88/1). İtalya'da devlet başkanının fesih yetkisi İspanya'da olduğu gibi, sebebe bağlı bir fesih yetkisi olmamakla birlikte, cumhurbaşkanının görevinin son altı aylık süresi içinde fesih yetkisini kullanamayacağı öngörülme suretiyle, cumhurbaşkanının söz konusu yetkisi sınırlandırılmıştır (md. 88/2).

### **3.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu**

İtalya parlamentosu Temsilciler Meclisi (House of Representatives) ve Senato (Senate) dan oluşmuştur (md. 55). Federal devletlerde federe unsurları temsil eden Senato, bölgesel devletlerde bölgeler tarafından oluşturulmamaktadır. Egemenliğin

teklifi ilkesi ulusal parlamento yapısında da söz konusudur. Nitekim, İtalya'da senato bölge esasına göre oluşturulmakla birlikte senatörler bütün ülkeyi temsil etmektedirler.

### **3.b.1. Temsilciler Meclisi**

#### **3.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı**

İtalya'da 1993 yılından beri Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin dörtte biri nisbi temsil, dörtte üçü tek isimli tek turlu çoğunluk esasına göre seçilmekteydi. Böylece her iki meclisin %75 lik çoğunluğu dar bölge sistemiyle tek turlu olarak belirlenmekteydi;<sup>224</sup> ancak, 2006 yılının Ocak ayında İtalyan Seçim Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle her iki meclisin tamamen nispi temsil esasına göre seçilmesi düzenlemesi getirilmiştir.<sup>225</sup>

Temsilciler Meclisi üyesi olabilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir (md. 56/3). 630 üyeden meydana gelen Temsilciler Meclisi'nin görev süresi beş yıl olup, bu süre ancak kanunla ve yalnızca savaş halinde uzatılabilmektedir (md. 60). Temsilciler Meclisi üyeliğine seçilmeye engel haller ve bu görevle bağdaşmayacak haller kanunla belirlenmektedir. Temsilciler Meclisi üyeleri aynı zamanda Senato'ya da üye olamamaktadırlar (md. 65).

Temsilciler Meclisi üyeleri görevlerini yaptıkları sırada ileri sürdükleri düşüncelerinden veya verdikleri oylardan dolayı kovuşturulamazlar. Hiçbir üye, mensup olduğu meclisin izni olmadan cezai kovuşturmaya tabii tutulamaz; tutuklanamaz ya da herhangi bir şekilde kişisel hürriyetinden yoksun bırakılmaz, üstü ya da ikametgahı aranmaz. Ancak suçüstü hali bu hükmün dışındadır. Kesinleşmiş de olsa, bir hükmün yerine getirilmesinde Temsilciler Meclisi üyesini tutuklamak ya da tutukluluğunu sürdürmek için mensup olduğu meclisin izni alınmak durumundadır (md. 68).

Temsilciler Meclisi seçimi, öncekinin görev süresinin sona ermesinden başlayarak yetmiş gün içinde yapılmaktadır. Yeni meclis toplanmadığı sürece,

---

<sup>224</sup> Federico Ferrara, "Two in One: Party Competition in the Italian Single Ballot Mixed System", *Electoral Studies*, Vol. 25, Issue 2, 2006, s. 329- 331; ayrıca bkz. Burhan Kuzu, "Nasıl Bir Seçim Sistemi: Siyasi Parti Görüşleri AKP", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Sayı 23, 2006, s. 301.

<sup>225</sup> Xinhua News Agency, "Italy's Electoral System Cripples Government Stability", <http://english.hanban.edu.cn/english/international/241686.htm>, 01.02.2008; ayrıca bkz. Fikret Ertan, *İtalyan Seçimleri*, <http://www.zaman.com.tr/webapp-tr/yazar.do?yazino=273871>, 08.04.2006.

eskinin yetkileri devam etmektedir (md. 61). Bu düzenleme parlamentonun sürekliliği ilkesinin bir gereği olarak öngörülmüştür. Temsilciler Meclisi şubat ve ekim aylarının tatile rastlamayan ilk günlerinde kendiliğinden toplanmaktadır. Temsilciler Meclisi, kendi başkanının, cumhurbaşkanının ya da üyelerinin üçte birinin girişimiyle olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Bu halde diğer meclis de kendiliğinden toplanmaktadır (md. 62).

İtalya Temsilciler Meclisi'nde 14 adet sürekli komisyonun yanı sıra ad hoc komisyonlar da yer almaktadır.<sup>226</sup> Temsilciler Meclisi, başkanını kendi üyeleri arasından seçmektedir. Meclisin birleşik toplantı yaptığı zamanlarda, başkan ve başkanlık divanı, Temsilciler Meclisi'nin başkan ve başkanlık divanı olarak kabul edilmektedir (md. 63). Temsilciler Meclisi kendi içtüzüğünü üyelerinin mutlak çoğunluğuyla kabul etmektedir. Oturumlar kural olarak açık yapılmakla birlikte Temsilciler Meclisi'nin kendisi veya birleşik toplantı halindeki meclis de oturumun gizli olarak yapılmasını kararlaştırabilmektedirler. Temsilciler Meclisi'nin kararları, anayasanın nitelikli çoğunluğu öngördüğü durumlar dışında, üye tamsayısının salt çoğunluğu bulunmadıkça ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu tarafından kabul edilmedikçe geçerli olmamaktadır (md. 64).

### **3.b.1.2. Temsilciler Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'nun Yetkileri<sup>227</sup>**

Yasama görevi her iki meclisle ortaklaşa olarak yerine getirilmektedir (md. 70). Kanun teklif etme yetkisi her iki meclis üyelerinin yanı sıra, hükümete ve anayasanın bu konuda yetki tanıdığı organ ve kuruluşlara da verilmiştir. Bununla birlikte İtalya'da halk da en az elli bin seçmen tarafından maddeler halinde bir tasarı vermek suretiyle kanun teklif edebilmektedir (md. 71).<sup>228</sup> Meclislerden birine gelen bir kanun tasarısı, meclis içtüzüğü hükümlerine göre önce ilgili komisyona havale edilmekte ve orada incelenmekte, daha sonra Meclis Genel Kurulu'nda maddeler

---

<sup>226</sup> Camera dei Deputati Commissioni Permanenti (Temsilciler Meclisi Sürekli Komisyonları), <http://www.camera.it/organiparlamentarism/10085/242/6083/documentotesto.asp>, erişim tarihi, 02.07.2008.

<sup>227</sup> Simetrik çift meclis sistemine sahip olan İtalya'da, meclisler biçimsel olarak eşit yetkilere sahip olduğundan, meclislerinin yetkileri aynı başlık altında incelenecektir.

<sup>228</sup> Paul Furlong, "Institutional Fragmentation in Parliamentary Control: The Italian Case", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, No. 2-3 ( Summer- Autumn), 2004, s. 180.

halinde görüşüldükten sonra oylamaya sunulmaktadır.<sup>229</sup> Anayasa ve seçim konularına, yasama yetkisinin devrine, milletlerarası antlaşmaların onaylanması için verilen izne, bütçe ve kesin hesapların onaylanmasına ilişkin kanun tasarıları her iki meclis tarafından olağan usullere göre incelenmekte ve kabul olunmaktadır (md. 72). Aynı usulle her iki meclis tarafından kabul edilen kanun bir ay içinde cumhurbaşkanı tarafından yayınlanmakta ve ilgili kanun başkaca bir süre belirtmemişse, yayınlanmasını izleyen on beş gün içinde yürürlüğe girmektedir (md. 73). Cumhurbaşkanı, imzalamadan önce, her iki meclise gönderdiği gerekçeli bir mesajla ilgili kanunun yeniden görüşülmesini isteyebilir, ancak meclislerin söz konusu kanunu yeniden kabul etmesi halinde, kanunun cumhurbaşkanı tarafından yayınlanması zorunlu hale gelmektedir (md. 74). Her yıl hükümetin sunduğu bütçe ve kesin hesaplar Temsilciler Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu tarafından ayrı ayrı onaylanmak durumundadır. Geçici bütçe ancak her iki meclisin kabul edeceği bir kanunla hazırlanıp dört aylık bir dönemi geçememekte, bütçeyi kabul eden kanunla yeni vergi ve giderler konulamamaktadır (md. 81).

Kanunların kabul edilmesi sürecinde meclislerin birbirleri üzerinde mutlak veto yetkisi bulunmaktadır; dolayısıyla meclislerden birinin kararı diğeri tarafından geçersiz kılınmamaktadır. Görüşülmekte olan bir kanun üzerinde meclislerin bir anlaşmaya varamamaları halinde Karma Komisyon (Uzlaştırma Komisyonu) oluşturulması yoluna gidilmesi de söz konusu olmadığından bir kanunun yürürlüğe girebilmesi için her iki meclis tarafından aynı şartlarla ayrı ayrı kabul edilmesi gerekmektedir. Kanunların kabul edilmesi sürecini hızlandıracak bir yöntem olmaması ve kanunların görüşülmesi sürecinde meclisler arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları giderebilecek, uzlaşma sağlayabilecek bir karma komisyon oluşturulması yoluna gidilmemesi yasama sürecinde kilitlenme sorununa sebep olabilmekte, kanunlar, üzerinde belli bir uzlaşma sağlanana kadar üst meclis ve alt meclis arasında adeta bir ping-pong topu gibi gidip gelmektedir. Bu süreç ancak kanun üzerinde bir uzlaşmaya varılabilmesi ya da söz konusu kanun önerisinin geri çekilmesi hallerinde sona ermektedir. Nitekim İtalya parlamento tarihinde, bir kanun

---

<sup>229</sup> Jose Antonio Cheibub & Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", **Annual Review of Political Science**, Vol. 5, 2002, s. 171.



değişikliği üzerinde meclislerin 17 yıllık bir süre sonunda uzlaşma sağlayabildikleri uç örneklere rastlanılmaktadır.<sup>230</sup>

Hatırlanacağı üzere, yerel toplulukların genel iradesinin önem kazandığı konulardan biri de anayasa değişiklikleridir. Federal devletlerde federe unsurlar doğrudan anayasanın değiştirilmesi sürecinde yer almaktadırlar. Bölge devletlerinden İtalya’da bölgeler kısmen bu sürece katılabilmektedirler. Anayasanın değiştirilmesi hakkında kanunlar meclislerden her biri tarafından en az üç aylık bir arayla iki defa görüşüldükten sonra, her bir meclisi oluşturan üyelerin salt çoğunluğu ile ikinci görüşmeden sonra kabul olunmaktadır. Bu kanunlar, yayımlanmalarını izleyen üç ay içinde, meclislerden birinin beşte biri veya 500.000 seçmen ya da beş bölge Konseyi’nce istendiği takdirde, halkın referandumuna sunulmaktadır. Referanduma sunulan kanun, geçerli oyların çoğunluğu ile kabul edilmedikçe yayımlanamamaktadır. Kanun, meclislerin her birinde, üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla ikinci görüşmeden sonra kabul edilmiş ise referanduma başvurulmamaktadır (md. 138).

Savaş haline karar verme ve bu hususta hükümete gerekli yetkileri verme yetkisi de her iki meclise birden tanınmıştır (md. 78).

Genel af ve özel af her iki meclisin üçte iki nitelikli çoğunlukla kabul edeceği bir kanunla verdikleri yetkiye dayanarak cumhurbaşkanınca kullanılabilir (md. 79).

Cumhurbaşkanı seçimi de her iki meclisin birleşik toplantı halinde kullandığı yetkiler arasındadır. Bu seçime her bölgeden azınlıkların temsilini sağlayacak biçimde seçilen üç delege katılmaktadır. Yalnızca Aosta Valley bölgesi bir delege göndermektedir. Cumhurbaşkanı, parlamentonun üçte iki çoğunluğu ve gizli oyla seçilmektedir. Üçüncü oylamadan sonra salt çoğunlukla yetinilmektedir (md. 83).

Cumhurbaşkanının görevini yerine getiremediği hallerde, bu görevler vekaleten Senato Başkanı tarafından yerine getirilmektedir. Cumhurbaşkanının görevini yerine getirmesinde ölüm ya da istifa gibi sürekli bir engelin bulunması halinde, Temsilciler Meclisi Başkanı on beş gün içinde yeni cumhurbaşkanı seçimini yaptırmaktadır. Meclislerin feshedilmiş olması ya da sürelerinin sona ermesine üç

---

<sup>230</sup> Meg Russell, **Reforming The House of Lords: Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s.139-140.

aydan az bir zaman kalmışsa, daha uzun bir süre de söz konusu olabilmektedir (md. 86).

İtalya Senatosu'nun asıl önemi, hükümetin denetlenmesinde ortaya çıkmaktadır.<sup>231</sup> Hükümetin her iki meclis karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır; dolayısıyla hükümet, her iki meclisin güvenine sahip olmak durumundadır. Meclislerden her biri gerekçeli bir önerge verilmek ve üyelerin adları çağrılarak oy kullanmak suretiyle güvenini bildirebilir ya da güvensizliğini açıklayabilir. Hükümet, kuruluşunu izleyen on gün içinde güven oyuna başvurulmak üzere meclislerin huzuruna çıkmaktadır. Güvensizlik önergesi meclisi oluşturan üyelerin en az onda biri tarafından imzalanmalıdır. Güvensizlik önergesi verilişinden itibaren üç gün geçmeden görüşülememektedir (md. 94).

Başbakan ve bakanlar görevlerini yerine getirirken işledikleri suçlardan dolayı halihazırda görevde bulunmasalar da her iki meclisin ortak toplantısında yargılanmak üzere itham edilebilmektedirler (md. 96). Meclislerden her biri kamu yararı olduğu düşünülen konular hakkında soruşturmaya karar verebilmektedir. Meclis soruşturması için, her meclis kendi üyeleri arasından siyasi parti gruplarının temsilini sağlayacak şekilde oluşturulacak bir meclis soruşturma komisyonu tayin etmektedir. Bu soruşturma komisyonu, araştırma ve incelemelerini yargı organlarına tanınan yetki ve sınırlar çerçevesinde yapmaktadır (md. 82).

### 3.b.2.1. Senato'nun Yapısı

İtalyan Senatosu federal yapılı devletlerdeki senatolara benzemektedir. Bununla birlikte, senatörlerin seçildikleri bölgeyi değil de bütün ulusu temsil etmesi ve ayrıca Senato'da atanmış birtakım üyelere yer verilmesi, onu federal devlet senatolarından ayırmaktadır.<sup>232</sup>

Senato üyeleri bölge esasına göre seçilmekte ve hiçbir bölgenin 7 den az senato üyesi olamamaktadır. Molise bölgesinin 2, Aosta Valley bölgesinin ise tek senato üyesi bulunmaktadır. Senato'nun 315 üyesi nispi temsil sistemine göre

---

<sup>231</sup> Hükümetin her iki meclis karşısında da siyasi sorumluluğu bulunması halinde ortaya çıkabilecek siyasi krizlerle ilgili olarak bkz. Rod Hague, Martin Harrop & Shaun Breslin, **Comparative Government and Politics**, London: Macmillan Press, 4th Edition, 1998, s.188; ayrıca bkz. Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 238-239.

<sup>232</sup> Selin Esen Arnwine, **Ulus Devlet Modelleri ve İspanya Örneği**, basılmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2001 s.118.

doğrudan doğruya halk tarafından seçilirken (md. 57), sosyal, bilimsel, sanatsal ve edebi alanlarda yüksek başarılar kazanmış beş kişiyi cumhurbaşkanı, yaşam boyu senato üyesi olarak atayabilmektedir. Ayrıca eski cumhurbaşkanları da hukuki olarak yaşam boyu senato üyesi olmaktadır (md. 59).<sup>233</sup> 40 yaşını doldurmuş kimseler senato üyesi olabilmekte ve senato üyelerini seçecek olanların da 25 yaşını doldurmuş olmaları gerekmektedir (md. 58).

Senato'nun görev süresi beş yıl olup, bu süre ancak kanunla ve yalnızca savaş halinde uzatılabilmektedir (md. 60). Senato üyeliğine seçilmeye engel haller ve bu görevle bağdaşmayacak haller kanunla belirlenmekte, Senato üyeleri aynı zamanda Temsilciler Meclisi'ne de üye olamamaktadırlar (md. 65).

Senato üyeleri görevlerini yaptıkları sırada ileri sürdükleri düşüncelerinden veya verdikleri oylardan dolayı kovuşturulamazlar. Hiçbir üye, mensup olduğu meclisin izni olmadan cezai kovuşturmaya tabii tutulamaz; tutuklanamaz ya da herhangi bir şekilde kişisel hürriyetinden yoksun bırakılmaz, üstü ya da ikametgahı aranmaz. Ancak suçüstü hali bu hükmün dışındadır. Kesinleşmiş de olsa bir hükmün yerine getirilmesinde Senato üyesini tutuklamak ya da tutukluluğunu sürdürmek için mensup olduğu meclisin izni alınmak durumundadır (md. 68).

Senato seçimi, öncekinin görev süresinin sona ermesinden başlayarak yetmiş gün içinde yapılmaktadır. Yeni meclis toplanmadığı sürece eskisinin yetkileri devam etmektedir (md. 61). Cumhuriyet Senatosu şubat ve ekim aylarının tatile rastlamayan ilk günlerinde kendiliğinden toplanmaktadır. Cumhuriyet Senatosu, kendi başkanının, cumhurbaşkanının ya da üyelerinin üçte birinin girişimiyle olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Bu halde diğer meclis de kendiliğinden toplanmaktadır (md. 62).

Senato, başkanını kendi üyeleri arasından seçmekte, meclisin birleşik toplantı yaptığı zamanlarda, başkan ve başkanlık divanı, Temsilciler Meclisi'nin başkan ve

---

<sup>233</sup> Halihazırda Giulio Andreotti, Rita Levi Montalcini, Emilio Colombo ve Sergio Pininfarina, cumhurbaşkanı tarafından atanan üye sıfatıyla, Francesco Cossiga, Oscar Luigi Scalfaro and Carlo Azeglio Ciampi de eski cumhurbaşkanı sıfatıyla İtalya Senatosu'nda yaşam boyu senatör olarak yer almaktadır. Bu yönde bkz. Italian Senate Composition, <http://www.senato.it/english/business/28033/28039/genpagina.htm>, erişim tarihi, 03. 07. 2008.

başkanlık divanı olarak kabul edilmektedir (md 63). İtalya Senatosu'nda da 14 adet sürekli komisyonun yanı sıra ad hoc komisyonlar da bulunmaktadır.<sup>234</sup>

Senato kendi içtüzüğünü üyelerinin salt çoğunluğuyla kabul etmektedir. Oturumlar kural olarak açık yapılmakla birlikte Senato'nun kendisi veya birleşik toplantı halindeki meclis de oturumun gizli olarak yapılmasını kararlaştırabilirler. Senato'nun kararları, anayasanın nitelikli çoğunluğu öngördüğü durumlar dışında, üye tam sayısının salt çoğunluğu bulunmadıkça ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu tarafından kabul edilmedikçe geçerli olmamaktadır (md. 64).

Yukarıda ayrıntılı olarak incelendiği üzere, İtalya'da meclisler, gerek kanunların, anayasa değişikliklerinin, bütçenin kabul edilmesi konularında ve gerekse hükümetin denetlenmesinde en etkili yol olan güvensizlik oyu verilmek suretiyle hükümetin düşürülmesi konusunda eşit yetkilere sahip bulunmaktadır; dolayısıyla İtalya'da simetrik çift meclisli bir yasama organının bulunduğu ileri sürülebilir.<sup>235</sup>

İtalya'da her iki meclis üyelerinin de aynı seçim sistemine göre, aynı zamanda ve aynı süreler için seçildikleri göz önüne alındığında, meclislerin ikisinde de benzer çoğunlukların bulunduğu ileri sürülebilecektir.<sup>236</sup> Günümüzde, parlamenter sistemlerde yasama organında kabul edilen kanunların büyük bir bölümü hükümetten gelen kanun tasarılarıdır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak; her iki mecliste de aynı çoğunluğa sahip tek parti veya koalisyon hükümetlerinin, parti disiplini sayesinde kendi tasarılarını bu meclislerden geçirmesi pek de zor olmayacağından, ayrıca meclislerin her ikisinden de rahatlıkla güvenoyu alabilmesi mümkün olabileceğinden, benzer çoğunluklara dayanan meclislerden oluşan İtalya parlamentosunun, simetrik çift meclisli yapısına rağmen yasama sürecinde bir kilitlenme sorunu yaşamayabileceği akla gelebilecektir; ancak İtalya'da durum

---

<sup>234</sup> Senate Bodies, <http://www.senato.it/english/business/28031/genpagina.htm>, erişim tarihi 02.07.2008.

<sup>235</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 87; ayrıca bkz. Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass Publishers, 2001, s. 42; Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 238; Luca Verzichelli, "Italy: Delegation and Accountability in a Changing Parliamentary Democracy", **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, ed. Kaare Strom, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman, Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 446.

<sup>236</sup> Russell, **age**, s. 50.

farklıdır. İtalya’da ne siyasi krizler ne de yasama sürecinde ortaya çıkan tıkanıklıklar hiç eksik olmamaktadır. Hatırlanacağı üzere, İtalya Senatosu, Temsilciler Meclisi’nden farklı olarak bölge esasına göre oluşturulmakta, Senato’daki toplam sandalye sayısı bölgelerin nüfusuyla orantılı olarak belirlenmektedir. Bu doğrultuda, her ne kadar, senatörler bütün ülkeyi temsil etmekteyse de, kanunların kabul edilmesi sürecinde, ya da hükümete güven oyu verilirken Senato üyelerinin seçildiği bölgelerin menfaatlerini gözetecekleri aşikardır. İşte bu anlayış zaman zaman benzer çoğunluklara dayanan meclisler arasında dahi bir kanun ya da anayasa değişikliğinin kabul edilmesi sürecinde uzlaşma sağlanamamasına ve hatta bazen hükümete güvenoyu verilmemesine dahi sebep olabilmektedir.

İtalya siyasi hayatında baş gösteren hükümet istikrarsızlıkları ve siyasi krizler, reform arayışlarına neden olmaktadır. Birtakım değişiklikler yapılması gerektiği düşünülen kurumlar arasında Senato da yer almaktadır.<sup>237</sup> Senato’nun sahip olduğu yetkilerle ilgili değişiklik önerilerinin başında, hükümetin yalnızca Temsilciler Meclisi karşısında siyasi olarak sorumlu hale gelmesi, Senato’nun sahip olduğu atama yetkileri ve bölgelerle ilgili yetkilerinin artırılması karşılığında, güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürebilmesi yetkisinin elinden alınması gelmektedir. Hükümetin yalnızca Temsilciler Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu bulunmasının hükümet istikrarı<sup>238</sup> bakımından gerekli olduğu genel kabul görmektedir.

Kanunların kabul edilmesi sürecinde ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklar konusunda da uzlaşma sağlamak üzere karma (uzlaştırma) komisyonların oluşturulmasının gerekli olduğu, bu şekilde yasama sürecinde ortaya çıkabilecek tıkanıklık ve gecikmelerin daha kolay biçimde aşılabileceği ileri sürülmektedir.<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> Gianfranco Pasquino, “The Italian Senate”, **Journal of Legislative Studies**, Vol. 8, No. 3, 2002, s. 67-78.; ayrıca bkz. Martin J. Bull, “Parliamentary Democracy in Italy”, *Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics*, Vol. 57, No. 3, 2004, s. 553-554.

<sup>238</sup> İtalyan parlamentarizmi çok partili bir sistem üzerine kuruludur; bu nedenle, partilerden herhangi birinin tek başına parlamentoda çoğunluk sağlayamaması gündeme gelmektedir. Bu da zayıf ve istikrarsız koalisyon hükümetlerine yol açmaktadır. Seçim sistemi de hükümetlerin istikrarsızlığına sebep olmaktadır. Bu yönde bkz. Gianfranco Pasquino, “Italy: A Democratic Regime in Transition”, **Political Institutions in Europe**, 2nd Edition, London: Roudledge, 2002, s. 151-166; aynı yönde bkz. The Economist, “Italy’s Government: Unsteady as She Goes”, [http://www.economist.com/displayStory.cfm?story\\_id=10608386](http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=10608386), 31.01.2008.

<sup>239</sup> Meg Russell, **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 232.

### **III. KENDİNE ÖZGÜ BİR DEVLET MODELİ OLARAK İNGİLTERE ve ÇİFT MECLİS SİSTEMİ**

Günümüzde İngiltere'nin devlet modeli ile ilgili farklı görüşler ileri sürülmektedir. Kimilerine göre İngiltere klasik anlamda bir üniter devlet olarak kabul edilmemekte ve bölgesel devlet kapsamında değerlendirilmekte, kimilerine göre ise İngiltere'nin bölgesel devlet kapsamında değil, üniter devlet kapsamında ayrıksı bir örnek olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu görüş farklılıklarının kendi içinde tutarlı gerekçelere dayanması, söz konusu ülkenin ayrı bir başlık altında incelenmesini gerekli hale getirmektedir. O halde burada İngiltere üniter ve bölgesel devletlerle benzerlik ve farklılıkları ortaya koyularak kendine özgü bir devlet modeli olarak ele alınacaktır.

#### **1. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış**

Üniter devlet olarak kabul edilen devletlerin tümünde siyasal iktidarın tekliği ilkesi söz konusudur. Bununla birlikte, siyasal merkezîyetçilik bu ülkelerin tümünde aynı düzeyde korunmayarak, siyasal yerinden yönetim ilkesiyle yumuşatılmıştır. Siyasal merkezîyetçiliğin saf anlamda bulunmadığı, siyasal yerinden yönetimle birlikte anayasal sistem içinde yer aldığı durumlarda üniter devlet değil, siyasal iktidarın tekliğini koruyan yeni bir devlet biçimi olan "bölgesel (bölgesel) devlet" söz konusu olmaktadır.

İngiltere idari ve siyasi olarak tek merkezden yönetilmekte, üniter devletin özelliği olan egemenliğin tek olması ilkesi, İngiltere'de tacın tekliği olarak kendini göstermektedir. Bununla birlikte, İngiltere tek bir ulustan meydana gelmemektedir. 1284'te İngiltere'nin egemenliğine giren Galler, 1536'da İngiltere ile resmen birleşmiş, 1603'te Tudor hanedanının son üyesi olan I. Elisabeth'in bekar olarak ölmesi üzerine İskoçya Kralı I. James İngiltere kralı olmuştur. Böylece oluşmaya başlayan birlik 1707'de iki krallığın resmen birleşmesiyle sonuçlanmıştır. 1800 yılında da İrlanda, İngiltere ile resmen birleşmiştir. 1801'den sonra ülkenin adı Büyük Britanya ve İrlanda Birleşik Krallığı olmuştur. Birleşik Krallık İngiltere,

İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'dan oluşmaktadır.<sup>240</sup> İşte İngiltere'de tacın tekliği esası korunmakla birlikte, söz konusu memleketlerin ve milliyetlerin hukuki varlığı kabul edilerek onlara da göreneksel hukuktan doğan yarı idari, yarı siyasi özerklik tanınmıştır.<sup>241</sup> Bu özerkliğe bağlı olarak, 1997 yılından beri yaşanan gelişmeler sonucunda İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'da yerel parlamentolar kurulması öngörülmüş olup, söz konusu parlamentolar 2000 yılından beri faaliyette bulunmaktadır.<sup>242</sup>

Bölgelerin yürütme organı, birinci bakanlar (first ministers) tarafından yönetilen kabine biçimindeki hükümetlerdir. Galler'de yürütme organı İskoçya'dakine göre daha az yetkiye sahip bulunmaktadır. İskoçya'da yürütmenin başı birinci bakandır. Birinci bakan, daha önce İskoç Sekreterlik Ofisi'ne ait olan yürütmeye ilişkin yetkileri kullanmaktadır. Gerek İskoç ve gerekse Galli birinci bakanlar kendi parlamentolarının salt çoğunluğuyla seçilerek kraliçe tarafından atanmaktadır.<sup>243</sup>

İngiltere'de, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda bölgelerine bir kısım yetkilerin bırakılması ve buralarda yerel parlamentoların kurulması ile merkezîyetçi yapı kırılmıştır.

Nalbant, günümüzde bölgesel (bölgesel) devlet tanımının bir üst kategori olarak benimsenmesi halinde, "Göreneksel Bölgesel Devlet", "Bölgesel Devlet" ve "Özerklikler Devleti" gibi çeşitlerin bunun alt ayrımları olarak kabul edilebileceğini; bu doğrultuda, İngiltere (Birleşik Krallık) tipi bölgeselleşmeyi gerçekleştiren ülkeleri

---

<sup>240</sup> Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırılgaç Yayınevi, 2006, s. 1-2; aynı yönde bkz. Vernon Bogdanor, **Devolution in the United Kingdom**, Oxford, New York: Oxford University University, 2nd Rev. Edition, 2001, s. 3-4.

<sup>241</sup> Michael O'Neill, "Great Britain: From Dicey to Devolution", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 53, No. 1, 2000, s. 69.

<sup>242</sup> Bölgelerin özerk parlamentolarının yetkileri ile ilgili olarak bir karşılaştırma yapılacak olursa, 129 üyeye sahip İskoç Parlamentosu'nun diğerlerine göre daha geniş yetkileri bulunmaktadır. Üye sayısı 114 olan Kuzey İrlanda Parlamentosu'nun yetkileri İskoç Parlamentosu'nunkine yakındır. Üye sayısı 60 olan Galler Parlamentosu ise içlerinde en az yetkiye sahip olanıdır. Bu yönde bkz. Robert Hazell, Meg Russell, Ben Seyd & David Sinclair, "The British Constitution in 1998-99: The Continuing Revolution", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 53, No. 1, 2000, s. 247-249; ayrıca bkz. Robert Hazell, "The Devolution Settlement in Scotland, Wales and Northern Ireland", **The State and the Nations: The First Year of Devolution in the United Kingdom**, ed. Robert Hazell, Thorverton: Imprint Academic, 2000, s. 3-5.

<sup>243</sup> O'Neill, age, s. 81.

ifade etmek için “Göreneksel Bölgesel Devlet” kavramının kullanılabilmesi için ileri sürmekte ve İngiltere’yi bölgesel devletler kapsamında değerlendirmektedir.<sup>244</sup>

Diğer yandan hatırlanacağı üzere, bölgesel devletlerden bahsedebilmek için tüm ülkenin etnik, dilsel ya da toplumsal özelliklerine göre, bölgelere ayrılması, bölgelere yer yer siyasi ve idari özerklik tanınması ve en önemlisi bu özerkliğin anayasa ile güvence altına alınması gerekmektedir. Bölgesel devletlerden gerek İspanya’da özerk toplulukların ve gerekse İtalya’da bölgelerin özerklikleri anayasa ile güvence altına alınmıştır. Buna karşılık, İngiltere’de, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda bölgelerinin özerklikleri anayasa ile değil, yasalar ve güçlü siyasi gelenekler ile korunmaktadır.<sup>245</sup> Böyle bir anayasal güvencenin bulunmaması bu bölgelerin sahip olduğu yetkilerin ulusal parlamento tarafından istenildiği zaman geri alınabilmesini kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle, söz konusu ülkenin bölgesel bir devlet olarak nitelendirilemeyeceği, ancak üniter devlet kapsamında ayrıksı bir örnek olarak kabul edilebileceği de ileri sürülen görüşler arasında yer almaktadır.

İster bölgesel devlet, isterse üniter devlet kapsamında ayrıksı bir örnek olarak kabul edilsin, İngiliz Parlamentosunun, parlamento kurumunun kökeni olarak kabul edilmesi, buna paralel olarak, İngiltere’de var olan çift meclis sisteminin de bugünkü çift meclisli yapıların tarihsel kökeni olarak görülmesi<sup>246</sup> söz konusu ülkeyi çalışmamız açısından özgün hale getirmektedir.

İngiltere’de yazılı bir anayasa bulunmamakta, İngiliz anayasal düzeni yasalar (acts), içtihatlar (case-law) ve anayasal teamüllerden (constitutional conventions) meydana gelen bir kurallar bütünü olarak kabul edilmektedir.<sup>247</sup> Kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altına alındığı bir anayasa anlayışına ve parlamentonun üstünlüğü ilkesine dayanan teamüli İngiliz Anayasası ile kurulan anayasal düzen, yazılı anayasa ile kurulan anayasal düzenlerin pek çoğundan daha sağlam olarak görülmektedir. Nitekim Philip Chesterfield: “İngiltere, bir Anayasaya gerçekten

---

<sup>244</sup> Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 1. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık, 1997, s. 306.

<sup>245</sup> Oktay Uygun, “Ulusüstü Siyasal Birlikler ve Küreselleşme”, **Küreselleşme ve Ulus Devlet** içinde, ed. Meryem Koray, İstanbul, Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, 2001; ayrıca bkz. <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale7.htm>

<sup>246</sup> Alun A. Preece, “Bicameralism At The End Of The Second Millenium”, **University of Queensland Law Journal**, 21. Vol. Queensland L. J, 2000-2001, s. 84.

<sup>247</sup> Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırilangıç Yayınevi, 2006, s. 3-4; aynı yönde bkz. Stuart Weir & David Beetham, **Political Power and Democratic Control in Britain: The Democratic Audit of the United Kingdom**, London: Routledge, 1999, s.302.



sahip olduğu söylenebilecek yegane devlettir.” sözleriyle bu görüşü vurgulamaktadır.<sup>248</sup>

İngiltere’deki hükümet sistemi, yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu “Parlamente Hükümet Sistemi”dir. Parlamento sistemlerinde iki başlı bir yürütme organı söz konusu olup, bir yanda yalnızca sembolik birtakım yetkileri olan törensel bir devlet başkanı, diğer yanda ise hükümetin başı olan ve kabine ile birlikte yürütme yetkisini kullanan bir başbakan bulunmaktadır.

İngiltere’de siyasi kurumlar Taç, Kabine ve Parlamento olarak üç bölümde incelenebilir. Taç, monarşiyi ve İngiliz Devleti’ni birlikte temsil eden manevi ve hukuki bir kurumdur. Hukuken Taç’ın sahibi kraldır (hükümdar); bu da onu Devlet’in başı yapmaktadır. Kral veraset yoluyla Taç’a sahip olup, tam bir sorumsuzluktan ve dokunulmazlıktan yararlanmaktadır. Yetkisiz sorumluluğun olamayacağı, sorumluluğun krala değil, kabineneye ait olması gerektiği “Kral, bir bakanı öldürürse başbakan sorumludur. Eğer başbakanı öldürürse sorumlu olacak kimse yoktur.” benzetmesiyle ifade edilmiştir.<sup>249</sup> Kralın yürütme ile ilgili yetkileri tamamen sembolik niteliktedir. Kanunlaşma sürecinin son aşaması kralın açık mektup şeklinde yaptığı onayıyla gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, 1708 tarihinden beri kralın herhangi bir kanunu geri çevirmiş olduğu görülmemiştir. Kral, başbakanlığı seçimi kazanan partinin liderine vermek durumundadır; Lordlar Kamarası’na yeni üyeleri atayabilmesi için hükümetin teklifi, bağışlama yetkisini kullanabilmesi için İçişleri Bakanı’nın bu yönde istekte bulunması gerekmektedir.<sup>250</sup> Bu itibarla, İngiliz Kralı veya Kraliçesi İngiliz Devleti’nin birlik ve bütünlüğünü temsil eden bir sembol olarak varlığını sürdürmektedir.<sup>251</sup>

Kabine, uzun bir tarihsel süreç sonunda kralın tüm yürütme yetkilerini devralan ve bugünkü İngiliz Anayasa sistemi içinde en önemli olan bir Anayasa organıdır. Kabinenin kökeni, “Privy Council” denilen özel bir heyete dayanmaktadır. İngiltere’de kabine ve hükümet kavramları farklılık arz etmektedir. Hükümet,

<sup>248</sup> Aktaran Bülent Nuri Esen, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1970, s. 507.

<sup>249</sup> Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, Kutulmuş Matbaası, 1971, s. 394.

<sup>250</sup> Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırılancık Yayınevi, 2006, s. 22-23; ayrıca bkz. “Queen and Government”, <http://www.royal.gov.uk/output/Page5278.asp>, erişim tarihi, 06.07.2008.

<sup>251</sup> “Queen and State”, <http://www.royal.gov.uk/output/Page4676.asp>, erişim tarihi, 06.07.2008.

kabineyi de içine alan fakat, kabineden aşağı yukarı beş kat fazla üyeye sahip olan bir birimdir. Bütün bakanlar hükümet üyesi olduğu halde, bunların yalnızca bir kısmı kabineye üye olabilmektedirler. Kralla doğrudan doğruya iletişim kurabilen, ondan Avam Kamarası'nın feshini isteyen, kabine içindeki anlaşmazlıkları çözen ve kabine gündemini belirleyen kişi olan başbakanla birlikte hükümette üç tür bakan bulunmaktadır. Bunlardan, 20 civarında üyeye sahip olan Kabine, parlamento çoğunluğunun yürütme heyetidir. 30 civarında olan ve kabine dışında bulunan bakanlar, ki bunlar İçişleri, Dışişleri, Savunma Bakanlıkları gibi genellikle sorumluluk alanları geniş olan bakanlıkları yönetmektedirler, son olarak da sayıları 40 civarında olan ve hükümet içinde nispeten kıdemsiz olarak kabul edilebilecek diğer üyeler de, Kabine üyeleri ile parlamento arasındaki ilişkileri yürütmektedirler.<sup>252</sup>

Parlamente sistemin bir gereği olarak İngiltere'de yürütmenin başı olarak kabul edilecek olan başbakan ve kabinesi, yasama organına karşısında hem bireysel ve hem de kolektif olarak sorumludur. Bu durum, yürütme organının, yasama organının güvensizlik oyuyla görevinden uzaklaştırılabilmesi sonucunu doğurmaktadır. Yasama organının hükümeti düşürebilmesi yetkisine karşılık, başbakanın da parlamentoyu feshederek yeni seçimlere gitme yetkisi bulunmaktadır.

253

## 2. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu

İngiltere'de yasama organı Avam Kamarası (House of Commons) ve Lordlar Kamarası'ndan (House of Lords) meydana gelmektedir.

---

<sup>252</sup> Eroğul, *age*, s. 24-26; ayrıca bkz. Ian Budge, "Great Britain and Ireland: Variations of Party Government", **Political Institutions in Europe**, ed. Josep. M. Colomer, 2nd Edition, London: Routledge, 2002, s. 37-39.

<sup>253</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 65-66; aynı yönde bkz. David Judge, "Whatever Happened to Parliamentary Democracy in the United Kingdom?", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 57, No. 3, 2004, s. 288.

## 2.a. Avam Kamarası

Yasama iktidarının gerçek sahibi olarak da tanımlanabilecek olan ve her şeyi yapmaya muktedir olup sadece “erkeği kadın yapamayan” organ olarak tasvir edilen Avam Kamarası, halk tarafından seçilen demokratik mahiyette bir meclistir.

### 2.a.1. Avam Kamarası'nın Yapısı

Avam Kamarası genel oyla ve tek turlu basit çoğunluk sistemine göre her seçim çevresinden bir milletvekili olmak üzere<sup>254</sup> beş yıl için seçilen 646 milletvekillerinden oluşmaktadır.<sup>255</sup> Ülke, nüfusları farklılık gösteren seçim bölgelerine ayrılmıştır. Her seçim bölgesinden en fazla oy alan aday, almış olduğu oy miktarı ne olursa olsun, seçimi kazanmaktadır. Bir seçim bölgesinde tek aday olması halinde, o kişi başkaca rakibi bulunmadığından oylama yoluna başvurulmaksızın seçilmiş olarak kabul edilmektedir. Seçim tekniğinin bir sonucu olarak ve güçlü iki parti sisteminin etkisiyle seçimler sonucunda, Avam Kamarası'nda esas olarak biri çoğunlukta olmak üzere iki partinin milletvekilleri sandalye sahibi olmaktadır. Seçim sistemi basit çoğunluk esasına dayandığından, ülke genelinde toplamda daha az oy almış bir partinin iktidara gelebilmesi mümkün olmaktadır.<sup>256</sup>

Milletvekillerinin cezai kovuşturmalar açısından herhangi bir dokunulmazlıkları bulunmamaktadır. Bu anlamda, sıradan vatandaşlarla aralarında

---

<sup>254</sup> Ian Budge, Ivor Crewe, David McKay & Kenneth Newton, **The New British Politics**, London: Pearson, 2001, s. 330.

<sup>255</sup> “How Mp's Are Elected”, [http://www.parliament.uk/about/how/members/electing\\_mps.cfm](http://www.parliament.uk/about/how/members/electing_mps.cfm).

İngiliz siyasi hayatında iktidardaki siyasi partilerin, siyasi ortamın kendi lehinde olduğunu düşündüklerinde, Avam Kamarası'ndaki çoğunluklarını artırmak ve beş yıllık yasama sürecini yeniden başlatmak amacıyla, başbakan vasıtasıyla Avam Kamarası'nı feshettirerek yeni seçimlere gitme yolunu sıkça kullandıkları ileri sürülmektedir. Bu yönde bkz. Herbert Morison, **Government and Parliament**, Third Edition, London: Oxford University Press, 1964, s. 33.

Gerçekten de İngiltere'de, fesih hakkının iktidarda bulunan siyasi parti için, kendisine en elverişli bir dönemde seçime gitme aracı olarak kullanıldığı birçok örnek bulunmaktadır. Örneğin, 1974 yılı Şubat ayında yapılan genel seçimlerde İşçi Partisi tek başına salt çoğunluğu sağlayamamış, Liberal Partinin desteği ile hükümeti kurabilmiştir. İşçi Partisi lideri Başbakan Wilson, uyguladığı politikanın partisi lehine yarattığı olumlu ortamdan yararlanarak aynı yılın Ekim ayında, Avam Kamarası'nı feshederek yeni genel seçimlere gitmiş ve bu kez salt çoğunluğu elde etmiştir. Buna benzer örnekler, 1924 ve 1951 yıllarında da yaşanmıştır.

<sup>256</sup> 1951 yılında, İngiliz Muhafazakar Partisi, ülke genelindeki oyların % 48'ini elde ederek, 16 sandalye ile parlamentoda üstünlük sağlayarak hükümeti kurarken, ülke genelindeki oyların % 48'inden daha fazlasını almış olmasına rağmen, İşçi Partisi, parlamentoda çoğunluğu elde edememiştir. 1974 yılında ise tam tersi şekilde, Muhafazakar Parti ülke genelindeki oyların çoğunluğunu elde ettiği halde İşçi Partisi parlamentoda çoğunluğu sağlayarak, hükümeti kurmuştur. Bu yönde bkz. Pippa Norris, “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, **International Political Science Review**, Vol. 18, No. 3, 1997, s. 301.

bir ayrıcalık söz konusu değildir. Bununla birlikte, milletvekilleri yasama sorumsuzluğundan mutlak şekilde yararlanmaktadırlar.

İngiltere’de milletvekilleri için bir istifa kurumunun bulunmayışı sebebiyle, istifa etmek isteyen üyenin bu yöndeki isteğini gerçekleştirebilmesi için ilginç bir formül uygulanmaktadır. Buna göre, istifa etmek isteyen milletvekili Maliye Bakanının kendisini gelir getiren bir kamu göreve atamasını talep etmektedir. Maliye Bakanı bu tür bir isteği hiçbir zaman geri çevirmemektedir. Yeni bir kamu görevi ile milletvekilliği görevi bağdaşmayacağı için, üyenin milletvekilliği sıfatı kendiliğinden düşmüş olmaktadır.<sup>257</sup>

Avam Kamarası’ndaki çalışmaların düzenli biçimde yürütülmesinde başkanlık makamı son derece önem taşımaktadır. Speaker olarak adlandırılan başkan, çoğunlukla üyelerin oybirliğiyle bir yasama dönemi için seçilmektedir; fakat uygulamada söz konusu yasama süresinin sonunda başkan, istekli olursa yeniden seçilerek istediği müddetçe görevde kalabilmektedir. Gerçekten de, bir başkan seçildikten sonra, sonraki dönemde yapılacak yeni seçimlerde, seçildiği bölgeden karşısına aday çıkarılmayarak aynı kişinin yeniden seçilmesini sağlamak bir teamül haline gelmiştir.<sup>258</sup> Başkan partiler üstü bir konumdadır ve bu niteliği gereği üyelere karşı tarafsız olmak durumundadır, bu nedenle meclisteki görüşmelere ve oylamalara katılmamaktadır. Başkan, Avam Kamarası’nda disiplini sağlayan, komisyonlar arası işlerin dağılımını, komisyon başkanlarını seçen kişidir.

Avam Kamarası’nda başkanlık makamından sonra en önemli görevliler değnekçilerdir (whip)<sup>259</sup>. Başkandan farklı olarak değnekçiler, üyelerle devamlı ilişki halinde olup, oylarının parti liderlerinin gösterdiği yönde kullanılmasını gerçekleştirmek üzere mecliste hazır bulunmalarını sağlamaya çalışırlar. Oylama sırasında parti disipline bağlı olarak oybirliğini sağlamak üzere çalışan whip’ler, parti üyelerinin düşüncelerini parti liderine iletmekle de görevlidirler. Gerek iktidarın ve gerekse muhalefetin belli sayıda değnekçileri bulunmaktadır. İktidar ve muhalefet

<sup>257</sup> Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırılancık Yayınevi, 2006, s. 7- 8.

<sup>258</sup> Strathearn Gordon, **The British Government**, New York: Oxford University Press, 1952, s. 76-78.

<sup>259</sup> Whip sözcüğü, süre avlarında köpekleri kırbaçla toplamakla yükümlü kişi anlamına gelmektedir. Bkz. Maurice Duverger, **Batı’nın İki Yüzü**, çev. Cem Eroğul- Fazıl Sağlam, Ankara, Doğan Yayınevi, 1977, s. 66.

ilişkilerinde dengenin korunmasında değnekçilerin son derece önemli bir rolü bulunmaktadır.<sup>260</sup>

İngilizler iyi bir biçimde oluşturulmuş bir muhalefetin son derece önemli bir işlev göreceğini kabul etmektedirler. Bu doğrultuda, muhalefetten, gerekçeli, doğru bilgiye dayanan önerilerde bulunarak iktidarı tetikte tutması beklenmektedir. Muhalefetin bu önemine paralel olarak, muhalefet liderine resmi maaş bağlanmıştır. Muhalefet partisi liderleri adeta bir gölge kabine oluşturarak, değnekçilerinin de yardımlarından faydalanarak hükümeti gözlemlemektedirler.

Avam Kamarası'nda başkanları Speaker tarafından belirlenen ve alfabedeki harflerle anılan sürekli komisyonlar bulunmaktadır. Bu komisyonların üyeleri uzmanlıklarına ve meclisteki parti gruplarının güçlerine göre belirlenmektedir. Sürekli komisyonların yanı sıra, geçici komisyonlar ve bazen belli kanunların görüşülmesi sürecinde karma komisyonlar da oluşturulabilmektedir.<sup>261</sup>

Avam Kamarası'nda karar alınabilmesi için başkanla birlikte en az 40 üyenin oy kullanmış olması gerekmektedir. Bununla birlikte, meclis belli konularla ilgili olarak başkaca karar yeter sayısı da kabul edebilmektedir.

## **2.a.2. Avam Kamarası'nın Yetkileri**

Avam Kamarası üyeleri kanun teklif etme<sup>262</sup> hakkına sahip olmakla birlikte, uygulamada bu haklarını pek kullanmamaktadırlar. Yasalaşma sürecinde esas kaynaklar hükümet tasarılarıdır. Kabine, siyasi kurumlar arasında oldukça önemli bir güce sahiptir. Meclis üyelerinin kanun tekliflerinin kanunlaşabilmesi için hükümeti oluşturan siyasi partinin kurmay heyeti tarafından benimsenmeleri gerekmektedir. Aksi halde teklifin yasalaşabilmesi söz konusu olamamaktadır.

Avam Kamarası'na gelen kanun tasarıları öncelikle meclis genel kurulunda incelenmekte; daha sonra ilgili komisyonlara havale edilerek orada ayrıntılı olarak

---

<sup>260</sup> David Baker, Andrew Gamble & Steve Ludlam, "Whips or Scorpions? The Maastricht Vote and the Conseravative Party", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 46, No. 2, 1993, s. 151-166.

<sup>261</sup> "Committees", <http://www.parliament.uk/about/how/committees.cfm>, erişim tarihi, 06.07.2008.

<sup>262</sup> İngiltere'de kanun tasarı ve teklifleri "bill" olarak adlandırılmaktadır. Parlamento dışından kaynaklanan, konu itibarıyla yerel konuları ele alan kanun tasarılarına "private bill" denmektedir. Bunlar, bir kişi veya bir yerel yönetim yararına olmak üzere teklif edilmiş olan tasarılar; bu yönüyle halkın tamamını ilgilendirmemektedirler. Hükümet tasarılarına "public bill" adı verilmektedir. Bunlar konu itibarıyla halkın tamamı için önem taşıyan tasarılar. Parlamento üyeleri tarafından verilen kanun tekliflerine ise "private member's bill" adı verilmektedir. Bu yönde bkz. "Bill Stages", <http://www.parliament.uk/about/how/laws/stages.cfm>, erişim tarihi, 06.07.2008.

değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır. İlgili komisyon genellikle sürekli komisyonlardan biri olmakla birlikte bazı kanun tasarıları için her iki meclis üyelerinden oluşan karma komisyonun görüşlerine başvurulabilmesi de söz konusu olmaktadır. Değerlendirilen kanun tasarısını ilgili komisyon başkanı bir rapor halinde meclis genel kuruluna sunmaktadır. Söz konusu kurul, komisyon raporu doğrultusunda tasarı metnini, önerilen değişiklikleri de dikkate alarak kabul veya reddetmektedir. Yasalaşma süreci her iki mecliste de aynı şekilde işlemektedir. Her iki meclis tarafından kabul edilen tasarılar Taç'ın onayıyla kanunlaşmaktadır. Kanun tasarılarının yasalaşma süreci bir toplantı yılı olup, bu sürenin sonuna kadar sürecin tamamlanmaması halinde tasarı ya da teklif düşmektedir.

Kanunların gerek meclis genel kurulundaki ve gerekse komisyonlardaki görüşülme sürelerinin fazla uzayarak diğer parlamento çalışmalarının gereği gibi yerine getirilmesine engel olmasını bertaraf etmek için uygulanan iki sistem dikkati çekmektedir. Meclis başkanı ve komisyon başkanlarına geniş takdir yetkisi tanıyan bu sistemlerden biri “giyotin sistemi” olarak tanımlanmaktadır. Bu sistem başkana, konuşmacıların konuşma sürelerini sınırlandırma, hatta gerekirse kesebilme hakkını vermektedir. Diğer sistem ise “kanguru sistemi” olup, bu sistem komisyonlarda ve genel kurulda başkana hangi değişiklik önerilerinin tartışılabileceğini belirleme yetkisi vermektedir. Böylece, önemsiz ve gereksiz öneriler üzerinde zaman harcanmak durumunda kalınmamaktadır.<sup>263</sup>

Avam Kamarası parti disiplini<sup>264</sup> ilişkisinin oldukça güçlü olduğu iki partinin yer aldığı bir meclis olduğu ve hükümet de meclisteki çoğunluğa dayandığı için siyasi sorumluluk mekanizmasının hükümeti düşürme yoluyla işletilmesi fiilen imkansızdır. Bu anlayışın bir sonucu olarak İngiltere’de hükümete güvensizlik oyu verilmesi uygulamada işlerliğini yitirmiş bir durumdur. Bununla birlikte, yürütme organının denetlenmesi konusunda birçok başka vasıta kullanılmaktadır. Bunlar

---

<sup>263</sup> Christopher Pick, **Passing Legislation in the United Kingdom**, Foreign and Commonwealth Office, London, 2000, s. 15.

<sup>264</sup> Parti disiplini, parlamentodaki parti üyesi bakımından felsefi bir anlam taşımaktadır. Üye, görevinin, partisini iktidarda tutmak olduğunun farkındadır. Siyasi iktidar da bu disiplin sayesinde sağlanmıştır. Bu istikrar sayesinde, hükümetler yasama faaliyetlerini önceden düzenleyebilmekte ve uygulama esnasında kesinti ihtimalinden çekinmeden projelerini gerçekleştirebilmektedirler. Bu yönde bkz. Brian J. Gaines & Geoffrey Garrett, “The Calculus of Dissent: Party Discipline in the British Labour Government, 1974-1979”, **Political Behaviour**, Vol. 15, No. 2, 1993, s. 113-135; ayrıca bkz. Samuel H. Beer, **Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe**, New York: Random House, 1958, s. 59.

arasında en etkili olanı meclis üyelerinin bakanlara soru sormalarıdır. Haftanın ilk dört gününde Avam Kamarası'nda birleşime geçilmeden evvel bakanlara önceden yazılı olarak verilmiş sorular, bakanlar tarafından cevaplandırılmaktadır. Sorular ve cevapları kısa olduğundan dolayı, bir birleşimde birçok sorunun cevaplandırılması mümkün olabilmektedir. Bakan kamu yararı sebebiyle kendisine sorulmuş olan bir soruya cevap vermeme hakkını kullanabilir. Soru sahibi de, başkanın takdirine bağlı olarak asıl soruya bağlı başkaca sorular sorma hakkına sahiptir.<sup>265</sup> Soruya benzer bir diğer denetim yolu her birleşimin son yarım saatinde kullanılabilecek olan "adjournment debate" adı verilen tartışma olanağıdır. Bu olanağın hangi milletvekilinin hangi bakanla tartışmak için kullanılabileceği başkan tarafından belirlenmektedir. Bu yolla seçmenlerin sorunları dile getirilebilmektedir. 1981 yılından beri uygulanan bir diğer denetim yolu genel görüşmedir. 40 milletvekilinin isteği ve Avam Kamarası'nın kabul etmesi üzerine belli bir konu hakkında genel görüşme açılabilir. İngiltere'de parlamentonun yürütmeyi denetlemek için kullandığı bir diğer yol komisyonlardır. Ancak buradaki komisyonlar kanun tasarılarını inceleyen sürekli komisyonlardan farklı bir mahiyettedir. "Select Committee" adı verilen bu komisyonlarının amacı yasama sürecine katkıda bulunmak olmayıp, bakanları ve bakanlıkları denetlemektir. Üyeleri, iktidar ve muhalefet partilerinin değnekçilerinin oluşturduğu Seçim Komisyonu tarafından seçilen ve Avam Kamarası'nda sayısı 50 civarında olan Select Committee'nin, ilgili bakanlar veya bakanlıklar hakkındaki değerlendirmeleri, hükümet tarafından dikkate alınmaktadır.<sup>266</sup> Avam Kamarası'nda yasama organının yürütme üzerindeki doğrudan denetimlerinin yanı sıra milletvekilleri aracılığıyla dolaylı olarak kullandığı bir diğer denetim yöntemi daha bulunmaktadır. Kamu denetçiliği veya ombudsmanlık kurumu olarak da ifade edilebilecek olan bu yöntemle, vatandaşların yönetimden kaynaklanan şikayetleri incelenmektedir. Kamu denetçisine başvurabilmek için mutlaka bir milletvekilinin bu işe aracılık etmesi gerekmektedir.

---

<sup>265</sup> G. Carter, J. Herz & J. Ranney, **Major Foreign Powers**, 3rd Edition, New York: Vantage Press, 1957, s. 87.

Denetim yollarından soru, Lordlar Kamarası tarafından da sıkça kullanılmaktadır. Lordlar Kamarası'nın toplam çalışma süresinin altıda birini, sözlü sorulara ayırdığı, bunun yanı sıra Lordlar Kamarası tarafından bakanlara her yıl aşağı yukarı 3000 civarında yazılı soru yöneltildiği ileri sürülmektedir. Bu yönde bkz. Meg Russell, **Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s.11.

<sup>266</sup> Ian Budge, "Great Britain and Ireland: Variations of Party Government", **Political Institutions in Europe**, ed. Josep. M. Colomer, 2nd Edition, London: Routledge, 2002, s.33.

Başbakanın önerisi üzerine kraliçe tarafından atanan ve görevden alınabilmesi için iki meclisin bu yönde karar vermesi gereken kamu denetçisi, yaptığı incelemeler sonucunda, kendisine gelen yakınmalara ilişkin olarak hazırlayacağı raporu ilgili milletvekiline göndermektedir. Avam Kamarası'nda kamu denetçisinin çalışmalarıyla ilgilenen on kişilik bir komisyon bulunmaktadır. Söz konusu komisyon kamu denetçisinin hazırlamış olduğu raporu inceledikten sonra, gerekli görürse bakanlıklardan bilgi istemektedir. Ombudsmanlık kurumu yönetimden kaynaklanan sorunların giderilebilmesi için işlevsel bir rol üstlenmiş durumdadır.<sup>267</sup> Avam Kamarası son olarak, bugün fiilen uygulanmayan fakat teorik olarak koruduğu “impeachment” yöntemiyle de hükümeti denetleme yoluna gidebilir. Avam Kamarası bu yolla bir bakanın kötü uygulamalarından dolayı Lordlar Kamarası'nda yargılanarak cezalandırılmasını sağlayabilir. Ancak günümüzde güçlü parti disiplini impeachment kurumunun işletilmesine mani olmaktadır. Milletvekillerinin kendi yönetici kadrosunu oluşturan hükümet üyelerini suçlama yoluna gitmesi fiilen mümkün değildir.

## **2.b. Lordlar Kamarası**

Parlamentonun ikinci kanadı olan bu meclis kuruluşu bakımından antidemokratik olan ve bu sebeple zaman içinde eski yetkilerini büyük ölçüde kaybetmiş olan meclistir.

### **2.b.1. Lordlar Kamarası'nın Yapısı**

Karmaşık bir yapısı olan Lordlar Kamarası, farklı 3 kategoriden gelen üyelerden meydana gelmektedir. Günümüzde Lordlar Kamarası'nda 746 üye bulunmaktadır. Bu üyelerden bazıları kalıtsal (ırsi) lordlar, bazıları yaşam boyu lordlar ve bir diğer kısmı ise hukuk lordları olarak adlandırılmaktadır. Dayanakları 1876 tarihli “Appellate Jurisdiction Act” olan hukuk lordlarının toplam sayısı 23 olup, görevleri temyiz mercii olarak çalışmaktır. 1958 tarihli “Life Peerage Act” ile oluşturulan yaşam boyu lordların sayısı 605 olup, bu unvan ödüllendirilmek istenen kişilere verilmektedir ve kalıtsal değildir. 1999 yılında kabul edilen “House of Lords Act” ile lord ünvanını kalıtsal olarak kazanan lordların büyük kısmının Lordlar

---

<sup>267</sup> Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırılgaç Yayınevi, 2006, s. 16-17.



Kamarası'na katılma ve oy kullanma hakları elinden alınmış<sup>268</sup>; kalıtsal lordların sayısı neredeyse onda bire indirilmiştir. Bugün Lordlar Kamarası'nda ikisi kadın<sup>269</sup> olmak üzere yüzden az sayıda kalıtsal lord bulunmaktadır.<sup>270</sup> Ayrıca bu üç türün dışında Lordlar Kamarası'nda psikoposlardan meydana gelen ve toplam sayısı 26 olan Ruhani Lordlar de yer almaktadır.<sup>271</sup> Görüldüğü üzere, Lordlar Kamarası üyelerinin çoğunluğunu unvanlarını çocuklarına bırakamayacak olan yaşam boyu lordlar oluşturmaktadır.

Lordlar Kamarası üyeleri, Avam Kamarası üyelerinden farklı olarak üyelik maaşı almamaktadırlar. Kendilerine ancak katıldıkları toplantılar sebebiyle yol masrafları ödenmektedir.<sup>272</sup> Lordlar Kamarası başkanı, aynı zamanda bir bakan olan Lord Chancellor'dur. Bununla birlikte başkanın gerçekte bir yetkisi bulunmamaktadır. Lordlar Kamarası'nın bir yıllık çalışma süresi üç ay olup, günlük çalışma süresi 2 veya 3 saati geçmemektedir. Lordlar Kamarası'nda toplantı yetersayısı üç kişi olmakla birlikte, karar alabilmek için en az otuz kişinin oylamaya katılmış olması gerekmektedir. Lordların büyük çoğunluğu muhafazakar partiye mensup bulunmaktadır. Kral tarafından kanunların onaylanması, parlamentonun kral huzurunda açılması sebebiyle tertiplenen törenler Lordlar Kamarası'nda gerçekleştirilmektedir.<sup>273</sup>

---

<sup>268</sup> Robert Hazell, Meg Russell, Ben Seyd & David Sinclair, "The British Constitution in 1998-99: The Continuing Revolution", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 53, No. 1, 2000, s. 242.

<sup>269</sup> Lordlar Kamarası 1958 yılına kadar yalnızca erkek üyeleri bulunan bir meclisti. 1958 tarihli Life Peerage Act ile unvan dolayısıyla üyeliğin yanı sıra, üyelik dolayısıyla unvan sahibi olmanın kapısı açılmıştır. Kadınlar da ilk kez bu yolla Lordlar Kamarası'na üye olabilmişlerdir. Bu yönde bkz. Andrew Turek, "Ladies For Life or Who Sits Where?" **Cambridge Law Journal** Vol. 49(2), 1990, s. 335-336.

<sup>270</sup> Mark Elliott, "United Kingdom, Bicameralism, Sovereignty and the Unwritten Constitution", **International Journal of Constitutional Law**, Volume 5, No. 2, April 2007, s. 371.

<sup>271</sup> "Breakdown of Lords by Party Strength and Type of Peerage", [http://www.parliament.uk/directories/house\\_of\\_lords\\_information\\_office/analysis\\_by\\_composition.cfm](http://www.parliament.uk/directories/house_of_lords_information_office/analysis_by_composition.cfm); ayrıca bkz. Nicolas Baldwin, "The Membership and Work of the House of Lords", **The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles**, ed. Paul Carmichael & Brice Dickson, Oxford: Hart Publishing, 1999, s. 31-32.

<sup>272</sup> Baldwin, **age**, s. 34-37.

<sup>273</sup> "Royal Ceremonies", <http://www.woodlands-junior.kent.sch.uk/customs/royal.html>, erişim tarihi, 06.07.2008.

## 2.b.2. Lordlar Kamarası'nın Yetkileri

Başlangıçta Avam Kamarası'nın sahip olduğu yetkilere sahip olan Lordlar Kamarası, demokrasinin gelişmesiyle birlikte yavaş yavaş gücünü kaybetmeye başlamıştır. Özellikle 1911 yılında kabul edilen "Parliament Act" ile 1949 yılında kabul edilen bir diğer yasa, Lordlar Kamarası'nın yasama yetkisini sınırlandırmıştır. 1911 tarihli kanuna göre, bir tasarı lordların muhalefetine rağmen arka arkaya üç kere Avam Kamarası'nca kabul edilirse, her kabul ediş arasında tam bir yıl geçmiş olması şartıyla Lordlar Kamarası'nın muhalefetine rağmen kanunlaşabilmesi mümkün olmaktadır. 1949 tarihli kanun ise, Lordlar Kamarası'nın muhalefetine rağmen bir tasarı kanunlaşabilmesi için Avam Kamarası'nda arka arkaya iki defa oylanıp kabul edilmiş olmasını ve her kabul ediş arasında tam bir yıl geçmiş olmasını yeter saymıştır.<sup>274</sup> Söz konusu uygulamalar yalnızca genel mahiyetteki kanun tasarıları için söz konusudur; mali nitelikli tasarılar ise bir ay içinde Lordlar Kamarası tarafından kabul edilmediği takdirde kral tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedirler.<sup>275</sup>

Avam Kamarası üyelerinin olduğu gibi Lordlar Kamarası üyelerinin de bakanlara soru sorma hakları bulunmaktadır. Her birleşimde yaklaşık yarım saat sorulara ayrılmaktadır. Özellikle İşçi Partisi iktidarda olduğu zamanlarda Lordlar Kamarası fiilen faydalı bir siyasi denetim yapabilmektedir. Lordlar Kamarası'nda önemli konularda genel görüşme de yapılmaktadır. Bununla birlikte, Lordlar Kamarası'nın fiilen hükümet üzerinde etkili bir denetimi söz konusu değildir, çünkü hakkında güvensizlik oyu verdiği hükümet çekilmek zorunda değildir. Lordlar Kamarası'nın fonksiyonu iktidarın İşçi Partisi veya Muhafazakar Parti'nin elinde oluşuna göre farklılık göstermektedir. Lordlar Kamarası'nın çoğunluğu muhafazakar kökenli olduğundan, İşçi Partisi iktidarda olduğunda, lordlar onlara karşı muhalefet ederken, Muhafazakar Parti iktidardayken, iktidarla işbirliği halinde bulunmaktadır.

---

<sup>274</sup> Mark Elliott, "United Kingdom, Bicameralism, Sovereignty and the Unwritten Constitution", **International Journal of Constitutional Law**, Volume 5, No. 2, April 2007, s. 370; aynı yönde bkz. Donald Shell, "Labour and the House of Lords: A Case Study in Constitutional Reform", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 53, No. 2, 2000, s. 292. Ayrıca bkz. Philip S. James, **Introduction to English Law**, 12th Edition, London: Butterworths & Co Publishers, 1989, s. 131.

<sup>275</sup> Malfred Vernon, **Devlet Sistemleri- Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş**, çev. Mümtaz Soysal, Ankara, Sevinç Basımevi, 1961, s. 39; ayrıca bkz. Meg Russell, **Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 12-14.

Lordlar Kamarası'nın sahip olduğu yetkiler göz önüne alındığında, İngiltere'de aşırı asimetrik çift meclis sisteminin söz konusu olduğu ileri sürülebilir. Yasama yetkileri, Avam Kamarası'nda toplanmış olup, kuruluş itibarıyla halkoyuna dayanmayan, bu sebeple antidemokratik ikinci meclis olan Lordlar Kamarası ise zaman içinde sahip olduğu yetkilerin neredeyse tamamını kaybetmiş olmakla birlikte geleneklere bağlılığın bir örneği olarak bugün hala varlığını sürdürmektedir.

Gerçekten de Lordlar Kamarası, Avam Kamarası tarafından kabul edilen fakat kendisinin benimsemediği bir kanunun çıkarılmasını mutlak olarak engelleyememekte ve hatta güçleştirememekte, yalnızca bir yıl süreyle sınırlı olarak geciktirebilmekte; mali nitelikli kanunlar üzerinde hiçbir söz hakkı bulunmamakta, bir ay içinde kabul edilmeyen mali kanun tasarıları Lordlar Kamarası'nın muhalefetine rağmen kral tarafından onaylanmakta; hükümetin Lordlar Kamarası karşısında siyasi sorumluluğu bulunmamakta, dolayısıyla hükümetin denetlenmesinde en etkin yol olan güvensizlik oyu verilmek suretiyle hükümeti düşürebilmesi de söz konusu olmamaktadır.

Aristokratik nitelikteki Lordlar Kamarası'nın yetkisizliği, üyelerinin dolaylı veya doğrudan seçim yoluyla oluşmamış olmasından kaynaklanmaktadır.<sup>276</sup> Doğrudan doğruya seçilmeyen ikinci meclisler, demokratik meşruluktan, dolayısıyla halkça seçilmenin vereceği gerçek siyasal etkiden yoksundurlar.<sup>277</sup>

Günümüzde, yasama sürecinde etkin bir rolü olmayan ve üyelerin seçimle işbaşına gelmemeleri itibarıyla demokratik nitelikte kabul edilemeyecek olan Lordlar Kamarası uzun yıllardan beri süregelen bir geleneğin korunması nedeniyle halen varlığını korumaktadır.

---

<sup>276</sup> Mark Elliott, "United Kingdom, Bicameralism, Sovereignty and the Unwritten Constitution", **International Journal of Constitutional Law**, Volume 5, No. 2, April 2007, s. 372; aynı yönde bkz. Ian Budge, "Great Britain and Ireland: Variations of Party Government", **Political Institutions in Europe**, ed. Josep. M. Colomer, 2nd Edition, London: Routledge, 2002, s. 34; ayrıca bkz. Nicolas Baldwin, "The Membership and Work of the House of Lords", **The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles**, ed. Paul Carmichael & Brice Dickson, Oxford: Hart Publishing, 1999, s. 40.

<sup>277</sup> Nicholas Hopkinson, **Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model ?**, Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2001, s. 63; aynı yönde bkz. Meg Russell, **Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s.17.

## IV. FEDERAL DEVLET YAPISINA SAHİP DEVLETLERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

### 1. Genel Olarak Federal Devlet Kavramı

Arend Lijphart, federalizmi, merkezî yönetim ile federasyonun kurucu birimleri (federe devletler, eyaletler) arasında anayasayla güvence altına alınmış yerel düzeyde bir iktidar paylaşımı olarak tanımlamaktadır.<sup>278</sup> Bu tanımdan yola çıkarak federalizmin merkezî ve bölgesel yönetimler arasında anayasayla güvence altına alınan bir yetki bölüşümü olduğu ileri sürülebilir. Federalizmin iktidarın dağıtılması yoluyla bir toplumda çoğulculuk ve çeşitliliğin sağlanmasını gerçekleştirmenin en önemli unsurlarından biri olduğu kabul edilmektedir. Federal devlet yapısı, genel olarak siyasi tercihlerden ziyade bir devletin tarihi geçmişi, sosyolojik ve kültürel yapısının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda genel olarak, üniter yapıda olan bir devletin, bir siyasi tercihle federasyona dönüştürülmesi ender rastlanılan bir durum olarak kabul edilebilir. Federal devletler, çoğunlukla, birden çok siyasi topluluğun (federe devletler) kendi siyasi kimliklerini ve özerkliklerini korumak amacıyla aynı anda bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Bununla birlikte bazı federal devletler, federe devletlerin dışarıdan dayatılması yoluyla bir araya gelmeleri sonucunda da oluşturulabilmektedir.<sup>279</sup> Federal devlet yapısının oluşumunu etkileyen diğer faktörler, dış tehdit varlığı, coğrafi büyüklük ve kültürel- etnik heterojenlik olarak sınıflandırılabilir.<sup>280</sup>

Federal bir devletin yazılı bir anayasası olması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasada her bir yönetim düzeyinin yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Söz konusu düzenleme, ya federal devletin yetkilerinin açık olarak sayılması, geri kalan tüm konularda federe devletlerin (eyaletler) yetkili kılınması şeklinde ya da hem federal devletin ve hem de federe devletlerin yetkilerinin ayrı ayrı belirlenmesi şeklinde yapılmaktadır. Federal devlet yapısı, hem

<sup>278</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 147.

<sup>279</sup> Yapay şekilde oluşturulan ve kısa sürede sona eren Kenya, Tanzanya ve Uganda'dan oluşan Doğu Afrika Federasyonu söz konusu federasyonlara örnek olarak gösterilebilir. Bu yönde bkz. R. Hague, M. Harrop, S. Breslin, **Comparative Government and Politics**, London: Macmillan Press, 4th Edition, 1998, s. 169.

<sup>280</sup> Andrew Heywood, **Politics**, New York: Palgrave Foundations, 2002, s. 161-162.

merkezi hükümetin hem de eyaletlerin ayrı yetkilere sahip olmasını gerektirmektedir. Söz konusu yetkiler, belli bir ölçüde yasama, yürütme ve mali özerklik yetkilerini kapsayıp, bir düzey diğerinin yetkilerine müdahale edememektedir. Federal devletlerde, federal ve eyalet düzeyleri arasında çıkabilecek yetki uyumsuzluklarını çözmek üzere anayasal hakemlik yapacak bir yüksek mahkemeye gereksinim duyulmaktadır. Bu görev ya bir olağan mahkeme veya Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilebilmektedir. Çift meclisli bir parlamentonun varlığı, federal devletlerde olması gereken unsurlardan bir diğeridir.<sup>281</sup> Bir yandan federe devletler, diğer yandan da federal merkezi devletin ayrı ayrı organlara sahip olmaları, bunlar arasında bir dengenin kurulmasını gerektirmekte, federe devletlerin irili ufaklı olmaları ve küçük devletleri federal çatıda birleştirme çabaları federal parlamentonun çift meclisli olmasına yol açmaktadır.<sup>282</sup> Böylece birinci meclis bütün ülke yurttaşlarını temsil ederken, ikinci meclis, federe devletleri temsil etmektedir.

Günümüzde Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Brezilya, Kanada, Almanya, Hindistan, Malezya, Meksika, Nijerya, Rusya, İsviçre, Amerika, Venezuela federal devletler arasında yer almaktadır. Federal devletlerde de yasama organı tıpkı çift meclisli üniter devletlerin yasama organlarında olduğu gibi simetrik, ılımlı- asimetric veya aşırı asimetric çift meclisli bir yapıya sahip olabilmektedir. Söz konusu devletlerden Amerika, İsviçre, Nijerya, Meksika simetrik çift meclisli yasama organına sahip federal devletler; Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Brezilya, Kanada, Almanya, Hindistan, Malezya ve Venezuela ılımlı asimetric çift meclisli yasama organına sahip federal devletler ve Rusya da aşırı asimetric çift meclisli yasama organına sahip federal devletler arasında gösterilmektedir.<sup>283</sup>

Aşağıda, başkanlık sistemleri içinde simetrik çift meclis sisteminin iyi bir örneğini oluşturan Amerika Birleşik Devletleri, ılımlı asimetric çift meclisli bir yasama organına sahip olan ve federal bir çift meclis sisteminin bir parlamenter

---

<sup>281</sup> Heywood, *age*, s.163.

<sup>282</sup> Paul Carmichael & Andrew Baker, "Second Chambers- A Comparative Perspective", **The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles**, ed. Paul Carmichael & Brice Dickson, Oxford: Hart Publishing, 1999, s. 73; ayrıca bkz. Teziç, *age*, s. 369.

<sup>283</sup> Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 7, Spring 2001, s. 55-60.

Patterson ve Mughan'ın yaptığı tasniften farklı olarak Lijphart, Avusturya ve Kanada'nın aşırı asimetric, Belçika'nın ise simetrik çift meclisli yasama organına sahip olduğunu ileri sürmektedir. Bu yönde bkz. Lijphart, *age*, s. 87-88.

sisteme en iyi nasıl monte edilebileceğini gösteren yegane örnek olarak, Federal Almanya ve benimsemiş olduğumuz sınıflandırmaya göre aşırı asimetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan tek ülke olması sebebiyle Rusya kendi çift meclisli yapılanmalarını temsilen ele alınarak ayrıntılı olarak değerlendirilecek; böylece federal devletlerde söz konusu olabilecek simetrik, ılımlı asimetrik ve aşırı asimetrik çift meclisli yapılanmalar karşılaştırılarak aradaki farklılıklar somut örnekler ışığında daha açık biçimde ortaya koyulacaktır.

## 2. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

### 2.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış

Kuzey Amerika'daki on üç eski İngiliz kolonisi 4 Temmuz 1776 tarihinde "Bağımsızlık Bildirisi"ni yayınlayarak, İngiliz hakimiyetinden ayrılıp devlet niteliğini kazanmışlar ve 1777'de bir araya gelerek bir konfederasyon oluşturmuşlardır. Ancak bir süre süre sonra söz konusu modelin aralarında kurulmasını istedikleri işbirliği ve koordinasyonu sağlamaya yetmediği kanaatine vararak, konfederasyon ile doğan zayıf ortak otoritenin, federasyonla güçlü merkezi otoriteye dönüştürülebilmesi için girişimlerde bulunmaya başlamışlardır.<sup>284</sup> Bu girişimlerin ilk adımı, 1787 yılında Philadelphia'da on üç devletin gönderdiği delegelerin "Philadelphia Konvansiyonu" adı altında bir araya gelmeleriyle atılmıştır.<sup>285</sup> Bu konvansiyonda merkezi otoritenin artırılmasına yönelik görüşler büyük devletlerin temsilcileri tarafından, anti-federalist anlayışı benimseyen görüşler ise bağımsızlıklarının mümkün olabildiğince geniş tutulmasını isteyen küçük devletlerin temsilcileri tarafından savunulmuş, uzun tartışmalar neticesinde 39 delegenin olumlu oyu ile Amerika Birleşik Devletleri'nin bugün hala yürürlükte olan ve başlangıç Kısmı ile birlikte 7 maddeden<sup>286</sup> oluşan ilk anayasası kabul edilmiştir.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> Amerika Birleşik Devletleri'nde federalizm farklı etnisiteler ve ırklardan kaynaklanan basıncın yayılmasına, dağıtılmasına yardım etmektedir. Bu yönde bkz. Daniel J. Elazar, **Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements**, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998, s. 109.

<sup>285</sup> Michel Rosenfeld, "The European Convention and Constitution Making in Philadelphia", **International Journal of Constitutional Law**, Vol. 1, No. 2, 2003, s. 373; ayrıca bkz. Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 7. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2005, s. 31-32.

<sup>286</sup> Amerikan Anayasası'nın ilk üç maddesi yasama, yürütme ve yargı organlarının kuruluşu ve yetkilerini, dördüncü maddesi üye devletlerin birbirleri ile ve federal devletle ilişkilerini, beşinci maddesi Anayasanın değiştirilmesi, altıncı maddesi antlaşmaları ve yedinci maddesi de Anayasa'nın

Federal devlet anayasalarında her bir yönetim düzeyinin yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda da yapılan 10. değişiklikle anayasa tarafından federal devlete verilmemiş ya da eyaletlerden alınmamış bulunan hak ve yetkilerin eyaletlere ve halka ait olduğu hükme bağlanmıştır.<sup>288</sup>

Amerika Birleşik Devletleri'nde federasyona dahil olan federe unsurların (eyaletler) kendi anayasaları, yasama<sup>289</sup>, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır.<sup>290</sup>

Amerikan Anayasası'nın altıncı maddesinin ikinci fıkrasında federe devletlerin yasaları ile federal anayasa veya federal kanunlar arasında çıkabilecek bir çatışmada federal anayasa ve kanunların uygulanacağı öngörülmektedir. Bununla birlikte, söz konusu maddede federal anayasa ile federal kanunların çatışması halinde sorunun nasıl berataraf edilebileceği yönünde bir düzenleme bulunmamaktadır. Açıkça bir yargısal denetim anayasada öngörülmüş değildir.<sup>291</sup> Amerika Birleşik Devletleri'nde 1803 tarihli Marbury v. Madison davasıyla uygulanmaya başlayan yargısal denetim, anayasa veya bir kanun mahkemelere böyle bir yetkiyi açıkça tanımadığı halde, mahkemelerin yoruma dayanarak kendilerini bu tür bir denetimi gerçekleştirmekle yetkili bulmaları sonucunda ortaya çıkmıştır. Günümüzde, Federal

---

onaylanması ve yürürlüğe girmesi ile ilgili hükümleri düzenlemektedir. Bkz. "United States Constitution", <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/us00000.html>, erişim tarihi, 08.07.2008.

<sup>287</sup> Harold J. Spaeth & Edward Conrad Smith, **The Constitution of the United States**, New York, Harper Collins Publisher, 13 th Edition, 1991, s. 3-7.

<sup>288</sup> "Bill of Rights", [http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill\\_of\\_rights\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html), erişim tarihi, 08.07.2008.

<sup>289</sup> Federe devletlerdeki yasama organının yapısı da federal devletinkine benzemektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde Nebraska eyaleti dışında, tüm eyaletlerin yasama organları çift meclisli bir yapıya sahip bulunmaktadır. Bkz. Lawrence M. Friedman, **American Law: An Introduction**, New York, Norton & Company Ltd, 1984, s. 89.

<sup>290</sup> Federal devletin en önemli özelliği bölünmüş bir siyasal iktidarın söz konusu olmasıdır. Üniter devletlerde olduğu gibi federal devletlerde de egemenlik unsuru bulunmaktadır; ancak bu egemenlik üniter devletten farklı olarak bölünmez değildir. Egemenliği kullanan yasama, yürütme ve yargı organları hem federal düzeyde ve hem de federe düzeyde ayrı ayrı kurulmuştur. Bu yönde bkz. Daniel J. Elazar, **American Federalism**, New York: Harper & Row Publishers, 3rd Edition, 1984, s. 46-47; ayrıca bkz. Daniel J. Elazar, "International and Comparative Federalism", **Political Science and Politics**, Vol. 26, No.2, 1993, s. 190-191.

<sup>291</sup> Edward McWhinney, **Constitution- Making: Principles, Process, Practice**, Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1981, s. 111.

Yüksek Mahkeme anayasaya uygunluk denetimini etkin bir biçimde sürdürmektedir.<sup>292</sup>

Amerika Birleşik Devletleri siyasal sistemi, yasama ve yürütmenin kesin bir şekilde birbirinden ayrıldıkları, yürütme organının başı ve aynı zamanda devlet başkanı olan başkanın, belli bir süre için halk tarafından seçildiği, yasama organının, başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği tipik bir başkanlık sistemidir.<sup>293</sup>

Amerikan Başkanı ve Başkan Yardımcısı halkın genel oyuna dayanan iki dereceli bir oylama ile dört yıllığına seçilmektedir. 1951 yılında kabul edilen 22. anayasa değişikliği ile bir kimsenin iki defadan fazla başkanlığa seçilemeyeceği düzenlenmiştir.<sup>294</sup> Her üye devlet vatandaşları kasım ayının ikinci Pazartesi günü Kongre'deki üye sayısı kadar ikinci seçmen seçmektedirler. İkinci seçmenler de ocak ayının ikinci Pazartesi günü Başkan ve yardımcısını seçmek üzere oy kullanmaktadırlar. Seçilebilmek için ikinci seçmen oylarının en az yarısından bir fazlasını almak gerekmektedir. 50 eyalette bu şekilde kullanılan oylar, hesaplamak üzere Kongre'nin birleşik toplantısında üyeler önünde sayılmaktadır. Başkan ve yardımcısının seçimi hususunda ikinci derecedeki seçmenlerin partilerinin üyelerine oy vermek için kesin direktif aldıkları, hatta bazı üye devletlerde bu durumun yalnızca siyasi ve ahlaki anlayışın bir ürünü olmakla kalmayıp, aynı zamanda kanunla konulan hukuki bir mükellefiyet olduğu göz önüne alındığında gerçekte başkan ve yardımcısının seçiminin tek dereceli olduğu ileri sürülebilir.

Başkanlık hükümet sisteminin bir sonucu olarak, Amerikan Başkanı Kongre'yi feshedememekte, Kongre de Amerikan Başkanı'nı siyaseten sorumlu tutmamaktadır. Bununla birlikte başkanın cezai ve hukuki sorumluluğu bulunmaktadır. İmpeachment yoluyla vatan hainliği suçlamasıyla Temsilciler

---

<sup>292</sup> Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s.108; ayrıca bkz. Harry H. Wellington, **Interpreting the Constitution**, New Haven: Yale University Press, 1990, s. 21-22.

<sup>293</sup> Matthew S. Shugart, John M. Carey, **Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics**, New York: Cambridge University Press, 1992, s. 19.

<sup>294</sup>“Constitution of the United States: Amendments 11-27”,  
[http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_amendments\\_11-27.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_amendments_11-27.html), erişim tarihi, 08.07.2008.



Meclisi tarafından itham edilen devlet başkanının mahkum edilebilmesi için her iki mecliste de üçte ikilik bir çoğunluğa ulaşılabilmesi gerekmektedir.<sup>295</sup>

Devlet ve hükümet başkanlıklarını şahsında birleştiren başkanın, Senato'nun onayına bağlı olmakla birlikte, uluslararası antlaşmaları imzalama ve yüksek düzeydeki federal görevlileri atama yetkileri, her derecedeki memurları azil yetkisi, silahlı kuvvetlerin nasıl, ne zaman kullanılacağını belirleme yetkisi, yeni silahların yapılması, kullanılması ve başkomutanlık yetkileri, kongreyi ya da meclislerden birini toplantıya çağırma yetkisi, kararname ve tüzük çıkarabilme yetkileri, kanunları veto etme yetkisi, bağışlama yetkisi gibi çeşitli yetkileri bulunmaktadır.<sup>296</sup>

Federal sistemin en önemli organı olan yürütmeyi kendi şahsında somutlaştıran başkan sahip olduğu yetkileri güçlü bir örgüt ile gerçekleştirebilmektedir. Koordinasyona dayalı olarak yürütülen işler ve alınan kararlarda bu şekilde etkinlik sağlanabilmektedir. Bu örgüt içinde özellikle kabine ve yürütme bürosu (The Executive Office) yürütmenin işleyişine sağladığı katkı açısından önem taşımaktadır. Kabine, siyasetin yapılmasına doğrudan katılan bir organ olmayıp, başkanının isteklerine uygun olarak hareket etmek durumundadır. Başkan bakanlarını istediği zaman azledebilmektedir. Başkanın isteği ile bir araya gelen bakanların alınan kararlar üzerinde herhangi bir ağırlıkları ve yetkileri bulunmamaktadır. Bu gerçeği Abraham Lincoln'un bir toplantıda kendisine muhalif olan bakanlarına "yedi hayır bir evet, evetler galiptir" şeklindeki cevabı en iyi biçimde ifade etmektedir.<sup>297</sup> Başkanın yürütme bürosu, Beyaz Saray Ofisi, Bütçe Ofisi, İktisat Danışmanları Konseyi, Bilim ve Teknoloji Ofisi, Ulusal Güvenlik Konseyi, Planlama Ofisi gibi birimleri ihtiva etmektedir.

Başkanın yasama organı ile olan ilişkilerinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak, başkan yasama organını feshemediği gibi, yasama organı da başkanı istifaya zorlayamamaktadır. Bununla birlikte, devlet başkanı ile yasama organı arasındaki ayrılık mutlak bir ayrılık olarak değerlendirilmemelidir. Fiilen her iki

---

<sup>295</sup> 1868 yılında Başkan Andrew Johnson hakkında uygulanmak istenen cezai sorumluluk Senato'da üçte ikilik çoğunluğa ulaşamaması sebebiyle beraatle sonuçlanmış ve o zamandan beri hiçbir Amerikan Başkanı hakkında uygulanmamıştır. Bu yönde ayrıntılı bilgi için bkz. Edmund G. Ross, **History of the Impeachment of Andrew Johnson**, Whitefish, Mont.: Kessinger Publications, 2004, s.178-182.

<sup>296</sup> Amerikan Başkanı'nın seçimi, yetkileri, cezai ve hukuki sorumluluğu konuları anayasa'nın 2. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bkz. "United States Constitution", <http://www.servat.unibe.ch/icl/us00000.html>, erişim tarihi, 08.07.2008.

<sup>297</sup> Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, Kutulmuş Matbaası, 1971, s. 450.

kurum da birbirleri üzerinde karşılıklı araçlara sahip bulunmaktadırlar. Bu araçlar arasında devlet başkanının yasama organı karşısında sahip olduğu veto yetkisi önem taşımaktadır.<sup>298</sup> Amerikan Anayasası'nın 1. maddesinin, 7. ayrımı uyarınca başkanın anayasaya aykırı bulduğu bir kanunu 10 gün içinde Kongreye geri göndermesi halinde söz konusu kanunun yürürlüğe girebilmesi için her iki meclisin üçte iki çoğunluğuyla kabul etmesi gerekmektedir. Bu hükümden yola çıkarak, başkanın yasama organı karşısında sahip olduğu veto yetkisinin, yalnızca geciktirici nitelikte olmayıp, aynı zamanda güçleştirici bir veto olduğu ileri sürülebilir.<sup>299</sup>

Başkan yasama organına (Kongre) verdiği mesajlar aracılığıyla bazı yasama önerilerinde bulunabilmektedir; ancak bunun da ötesinde kendi partisine mensup olan Kongre üyeleri aracılığıyla bir yasa önerisini yaptırabileceğinden, başkanın mesajları dışında dolaylı olarak yasama sürecine Kongre üyeleri aracılığıyla katılması da söz konusu olabilmektedir.

Yasama organının da başkan karşısında sahip olduğu birtakım araçlar bulunmaktadır. Bu araçlar arasında en önemlisi yasama organının (Kongre)'nin bütçeyi onaylaması ile ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Programını uygulayabilmek için maddi kaynağa ihtiyaç duyan başkan, Kongre'nin söz konusu yetkisini dikkate alarak bu yetkinin istediği yönde kullanılmasını sağlamak durumundadır. Ayrıca Kongre'nin başkan üzerinde kullanabileceği diğer bir araç başkanın cezai ve hukuki sorumluluğuna gitme yolu olan impeachment kurumunu işletebilme yetkisidir.

---

<sup>298</sup> Charles M. Cameron, **Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power**, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2000, s. 3, 83.

<sup>299</sup> Amerika Birleşik Devletleri'nde, başkanlar imzalamak istemedikleri kanunlara karşı "cep vetosu" (pocket veto) olarak ifade edilen bir başka veto yolunu da kullanabilmektedirler. Söz konusu vetonun, başkanın kendisine sunulan bir kanun tasarısını Pazar günleri hariç 10 gün içinde geri göndermesi gereğinden kaynaklandığı, söz konusu kural uyarınca 10 günlük süre içinde geri gönderilmeyen bir kanun tasarısının imzalanmamış olsa bile kanunlaşmış olacağı, bununla birlikte 10 günlük sürenin sonu yasama döneminin sonuna rastlıyorsa, başkanın göndermediği kanun tasarısının kendiliğinden kanunlaşmayacağını, bu uygulamanın bir sonucu olarak yasama döneminin sona ermesine 10 günden daha az bir zaman kaldığında başkanların yürürlüğe sokmak istemedikleri bir kanun tasarısına karşı daha çok bu yolu kullandıkları, çünkü böyle bir durumda kanun tasarısı yasama organına geri gönderilmediği için, onun tarafından üçte iki çoğunlukla yeniden kabul edilebilmesinin de söz konusu olamayacağı, bu nedenle cep vetonun bir bakıma mutlak veto gibi sonuç doğurduğu ileri sürülmektedir. Bkz. Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s. 72-73; aynı yönde bkz. Robert J. Spitzer, **The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency**, Albany, New York: State University of New York Press, 1988, s.105-106.

## 2.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu

Federal yapılı devletlerde parlamentoların çift meclisli olarak oluşturulmaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır; çünkü bu devletlerde birinci meclisin bütün ülke (federal devlet) yurttaşlarını temsil etmesine karşılık, ikinci meclis, federal devleti oluşturan federe devletleri temsil etmektedir.<sup>300</sup> Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın birinci maddesinin birinci ayrımında yasama yetkisinin Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan Birleşik Devletler Kongresi tarafından yerine getirileceği hükme bağlanmıştır. Temsilciler Meclisi bütün yurttaşları temsil ederken, Senato da her federe devletin eşit sayıda (iki senatör) seçtiği üyelerden kurulup, federe devletleri temsil etmektedir.<sup>301</sup> Bununla birlikte, bütün federal yapılı devletlerde bu mutlak eşitlik ilkesine uyulmayarak, federe devletlerin nüfus ve coğrafi büyüklüklerine göre ikinci mecliste temsil edilmeleri söz konusu olabilmektedir. İkinci meclis üyelerinin seçim usulleriyle ilgili olarak da farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Bazı federal devletlerde ikinci meclis üyeleri federe devlet organlarıca seçilirken, bazılarında doğrudan halk tarafından seçilebilmektedirler. Amerika Birleşik Devletleri'nde Senato üyeleri federe devlet seçmenleri tarafından doğrudan seçilmektedirler.

### 2.b.1. Temsilciler Meclisi

#### 2.b.1.1. Temsilciler Meclisi'nin Yapısı

Amerikan Anayasası'nın birinci maddesinin ikinci ayrımında düzenlendiği üzere, Temsilciler Meclisi her iki yılda bir halk tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Günümüzde Temsilciler Meclisi'nde temsil edilen üye sayısı 435<sup>302</sup> olup, anayasaya göre her on yılda bir yapılan genel nüfus sayımının sonuçlarına göre, meclisteki temsilin federe devletler arasında nüfusa göre paylaşılması sağlanmaktadır. İlgili madde gereğince, temsilcilerin sayısı otuz bin kişiye bir

<sup>300</sup> Robert Dahl, **How Democratic is the American Constitution**, Yale University Press, New Haven, London, 2001, s. 46.

<sup>301</sup> Alexander Hamilton, James Madison & John Jay, **The Federalist Papers**, ed. Clinton Rossiter, Penguin Press, New York, 2003, s. 241.

<sup>302</sup> Temsilciler Meclisi üyelerinin sayısı 1929 yılında kabul edilen bir kanunla 435 olarak dondurulmuştur. Bu yönde bkz. Brian Frederick, "**Frozen at 435: The Size of the United States House of Representatives and the Impact upon Legislative Representation.**" Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, 07.04.2005; [http://www.allacademic.com/meta/p85957\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p85957_index.html).

temsilciden fazla olamayacağı gibi, her federe devletin en az bir temsilcisinin bulunması gerekmektedir. Temsilciler Meclisi üyelerinin seçimi<sup>303</sup> için uygulanan seçim yöntemi, genel oy ilkesine dayanan tek turlu, dar bölge, çoğunluk sistemidir. Temsilciler için her federe devletin içinde, çıkaracağı temsilci sayısı kadar seçim bölgeleri oluşturulmakta ve her seçim bölgesinden basit çoğunluğu sağlayan aday temsilci olarak seçilmektedir. Bununla birlikte, seçim bölgeleri her zaman aynı büyüklükte olmamakta, tespit edilen bölgeler her federe devletin yasama organları tarafından belirlendiği için, çoğu zaman sınırları, o federe devlette (eyalet) iktidarda bulunan partinin lehinde olarak, iktidardaki partinin daha fazla temsil edilmesini sağlayacak şekilde belirlenmektedir. “Gerrymandering” olarak adlandırılan yöntem, fiilen siyasi temsil edilme hususunda ayırım yaratmaktadır.<sup>304</sup> Ancak uzun yıllar boyunca uygulanan gerrymandering yönteminin yarattığı sakıncalar Federal Yüksek Mahkeme’nin almış olduğu pek çok karar neticesinde, geçmişte kalmıştır.

Temsilciler Meclisi üyesi olabilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak ve en az 7 yıldan beri Amerikan vatandaşı olmak gerekmektedir.

Temsilciler Meclisi üyeleri “speaker” olarak adlandırılan çoğunluk partisi üyelerinden birini başkan olarak seçmektedirler. Bununla birlikte Temsilciler Meclisi’ndeki speaker, İngiliz Avam Kamarası’ndaki speaker’dan farklı olarak tarafsız olmayıp, parti kimliğini muhafaza etmektedir. Temsilciler Meclisi Başkanı’nın oy eşitliğinde kararı belirleme, mecliste üyelere söz hakkı verme, çoğunluk olup olmadığına karar verme, yasa önerilerini ilgili komisyonlara dağıtma gibi yetkileri bulunmaktadır.

Temsilciler Meclisi’nde parti grupları, Grup Yönetim Kurulları, Parti Sözcüleri ve yasama denetçileri (whip) bulunmaktadır. Whip’ler İngiltere’de olduğu gibi üyelerin mecliste hazır bulunmalarını ve oylarını kontrolle görevli olmakla birlikte, Amerikan partileri disiplinsiz olduklarından bu kurum çok etkili olmamaktadır.

---

<sup>303</sup> Amerikan Anayasası’nın birinci maddesinin dördüncü ayrımı gereğince, seçim yöntemi, federe devletlere bırakılmıştır. Bununla birlikte, Kongre (yasama organı)’nin bu alanda genel düzenlemeler yapabileceği de ifade edilmiştir. Kongre’nin, 1929 yılında kabul ettiği bir kanunla Temsilciler Meclisi üyelerinin tek turlu, dar bölge çoğunluk sistemine göre belirlenecekleri düzenlenmiştir.

<sup>304</sup> Richard Morill “A Geographer’s Perspective”, **Political Gerrymandering and the Courts**, ed. Bernard Grofman, New York: Agathon Press, 1990, s. 212.

Amerikan Anayasası'nın birinci maddesinin dördüncü ayrımına göre, yasama organı her yıl en az bir kere toplanmakta ve bu toplantı kanunla başkaca bir gün tespit edilmemişse, Aralık ayının ilk Pazartesi günü yapılmaktadır. Ara vermeler, iki meclisin anlaşması ile belirlenmektedir. Amerikan Başkanı'nın meclislerden birini ya da her ikisini de olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi bulunmaktadır. Kural olarak her iki meclis de aynı zamanda ancak ayrı ayrı toplanmaktadırlar.

Temsilciler Meclisi Anayasa'nın birinci maddesinin beşinci ayrımı gereğince, kendi içtüzüğünü kendisi hazırlamaktadır. Her iki meclis de usulüne uygun hareket etmeyen üyelerini cezalandırabilmektedirler; bununla birlikte Federal Yüksek Mahkeme 1969 yılında verdiği bir kararında meclislerin üyelerinin üyeliklerine son veremeyeceklerini ifade etmiştir. Temsilciler Meclisi üyeleri yasama sorumsuzluğundan tam olarak yararlanmakla birlikte, her türlü kovuşturmayaya uğrayabilmekte; ancak ağır suç hali dışında tutuklanmamaktadırlar.

Temsilciler Meclisi'nde dört tür komisyon bulunmaktadır. Bunların arasında 20 adet sürekli komisyon, iki meclis arasındaki anlaşmazlıkları çözmek üzere geçici süreyle oluşturulan karma komisyonlar, her iki meclisten eşit sayıda üye ile oluşturulan ve Kongre'nin ortak idari işlerini yürütmek üzere oluşturulan komisyonlar ve kendi konularında araştırma yapmak üzere iki yılda bir yenilenen özel komisyonlar bulunmaktadır. Bunların dışında Temsilciler Meclisi yasama sürecini aydınlatmak üzere araştırma komisyonları da kurabilmektedir.<sup>305</sup>

### **2.b.1.2. Temsilciler Meclisi ve Senato'nun Yetkileri<sup>306</sup>**

Amerika Birleşik Devletleri yasama organında bir kanun önerisinin kabul edilmesi birçok aşamadan geçtikten sonra gerçekleşmektedir. Bu süreç, Temsilciler Meclisi veya Senato üyelerinden birinin, bağlı bulunduğu meclise bir kanun önerisi sunması ile başlamaktadır. Ancak mali konulardaki kanun önerileri öncelikle Temsilciler Meclisi'ne sunulabilmektedir. Bu uygulamanın, vergilerin federe devletler tarafından değil, vatandaşlar tarafından ödenmesi anlayışından

<sup>305</sup> "Committee Offices", <http://www.house.gov/house/CommitteeWWW.shtml>, erişim tarihi, 08.07.2008.

<sup>306</sup> Simetrik çift meclisli bir yasama organına sahip olan Amerika Birleşik Devletleri'nde her iki meclis de eşit yetkilere sahip olduğundan, meclislerin yetkileri aynı başlık altında incelenecektir.

kaynaklandığı ileri sürülebilir.<sup>307</sup> Meclise gelen öneriler başkan tarafından ilgili sürekli komisyonlardan birine gönderilir. İlgili komisyon, söz konusu öneriyi tartışmaya karar verebileceği gibi gündeme almayabilir de. Bu nedenle önerilerin kanunlaşması sürecinde komisyonlar oldukça önemli bir konumdadırlar. Tartışılmasına karar verilen öneri, üzerinde çalışıldıktan sonra meclise gönderilir. Meclis, ilgili komisyonun kendisine gönderdiği öneriyi tartışır ve sonrasında oylamaya geçer. Oylama sonunda kabul edilen öneri<sup>308</sup> diğer meclise gönderilir ve aynı süreç diğer meclis için söz konusu olur. İkinci mecliste de kabul edilen bir öneri imzalanmak ve yürürlüğe girmek üzere başkanlığa gönderilir. Birinci mecliste kabul edilen bir kanun önerisi ikinci mecliste (ilk öneriyi kabul edene göre Senato veya Temsilciler Meclisi olabilir) değiştirilerek kabul edilirse, değiştirilen kanun önerisi yeniden birinci meclise gönderilir. Değiştirilmiş biçimiyle aynen kabul edilirse, imzalanmak üzere başkanlığa gönderilir. Ancak yapılan değişikliği birinci meclisin kabul etmemesi halinde her iki meclis üyelerinden eşit sayıda oluşturulacak bir karma komisyon aracılığıyla uzlaşma sağlanmaya çalışılır ve her iki meclis başkanının imzalamasından sonra, söz konusu kanun önerisi Amerikan Başkanı'na gönderilir. Anayasanın birinci maddesinin yedinci ayırımına göre, başkanın veto yetkisi bulunmaktadır. Veto yetkisinin kullanılması halinde önerinin kanunlaşabilmesi için her iki meclisin üçte iki çoğunluğuyla tekrar kabul edilmesi gerekmektedir.

Amerikan Anayasası'nın birinci maddesinin sekizinci ayırımında, yasama organının (kongre) yetkileri belirtilmiştir. Bunlar arasında vergi koymak, federe devletler ve yabancı ülkelerle ticareti düzenlemek, savaş ilan etmek, silahlı kuvvetler için gerekli tedbirleri almak, gibi yetkiler bulunmaktadır. Ayrıca Anayasanın dördüncü maddesinin üçüncü ayırımında, birliğe katılacak olan yeni federe devletlerin kabulünün de yasama organı tarafından onaylanacağı düzenlenmiştir. Savaş ilan etme, başkan ile yasama organı arasında zaman zaman yetki çatışmasına dönüşebilmektedir. 1946 yılından beri yasama organının hiç savaş ilan etmemesine

---

<sup>307</sup> Mali konulardaki kanun önerilerinin Temsilciler Meclisi'ne sunulmasına karşılık, Senato kendisine gelen mali konulardaki kanun önerilerini kabul edip etmemekte serbest olup, burada da normal yasa süreci işlemektedir.

<sup>308</sup> Anayasa ya da içtüzükte nitelikli bir çoğunluk öngörülmemişse, her iki mecliste de kararlar oylamaya katılanların salt çoğunluğuyla alınmaktadır.

karşın, Amerika Birleşik Devletleri'nin pek çok defa savaşıması, başkanların ilansız savaş yoluna gitmelerinden kaynaklanmaktadır.<sup>309</sup>

Yasama organının önemli bir diğer yetkisi de impeachment yetkisidir. Başkan dahil bütün federal sivil görevliler impeachment'a konu olabilmektedir. Ancak bu yolun işletilebilmesi için ortada vatana ihanet, rüşvet gibi oldukça ağır bir suçun bulunması gerekmektedir. Suçlama yetkisi Temsilciler Meclisi'ne ait olup, suçlamanın kabul edilebilmesi için nitelikli çoğunluk gerekmemektedir. Bununla birlikte yargı yetkisi Senato'ya ait olup, Senato'nun mahkumiyet kararı verebilmesi için üçte iki nitelikli çoğunluk gerekmektedir. Yargılanan eğer başkansa, Senato'daki toplantı Yüce Mahkeme başkanı tarafından yönetilmektedir. İmpeachment sonucunda verilebilecek tek ceza görevden alınma ve tekrar kamu görevi üstlenememedir.<sup>310</sup>

1804 tarihinde kabul edilen 12. Anayasa değişikliği gereğince, ikinci seçmenlerin sonuçlandıramadığı başkan ve başkan yardımcısı seçimlerinin tamamlanması yetkisi de yasama organı tarafından yerine getirilmektedir. Hiçbir başkan adayı ikinci seçmenlerin salt çoğunluğunun oyunu alamamışsa, Temsilciler Meclisi en çok oyu alan üç adaydan birini başkanlığa seçmektedir. Bununla birlikte, hiçbir aday başkan yardımcılığı için gerekli olan salt çoğunluğu elde edememişse, en çok oyu almış iki adaydan birini Senato, başkan yardımcılığına seçmektedir.<sup>311</sup>

Yasama organının (Kongre) yukarıda değinilen yetkilerinin yanı sıra, yalnızca Senato tarafından kullanılabilen yetkileri de bulunmaktadır. Senato, basit çoğunlukla başkanın atadığı bakanların, elçilerin ve federal yargıçlar, hükümet üyeleri gibi yüksek rütbeli memurların atamalarını onaylama yetkisine sahiptir. Senato'nun atama kararlarını denetleme yetkisinin oldukça geniş olduğu ileri sürülebilir. Bundan

---

<sup>309</sup>Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırlangıç Yayınevi, 2006, s. 97.

<sup>310</sup> Amerikan siyasi tarihinde impeachment'a iki başkan konu olmuştur. Bunlardan birincisi 1974 yılında yargılamanın eşğine gelen ve Temsilciler Meclisi'nin suçlama kararı alacağı belli olduktan sonra görevden çekilen Nixon ve ikincisi de 1999'da Senato'da üçte iki çoğunluğa ulaşamadığı için mahkumiyetten kurtulan Clinton'dur. Nixon ile ilgili olarak bkz. Dagmar S. Hamilton, "The Nixon Impeachment and Abuse of Presidential Power", **Watergate and Afterward: The Legacy of Richard M. Nixon**, ed. Leon Friedman & William F. Levantrosser, Westport, Conn: Greenwood Press, 1992, s. 199; Clinton ile ilgili olarak bkz. Richard A. Posner, **An Affair of State: The Investigation, Impeachment and Trial of President Clinton**, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1999, s. 1-2.

<sup>311</sup>"Additional Amendments to the United States Constitution",

[http://en.wikisource.org/wiki/Additional\\_amendments\\_to\\_the\\_United\\_States\\_Constitution#Amendment\\_XII](http://en.wikisource.org/wiki/Additional_amendments_to_the_United_States_Constitution#Amendment_XII), erişim tarihi, 08.07.2008.

başka Senato'nun, başkanın yaptığı uluslararası antlaşmaları üçte iki nitelikli çoğunlukla onaylama yetkisi bulunmaktadır; ancak söz konusu oranın sağlanması oldukça güçtür. Nitekim Amerika Birleşik Devletleri'nin imzaladığı birçok uluslararası antlaşma Senato tarafından onaylanmamıştır. Bu sorun, yalnızca başkanın imzasıyla yürürlüğe giren bir antlaşma türü "executive agreement" yaratılarak aşılmaya çalışılmıştır.<sup>312</sup>

Amerikan Anayasası'nın beşinci maddesi anayasanın değiştirilmesi ile ilgili olarak oldukça karmaşık bir usul benimsemiştir. Bu usule göre, hem anayasa değişikliğinin kabulü aşamasında ve hem de onay aşamasında iki yol öngörülmüştür. Anayasa değişikliğinin kabul edilmesi için öngörülen yollardan biri, her iki meclisin ayrı ayrı üye tam sayılarının üçte ikisinin oyu ile anayasa değişikliğini kabul etmesi, diğer yol ise federe devletlerin yasama organlarının üçte ikisinin isteği üzerine toplanacak bir kurucu meclisin (konvansiyon) bu yönde karar vermesidir. Anayasa değişikliğinin onay ile ilgili olan ikinci safhasına gelince, anayasa değişikliği ister federal yasama organı (Kongre) tarafından kabul edilsin, isterse federe devletlerin yasama organları tarafından kararlaştırılıp, onların kurucu meclisleri tarafından kabul edilsin, kesinleşip yürürlüğe girebilmesi için ya üye devletlerin yasama organlarının dörtte üçünün onayı ya da her üye devlette bu amaçla toplanacak kurucu meclislerin dörtte üçü tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu yollardan hangisinin tercih edileceğini yasama organı kararlaştırmakla birlikte, anayasa değişikliğine ilişkin olarak uygulamada izlenen yöntem, değişikliğin yasama organının her iki meclisinin üçte iki çoğunluğuyla kabul edilip, üye devletlerin yasama organlarının dörtte üçü tarafından onaylanmasıdır.

### 2.b.2.1. Senato'nun Yapısı

Amerikan Anayasası'nın birinci maddesinin üçüncü ayırımına göre, senatörlerin seçiminde her federe devletin sınırları bir seçim bölgesi olarak kabul

---

<sup>312</sup> Jeffrey Peake, Glen Krutz & Walt Jatkowski, "The Forgotten House? Treaties, Executive Agreements, and the Role of the U.S. House of Representatives" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, 30.08.2007 ([http://www.allacademic.com/meta/p211380\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p211380_index.html)); aynı yönde bkz. Randall Smith, "Who's Got the Power? Evasive Presidents With Executive Agreements vs. Congress With the Purse and Approval" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, 31.08.2006 ([http://www.allacademic.com/meta/p151867\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p151867_index.html)); Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırilangıç Yayınevi, 2006, s.101.



edilmek suretiyle altı yıllık bir süre için her federe devletten iki senatör seçilmektedir. Ancak her iki yılda bir Senato'nun üçte biri seçimle yenilenmektedir. Senatörler için uygulanan seçim yöntemi de Temsilciler Meclisi'nde olduğu gibi genel oy ilkesine dayanan, tek turlu çoğunluk sistemi olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, 1913 yılında kabul edilen 17. Anayasa Değişikliği'ne kadar, Senato üyeleri her federe devletin kendi yasama organları tarafından seçilmekteydi. Söz konusu değişiklikte birlikte, Senato üyelerinin halk tarafından seçilmesi esası kabul edilmiştir.<sup>313</sup> Senato'da her federe devlet, nüfuslarına bakılmaksızın eşit sayıda üye ile temsil edilmektedir. Bugün Amerika Birleşik Devletleri'nde elli federe devlet bulunup, her eyaletten iki temsilcinin yer aldığı Senato'da toplam 100 üye bulunmaktadır. Senato üyesi olabilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak ve en az dokuz yıllık Amerikan vatandaşı olmak gerekmektedir.

Amerikan Anayasası'nın birinci maddesinin üçüncü ayrımı gereğince, Senato Başkanı, Amerika Birleşik Devletleri Başkan Yardımcısı olup, uygulamada Senato Başkanlığı Senato'nun seçtiği bir başkan vekili tarafından yerine getirilmektedir. Bununla birlikte başkan yardımcısı arzu ettiği zaman Senato'daki oturumlara başkanlık edebilmektedir. Senato Başkanı, müzakerelere katılamayıp, mecliste kullanılan oyların eşit olması hali ile sınırlı olarak oy kullanabilmektedir. Senato Başkanı'nın Temsilciler Meclisi'nde olduğu oranda bir ağırlığı bulunmamaktadır.

Senato'da da parti grupları, grup yönetim kurulları, parti sözcüleri ve yasama denetçileri (whip) bulunmaktadır.

Amerikan Anayasası'nın birinci maddesinin dördüncü ayrımına göre, yasama organı her yıl en az bir kere toplanmakta ve bu toplantı kanunla başkaca bir gün tespit edilmemişse, aralık ayının ilk pazartesi günü yapılmaktadır. Ara vermeler, iki meclisin anlaşması ile belirlenmektedir. Amerikan Başkanı'nın meclislerden birini ya da her ikisini de olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi bulunmaktadır. Kural olarak her iki meclis de aynı zamanda ancak ayrı ayrı toplanmaktadırlar.

Senato, Anayasa'nın birinci maddesinin beşinci ayrımı gereğince, kendi içtüzüğünü kendisi hazırlamaktadır. Her iki meclis de usulüne uygun hareket etmeyen üyelerini cezalandırabilmektedirler, bununla birlikte Federal Yüksek Mahkeme 1969 yılında verdiği bir kararında meclislerin üyelerinin üyeliklerine son

---

<sup>313</sup> Robert W. Benett, **Talking It Through: Puzzles of American Democracy**, Ithaca; New York: Cornell University Press, 2003, s. 49.

veremeyeceklerine hükmetmiştir. Senato üyeleri yasama sorumsuzluğundan tam olarak yararlanmakla birlikte, her türlü kovuşturmayaya uğrayabilmekte; ancak ağır suç hali dışında tutuklanamamaktadırlar.

Senato'da dört tür komisyon bulunmaktadır. Bunların arasında 21 adet sürekli komisyon, iki meclis arasındaki anlaşmazlıkları çözmek üzere geçici süreyle oluşturulan karma komisyonlar, her iki meclisten eşit sayıda üye ile oluşturulan ve yasama organının ortak idari işlerini yürütmek üzere oluşturulan komisyonlar ve kendi konularında araştırma yapmak üzere iki yılda bir yenilenen özel komisyonlar bulunmaktadır. Bunların dışında Senato yasama sürecini aydınlatmak üzere araştırma komisyonları da kurabilmektedir.<sup>314</sup>

Temsilciler Meclisi'nde görüşme süreleri kesin olarak sınırlandırıldığı halde, Senato'da böyle bir sınırlandırma söz konusu olmayıp, kürsüde söz hakkı alan bir senatör, istediği kadar konuşabilmektedir. Bu sınırsız konuşma hakkı, istenmeyen önerilerin engellenmesi amacıyla zaman zaman kötüye kullanılabilir. "Filibuster" adı verilen yöntem, senatörlerin saatlerce ve günlerce konuşmak suretiyle yasama faaliyetlerini engellemek amacıyla uygulanmaktadır. Her ne kadar belli bir konudaki görüşmelerin her senatöre ancak bir saatlik hak tanıyacak şekilde sınırlandırılabilmesi için hazır bulunan senatörlerden beşte üçünün oyu yeterli olsaydı da, bu oranı elde etmek güçtür. Senatörler uygulamada filibuster tehdidini kullanarak isteklerini gerçekleştirebilmektedirler.<sup>315</sup>

Yukarıda meclislerin karşılıklı yetkileri kısmında da incelendiği üzere, Temsilciler Meclisi ve Senato gerek kanunların, bütçenin, anayasa değişikliklerinin, kabul edilmesi sürecinde ve gerekse yasama organının yetki alanına giren diğer konular üzerinde eşit yetkilere sahip bulunmaktadır; dolayısıyla Amerika Birleşik Devletleri'nde simetrik çift meclisli bir yapılanmanın varlığından söz edilebilir. Amerikan Senatosu üyelerinin federe devletlerin yasama organları değil de doğrudan halk tarafından seçiliyor olması da söz konusu meclisin demokratik meşruluğunu artıran önemli bir unsurdur.

---

<sup>314</sup>"United States Senate Committees", [http://www.senate.gov/pagelayout/committees/d\\_three\\_sections\\_with\\_teasers/committees\\_home.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_teasers/committees_home.htm), erişim tarihi, 08.07.2008.

<sup>315</sup> Sarah A. Binder & Steven S. Smith, **Politics or Principle: Filibustering in the United States Senate**, Washington D. C., Brookings Institution, 1997, s. 2-3; aynı yönde bkz. James MacGregor Burns, J.W Peltason, Thomas E. Cronin, & David B. Magleby, **Government by the People**, 4th Edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1960, s. 390.

Hatırlanacağı üzere çift meclisli bir parlamentonun varlığı, federal devletlerde olması gereken unsurlardan biridir.<sup>316</sup> Federal bir sistemde merkezi hükümet ile federe unsurlar arasında işbirliği ve anlayışı teşvik etmek adına federe unsurlara merkezi karar alma süreçlerinde söz hakkı tanınması gerekmektedir. Bu genellikle ikinci meclisin federe unsurların çıkarlarını temsil etmesine imkan veren düzenlemelerle sağlanmaktadır. Bu sebeple federal bir devletin yasama organının çift meclisli olması zorunlu olmaktadır.<sup>317</sup> Böylece birinci meclis bütün ülke yurttaşlarını temsil ederken, ikinci meclis, federe devletleri temsil etmektedir. Lijphart, güçlü federalizm ile simetrik çift meclisli yasama organı arasında doğru orantılı bir ilişki bulunduğunu ileri sürmektedir. Ona göre, güçlü federalizm, güçlü bir federal meclis ve dolayısıyla güçlü bir iki meclis sistemi anlamına gelmektedir.<sup>318</sup> O halde, güçlü bir federalizm için en iyi çözüm esasen birbirinden farklı çoğunluklara dayanan ve eşit yetkilere sahip olan simetrik çift meclisli bir yasama organının oluşturulmasıdır.

Simetrik çift meclisli bir yasama organı ile parlamenter hükümet sistemi ile arasında temel bir bağdaşmazlık bulunduğu anlayışından farklı olarak, başkanlık sistemlerinde her iki meclisin farklı çoğunluklara dayanması ve eşit yetkilere sahip olmasının bazı sorunlar yaratabileceği, buna karşılık bu sorunların başkanlık sistemlerinin rahatlıkla çözebileceği sorunlar olduğu ileri sürülmektedir.<sup>319</sup> Günümüzde Amerika Birleşik Devletler Senatosu en güçlü ikinci meclis olarak kabul edilmekte<sup>320</sup> ve güçlü yetkilere sahip Senatosu sebebiyle Amerikan yasama organının da dünya üzerindeki pek çok ülkenin yasama organından farklı olarak, son derece işlevsel olduğu ileri sürülmektedir.<sup>321</sup>

Gerçekten de yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemler ile farklı çoğunluklara dayanan ve eşit yetkilere sahip simetrik çift meclisli bir yasama organı bir araya geldiğinde, bu hükümetin

---

<sup>316</sup> Andrew Heywood, **Politics**, New York: Palgrave Foundations, 2002, s.163.

<sup>317</sup> Paul Carmichael & Andrew Baker, "Second Chambers- A Comparative Perspective", **The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles**, ed. Paul Carmichael & Brice Dickson, Oxford: Hart Publishing, 1999, s. 73; ayrıca bkz. Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 7. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2005, s. 31.

<sup>318</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 93.

<sup>319</sup> Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 238.

<sup>320</sup> Hans Georg Wehling, "The Bundesrat", **The Journal of Federalism**, Vol. 19, No. 4, 1989, s. 53.

<sup>321</sup> Edward McWhinney, **Constitution- Making: Principles, Process, Practice**, Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1981, s. 72.

birbiriyle uzlaşamayabilecek iki farklı çoğunluğun güvenini koruma sorunuyla hatta yönetilebilirlik sorunuyla karşı karşıya kalmasına yol açabilecektir. Bundan farklı olarak, başkanlık sisteminde kuvvetlerin kesin bir biçimde birbirinden ayrılması neticesinde yürütmenin yasama organı karşısında siyasi sorumluluğu bulunmamasına bağlı olarak, yürütme organının yasama organı tarafından düşürülebilmesi söz konusu değildir.

Patterson ve Mughan da parlamenter ve başkanlık hükümet sistemleri ile simetrik ve asimetrik çift meclisli yasama organı arasındaki ilişkiyi değerlendirmiş ve bunun sonucunda simetrik çift meclisli yapılanmaların asıl olarak başkanlık hükümet sistemlerinde görülürken, asimetrik (ılımlı-asimetrik veya aşırı asimetrik) çift meclisli yapılanmaların ise parlamenter hükümet sistemlerinde görüldüğünü tespit etmişlerdir.<sup>322</sup>

### **3. FEDERAL ALMANYA**

#### **3.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış**

II. Dünya Savaşı sonrasına kadar Almanya'da üç dönemi içine alan üç farklı siyasi rejim uygulanmıştır. 1871-1918 yılları arasında imparatorluk rejimi, 1919-1933 yılları arasında Weimer Cumhuriyeti dönemi ve 1933-1945 yılları arasında da Nazi Rejimi Alman siyasi tarihinde yaşanmıştır. Bu dönemlerin ortak özelliği, ulusal birliğin gerçekleştirilmesi arayışı olmuştur. 1945 yılında II. Dünya Savaşı'ndan yenik olarak ayrılan Almanya'nın toprakları İngiltere, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyetler Birliği tarafından işgal edilmiştir. Fransa, Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere işgal bölgelerini birleştirerek 23 Mayıs 1949'da Federal Alman Cumhuriyeti'ni (Batı Almanya), Sovyetler Birliği ise, 7 Ekim 1949'da kendi işgal bölgesinde Demokratik Almanya Cumhuriyeti'ni (Doğu Almanya) kurmuştur. 1985 yılında sosyalist blokun dağılması ile birlikte Avrupa'daki sosyalist devletler düzen değiştirmeye başlamışlardır. 1989 yılında Doğu ve Batı Almanya'yı birbirinden ayıran Berlin Duvarı'nın sınırın iki tarafındaki Almanlar tarafından yıkılması birleşme isteğinin somut bir göstergesi olarak tarih sayfalarındaki yerini almıştır.

---

<sup>322</sup> Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass, 2001, s. 46.

Nihayet, Doğu ve Batı Almanya'nın 31 Ağustos 1990 yılında imzaladıkları ve birleşmelerini gerçekleştirecek olan anlaşma 20 Eylül 1990 tarihinde her iki devletin meclislerinde üçte iki nitelikli çoğunlukla onaylanmış, 1 Ekim 1990 yılında İngiltere, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyetler Birliği yayınladıkları ortak bir bildiri ile Almanya ile ilgili tüm yetki ve sorumluluklarından vazgeçtiklerini bildirmişler, 3 Ekim 1990 tarihinde Demokratik Alman Cumhuriyeti'ni oluşturan beş eyaletin, Federal Alman Cumhuriyeti'ne katılmasıyla Almanlar hukuki birliğe kavuşmuşlardır.<sup>323</sup>

23 Mayıs 1949 tarihli Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası<sup>324</sup> Almanya'da yürürlükte olan anayasadır. 1 Temmuz 1948 yılında Amerikan, İngiliz ve Fransız işgal güçleri, kendi bölgelerindeki eyalet başbakanlarını bir anayasa hazırlamakla görevlendirmişler, bunun üzerine 8 Mayıs 1949 yılında eyalet meclislerinden gelen 65 üye tarafından Parlamento Konseyi oluşturularak, söz konusu Konsey'in kabul ettiği anayasa 23 Mayıs 1949 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sovyetler Birliği'nin işgali altında olan Doğu Almanya'da da 1949 yılında Demokratik Almanya Cumhuriyeti Anayasası kabul edilmiş, bu anayasa 1950 yılında yürürlüğe girmiştir; ancak 1990 yılında gerçekleşen siyasi birleşme neticesinde Doğu Almanya, Batı Almanya'nın halihazırdaki anayasasını kabul etmiştir.

1949 tarihli Alman Anayasası'nın Nazi diktatörlüğüne bir tepki olarak hazırlandığı ileri sürülebilir. Bu sebeple, temel hak ve özgürlüklere anayasada üstün bir yer verilmiş, hukuk devleti ilkesi son derece önemli bir prensip olarak kabul edilmiştir.<sup>325</sup> Anayasa'nın Birinci Bölümü'nde "Temel Haklar" başlığıyla düzenlenmiş olan kısımda insan haklarının korunması, kanun önünde eşitlik, din ve

<sup>323</sup> Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, 5. Baskı, Ankara, Kırılmaç Yayınevi, 2006, s. 201-206.

Söz konusu birleşme Anayasa'nın 23. maddesinin işletilmesi yoluyla, Demokratik Almanya Cumhuriyeti'ni oluşturan beş eyaletin, Federal Alman Cumhuriyetine katılmasıyla gerçekleşmiştir. Söz konusu beş eyaletin Federal Almanya'ya katılmasıyla, birliğe katılabilecek başkaca Alman toprağı kalmadığından 23. maddenin anayasada muhafaza edilmesi gerekli görülmemekle söz konusu madde Doğu ve Batı Almanyayı birleştiren anlaşma ile Anayasa'dan çıkarılarak "Avrupa Birliği" başlığı altında yeniden düzenlenmiştir. Bu yönde bkz. Bertil Emrah Öder, **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, Birinci Baskı, 2004, s.108-109.

<sup>324</sup> Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası metni için bkz. S. E. Finer, Vernon Bogdanor & Bernard Rudden, **Comparing Constitutions**, New York, Oxford University Press, 1995, s.127-208; ayrıca bkz. [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/parliament/function/legal/germanbasiclaw.pdf](http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/function/legal/germanbasiclaw.pdf)

<sup>325</sup> Yavuz Atar, **Demokrasilerde Anayasal Değişimin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Konya, Mimoza Yayınları, 2000, s. 63; aynı yönde bkz. Donald P. Kommers, **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany**, 2nd Edition, Durham: Duke University Press, 1997, s. 32.

inanç özgürlüğü, ifade özgürlüğü, eğitim hakkı, toplanma özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, konut dokunulmazlığı ve bunlar gibi pekçok özgürlüğü güvence altına alan düzenleme yer almaktadır. Söz konusu anayasanın 19. maddesinin 2. fıkrası bir temel hakkın özüne hiçbir şekilde dokunulamayacağını ifade etmektedir. Anayasanın 18. maddesinde ise son derece ilginç bir düzenleme yer almaktadır. İlgili madde, hür demokratik temel düzene karşı mücadele amacıyla, düşünceleri açıklama hürriyetini, özellikle basın hürriyeti, eğitim hürriyeti, toplanma hürriyeti, dernek kurma hürriyeti, mülkiyet hakkı ya da sığınma hakkını kötüye kullanan kimselerin, bu temel haklarını kaybedeceklerini, hakkın kaybına ve bunun ölçüsüne Federal Anayasa Mahkemesi'nin karar vereceğini hükme bağlanmıştır. Alman Anayasa Koyucusu'nun Temel Haklar başlığı altında düzenlenmiş olan 19 maddeyi içeren birinci kısmını anayasa ile değiştirilemeyecek hükümler<sup>326</sup> kapsamına alması da özgürlüklere verdiği önemi göstermektedir.

Alman Anayasası'nın 20. maddesinde Almanya'nın federal bir devlet olduğu; söz konusu anayasanın anayasa değişikliğini düzenleyen 79. maddesinde de federal devlet esasına dokunulamayacağı hükme bağlanmış, her bir yönetim düzeyinin yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak anayasada düzenlenmiştir. Federal sistemin benimsenmesinin temel nedeninin, Weimer Anayasası'nın Hitler'in gücünü artıran aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışının siyasal iktidarın paylaşılmasını sağlayacak olan federal yönetimle yumuşatılması ve dengelenmesi düşüncesi olduğu, bir diğer nedenin ise bölgesel farklılıkların bir federasyon vasıtasıyla giderilerek, homojen bir toplum oluşturulması isteğinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir.<sup>327</sup>

Bugün Federal Almanya'da on altı eyalet (Lander) söz konusu olup, bu eyaletlerin her birinin genel seçimle belirlenen bir yasama organı (Landtag), bir yürütme organı ve kendi yargı düzeni bulunmaktadır. Bu siyasal yapı, her eyaletin kendi anayasası tarafından düzenlenmiştir.

Federal Alman Anayasası'nın 70/1. maddesinde, anayasanın federal devlete ait olduğunu belirtmediği yasama yetkisinin eyaletlere ait olduğu ifade edilmektedir. Söz konusu anayasa, 7. bölümünde esas olarak hem federal devlete ait olan yasama

---

<sup>326</sup> Bkz.1949 Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası md. 79/3.

<sup>327</sup> Gerhard Lehbruch, "Constitution Making in Young and Aging Federal Systems", **Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change**, eds. Keith G. Banting and Richard Simeon, Toronto: University of Toronto Press, 1985, s. 31.

konularını hem de eyaletlere ait olan konuları ayrıntılı olarak belirtmektedir. Federal devletin yasama alanına giren konularda eyaletlerin düzenleme yapabilmesi için kendilerine federal bir kanunla açıkça yetki verilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır (md. 71). Ortak yasama alanına giren konularda bir eyaletin düzenleme yapabilmesi için ise, o alanda bir federal kanun bulunmaması gerekmektedir (md. 72).

Federal devlet ile eyaletler arasında yetki paylaşımı konusunda anlaşmazlık çıkması halinde, söz konusu anlaşmazlık Federal Anayasa Mahkemesi tarafından çözülmektedir.<sup>328</sup> (md. 93).

1949 Alman Anayasası, istikrarlı bir parlamenter hükümet sistemi kurmaya çalışmıştır. Yürütme iktidarı, yasama iktidarından kaynaklanmakta ve ona karşı siyasal sorumluluğu bulunmaktadır. Federal düzeyde yürütme iki başlılık ilkesine dayanmaktadır. Devletin başında parlamenter hükümet sisteminin mantığına uygun olarak siyasal bakımdan sorumluluğu olmayan bir devlet başkanı ve bunun yanında parlamentoya karşı sorumluluğu bulunan ve siyasal iktidara sahip olan bir hükümet bulunmaktadır. Hükümetin başı olan “şansölye” yürütme gücü açısından cumhurbaşkanından daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Siyasal sorumluluk ilkesinin bir sonucu olarak yasama organı, çeşitli denetim araçlarıyla yürütmeyi denetleyebilmekte ve güvenini yitirdiğinde düşürebilmekte; bununla birlikte yürütme organı da, yasama organını şartları gerçekleşmişse feshedebilmektedir. 1949 Alman Anayasası'nın bir diğer özelliği, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak ifade edilebilecek olan birtakım tekniklere yer vermiş olmasıdır. Parlamentonun işleyişini kolaylaştıran ve hükümet istikrarsızlıklarını önlemeyi amaçlayan bu yöntemlerin

---

<sup>328</sup> Federal Anayasa Mahkemesi eşit yetkili, birbirinden bağımsız iki bölümden oluşmaktadır. Anayasa Mahkemesi Kuruluş Kanunu'nda bu iki bölüm arasındaki işbölümü düzenlenmiştir. Buna göre, birinci bölüm anayasaya uygunluk denetimi yaparken, ikinci bölüm federal devlet organları ve federal devletle eyaletler arasındaki yetki uyumsuzlukları, siyasi parti kapatma, yüce divan sıfatıyla yargılama yapma gibi anayasaya uygunluk denetimi dışında kalan görevleri yerine getirmektedir. Her bölümde 8'er üye bulunup, bu üyeliklere aday olabilmek için yargıç olmak, kırk yaşını doldurmuş olmak ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip bulunmak gerekmektedir. Her bölümün üyeleri arasından dördü Federal Millet Meclisi (Bundestag), dördü de Senato (Bundesrat) tarafından seçilmektedir. Anayasa Mahkemesi üyelik süresi on iki yıl olup, aynı yargıç yeniden seçilememektedir. Her iki bölümde de toplantı yetersayısı 6 ve karar yetersayısı da oylamaya katılanların salt çoğunluğudur. Bununla birlikte, parti kapatma kararı verilmesi, cumhurbaşkanının yargılanması gibi önemli konularda karar yetersayısı nitelikli çoğunluk olarak değişmektedir. Bu yönde ayrıntılı bilgi için bkz. Donald P. Kommers, “An Introduction to the Federal Constitutional Court”, *German Law Journal*, Vol. 2, No. 9, June 2001, <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=19>; aynı yönde ayrıca bkz. “The Task, Procedures and Organisation of the Federal Constitutional Court”, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization.html>, erişim tarihi, 10.07.2008; ayrıca bkz. *Federal Constitutional Court Act*, <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm>, erişim tarihi, 10.07.2008.

anayasada düzenlenmesinin sebebi, özellikle Weimer Anayasası'nın uygulanması sırasında ortaya çıkmış olan hükümet istikrarsızlıklarının yeniden yaşanması tehlikesinin önüne geçmektir.<sup>329</sup>

1949 Alman Anayasası'nın 54. maddesine göre cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için kırk yaşını tamamlamış olmak ve Federal Millet Meclisi seçimlerinde oy hakkına sahip olmak gerekmektedir. Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıl olup, bu sürenin sonunda yalnızca bir defa daha seçilebilmesi mümkündür. Cumhurbaşkanı, Federal Devlet Kurultayı (Bundesversammlung)<sup>330</sup> tarafından seçilmektedir. Federal Devlet Kurultayı en geç, cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesinden otuz gün önce ve görevin daha önce sona ermesi halinde de, bu tarihten başlayarak en geç otuz gün sonra toplanmaktadır. Federal Devlet Kurultayı'nın salt çoğunluğunun oyunu alan aday cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir. İlk iki turda hiç bir adayın bu çoğunluğu sağlayamaması halinde, bir üçüncü tur düzenlenmekte ve bu turda oyların çoğunluğunu elde eden aday cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir.

Cumhurbaşkanı, parlamenter hükümet sisteminin bir gereği olarak anayasanın 59. ve 60. maddelerinde düzenmiş olan dış temsilcileri atama, uluslararası sözleşmeleri imzalama, federal yargıç ve memurları atama, af gibi çeşitli yetkileri karşı imza kuralına tabi olarak yerine getirmektedir. Bu yetkileri kullanırken yaptığı işlemler başbakanın ya da ilgili bakanın karşı imzası ile gerçekleşmektedir. Bununla birlikte cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler de anayasada sayılmıştır. Anayasanın 58. maddesine göre, başbakanın atanması ve görevden alınması, Federal Millet Meclisi'nin feshedilmesi ve görevinden ayrılan başbakan ya da bir bakandan, yenisi görevine başlayana kadar görevini sürdürmesini isteme konusundaki yetkilerini cumhurbaşkanı tek başına kullanabilmektedir. İlk bakışta cumhurbaşkanının tek başına kullanabildiği bu yetkilerin son derece önemli yetkiler

---

<sup>329</sup> Koalisyon hükümetlerinin neden olduğu hükümet istikrarsızlığını azaltmak için öngörülen bir kurum olan kurucu güvensizlik oyuyla hükümetin görevden alınması Alman siyasi tarihinde 1982 yılında yaşanmıştır. Helmut Schmidt Hükümeti'nin bu tür bir güvensizlik oyuyla görevine son verilmiştir. Bu yönde bkz. Rod Hague, Martin Harrop & Shaun Breslin, **Comparative Government and Politics: An Introduction**, 4th Edition, London: Macmillan Press, 1998, s. 208. Aynı yönde bkz. David P. Conradt, **The German Polity**, Longman: New York, 1989, s. 145.

<sup>330</sup> Federal Devlet Kurultayı (Bundesversammlung)'nın yarısını Federal Millet Meclisi üyeleri ve diğer yarısını da eyaletlerin (Landtag) parlamentoları tarafından seçilecek olan milletvekili sayısı kadar üye oluşturmaktadır. Bkz. Isabelle Schulze, Sven Jochem, "Germany: Beyond Policy Gridlock", **The Handbook of West European Pension Politics**, ed. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze, 2nd Edition, Oxford, New York: Oxford University Press, 2007, s. 662.



olduğu akla gelebilecekse de, başbakanın atanması ve görevden alınmasını esas olarak Federal Millet Meclisi'nin belirlemesi, Federal Millet Meclisi'nin feshedilebilmesi için de bunun öncelikle başbakan tarafından talep edilmesinin gerekmesi, aslında cumhurbaşkanının söz konusu yetkileri kullanarak siyasi bir güç kazanmasını olanaksız hale getirmektedir.<sup>331</sup> Yetki ile sorumluluğun paralelliği ilkesine uygun olarak siyaseten güçsüz olan Alman cumhurbaşkanının yasama organı karşısında siyasal sorumluluğu da bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Anayasanın 61. maddesine göre, cumhurbaşkanı, Federal Millet Meclisi veya Senato tarafından anayasayı ya da diğer bir federal kanunu kasten ihlal ettiği gerekçesiyle Federal Anayasa Mahkemesi'nde yargılanabilmektedir. İki meclisten birinin üye tamsayısının dörtte birinin önerisi ve Federal Senato üye tamsayısının üçte ikisinin kararı üzerine cumhurbaşkanı Yüce Divan'a gönderilebilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin yargılaması sonunda cumhurbaşkanının suçlu bulunması halinde, görevine son verilmektedir.

Yürütme organının diğer kanadı olan hükümet, başbakan (şansölye) ve bakanlardan oluşmaktadır (md. 62). Başbakan adayı cumhurbaşkanı tarafından belirlenip, Federal Millet Meclisi'ne sunulmaktadır. Adayın seçilebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunun oyu gerekmektedir. Bu şekilde seçilen kişi cumhurbaşkanı tarafından başbakanlığa atanmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından gösterilen adayın seçilmemesi halinde, Federal Millet Meclisi bu defa kendisi bir aday çıkararak, on dört gün içinde salt çoğunlukla bir başbakan seçebilmektedir. Cumhurbaşkanı bu şekilde seçilen kişiyi başbakan olarak atamak durumundadır. Eğer on dört günlük sürenin bitiminde bir başbakan seçilememişse, derhal yeni bir seçim turu yapılmakta ve bu turda oyların çoğunu almış olan aday seçilmiş olmaktadır. Bu durumda cumhurbaşkanı, seçilen adayı yedi gün içinde başbakan olarak atamak durumundadır. Bununla birlikte, son turda salt çoğunluğu elde eden bir adayın bulunmaması halinde, cumhurbaşkanı yedi gün içinde ya görelî çoğunluğu sağlayan adayı başbakan olarak atamakta ya da Federal Millet Meclisi'ni feshedebilmektedir (md. 63).

Federal Almanya'da yürütme organının en belirgin unsuru başbakandır. Bakanlar, başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanınca atanmakta ve görevden alınmaktadırlar (md. 64/1). Başbakan, siyasetin ana çizgilerini tespit etmekte ve

---

<sup>331</sup> Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, 5. Baskı, Ankara, Kırilangıç Yayınevi, 2006, s. 226.

bunun sorumluluğunu üstlenmektedir. Anayasada başbakanın hükümetçe hazırlanıp, kabul edilecek ve cumhurbaşkanı tarafından onaylanacak bir içtüzüğe göre görevini yerine getireceği hükme bağlanmıştır (md. 65). Başbakanın yalnızca Federal Millet Meclis'i karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır.

Yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemlerin çoğunda yasama organının hükümeti güvensizlik oyu vermek suretiyle düşürebilme yetkisi karşısında, yürütme organının da yasama organı olan parlamentoyu feshetme yetkisi bulunmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı Almanya'da da devlet başkanının anayasada öngörülen hallerde parlamentoyu feshetme yetkisi bulunmaktadır. Parlâmenter hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının fesih yetkisi kural olarak karşı-imza kuralına tâbidir. Bununla birlikte bazı anayasalar bu kurala istisna getirmişlerdir. Bunlardan biri de Alman Anayasası'dır. 1949 Alman Anayasasının 58'inci maddesi, karşı-imza kuralının 63'üncü maddeye göre başbakanın bir türlü seçilememesi nedeniyle Federal Millet Meclisi'nin cumhurbaşkanı tarafından feshedilmesi durumunda uygulanmayacağını açıkça öngörmüştür. Bu nedenle Almanya'da cumhurbaşkanının 63'üncü maddeye göre sahip olduğu fesih yetkisi karşı-imza kuralına tâbi değildir. Bununla birlikte, başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki isteği Federal Millet Meclisi üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla kabul edilmememişe, cumhurbaşkanı anayasanın 68. maddesi gereğince başbakanın teklifi üzerine, 21 gün içinde Federal Millet Meclisi'ni feshedebilmektedir.<sup>332</sup> Cumhurbaşkanının 68'inci maddeye göre sahip olduğu fesih yetkisi karşı-imza kuralına tâbidir.

Hükümetin görevi, yeni Federal Millet Meclisi'nin toplanmasıyla sona ermektedir; ancak cumhurbaşkanının isteği üzerine, başbakan ve bakanlar, kendileri yerine geçecek olanlar göreve başlayıncaya kadar görevlerine devam etmek durumundadırlar (md. 69/3).

### **3.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu**

---

<sup>332</sup> Federal Millet Meclisi'nin üyelerinin salt çoğunluğuyla başka bir başbakan seçmeleri halinde fesih hakkı sona ermektedir.

Bütün federal devletlerde olduğu gibi Almanya’da da yasama organı iki meclisli bir yapıya sahip olup, meclislerden biri bütün halkın temsilcisi olan Federal Millet Meclisi (Bundestag) ve diğeri ise eyaletlerin temsilcisi olan Federal Senato (Bundesrat) dur.

### **3.b.1. Federal Millet Meclisi (Bundestag)**

#### **3.b.1.1. Federal Millet Meclisi’nin Yapısı**

Anayasanın 38/1. maddesinde, Federal Millet Meclisi üyelerinin genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oyla seçileceği, seçilenlerin bağlayıcı vekalet ilişkisi içinde olmaksızın tüm halkı temsil edeceği ifade edilmektedir. Nisbi temsil sistemine göre seçilen üyelerin sayısı 603 olup,<sup>333</sup> görev süresi 4 yıldır. Almanya’da % 5 oranında ülke barajı uygulanmaktadır. Buna göre, yalnızca Federal Millet Meclisi için söz konusu olan genel seçimlerde ülke düzeyinde oyların yüzde beşini alamayan partiler mecliste temsil edilememektedirler.<sup>334</sup> Bununla birlikte bir parti üç seçim çevresinde doğrudan doğruya milletvekili çıkarmışsa, ulusal düzeyde oyları barajın altında kalsa bile meclise temsilci gönderebilmektedir.<sup>335</sup> Ülke barajı uygulamasının temelinde, hükümet istikrarsızlıklarının önlenmesi düşüncesi yatmaktadır.

Federal Millet Meclisi, başkanını, başkan yardımcısını ve katiplerini kendisi seçmekte ve çalışmalarını düzenleyen içtüzüğünü de kendisi hazırlamaktadır (md. 40/1). Federal Millet Meclisi’ni olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi esas olarak meclis başkanına ait olmakla birlikte, üyelerin üçte biri, cumhurbaşkanı ya da başbakan talep ettiğinde meclis başkanı meclisi olağanüstü toplantıya çağırarak durumundadır (md. 39/3). Federal Millet Meclisi toplantıları kural olarak kamuya açık olarak gerçekleştirilmekle birlikte, federal hükümet veya üyelerin onda birinin isteği üzerine ve üçte iki çoğunluğunun bu yönde vereceği kararlar oturumun gizli yapılmasına karar verilebilmektedir (md. 42/1). Anayasada aksi kararlaştırılmadıkça, Federal Millet Meclisi’nde kararlar, üye toplam sayısının salt çoğunluğu ile

---

<sup>333</sup> “Members of the German Bundestag”, [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/members/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/members/index.html), erişim tarihi, 10.07.2008.

<sup>334</sup> Almanya’da nispi temsil sisteminden kaynaklanabilecek bazı sorunları bertaraf edebilmek için % 5 oranında ulusal baraj uygulanmaktadır. Bu yönde bkz. Nicholas Hopkinson, **Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model?**, Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2001, s. 118.

<sup>335</sup> David P. Conradt, **The German Polity**, Longman: New York, 1989, s. 118.

alınmaktadır. Bununla birlikte, Federal Millet Meclisi İçtüzüğü, mecliste yapılacak oylamalarla ilgili istisnalar kabul edebilmektedir (md. 42/2). Federal Millet Meclisi Genel Kurul ve komisyonları federal hükümet üyelerini istedikleri zaman toplantılarına çağırabildikleri gibi, federal hükümet üyeleri ve Federal Senato üyeleri de Federal Millet Meclisi ve komisyonlarının bütün oturumlarına serbestçe katılma ve söz alma hakkına sahiptirler (md. 43). Seçimlerin denetlenmesi görevi de Federal Millet Meclisi'ne aittir. Meclis bir milletvekilinin üyelik sıfatını kaybetmesi konusunda da karar verebilmektedir. Federal Meclis kararlarına karşı Federal Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilmektedir (md. 41).

Yasama görevinin yerine getirilmesi sürecinde komisyonların önemli fonksiyonları bulunmaktadır. Federal Alman Anayasası, komisyonları; soruşturma komisyonları ve sürekli komisyonlar başlıklarıyla düzenlemiştir. Federal Millet Meclisi kendiliğinden ya da üyelerinin dörtte birinin isteğı üzerine zorunlu olarak soruşturma komisyonları kurabilmektedirler. Soruşturmalarda ceza muhakemeleri usulü kuralları kıyas yoluyla uygulanmaktadır. Mahkemeler ve idari makamlar soruşturma komisyonlarına gerekli adli ve idari yardımı yapmakla yükümlüdürler (md. 44). Soruşturma komisyonlarının yanı sıra, her önemli bakanlık için sorumlu bir sürekli komisyon bulunmaktadır (md. 45). Federal Millet Meclisi'nde Dilekçe Komisyonu, Bütçe Komisyonu, Turizm Komisyonu, Avrupa Birliğı ile İlişkiler Komisyonu, İktisadi İşlerle İlgili Komisyon, Sağlık Komisyonu gibi sayısı yirmiye aşkın sürekli komisyon bulunmaktadır.<sup>336</sup>

Federal Millet Meclisi üyeleri, gerek yasama sorumsuzluğu ve gerekse yasama dokunulmazlığından yararlanmaktadırlar. Yasama sorumsuzluğundan yararlanamadıkları tek durum, hakaret ve sövme hali olup, suçüstü hali dışında cezai kovuşturmayaya tabi olabilmeleri Federal Millet Meclisi kararını gerektirmektedir. Bir milletvekili hakkındaki her türlü ceza davası ve kişisel özgürlüğünün sınırlandırılması halleri Federal Millet Meclisi'nin bu yöndeki talebiyle sona ermektedir (md. 46). Ayrıca Alman Anayasası milletvekillerine tanıklıktan çekilme hakkını da tanımıştır (md. 47).

### **3.b.1.2. Federal Millet Meclisi'nin Yetkileri**

<sup>336</sup> Rupert Schick-Wolfgang Zeh, **The German Bundestag: Functions and Procedures**, Rheinbreitbach, 1997, s. 34; ayrıca bkz. "Committees", [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/committees/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/committees/index.html), erişim tarihi, 10.07.2008.

Almanya’da birçok kanun her iki meclisin onayıyla kabul edilmektedir. Anayasa eyaletlerle ilgili konuları düzenleyen kanunlar, anayasayı değiştiren kanunlar ve bütçe kanunlarının kabul edilebilmesi için her iki meclisin onayının gerektiğini belirtmektedir. Kanun tasarı ve teklifleri Federal Millet Meclisi’ne, Federal Hükümet, Federal Millet Meclisi üyeleri veya Federal Senato üyeleri tarafından sunulmaktadır.<sup>337</sup> Federal Hükümet’in kanun tasarıları, Federal Millet Meclisi’ne sunulmadan önce Federal Senato’ya gönderilmektedir.<sup>338</sup> Federal Senato, altı hafta içerisinde bu tasarılar hakkındaki görüşlerini bildirmektedir. Federal Senato’nun kanun teklifleri de Federal Millet Meclisi’ne, Federal Hükümet aracılığıyla sunulmaktadır. Federal Hükümet de söz konusu kanun teklifi ve bu teklifle ilgili kendi görüşlerini üç ay içerisinde Federal Millet Meclisi’ne bildirmek durumundadır (md. 76). Federal Millet Meclisince kabul edilen kanunlar, kabul edildikten hemen sonra Federal Millet Meclisi Başkanı tarafından derhal Federal Senato’ya gönderilmektedirler (md. 77/1).

Bir federal kanunun kabul edilebilmesi için Federal Senato’nun da onayı gerekiyorsa, bu onay olmadan söz konusu kanun çıkartılamamaktadır. Ancak, böyle bir onay öngörülmemişse, Federal Senato’nun bu durumda ilgili kanun hakkında Federal Millet Meclisi’ne itiraz hakkı bulunmaktadır. Bununla birlikte, bu durumda son söz Federal Millet Meclisi’ne aittir. Federal Senato’nun kendi onayını gerektirmeyen kanunlar için yalnızca geciktirici veto yetkisi bulunmaktadır. Yasama organı tarafından kabul edilen kanunlar, cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Her kanun metninde yürürlüğe giriş tarihinin belirtilmesi gerekmektedir. Böyle bir hüküm bulunmaması halinde, kanun Resmi Gazete’de yayımlanma tarihini izleyen on dördüncü günün sonunda yürürlüğe girmektedir (md. 82/2).

Federal Alman Anayasası’nın 79. maddesi anayasanın değiştirilmesi başlığını düzenlemiştir. Söz konusu hükme göre, anayasanın değiştirilebilmesi için gerek Federal Millet Meclisi ve gerekse Federal Senato üye tamsayısının üçte ikisinin oyu

---

<sup>337</sup> Alman federal yasama organında kabul edilen kanunların büyük bir bölümü federal hükümetten gelen kanun tasarılarıdır. Bu yönde bkz. Donald P. Kommers, **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany**, 2nd Edition, Durham: Duke University Press, 1997, s. 117.

<sup>338</sup> Werner Patzelt, “The Very Federal House: The German Bundesrat”, **Senates: Bicameralism in the Contemporary World**, ed. Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, Columbus, OH: Ohio State University Press, 1999, s. 76.

gerekmektedir. Ayrıca söz konusu anayasa, son derece geniş bir değiştirme yasağı öngörmüştür. Federasyonun eyaletlere bölünmesine, eyaletlerin yasamaya katılmaları ilkesine ve ayrıca anayasanın 1-20. maddelerinde yazılı ilkelere ilişkin anayasa değişikliğinin kabul edilemeyeceği hükme bağlanmıştır (md. 79/3).

Federal Millet Meclisi, hükümeti denetleme yetkisini sözlü ve yazılı soru, meclis soruşturması gibi araçlarla yerine getirmektedir. Başbakanın yalnızca Federal Millet Meclis'i karşısında siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Alman Anayasası parlamenter hükümet sisteminin istikrarını muhafaza etmek amacıyla rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarından kurucu (yapıcı) güvensizlik oyu kurumunu düzenlemiştir. Buna göre, Federal Millet Meclisi'nin başbakana güvensizlik oyu verebilmesi ancak salt çoğunlukla yeni bir başbakan seçmesine bağlı kılınmıştır.<sup>339</sup> Güvensizlik önergesi ile yeni başbakanın seçimi arasında kırk sekiz saatlik bir bekleme süresi öngörölmüştür. Yeni başbakanın Federal Millet Meclisi tarafından salt çoğunlukla seçilmesi halinde, cumhurbaşkanı eskisini görevden alarak seçilen yeni kişiyi başbakan olarak atamak durumundadır (md. 67).

Federal Millet Meclisi, Federal Anayasa Mahkemesi üyelerini belirleme ve cumhurbaşkanını, anayasayı ya da diğer bir federal kanunu kasten ihlal ettiği gerekçesiyle Federal Anayasa Mahkemesi'nde dava edebilme yetkileri açısından Federal Senato ile eşit yetkilere sahip bulunmaktadır.

### **3.b.2. Federal Senato (Bundesrat)**

#### **3.b.2.1. Federal Senato'nun Yapısı**

Federal Senato üyeleri, Amerika Birleşik Devletleri Senatosu'ndan farklı olarak, eyalet temsilcileri tarafından doğrudan seçilmek yerine eyalet hükümetleri tarafından belirlenmektedirler.<sup>340</sup> Yine Amerika Birleşik Devletleri Senatosu'ndan farklı olarak, Alman Federal Senatosu'nda her eyalet eşit sayıda üye ile temsil

---

<sup>339</sup> Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies", **Journal of Democracy**, Vol. 15, No. 2, April 2004, s.103.

<sup>340</sup> Alison B. Alter, "Minimizing the Risk of Delegation: Multiple Referral in the German Bundesrat", **American Journal of Political Science**, Vol. 46, No. 2, 2002, s. 299; aynı yönde ayrıca bkz. Renate Myntz, "Multi-Level Governance: German Federalism and the European Union", **Governing Beyond the Nation State: Global Public Policy, Regionalism or Going Local?**, ed. Carl Lankowski, American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University, AICGS Research Report No.11, 1999, s. 101.

edilmemekte, her eyaletin en az üç üyesi olmakla birlikte, üye sayısı eyaletlerin nüfusuna göre değişmektedir. Anayasanın 50 maddesinde, Federal Senato'nun, eyaletlerin federal yasama ve yürütme sürecine katılma aracı olduğu ifade edilmektedir. Federal Senato üyeleri, seçimle işbaşına gelmeyip, kendi eyaletlerinin hükümetleri tarafından tayin edilmekte ve değiştirilebilmektedirler (md. 51/1). Federal Millet Meclisi'nden farklı olarak, Federal Senato'da bağlayıcı vekalet söz konusudur. Bunun sonucu olarak, her eyaletin meclise gönderdiği üyeler aynı yönde oy kullanmak durumundadırlar. Federal Senato üye sayısı 163<sup>341</sup> olup, bu üyelerin sabit bir görev süresi bulunmamakta, görev süreleri temsil ettikleri eyaletin hükümetinin görevde kaldığı süreye göre değişmektedir. Her eyaletin en az üç üyesi olacak şekilde, nüfusu iki milyondan fazla olan eyaletlerin dört üyesi, nüfusu altı milyondan fazla olanların beş ve nüfusu yedi milyonun üzerinde olan eyaletlerin de altı üyesi bulunmaktadır (md. 51/2).

Federal Senato, çalışmalarını düzenleyen içtüzüğünü kendisi hazırlamakta ve her yıl kendine bir başkan seçmektedir. Uygulamada eyalet başkanları sırasıyla bu görevi yürütmektedirler. Anayasa'nın 57. maddesi gereğince, cumhurbaşkanının görevini sürdürmesine bir engel çıkması veya süresinden önce cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde yetkileri Federal Senato Başkanı tarafından yerine getirilmektedir. Federal Senato'yu olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi meclis başkanına ait olmakla birlikte, federal hükümet veya iki eyalet temsilcisinin isteği üzerine meclis başkanı Federal Senato'yu olağanüstü toplantıya çağırma durumundadır. Federal Senato, kararlarını üye tamsayısının salt çoğunluğuyla almaktadır. Meclis toplantıları kural olarak kamuya açık olmakla birlikte Federal Senato, toplantıların gizli yapılması yönünde de karar alabilmektedir. Eyalet hükümetlerinin meclise üye olmayan bakanları da Federal Senato komisyonlarına üye olabilmektedirler (md. 52). Federal hükümet üyeleri, çağırıldıklarında Federal Senato Genel Kurulu ve komisyonlarının görüşmelerine katılmak durumundadırlar. (md. 53).

Federal Millet Meclisi ve Federal Senato'nun uyumlu bir biçimde çalışabilmesi pek kolay olmamaktadır. Bu nedenle, her iki meclisin özellikle kanunların yapılması sürecinde yaşayabilecekleri uzlaşmazlık sorununun giderilmesi

---

<sup>341</sup> "Bundesrat Members", [http://www.bundesrat.de/nm\\_11600/EN/organisation-en/mitglieder-en/mitglieder-en-node.html?nnn=true](http://www.bundesrat.de/nm_11600/EN/organisation-en/mitglieder-en/mitglieder-en-node.html?nnn=true), erişim tarihi, 10.07.2008.

amacıyla anayasa bir karma komisyon öngörmüştür. 16 üyesi Federal Millet Meclisi üyeleri arasından, 16 üyesi de Federal Senato üyeleri arasından seçilerek oluşturulacak karma (uzlaştırma) komisyonun kuruluş şartları ve çalışma şekli, Federal Millet Meclisi tarafından kabul edilip Federal Senato tarafından onaylanacak bir içtüzüğe göre belirlenmektedir.<sup>342</sup> Federal Senato üyeleri Federal Millet Meclisi komisyonlarına üye olabilmektedirler. Bunun yanı sıra, federal hükümetlerin meclise üye olmayan bakanlarının Federal Senato komisyonlarına üye olması da mümkündür.

Alman Parlamentosu'nun ikinci meclisi Federal Senato (Bundesrat) üyelerinin yasama dokunulmazlığı bulunmamaktadır. Söz konusu meclis üyelerinin parlamenter olmayıp, federe devlet hükümetlerinin üyesi olmalarının, onların bu haktan yararlanmalarına engel teşkil ettiği ileri sürülmektedir.<sup>343</sup>

### 3.b.2.2. Federal Senato'nun Yetkileri

Alman Anayasası bazı kanunların kabul edilebilmesi için her iki meclisin onayını zorunlu kılmaktadır. Anayasayı değiştiren kanunların, eyaletleri ilgilendiren konuları düzenleyen kanunların ve bütçe kanunlarının kabul edilmesi için her iki meclisin onayı gerekmektedir.

Federal Millet Meclisi tarafından kabul edilerek Federal Senato'ya gönderilen bir kanun metni üzerinde tartışılması amacıyla Federal Senato, söz konusu kanunun her iki meclis üyelerinden kurulu bir karma (uzlaştırma) komisyonda incelenmesini talep edebilmektedir. Bir kanunun kabul edilebilmesi için Federal Senato'nun onayı zorunluysa, bu durumda Federal Millet Meclisi veya Federal Hükümet de bir karma komisyon kurulmasını talep edebilmektedir.<sup>344</sup> Federal Senato'nun karma komisyonda yer alan üyeleri talimatlarla bağlı değildir. Karma komisyonun, Federal Millet Meclisi'nce kabul edilen kanun metninde bir değişiklik yapılmasını teklif etmesi durumunda, Federal Millet Meclisi söz konusu kanun metnini yeniden

<sup>342</sup> "Mediation Committee", [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/committees/mediation/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/committees/mediation/index.html), erişim tarihi, 10.07.2008.

<sup>343</sup> Kemal Gözler, "Yasama Dokunulmazlığı, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", **AÜSBFD**, Cilt 56, No.3, 2001, s. 78.

<sup>344</sup> Karma (Uzlaştırma) Komisyonu'nun, özellikle 1990-1998, 1999-2002 yılları arasında Alman yasama organında fiilen oldukça etkin bir konumda bulunduğu, bu yıllar arasında kanunların büyük bir bölümün Karma Komisyon'da benimsenen haliyle kabul edildiği ileri sürülmektedir. Bu yönde bkz. Manfred G. Schmidt, "Germany: The Grand Coalition State", **Political Institutions in Europe**, ed. Josep M. Colomer, 2nd Edition, London: Routledge, 2002, s.73.



görüşmek durumundadır. Karma komisyonun, her iki meclis tarafından kabul edilebilir hale getirmek amacıyla kanun önerilerinde değişiklik yapma yetkisinin, Federal Millet Meclisi'nin üstünlüğü ilkesini zayıflattığı ileri sürülmektedir.<sup>345</sup>

Bir kanunun kabul edilmesi Federal Senato'nun onayına bağlı değilse, Federal Senato, karma komisyon sürecinden geçen kanunun kendisine gelmesinden itibaren iki hafta içinde Federal Millet Meclisi'ne itiraz edebilmektedir. Söz konusu süre, karma komisyonun ilgili kanun metni üzerinde değiştirme kararı vermesi üzerine Federal Millet Meclisi'nin tekrar görüşerek kabul ettiği metnin Federal Senato'ya gelişinden itibaren başlamaktadır. Federal Millet Meclisi, Federal Senato'nun itirazına rağmen söz konusu kanunu çıkarabilmektedir. Federal Senato'da alınan karar salt çoğunlukla alınmışsa, Federal Millet Meclisi'nin söz konusu kanunu kabul edebilmesi için salt çoğunluk aranmaktadır. Şayet, Federal Senato kanuna üçte iki çoğunlukla itiraz etmişse, bu durumda Federal Millet Meclisi'nin söz konusu kanunu kabul edebilmesi için üçte iki çoğunluk gerekmektedir (md. 77).

Alman Anayasası'nın yasama işleyişinin kilitlenmesini önlemek üzere öngördüğü bir diğer durum 81. maddede "yasama zorunluluğu" başlığıyla düzenlenmiştir. Buna göre, başbakan Federal Millet Meclisi'nden güvenoyu istemiş ve güven için gerekli olan üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alamamışsa ve cumhurbaşkanı bu durumda (md. 68) anayasanın kendisine verdiği Federal Millet Meclisi'ni feshetme hakkını kullanmamış ve Federal Millet Meclisi federal hükümet tarafından ivedi olduğu bildirilen bir kanun tasarısını reddetmişse veya başbakan, önerdiği kanunun kabul edilmesinin kendisine güvenilip güvenilmediğini belirleyeceğini belirtmiş ve söz konusu kanun tasarısı Federal Millet Meclisi tarafından reddedilmişse, cumhurbaşkanı, Federal Hükümetin isteği ve Federal Senato'nun onaylamasıyla reddedilen kanun tasarısı hakkında yasama zorunluluğu bulunduğunu açıklayabilmektedir. Yasama zorunluluğu ilan edilmesine rağmen, Federal Millet Meclisi söz konusu tasarımı reddeder veya dört hafta içinde bu konuda bir karar alamazsa, söz konusu tasarı yalnızca Federal Senato'nun oyuyla kanunlaşabilmektedir. Federal Senato'nun bu özel durumda sahip olduğu yetki, ivedi hallerde hükümet krizi yaşanmaması ve devlet yönetiminin kilitlenmesini önlemek

---

<sup>345</sup> David P. Conradt, **The German Polity**, Longman: New York, 1989, s.142.

amacıyla öngörülmüştür. Böyle bir düzenlemenin bir diğer özelliği, bir kere yasama zorunluluğu ilan edildikten sonra aynı başbakanın görevde kalması halinde, altı ay süresince Federal Millet Meclisi tarafından reddedilen başkaca tasarıların da aynı yöntemle kabul edilebilmesidir. Bununla birlikte, altı aylık süre sonunda, aynı başbakanın görevde kalması halinde yeniden yasama zorunluluğu ilan edilememektedir. Ayrıca, bu yolla anayasa değişikliklerinin kabul edilmesi söz konusu değildir (md. 81).<sup>346</sup>

Anayasanın değiştirilmesi ile ilgili madde Anayasa'nın 79. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Federal Alman Anayasası ayrı ayrı her iki meclisin üye tamsayısının üçte ikisinin oyuyla değiştirilebilmektedir (md. 79/2).<sup>347</sup> Söz konusu hükümden de anlaşılacağı üzere, anayasa değişiklikleri konusunda her iki meclise eşit yetki tanınmıştır.

Federal Senato, Federal Anayasa Mahkemesi üyelerini belirleme ve cumhurbaşkanını anayasayı ya da diğer bir federal kanunu kasten ihlal ettiği gerekçesiyle Federal Anayasa Mahkemesi'nde dava edilebilme yetkileri açısından da Federal Millet Meclisi ile eşit yetkilere sahip bulunmaktadır.

Alman parlamenter sisteminde, iki meclis arasındaki ilişki teorik olarak Federal Millet Meclisi'nin (Bundestag) üstünlük ilkesine göre düzenlenmiştir. Bununla birlikte, meclislerin karşılıklı yetkileri göz önünde bulundurulduğunda Federal Senato'nun hiç de küçümsenemeyecek yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Federal Senato, Federal Millet Meclisi'nin sahip olduğu yetkilerin tamamına sahip olmamakla birlikte, önemli birçok yetkiyi elinde bulunduran bir ikinci meclis görünümündedir. Gerçekten de, Alman Anayasası bazı kanunların kabul edilebilmesi için her iki meclisin onayını zorunlu kılmaktadır. Anayasayı değiştiren kanunların, eyaletleri ilgilendiren konuları düzenleyen kanunların ve bütçe kanunlarının kabul edilmesi için her iki meclisin onayı gerekmektedir. Uygulamada kabul edilen federal kanunların çoğunun her iki meclisin onayını gerektirdiği göz önüne alındığında, Federal Senato'nun yasama sürecinde oldukça önemli bir işleve

---

<sup>346</sup> Michael Bernhard, **Institutions and the Fate of Democracy: Germany and Poland in the Twentieth Century**, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005, s. 169.

<sup>347</sup> Bu uyulması zorunlu orana rağmen Federal Almanya'da 1949 tarihinden beri kırktan fazla sayıda anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir. Bu yönde bkz. Peter. James, "The Federal Framework", **Modern Germany: Politics, Society and Culture**, ed. Peter James, London: Routledge, 1998.

sahip olduğu ileri sürülebilir.<sup>348</sup> Ayrıca Federal Millet Meclisi tarafından reddedilen bir kanun tasarısı hakkında yasama zorunluluğu ilan edildikten sonra, söz konusu kanun tasarısının Federal Millet Meclisi tarafından yeniden reddedilmesi halinde bu kanun tasarısının yalnızca Federal Senato'nun onayıyla kanunlaşabilmesi de Federal Senato'yu olası bir hükümet krizini önleyebilecek yegane güç halinde getirmektedir. Buna karşılık, hükümetin yalnızca Federal Millet Meclisi karşısında siyasi sorumluluğunun bulunması, ayrıca her iki meclisin onayını gerektirmeyen kanunların kabul edilmesi sürecinde son sözün Federal Millet Meclisi'ne ait olması; Federal Alman yasama organının her iki meclisin eşit yetkilere sahip olduğu simetrik çift meclisli yasama organlarını kapsayarak değerlendirilmesini olanaksız hale getirmektedir. Her ne kadar simetrik çift meclisli bir yasama organından bahsetmek mümkün olmasa da, Federal Senato'nun sahip olduğu yetkiler dikkate alındığında, Almanya'da ılımlı- asimetrik çift meclisli bir yasama organının bulunduğu rahatlıkla ileri sürülebilecektir.<sup>349</sup>

Önceki incelemelerimizden de hatırlanacağı üzere, ikinci meclislerin sahip olduğu yetkiler ile bu meclislerin demokratik meşrulukları arasında doğru orantılı bir ilişki bulunduğu kabul edilmektedir. İkinci meclislerin meşruluk derecesi de üyelerin seçimle iş başına gelmeleriyle doğrudan ilişkilidir; bununla birlikte üyeleri halkça seçilmiş olmayan, eyaletlerin hükümetleri tarafından belirlenen ve birinci meclis karşısında oldukça önemli yetkilere sahip olan Alman Federal Senatosu yukarıdaki genel kuralın bir istisnası olarak kabul edilebilecektir.

Federalizmin simetrik çift meclis sistemiyle güçlendiği dikkate alındığında, güçlü bir federalizm için en iyi çözüm esasen birbirinden farklı çoğunluklara dayanan ve eşit yetkilere sahip olan simetrik çift meclisli bir yasama organının oluşturulmasıdır. Böylece üye devletlerin hakkıyla temsil edilebilmesi, menfaatlerinin layıkıyla korunabilmesi sağlanabilecektir. Bununla birlikte simetrik çift meclis sistemi ve parlamenter hükümet sistemi arasındaki temel bağdaşmazlık hatırlanacak olursa, parlamenter hükümet sistemine sahip olan Federal Almanya'da

---

<sup>348</sup> Manfred G. Schmidt, "Germany: The Grand Coalition State", **Political Institutions in Europe**, ed. Josep M. Colomer, 2nd Edition, London: Routledge, 2002, s. 71.

<sup>349</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 87; ayrıca bkz. Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass Publishers, 2001, s. 42

simetrik çift meclisli bir yasama organının benimsenmesi birçok sorunu da beraberinde getirecektir. Bu nedenle, Federal Almanya'da ılımlı asimetrik bir çift meclisli yapılanmanın öngörölmüş olması başta hükümetin birbiriyle anlaşamayabilecek iki farklı çoğunluğun güvenini koruma sorunuyla, dolayısıyla yönetilebilirlik sorunuyla karşı karşıya kalması tehlikesini bertaraf etmektedir. Bu doğrultuda, Federal Almanya'da ılımlı asimetrik çift meclisli bir yasama organının öngörölmüş olmasının son derece yerinde olduğu ileri sürülebilir. Nitekim, Almanya federal bir çift meclis sisteminin bir parlamenter sisteme en iyi nasıl monte edilebileceğini gösteren yegane örnek olarak kabul edilmektedir.<sup>350</sup>

#### 4. RUSYA FEDERASYONU

##### 4.a. Ülkenin Siyasal Yapısına Genel Bir Bakış

25 Aralık 1993 tarihinde yürürlüğe giren Rusya Federasyonu Anayasası'nın<sup>351</sup> 1. maddesinde, Rusya'nın demokratik, federatif bir hukuk devleti olduğu ifade edilmektedir.<sup>352</sup>

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 3. bölümünde federal düzen ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Her federe unsurun kendi yasama organı, yürütme organı ve kendi yargı düzeni bulunmaktadır. Bu siyasal yapı, federe unsurların anayasalarında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Söz konusu anayasanın 71. maddesinde, Rusya Federasyonu'nun yetkileri, 72. maddesinde Rusya Federasyonu ile federe unsurların ortak yetkileri sayılmış, 73. maddede ise Rusya Federasyonu'nun yetki alanı dışında kalan Rusya Federasyonu ve Rusya Federasyonu unsurlarının ortak yetki konuları hakkında, Rusya Federasyonu unsurlarının tam hakimiyete sahip olduğu ifade edilmiştir. Rusya Federasyonu unsurlarının kanunları ve diğer normatif hukuk düzenlemelerinin federal kanunlara aykırı olamayacağı, Rusya Federasyonu'nda çıkarılmış federal kanun ve diğer düzenlemeler arasında çelişki durumunda federal kanunların uygulanacağı hükme

---

<sup>350</sup> Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 242.

<sup>351</sup> 1993 Tarihi Rusya Federasyonu Anayasası için bkz. S.E. Finer, Vernon Bogdanor & Bernard Rudden, **Comparing Constitutions**, New York: Oxford University Press, 1995, s. 245-295.

<sup>352</sup> Jeffrey Kahn, **Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia**, New York, Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 18.

bağlanmıştır (md. 76/5). Fedaral devlet ile federe unsurlar arasında yetki paylaşımı konusunda anlaşmazlık çıkması halinde, söz konusu anlaşmazlığın Federal Anayasa Mahkemesi tarafından çözüleceği ifade edilmiştir (md. 125).

Rusya Federasyonu'nun hükümet sistemi, olağanüstü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanı karşısında, ona göre oldukça zayıf konumda bir yasama organının bulunduğu anayasal düzen olan süper-başkanlık sistemi olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu sistemde cumhurbaşkanının kararnamelerle yasal düzenlemeler yapabilmesi, hükümetin oluşum biçimine karar verebilmesi ve onu yasama organının denetiminden koruyabilmesi ayrıca yasama organını feshedebilmesi mümkün olabilmektedir.<sup>353</sup> Bir başka deyişle, söz konusu hükümet sisteminde halk tarafından seçilen devlet başkanının parlamentoyu fesih ve hükümeti azil yetkileri bulunmakta ve devlet başkanının diğer bütün hükümet sistemlerinkinden daha geniş yasama, atama ve olağanüstü hale ilişkin yetkileri bulunmaktadır. Devlet başkanı yanında parlamentoya karşı sorumlu bir hükümet bulunmaktadır. Bu sistem, devlet başkanının güçlü konumu göz önünde bulundurularak "süper-başkanlık sistemi" olarak adlandırılmaktadır.<sup>354</sup>

Süper-başkanlık hükümet sisteminin daha iyi anlaşılabilmesi için anayasal düzen içindeki siyasi aktörlerin yapıları ve yetkilerinin incelenmesi gerekmektedir. Anayasal düzenin en güçlü unsuru cumhurbaşkanıdır. Anayasanın 81. maddesinde düzenlendiği üzere, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, Rus vatandaşları tarafından genel, eşit, doğrudan ve gizli oylama ile dört yıl süre için seçilmektedir. Aynı kişi arka arkaya iki dönemden fazla cumhurbaşkanı olarak seçilememektedir. Cumhurbaşkanı olabilmek için 35 yaşını tamamlamış olmak ve en az 10 yıldan beri Rusya Federasyonu'nda ikamet ediyor olmak gerekmektedir. Anayasanın 83. maddesi ile 90. maddeleri arasında cumhurbaşkanının yetkileri sayılmıştır. Cumhurbaşkanının atama yetkileri oldukça geniştir. Bunlar arasında, Duma'nın (Temsilciler Meclisi) rızasıyla başbakanı atamak ve başbakanın istifasıyla ilgili kararı almak, Merkez Bankası Başkanlığı görevine atanması için Temsilciler

---

<sup>353</sup> Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı- Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?", Başkanlık Sistemi İçinde, Ankara, **Türkiye Barolar Birliği Yayını**, Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül, 2005, s. 77.

<sup>354</sup> Levent Gönenç, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında "Başkanlı Parlamentar Sistem" Seçeneği, **Güncel Hukuk**, Ağustos 2007, 8-44, s. 39-43; aynı yönde bkz. Paul Chaisty & Petra Schleiter, "Productive But Not Valued: The Russian State Duma 1994-2001", **Europe-Asia Studies**, Vol. 54, No. 5, 2002, s. 701.

Meclisi'ne (Duma) aday önermek ve Merkez Bankası Başkanı'nın görevden alınması konusunu Temsilciler Meclisi gündemine getirmek, başbakanın teklifiyle başbakan yardımcıları ve federal bakanları atamak ve görevden almak, Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkemesi ve Yüksek Hakem Mahkemesi hakimlerinin, Rusya Federasyonu Başsavcısının adaylıklarını Federasyon Konseyi'ne (Senato) önermek ve Rusya Federasyonu Başsavcısı'nın görevden alınması için Federasyon Konseyi'ne teklif sunmak, federal mahkemelerin hakimlerini göreve atamak, Rusya Güvenlik Konseyi üyelerini atamak ve söz konusu Konseyi yönetmek, cumhurbaşkanı yetkili temsilcilerini atamak ve görevden almak, Silahlı Kuvvetler yüksek komuta heyetini atamak ve görevden almak, Rusya Federasyonu'nun yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlardaki temsilcilerini atamak ve görevden almak, cumhurbaşkanlığı sekreterliğini oluşturmak yer almaktadır (md. 83).

Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkileri anayasanın 84. maddesinde düzenlenmiştir. Bunlar arasında; Temsilciler Meclisi (Duma) seçimlerini belirlemek, anayasada öngörülen hallerde Temsilciler Meclisi'ni feshetmek, referandum belirlemek, Temsilciler Meclisi'ne kanun tasarıları sunmak, federal kanunları imzalamak ve yayınlamak yer almaktadır. Devlet başkanının önüne gelen kanunları veto etme yetkisi bulunmaktadır. Buradaki veto geciktirici değil, güçleştirici vetodur. Devlet başkanı, bir kanunu kabul edilmesinden itibaren on dört gün içinde geri çevirir, Duma ve Federasyon Konseyi, söz konusu kanunun üye tamsayılarının üçte iki oy çoğunluğuyla kabul ederlerse, yedi gün içinde devlet başkanı söz konusu kanunu imzalamak ve yayınlamak durumundadır (md. 107/3).

Cumhurbaşkanı, aynı zamanda Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetleri Başkomutanıdır. Rusya Federasyonu'na saldırı veya yakın saldırı tehdidi durumlarında, cumhurbaşkanı, federasyon genelinde veya ayrı ayrı bölgelerinde, her iki meclise de bu konuda bilgi sunarak sıkıyönetim uygulayabilmektedir (md. 87). Cumhurbaşkanı, federal kanunlarda öngörülen hallerde federasyonun genelinde veya ayrı ayrı bölgelerinde her iki meclise bilgi vererek olağanüstü hal de uygulayabilmektedir (md. 88).

Cumhurbaşkanı'nın en önemli yetkilerinden biri, kararnamelerle düzenlemeler yapabilmesidir.<sup>355</sup> Cumhurbaşkanı anayasa ve federal kanunlara aykırı olmayacak şekilde kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının kararname ve emirleri federasyon genelinde bağlayıcıdır (md. 90).

Bütün bu yetkilerin dışında, cumhurbaşkanının ayrıca, Rusya vatandaşlığı ve siyasi sığınma hakkı tanınması konularını karar bağlamak, suçluları affetmek (md. 89); federe unsurların yürütme organları tarafından yapılan düzenlemelerin yürürlüğünü, bu düzenlemeler federal devlet anayasasına, federal kanunlara ve federasyonun uluslararası yükümlülüklerine aykırı olduğunda veya sorun ilgili mahkemede çözümlenmeden, temel hak ve özgürlüklerin ihlali durumunda durdurmak (md. 85); uluslararası antlaşmaları imzalamak, federasyonun dış politikasını yönetmek (md. 86) gibi yetkileri de bulunmaktadır.

Anayasanın 92. maddesi gereği dokunulmazlık hakkına sahip olan cumhurbaşkanının vatana ihanet veya başkaca ağır suç işlediği yönündeki ithama dayanılarak görevden uzaklaştırılabilmesi mümkündür. Buna göre, Federasyon Konseyi (Senato), Temsilciler Meclisi'nin (Duma) cumhurbaşkanının vatana ihanet veya başkaca ağır bir suç işlediği yönündeki ithamı dikkate alarak, Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi'nin söz konusu suç ile ilgili unsurların var olduğu yönündeki görüşleri ve Anayasa Mahkemesi'nin de itham usullerine uyulduğu yönündeki görüşlerine dayanarak cumhurbaşkanını görevden uzaklaştırabilmektedir. Bunun için, Temsilciler Meclisi üyelerinin en az üçte birinin önerisi üzerine söz konusu meclis tarafından oluşturulan özel komisyonun görüşü doğrultusunda, her iki meclisin üye tam sayısının üçte ikisinin bu yönde oy kullanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanının görevden alınmasına ilişkin Federasyon Konseyi kararının, Temsilciler Meclisi tarafından cumhurbaşkanına ithamın ileri sürüldüğü andan itibaren üç ay içinde kabul edilmesi gerekmektedir. Aksi halde cumhurbaşkanına karşı ileri sürülmüş itham reddedilmiş sayılmaktadır (md. 93).

Yukarıda ayrıntılı olarak ele alındığı üzere, Rusya Federasyonu'nda devlet başkanına olağanüstü yetkiler tanınmıştır. Yürütme organının güçlü kanadı

---

<sup>355</sup> Bu kararnameler, yasama organlarının güçsüz, demokratik kurumların etkisiz olduğunun göstergesi olarak kabul edilmektedir. Bu yönde bkz. John M. Carey, Matthew Soberg Shugart, "Calling Out the Tank or Filling Out the Forms", **Executive Decree Authority**, ed. John M. Carey, Matthew Soberg Shugart, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1998, s. 2.

cumhurbaşkanı, ikinci kanadı ise hükümettir. Rusya Federasyonu Hükümeti ile ilgili düzenlemeler anayasanın 110. ile 117. maddeleri arasında yer almaktadır. Rusya Federasyonu Hükümeti başbakan, başbakan yardımcıları ve federal bakanlardan oluşmaktadır.<sup>356</sup>

Rusya Federasyonu Hükümet Başkanı (başbakan), anayasa, federal kanunlar ve cumhurbaşkanı kararnamelerine uygun olarak, söz konusu hükümet faaliyetlerinin temel yönlerini belirleyip, çalışmalarını organize etmektedir (md. 113). Temsilciler Meclisi cumhurbaşkanı tarafından önerilen başbakan adaylığını bu konudaki teklifin gündeme alınmasından sonraki bir hafta içinde görüşmektedir. Temsilciler Meclisi (Duma) tarafından benimsenen aday, cumhurbaşkanı tarafından başbakan olarak atanmaktadır. Başbakan adaylarının Temsilciler Meclisi tarafından üç defa geri çevrilmesi durumunda cumhurbaşkanı, önerdiği başbakan adayını göreve atayabilmekte, Temsilciler Meclisi'ni feshedebilmekte ve yeni seçimlerin yapılmasına karar verebilmektedir (md. 111). Başbakan, atanmasından itibaren bir hafta içinde federal yürütme organının yapısına ilişkin önerilerde bulunup, başbakan yardımcısı ve federal bakan adaylarını cumhurbaşkanına önerir (md. 112). Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getiremediği hallerde, bu görevler federal hükümet başkanı (başbakan) tarafından yerine getirilmektedir. Bununla birlikte, federal hükümet başkanı cumhurbaşkanına vekalet ederken, Temsilciler Meclisi'ni feshetme, referanduma gitme, anayasa değişiklikleri yapılmasını teklif etme yetkilerine sahip bulunmamaktadır (md. 92/3).

Federal hükümetin görev ve yetkileri anayasanın 114. ve 115. maddelerinde yer almaktadır. Bunlar arasında, federal bütçeyi hazırlamak ve federal bütçenin uygulanmasına ilişkin raporu Temsilciler Meclisi'ne sunmak, ülke savunması, devlet güvenliği, dış politikanın yürütülmesi yönünde önlemler almak, anayasa, federal kanunlar ve cumhurbaşkanı kararnamelerine dayanarak ve bunların yerine getirilmesi için karar ve emirler vermek bulunmaktadır. Rusya Federasyonu Hükümeti'nin karar ve emirleri Rusya Federasyonu Anayasasına, federal kanunlara, cumhurbaşkanı kararnamelerine aykırı olduğu durumlarda, cumhurbaşkanı tarafından iptal edilebilmektedir (md. 115/3).

---

<sup>356</sup> Rusya Federasyonu Hükümeti anayasal meşruluğunu, karşısında sorumlu bulunduğu yasama organından almaktadır. Bkz. Eugene Huskey, **Presidential Power in Russia**, Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1999, s. 101.



Federal hükümetin görevinin sona ermesi çeşitli hallerde gerçekleşebilmektedir. Federal hükümet kendisi istifa edebilmektedir; ancak federal hükümetin istifası cumhurbaşkanı tarafından kabul edilebileceği gibi geri çevirebilmektedir. Cumhurbaşkanı, kendi isteğiyle federal hükümeti azledebilmektedir. Bunların dışında, Temsilciler Meclisi de federal hükümete güvensizlik oyu verebilmektedir. Federal hükümete güvensizlik oyu verilebilmesi Temsilciler Meclisi'nin üye tamsayısının salt çoğunluğuyla mümkün olabilmektedir. Temsilciler Meclisi tarafından federal hükümete güvensizlik oyu verilmesi halinde cumhurbaşkanı, federal hükümetin istifasını ilan edebilmekte veya Temsilciler Meclisi'nin bu yöndeki kararını onaylamayabilmektedir. Bununla birlikte üç ay içinde federal hükümete Temsilciler Meclisi tarafından yeniden güvensizlik oyu verilmesi halinde cumhurbaşkanı, federal hükümetin istifasını ilan edebilmekte ya da Temsilciler Meclisi'ni feshedebilmektedir.<sup>357</sup> Bir diğer durum, hükümet başkanının (başbakan) Temsilciler Meclisi'nden güven isteminde bulunmasıdır. Bu durumda, Temsilciler Meclisi hükümete güven oyu vermezse, cumhurbaşkanı yedi gün içinde federal hükümetin istifasını ilan edebilmekte veya Temsilciler Meclisi'ni feshederek<sup>358</sup> seçimleri yenileyebilmektedir. Eski hükümet, yenisi oluşturulana kadar görevine devam etmektedir (md. 117).

Rusya Federasyonu'nda görülen süper-başkanlık hükümet sistemi gereği devlet başkanının sahip olduğu olağanüstü yetkilerin, anayasal sistemi otokratik bir rejime dönüştürmemesi için belirli aralıklarla serbest seçimlerin yapılması, dernek kurma ve toplanma özgürlükleri ile birlikte diğer kişi özgürlüklerinin bulunması, sistemde muhalefet partilerinin yer alması ve devlet başkanının eleştirilebilmesinin mümkün olması gerektiği, ancak çok gelişmiş bir anayasa yargısı olmadan, bu

---

<sup>357</sup> Edward Morgan Jones, Petra Schleiter, "Government Change in President- Parliamentary Regimes: The Case of Russia 1994-2001", s. 10,

<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws17/MORGANJONES.pdf>

<sup>358</sup> Temsilciler Meclisi (Duma), üç halde feshedilememektedir. Bunlar, Temsilciler Meclisi'nin seçildikten sonraki bir yıl içinde Anayasa'nın 117. maddesinde öngörülen gerekçeyle feshedilememesi hali, Temsilciler Meclisi'nin Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanına karşı bir suçlamada bulunduğu andan itibaren, Federasyon Konseyi'nin bu konudaki kararının kabul edilmesine kadar feshedilememesi hali ve Temsilciler Meclisi'nin Rusya Federasyonu genelinde sıkıyönetim veya olağanüstü hal uygulandığı sırada, ayrıca devlet başkanının görev süresinin sona ermesinin son altı ayı içinde feshedilememesi halleridir. Bkz. Anayasanın 109. maddesi.

güvencelerin böyle bir sistemde kalıcı olabilmesinin mümkün olamayacağı ileri sürülmektedir.<sup>359</sup>

#### **4.b. Yasama Organının Çift Meclisli Oluşumu**

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 94. maddesine göre, Rusya Federasyonu Parlamentosu, Federal Meclis'tir. Bütün federal devletlerde olduğu gibi Rusya Federasyonu'nda da yasama organı iki meclisten oluşmaktadır. Anayasa'nın 95. maddesi Federal Meclis'in iki kamaradan, Duma (Temsilciler Meclisi) ve Federasyon Konseyi (Senato)'nden meydana geldiğini belirtmektedir. Yasama organı ile ilgili düzenlemeler, anayasanın 94 – 109. maddeleri arasında yer almaktadır.

##### **4.b.1. Duma (Temsilciler Meclisi)**

###### **4.b.1.1. Duma'nın Yapısı**

Duma'da, 4 yıl için seçilmiş (md. 96/1) toplam 450 temsilci bulunmaktadır (md. 95/3). Anayasa Duma'nın seçim şeklinin federal kanunla belirleneceğini ifade etmektedir (md. 96/2). Günümüzde Duma üyelerinin 225'i ortalama 500 bin seçmenin bulunduğu 225 seçim bölgesinden çoğunluk esasına göre, diğer yarısı ise partilerin aldıkları oy oranına göre nisbi temsil sistemiyle seçilmektedir.<sup>360</sup> 21 yaşını tamamlamış ve seçimlere katılma hakkına sahip her Rusya Federasyonu vatandaşı Duma üyeliğine aday olabilmektedir (md. 97/1). Duma üyeleri, devlet memuriyetinde bulunamamakta, öğretim, bilimsel ve diğer yaratıcı faaliyetler dışında herhangi bir ücretli faaliyetle uğraşamamaktadırlar (md. 97/3).

Duma ve Federasyon Konseyi oturumları ayrı ayrı yapılmaktadır (md. 100/1). Bununla birlikte, her iki meclis devlet başkanı mesajlarını, Anayasa Mahkemesi

---

<sup>359</sup> Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı- Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?", Başkanlık Sistemi İçinde, Ankara, **Türkiye Barolar Birliği Yayını**, Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül, 2005, s. 78.

Siyaset ve hukuk sahnesindeki baş roller genellikle yasama ve yürütme iktidarlarının aralarında paylaştırılmış olduğu parlamento ve başkanlık makamındaki kişiler tarafından oynanmaktadır. Bununla birlikte, çeşitli yasama ve yürütme makamları arasındaki hakemlik rolünü ve vatandaşların, tüzel kişilerin temel anayasal haklarının savunulması ve korunması sorumluluğunu Anayasa Mahkemesi üstlenmiştir. Bu yönde bkz. Ferdinand J. M. Feldbrugge, "Rus Anayasa Mahkemesi'nin Pekişmesi", **Demokrasi ve Yargı Sempozyumu**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, ed. Ozan Ergül, 04-06 Ocak 2005, s. 245.

<sup>360</sup> Frank C. Thames, "Legislative Voting Behaviour in the Russian Duma: Understanding the Effect of Mandate", **Europe-Asia Studies**, Vol. 53, No. 6, 2001, s. 869.

Başkanı'nın mesajlarını ve yabancı devlet başkanlarının konuşmalarını dinlemek amacıyla bir araya gelebilmektedirler (md. 100/3). Duma, seçilmesinden otuz gün sonra ilk oturum için toplanmaktadır. Bununla birlikte devlet başkanı, Duma'yı bu süreden önce de oturuma çağırabilmektedir. Duma oturumları açık olarak yapılmaktadır; ancak Duma kendi içtüzüğünün öngördüğü hallerde oturumlarını kapalı olarak da gerçekleştirebilmektedir (md. 100/2). Yeni seçilen Duma'nın göreve başlamasıyla, öncekinin yetkileri sona ermektedir (md. 99/2-3).

Duma, başkanını ve yardımcılarını kendi üyeleri arasından seçmektedir. Duma başkanı ve yardımcılarını oturumları yönetmekte ve söz konusu meclisin iç düzenini sağlamaktadır. Duma çeşitli komite ve komisyonlar oluşturarak yasama faaliyetine katılmaktadır. Duma, kendi iç düzenine ilişkin konuları kabul edeceği içtüzükle çözüme bağlamaktadır. Ayrıca, Federal bütçenin uygulanmasına ilişkin denetimin gerçekleştirilebilmesi için Duma, Federasyon Konseyi ile birlikte, yapısı ve faaliyet şekli federal bir kanunla düzenlenecek olan Sayıştay'ı oluşturmaktadır (md. 101).

Duma üyeleri görevleri süresince dokunulmazlık kurumundan yararlanabilmektedirler. Üyeler suçüstü hali dışında tutuklanamamakta, hapsedilememekte ve ayrıca başkalarının güvenliğinin sağlanması için federal kanunla öngörülmüş durumlar haricinde kişisel aramaya da tabi tutulamamaktadırlar. Dokunulmazlık hakkından yoksun bırakılmasına Rusya Federasyonu Başsavcısı'nın önerisi üzerine Duma tarafından karar verilmektedir (md. 98).

#### **4.b.1.2. Duma'nın Yetkileri**

Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanı, Federasyon Konseyi üyeleri, Duma üyeleri, Rusya Federasyonu Hükümeti, Rusya federasyonu federe unsurlarının yasama organlarına ve ayrıca yetki alanlarıyla ilgili konularda Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi'ne, Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi'ne ve Rusya Federasyonu Yüksek Hakem Mahkemesi'ne kanun önerme yetkisi tanınmıştır. Aynı madde, kanun önerilerinin öncelikle Duma'ya sunulacağını ve vergilerin uygulanması, kaldırılması veya ödenmesinden muaf tutulmasına, devlet borçlanması yapılmasına, devletin mali yükümlülüklerinin değiştirilmesine ilişkin kanun önerileri ve federal bütçeden karşılanan harcamaları öngören diğer kanun önerilerinin yalnızca

Rusya Federasyonu Hükümeti'nin görüşü alınarak sunulabileceğini belirtilmektedir (md. 104/3).

Duma Genel Kurulu'nda görüşüldükten sonra anayasada başkaca bir karar yeter sayısı öngörülmemişse üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilen bir kanun önerisi beş gün içinde görüşülmek üzere Federasyon Konseyi'ne sunulmaktadır. Söz konusu kanun önerisi, Federasyon Konseyi üyelerinin üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararıyla kabul edilebilmektedir. On dört gün içinde Federasyon Konseyi tarafından görüşülmeyen<sup>361</sup> bir kanun önerisinin Federasyon Konseyi tarafından kabul edildiği varsayılmaktadır. Bununla birlikte Federasyon Konseyi'nin söz konusu kanun önerisini görüştüğten sonra kabul etmemesi halinde, ortaya çıkabilecek uzlaşmazlığın aşılabilmesi için meclisler bir karma komisyon oluşturmak suretiyle, söz konusu kanunun yeniden görüşülmesini sağlayabilmektedirler. Bu durumda kanunun Federasyon Konseyi'nin muhalefetine rağmen kabul edilebilmesi için Duma üye tamsayısının üçte ikisi tarafından bu yönde oy kullanılması gerekmektedir (md. 105). Kabul edilen kanunlar, imzalanmak ve yayımlanmak üzere beş gün içinde devlet başkanına sunulmaktadır. Devlet başkanının on dört gün içinde kabul edilen kanunu imzalamak veya geri çevirmek yetkisi bulunmaktadır (md. 107/1-2).

Rusya Federasyonu Hükümeti yalnızca Duma karşısında siyasi sorumluluk taşımaktadır. Duma'nın söz konusu hükümeti güvensizlik oyuyla düşürmek yetkisi bulunmaktadır. Rusya Federasyonu Hükümeti'ne güvensizlik oyu verilmesine ilişkin karar Duma üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmektedir (md. 117).

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 103. maddesinde Duma'nın yetkileri sayılmıştır. Bunlar arasında, Rusya Federasyonu Hükümet Başkanı (başbakan) atanması için Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı'na onay vermek, Rusya Federasyonu Hükümeti'ne güvenoyu vermek, Rusya Federasyonu Merkez Bankası Başkanını göreve atamak ve görevden almak, Sayıştay Başkanını ve üyelerinin yarısını göreve atamak ve görevden almak, genel af ilan etmek, Rusya Federasyonu

---

<sup>361</sup> Duma'nın federal bütçe, federal vergiler ve resimler, mali, döviz, kredi, gümrük düzenlemesi, para dolaşımı, Rusya Federasyonu uluslararası antlaşmalarının onaylanması ve iptali, Rusya Federasyonu'nun devlet sınırlarının statüsü ve korunması, savaş ve barış konularında kabul ettiği federal kanunların Federasyon Konseyi tarafından görüşülmesi zorunludur. Bkz. Anayasanın 106. maddesi.

Cumhurbaşkanı'nın görevinden uzaklaştırılması için suçlamada bulunmak yer almaktadır.

Rusya Federasyonu Anayasası hükümlerinde değişiklik yapılmasına ilişkin teklifte bulunabilecekler, anayasanın 134. maddesinde sayılmıştır. Buna göre, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, Rusya Federasyonu Hükümeti, Rusya Federasyonu federe unsurlarının yasama organları, ayrıca Federasyon Konseyi üyeleri ve Devlet Duması üyelerinin beşte birinden az olmayan grupları anayasa hükümlerinde değişiklik yapılmasına ilişkin teklifte bulunabilmektelerdir. Rusya Federasyonu Anayasası'nın 1. 2. ve 9. bölümlerinde<sup>362</sup> düzenlenen hükümlerin Federal Meclis (Rusya Federasyonu Parlamentosu) tarafından değiştirilemeyeceği, söz konusu bölümlerdeki hükümlerin değişikliklerine ilişkin teklifin Federasyon Konseyi ve Duma üye tamsayılarının beşte üçü tarafından desteklenmesi halinde, federal anayasal kanun gereğince, Anayasal Meclis (Constitutional Assembly) 'in toplanacağı, Anayasal Meclis'in ya Rusya federasyonu Anayasası'nın değiştirilmezliğini onaylayacağı ya da Anayasal Meclis'in üye tamsayısının üçte ikisi tarafından kabul edilen veya halkoylamasına sunulan Rusya Federasyonu yeni anayasa tasarısını hazırlayacağı, halk oylaması yapıldığında oylamaya seçmenlerin yarısından fazlasının katılması ve oylamaya katılanların yarısından fazlasının lehte oy kullanmasıyla Rusya Federasyonu Anayasası'nın kabul edilebileceği ifade edilmektedir (md. 135).

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 3. bölümünde yer alan federal düzen ve sekizinci bölümünde yer alan yerel yönetim ile ilgili hükümlerin değiştirilebilmesi için Federasyon Konseyi üye tamsayısının en az dörtte üçünün ve Duma üye tamsayısının üçte iki oy çoğunluğuyla kabul edilmesi ve Rusya Federasyonu federe unsurlarının en az üçte ikisinin yasama organlarında kabul edilmesi gerekmektedir (md. 136).

---

<sup>362</sup> Rusya Federasyonu Anayasası'nın 1. bölümü anayasal düzenin esaslarını, 2. bölümü temel hak ve özgürlükleri; 9. bölümü ise, anayasa değişikliklerini düzenlemiştir.

## 4.b.2. Federasyon Konseyi (Senato)

### 4.b.2.1. Federasyon Konseyi'nin Yapısı

Parlamentonun üst meclisi olan ve federe unsurların temsil edildiği Federasyon Konseyi, 89 federe devletten (md. 65/1) seçilen ikişer temsilcinin katılımıyla toplam 178 üyeden meydana gelmektedir. Her federasyon üyesinin belirlediği iki temsilcinin birisi federe yasama organı diğeri ise federe yürütme organından seçilmektedir (md. 95/2).<sup>363</sup>

Federasyon Konseyi ve Duma oturumları ayrı ayrı yapılmaktadır (md. 100/1). Bununla birlikte, her iki meclis, devlet başkanı mesajlarını, Anayasa Mahkemesi Başkanı'nın mesajlarını ve yabancı devlet başkanlarının konuşmalarını dinlemek amacıyla birlikte toplanabilmektedirler (md. 100/3). Federasyon Konseyi oturumları açık olarak yapılmaktadır; ancak Federasyon Konseyi kendi içtüzüğünün öngördüğü hallerde oturumlarını kapalı olarak da gerçekleştirebilmektedir (md. 100/2).

Federasyon Konseyi, başkanını ve yardımcılarını kendi üyeleri arasından seçmektedir. Federasyon Konseyi başkanı ve yardımcıları oturumları yönetmekte ve söz konusu meclisin iç düzenini sağlamaktadır. Federasyon Konseyi çeşitli komite ve komisyonlar oluşturarak yasama faaliyetine katılmaktadır. Federasyon Konseyi kendi iç düzenine ilişkin konuları kabul edeceği içtüzükle çözüme bağlamaktadır. Ayrıca, Federal bütçenin uygulanmasına ilişkin denetimin gerçekleştirilebilmesi için Federasyon Konseyi, Duma ile birlikte, yapısı ve faaliyet şekli federal bir kanunla düzenlenecek olan Sayıştay'ı oluşturmaktadır (md. 101).

Federasyon Konseyi üyeleri görevleri süresince dokunulmazlık kurumundan yararlanabilmektedirler. Üyeler suçüstü hali dışında tutuklanamamakta, hapsedilememekte ve ayrıca başkalarının güvenliğinin sağlanması için federal kanunla öngörülmüş durumlar haricinde kişisel aramaya da tabi tutulamamaktadırlar. Dokunulmazlık hakkında yoksun bırakılmak hali Rusya Federasyonu Başsavcısı'nın önerisi üzerine Federasyon Konseyi tarafından karara bağlanmaktadır (md. 98).

---

<sup>363</sup> George Tsebelis & Jeanette Money, **Bicameralism**, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 47; aynı yönde bkz. Thomas F. Remington, "Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000", **Europe-Asia Studies**, Vol. 55, No. 5, 2003, s. 667.

#### 4.b.2.2. Federasyon Konseyi'nin Yetkileri

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 104. maddesi 1. fıkrası gereğince, Federasyon Konseyi üyelerine, kanun önerme yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte, kanun teklifleri öncelikle Duma'ya sunulmaktadır. Federasyon Konseyi'nin, bir kanunun kabul edilmesi sürecinde Duma karşısında mutlak veto yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Federasyon Konseyi tarafından geri çevrilen bir kanunun Duma'da Federasyon Konseyi'nin muhalefetine rağmen kabul edilebilmesi için Duma üye tamsayısının üçte ikisi tarafından bu yönde oy kullanılması gerekmektedir; böyle bir nitelikli çoğunluğun öngörülmesi sebebiyle kanunların kabul edilmesi sürecinde Federasyon Konseyi'nin güçleştirici veto yetkisi bulunduğu ileri sürülebilir.

Rusya Federasyonu Hükümeti'nin Federasyon Konseyi karşısında siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla, söz konusu meclisin federasyon hükümetini güvensizlik oyu vermek suretiyle düşürebilmesi söz konusu değildir.

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 102. maddesinde Federasyon Konseyi'nin yetkileri sayılmıştır. Bunlar arasında, Rusya Federasyonu federe unsurları arasında sınır değişikliklerinin onaylanması, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının, sıkıyönetim ilan edilmesine ilişkin kararnamesinin onaylanması, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının, olağanüstü hal ilan edilmesine ilişkin kararnamesinin onaylanması, Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetlerinin, Rusya Federasyonu sınırları dışında kullanılmasına izin verilmesi, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin belirlenmesi, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının görevinden uzaklaştırılması, Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi, Rusya Federasyonu Yüksek Hakem Mahkemesi hakimlerinin göreve atanması, Rusya Federasyonu Başsavcısının göreve atanması ve görevden alınması, Sayıştay Başkan ve üyelerinin yarısının göreve atanması ve görevden alınması yer almaktadır.

Bütün federal devletler gibi, Rusya Federasyonu da çift meclisli bir yasama organına sahip olmakla birlikte, Rusya Federasyonu parlamentosunu meydana getiren kamaralar arasındaki ilişki teorik olarak Duma'nın (Temsilciler Meclisi) üstünlüğü ilkesine göre düzenlenmiştir. Sahip olduğu yetkiler açısından her iki meclis karşılaştırıldığında, üyeleri federe devlet yasama ve yürütme organları

tarafından seçilen Federasyon Konseyi, üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından seçilen demokratik nitelikteki Duma karşısında güçsüz bir konumda bulunmaktadır. Kanun önerilerinin öncelikle Duma'ya sunulması, Federasyon Konseyi'nin kabul etmediği bir kanun önerisinin, Federasyon Konseyi'nin muhalefetine rağmen nitelikli bir çoğunlukla Duma tarafından kabul edilebilmesi; bu doğrultuda yasama sürecinde son sözün Duma'ya ait olması, hükümetin yalnızca Duma karşısında siyasi sorumluluğunun bulunması, dolayısıyla Federasyon Konseyi'nin hükümeti güvensizlik oyu verilmek suretiyle düşürebilmesinin söz konusu olmaması, ayrıca genel af ilan etmek, federasyon hükümet başkanının atanması için devlet başkanına onay vermek, devlet başkanının görevden uzaklaştırılması için suçlamada bulunmak gibi yetkilerin Duma'da toplanması sonucunda Rusya parlamentosunda aşırı-asimetrik çift meclisli bir yapı ortaya çıkarmaktadır.<sup>364</sup>

Federal bir sistemde merkezi hükümet ile federe unsurlar arasında işbirliği ve anlayışı teşvik etmek adına federe unsurlara merkezi karar alma süreçlerinde söz hakkı tanınması gerekmektedir. Federe unsurların temsil edildiği ikinci meclisler ne kadar güçlü olursa, devletin federal niteliği de o denli güçlü hale gelmektedir. O halde, güçlü bir federalizm için en iyi çözüm esasen birbirinden farklı çoğunluklara dayanan ve eşit yetkilere sahip olan simetrik çift meclisli bir yasama organının oluşturulmasıdır.<sup>365</sup> Bununla birlikte aşırı asimetrik çift meclisli yasama organına sahip olan Rusya Federasyonu bu tabloyu yansıtmamaktadır.<sup>366</sup>

---

<sup>364</sup> Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass Publishers, 2001, s. 42, 44, 47.

<sup>365</sup> Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 241-242.

<sup>366</sup> Rusya'da federasyonun zayıflaması ile ilgili olarak bkz. Nikolai Petrov, "Bozuk Sarkaç: Putin Yönetimi Altında Yeniden Merkezileştirme", çev. Can Kesgin, [http://www.kafkasyaforumu.org/makaleler\\_brokenpendulum.htm](http://www.kafkasyaforumu.org/makaleler_brokenpendulum.htm), 2000. Aynı yönde bkz. Matthew Hyde, "Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia", **Europe-Asia Studies**, Vol. 53, No. 5, 2001, s. 719.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### OSMANLI- TÜRK ANAYASALARINDA ÇİFT MECLİSLİ PARLAMENTO DENEYİMLERİ ve İKİNCİ MECLİSLERİN HUKUKİ KONUM ve YETKİLERİ

#### I. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ

##### 1. MUTLAK MONARŞİDEN MEŞRUTİ MONARŞİYE GEÇİŞ

Devlet yönetimi sistemi bakımından mutlak bir monarşi olarak kabul edilen Osmanlı İmparatorluğu'nda padişahın yetkilerini sınırlandıracak hukuk kuralları ve bu kuralları etkili kılacak hukuki mekanizmalar bulunmamaktaydı. Prof. Dr. Özbudun, bu görüşü:

“Bütün devlet yetkileri padişahta toplanmıştı. Gerçi diğer İslam ülkelerinde olduğu gibi, teorik olarak padişahın bu yetkilerini şeriat kurallarına uygun olarak kullanması gerekiyordu, fakat padişahın işlemlerinin şeriata uygunluğunu etkin şekilde denetleyecek bir mekanizma kurulmuş değildi. Osmanlı İmparatorluğu'nda, padişahın yanında devlet yetkilerinin kullanılmasına katılan görevliler ve organlar ortaya çıkmış olmakla birlikte, gerçek bir yetki paylaşması söz konusu değildi. Çünkü başta sadrazam olduğu halde bütün bu görevliler yetkilerini sadece padişahtan alıyorlardı. Divan<sup>367</sup> ise bir karar organı olmaktan çok, bir danışma organı niteliğini taşımaktaydı.”<sup>368</sup> sözleriyle ifade etmektedir.

---

<sup>367</sup> İslam Hukukunun egemen olduğu Osmanlı İmparatorluğu'nda, devletin iç ve dış siyaseti ile mali işlerini ilgilendiren konuların ve yargı sorunlarının çözümlendiği “Divan”ların kökünün meşverete dayandığı ileri sürülmektedir. Buna göre, savaş ya da barış yapılması gibi önemli bir sorunla karşılaşıldığında, devletin yönetim ve mali işlerinden sorumlu yüksek dereceli memurları ile eski vezirler, hocalar, ulema ve diğer yetkilileri ya Padişah sarayında ya da Sadrazam Konağında bir araya gelerek toplanırlardı. Buna “meşveret” adı verilirdi. Bkz. Hüseyin Nail Kubalı, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, İstanbul, 1960, s. 40.

<sup>368</sup> Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 25.

Osmanlı İmparatorluğu'nda danışma organı olan Divan (Divan-ı Hümayun), devlet yönetimiyle ilgili tüm işlerin görüşüldüğü, tartışıldığı ve karara bağlandığı en yüksek kurul olarak kabul edilmekteydi. Kökü Sasanilere dayanan, Sasanilerden Araplara, oradan da Selçuklu Türklerine geçen Divan-ı Hümayun kurumunun I. Orhan zamanında (1281-1362) yeniden düzenlenmiş ve geliştirilmiş olduğu ileri sürülmektedir.<sup>369</sup>

Osmanlı İmparatorluğu'nda anayasacılık hareketleri 1808 tarihli Sened-i İttifak ile başlamış, 1839 Tanzimat ve 1856 Islahat Fermanlarıyla gelişmiştir. Merkezi hükümetin temsilcileri ile ayan temsilcileri arasında kabul edilip imzalanan, içeriği itibarıyla devlet iktidarının sınırlandırılmasına ilişkin bir anayasal belge olan Sened-i İttifak, Türk tarihinde devlet iktidarının sınırlandırılabilceği düşüncesini ilk kez ortaya çıkarması sebebiyle son derece önemli bir misak<sup>370</sup> niteliğindedir. Sened-i İttifakla merkezi hükümet bakımından padişahın ve devletin otoritesini herkesin kabul etmesi, sadrazama itaat edilmesi, vergi toplanmasına ilişkin emirlere uyulması, asker ocaklarının padişaha itaati ve ayanların kendi toprakları dışına müdahale etmemesi; Ayanlar bakımından, sadrazamın keyfi eylemlerinin önlenmesi, suçsuz ayanlara haksızlık edilmemesi, hanedan haklarının babadan oğla geçmesinin kabul edilmesi, büyük ayanların idare alanlarının tanınması, büyük ayanların kendilerine bağlı küçük ayanlar üzerindeki egemenliklerinin tanınması şartları karşılıklı olarak taahhüt edilmiştir. Sened-i İttifakla yalnızca merkezi hükümet ve ayanlarla ilgili düzenlemelere yer verilmemiş, aynı zamanda halkı ilgilendiren bazı maddeler de söz konusu belgede düzenlenmiştir. Fukara ve reayanın vergilendirilmesinde ölçülü davranılması, bunlara zulüm edilmemesi, sadrazamın kanuna aykırı işlere girişmemesi, suç işlenmesi durumunda soruşturma yapılmadan ceza verilmemesi gibi.<sup>371</sup>

Sened-i İttifak'ın, önemli bir anayasal belge olduğu, bununla birlikte hükümlerinin uygulanmasını sağlayacak bir mekanizma getiremediği ileri sürülmektedir. Bu belge ile ilgili olarak ileri sürülebilecek bir diğer husus, söz konusu belgenin merkezi hükümetin ne kadar zayıflamış olduğunun bir kanıtı

<sup>369</sup> Ahmet Mumcu, **Divan-ı Hümayun**, Ankara, 1976, s. 241.

<sup>370</sup> Misak, devlet iktidarını sınırlandıran iki taraflı bir sözleşme niteliğindedir. Bu itibarla, Sened-i İttifak, 1215 tarihli İngiliz Manga Carta'sına benzetilmektedir.

<sup>371</sup> Bülent Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980**, 3. Baskı, İstanbul, Afa Yayınları, 1996, s. 32-34.

olduğudur. Nitekim, İkinci Mahmut merkezi otoriteyi güçlendirdikten sonra, Sened-i İttifak hükümlerini de tanımamıştır.<sup>372</sup>

1839 yılında İkinci Mahmut'un ölümünden sonra yerine Abdülmecid geçmiştir. Abdülmecid devletin kuruluşunu yeniden tanzim eden bir ferman ısdar etmiştir. Bu ferman 3 Kasım 1839'da padişahın, yabancı elçilerin ve halkın huzurunda Gülhane'de, fermanı yazan zamanın Dışişleri Bakanı Mustafa Reşit Paşa tarafından okunmuştur.<sup>373</sup> Bu nedenle Osmanlı anayasal gelişmesinin ikinci aşaması olarak kabul edilen Tanzimat Fermanı'na, Gülhane Hatt-ı Hümayunu da denilmektedir. Sened-i İttifak gibi iki taraflı değil, tek taraflı bir işlem olan Tanzimat Fermanı ile hükümdar, tek taraflı olarak, kendi isteğiyle kendi kendisini sınırlandırmakta,<sup>374</sup> tebaasına birtakım haklar bahşetmektedir. Söz konusu ferman ile temel hak ve özgürlükler açısından önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar arasında, mali güce göre vergi ilkesi, devlet harcamalarının kanuniliği ilkesi, şeref ve haysiyet dokunulmazlığı, yargılamanın aleniliği ilkesi, can güvenliği, mülkiyet hakkı, müsadere yasağı, kanunun üstünlüğü ilkesi, eşitlik ilkesi gibi birçok ilke yer almış,<sup>375</sup> bu ilkelerin gerçekleştirileceğine dair ileri sürülen vaatler, 1856 Islahat Fermanı ile doğrulanmıştır.

Tanzimat Fermanı'ndan daha kapsamlı olan Islahat Fermanı da, Padişah Abdülmecid tarafından ısdar edilmiştir. Islahat Fermanı'nın temel hedefi, Müslüman olanlar ile olmayanlar arasında her yönden tam bir eşitlik sağlamaktır. Din, vergi, askerlik, yargılama, eğitim, memurluk ve temsil alanında o zamana kadar uygulanan farklılıkların kaldırılacağı öngörülmüştür. Din ayrımcılığı kaldırılıp, dini dolayısıyla kimsenin aşağılanmaması öngörülerek, din değiştirme hakkı kabul edilmiştir. Gayrı Müslimlerin de askeri ve mülki okullara girebilmesi esası kabul edilmiştir.<sup>376</sup>

Gerek Tanzimat ve gerekse Islahat Fermanlarında yer alan ilkelerin, hukuk devletinin gelişimi bakımından son derece önemli oldukları, bununla beraber, söz konusu dönemde hala bu ilkelerin etkinliğini sağlayacak ve padişahın yetkilerini sınırlandıracak mekanizmaların kurulamadığı; ancak söz konusu fermanlar ve

---

<sup>372</sup> Özbudun, age, s. 25-26.

<sup>373</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s. 42.

<sup>374</sup> Selçuk Özçelik, "Sened- İttifak", **İÜHFD**, Cilt XXIV, No.1-4, 1958, s.14.

<sup>375</sup> Tanör, age, s. 67.

<sup>376</sup> Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt V, 1994, s. 252.

Tanzimat adı verilen yenilik hareketlerinin, Batı'nın anayasal gelişmelerini izleyebilen küçük bir aydınlar zümresi içinde bir anayasacılık akımının doğmasını hazırladığı, Genç Osmanlılar adı verilen bu grubun, Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküntüden kurtulabilmesi için, meşrutî (anayasal) bir monarşiye geçilmesini, yani padişahın yetkilerinin kurulacak bir meclisle sınırlandırılmasını gerekli gördükleri, işte bu akımın etkisiyle, 1876 yılında ilk Osmanlı Anayasasının (Kanun-u Esasi) ilan edildiği kabul edilmektedir.<sup>377</sup>

## 2. 1876 KANUN-U ESASİ İLE KURULAN ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

Türk tarihinde ilk yazılı anayasa Mithat Paşa ve arkadaşlarının çabalarıyla gerçekleşen ve 23 Aralık 1876 tarihinde yayımlanarak tarihe “1293 Kanun-u Esasi”si olarak geçen anayasadır.<sup>378</sup> 1876 Anayasası'nın, Türkiye'de anayasal düzenin kurulması doğrultusunda bir başlangıç olarak kabul edilebileceği ileri sürülmektedir.<sup>379</sup> Doğrudan doğruya padişahça atanmış bir komisyon tarafından hazırlanarak, Meclis-i Vükela'ca incelenip padişah tarafından kabul ve ilan olunan Kanun-u Esasi'nin yapımında, halkı temsil eden bir yasama organı ya da kurucu meclis olmayıp, halkoylamasının da söz konusu olmadığı, 1876 Kanun-u Esasi'nin hukuki açıdan, padişahın tek yanlı işleminden doğmuş bir “Ferman Anayasa” örneği olduğu ifade edilmektedir.<sup>380</sup>

1876 Anayasası'nın bir özelliği de çift meclis sisteminin ilk kez, bu anayasa ile siyasal yaşantımıza girmiş olmasıdır. Bu tarihlerde, İspanya, İsveç, Danimarka, İngiltere, Fransa, Macaristan, Prusya, Avusturya, Almanya, Hollanda, İsviçre, İtalya, Kanada ve ABD gibi birçok ülkede de çift meclis sistemi uygulanmaktadır. 1876 Anayasası'nda yasama organı, her ikisine birden “Meclis-i Umumi” denilen “Heyet-i Ayan” ile “Heyet-i Mebusan” adını taşıyan iki ayrı meclisten oluşmuştur (1876 KE md. 42).

<sup>377</sup> Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 26.

<sup>378</sup> 1876 Kanun-u Esasi metni için bkz. <http://www.belgenet.com/arsiv/anayasa/1876.html>

<sup>379</sup> Servet Armağan, **Kanun-u Esasi'nin 100. Yılı**, Ankara, AÜSBF Yayınları: 423, 1978, s. 205.

<sup>380</sup> Bülent Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980**, 3. Baskı, İstanbul, Afa Yayınları, 1996, s.102.

## 2.a. Heyet-i Ayan

Heyet-i Ayan'ın ağırlıklı olarak elli ila yetmiş yaşları arasında, çoğunluğunun sivil bürokrasiden olmakla beraber asker kökenli üyelerin de kayda değer ölçüde yer aldığı, sivil bürokrasiden gelenler arasında devlette üst düzeyde görev almış çok sayıda üye olduğu gibi, asker üyelerin de yüksek rütbeli olduğu, her iki grubun hatırı sayılır bir bölümünün üyeyken farklı zamanlarda kurulan hükümetlerde görev aldıkları ifade edilmiş, Heyet-i Ayan'ın aristokratik bir meclis olmadığı, istisna oluşturan örnekler dışında, belli bir sülaleye mensup olmaları dolayısıyla söz konusu meclise atanan üye bulunmadığı, Osmanlı siyasal seçkinlerinin yaş ve tecrübe açısından ileri gelenlerini bir araya getiren bu mecliste üyelerin gerek birbirlerine karşı ve gerekse diğer kurum ya da şahıslara karşı Heyet-i Mebusan'a göre daha ölçülü hareket etmiş olduğu ileri sürülmüştür.<sup>381</sup>

Heyet-i Ayan, günümüzün senatolarına tekabül eden bir ikinci meclistir. Söz konusu ikinci meclisin oluşumuna bakıldığında, başkan ve üyelerin, Heyet-i Mebusan üyelerinin üçte birini geçmemek üzere doğrudan doğruya padişah tarafından atandığı görülmektedir (1876 KE md. 60). Heyet-i Ayan'a üye olarak seçilecek kimselerin görevleri ömür boyu sürmekle beraber, üyelik için bazı şartların bulunması gerekmektedir. Atanacak kişinin geçmişteki eserleri ve eylemleri bakımından herkesin güvenini kazanmış olması, devlet hayatında övülmeye değer hizmetleri bakımından önde gelmesi, tanınan ve bilinen bir kişi olması, kırk yaşından aşağı bulunmaması gerekmektedir (1876 KE md. 61/1). Heyet-i Mebusan'a seçilmek için gerekli şartlarla kıyaslandığında özellikle Mebusan için otuz yaşını tamamlamak şartı iki meclis arasında önemli bir farka işaret etmektedir<sup>382</sup> (1876 KE md. 68).

1876 Kanun-u Esasi'sine göre yeni kanun teklif etme ya da mevcut kanunlar üzerinde değişiklik yapma yetkisi Heyet-i Vükela' (Bakanlar Kurulu) ya ait olmakla birlikte, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan için de kendi görev alanlarıyla ilgili olarak yasama faaliyetinde bulunabilecekleri ifade edilmiştir. Söz konusu anayasa ile her iki meclisin yasama faaliyetine ilişkin girişimlerinin sadaret makamı aracılığıyla

<sup>381</sup> H.Aliyar Demirci, **İkinci Meşrutiyette Ayan Meclisi (1908-1912)**, Birinci Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları: 128, 2006, s. 385-386.

<sup>382</sup> Demirci, **age**, s. 45.

padişahın alınacak izne bağlı olacağı, bu izin alındıktan sonra teklif hangi konuda ise Şura-yı Devlet tarafından tasarının hazırlanacağı<sup>383</sup> (1876 KE md.53), bu tasarının da önce Heyet-i Mebusan'da daha sonra ise Heyet-i Ayan'da görüşüleceği hükme bağlanmıştır. Tasarı her iki meclis tarafından da kabul edilirse, onaylanmak için padişaha sunulacak, Padişah bir “irade-i senniye” ile tasdik ederse, kanun yürürlüğe girebilecektir (1876 KE md.54). Maddeden de anlaşılacağı üzere padişahın kanunlar üzerinde “mutlak veto” yetkisi bulunmaktaydı. Padişah, kendisine sunulan bir kanun tasarısını reddedebileceği gibi, Anayasada iradesini açıklaması için bir süre belirlenmediği için hareketsiz kalarak hiçbir süreyle bağlı olmaksızın kanunun yürürlüğe girmesini engelleyebilmekteydi de.<sup>384</sup>

Heyet-i Mebusan'dan Heyet-i Ayan'a gönderilen bütün kanun tasarıları din işleri, padişahın hukuku, hürriyet, Kanun-u Esasi hükümleri, devletin toprak bütünlüğü, ülkenin iç güvenliği, ülkenin savunma ve korunması ve genel ahlaka uygunluk açısından değerlendirilirdi (1876 KE md. 64). Söz konusu kıstaslara aykırı metinler reddedileceğinden veya Meclis-i Mebusan'a geri gönderileceğinden, Ayan Meclisi'nin, bu özelliğiyle kişi özgürlükleri ve Kanun-u Esasi'nin korunması açısından bir denetim organı olarak işlev gördüğü, bu durumun, kanunların anayasaya uygunluğunun siyasal denetiminin Türk Anayasa Hukukuna girmesi açısından da son derece önemli olduğu ileri sürülmüştür.<sup>385</sup>

Heyet-i Mebusan tarafından kabul edilip Heyet-i Ayan'a gönderilen bir kanun tasarısı, bu meclis tarafından tümüyle reddedilirse, o yıl içinde yeniden Meclis-i Mebusan tarafından müzakere edilemezdi (1876 KE md. 54).<sup>386</sup> Meclis-i Ayan

---

<sup>383</sup>Şura-yı Devlet uygulaması 1909 değişiklikleri ile kaldırılmıştır. Yeni bir kanun tasarısının meclislerden birinde hazırlanması halinde, söz konusu tasarının diğer meclise gönderileceği, burada da kabul edildikten sonra padişaha sunulabileceği; padişah tarafından iki ay içinde onaylanacağı veya tekrar görüşülmek üzere meclise iade edileceği, iade edilen tasarıların kabul edilebilmesi için mecliste üçte iki nitelikli çoğunluğun oluşması gerekeceği, bununla birlikte ivedi olduğuna karar verilen kanunların, on gün içinde onaylanacağı veya iade edileceği 1909 değişikliklerine paralel olarak Kanun-u Esasi'nin (KE) 53 ve 54. maddelerinde düzenlenmiştir.

<sup>384</sup> Recai G. Okandan, **Amme Hukukumuzun Anahatları ( Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi), Birinci Kitap, Osmanlı Devleti'nin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar**, İstanbul, İÜHF Yayınları No: 363, 1971, s.159.

<sup>385</sup> Ali Fuat Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, Birinci Cilt, İstanbul, 1960, s. 90.

<sup>386</sup> Bu durum, Ayan Meclisine tanınan bir tür veto hakkı olarak yorumlanmıştır. Ayan Meclisine tanınan bu yetkilerin, gerçekte padişahın işine yarayabileceği düşüncesiyle kabul edildiği, çünkü padişahın iki meclis üyeleri tarafından teklif olunan ve kendi iznine sunulan bir kanun tasarısını kamuoyu üzerinde fena etki yapacağı kanısıyla doğrudan doğruya reddetmekten çekinebileceği, fakat bunu Ayan Meclisine yaptırabileceği, Ayan meclisinin padişahın güvenini kazanmış ve onun tarafından atanmış kimselerden oluştuğu için bu yolun her zaman kullanılabilmesi ileri sürülmüştür.

tarafından kabul edilen tasarı, başkan tarafından sadaret makamına sunulurdu (Ayan Meclisi İctüzüğü md. 72).

Heyet-i Ayan'ın bir veya birden çok üyesi, yeni bir kanun yapılması veya mevcut kanunlardan birinin değiştirilmesini teklif edebilirdi. Bunun için gerekçeli bir önerenin başkana verilmesi gerekirdi. Bu önerge oylandıktan sonra teklifin incelemeye alınıp alınmayacağı oylanır ve teklifin kabul edilmesi halinde Heyet-i Ayan üyeleri tarafından verilen layihaları incelemekle görevlendirilmiş olan encümene havale edilirdi. Encümenin düzenleyeceği mazbata genel kurulda okunarak oylanırdı. Söz konusu teklifin kabul edilmesi için oy çokluğu gerekmektedir. (Ayan Meclisi İctüzüğü md. 13) Heyet-i Ayan üyeleri tarafından verilen bir kanun teklifi genel kurulda oy çokluğuyla reddedilirse, o yıl içinde yeniden müzakere edilemezdi (Ayan Meclisi İctüzüğü md.14).

Heyet-i Ayan'ın soru, gensoru, meclis soruşturması olarak Kanun-u Esasi'de sayılan denetleme yollarına başvurabilmesi söz konusu değildi. Gerek soru, gensoru ve gerekse meclis soruşturması açmak ve soruşturma sonucunda Divan-ı Ali'ye sevk kararı almak yetkisi Meclis-i Mebusan'a ait bulunmaktaydı (1876 KE md. 31, 38). Bununla birlikte Heyet-i Ayan, Heyet-i Vükelayı, Temyiz Mahkemesi başkan ve üyelerini padişah aleyhine yönelik davranışları sebebiyle yargılayabilecek olan Divan-ı Ali'ye üye göndermekteydi. Otuz kişiden oluşan yüksek mahkemenin üyeleri arasından on tanesi Heyet-i Ayan üyelerinden oluşmaktaydı (1876 KE md. 92).

Heyet-i Mebusan'ın Heyet-i Ayan'ı demokratikleştirmek ve kendi çizgisine çekmek isterken, Heyet-i Ayan'ın da hükümeti denetleme yetkisini talep ettiği ve bunun için gensoru hakkını elde etmek adına bütün toplantı yıllarında gayret sarfettiği, konuyu hep gündemde tutmaya çalıştığı, buna karşılık Heyet-i Mebusan'ın, yetkilerini genişletmek isteyen Heyet-i Ayan'a karşı kuruluş şekli ve maaşıyla ilgili hükümleri değiştirmemekte gösterdiği direnci hatırlatarak destek vermediği ileri sürülmüş, Heyet-i Ayan'ın hükümeti denetleme imkanından yoksun olmakla birlikte bazı fırsatları da değerlendirdiği, bunun en önemli örneğini ise her toplantı yılının başında padişahın parlamentoyu açış nutkuna, meclisin cevabının hazırlanmasının oluşturduğu, ülke yönetimiyle ilgili iç ve dış sıkıntıların işlendiği,

---

Bkz. Mehmet Pantül-Bekir Sıtkı Yalçın, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Birinci Basım, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982, s. 23.

olumlu olumsuz eleştirilerin yer aldığı bu metin dolayısıyla yapılan görüşmelerde, işbaşındaki hükümeti çeşitli yönlerden değerlendirme yoluna gidildiği, bu birleşimlerde eleştirilere cevap vermek üzere hükümet üyelerinden de katılanların olduğu ifade edilmiştir.<sup>387</sup>

Heyet-i Ayan'ın önemli bir diğer yetkisi de Kanun-u Esasi'yi yorumlama yetkisiydi. Anayasanın yorumlanması dışında, adli konulardaki yorum yetkisi Temyiz Mahkemeleri'ne ve mülki konulardaki yorum yetkisi de Şura-yı Devlet'e tanınmıştı (1876 KE md. 117).

## 2.b. Heyet-i Mebusan

1876 Kanun-u Esasisine göre oluşturulan Meclis-i Umumi'nin iki kanadından biri olan Heyet-i Mebusan üyeleri, Osmanlı tebaasından her elli bin erkek nüfusa bir temsilci seçilmesiyle oluşturulmaktaydı (1876 KE md. 65). Dört yılda bir yenilenen genel seçimlerde “gizli oy ilkesi (rey-i hafi kaidesi)” kabul edilmişti (1876 KE md. 66). Heyet-i Mebusan seçimleri iki dereceli olarak yapılmaktaydı. Önce birinci seçmen “müntehib-i evvel” ler, ikinci müntehib-i sani'leri seçiyor, sonra da ikinci seçmenler, mebusları seçiyorlardı. Seçim sistemi olarak ise basit çoğunluk sistemi uygulanmaktaydı.<sup>388</sup>

Hükümetin Heyet-i Mebusan'a karşı sorumluluğu açıkça belirtilmiş değildi. Buna karşılık padişah istediği zaman Heyet-i Mebusan'ı feshedebilmekteydi. Heyet-i Vükela ile Meclis-i Mebusan arasında bir uyuşmazlık çıkması halinde, Heyet-i Vükela görüşünde direnir ve bu da meclis tarafından çoğunluk oylarıyla tekrar tekrar reddolursa, padişah ister vekiller heyetini değiştirir ve isterse de Meclisi feshederek yeniden seçim yaptırabilirdi (1876 KE md. 35).<sup>389</sup>

Yasama yetkisinin kullanılmasında padişahın son derece önemli müdahalelerinin olması, Bakanlar Kurulu'nun parlamentoya karşı değil, fakat padişaha karşı sorumlu olması, padişahın egemenlik yetkisinin anlamlı bir şekilde

---

<sup>387</sup> H. Aliyar Demirci, **İkinci Meşrutiyette Ayan Meclisi (1908-1912)**, Birinci Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları: 128, 2006, s. 392.

<sup>388</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s. 61-62.

<sup>389</sup> Söz konusu 35. madde 1909 tarihli anayasa değişikliği sonrasında değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir.



sınırlandırılmamış olması göz önünde bulundurulduğunda, 1876 Anayasası'nın henüz Batı ülkelerinde olduğu gibi uygun bir meşrutî monarşi kuramamış olduğu açıkça görülmektedir. Gerçekten de anayasanın bu niteliğinden yararlanan II.Abdülhamit, 1878 yılında Meclis-i Mebusan'ı feshederek ülkeyi yeniden mutlakîyetle yönetmeye başlamıştır. Zaman içinde Abdülhamit'in mutlakîyeti "Genç Türkler" adı verilen ve aydın çevrelerde yoğunlaşan bir muhalefet hareketinin doğmasına sebep olmuştur. Bu hareketin de etkisiyle 1908 yılında Rumeli'deki askeri birliklerin isyan çıkartması sonucunda Abdülhamit, 1876 Anayasasını yeniden yürürlüğe koymak zorunda kalmıştır. Bu gelişme İkinci Meşrutîyet dönemini başlatmıştır. Meşrutîyet karşıtı grupların tahrik ettiği "31 Mart Vak'ası" olarak bilinen gerici ayaklanma, Hareket Ordusu tarafından bastırıldıktan hemen sonra, Abdülhamit tahttan indirilerek, 1876 Anayasası, 1909 yılında son derece önemli değişikliklere uğramıştır.<sup>390</sup>

## 2.c. 1909 Değişiklikleri

Birinci ve ikinci meşrutîyetlerin uğradığı başarısızlıkların 1876 Kanuni Esasisini de sanık sandalyesine oturttuğu, içine düşülen çıkmazlarda bu metnin dengesiz ve padişahı güçlü kılan yapısının payının büyük olduğu, ancak 31 Mart Ayaklanması'nın bastırılmasından sonraki günlerde yepyeni bir anayasanın hazırlanmasının mümkün olmaması, ayrıca meclisin kendisini yeni anayasa yapmakla görevli ve buna yetkili bir kurucu organ olarak görmemesi nedenleriyle yeni bir anayasanın yapılması yerine Kanun-u Esasi'de esaslı bir değişiklik yapılmasıyla yetinildiği ileri sürülmüştür.<sup>391</sup>

1909 Anayasa değişiklikleriyle padişahın sahip olduğu yetkiler sınırlandırılarak, Meclis-i Mebusan'ın yetkileri genişletilmiştir. Heyet-i Vükela (Bakanlar Kurulu) nın Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir (1876 KE md. 30). 1876 Anayasası'nın 35. maddesinde yer alan padişahın meclisi feshetme yetkisi ile ilgili düzenleme, 1909 Anayasa değişikliği ile 7. maddede yeni şeklini almıştır. Bu düzenlemeyle birlikte padişahın Meclis-i Mebusan'ı feshedebilmesi için Heyet-i Ayan'ın muvafakatını alması koşulu getirilmiştir (1909

<sup>390</sup> Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 26-27.

<sup>391</sup> Bülent Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980**, 3. Baskı, İstanbul, Afa Yayınları, 1995, s.148.

KE md. 7). Buna göre, Heyet-i Vükela ile Heyet-i Mebusan arasında bir anlaşmazlık çıkması halinde Heyet-i Vükela kendi görüşünde ısrar eder ve Heyet-i Mebusan da art arda iki kez Heyet-i Vükela'nın söz konusu görüşünü reddederse, bu durumda Heyet-i Vükela, Heyet-i Mebusan'ın kararını ya kabul etmek ya da istifa etmek durumundadır. Heyet-i Vükela'nın istifa etmesi halinde, yerine belirlenecek yeni Vükela'nın önceki heyetin fikrinde ısrarlı olması ve Meclis-i Mebusan'ın gerekçesiyle birlikte söz konusu görüşü yeniden reddetmesi halinde, Heyet-i Ayan'ın da muvafakatıyla padişah meclisi feshedebilmektedir. Bu durumda yeni seçimlerin üç ay içinde yapılarak meclisin toplanması gerekmektedir (1909 KE md. 35 ve md. 7).

Kanun-u Esasi'de 1909 tarihinde başkaca değişiklikler de gerçekleştirilmiştir. Örneğin, meclis üyelerinin kanun teklif edebilmeleri için padişahın izninin alınması şartı kaldırılmıştır (1909 KE md. 53). Kanun tekliflerinin ilk önce Şura-ı Devlet'te görüşülmesi usulü ilga edilmiştir. Böylece, temsili bir niteliği bulunmayan bu kurul yasama faaliyetinin dışına çıkartılarak meclisler gerçek birer yasama organı haline gelmişlerdir. Söz konusu anayasa değişiklikleri ile gerçekleştirilen yasama yetkisinin kullanılması ile ilgili önemli değişikliklerden bir diğeri de, Kanun-u Esasi'nin ilk halinde var olan padişahın mutlak veto yetkisinin “geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisi” ne dönüştürülmesidir (1909 KE md. 54). Bu düzenleme padişahın artık egemen olmadığı yönündeki anlayışı yansıtmaktadır. Bu düzenlemeyle, meclisin bir kanunu padişaha rağmen çıkartabilmesi mümkün hale gelmiştir. Yeni düzenlemeye göre, her iki meclis tarafından kabul edilen bir kanunun padişah tarafından iki ay içinde onaylanması veya tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderilmesi gerekmektedir. Geri gönderilen metnin kanunlaşabilmesi için ise meclislerin üçte iki nitelikli çoğunluğunun sağlanması gerekmektedir.

1909 Anayasa değişikliğiyle diğeri bir yenilik olarak Heyet-i Ayan'ın görüşmelerinin de açık olarak yapılması esası getirilmiştir (1909 KE md. 121). Bu meclisin üyelerinin padişah tarafından seçildiği göz önüne alındığında, söz konusu yeniliğin Heyet-i Ayan'ı kamuoyu denetimine açacağı ve böylece padişah yetkisinin dengelenebileceği ileri sürülmüştür.<sup>392</sup>

1909 Anayasa değişiklikleriyle Osmanlı rejimi artık bir meşrutî (sınırlı, anayasal) monarşi haline gelmiştir. Özellikle yasama ve yürütme alanında yapılan

---

<sup>392</sup> Tanör, *age*, s. 150.

değişikliklerle padişahın yetkilerinin sembolik hale getirildiği, kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerçekleştirildiği ve parlamenter hükümet sisteminin tipik unsurlarının Anayasa Hukukumuzda girmiş olduğu kabul edilmektedir. 8 Ağustos 1909 tarihli bir kanunla 1876 Kanun-u Esasi'nde gerçekleştirilen değişikliklerin son derece önemli olduğu, bu nedenle ortaya çıkan yeni anayasal durumun bugün genellikle "1909 Anayasası" olarak anıldığı ifade edilmektedir.<sup>393</sup>

## II. CUMHURİYET DÖNEMİ

### 1. 1961 ANAYASASI ÖNCESİ TÜRK SİYASAL HAYATINDA

#### İKİNCİ MECLİS İSTEKLERİ

23 Nisan 1920 tarihi itibarıyla yapılmış olan birçok kanunun sistemli bir şekilde toplanması bir zorunluluk olarak kendini hissettirmiş ve anayasanın yeniden düzenlenmesi için "Kanuni Esasi Encümeni" adıyla bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyon çalışmaları neticesinde hazırlanan tasarı bazı değişikliklerle 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilmiştir.

1924 Anayasasının hazırlanması esnasında yapılan görüşmelerde çift meclis sisteminin benimsenmesi gerektiği hususunda görüşler ileri sürülmüş, bunun da ötesinde tasarının maddelerinin müzakerelerine geçilmeden önce ikinci bir meclisin oluşturulmasına ilişkin ortak bir teklif de yöneltilmiştir:

"Riyaseti Celileye

Azası münthap ve vazifesi müddet ile mukayyet olmak üzere ikinci meclisin teşkilini ve layihanın buna göre tadil edilmek üzere Encümene iadesini teklif ederiz.

İstanbul Abdurrahman Şeref, İzmit Ahmet Şükrü, Kars Ağaoğlu Ahmet, Eskişehir Abdullah Azmi, Bursa Mustafa Fehmi, Çanakkale Şükrü, Gaziantep Ali Cenani, Isparta Hüseyin Hüsnü."<sup>394</sup>

<sup>393</sup> Mustafa Erdoğan, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 4. Baskı, Ankara, Liberte Yayınları, 2003, s. 28.

<sup>394</sup> Mehmet Pantül-Bekir Sıtkı Yalçın, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Birinci Basım, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982, s. 33.

Söz konusu teklif, oylamaya sunulmak istenmiş ancak müzakereler devam ettiği sırada Anayasanın, meclisin feshedilmesi ve süresinin uzatılması hususlarını düzenleyen 25. maddesi müzakere edileceği zaman tekrar gündeme getirilmek koşuluyla imza sahipleri tarafından geri alınmış<sup>395</sup> ancak daha sonra söz konusu maddenin görüşülmesi sırasında da ele alınamamıştır.<sup>396</sup> 1924 Anayasası hazırlanırken ikinci bir meclisin kurulması gerektiği yönündeki tartışmalardan bir netice alınamamış, nitekim 20 Nisan 1924 tarihli “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” tek meclis sistemini benimsemiş bir anayasa olarak yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’de çok partili düzene geçilmesiyle birlikte gerek basında, bilim çevreleri ve kamuoyunda ve gerekse siyasi parti programlarında anayasa sorunlarını konu alan bir platform oluşmaya başlamıştır. 1950-1960 Demokrat Parti dönemini de içine alan anayasal düzene ilişkin sorunların tartışıldığı süreçte, yeni çözüm arayışları içine girilmiştir. İkinci bir meclisin oluşturulması yönündeki fikirler de çözüm önerileri arasında yer almış, bir siyasi partinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde ezici bir çoğunluğa sahip olmasından kaynaklanabilecek sorunların üstesinden oluşturulacak bir ikinci meclisle gelinebileceği çeşitli çevrelerde savunulmaya başlanmıştır.

### **1.a. Siyasi Parti Seçim Beyannameleri, Tüzük ve Programlarında İkinci Meclis**

Çok partili düzene geçilmesinden hemen sonra yeni bir anayasanın hazırlanması gereği ortaya çıkmış, kişi hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınabilmesi için bazı kurumların, özellikle ikinci bir meclisin anayasada yer alması gerektiği düşüncesi ağırlık kazanmaya başlamış, söz konusu gelişmeler siyasi partiler tarafından da dikkate alınarak birçok siyasi parti tüzük ve programlarında ikinci bir meclisin kurulması konusuna yer verilmiştir.

İkinci bir meclis oluşturulması yönündeki anlayışın başını çeken siyasi parti 18 Temmuz 1945 tarihinde kurulan Milli Kalkınma Partisi’dir. Söz konusu Parti Nizamnamesi’nin ilgili maddelerinde 40 üyeden oluşacak bir Ayan Meclisi’nin kurulması öngörülmüştür. Ayan Meclisi üyeleri doğrudan doğruya seçimle işbaşına gelecek ve ömür boyu görevde kalacaklar, belli sebeplerle üyeliklerin beşte birinin

<sup>395</sup> Şeref Gözübüyük- Zekai Sezgin, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1957, s. 92-95.

<sup>396</sup> Pantül, **age**, s. 34

boşalması halinde, boşalan üyeliklerin yerine yeniden seçim yapılacaktır.<sup>397</sup> 20 Temmuz 1948 tarihinde kurulan Millet Partisi<sup>398</sup> de Programı'nın "Devlet ve Hükümet İşleri" ile ilgili bölümünün 35. maddesinde de, çift meclis istemi ile ilgili olarak:

"Parti, bazı fevri cereyanların kanunlaşması imkanını önlemek ve kanunların daha esaslı surette incelenmesini sağlamak için halk tarafından seçilmiş bir Ayan Meclisi'nin kurulmasını zaruri görür." ifadesi yer almaktadır.<sup>399</sup>

20 Aralık 1955'te kurulan Hürriyet Partisi'nin 1957 tarihli Ananizamnamesi ve Programı'nın 5. maddesinde de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 40.000 nüfusa bir milletvekili yerine asgari 60.000 nüfusa bir milletvekili seçilmesi suretiyle teşkil edilmesinin, birinci meclisin yanında seçimi ve üyeliği özel şartlara bağlanmış ikinci bir meclisin kurulmasının uygun olacağı yönünde bir düzenleme yer almaktadır.<sup>400</sup> İkinci meclisin gerekliliği Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1957 seçimlerinde yayınladığı Seçim Beyannamesi'nde de vurgulanmıştır. Mecliste gerekli çoğunluğun sağlanması halinde ikinci bir meclis ve Anayasa Mahkemesi'nin kurulacağı ifade edilmiştir.

1957 seçimlerinden bir müddet önce muhalefet partileri liderlerinden İsmet İnönü, Fevzi Lütüfî Karaosmanoğlu, Fuat Arna, Kasım Gülek, Enver Güreli, Ahmet Bilgin, Turgut Göle, İbrahim Öktem ve Nurettin Ardıçoğlu'nun yayınladıkları ortak bir bildiriye anayasa değişikliğine ilişkin görüşlerini ortaya koyarak, temel hak ve özgürlüklerin bir Anayasa Mahkemesi kurularak güvence altına alınması, yargıç güvencesinin sağlanması gibi hususların yanısıra çift meclis sisteminin benimsenmesi yönündeki isteklerini şu şekilde ifade etmişlerdir:

---

<sup>397</sup> Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, İstanbul, Doğan Kardeş Yayınları, 1952, s. 639-641.

<sup>398</sup> Mareşal Fevzi Çakmak'ın fahri başkanlığında kurulan Millet Partisi'nin ilk genel başkanı Hikmet Bayur'du. Söz konusu parti, Demokrat Parti'nin Cumhuriyet Halk Partisi'ne karşı muhalefet görevini yeterince yerine getirmedikçe ileri sürmüştü, gerek Cumhuriyet Halk Partisi'ne ve gerekse Demokrat Parti'ye yoğun eleştiriler yöneltmiştir. Söz konusu partinin 1953 Kongresi'nde çıkan parti içi sorunlarından faydalanan Demokrat Parti Hükümeti, Millet Partisi hakkında soruşturma açtırmış, Parti 8 Temmuz 1953'te mahkeme kararıyla kapatılmıştır. Bkz. Mehmet Kabasakal, **Türkiye'de Siyasal Parti Örgütlenmesi (1908-1960)**, 1. Basım, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1991, s. 178.

<sup>399</sup> Mehmet Pantül-Bekir Sıtkı Yalçın, **Türk Parlamentosu Hukukunda İkinci Meclisler**, Birinci Basım, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982, s. 58.

<sup>400</sup> **Hürriyet Partisi Ananizamnamesi ve Programı**, Ankara, Örnek Matbaası, 1956, s. 69.

“Muhalefet cephemiz şuna kanidir ki, bütün demokratik ıslahat anayasa teminatına bağlandığı takdirde daha kat’i ve sağlam bir istikrara kavuşacaktır. Bu sebeple, anayasanın değiştirilmesi acil ve esaslı bir ihtiyaçtır. Anayasa tadili için aşağıdaki esaslarda şimdiden mutabık bulunuyoruz:

1. Vatandaş hak ve hürriyetleri ile ilgili Anayasa hükümlerinin daha sarih ve teminatlı bir hale getirilmesi suretiyle bu hak ve hürriyetlerin hususi kanunlarla zedelenmesinin önlenmesi.
2. Anayasaya aykırı mevzuatın çıkmasına ve tatbik edilmesine mani olmak üzere siyasi kuvvetlerin dışında kalacak bir Anayasa Mahkemesi’nin kurulması.
3. Mahkeme istiklali ve hakim teminatının bir anayasa müessesesi haline getirilmesi suretiyle muhkem esaslara bağlanması.
4. İki meclis sisteminin kabulü ile teşrii faaliyetin bir muvazene unsuruna kavuşturulması.
5. Teşrii kuvvetin icra kuvveti üzerindeki murakabesinin tecrübelerin gösterdiği bir selamet hududu içinde gereği gibi işlemlerini sağlayacak değişikliklerin yapılması.”<sup>401</sup>

1957 seçimlerinden sonra çift meclisli bir yasama organının oluşturulması yönündeki istekler daha da somutlaşmıştır. Nitekim Cumhuriyet Halk Partisi’nin 14 Ocak 1959 tarihli “İlk Hedefler Beyannamesi”nde ikinci bir meclisin kurulmasının gerekliliği “Kanun vaz’ında ahengin ve muvazenenin temini için ikinci bir meclis kurulacaktır” ifadesiyle ileri sürülmüş, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde gerekli çoğunluğa kavuşulduğunda, gerçekleştirilecek hedefler maddeler halinde sıralanmıştır:

“1. Demokratik inkişafımızı durduran, geriletken bütün antidemokratik kanunlar, usuller, zihniyet ve tatbikat kaldırılacaktır.

2. Anayasamız, modern demokrasi ve cemiyet anlayışına uygun olarak, egemenliği, hukuk devleti, sosyal adalet ve emniyet esaslarına dayanan bir devlet nizamına göre değiştirilecektir.

---

<sup>401</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1974, s. 59-60.

Bu Anayasada;

a. Irk, cins, din, mezhep, siyasi fikir, içtimai menşe, doğuş ve servet farkı olmaksızın bütün Türklerin müşterek malı olan ana hak ve hürriyetler yer alacaktır.

Düşünce ve söz hürriyeti, ilim ve sanat hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti, şahıs ve mesken masuniyeti, toplanma ve dernek kurma hürriyeti, mal ve mülk emniyeti, çalışma ve iktisadi teşebbüs hürriyeti, grev hakkı, sendika ve mesleki teşekküller kurma hakkı, kanun önünde eşit muamele görme ve amme hizmetlerinden eşit olarak faydalanma hakkı, devlet yayın vasıtalarının tarafsızlığı gibi mensubu olduğumuz medeni alemin kabul ettiği bütün insan hak ve hürriyetleri ve hukuk devleti prensipleri Türk vatandaşlarına sağlanacak ve bu haklar sarih bir şekilde tarif edilerek teminat altına alınacaktır. Bir Anayasa Mahkemesi teşkil edilmek suretiyle Anayasada yer alan bu hakların diğer kanunlarla daraltılması ve iptal edilmesi önlenecektir.

b. Milletın bütünlüğünü ve devletin devamlılığını temsil eden Devlet Reisliği, bu temsilin ve milli tesanüdün gerektirdiği tarafsızlığa kavuşturulacaktır.

c. Teşrii organın icra üzerindeki murakabesi fiili ve müessir bir hale getirilecektir.

d. Kanun vaz'ında ahengin ve muvazenenin temini için ikinci bir meclis kurulacaktır.....<sup>402</sup>

Çift meclis sisteminin benimsenmesi gerektiği yönündeki fikirler bu dönemde akademik çevrelerde ve basında da dile getirilmeye başlanmıştır.

### **1.b.Akademik Çevrelerde ve Basında İkinci Meclis**

Vatan Gazetesi tarafından 27 Temmuz 1947 yılında düzenlenen ve pekçok hukukçu, siyasetçi ve bilimadamına, anayasada düzenlenmesi gereken, eksikliği hissedilen çeşitli konularla ilgili düşüncelerini almak üzere cevaplandırmaları için yöneltilen “Anayasa Meselelerimize Dair” başlıklı anket, basında ve akademik çevrelerde geniş ilgi bulmuştur. Söz konusu ankette yöneltilen sorulardan biri de:

<sup>402</sup> Mehmet Pantül-Bekir Sıtkı Yalçın, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Birinci Basım, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982, s. 60-61; ayrıca bkz. Soysal, **age**, s. 61.

“İkinci bir meclise taraftar mısınız? Taraftar iseniz, bu meclis ne şekilde taazzuv etmeli ve vazifeleri ne olmalıdır? Bu takdirde, birinci meclis miktar ve vazife bakımından şeklini muhafaza etmeli midir?”<sup>403</sup> sorusudur.

Söz konusu ankete katılan Anayasa Hukuku profesörlerinden Ali Fuat Başgil, ikinci meclisin gerekliliğini: “İkinci bir meclise taraftarım. Anayasamızın eksikliklerinden biri, bence budur. Bu kanunu yapan ikinci Büyük Millet Meclisi, milli hakimiyeti tek bir mecliste temerküz ettirmekle memleket menfaatlerinin daha iyi korunacağına inanmıştı. Vukuat bunu teyit etmemiştir. İkinci bir meclis, devlet hayatında istikrar temin eder ve vatandaş hak ve hürriyetlerinin bekçisi olur. İyi kanunlar yapılmasını sağlar. Parti ihtiraslarını frenler.”<sup>404</sup> sözleriyle ifade etmiştir.

Prof. Dr. Başgil, demokrasi ile çift meclis sistemi arasındaki ilişkiye değindiği bir diğer akademik çalışmasında, demokrasinin aynı zamanda bir hürriyet rejimi olduğunu, bunun korunabilmesi için alınacak tedbirlerin başında kuvvet ve yetkilerin, diktatörlüklerde olduğu gibi bir elde toplanması yerine, kuvvetlerin bölünüp birbirine karşı birer muhtar yetki şekline konulması prensibinin geldiğini, demokrasilerdeki çift meclis usulünün her şeyden evvel, bu prensibin yasama hayatına uygulanması olduğunu ifade etmiştir.<sup>405</sup> İkinci meclisin tek meclis tahakkümünü önlemek ve menfaatlerine düşkün bir ekseriyetin eline geçmesi mümkün olan hükümet silindirinin vatandaş hak ve hürriyetlerini çiğneyip geçmesine mani olmak gibi son derece önemli bir faydasının varlığına işaret eden Prof. Dr. Başgil, bir şeyin varlığından hasıl olacak faydalara dair bir fikir edinmek için, o şeyin yokluğundan çıkan zararları düşünmenin kafi olduğunu; ikinci meclisin yokluğunun, memleketi antidemokrasi tufanına boğduğunu ileri sürmüştür.<sup>406</sup>

Prof. Dr. Nihat Erim de, ikinci meclisin devlet hayatında istikrar ve devamlılık sağlayacağını, iki meclisli bir yasama organının parlamenter sistemin bir parçası olduğunu, ihtilal devirlerinde tek meclisin çabuk ve kolay iş görmesinin

---

<sup>403</sup> Ali Fuat Başgil, “Anayasa Meselelerimize Dair Bir Ankete Verilen Cevaplar”, **Siyasal İlimler Mecmuası**, Sayı 197, 1947, s. 224.

<sup>404</sup> **Vatan Gazetesi**, 27 Temmuz 1947.

<sup>405</sup> Ali Fuat Başgil, “Demokrasilerin Tehlikesi ve Çift Meclis Usulü”, **Hür Fikirler Mecmuası**, Cilt I, Sayı 2, 1948, s. 78.

<sup>406</sup> Ali Fuat Başgil, “Demokrasilere Vatandaş Hak ve Hürriyetlerinin Korunması ve Bu Bakımdan Anayasamızın Eksiklikleri”, **Muammer Reşit Seviğ’e Armağan**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1956, s. 581-610.



faydalı sayılabileceğini çünkü ihtilal sürecinde uzun formalitelere lüzum kalmadan herşeyin kökten değiştirilmesi isteğinin var olduğunu, bununla birlikte normal zamanlarda devletin temel müesseselerini günün politika ihtiraslarının tesadüflerine kurban etmek ihtimalinin büyük bir tehlike olduğunu, ikinci bir meclis kurulduğu takdirde bu meclisin teşekkül tarzı itibarıyla yumuşatıcı, fevri ve ani kararların önüne geçici, devletin esas müesseselerini günlük politika ihtiraslarından koruyan bir rol oynayabileceğini vurgulamış; cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi halinde ikinci meclisin varlığının şart olduğunu, zira tek meclis sisteminde cumhurbaşkanının bu tek meclisin kölesi, uşağı haline dönüşmesinin mümkün olabileceğini, bundan dolayı ikinci meclisin cumhurbaşkanlığı makamının bağımsızlığının teminatı olduğunu, çünkü gerektiğinde meclislerden birinin kendisini desteklemesine güvenilebileceğini ileri sürmüştür.<sup>407</sup>

Prof. Dr. Abdülhak Kemal Yörük, ikinci bir meclisin kurulması gerektiğini, tek meclis içinde oluşabilecek bir çoğunluğun sınırsız iktidarından kaynaklanabilecek tehlikeleri engelleyebilecek olan ikinci bir meclisin, yasama işlevinin daha normal bir tarzda işlemesini temin etmek konusunda önemli bir araç olabileceğini ifade etmiştir.<sup>408</sup>

Prof. Dr. Nail Kubalı, kurulacak ikinci bir meclisin, hükümetle diğer meclis arasında bir hakem rolü oynayarak denge kuracağını, daha isabetli, hak ve özgürlükler için daha saygılı kanunların yapılmasını da mümkün kılacağını, bununla birlikte ikinci meclisin kendisinden beklenen görevi gerçekleştirebilmesi için özellikle oluşum tarzı itibarıyla hükümetten olduğu kadar, birinci meclisin tesirlerinden etkilenmeyecek bir durumda olması gerektiğini, bu maksatla alınacak tedbirler arasında birinci meclis seçimlerinin çoğunluk usulüne göre yapılmasına karşılık, ikinci meclisin kısmen de olsa mesleki temsil esasına dayanması ve ikinci meclise seçilecek olan gayri mesleki temsilcilerin de nispi seçim usulü ile seçilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.<sup>409</sup>

---

<sup>407</sup> Nihat Erim, “Anayasa Meselelerimiz”, **Siyasal İlimler Mecmuası**, Sayı 199, 1947, s. 297-301.

<sup>408</sup> Vural Küçük, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız- Prof. Dr. Abdülhak Kemal Yörük Ne Diyor?”, **Siyasal İlimler Mecmuası**, Sayı 265, 1953, s. 31.

<sup>409</sup> Vural Küçük, “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız- Prof. Dr. Hüseyin Nail Kubalı Ne Diyor?”, **Siyasal İlimler Mecmuası**, Sayı 266, 1953, s. 76-77.

Daha sonra İstanbul Bilim Komisyonu ve Kurucu Meclis Temsilciler Meclisi'nde üye olarak çalışmalara katılacak olan İsmet Giritli de çift meclis sisteminin benimsenmesi gerektiği yönündeki fikirlerini “ Tek meclis mi, Çift Meclis mi?” başlıklı çalışmasında dile getirmiştir. Giritli, kanunlar da dahil olmak üzere bütün devlet tasarruflarının yargısal denetimini yapacak yetkili organların insan hakları ve Anayasa bakımından çok etkili birer teminat kurumu olduğunda hiçbir şüphe bulunmadığını, bununla birlikte herkesin kabul edeceği üzere, demokrasinin yaşayabilmesi ve gelişebilmesi için bundan daha fazlasına gerek duyulduğunu, temsili sistem, kuvvetler ayrılığı, siyasi partilerin çeşitliliği, çift meclis sistemi, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin bunlar arasında gösterilebileceğini, bunlardan her birinin devletin hukuka bağlılığını temin etmek konusunda birbirine yardımcı ve tamamlayıcı nitelikte olmak üzere farklı fonksiyon ve hizmetleri bulunduğunu, bu bakımdan yargısal denetimin yanında siyasi organın yine bir başka siyasi organ tarafından denetlenmesi ve frenlenmesinin varlığının, insan hakları ve anayasa bakımından yararlı bir güvence oluşturacağını, özellikle çift meclis sisteminin büyük bir ihtiyacı karşılayacağını, hukuk kurallarına saygılı, iyi niyetli ve becerikli bir iktidar için bu kurumun büyük yardımlar sağlayabileceğini ifade etmiştir.<sup>410</sup>

Çift meclis sistemi konusunda çok sayıda bilimsel çalışma yapmış olan Prof. Dr. İlhan Arsel, 1950'li yılların ortalarında yazmış olduğu bir makalede: “Memleketimiz için en iyi hükümet şeklinin parlamenter hükümet şekli olacağına inanmaktayız. Temsili garp demokrasilerinde bir buçuk asırdan beri tecrübesi yapılmakta olan bu rejimin memleketimiz tarafından benimsenmesi ve bunun için de gerekli değişikliklerin yapılması ve ikinci bir meclisin teşkili zamanı gelmiştir fikrindeyiz.”<sup>411</sup> ifadesinde bulunmuştur.

Prof. Dr. Arsel, ikinci bir meclisin kurulma amacının temelde kişi hak ve özgürlüklerinin korunması olduğunu: “Demokratik memleketlerde çift meclis sistemine gitmek temayülü, demokrasinin tehlikelerini önlemek ve mahzurlarını azaltmak sebebiyle ortaya çıkmıştır. Seçim usullerinin herşeye karıştığı bir

<sup>410</sup> İsmet Giritli, “Tek Meclis mi, Çift Meclis mi?”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, Sayı 272, 1953, s. 232-235.

<sup>411</sup> İlhan Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **AÜHF Dergisi**, Cilt XII, 1955, Sayı 3-4, s. 99.

cemiyette, her şeyin ekseriyet elinde bulunacağı ve kanunların da ekseriyet iradesinin kuru bir ifadesi, bir tecellisi olacağı ve binnetice ekalliyetin daima ekseriyet önünde ezilmeğe mahkum kalacağı düşünülerek teşrii organı iki ayrı meclis halinde teşkil etmenin en iyi bir tedbir olacağı kabul edilmiştir.”<sup>412</sup> sözleriyle ifade etmiştir.

“Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis” başlıklı makalesinde çift meclis sisteminin yararları üzerinde duran İsmet Karadayı, diğer pekçok faydasının yanısıra çift meclisin genel olarak tek meclislerde kabul edilen cumhurbaşkanı yetkilerinin gereğinden fazla genişletilmesi usulünü önleyeceğini, nitekim birçok devlette tek meclis bulunduğundan cumhurbaşkanlarına seçim süresinin uzatılması, meclisin feshi, veto hakkı gibi çok önemli yetkiler verildiğini, oysa ki bu yetkilerin ikinci bir meclis tarafından verilmiş olması gerektiğini ifade etmiştir.<sup>413</sup>

Benzer şekilde “İkinci Meclis” başlıklı makalesinde Macit İnce de, 1945-1960 yılları arasında yaşanan tecrübelerle değinerek ikinci bir meclisin kurulmasının yararlı olacağını, ikinci meclislerin, birinci meclislerin güvensiz ve istikrarsız çoğunluğuna karşı bir denge teşkil edeceğini ve böylece yasama çalışmalarının düzen ve istikrarının temin edilebileceğini, meclislerden birisi ile yürütme organı arasında çıkabilecek anlaşmazlıklarda da, aşırı hareket edenin yatıştırılabileceğini, ancak ikinci meclisin sayılan rolleri ifa edebilmesi için her iki meclisin seçim tarzlarının aynı olmaması gerektiğini, aksi halde ikinci meclisin diğerinin bir kopyası olabileceğinden değişik bünyeli iki teşekkülün çalışmasının, birinin diğerini tamamlaması gibi bir fayda sağlayabileceğini ifade etmiştir.<sup>414</sup>

Özellikle 1955’lerden sonra Demokrat Parti çoğunluğunun kişi haklarını adım adım kısıtlayarak baskıcı bir rejime yönelmesinin, 1924 Anayasası’nın hiç öngörmediği bir durum yaratmış olduğu ifade edilmektedir. Bununla ilgili olarak, Ulusal Kurtuluş Savaşı’nın ertesinde yeni anayasayı hazırlayanların gözünde kişi haklarının en büyük güvencesinin meclis üstünlüğünde saklı olduğu, herkesin aklındaki kötü örneklerin II. Abdülhamit’in kara istibdadı ile İttihat ve Terakki’nin parlamentoyu hiçe sayan komitacı yöntemleri olduğu, kişi haklarına saldırıların hep

---

<sup>412</sup> İlhan Arsel, **Çift Meclis Sistemi- Milletlerin Yakınlaşmasında Mukayeseli Hukukun Tesiri**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1959, s. 3.

<sup>413</sup> İsmet Karadayı, “Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis”, **Adalet Dergisi**, Sayı 8, 1960, s. 499.

<sup>414</sup> Macit İnce, “İkinci Meclis”, **Forum Dergisi**, Sayı 159, 1960, s. 12-13.

yürütmeden kaynaklandığı, yasamaya üstünlük verilmesiyle bu saldırıların da kökünün kurutulmuş olacağı, ancak Demokrat Parti çoğunluğunun yasa yoluyla uyguladığı ve giderek artırdığı baskıcı yöntemlerin Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın ürünü olan bu ideolojinin yanlış olduğunu ortaya çıkardığı, özellikle aydınların artık meclis çoğunluğuna karşı da kişi haklarını korumak gerektiğini savunmaya başladıkları, rejimin geleceğinden endişe duyan aydınların gözünde geneloyun dalgalanmalarına karşı bir güvence mekanizması yaratmanın bir zorunluluk haline geldiği, meclis çoğunluğunu frenleyecek bir ikinci meclis yaratmanın bu mekanizmanın temel bir ögesi olarak kabul edilmeye başlanmış olduğu ileri sürülmüştür.<sup>415</sup>

## 2. 27 MAYIS MÜDAHALESİ ve SONRAKİ GELİŞMELER

14 Mayıs 1950 genel seçimleri sonucunda Kurtuluş Savaşı sonrasında hep iktidardaki yerini koruyan Cumhuriyet Halk Partisi'nin, yönetme yetkisini Demokrat Parti'ye devretmesi neticesinde, taşra eşrafının kendilerini destekleyen köylü seçmenlerinin oyları sayesinde, herhangi bir vesayet bağı bulunmaksızın, siyasi iktidarla herhangi bir uzlaşma yoluna gitmeksizin, tüm inanç ve değerleriyle iktidara geldikleri ifade edilmektedir.<sup>416</sup> Söz konusu iktidar değişikliğiyle, Tanzimat'tan beri bütün yenileşme hareketlerine öncülük eden ve önceki dönemlerde en güçlü konumda bulunan askeri ve sivil bürokrasiden gelme tabakanın ikinci plana itilmekle kalmayıp adeta bağı bir konuma getirildiği, bir bakıma kendilerinin başlatmış olduğu kabul edilebilecek olan genel oy ve çok partili siyasal hayat evrimleri sonucunda toplumdaki iktidarı kaçıran bu tabakanın, çok partili hayatın da söz konusu yenileşme değerlerine uygun olarak sürüp gideceğini umarken, kısa bir süre kurulmuş gibi gözüken bürokrasi-burjuvazi dengesinin çabuk bozulduğu, tutucu güçlerin desteğini alan burjuvazinin zamanla ağır basmaya başladığı, 27 Mayıs ihtilalinin bir anlamda bu ağır basışa karşı askeri ve sivil bürokrasinin tepkisi sayılabileceği ileri sürülmektedir.<sup>417</sup>

---

<sup>415</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.398, 1977, s. 9-10.

<sup>416</sup> Ersin Kalaycıoğlu, "27 Mayıs 1960 İhtilaline Giden Yol: Nedenler ve Açıklamalar", **27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, ed. Suna Kili, İstanbul, Boyut Yayın Grubu, 1998, s. 35.

<sup>417</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1974, s. 65.

Demokrasilerde çeşitli siyasi kurumlarla ilgili olarak uzlaşma sağlanabilmesinin son derece önemli olduğu, buna karşılık, Türkiye’de demokrasiye geçilme safhasında üzerinde uzlaşma sağlanabilen temellerin oldukça zayıf olduğu, CHP ve DP arasında seçim sistemi üzerinde bir uzlaşma sağlanamamış olmasının bu anlamda dikkat çekici olduğu, gerçekten de iktidarda oldukları zamanlarda çoğunluk seçim sistemini, muhalefette olduklarında ise nispi temsile dayalı seçim sistemini savunan söz konusu partilerin, seçim hilelerine başvurdukları yönündeki şahibelerin yaygınlaşmasının, bu parti iktidarlarının meşruluklarının sorgulanmasına neden olduğu, iktidar ve muhalefet açısından “özgürlükler”in farklı yorumlanmasının, iktidara gelen siyasi partinin her türlü uygulamayı yapmak konusunda kendisini meşru görmesinin, siyasal düzenin nitelikleriyle sürekli oynanan bir ortamın oluşmasına neden olduğu ifade edilmiştir.<sup>418</sup> Nitekim, iktidarının CHP tarafından meşru sayılmadığı kuşkusunu sürekli olarak içinde taşıyan, bir yandan da kendisini “milli irade”nin yegane temsilcisi gibi gören DP’nin bu psikoloji altında 1953 yılından itibaren özgürlükleri kısıtlamaya başladığı, basın ve üniversiteler üzerinde hükümet denetimini artıran bazı yasal düzenlemeler yapmış olduğu ileri sürülmüştür.<sup>419</sup>

Demokrat Parti’nin meclis üstünlüğü ilkesine dayanarak muhalefetin ve bir kısım basın faaliyetleri hakkında tahkikat icra etmek üzere “Meclis Tahkikat Komisyonu” kuran 27 Nisan 1960 tarihli kanunu kabul etmesi, yargı organlarınca kullanılması gereken birtakım yetkilerin, yasama organı olarak Demokrat Parti tarafından kullanılması, söz konusu iktidarın meşruluk temelinin sarsılmasına neden olan konular arasında gösterilmiştir.<sup>420</sup>

Demokrat Parti’nin muhalefeti susturma amacına yönelik olarak, yaptığı gezilerde Anamuhalefet Partisi Başkanı’nın gezilerin yapıldığı illere valilik tarafından sokulmaması, çeşitli illerde saldırıya uğraması gibi hadiseler de hem

---

<sup>418</sup> Mümtaz Soysal, **Dinamik Anayasa Anlayışı: Anayasa Diyalektiği Üzerine Bir Deneme**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1969, s. 9-19.

<sup>419</sup> Mustafa Erdoğan, **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, 4. Baskı, Ankara, Liberte Yayınları, 2003 s. 79.

<sup>420</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1974, s. 64.

meclis içinde hem meclis dışında siyasal gerilimin tırmanışa geçmesini tetikleyen nedenler arasında yer almıştır.<sup>421</sup>

Bütün bu gelişmelerin yanısıra, 1950'lerin başındaki iktisadi büyümeden etkilenen kitlelerin beklentileri 1955'ten itibaren hayal kırıklığına dönüşünce hükümetin meşruluğu giderek artan biçimde sorgulanır hale gelmeye başlamıştır. 1950'lerin sonundaki iktisadi gelişmelerden en fazla yıpranan sabit gelir gruplarından birisi de genç subaylar olmuştur. Maaşlarıyla birlikte toplumdaki itibarları da hızla düşmeye başlamıştır. Bunun yanısıra Demokrat Parti'nin karşısında bulunan genç subaylar laiklikten ve Atatürk devrimlerinden ödün verilmesinden, Kurtuluş Savaşı kahramanı İsmet İnönü'ye yapılan muameleden ve kamu bürokrasisinin taşra kökenli politikacıların sultasına girmesinden de pek hoşlanmamışlardır. Tüm bu uzun soluklu gelişmeler neticesinde Türk Silahlı Kuvvetleri'ne mensup 38 subaydan oluşan Milli Birlik Komitesi'nin 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleştirdikleri müdahale ile on yıllık Demokrat Parti iktidarı sona ererek, ülkede askerlerin yönetimde olduğu yeni bir dönem başlamıştır.

27 Mayıs müdahalesinin değerlendirilmesiyle ilgili olarak farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Kimilerine göre, söz konusu müdahale ordunun bir darbesinden çok, Demokrat Parti iktidarının darbesine karşı yapılmış bir karşı darbe niteliğindeki veya DP iktidarının orduyu adeta zorla siyasete itmesi olarak değerlendirilirken,<sup>422</sup> kimileri söz konusu müdahalenin iddia edildiğinin aksine, sivil toplumla ve direnme hakkıyla hiçbir ilgisinin bulunmadığını, çünkü askerlerin sivil yönetime meydan okumalarından tamamen farklı olarak, direnme hakkının zorba iktidarlara karşı sivil toplumun bir insiyatifi olduğunu<sup>423</sup> ifade etmektedirler.

27 Mayıs Hareketi, iki ayrı siyasal meşruluk ilkesinin çatışmasını bir kez daha ön plana çıkartmıştır. Siyasal iktidarın meşruluğunu seçmenlerin verdiği oy sonucunda tecelli ettiği kabul olunan "milli irade" ile sınırlı olarak tanımlayan görüş ile siyasal iktidarın "Cumhuriyetin temelleri ve Atatürk ilkeleri" olarak benimsenmesine dayanan meşruluk anlayışı arasındaki uzlaşmazlık, 27 Mayıs 1960 öncesi ve sonrasında bütün açıklığıyla ortaya konmuştur. Bu iki meşruluk anlayışı

<sup>421</sup> Kalaycıoğlu, *age*, s. 42.

<sup>422</sup> Cem Eroğul, "Çok Partili Düzenin Kuruluşu", Der. Irvin Cemil Schick- Ertuğrul Ahmet Tonak, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, İstanbul, Belge Yayınları, 1990, s.133.

<sup>423</sup> Erdoğan, *age*, s. 83.

arasındaki farkın bugün de Türk siyasal hayatını derinden etkilemeye devam ettiğini ifade etmek mümkündür.

## 2.a. İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı ve İkinci Meclis

27 Mayıs'tan hemen sonra ülkemizde yoğun bir anayasacılık hareketinin içine girilmiştir. Yeni bir anayasanın yapılması düşüncesi kendini hissettirmeye başlamıştır. Söz konusu anayasacılık hareketinin en temel özelliği, anayasanın yapılmasını bir bilim işi sayması, siyasal kuruluşları ve çevreleri bunun dışında tutmak istemesi olarak kabul edilmektedir. Bu anlayıştan hareketle, 27 Mayıs Hareketi'ni gerçekleştiren Milli Birlik Komitesi, 30 Mayıs 1960 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 13 Sayılı Tebliğ'de bildirildiği üzere İstanbul Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Sıddık Sami Onar'ın başkanlığındaki bir bilim kuruluna yeni bir anayasanın hazırlanması görevini vermiştir.<sup>424</sup>

İstanbul Bilim Komisyonu<sup>425</sup> Başkanı Prof. Dr. Sıddık Sami Onar, Anayasa Ön Tasarısı çalışmaları esnasında, daha önceki anayasaların neden başarılı olamadıklarının araştırılarak, ülkenin tarihi, siyasi, sosyal şartları dikkate alınarak, bazı başkaca ülkelerin anayasaları da göz önünde bulundurulmak suretiyle en uygun düzenlemenin nasıl yapılabileceğinin araştırılacağını ifade etmiştir.<sup>426</sup> İstanbul Bilim Komisyonu yeni anayasa çalışmalarıyla ilgili hazırlıklara hemen başlamış, söz konusu Anayasa Tasarısı'nın milli ihtiyaçlara en uygun bir şekilde hazırlanabilmesi için önemli Anayasa konuları üzerinde bir anket yapmanın oldukça faydalı olacağına karar verilerek kamuoyunun fikrini almak üzere öncelikle anayasada düzenlenmesi gereken ya da düzenlenmesi düşünülen çeşitli konulara ilişkin 31 sorudan oluşan, çeşitli kişi ve kuruluşlara gönderilen bir anket düzenlemiştir.<sup>427</sup> Anketin "Yasama Yetkisi" başlığına ilişkin bölümünde yer alan 15. soru olan "A. Meclislerin sayısı hakkında ne düşünüyorsunuz? B. Birinci Meclisin üye sayısı, süresi, seçilme şartları, üyelerin ödenekleri ve sair mali hakları hakkında ne düşünüyorsunuz? C. İkinci

---

<sup>424</sup> Soysal, *age*, s. 65-67.

<sup>425</sup> Bu komisyona zaman zaman "Bilim Komisyonu" veya üyeleri önceleri sadece İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyeleri'nden oluştuğu, söz konusu Komisyon'a Ankara Üniversitesi'ne mensup Öğretim üyeleri daha sonra katıldığı için "İstanbul Komisyonu" de denildiği ileri sürülmektedir. Bkz. Erdal Onar, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler*, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003, s. 31.

<sup>426</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukuku'nun Umumi Esasları*, Cilt I, İstanbul, 1966, s.172.

<sup>427</sup> *Anayasa Komisyonu'nun Anketi*, İstanbul, 1960, s. 3.

Meclise taraftar iseniz, bu Meclisin kuruluşu, yetkileri, üye sayısı, süresi, seçilme şartları, üyelerin ödenekleri ve sair mali hakları hakkında ne düşünüyorsunuz?” sorusuyla meclislerin yapısına yönelik cevaplar alınmaya çalışılmıştır.<sup>428</sup>

27 Mayıs 1960’ın hemen akabinde başlayan ve 18 Ekim 1960 tarihinde tamamlanarak Milli Birlik Komitesi’ne sunulan İstanbul Bilim Komisyonu

---

<sup>428</sup> Ankette yer alan ve anayasada düzenlenmesi düşünülen ikinci meclis ile ilgili sorular, o sırada Batı Almanya’da doktora öğrenimi yapan Hikmet Sami Türk tarafından da cevaplandırılmıştır. Türk, ikinci meclisin, yasama yetkisinin bizzat kendi içinde bölünerek bir muvazeneye gidilmesini sağlayacağını, devlet hayatında bir istikrar unsuru rolü oynayabileceğini, kanunların daha esaslı müzakereler neticesinde meydana gelmesine imkan verebileceğini, bundan ötürü, çift meclis sisteminin tercih edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Üyelerin nitelikleri, seçilme usulü ve yetkileriyle ilgili olarak, yüz üyeden meydana gelebilecek ikinci meclisin görev süresinin 6 yıl olabileceğini, ancak her üç yılda bir meclis üyelerinin yarısının yenilenmesi gerektiğini, ikinci meclis üyelerinin, birinci meclise seçilme şartlarından farklı olarak kırk yaşını doldurmuş olmak, belli bir tahsil seviyesini ispat etmiş olmak, hangi meslek çevresinden seçilecekse, o çevrede on beş yıl kadar bir faaliyet devresi geçirmiş bulunmak gibi şartları taşıması gerektiğini; ikinci meclisin seçiminde, belki de karma bir sisteme gidilebileceğini, yani ikinci meclisin mesela yüzde elli gibi bir nispetini aşmayacak bir kısmının halk adına, çift dereceli olarak, geri kalanının da üniversiteler, barolar, tabip odaları, ticaret ve sanayi odaları, sendikalar ve akademik çevrelerce seçtirilebileceğini, her iki meclis üyelerine kanun teklif etme yetkisinin tanınması gerektiğini, ancak kanun tasarı ve tekliflerinin önce birinci mecliste müzakere edilmesinin uygun olacağını, bununla birlikte, ikinci mecliste reddedilen bir kanun teklif ya da tasarısının birinci mecliste yeniden müzakere edilerek belli bir çoğunlukla kabul edilememesi halinde söz konusu teklif ya da tasarının kanunlaşamayacağını, iki meclis arasında görüş ayrılıkları doğması halinde, bir Uzlaştırma Komisyonu oluşturulabileceğini, bunların yanısıra ikinci meclisin bütçe kanunları konusunda yetkilerinin sınırlandırılmasının uygun olacağını ifade etmiştir. Bkz. Hikmet Sami Türk, **Daha İyi Bir Anayasa İçin**, Ankara, Tesav Yayınları No:25, 2003, s. 7-9.

CHP’nin ikinci meclisle ilgili anket cevaplarına göre; parlamento “Milletvekilleri Meclisi” ve “Cumhuriyet Meclisi” olmak üzere iki meclislidir. 150 üyeden oluşan ve üyelik süresi altı yıl olan Cumhuriyet Meclisi kanun yapma çalışmalarına katılabileceği gibi genel görüşmeler ve soru yoluyla hükümeti denetleyebilmektedir. Seçimle gelen Cumhuriyet Meclisi üyelerinin 1/3’ü her iki yılda bir yenilenmektedir. Üyelik için 35 yaşında olmak ve yükseköğretim görmüş olma şartı aranmaktadır. Cumhuriyet Meclisi seçim sistemi tek adaylı seçim çevreleri sistemi olmalıdır. İllerin tek adaylı seçim çevrelerine bölünmesiyle, seçimler daha çok adayların kişilik ve yetenekleriyle bağlı olacaktır. Milli Birlik Komitesi üyeleri ve Milli Birlik Hükümeti Başkanları tabii üye olarak 6 yıl, eski Devlet Bakanları, eski Anayasa Mahkemesi Başkanları, Mareşal ve büyük amirler hayatları boyunca Cumhuriyet Meclisi’nin üyesi olabileceklerdir. Gensoru, güvensizlik Cumhuriyet Meclisi’nde söz konusu olmamalıdır. Hükümeti düşürmek yetkisinin sadece Milletvekilleri Meclisi’ne ait olması gerekmektedir. Kanun tasarı ve teklifleri, Cumhuriyet Meclisi üyeleri tarafından yapılmış olsa dahi, ilk önce Milletvekilleri Meclisi’nde müzakere ve kabul olunmalıdır. Cumhuriyet Meclisi üyeleri, Milletvekilleri Meclisi’nde tekliflerinin müzakerelerine katılabilmelidirler. Cumhuriyet Meclisi, Milletvekilleri Meclisi işin tamamlanmasından sonra kendisine havale edilecek metinlerini belli bir süre içinde müzakere etmeye mecbur kılınmalı, Cumhuriyet Meclisi’nin bu süre içinde müzakere işlemini tamamlayamaması halinde, Millet Meclisi’nde kabul edilmiş olan metin aynen benimsenmiş sayılmalıdır. İki meclisin bir kanun metni üzerinde uzlaşamaları halinde, iki meclisten eşit sayıda üyelerden kurulacak bir karma komisyon kurulmalıdır. Bu komisyonun mutlak çoğunlukla kabul edeceği metin, Milletvekilleri Meclisi’ne sunulmalı ve orada kabul edilecek olan metin nihai metin olmalıdır. Milletvekilleri Meclisi’nin konuyu, karma komisyonun kabul ettiği metnin kendisine havale edilmesinden itibaren belli bir süre içinde gündeme almaması halinde, Meclis Karma Komisyonu metni kabul edilmiş sayılmalıdır. Bkz. **Cumhuriyet Halk Partisi’nin Anayasa Komisyonu’nun Anketine Cevabı**, Ankara, Cumhuriyet Halk Partisi Araştırma ve Yayın Bürosu Yayınları No: 15, 1960, s. 16-18.



tarafından hazırlanan Anayasa Ön Tasarısı<sup>429</sup>,nın temel özelliğinin, genel oya ve genel oydan çıkan organlara karşı tam bir güvensizlik ifade etmesi olduğu ileri sürülmektedir.<sup>430</sup> Bir başlangıç, 191 madde ve 9 geçici maddeden oluşan bu metnin özellikleri, çok uzun ve ayrıntılı olması, klasik ve sosyal haklara geniş yer vermesi, yargı bağımsızlığı ve anayasa yargısını öngörmesi, genel oya ve siyasi partilere ürkek bakması, yürütme içinde sorumsuz cumhurbaşkanına önemli yetkiler tanınması olarak ifade edilmiş, öngörülen ikinci meclisin üçte iki oranında korporatif karakterli oluşu, başbakan ve bakanların parti grup ve kongreleri dışında parti faaliyetlerine katılamamaları partilere karşı duyulan kuşkuvarın göstergesi olarak nitelendirilmiştir.<sup>431</sup> Söz konusu komisyonun anayasa taslağı çalışması sonucunda şu özellikler ihtiva eden bir ikinci meclis ortaya çıkmıştır; meclislerin iki kanadı, oluş biçimi ve süreleri açısından farklılık arz etmektedir. Cumhuriyet Senatosu atanmış ve seçilmiş 150 üyeden meydana gelmektedir (İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı md. 69). Eski cumhurbaşkanları ve 7 yıl Anayasa Mahkemesi Başkanlığı yapmış olanlar Cumhuriyet Senatosu'nun yaşam boyu tabii üyeleri olarak kabul edilmektedir (İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı md. 70). Bunun haricinde cumhurbaşkanının da çeşitli meslek alanlarından toplam 15 kişiyi Senato üyesi olarak ataması söz konusudur (İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı md. 71). Cumhuriyet Senatosu'na üniversite mezunu olanlar arasından her seçim çevresinde bir üye olmak üzere, beş yüz bin vatandaş için halk tarafından bir üye seçilmektedir (İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı md. 72). Cumhuriyet Senatosu üyelerinin geri kalan kısmı ise korporatif temsil esasına göre, Askeri Şura, üniversite öğretim üyeleri, barolar, tabip odaları, ticaret ve sanayi odaları, mimar ve mühendis odaları gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve öğretmen birlikleri, basın kuruluşları, kooperatifler, esnaf ve çiftçi kuruluşları, sendikalar gibi kamu kurumu niteliğinde olmayan meslek kuruluşları tarafından seçilmektedirler (İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı md. 73).

---

<sup>429</sup> İstanbul Bilim Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa Ön Tasarısı metni için bkz. Server Tanilli, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1976, s. 163 ve devamı.

<sup>430</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1974, s. 67.

<sup>431</sup> Bülent Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 3. baskı, İstanbul, Afa Yayınları, 1996, s. 282-283.

Her iki meclis de kanun teklif etme hakkına sahip olmakla beraber, teklifler önce Millet Meclisi'nde görüşülmektedir (İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı md. 89). Bununla birlikte, Millet Meclisi tarafından kabul edilip, görüşülmek üzere Cumhuriyet Senatosu'na gönderilen kanun metninin, Senato'da reddedilmesi veya değişikliğe uğraması halinde, söz konusu metin süresi içinde Millet Meclisi'ne gönderilmektedir. Millet Meclisi'nin Cumhuriyet Senatosu'nda değişikliğe uğrayan tasarıyı kabul etmesi halinde, tasarı kesinleşmekte ve ilan edilmek üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Millet Meclisi'nin söz konusu değişikliği kabul etmemesi halinde, her iki meclisin beş üyesinden oluşan bir karma komisyon söz konusu tasarıyı incelemekte ve raporunu TBMM'ye sunmaktadır. TBMM, karma komisyon raporunu dikkate alarak, son kararı vermektedir. Bu şekilde kabul edilen kanun ilan edilmek üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir (İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı md. 90).

Hükümeti denetleme yollarından gensoru yetkisi yalnızca birinci meclise tanınmıştır (İstanbul Bilim Komisyonu Anayasa Ön Tasarısı md. 107- md. 108). Bununla birlikte, ikinci meclis gensoru dışındaki denetim araçlarını kullanma yetkisine sahip bulunmaktadır.

İstanbul Bilim Komisyonu'nun hazırladığı Anayasa Ön Tasarısı'nın çift meclis ile ilgili bazı hükümleri söz konusu komisyon üyelerinden Prof. Dr. İlhan Arsel, Prof. Dr. Ragıp Sarıca, Prof. Dr. Bahri Savcı, Prof. Dr. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu ve Doç. Dr. Lütfi Duran tarafından eleştirilmiştir.<sup>432</sup> Özellikle, Cumhuriyet Senatosu üyelerinin korporatif temsil sistemiyle belirlenmesi hususu eleştirilerin odak noktası olmuştur.

Prof. Dr. İlhan Arsel, Anayasa Ön Tasarısı hakkındaki muhalefet raporunda: "...muayyen bir mesleğin temsilcisi veya sözcüsü sıfatıyla hareket eden bir kimsenin kendisini sadece o meslek grubunun menfaatlerini himaye mükellefiyeti altında görmesi ve hiçbir noktada fedakarlığa yanaşmak istememesi muhakkak gibidir. Böylece menfaatlerin temsili keyfiyeti, profesyonel egoizmin en kötü şekline yer vermiş olacak ve menfaat çarpışmaları, sınıf çarpışmaları şeklinde tecelli edecektir....memleketimizde taazzuv etmiş meslek grupları pek mahdut sayıdadır. Şu

---

<sup>432</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C: I, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 87-197.

vaziyete göre, taazzuv etmemiş olanlar ki, bunların arasında memleket nüfusunun en kalabalık sınıfını teşkil eden ziraat erbabı gelir, hiçbir şekilde ikinci mecliste temsil edilemeyecek ve bu da ikinci meclisin gayriadil bir temsile yer verdiği iddialarını desteklemiş olacaktır...Mesleki temsili sağlayan bir meclis, bütünüyle seçimden gelmesi bakımından milli hakimiyeti temsil eden veya hiç olmazsa ettiğini ileri sürebilecek olan diğer meclis karşısında pek zayıf bir durumda kalacaktır.” sözleriyle, mesleki temsil esasına göre oluşturulacak ikinci meclisin antidemokratik ve işlevsiz bir meclis haline geleceğini ifade ederek ikinci meclisin “fikir aristokrasisini” temsil edecek bir biçimde ve kesinlikle seçime dayalı olarak kurulmasını, ayrıca kuvvetli yetkilerle donatılması gerektiğini savunmuş ve iki çözüm yolu önermiştir. Bunlardan birincisinin üyelerin yüksek vasıfta olmalarını sağlamak olduğunu, ikincisinin ise meslek grupları tarafından gösterilecek 2 veya 3 misli aday listeleri üzerinden, halka seçme, imkanını vermek olduğunu dile getirmiştir.<sup>433</sup>

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyelerinden Prof. Dr. Ragıp Sarıca, Anayasada ikinci meclise yer verilecekse, bunun ön projede kabul edildiği üzere, prensip itibarıyla korporatif, kısmen ise seçim sistemine değil, tümüyle ve yalnızca seçim esasına dayanması lazım geldiğine, millet egemenliğini yasama ve siyasal alanda kullanacak bir organın seçim dışında vücuda gelmesini asla uygun görmediğini ifade etmiştir.<sup>434</sup>

O zamanlar İdari Hukuku Doçenti olan Lütfü Duran da: “.....halkımız arasında aristokrat sınıf yoktur ve her türlü sınıf imtiyazları cumhuriyetin ilanından beri zaten mülğadır; meslek ve sanat grupları ise tabii ve tarihi bir gelişmenin mahsulü olmayıp, çok yeni ve kanun vazının eserdir...Cumhuriyet Senatosu’nun seçim şekli demokratik esaslarla kabili icah ve telif olamaz.” sözleriyle, ikinci meclisin yarıdan fazlasını oluşturan ve korporatif temsil usulüne göre belirlenen üyelerin varlığıyla, ikinci meclisin etkili olamayacağını ileri sürmüştür.<sup>435</sup>

---

<sup>433</sup> Öztürk, age, s. 87-97.

<sup>434</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C: I, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 143.

<sup>435</sup> Öztürk, age, s.119.

## 2.b. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Anayasa Ön Tasarısı ve İkinci Meclis

İkinci anayasa taslağı Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün hazırladığı Anayasa Ön Tasarısı<sup>436</sup>'dır. 27 Mayıs'ı izleyen günlerde yeni anayasanın yapılış biçimi konusunda Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü üyelerinden Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta, Prof. Dr. Yavuz Abadan, Prof. Dr. Bahri Savcı, Dr. Necat Erder ve Dr. Bülent Daver'in katılımıyla bir bilim kurulu oluşturularak, 1960 yılının yaz ayı başlarında bir anayasa taslağı hazırlığına başlanmıştır.<sup>437</sup>

Enstitü, 15 Ekim 1960– 24 Aralık 1960 tarihleri arasında yeni anayasal düzen konusunda bir seminer düzenlenmiştir. Bu seminere çok sayıda bilim adamı, siyasi parti temsilcileri, Milli Birlik Komitesi üyeleri, Yargıtay ve Baro temsilcileri, sendikacılar, basın mensupları ve vatandaşlar da katılmıştır.<sup>438</sup> Seminerde, Prof. Dr. Yavuz Abadan, Prof. Dr. Bahri Savcı, Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta, Taner Timur, Vedat Ardahan, Ahmet Yıldız, Doç. Dr. Nermin Abadan, Dr. Necat Erder, Dr. Mümtaz Soysal sundukları tebliğlerle ikinci meclis konusunu ayrıntılı olarak tartışmışlardır. Tartışmaların ağırlık merkezi, ikinci meclisin yapısının nasıl olması gerektiği konusu olmuştur. Seminerin kapanış konuşmasını yapan Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta, İstanbul Anayasa Ön Tasarısı'nda öngörülen ikinci meclisin kuruluş biçiminin antidemokratik olduğunu, ikinci meclisin korporatif bir nitelik taşımasının bir çok sorunu da beraberinde getireceğini ileri sürmüştür. Nitekim İstanbul Komisyonu tarafından teklif edilen korporatif sistem, seminere katılan konuşmacılar tarafından hemen hemen oybirliği ile reddedilmiştir.<sup>439</sup>

Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Anayasa Ön Tasarısı'nın 5. maddesine göre, yasama yetkisinin halk tarafından seçilen Millet Meclisi ile

---

<sup>436</sup> Söz konusu Tasarı metni için bkz. Server Tanilli, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1976, s.139-163.

<sup>437</sup> 109 maddelik bu taslakta da kişi hak ve özgürlükleri, sosyal haklar, devlet iktidarının hem iki meclisli bir sistemle hem de idari yargı ve anayasa yargısı yoluyla denetlenmesi gibi demokratik hukuk devletin gerektirdiği düzenlemelerin yer aldığı, bununla birlikte İstanbul Tasarısı'ndan farklı olarak, burada genel oya, siyasi partilere ve yürütmeye kuşkuyla bakılmadığı, özellikle yürütmenin zayıflatılmamasına özen gösterildiği ileri sürülmektedir. Bkz. Tanör, **age**, s. 283.

<sup>438</sup> İlber Ortaylı, "1924'ten 1961'e Anayasa Serüvenimiz", *Milliyet Gazetesi*, 22.10.2007. Ayrıca bkz. <http://www.milliyet.com.tr/2007/10/22/pazar/yazortay.html>

<sup>439</sup> Nermin Unat Abadan, "1960 SBF Anayasa Seminerlerinde Beliren Esas Düşünceler", *Ankara, SBF Dergisi*, C. XVII, 1962, S. 2, s. 272-278.

Cumhuriyet Meclisi tarafından Anayasaya göre kullanılması öngörülmektedir. Cumhuriyet Meclisi genel, eşit ve tek dereceli oyla seçilen üyelerden oluşmaktadır. Üyelerin 40 yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim görmüş olmaları gerekmektedir. Söz konusu meclis üyelerinin görev süresi 6 yıl olup, üyelerin yarısı üç yılda bir yenilenmektedir. Eski cumhurbaşkanları Cumhuriyet Meclisi'nin tabii üyeleridir (Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Anayasa Ön Tasarısı md. 40).

Kanun teklif etme yetkisi her iki meclis üyeleri ve bakanlar kuruluna ait olup, meclis üyeleri, kanun tekliflerini üyesi oldukları meclise yapmaktadırlar. Hükümet, anayasaca istisna olarak belirlenen haller dışında her iki meclise de kanun teklif edebilmektedir (Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Anayasa Ön Tasarısı md. 53). Meclislerden biri tarafından kabul edilen bir kanun teklifi, görüşülmek üzere diğerine gönderilmektedir. Önceki meclis tarafından kabul edilen kanun teklifinin diğer meclis tarafından da kabul edilmesiyle söz konusu kanun teklifi yayımlanmak üzere meclis başkanı tarafından cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Ancak ikinci görüşen meclis, ilk görüşen meclisten farklı bir karar alırsa, söz konusu kanun metni yeniden ilk görüşen meclise gönderilmektedir. Süresi içinde kanun metnini yeniden görüşen birinci meclis, ikinci meclisin kararını uygun görürse söz konusu kanun teklifinin parlamentodaki görüşülme prosedürü tamamlanmış olmakta ve yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Bununla birlikte, ilk görüşen meclis ikinci meclisten farklı bir karar alırsa, bu durumda söz konusu kanun metni, her iki meclisin üç üyesinden oluşturulacak bir karma komisyona gönderilmektedir. Komisyonun süresi içinde hazırlayacağı teklif önce Cumhuriyet Meclisi'ne sunulmaktadır. Cumhuriyet Meclisi, kararını Millet Meclisi'ne bildirdikten sonra Millet Meclisi en geç bir hafta içinde ya Cumhuriyet Meclisi ya da önceden kendi benimsemiş olduğu metin üzerinde kararını vermektedir. Millet Meclisi'nin bu şekilde kabul edeceği metin kesinleşmiş olmaktadır (Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Anayasa Ön Tasarısı md. 54).<sup>440</sup>

---

<sup>440</sup> Server Tanilli, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1976, s. 150-151; Ayrıca bkz. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, **S.B.F. İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü**, Ankara, AÜSBF Yayını : 116 – 98, 1960, s. 53 – 56.

Gerek İstanbul Üniversitesi Bilim Kurulu'nun ve gerekse Siyasal Bilgiler İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Ön Tasarıları, 1924 Anayasası'ndan geniş ölçüde yararlanmış, bu kanunun günün gereksinimlerine cevap verebilen hükümleri korunmuştur. Bununla birlikte İtalya, Almanya ve 1958 Fransız Anayasalarından da yararlanılmıştır. Her iki ön tasarı Kurucu Meclis açıldıktan sonra bu meclis içinde oluşturulan Anayasa Komisyonu çalışmalarına da kaynaklık etmiştir.<sup>441</sup>

## 2.c. Kurucu Meclis, Yeni Anayasanın Hazırlanması ve İkinci Meclis

İstanbul Bilim Komisyonu'nun uzun çalışmalar sonrasında hazırladığı Anayasa Ön Tasarısı'nın bazı hükümleri kamuoyunda ciddi tereddütler uyandırmıştır. Bu tasarıda siyasal partilere, hatta genel oy sistemine karşı beslenen güvensizliğin izlerine rastlanıldığı, genel oydan çıkmayan bir ikinci meclis yaratıldığı, yürütme görevinin alanına giren birçok konularda özerk veya yarı özerk kuruluşlar meydana getirilerek siyasal iktidarın etkinliğinin sınırlandırıldığı, İstanbul Bilim Komisyonu Tasarısı'nın yarattığı tepkiler karşısında, Milli Birlik Komitesi'nin, yeni Anayasa'nın kamuoyunu daha iyi temsil edici bir organ tarafından hazırlanması görüşüne vararak<sup>442</sup> bir Kurucu Meclis kurulmasına karar verdiği ileri sürülmektedir.<sup>443</sup> Milli Birlik Komitesinin çıkardığı 157 Sayılı Kanun ile biri Milli Birlik Komitesi diğeri Temsilciler Meclisi olarak iki kanattan meydana gelen bir Kurucu Meclis oluşturulmuştur. Temsilciler Meclisi'nin kurulması sırasında o günün şartları gereği olarak genel oy sistemine başvurulamamıştır. Meclis üyelerinin bir bölümü iki dereceli seçimle seçilen üyelere, bir bölümü siyasi partilerin kendi seçtikleri temsilcilerden, üçüncü bir bölümü de yargı organları, üniversiteler, barolar, basın, öğretmen, gençlik ve esnaf kuruluşları, sendikalar, ticaret ve sanayi odaları gibi çeşitli kuruluşların temsilcilerinden oluşturulmuştur. Bunların dışında, Temsilciler Meclisi'nin bir bölüm üyeleri de cumhurbaşkanı ve Milli Birlik Komitesi tarafından seçilmiştir. Kurucu Meclis, anayasayı ve seçim

<sup>441</sup> Anayasa Komisyonu, anayasa taslağını hazırlarken, İstanbul Bilim Komisyonu'nun Anayasa Ön Tasarısı'nı "etüd metni", Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Anayasa Ön Tasarısı'nı ise "yardımcı metin" olarak kullanmıştır. Bkz. Bülent Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 3. baskı, İstanbul, Afa Yayınları, 1996, s. 284.

<sup>442</sup> Ayrıca basında ve kamuoyunda da yeni anayasanın Kurucu Meclis tarafından yapılmasının gerekli olduğunu savunan görüşler yer almıştır.

<sup>443</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1974, s. 67-68.

kanunlarını yapma olan asıl görevinin yanında, TBMM'nin diğer yetkilerine de sahip kılınmıştır.<sup>444</sup>

Gerek Anayasanın ve gerekse Seçim Kanunu'nun bir an önce hazırlanmasını ve TBMM'nin çalışmaya başlayabilmesini sağlamak amacıyla 157 Sayılı Kanun, Anayasa ve Seçim Kanunu'nun hazırlanması ve kabul edilmesi ile ilgili her hususu dikkate almıştır. Söz konusu Kanuna göre, Anayasa ve Seçim Kanunu ile ilgili metinlerin önce Temsilciler Meclisi'nde görüşülerek kabul edilmesi, daha sonra, Milli Birlik Komitesi'ne gönderilmesi gerektiğinden, bunun için her şeyden önce Temsilciler Meclisi'nde adı geçen metinlerin hazırlanmasını sağlayacak bir komisyon kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur. 9 Ocak 1961 tarihinde Temsilciler Meclisi, Anayasa Komisyonu kurulmuştur.<sup>445</sup> Söz konusu komisyon tarafından kabul edilen metinler 1961 Anayasası'nın da temelini oluşturmuştur. Bu bakımdan Komisyon'un yapılacak yeni Anayasa için öngördüğü temel prensipler arasında yer alan çift meclis sistemi konusundaki görüşleri de önem arz etmektedir. "Süreçleri ve yetkileri farklı olan iki meclis seçilecek ve bu iki meclis birbirini tamamlayan bir parlamento olarak çalışacaktır" ifadesi Anayasa Komisyonu'nca kabul edilen temel prensipler arasında yer almaktadır.<sup>446</sup>

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu'nun 17 Ocak 1961 tarihli raporunda ikinci meclisin yetkilerine ilişkin şu görüşler yer almaktadır:

"a) Yasama organı iki meclisten oluşacaktır. İkinci meclis, birinci mecliste beliren siyasi tercihleri temelinden değiştirmemek kaydıyla, yeniden gözden geçirecek, kendi seçim tarihlerinin ve bu nedenle üyeler arasındaki siyasal olgunlaşma düzeylerinin birinci meclisten farklı olması sebebiyle, oradaki siyasi tercihlerin kamuoyundaki çoğunluğu daha yakından izleyebilmesini sağlayacak, tartışmalarda derinlik yaratacak, birinci meclisteki tercihin tartışmalar yoluyla, halkoyuna daha iyi yansımaları sağlayacak ve birinci meclisteki gecikmelerin doğurabileceği sakıncaları önleyebilecektir.

<sup>444</sup> Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 36.

<sup>445</sup> Anayasa Komisyonu başkanlığına Enver Ziya Karal'ı, başkanvekilliğine Emin Paksüt'ü, sözcülüklerine Muammer Aksoy, Turan Güneş ile Tarık Zafer Tunaya'yı ve katipliğine de Coşkun Kıza'yı seçmiştir. Komisyon, Anayasa Tasarısı'nın ihtiva etmesi gerek konuları dört kısma ayırmış ve her biri hakkındaki temel prensiplerin nelerden ibaret olduğunun tespiti hususunu kurulan Alt Komisyonlara tevdi etmiştir. Bkz. **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt 1, 1961, s. 157.

<sup>446</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt I, 1961, s. 157.

b) .....kanun koyma ve hükümeti denetleme faaliyetleri bakımından birinci meclisin üstünlüğü prensibinden hareket etmek gerekecektir.

c) .....İkinci meclisin başlıca görevi, yasama faaliyetlerinin bütün temel aşamalarında tam bir etkinlik sağlamak olmayıp, türlü yollardan beliren siyasal tercihler üzerinde daha esaslı bir tartışma sağlamak olduğundan üye sayısının birinci meclisteki kadar geniş tutulmasına gerek duyulmayarak, 150 sayısı ihtiyaca elverişli olarak kabul edilecektir.

d) Meclis süreleri bakımından birinci meclis için 4, ikinci meclis için de 6 yıl esası kabul edilecektir....İkinci meclis üyeliği esas itibarıyla, altı yıl süreli olmakla beraber, bu yenilenme hep birlikte olmayacak, kuruluştan sonraki ilk iki yılın sona ermesiyle başlamak üzere iki yılda bir, ikinci meclisin üçte biri yenilenecektir. Böylece halkoyundaki dalgalanmaları takip etmek mümkün olacaktır.

e) Kanun yapma faaliyetleri bakımından, teklifler ikinci meclis üyelerinden de gelse, bunların görüşülmesine birinci meclisten başlanması, birinci meclisin üstünlüğü prensibine daha uygun görülmüştür.... Ancak hükümetten gelecek tasarılar bakımından, görüşmeyi istenen meclisten başlatmak hususunda hükümete tercih yetkisi tanınabilecektir.

f) Hükümet birinci meclise karşı sorumlu sayılacaktır; ancak hükümeti denetlemek bakımından soru, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması kurumlarından ilk ikisi ikinci meclise de tanınacaktır

g) Meclis soruşturmasında, nihai kararın, yani Yüce Divan'a sevk kararının her iki meclisin müştereken yapacakları bir toplantıda ele alınması uygun görülmüştür. Ancak her iki meclisten de gelebilecek soruşturma taleplerinin karar bağlanması, bir soruşturma komisyonunun kurulması, birinci mecliste halledilecektir. Müşterek toplantıda alınan alınacak olan Yüce Divan'a sevk kararı, birinci meclisteki soruşturma komisyonunun raporu üzerine verilecektir.<sup>447</sup>

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Tasarısı'nın 69, 70, 71 ve 72'nci maddeleri, Cumhuriyet Meclisi'nin kuruluşunu ve üyelerine ilişkin hususları

---

<sup>447</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C: I, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 480 – 484.



düzenlemiştir.<sup>448</sup> Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı, Temsilciler Meclisinin 30 Mart 1961 tarihindeki 34'ncü birleşiminde görüşülmeye başlanmıştır.<sup>449</sup> Tasarının Milli Birlik Komitesi'nde görüşülmesi sırasında ikinci meclisle ilgili olarak dikkat çeken karşıt görüşler ileri sürülmemiştir. Bununla birlikte Temsilciler Meclisi'nde söz konusu tasarıda yer alan ikinci meclis konusunda değişik öneriler dile getirilmiştir.<sup>450</sup>

Anayasa Tasarısının tümü üzerinde görüşmeler sırasında, birçok temsilcinin eleştirisi kapsamında birleştikleri husus, ikinci meclisin yetkilerin dar tutulduğu hususu olmuştur. İkinci meclisin yetkileri konusu tartışılırken, söz konusu meclise “gensoru” yetkisinin tanınmamış olması tartışmalara neden olmuştur. Bilecik İli Temsilcisi İsmail Selçuk Çakıroğlu Millet Meclisi'ne tanınmış olan güvenoyu verme hakkının Cumhuriyet Meclisi'ne de tanınması gerektiğini: “Esbabı mucibede deniyor ki biz asıl olarak güven oyu bakımından Millet Meclisi'ni esas aldık. Cumhuriyet Meclisi'ne bu hakkı tanımadık. Sebebi, Cumhuriyet Meclisi'nin bazı üyelerinin milli iradeyle gelmemiş olmaları. Milli irade ile meclise gelemeyen üye adedi kaç kişidir? 34 kişi. Azınlıkta olan ve istisna teşkil eden üyelere isnatla hükümler vaz edilemez kanaatindeyim. Kuracaksak, kuvvetli bir Cumhuriyet Meclisi'ni kuralım. Buna da Millet Meclisi'ne tanıdığımız güven oyu verme hakkını tanımalıyız. Cumhuriyet Meclisi üyesi hükümete sual soracaktır. Hükümet malumat verecektir. Neden güvensizlik oyu veremesin? Neden gensoruya katılmasın?” sözleriyle ifade etmiştir.<sup>451</sup> Temsilciler Meclisi'nin 35. birleşim, 2. oturumunda söz alan Hikmet Kümbetlioğlu da ikinci meclisin yetkilerinin dar tutulmasından duyduğu endişeyi: “Çift meclis bir emniyet tedbiridir. Ama Cumhuriyet Meclisi gerek seçilecekler, gerek yetki bakımından eksiktir. Böyle bir meclisin, TBMM'nin yetkilerine yakın yetkilerle teçhiz edilmesi...gerekirdi.” sözleriyle ifade etmiştir.<sup>452</sup>

Temsilciler Meclisi'ne Milli Birlik Komitesi'nin Temsilcisi olarak katılan Alp Kuran, Anayasa Tasarısının TBMM denetim yollarına ilişkin 88. maddesinin görüşülmesi sırasında, ikinci meclislerin birinci meclis karşısında hükümet politikası

<sup>448</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt 2, Sayı 35, 1961, s. 32.

<sup>449</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt 2, 1961, s. 361.

<sup>450</sup> Anayasanın Temsilciler Meclisi'ndeki Görüşmeleri için bkz. **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi** C.2 , 1961, s.362 (34. Birleşim)- 550 (38. Birleşim).

<sup>451</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C.2, 36. Birleşim, 1961, s. 478.

<sup>452</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 2, 35. Birleşim, 1961, s. 420.

üzerinde etkili olmak amacıyla kurulduğunu, bu nedenle yürütmeyi denetleme yetkisinin her iki meclise de tanınması gerektiğini dile getirmiş, Cumhuriyet Halk Partisi Temsilcisi Prof. Feridun Ergin de gensoru ve bütçe meselelerinde kesin karar almak yetkisinden yoksun bir ikinci meclisin faydasız olacağını belirterek, daha değişik bir yaklaşımla gensoru yetkisinin birleşik toplantı yapan Büyük Millet Meclisi'ne ait olmasını, böylece gerek milletvekillerinin gerekse Cumhuriyet Meclisi üyelerinin bu talepte bulunabileceklerini ifade etmiştir. Temsilciler Meclisinde uzun tartışmalara neden olan gensoru yetkisinin ikinci meclise de tanınması üzerinde ısrarla durulmasına rağmen, bu yetki ikinci meclise tanınmamıştır.<sup>453</sup>

27 Mayıs hareketinden sonra kurulmuş bir meclisin tam anlamıyla temsil niteliği taşımasının güç olduğu düşüncesinden hareketle kurucu mecliste kabul edilen anayasa metninin 157 Sayılı Kanun'la bir de halkoyuna sunulması öngörülmüştür. Böylece bu temsil eksikliğinin Anayasanın meşruluğu bakımından çıkarabileceği sakıncaların doğması önlenmek istenmiştir. Bunun üzerine gerek İstanbul Bilim Komisyonu Ön Tasarısı, gerekse Siyasal Bilgiler Fakültesi Tasarısı dikkate alınarak Kurucu Meclis tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı, 9 Temmuz 1961 tarihinde halkoyuna sunulurken kabul edilmiş, 25 Temmuz 1961 tarihli Resmi Gazeteyle "9 Temmuz 1961 tarih ve 334 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Anayasası" olarak yürürlüğe girmiştir.

---

<sup>453</sup> Anayasa Tasarısı'nın Temsilciler Meclisi'nde görüşülmesi sırasında, "Cumhuriyet Meclisi" ifadesinin "Cumhuriyet Senatosu" olarak değiştirilmesi için bir önerge verilmiş ve söz konusu önerge kabul edilmiştir. Özellikle Muharrem İhsan Kızıloğlu "Cumhuriyet Meclisi" ifadesinin değiştirilmesi yönündeki isteğini dile getirmiştir. Bkz. **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt 2, 36. Birleşim, 2. Oturum, s. 481.

### **3. 1961 ANAYASASINDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİ**

Çift meclis sistemini kabul eden 1961 Anayasası'na göre yasama organı Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki ayrı meclisin bir araya gelmesiyle oluşmuştur (AY. md. 63).

#### **3.a. Cumhuriyet Senatosu**

##### **3.a.1. Cumhuriyet Senatosu'nun Yapısı**

###### **3.a.1.1. Cumhuriyet Senatosu Üyeleri**

1961 Anayasası'na göre Millet Meclisi'nin tümüyle halk oyundan çıkmasına karşılık, Cumhuriyet Senatosu'nda halkça seçilen üyelerin yanında, seçilmeyen üyelere de yer verilmiştir. Cumhuriyet Senatosu'nun yüzelli üyesi genel oyla seçilirken, genel oyla seçilmeyen üyeler de iki kategoriye ayrılmaktadır. Bunlardan biri "kontenjan senatörü" adıyla anılan, Cumhurbaşkanı'nca seçilen onbeş üyedir. Cumhuriyet Senatosu'nun genel oyla seçilmeyen üyelerinin ikinci kategorisi ise "tabii üyeler"dir.

Genel oy ile seçilen yüzelli üye ile ikinci meclisin demokratik olması sağlanmaya çalışılmıştır. Genel oyla seçilen üyelerin görev süresi 6 yıl olmakla birlikte, 150 üyenin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Bununla kamuoyundaki değişmelerin Cumhuriyet Senatosu'na daha çabuk yansması sağlanmak istenmiştir. Cumhuriyet Senatosu'nda ölüm, istifa ve diğer nedenlerle boşalan üyelikler için ara seçim yapılmamakla beraber, üçte bir yenileme sırasında sözkonusu üye boşlukları doldurulmaktadır. Bu şekilde seçilen bir senatör, yerine seçildiği üyenin süresini tamamlamaktadır. Kurucu Meclis tarafından kabul edilen 24.05.1961 günlü ve 304 sayılı Cumhuriyet Senatosu Üyeleri'nin Seçim Kanunu ile 25.05.1961 günlü ve 306 Sayılı Milletvekili Seçim Kanunu iki meclis için ayrı seçim sistemleri öngörmüştür. Birinci meclis için nispi temsil sistemi kabul edilmiş, ikinci meclisin genel oyla seçilen üyeleri için ise çoğunluk usulü öngörülmüştür. Her iki meclisin seçim sistemleri arasındaki farklılığın nedeni, genel oydan çıkan senatör sayısının az olması, bunun sonucunda da, illerin üçte ikisinden çoğunun yalnızca bir veya iki senatör seçme durumunda bulunması olarak ifade edilmiştir. Böylece, nispi temsil

sisteminin de uygulamada çoğunluk sistemi gibi işleyeceği, bu yüzden daha basit olan çoğunluk sisteminin Cumhuriyet Senatosu için benimsenmesinde bir mahzur görülmediği ileri sürülmüştür.<sup>454</sup>

24 Mayıs 1961 tarih ve 304 Sayılı “Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Kanunu”na göre yapılan ilk Cumhuriyet Senatosu seçimi 15 Ekim 1961 Pazar günü basit çoğunluk sistemine göre yapılmıştır. 1961 yılında ilk defa uygulanan basit çoğunluk sistemi ile Cumhuriyet Senatosu’nda Adalet Partisi, % 34.5 geçerli oy oranı ile 3.560.675 oy alarak 71 sandalye kazanmış, Cumhuriyet Halk Partisi, % 36.1 geçerli oy oranı ile 3.734.285 oy alarak 36 sandalye kazanmış, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi % 12.5 geçerli oy oranı ile 1.305.892 oy alarak 16 sandalye kazanmış, Yeni Türkiye Partisi, % 13 geçerli oy oranı ile 1.401.637 oy alarak 27 sandalye kazanmış ve son olarak bağımsız adaylar % 3 geçerli oy oranı ile 39.558 oy almış ancak sandalye kazanamamıştır.<sup>455</sup>

Geçerli oy bakımından CHP, AP’den fazla oy aldığı halde, kazandığı sandalye sayısının AP’nin yarısı kadar olduğu görülmektedir. CKMP’nin aldığı oy oranı da, YTP’nin geçerli oyundan % 0.5 az olduğu halde, çıkardığı sandalye sayısı YTP’nin çıkardığı 27 üyeye karşılık 16 olmuştur. Basit çoğunluk sisteminin yarattığı dengesizlik karşısında, 1964 Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde Tokat senatörü Zihni Betil ve arkadaşları hazırladıkları önergeyle nisbi temsil sisteminin benimsenmesini önermişlerdir. Özellikle AP ve CHP arasında geçen uzun tartışmalar neticesinde çoğunluk sisteminden vazgeçilerek nispi temsil sistemine dönülmüştür.<sup>456</sup> Böylece iki meclisin seçim usulleri ile ilgili fark da ortadan kalkmıştır.

Genel oydan gelen üyelere bir karşı ağırlık olarak düşünülen ikinci grup, cumhurbaşkanınca seçilen üyelere dir. Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek onbeş üyenin, çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve tıpkı genel oydan gelen üyeler gibi kırk yaşını bitirmiş kimseler arasından ve bunlardan en az onunun bağımsızlar arasından seçilmesi gerekmektedir (1961 AY. md. 72/2). Bu hükmün

---

<sup>454</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.398, 1977, s. 17.

<sup>455</sup> TC Devlet İstatistik Enstitüsü, **Milletvekili ve Senato Üyesi Seçim Sonuçları**, Yayın No: 34, 15.10.1961.

<sup>456</sup> Adalet Partisi Genel Merkezi Neşriyatı No:11, “Anayasamızı Kimlere Karşı Savunuyoruz?”, **Davamız**, Ankara, Gürsoy Basımevi, 1965, s. 10-13.

amacının, normal kanallardan parlamentoya girmesi pek kolay olmayacak bazı seçkin ihtisas sahiplerinin bilgi ve çalışmalarından yararlanılmasını sağlamak olduğu ifade edilmiştir.<sup>457</sup> Cumhuriyet Senatosunun cumhurbaşkanınca seçilen üyelerinin görev süresi tıpkı genel oyla seçilen üyeler gibi altı yıl olup, yine genel oydan gelen üyeler gibi iki yılda bir üçte bir oranında yenilenmektedir. Bununla birlikte genel oyla seçilenlerin yüksek öğrenim yapmış olmaları şartı arandığı halde, cumhurbaşkanınca seçilen üyelerde bu şart aranmamaktadır. Üyeliğin boşalması halinde boşalan üyeliğe cumhurbaşkanınca bir ay içinde yeni bir atama yapılmaktadır. Atanan üye, boşalan üyenin geri kalan süresini tamamlamaktadır. Cumhurbaşkanı kontenjanı üyeliklerindeki değişmelerin öteki üyeliklere göre çok daha sık olmasının, söz konusu üyelik ile ilgili olarak dikkat çeken bir husus olduğu ifade edilmiştir. Bu yönde, 1961-1975 tarihleri arasında üçte bir yenilemeler sonucu olarak kontenjana giren toplam 45 kişinin neredeyse dörtte birinin süresini ölüm, çekilme veya cumhurbaşkanlığına seçilme gibi nedenlerden ötürü dolduramadığı belirtilmiştir.<sup>458</sup>

1961 Anayasasının 70. maddesine göre, Cumhuriyet Senatosu'nda iki tür tabii üye bulunmaktadır. Bunlar eski cumhurbaşkanları ve Milli Birlik Komitesi Başkan ve üyeleridir.

Eski cumhurbaşkanlarının Cumhuriyet Senatosu'nda yer alması hususunda Anayasa Komisyonu'nun gerekçesinde, uzun yıllar devletin başında bulunmuş kimsenin bilgi ve deneyiminden yararlanılarak Senato'dan beklenen yararların çoğaltılabileceği, cumhurbaşkanının her türlü siyasal düşünceden uzak kalmasının ve görevini bağımsız olarak yerine getirmesinin sağlanabileceği ayrıca cumhurbaşkanının tabii üye olarak kabul edilmesiyle ona ölüncüye dek bir onur yeri sağlanabileceği düşünceleri yer almıştır. Cumhuriyet Senatosu'na eski cumhurbaşkanlarından İsmet İnönü, Cevdet Sunay ve Fahri Korutürk tabii üye olarak katılmışlardır.

Tabii üyeler, Cumhuriyet Senatosu'nun diğer üyelerinin tabii olduğu hükümlere tabi olup, parlamento üyeliği bakımından doğan haklar ve ayrıcalıklar

---

<sup>457</sup> Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 257.

<sup>458</sup> Eroğul, **age**, s. 24.

bakımından bu üyelerle diğer Cumhuriyet Senatosu üyeleri arasında hiçbir fark bulunmamaktadır. Ancak tabii üyelerin görev süresi, diğer üyelerinki gibi sınırlandırılmış olmayıp bu üyelerin görevi ömür boyu devam etmektedir. Bununla birlikte 1961 Anayasasının 70. maddesi 3. bendinde bu konuda bir istisna getirilmiştir. Buna göre, tabii üye olarak Cumhuriyet Senatosu'na katıldıktan sonra bir siyasi partiye girenlerin tabii üyelik sıfatı, partiye girişlerinden sonraki ilk Cumhuriyet Senatosu üyeliği seçimi tarihinde sona ermektedir. Tabii üyeler, Cumhuriyet Senatosu'nun diğer üyelerinin tabii olduğu hükümlere tabii olmakla birlikte, Milli Birlik Komitesi üyelerinin bir kısmı, Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihte 40 yaşını bitirmemiş olduklarından “yaş kaydı gözetilmeksizin” hükmü anayasaya eklenmiştir (AY. md. 70/2).

### **3.a.1. 2 Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Güvenceleri**

1961 Anayasası 79. maddesinde düzenlediği yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı güvenceleri açısından Millet Meclisi üyeleri ve Cumhuriyet Senatosu üyeleri arasında bir ayırım yapmamıştır. Anayasasının 79. maddesinin ilk fıkrası, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden ve bunları meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulmayacağını belirtmiştir. Oy, söz ya da düşüncenin dışında yapılacak hareket ve davranışlar, meclis çalışmaları dolayısıyla da yapılsa, bu sorumsuzluğun dışında kalmaktadır.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün<sup>459</sup> 63. maddesine göre, bir üye genel kurulda kaba ve edep dışı sözler kullanırsa başkan, Senato çatısı altında bulunduğunu hatırlatarak üyeyi temiz dille konuşmaya davet etmektedir. Devamı halinde başkan, söz konusu üyenin sözünü kesmektedir. Bir üyenin başkanlık makamına içinde bu gibi sözler bulunan bir önerge vermesi halinde ise başkan, söz konusu önergeyi düzeltilmesi için sahibine geri vermektedir. Maddenin yorumundan, küfür ve hakaret niteliği bulunan sözleri sarfeden üyelere herhangi bir yaptırım uygulanmadığı çıkartılabilmektedir. 1961 AY. md. 79/2 de, seçimlerden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen üyenin, kendi meclisinin kararı olmadıkça tutulamayacağı, sorguya çekilemeyeceği, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı hükme

---

<sup>459</sup> **Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü**, Ankara, TBMM Basımevi, 5 Haziran 1977.

bağlanmış; ancak ağır cezayı gerektiren suçüstü hali, bu hükmün dışında tutulmuştur. Söz konusu maddede, seçimden önce ya da sonra verilmiş ceza hükümlerinin yerine getirilmesinin de üyelik sıfatının sona ermesine kadar erteleneceği ifade edilmektedir. Üyelik sıfatı ortadan kalktığına adli kovuşturma yeniden yapılmakta; üyelik süresince zaman aşımı işlememektedir.

1961 Anayasası'nın 81. maddesinde düzenlenen yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve üyeliğin düşmesi konusunda da iki meclis arasında bir ayrım yapılmamıştır. İster senatör, ister milletvekili olsun, bir parlamenterin üyeliğinin düşürülmesi ancak 80. maddede<sup>460</sup> sayılan hallerde mümkün olabilmektedir. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması ise yasama meclisleri üyelerini dokunulmazlık güvencesinden sıyrarak hukuk karşısında öteki vatandaşlarla aynı düzeye gelmeleri hukuki sonucunu doğurmaktadır.

Cumhuriyet Senatosu'nun 27 Ocak 1963 tarihli İçtüzüğü yasama dokunulmazlığının kaldırılması ile ilgili düzenlemelere 139. md- 144. md. arasında yer vermiştir. Dokunulmazlığın kaldırılmasını mahkemeler ya da cumhuriyet savcıları talep edebilmektedir. Mahkeme veya savcılar isteklerini Adalet Bakanlığı'na iletirler. Adalet Bakanlığı durumu, gerekçeli bir tezkereyle ve Başbakanlık kanalıyla Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı'na bildirir. Senato Başkanı bu isteği Anayasa ve Adalet Komisyonu'na havale eder. Cumhuriyet Senatosu'ndaki oranlarına göre Adalet ve Anayasa Komisyonları tarafından beş kişilik bir alt komisyon oluşturulur. Alt Komisyon kendi içinden gizli oyla bir başkan ve sözcü seçer. Alt Komisyon kendisine gönderilen dosyayı inceler ve dokunulmazlığı kaldırılması istenen üyeyi dinler. Alt Komisyon yapacağı inceleme sonucunda bir rapor hazırlar. Bu raporu Anayasa ve Adalet Komisyonu'na gönderir. Raporda, Alt Komisyon'un dokunulmazlığın kaldırılması hakkındaki görüşleri de yer alır. Anayasa ve Adalet Komisyonu, Alt Komisyon'dan gelen raporu inceler ve kararını verir. Ancak, yasama dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki kararı üye tamsayısının salt çoğunluğuyla vermesi gerekmektedir. Anayasa ve Adalet

---

<sup>460</sup> Söz konusu maddeye göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği, bir üyenin 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 kendi meclisince karara bağlanması hallerinde sona ermektedir.

Komisyonu yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyayı en çok bir ayda sonuçlandırmak durumundadır. Dokunulmazlığı kaldırılmak istenen üye kendisini Alt Komisyon'da, Anayasa ve Adalet Komisyonu'nda savunabilir. Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu, Anayasa ve Adalet Komisyonu'nun raporunu görüşerek dokunulmazlık hakkındaki kararını verir. Cumhuriyet Senatosu'nda yasama dokunulmazlığı kaldırılan üye ya da TBMM üyelerinden herhangi birisi karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde Anayasa Mahkemesi'ne başvurarak bu kararın Anayasa ve İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla iptalini isteyebilir.<sup>461</sup> Anayasa Mahkemesi, iptal istemini 15 gün içinde karar bağlar. Anayasa Mahkemesi, üyenin yasama dokunulmazlığının ortadan kalkmasına sebep olan eylemi işleyip işlemediğini araştırmak durumunda değildir. Söz konusu Mahkeme, yalnızca yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin kararın Anayasa ve İçtüzük hükümlerine uygun olup olmadığı yönünden denetleme yapmaktadır.

### **3.a.1. 3. Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı**

Anayasa'nın 84. maddesinde meclis başkanlıkları ve başkanlık divanları gerek Millet Meclisi gerekse Cumhuriyet Senatosu açısından eşit şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte her iki meclis arasındaki en büyük yetki ayrımı, birleşik toplantı yönetiminin yalnızca Millet Meclisi başkanına ve başkanlık divanına bırakılmış olmasıdır.<sup>462</sup>

Anayasanın 84. maddesinde meclislerin başkanlık divanlarının, o meclisteki siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulacağı öngörülmüştür. Söz konusu hüküm, meclislerde grubu bulunan siyasi partilerin, güçleri ne olursa olsun, meclislerin başkanlık divanlarında yer alabilmelerini ve grupların güçleri oranında katılmasını zorunlu kılmaktadır. Anayasanın söz konusu hükmüyle başkanlık divanlarının görevlerinde tarafsız olmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, siyasi parti gruplarının meclis

---

<sup>461</sup> Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu'nun, Cumhuriyet Senatosu tabii üyelerinden Mucip Ataklı, Ekrem Acuner, Suphi Karaman, Sezai Okan ve Mehmet Şükran Özkaya'nın yasama dokunulmazlıklarının kaldırılması niteliğinde olan 12/12/1968 günlü ve 64 sayılı kararını, Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 79. maddesine ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 140. maddesine aykırı bularak Anayasa'nın 81. maddesi uyarınca, söz konusu kararın beş üyenin her biri bakımından iptaline oybirliği ile karar vermiştir. Bkz. **AYMK** E.1968/69, K. 1969/1, k.t. 10.06.1969.

<sup>462</sup> 1961 Anayasası'nın 84. maddesinin son fıkrasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin birleşik toplantılarında Başkanlık divanı, Millet Meclisi Başkanlık Divanı'dır.



divanlarına güçleri oranında katılmaları hususu düzenleyen 84. madde bir tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Her iki meclisteki üye dağılımı dikkate alındığında ikinci mecliste partisiz üyelerin oranının birincisine göre çok daha yüksek olduğu görülmüş ve anayasanın partili üyeler için koyduğu sözkonusu kuralın bağımsızların divanda temsilini nasıl gerçekleştireceği özellikle Cumhuriyet Senatosu açısından tartışmalara konu olmuştur.

Nitekim 1.11.1962 tarihli birinci birleşiminde Millet Partisi, Senato Başkanlık Divanındaki sandalyelere ortak olmak üzere, “Senatoda, bir siyasi parti grubu içinde” yer almayan bağımsız üyeleri, sayıları 10 üyeden aşağı düştüğü için Senatoda gruplaşamayan MP ve CKMP gibi siyasi parti gruplarıyla birleştirmeden, MP ve CKMP’nin bu bağımsızlardan müstakil olarak Başkanlık Divanında bir muhalefet partisi olarak temsil edilmeleri yönündeki isteğini Cumhuriyet Senatosu’na sunduğu bir tezkere<sup>463</sup> ile ifade edince bu Meclisteki açıklar için nasıl bir seçim yapılacağı meselesi ortaya çıkmıştır.

Cumhuriyet Senatosu tabii üyelerinden Haydar Tunçkanat ve Ahmet Yıldız, CHP Grubu adına Sedat Cumralı, CHP Tokat genel oyla gelen Senato üyesi Zihni Betil, Cumhurbaşkanıca senato üyesi Cevat Açıkalın ve Niyazi Ağırnaslı bir siyasi parti grubu içinde bulunmayan Cumhuriyet Senatosu üyelerinin de başkanlık divanına seçilmelerini mümkün olarak görüp, onlara da bir pay veren görüşü kabul etmişlerdir. Buna karşılık Adalet Partisi’nden Saim Sarıgül, AP Senato Grup Başkanı Cahit Okurer, İzzet Gena (Niğde), Rıfat Etker (Ankara), Mansur Ulusoy (Kütahya), Rıza Ulusan (Kırşehir), Bahattin Özbek (Kütahya), Yılmaz İnceoğlu (Afyon), ancak

---

<sup>463</sup> Cumhuriyet Senatosu’nun 1.11.1962 tarihindeki 1. birleşim ve 1. oturumunda okunan tezkere: “Anayasa’nın 84. ve 85. maddelerindeki hükümler muvacehesinde, siyasi bir parti içinde yer almayan üyelerin Başkanlık Divanı’nda bir orantıya tabi tutulmalarına imkan yoktur. Bu sebeple, Anayasanın 85. maddesinin 2. fıkrasına göre üye adetleri itibarıyla Senato’da gruplaşmamış olan MP ve CKMP gibi siyasi partilerin, Senato’da bir siyasi topluluk içinde bulunmayan üyelerle birleştirilerek bir orantıya tabi tutulmadan müstakilen Başkanlık Divanı’nda temsil edilmeleri gerektiği kanaatindeyiz. Bu itibarla, Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı, seçim orantısına göre, partimizin bir muhalefet partisi olarak Başkanlık Divanı’nda en az bir idareci üye veya bir katiplikle temsil edilmesi gerekmektedir. Bu neticeye göre, partimize bir idareci üye tahsis edilmesi halinde, Ankara Senatörü Mansur Ulusoy’un, bir katiplik tefriki halinde ise Yozgat Senatörü Neşet Çetintaş’ın aday olarak gösterilmeleri partimizce uygun görülmüştür. Gereğini yüksek müsadelerinizi saygı ile arz ederim. Millet Partisi Grup Başkanvekili İzzet Gener.” şeklinde kaleme alınmıştır. Bkz. **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, Cilt 6, 1.Birleşim, 1.Oturum, 1962, s. 4.

siyasi parti grubu içinde bulunan Cumhuriyet Senatosu üyelerinin, başkanlık divanına seçilebilmelerini mümkün olarak gören görüşü kabul etmişlerdir.<sup>464</sup>

Cumhuriyet Senatosu 1 ve 13 Kasım 1973 tarihlerinde aldığı iki kararla divan üyeliklerini ve Senato başkanlığını sadece siyasi parti üyelerine tanıyarak, öteki grupların temsilini önlemiştir. Ancak söz konusu iki karar hakkında Anayasa Mahkemesi'nde Cumhuriyet Halk Partisi Cumhuriyet Senatosu Grubu tarafından iptal davası açılmış, Mahkeme içtüzük niteliğindeki bu senato kararlarını, “Cumhuriyet Senatosundaki siyasi parti grupları Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanına ancak kendi güçleri ölçüsünde, bu ölçünün ne altında ne üstünde olmaksızın, katılırlar. Başkanlık Divanına katılma siyasi parti gruplarının tekeli altında, yalnız bunlara tanınmış bir imtiyaz değildir. Divanın bu paylaşma sonunda boş kalan üyeliklerine siyasi parti grupları dışındakiler girerler. Siyasi parti gruplarının güçleri oranı saptanırken siyasi parti gruplarının üyeleri toplamı değil Cumhuriyet Senatosu üye tamsayısı esas alınır. Başkanlık Divanına ilişkin olarak bu ilkelere dayanılmaksızın yapılan her düzenleme Anayasaya aykırı düşer” gerekçesiyle iptal etmiştir.<sup>465</sup> Bu gelişmenin hemen ardından Cumhuriyet Senatosu başkanlık divanı seçimleri yenilenerek, yeni seçim bağımsızların da divanda güçleri oranında temsilini sağlayacak bir esasa göre yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararının, anayasanın siyasi parti gruplarının meclis divanlarında güçleri oranında temsil edilmesi yönündeki kuralına açıklık getirdiği, bu kuralın, bağımsızların meclis divanlarında temsilinin önlenmesi biçiminde yorumlanamayacağını gösterdiği ileri sürülmüştür.<sup>466</sup>

Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı, içtüzüğünün 3. maddesi gereğince 1 başkan, 3 başkanvekili, en az ikisi Genel Kurulda bulunmak üzere 6 divan katibi ve 3 idare amirinden kurulmaktadır. Meclis başkanları, kendi meclislerince üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ve gizli oyla ikişer yıl için seçilmektedirler. İlk iki

---

<sup>464</sup> Bahri Savcı, “Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı Seçimleri Üzerindeki Anlaşmazlıklar” **AÜSBF Dergisi**, C.XVII, 1962, Sayı 3-4, s. 139-143.

<sup>465</sup> **AYMK**, E.1973/43-K.1973/39, k.t. 25.11.1973.

<sup>466</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.398, 1977, s. 34.

oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilmektedir. Siyasal parti grupları aday gösterememektedirler.<sup>467</sup>

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü 4. maddesine göre, Anayasanın 84. maddesi hükümlerine göre başkanlık seçimi yapıldıktan sonraki oturumda, başkanvekilleri, idare amirleri ve divan katiplerinin seçimi gizli oyla ve salt çoğunlukla bir yıl süre için ayrı ayrı yapılmaktadır.

Başkanlar ve başkanvekilleri üyesi buldukları siyasi partilerin veya siyasi parti gruplarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin içindeki veya dışındaki faaliyetlerine ve görevlerinin yerine getirilmesi gereken haller dışında, meclis tartışmalarına katılamamakta ve oy kullanamamaktadırlar (AY. md. 84/3). Maddenin düzenlenmesiyle güdülen amaç, başkan ve başkanvekillerinin tarafsızlığını ve bunun sonucu olarak görev ve yetkilerini kullanırken hukuka uygun davranmalarını sağlamaktır. Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünün 9. maddesi gereğince, başkanvekillerinin TBMM başkanına vekaleten üstlendiği görevleri yaparken TBMM Başkanının tabi olduğu rejime girdikleri konusunda herhangi bir şüphe bulunmamaktadır. Başkanvekillerinin tarafsızlığı hususunda akla gelebilecek soru, TBMM Başkanı için anayasada öngörülen meclis tartışmalarına katılma yasağının, eylemli olarak Genel Kurula başkanlık etmeyen bir başkanvekili için de geçerli olup olmadığı sorusudur.<sup>468</sup>

Nitekim Cumhuriyet Senatosunun 34 üyesinin, başkanvekillerinin Cumhuriyet Senato'da tartışmalara katılamayacaklarına ilişkin 24/3/1970 günlü Cumhuriyet Senatosu Kararının, bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu ve Anayasa'ya aykırı bulunduğu iddiasıyla açtıkları iptal davası sonucunda, Anayasa Mahkemesi birleşime başkanlık etmeyen başkanvekillerinin meclis tartışmalarına katılma gibi yasama organı üyesi olmalarından kaynaklanan hak ve yetkilerini

---

<sup>467</sup> Cumhuriyet Senatosu başkanlığı için 1961–1980 yılları arasında 10 seçim yapılmış, bu seçimler sonucunda Suat Hayri Ürgüplü 28.10.1961–1.11.1963 yılları arasında, Enver Aka 6.11.1963–1.11.1965 yılları arasında, İbrahim Şevki Atasagun üç defa seçilerek 2.12.1965–1.11.1970 ve Tekin Arıburun, 6 defa seçilerek 19.11.1970–14.6.1977 yılları arasında, Sırrı Atalay 16.6.1977–14.10.1979 ve İhsan Sabri Çağlayangil 6.11.1979–12.9.1980 yılları arasında Cumhuriyet Senatosu başkanlığı yapmışlardır. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/biyog/cumsenbs.htm>

<sup>468</sup> Şeref İba, **Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 soruda)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 159

kullanma olanağından yoksun bırakmanın Anayasa'nın 88, 89, 90 ve 91. maddeleriyle bağdaşmayacağını ifade etmiştir.<sup>469</sup>

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 5. maddesine göre, Başkanlık Divanına bir siyasi partinin adayı olarak seçilen üye mensup olduğu partiden ayrılır ya da çıkarılırsa divandaki görevinden de 15 gün içinde çekilmek zorundadır. Ayrıca, bir siyasi parti kontenjanına dahil olmaksızın başkanlık divanına seçilmiş olan üye de, herhangi bir siyasi partiye girdiği takdirde divandaki görevinden 15 gün içinde çekilmek zorundadır.

Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı'nın görevleri, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 6. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantıları'nın öngörüldüğü hallerde, Millet Meclisi Başkanının Cumhuriyet Senatosu Başkanıyla tespit edeceği birleşik toplantılarının gününü, saatini ve gündemini Genel Kurul'a duyurmak, Cumhuriyet Senatosu'nun idari örgütünde çalışanlar hakkında gerekli yasal işlemleri yapmak, izin işlerine bakmak ve gündemi tespit etmek, üyeler hakkında tüzük hükümlerini uygulamak, Cumhuriyet Senatosu Bütçesini ve Kesin Hesaplarını düzenlemek, divan üyeleri hakkında tek başına üzerlerine aldıkları işlerden dolayı yapılacak itiraz ve şikayetleri divana mensup üye sayısının üçte iki çoğunluğuyla inceleyip karara bağlamak, genel kurulda yapılacak yoklamalarda veya seçimlerde önemli yanlışlıklar olduğu birleşimden sonra anlaşılırsa, düzeltmek için gerekli önlemleri almak, yasaların ve içtüzüğün emrettiği ya da başkanın vereceği diğer hususlar hakkında karar vermek olarak belirlenmiştir.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 7. maddesi de başkanın görevlerini düzenlemiştir. Cumhuriyet Senatosu'nu temsil etmek ve onu toplantıya çağırarak, divana başkanlık etmek, birleşimi açmak, görüşmeleri idare etmek ve oylama sonuçlarını ilan etmek, tutanakların yayınlanmasını sağlamak, divan kararlarını uygulamak, Anayasanın 100. maddesine göre cumhurbaşkanının yurt dışına çıkma ve hastalık gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya bir başka sebeple cumhurbaşkanı makamının boşalması halinde de, yenisi seçilinceye kadar Cumhurbaşkanına vekalet etmek, Cumhuriyet Senatosu Başkanı'nın görevleri arasında yer almaktadır.

---

<sup>469</sup> **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, E.1970/32, K.1971/22 , k.t. 23.2.1971, C.9, s. 331.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 10. maddesi de divan katiplerinin görevlerini düzenlemiştir. Açık oturumlara ait tutanakların yazılmasına nezaret etmek ve gizli oturumların tutanaklarını yazmak, tutanak özetini düzenlemek ve bunları imzalamak, başkanlık divanı tutanaklarını kaleme almak, tutanakları, önermeleri ve Genel Kurul'da okunacak evrakı okumak, yoklama yapmak, söz alan üyelerin adlarını not etmek, oyları saymak ve sıralamak divan katiplerinin görevleri arasında yer almaktadır.

Başkanlık Divanı unsurlarının sonuncusu olan idare amirlerinin görevleriyle ilgili düzenleme de söz konusu içtüzüğün 11. maddesinde hükme bağlanmıştır. Bu görevlerin başlıcaları, Cumhuriyet Senatosu binalarıyla araç ve gereçlerine özen göstererek bunlara ait defterlerin tutulmasını sağlamak, tören ve ağırlamaları başkanın talimatlarına uygun olarak gerçekleştirmek, kolluk görevlilerini denetlemek, harcamaların yapılmasını ve hizmetlilerin çalışmalarını izlemek, Senato bütçesini hazırlamak, başkanın yürütme organı olarak görev yapmaktır.

### **3.a.1. 4. Cumhuriyet Senatosu'nda Gruplar**

Cumhuriyet Senatosu'nda gruplarla<sup>470</sup> ilgili düzenlemelere Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 14, 15 ve 16. maddelerinde yer verilmiştir. Cumhuriyet Senatosu'nda en az 10 üyesi<sup>471</sup> bulunan tüm siyasi partiler Senato çalışmalarıyla ilgili faaliyetlerde bulunmak üzere gruplar oluşturabilmektedirler. Hiçbir siyasi partiye mensup olmayan üyeler de, anayasanın özellikle siyasi parti gruplarına tanıdığı haklara sahip olmamak koşuluyla kendi aralarında gruplar oluşturabilmektedirler. Özel, yerel ya da mesleki çıkarları savunmak amacıyla grup kurulamamaktadır (İçtüzük md.14). Siyasi parti grupları her toplantı yılının başından itibaren bir hafta içinde kendi Yönetim Kurulu üyeleriyle başkanlarının ve başkanvekillerinin ad ve soyadlarını Senato Başkanlığı'na yazı ile bildirirler (İçtüzük, md.15). Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülecek kanun tasarı ve teklifleri için siyasi partilerin Cumhuriyet Senatosu ve

---

<sup>470</sup>12 Eylül 1980 tarihi itibarıyla Cumhuriyet Senatosu'nda toplam dört grup bulunmaktaydı. Bunlardan ikisi siyasi parti grupları (Adalet Partisi ve Cumhuriyet Halk Partisi) ve iki de Kontenjan ve Milli Birlik Grubu olmak üzere siyasi parti kökenli olmayan gruplardı. Bkz. Mehmet Pantül-Bekir Sıtkı Yalçın, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Birinci Basım, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982, s. 134.

<sup>471</sup>1961 Anayasası'nın 85. maddesinin 2. fıkrasında, siyasi parti gruplarının en az on üyeden meydana geleceği ve siyasi parti gruplarının, meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenleneceğini hükme bağlanmıştır.

Millet Meclisi ortak gruplarında alınan prensip kararlarında üyeler bağımsızdırlar, yani o siyasi partinin kararı Cumhuriyet Senatosu Grup üyelerini bağlamaz (İçtüzük md. 16). Bu düzenlemenin aynı meclis üyeliğinin aynı parti üyeliğine üstün tutulmasının ilginç bir örneği olarak kabul edilebileceği ve ikinci meclis olmanın Cumhuriyet Senatosu'nda yarattığı duyarlılığın açık bir kanıtı olduğu ileri sürülmüştür.<sup>472</sup>

### **3.a.1. 5. Cumhuriyet Senatosu'nda Komisyonlar**

1961 Anayasası'nın 64. maddesinde ifade edildiği gibi, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak TBMM'nin başta gelen yetkileri arasında yer almaktadır. Kanun teklif etme yetkisi, Anayasanın 91. maddesine göre, Bakanlar Kuruluna ve TBMM üyelerine aittir. Bakanlar Kurulu'nun hazırladığı kanun tasarıları her iki meclisin başkanlığına, TBMM üyelerinin kanun teklifleri ise bağlı oldukları meclis başkanlığına sunulmaktadır.<sup>473</sup> Kanun tasarı veya teklifleri, komisyonlarda incelenerek olgunlaştırılmaktadır. Bir kanun tasarı veya teklifinin yasama meclislerinin komisyonlarında incelenmesi, bunun meclislerin genel kurullarında daha süratli görülmesini ve bilgi sahibi kimselerin ihtisasa ilişkin konuları doğru ve açık bir biçimde değerlendirip hazırlamasını sağlayacaktır. Komisyonlar, yasama meclislerinin genel kurul görüşmelerine temel olacak metni hazırlamak amacıyla ön çalışmalar yaparlar. Böylece meclis genel kurullarının yerinde ve isabetli kararlar alabilmeleri, belli bir kanun konusunun daha önceden, uzman sayılan parlamento üyelerinin o konuyu aydınlığa kavuşturmalarıyla gerçekleşebilecektir.<sup>474</sup> TBMM'yi oluşturan meclislerden birinin 450, diğerinin ise 184 üyeden oluşması kalabalık kurulların, hem çalışmalarını daha etkili kılmak ve hem de uzmanlık bakımından çeşitli işleri hakkıyla başarmalarını sağlamak amacıyla komisyonlar halinde çalışmayı zorunlu hale getirmektedir.

Komisyonların çalışmaları ile ilgili düzenlemeler Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 26. maddesi ile 43. maddesi arasında düzenlenmiştir. Komisyonlar

---

<sup>472</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.398, 1977, s. 35.

<sup>473</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası II**, İstanbul, Hüsnütabiat Matbaası, 1966, s. 147.

<sup>474</sup> Tuncer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara, AÜHF Yayınları, 1965, s. 7- 12.

kendilerine başkanlıkça havale edilen işleri 48 saat sonra görüşmeye başlarlar (İçtüzük md. 28). Görüşmeler açıktır; ancak bazı hallerde gizli oturum yapılabilir. Bu oturumlara teklif sahipleri de katılabilirler (İçtüzük md. 30). Komisyonlar üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve mevcudun salt çoğunluğuyla karar verirler (İçtüzük md. 29). Cumhuriyet Senatosu'nda komisyonların çalışma süresi en fazla 1,5 ay ile sınırlıdır. Eğer Millet Meclisi Komisyonlarında teklif ya da tasarı 1,5 aydan daha az bir sürede sonuçlandırılmışsa, Cumhuriyet Senatosu Komisyonları da çalışmalarını aynı sürede bitirmek zorundadır. Bu süre içerisinde sonuçlandırılmazsa, önceki uzmanlık komisyonu metni; yoksa Millet Meclisi metni aynen kabul edilmiş sayılır (İçtüzük md. 36). Komisyon toplantıları sonunda, Komisyonun görüşünü yansıtan bir rapor hazırlanır. Bu raporu Başkan, Sözcü ve Katip ile görüşmelerde hazır bulunmuş olan üyeler imza eder. Raporlar Senato Başkanlığına verilir (İçtüzük md. 43). Başkanlık divanı bu raporları bastırarak üyelere dağıtır. Basılıp dağıtılmayan raporlar Genel Kurulda görüşülemez. Tasarı ve teklifleri Genel kurulda ilgili komisyon savunur. Aynı tasarı ya da teklif hakkında birden fazla Komisyonla görüşme yapılmış ve rapor düzenlenmiş ise, o komisyonlar, gerektiğinde, yalnız kendilerine ait olan madde ve kısımları savunurlar (İçtüzük md. 35).

Anayasa'da kanun tasarı veya tekliflerinin zorunlu olarak ilgili komisyonda inceleneceğini belirten bir kural yoktur. Bu zorunluluk sadece, Anayasanın 92. maddesinin 5. fıkrasında belirtilen Karma Komisyon ile 94. maddenin 2. fıkrasındaki Bütçe Karma Komisyonu bakımından mevcuttur.

Anayasanın 92. maddesi; Millet Meclisinin, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsememesi halinde her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelere oluşacak bir Karma Komisyon kurulacağını hükme bağlamıştır. Bu komisyonun görevi, iki meclis arasında gidip gelen yasa tasarısını görüşüp bir metin hazırlamaktır.

Anayasanın 94. maddesinde öngörülen ve Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan genel ve katma bütçe tasarılarını inceleyip kabul etmek üzere 35 milletvekili ile 15 Cumhuriyet Senatosu üyesinden oluşan anayasanın öngördüğü bir değer komisyon olan Bütçe Komisyonu'nun kuruluşunda iktidar grubuna ya da

gruplarına en az 30 üye verilmek koşuluyla siyasal parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsil edilmesi göz önünde bulundurulur.

Anayasanın doğrudan doğruya öngördüğü iki komisyona karşılık yasama meclislerindeki komisyonlardan “dolaylı” bir şekilde söz eden hükümler de bulunmaktadır. Üyelerin kendi tekliflerini her iki meclisin ilgili komisyonlarında savunabileceklerini belirten 92. maddenin 2. fıkrasıyla kanun metninin Cumhuriyet Senatosu’nda karara bağlanacağı, sürenin hesaplanmasında uyulacak esasları belirten 92. maddenin 10. fıkrasında Millet Meclisi Komisyonlarından söz eden hükümler bu kapsamda örnek teşkil etmektedir. Bununla birlikte, söz konusu hükümler komisyonların yasama meclisi üyelerinden kurulmasının ve onların ayrılmaz bir parçası oluşunun pozitif dayanakları olarak kabul edilebilir niteliktedir. Tekliflerin muhakkak bir komisyonda incelenmesi zorunluluğunu ortaya koyan 91. maddenin 2. fıkrasındaki hüküm ve 92. maddenin 5. fıkrasındaki “her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden bir karma komisyon kurulacağı” hükmü, komisyonların yasama faaliyetinde olmazsa olmaz bir unsur olduklarını açıkça ifade etmektedir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi’nin de yetkili komisyondan geçmeksizin kabul edilmiş bir kanun tasarısının iptal nedeni olacak bir şekil eksikliği ile malul sayılması gerektiği sonucuna varılabileceği yönünde bir değerlendirmesi bulunmaktadır.<sup>475</sup>

Anayasada ve meclislerin içtüzüklerinde yer almayan, ancak yasalarla kurulmuş komisyonlar da bulunmaktadır. Anayasanın 129. maddesinde yer alan “..... Planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerinin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir” ifadesine dayanılarak hazırlanan 16 Ekim 1962 günlü ve 77. sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun’la kurulan TBMM Plan Karma Komisyonu, Anayasanın 62. maddesindeki “Vatandaşlar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile başvurma hakkına sahiptir.” hükmüne dayanılarak hazırlanan 26 Aralık 1962 günlü 140 sayılı Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Dilekçe ile Başvuruları ve Dilekçelerin İncelenmesi ile Karara Bağlanması ve Düzenlenmesine

---

<sup>475</sup> **AYMK**, E:1964/26, K: 1966/1 ve k.t. 13.1.1966.



Dair Kanun'la Kurulan Dilekçe Karma Komisyonu, 15 Mart 1977 günlü 2084 Sayılı Kanunla değişik 22 Ocak 1976 günlü 1934 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Kitaplığı Kanunu ile Kurulan Kitaplık Karma Komisyonu ve 12 Mayıs 1964 günlü 468 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 1. maddesine göre kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu sözkonusu komisyonlar arasında yer almaktadır.

Meclislerin, çalışmalarını kendi yapacakları içtüzüğe göre yürüteceklerini öngören Anayasanın 85. maddesi uyarınca hazırlanan içtüzüklere göre oluşturulan diğer komisyonlar “İçtüzük hükümlerine göre kurulan komisyonlar” başlığı altında ele alınabilir. Cumhuriyet Senatosu her iki yılda bir başkanlık seçimlerinden sonra ilk birleşimde, görevleri iki yıl devam edecek ve üyeleri Genel Kurulca gizli oyla seçilecek bu komisyonları kurar. Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünün 17. maddesi, içtüzüğe göre kurulacak komisyonları Görevleri Bütün Kamu Faaliyetleri ile ilgili Komisyonlar, Cumhuriyet Senatosu Faaliyetleriyle ilgili Komisyonlar ve Belli Kamu Faaliyetleriyle ilgili Komisyonlar olarak belirlemiştir. Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu tarafından mevcut komisyonlardan bazıları kaldırılabilir, komisyonların üye sayısı değiştirilebileceği gibi, bu komisyondan başka komisyonlar da kurulabilmektedir.

Cumhuriyet Senatosu siyasal parti gruplarının Başkan ve Başkanvekilleri komisyonlardan görev almaya zorlanamazlar. Bir Cumhuriyet Senatosu üyesi, ikiden fazla sürekli komisyonda yer alamaz. Plan Komisyonu üyeleri ile Dilekçe Karma Komisyonu üyeleri başka bir komisyona üye seçilemezler. Karma Komisyonların hemen hepsinde Millet Meclisinin ağırlıkta olduğu görülmektedir.

### **3.a.1. 6. Cumhuriyet Senatosu Danışma Kurulu**

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 13. maddesine göre, Başkanlık Divanı, divan ve komisyonların seçimlerinden evvel oranları, adayları ve seçim gününü, grupların anlaşmalarını gerektiren önemli konuları, gerekli görülen diğer hususları görüşüp kararlaştırmak ve Başkanlık Divanı ile birlikte toplanmak üzere Cumhuriyet Senatosu'nda bulunan grup temsilcilerinin katılacağı bir Danışma Kurulu oluşturmaktadır. Kurul, Cumhuriyet Senatosu Başkanı'nın veya bulunmadığı

zamanlarda başkanvekillerinden birinin başkanlığında en az ayda bir defa ve gerektiğinde olağanüstü toplanmaktadır. Söz konusu Kurul, başkanlık divanının en yakın danışma organıdır.

### **3.a.1.7. Cumhuriyet Senatosunda Toplantı Usulü**

1961 Anayasanın 83. maddesinde, meclislerin olağan ve olağanüstü toplanmaları düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre meclislerin her yıl Kasım ayının ilk günü çağrısız olarak toplanması durumuna “olağan toplantı” denmektedir. Yasama yılı 1 Kasım’da başlayıp 3 Ekim’de son bulmaktadır. 83. maddenin 3. fıkrası “olağanüstü toplantı” kavramına ilişkindir. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi ara verme veya tatil sırasında doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulu’nun istemi üzerine, cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılmaktadır. Meclis başkanları da kendi meclislerini doğrudan doğruya veya üyelerinin beşte birinin istemi üzerine, olağanüstü toplantıya çağırabilmektedirler. Meclislerden birinin olağanüstü toplantıya çağırılması halinde, diğeri de kendiliğinden toplanmaktadır.

Bir meclisin yenilenmesini sağlayan iki seçim arasındaki süreye yani yasama meclisinin, genel seçimleri izleyen ilk toplantı tarihinden görevin son bulduğu zamana kadar geçen süreye “dönem” denmektedir. Millet Meclisinin iki genel seçimi arasındaki süresi anayasa uyarınca uzatılmadığı veya seçimler yenilenmediği takdirde 4 yıl olarak belirlenmiştir. Ancak Cumhuriyet Senatosu belli bir anda oluşma, belli bir süre sonra tümüyle ortadan yok olma ve yeniden kurulma durumunda değildir; süreklilik taşıyan bir kurumdur. Cumhuriyet Senatosu üyeleri her ne kadar 6 yıllık bir süre için seçilirlerse de, 113 üyesinin her iki yılda bir yenilenmesi gerekmektedir. Bu bakımdan Cumhuriyet Senatosunda dönemin ne zaman başlayıp ne zaman sona erdiği kesinlik taşımamaktadır. Bu durumun milletvekilleri genel seçimleriyle sınırlanan dört yıllık süreye mi yoksa üyeliğin olağan süresi olan altı yıllık süreye mi dönem deneceği sorusunu daha da tartışmalı hale getirdiği, zamanla Cumhuriyet Senatosu ile ilgili olarak “dönem” teriminin giderek kullanılmaz hale geldiği, örnek vermek gerekirse, Cumhuriyet senatosu içtüzüğünde “toplantı”, “birleşim”, “oturum” terimlerinden söz edilirken; “dönem” den söz edilmediği, aynı şekilde anayasanın da, Millet Meclisinin seçim

döneminden söz ederken Cumhuriyet Senatosu için böyle bir terim kullanmadığı ileri sürülmüştür.<sup>476</sup>

Bir yasama yılı içinde belirli günlerde gerçekleştirilen Meclis toplantılarına “birleşim” adı verilmektedir. TBMM’nin toplantı düzeni açısından “oturum” en küçük toplantı birimidir. Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünün 1. maddesinin son fıkrasında “oturum” her birleşimin dinlenme veya başka sebeplerle aralanan kısımlarından biri olarak tanımlanmaktadır.<sup>477</sup>

Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi ve TBMM birleşik toplantılarında görüşmelerin başlayabilmesi için birleşimin açılmış olması gerekmektedir. Birleşimin başlayabilmesi için de toplantı yeter sayısının bulunması şarttır. Anayasanın 86. maddesine göre, bu yeter sayı Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi için üye tamsayısının salt çoğunluğudur. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantısının açılabilmesi için ise her iki meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun bulunması gerekmektedir. Çoğunluğun bulunup bulunmadığına Başkanlık Divanı tarafından karar verilmektedir. Başkanlık Divanı’nın bu konuda kuşkuya düşmesi halinde veya on üyenin ayağa kalmak veya önerge vermek suretiyle çoğunluğun bulunmadığını ileri sürmesi halinde yoklama yapılmaktadır. Yoklama sonucunda, üye tam sayısının salt çoğunluğunun bulunmadığı ortaya çıkarsa, oturum en geç bir saat sonrasına ertelenebilir. Bir saat sonra yapılan oturumda da toplantı yeter sayısı sağlanamazsa, birleşim kapatılmaktadır.

Anayasanın 83. maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatil süresinin yılda beş ayı geçemeyeceğini belirtmiştir. Tatilin ne zaman başlayacağı ve tarihi kimin saptayacağı hususunda bir açıklık olmamakla birlikte tatil kararının her iki mecliste de ayrı ayrı alınması, ancak aynı gün başlayıp aynı gün bitmesi zorunludur. 1961 Anayasası “araverme” kurumunu kabul etmiştir. Söz konusu kurumun varlığı, iki meclisin aynı zamanlarda toplanacakları yolundaki genel kuralı bir ölçüde yumuşatmıştır. Araverme 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü<sup>478</sup>’nde tanımlanmıştır. Söz konusu içtüzüğün 5. maddesinde “tatil” in iki meclisin çalışmalarını birlikte

<sup>476</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.398, 1977, s. 31.

<sup>477</sup> Seref İba, “TBMM’nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt 59, Sayı 3, 2004, s. 112.

<sup>478</sup> **Millet Meclisi İçtüzüğü**, 2. Baskı, Ankara, TBMM Basımevi, 5 Mart 1973.

kesmeleri biçiminde düzenlendiği, bununla birlikte 6. maddede “araverme”nin sadece Millet Meclisi’nin on beş günü geçmemek üzere çalışmalarını erteleme biçiminde tanımlandığı, böylece iki meclisin ayrı zamanlarda kısa dinlenmelere gidebileceklerinin öngörülebileceği ileri sürülmüştür.<sup>479</sup>

### **3.a.2. Cumhuriyet Senatosu’nun Görev ve Yetkileri**

#### **3.a.2.1. Yalnız Başına Kullandığı Yetkiler**

##### **3.a.2.1.1. Cumhuriyet Senatosu’nda Soru**

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin denetim yollarından soru, ilk olarak 1924 Anayasası’nın 22. maddesinde “Soru, gensoru ve meclis soruşturması meclisin yetkilerinden olup bunların nasıl yapılacağı içtüzükte gösterilir.” şeklinde düzenlenmiştir. 1961 Anayasasının 88. maddesinde soru yetkisi hakkında herhangi bir tanım yapılmamış olmakla beraber, Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünün 117. maddesi soruyu “belirli bir husus hakkında bilgi istemekten ibarettir.” olarak tanımlamıştır.

Bilgi edinme araçlarından biri olan soru, hiç kuşkusuz hükümetin veya bakanlardan birinin uyarılması bakımından önemli rol oynayan siyasi bir denetim şekli olarak kabul edilmektedir. Bu denetimin, iktidarı kullanan hükümetten somut bilgi almak ve konuyu hem hükümetin hem de kamuoyunun bilgisine sunarak sorunları gidermeye yönelik olduğu, ayrıca, sorunun kamuoyunda tartışma zemini oluşturulmasını, hükümetin aksayan yönlerinin ortaya konulmasını, böylece iktidarın kendisine ve politikalarına şekil vermesini sağladığı ileri sürülmektedir.<sup>480</sup>

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü “soru” ya ilişkin hükümlerini 117-125, maddelerde düzenlemiştir. Cumhuriyet Senatosu üyeleri, hükümet adına yazılı veya sözlü olarak cevaplandırılması isteğiyle başbakan dan veya bakanlardan soru sorabilmektedirler. Cevap, gerek yazılı ve gerekse sözlü olarak istensin, soru her halde yazılı olarak sorulmaktadır (İçtüzük md. 117). Soru tek imzalı olup, birkaç üye tarafından aynı mahiyette verilmiş olan soru önergelerine ilgili bakan birlikte cevap verebilmektedir (İçtüzük md. 118). Soru önergeleri, Cumhuriyet Senatosu

---

<sup>479</sup> Eroğul, **age**, s. 31.

<sup>480</sup> Mahmut Bülbül, “TBMM’nin Bilgi Edinme Yollarından Sözlü Soru Önergelerinin Cevaplandırılması” **Yasama Dergisi**, Sayı 3, Ekim-Kasım-Aralık, 2006, s. 2.

Başkanlığı'na sunulmaktadır (İçtüzük md. 119). Yazılı soruya 15 gün içinde cevap verilmesi gerekmektedir (İçtüzük md. 120). Soruya sözlü cevap istenmişse, soru başkanlık yazısının bakanlığa gönderilmesinden sonraki üçüncü birleşim gündemine alınmaktadır (İçtüzük md. 121). Bakan kamu yararı düşüncesiyle veya gerekli bilgilerin elde edilmesi için soru cevabının bir ayı geçmemek üzere belli bir zaman geciktirilmesini kürsüden isteyebilmektedir. İsteğin kabul veya reddi Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu'nca görüşmesiz ve işaret oyuyla kararlaştırılmaktadır (İçtüzük md. 122). Soruya cevap verecek bakan Senato'da hazır olduğu halde soru sahibi hazır bulunmazsa bir defaya mahsus olmak üzere soru gelecek birleşime bırakılmaktadır. Soruya cevap verecek bakan hazır olduğu halde soru sahibi yine hazır bulunmazsa soru yazılı soruya çevrilmektedir (İçtüzük md. 124).<sup>481</sup>

### **3.a.2.1.2. Cumhuriyet Senatosunda Genel Görüşme**

“Genel Görüşme” kurumu açıkça 1961 Anayasasının 88. maddesinde TBMM'nin denetim yollarından biri olarak öngörülmüştür.

Genel görüşme Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 127. maddesinde, hükümetin veya bir bakanın siyasal icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesi olarak tanımlanmıştır.

Genel görüşme en az beş üyenin imzalayarak Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı'na verecekleri bir önerge ile istenmekte; verildiği günden sonraki ilk gündeme alınmaktadır. Öncelikle önerge sahiplerinden biri dinlenmekte, sonra da lehte ve aleyhte birer üyeye söz verilmektedir. Genel görüşme açılmasının kabul veya reddi işaret oyuyla verilmektedir. Genel görüşme açılmasına Cumhuriyet Senatosu'nca karar verilmesi halinde başkan önergeyi derhal bakanlar kuruluna bildirmektedir. Bakan veya bakanlar kurulu önergenin gönderildiği günü izleyen üç birleşimden birini genel görüşme günü olarak seçebilmektedir (İçtüzük md. 128). En az üç üyenin konuşmasından sonra bakanlar kurulu söz almakta ve görüşme diğer üyelerin de katılımıyla devam etmektedir (İçtüzük md. 129).

---

<sup>481</sup> 26 Ekim 1961 tarihinden 11 Ağustos 1980 tarihine kadar Cumhuriyet Senatosu üyeleri tarafından Başkanlığına toplamda 2744 sözlü ve yazılı soru verilmiştir. Bunların 2362 tanesi sonuçlandırılmış, 191 tanesi çeşitli sebeplerle işlemde kaldırmış, 14 tanesi sonuçlandırılmamış ve 2 tanesi de gelen kağıtlarda kalmıştır. Toplam sorulardan 2049 adedi yazılı, 695 adedi yazılı, 695 adedi ise sözlü olarak yöneltilmiş, yazılı soruların 1961 tanesi, sözlü soruların 401 tanesi cevaplandırılmıştır. Bkz. Mehmet Pantül-Bekir Sıtkı Yalçın, **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Birinci Basım, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982, s.161.

Cumhuriyet Senatosu'na güvenoyu yetkisi tanınmamış olmakla beraber, hükümet programının okunmasından sonra tayin edilen günde program üzerinde görüşme açılmaktadır. Grup sözcüleri ve üyeler program üzerindeki görüşlerini ifade etmektedirler. Başbakanın bunlara vereceği cevapla görüşme sona ermektedir (İçtüzük md. 130).

Cumhuriyet Senatosu üyeleri hükümeti iç ve dış politikaya ilişkin konular hakkında açıklama yapmaya davet eden önergeler verebilmektedirler. Hükümetin açıklamasından sonra önerge sahiplerinden birisine ve grup sözcülerine söz verilmektedir (İçtüzük md. 131). İç ve dış politikaya ilişkin konularda hükümetin gündem dışı olarak kendiliğinden Cumhuriyet Senatosu'na bilgi vermesi mümkündür (İçtüzük md. 132).

Maddelerin yorumlanmasıyla ortaya çıkacağı gibi, genel görüşme kurumunun işletilmesi yoluyla yürütmenin siyasal sorumluluğuna yol açacak herhangi bir yola gidilememektedir. Nitelik ve amacı itibarıyla denetim yollarından biri olan "soru"nun daha genişletilmiş bir şekli olarak kabul edilebilecek olan genel görüşme kurumunun amacının, belirli bir konuda meclislerden birinin ve bunun sonucunda kamuoyunun, yürütme tarafından aydınlatılmasının sağlanması olduğu ifade edilebilir.

26.10.1961 ile 11.9.1980 tarihleri arasında Cumhuriyet Senatosu'na iletilen 32 genel görüşme önergesinin 11'i reddedilmiş, 5 tanesi geri alınmış; bununla birlikte 16 tanesi sonuçlanmıştır. Kalkınmada tarımın yeri, işsizlik, dış siyaset, Kıbrıs, öğretmenlere karşı baskı ve saldırılar, devlet memurları yasalarının uygulanmasından doğan aksaklıklar gibi belirli dönemlerde kamuoyunu ilgilendiren en önemli ülke sorunları Cumhuriyet Senatosunca iletilen öneriler doğrultusunda genel görüşmelere konu olmuştur.<sup>482</sup>

Cumhuriyet Senatosu'nun yaptığı genel görüşmeler sonucunda yürütme organı, kamuoyunu ilgilendiren pek çok hassas konu ile ilgili açıklamada bulunmak zorunda bırakılmıştır. Bu anlamda ikinci meclisin sözkonusu kurumu işletmek açısından oldukça işlevsel bir rol oynadığını ileri sürmek mümkündür.

---

<sup>482</sup> Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, C.44 ve devamı.

### 3.a.2.1.3. Cumhuriyet Senatosunda Meclis Araştırması

1924 Anayasası'nın 22. maddesinde hükme bağlanan "meclis tahkikatı" hem meclis soruşturması ve hem de meclis araştırmasını içerirken, 1961 Anayasası ile bu iki kurum birbirinden ayrılmış ve meclis araştırması kurumu 1961 Anayasasının 88. maddesinin 2. fıkrasında "belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan inceleme" olarak tanımlanmıştır. Böylece Türk hukukunda ilk kez bir Anayasa kuralı ile meclis araştırmasına, meclis soruşturması dışında ayrıca yer verilmiş olmaktadır.<sup>483</sup>

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü de söz konusu kurumu "Cumhuriyet Senatosu Araştırması" başlığı altında 133 ile 138. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Bütün Senato üyeleri ve komisyonlar terek teker araştırma isteme yetkisine sahip olduğundan (İçtüzük md. 134), bu anlamda meclis araştırması en az beş üyenin imzasının gerektiği genel görüşmeden ayrılmaktadır.<sup>484</sup> Üyeler veya komisyonların başkanlığa bir yazı ile yönelttikleri araştırma yapılması yönündeki istek, başkanlıkça Genel Kurul'a sunulmakta ve hükümete bildirilmektedir. Araştırma isteği Genel Kurul'da okunmasını izleyen ikinci birleşimin gündemine alınmaktadır (İçtüzük md. 134).

Araştırmaya ilişkin görüşmede, önce önergeyi verenler, sonra hükümet adına konuşacak bakan dinlenmektedir. Sonuçta Araştırma Komisyonu kurulup kurulmamasına işaret oyuyla karar verilmektedir. Araştırma komisyonu Genel Kurulca seçilecek en az üç üyeden kurulur veya mevcut komisyonlardan biri bu işle görevlendirilmektedir (İçtüzük md. 135). Araştırma Komisyonu'nun süresi iki aydır; fakat bu süre uzatılıp kısaltılabilmektedir (İçtüzük md. 136). Araştırma Komisyonu gerektiğinde herkesten bilgi alabilmektedir (İçtüzük md. 137). Bir meclis araştırması komisyonunun gerçekten de incelemekte olduğu bir konuda üçüncü kişilerin bilgilerine başvurması gerekebilir. Bununla birlikte yasama organınca gerekli olan bilgilerin üçüncü kişilerce araştırma komisyonuna verilmemesi halinde ne olacağı konusu bir sorun olarak ortaya çıkabilir. İşte böyle bir durumla karşı karşıya kalınması halinde, yasama organının bu kişilere herhangi bir baskı uygulaması ve

<sup>483</sup> Erdal Onar, **Meclis Araştırması**, Ankara, AÜHF Yayınları No. 419, 1977, s. 74.

<sup>484</sup> Cumhuriyet Senatosu'nda üyelerin yanı sıra, komisyonların da araştırma işleminde bulunmaları mümkündür. Ancak Cumhuriyet Senatosu'nun birinci toplantı yılından on dördüncü toplantı yılının sonuna kadar geçen on dört yıllık uygulamada, herhangi bir komisyonun Cumhuriyet Senatosu Araştırması istediği görülmemiştir. Bkz. Onar, **age**, s. 90.

hatta zorla getirtme yoluna gitmesinin mümkün olamayacağı, belgelere el koyamayacağı, çünkü kuvvetler ayrılığı prensibi gereği yargısal nitelikteki bu tür yetkilerin ancak yargı organlarınca kullanılabilceği, bu nedenle araştırma komisyonunun, gerekli bilgiyi vermektan çekinip, gelmeyen kişileri zorla getirtme ve belgelere el koyma işini doğrudan doğruya kendisinin veya temsilcisi bulunduğu yasama organının yapamaması gerektiği, araştırma komisyonunun böyle bir durumda yargı organının yardımını istemesi gerektiği ileri sürölmektedir.<sup>485</sup>

Cumhuriyet Senatosu İttüzüğü'nün 138. maddesi "Komisyonu hazırladığı rapor, Başkanlığa verilişinden itibaren üç birleşim içinde gündeme alınır ve üzerinde görüşme açılır" demektedir. Gerçekten de Araştırma Komisyonunun raporu meclise intikal ettiğinde, bunun üzerinde bir görüşme açılması doğal bir sonuçtur; çünkü raporda belirtilen hususların değerlendirmesini yapacak olan meclistir. Bununla birlikte, Meclis, Komisyon raporunda ileri sürölen önerilerle bağlı değildir. Bu sebeple, yasama organı, komisyonun hazırladığı raporun eksik olduğunu düşünmesi halinde, sözkonusu raporu tamamlanmak üzere komisyona geri gönderilebilecektir. Zira komisyon, araştırmayı meclis adına, onun temsilcisi olarak yürötmektedir.

1961 Anayasası ile getirilmiş olan meclis araştırması, hem hükümetin denetiminde kullanılacak bilgileri saptamaya yönelik siyasal araştırmayı hem de ileride çıkarılması düşünölen bir kanun için gerekli bilgileri toplayıp, o konuyu aydınlatmaya yönelik yasama araştırmasını ihtiva etmektedir.<sup>486</sup> Nitekim Cumhuriyet Senatosu'nda kanunla düzenlenmesi düşünölen bazı konularla ilgili araştırma önergeleri verilmiştir. Cumhuriyet Senatosu Elazığ üyesi Celal Ertuğ'un "Üniversitelerimizin veriminin artırmak dert ve sıkıntılarına çare bulmak için parlamento olarak neler yapabileceğimizi tayin ve tespit maksadıyla ..." vermiş olduğu Senato araştırması önergesi,<sup>487</sup> Güven Partisi Cumhuriyet Senatosu Grup Başkanvekilleri Sedat Çumralı ve Fehmi Alpaslan'ın "...özel yüksek okullar konusunun etraflı bir şekilde ele alınması... Anayasanın 21. maddesinde Kalkınma Planında yer alan esasları uygulamak bakımından ne gibi kanuni.... tedbirlerin alınması gerektiği hususların incelenmesi..." için verilen senato araştırması

<sup>485</sup> Erdal Onar, **Meclis Araştırması**, Ankara, AÜHF Yayınları No. 419, 1977, s. 43.

<sup>486</sup> İlhan Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I**, Birinci Kitap, Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Ankara, 1965, s. 348-349.

<sup>487</sup> **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, C. 23, 19. Birleşim, 1965, s. 18.



önergesi<sup>488</sup> kanunla düzenlenmesi düşünülen hususlarla ilgili Cumhuriyet Senatosu üyelerince verilen senato araştırması örnekleri arasında yer almaktadır.

Tıpkı genel görüşme kurumundaki gibi, meclis araştırması sonucunda da yürütmenin herhangi bir siyasal veya cezai sorumluluğu söz konusu olmamaktadır. Bununla birlikte, sonunda hükümeti düşürebilme olanağı bulunmasa dahi, bir senato araştırması sonucunda saptanan sonuçlar doğrultusunda hükümetin tutumunu değiştirebileceği ihtimali gözardı edilemez. Aynı şekilde, araştırma sonunda kamuoyundan gelecek tepkiler de hükümetin tutumunu değiştirmesi konusunda itici bir güç olabilir. Ayrıca Cumhuriyet Senatosu Araştırması sonuçlarını, Millet Meclisi'nin de önemsemesi ve benimsemesi halinde gerekirse bu meclis tarafından siyasal sorumluluk mekanizmasının işletilebileceği hususunu göz önünde bulundurmak gerekir. Nitekim, Cumhuriyet Senatosu'na meclis araştırması yetkisinin tanınması önemli sonuçlar doğurmuştur.

#### **3.a.2.1.4. Yürütme Organı ile İlişkiler**

1961 Anayasanın 100. maddesi cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde görevine dönmesine kadar; ölüm çekilme veya başka bir sebeple cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Cumhuriyet Senatosu Başkanı'nın Cumhurbaşkanlığı'na vekillik edeceğini hükme bağlamıştır. Söz konusu hükümden açıkça anlaşılacağı üzere cumhurbaşkanına vekillik etme bakımından iki meclis arasında bir karşılaştırma yapma olanağı bulunmamaktadır. Vekillik görev ve yetkisi yalnızca ikinci meclis başkanına verilmiştir. 1961 – 1980 tarihleri arasında İ. Şevki Atasagun, Tekin Arıburun, Fahri Özdilek, Sırrı Atalay, İ. Sabri Çağlayangil, Cumhuriyet Senatosu Başkanı sıfatıyla cumhurbaşkanlarına vekalet etmişlerdir.

Yürütmenin kuruluşuna katkıda bulunma bakımından Cumhuriyet Senatosu üyelerinin bir diğer yetkisi Anayasa'nın 102. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre ikinci meclis üyeleri, tıpkı milletvekilleri gibi başbakan veya bakan olabilmektedirler.

20 Kasım 1961–21 Eylül 1980 tarihleri arasında kurulan 20 Cumhuriyet Hükümetinde görev alan 527 bakandan 118'i Cumhuriyet Senatosu üyesidir.<sup>489</sup>

---

<sup>488</sup> **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, C. 44, 4.Birleşim, 1968, s. 68.

1961 Anayasasının 102. maddesinde belirtildiği üzere başbakanının TBMM içinden seçilmesi bir zorunluluktur. 1961–1980 tarihleri arasında kurulan 20 hükümetin 7 tanesinin başında bir senatör bulunmuştur.<sup>490</sup> Özellikle siyasal partilerin hükümet kurmakta güçlük çektiği dönemlerde Cumhuriyet Senatosu üyeleri başbakan olarak bakanlar kurulunu kurmakla görevlendirilmişlerdir. Hükümet Başkanlığının yanısıra 1961–1980 tarihleri arasında Cumhuriyet Senatosu üyelerinin devlet başkanlığı görevini yerine getirmiş olmaları da ikinci meclisin Türk siyasal yaşamında ne denli önemli bir konuma sahip olduğunu göstermektedir. Gerçekten, 26.10.1961–28.3.1966 yılları arasında cumhurbaşkanı olan Cemal Gürsel, 28.3.1966–28.3.1973 yılları arasında cumhurbaşkanı olan Cevdet Sunay ve 6.4.1973–6.4.1980 yılları arasında cumhurbaşkanı olarak görev yapan Fahri Korutürk, Cumhuriyet Senatosu üyeleridir.

### **3.a.2.1.5. Yargı Organı ile İlişkiler**

1961 Anayasası'nın 145. maddesi gereği Anayasa Mahkemesi'nin on beş asıl üyesinden beş tanesi, üçü Millet Meclisi'nce, ikisi de Cumhuriyet Senatosu'na olmak üzere; beş yedek üyeden de ikisi, biri Millet Meclisi'nce, biri de Cumhuriyet Senatosu'na olmak üzere yasama meclislerince seçilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin diğer asıl ve yedek üyelerini seçme görevi Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve cumhurbaşkanına verilmiştir. Çalışma hayatı süresince Cumhuriyet Senatosu, Anayasa Mahkemesi'ne 4 asıl ve 2 yedek üye seçmiştir. Bununla birlikte gerek Millet Meclisi ve gerekse Cumhuriyet Senatosu'nun Anayasa Mahkemesi'ne üye seçme görevlerini gereği gibi yerine getirmediği ileri sürülmüş, meclisler dışındaki kurumların boşalmış olan her Anayasa Mahkemesi üyeliğini doldurmak için ortalama iki ay harcarken, Millet Meclisi'nin ortalama, iki yıl, Cumhuriyet Senatosu'nun ise boşalan üyelikleri doldurmak için ortalama üç yıl üç ay

---

<sup>489</sup> Hükümete katılan Cumhuriyet Senatosu üyelerinin sayısı açısından bir değerlendirme yapılacak olursa, 5.1.1978–16.10.1979 tarihleri arasında Bülent Ecevit başkanlığında oluşturulan hükümette, 1 adet Cumhuriyet Senatosu üyesi yer almış, bu sebeple söz konusu hükümet ikinci meclis üye katılımının en az gerçekleştiği hükümet olurken; 29.4.1972–13.5.1972 tarihleri arasında Suat Hayri Ürgüplü başkanlığında oluşturulan hükümette, 10 adet Cumhuriyet Senatosu üyesi yer alarak, bu hükümet, ikinci meclis üyelerinin sayıca en fazla katılımının gerçekleştiği hükümet olmuştur. Bununla birlikte 20 Kasım 1961–21 Eylül 1980 tarihleri arasında kurulan her hükümette ortalama olarak 6 adet Cumhuriyet Senatosu üyesi görev almıştır.

<sup>490</sup> Suat Hayri Ürgüplü (20.02.1965–27.10.1965), Nihat Erim (26.3.1971–11.12.1971), Nihat Erim (11.12.1971–22.5.1972), Suat Hayri Ürgüplü (29.4.1972–13.5.1972), Ferid Melen (25.5.1972–15.4.1973), Naim Talu (15.4.1973–26.1974), Sadi Irmak (17.11.1974–31.3.1975).

harcamış olmasının, Anayasa Mahkemesini görev yapamaz duruma düşürme tehlikesini doğurduğu, ifade edilmiştir.<sup>491</sup>

1961 Anayasası'nın 143. maddesi Yüksek Hakimler Kurulu üyeliği için de meclisleri seçimle görevlendirmiştir. Kurulan 18 asıl üyesinin altısı, üçü Millet Meclisi'nce, üçü de Cumhuriyet Senatosu'nca olmak üzere; beş yedek üyesinin de ikisi, biri Millet Meclisi'nce, bir diğeri de Cumhuriyet Senatosu'nca olmak üzere yasama meclislerince seçilmektedir. Cumhuriyet Senatosu 29.9.1971 tarihine kadar Yüksek Hakimler Kurulu'nca 8 asıl ve 2 yedek üye seçmiştir. Ancak 20.9.1971 tarihinde 1488 sayılı kanun ile gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonucunda Yüksek Hakimler Kurulu üyelerinin sayısı azaltılarak, meclislerin kurula üye seçmesi görevi kaldırılmıştır. Söz konusu anayasa değişikliği sonucunda sadece Yargıtay, Yüksek Hakimler Kurulu üyelerini seçmeye yetkili organ olmuştur.

Cumhuriyet Senatosu'nun yalnız başına kullandığı yetkilerden birisi de Anayasa Mahkemesi'nde dava açma hakkıdır. 1961 Anayasasının 149. maddesinde<sup>492</sup> meclislerin her birindeki siyasal parti gruplarının dava açabileceği gibi, her meclisin üye tamsayısının altıda biri tutarındaki üyesinin de iptal davası açabileceği ifade edilmiştir. Bununla beraber, 22.4.1962 günlü ve 44 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 21. maddesinin 4. bendinde siyasal partilerin yalnızca "Türkiye Büyük Millet Meclisi grupları" iptal davası açmaya yetkili kılınmıştır. Anayasanın 149. maddesi ile 44 Sayılı Kanun'un 21. maddesi arasındaki çelişki, Anayasa Mahkemesinin 3.7.1964 tarihinde vermiş olduğu E.1964/22 – K. 1964/54 sayılı kararında giderilmiştir.

Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında, iptal davasını açan Adalet Partisi Cumhuriyet Senatosu Grubu, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 4. maddesinin son fıkrasının, 5. maddesinin 3. fıkrasının ve 14. 5. ve 18. maddelerinin 2. fıkralarının

---

<sup>491</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, AÜSBF Yayınları: 398, Ankara, 1977, s. 77-78.

<sup>492</sup> 1961 Anayasası'nın 149 maddesinde: "Cumhurbaşkanı, yasama meclislerindeki siyasi parti grupları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasi partiler ile son milletvekili genel seçimlerinde muteber oy sayısının en az yüzde onunu alan siyasi partiler; yasama meclislerinden birinin üye tamsayısının en az altıda biri tutarındaki üyeleri; kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda Yüksek Hakimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Üniversiteler, kanunların veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesi'ne doğrudan doğruya iptal davası açabilirler" ifadesi yer almaktadır.

Anayasasının 84. 85 ve 86. maddelerine aykırı olduğunu ileri sürmüş ve Anayasasının 149. ve 150. maddelerine dayanılarak bu hükümlerin iptalini istemiştir.

Davayı esaslan incelemeden önce Adalet Partisi Cumhuriyet Senatosu Grubu'nun tek başına dava açmaya yetkili olup olmadığı ve davanın süresinde açılıp açılmadığı ilk incelemede görüşülmüştür. Yetki sorunu incelenirken Anayasa Mahkemesi Anayasasının 149. maddesi ile 44 Sayılı Kanun'un 21. maddesinin 4. bendinde yer alan ifadelerin yalnızca bir deyiş ayrılığı değil, bir anlam ve hüküm ayrılığı olduğunu, dolayısıyla 44 Sayılı Kanun'un sözü geçen bendindeki hükmün anayasaya aykırı olduğunu kabul etmiştir. Bunun üzerine, Anayasa Mahkemesi Anayasasının 8. maddesinde anlatımını bulan üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi karşısında Anayasaya aykırı kanunu bir yana bırakarak doğrudan doğruya Anayasasının hükmünü uygulamış ve Anayasasının ilgili hükmüne göre de Adalet Partisi Cumhuriyet Senatosu Grubu'nun tek başına sözkonusu davayı açmaya yetkili bulunduğu oyçokluğu ile karar vermiştir.<sup>493</sup>

1961 Anayasası'nın 149. maddesinde de ifade edildiği gibi, her iki meclis için iptal davası açmanın diğer yolu, her bir meclisin üye tamsayımının altıda birinin birleşerek Anayasa Mahkemesine başvurmasıdır. Bununla birlikte, uygulamada bu yolun son derece az kullanıldığı gözlemlenmiştir. 11.5.1967 tarihli Cumhuriyet Senatosu'nun 42 üyesinin, Yasama Meclisleri Dış Münasebetlerinin Düzenlenmesi Hakkındaki 378 Sayılı ve 16/1/1964 tarihli Kanunu'nun, 1, 5, 2. ve 6. maddeleri 3. fıkralarının Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürerek açtıkları iptal davası<sup>494</sup> 18-19/6/1968 tarihli Cumhuriyet Senatosu'nun 36 üyesinin, 766 Sayılı Tapulama Kanunu'nun 32. maddesinin c bendinin, 33. maddesinin ikinci ve müteakip fıkralarının, 34, 44, 52, 53, 92, 97 ve geçici 3. maddelerinin Anayasasının 5, 11, 36, 37, 53, 64 ve 153 maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle açtıkları iptal davası<sup>495</sup> 15/4/1975 tarihli Cumhuriyet Senatosu'nun üye tamsayımının altıda birini aşan üyelerinin 20 Mart 1973 tarihli, 14482 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "TC Anayasasının 30, 57, 136, 138 ve 148 maddelerinin Bazı Fıkralarının Değiştirilmesi

<sup>493</sup> Üye Salim Başol, bir siyasi partinin iptal davası açma hususunda Millet Meclisi Grubu ile Cumhuriyet Senatosu Grubu'nun ayrı ayrı düşüncelerde olacağı ve birinin dava açmak istemediği halde ötekini dava açmak yoluna gideceğini düşünmenin kabule değer görülemeyeceğini ileri sürerek karşı oy kullanmıştır. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 2, s. 204.

<sup>494</sup> **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 5, s. 95.

<sup>495</sup> **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 7, s. 18.

ve 2 Geçici Madde Eklenmesi Hakkındaki 15/3/1973 tarihli, 1699 Sayılı Kanun'un 3. ve 6. maddelerinin biçim yönünden Anayasaya Cumhuriyet Senatosu ile Millet Meclisi içtüzüklerine ve ayrıca 1. 3. ve 4. maddelerinin esas yönünden Anayasa aykırı bulunduğu iddiasıyla açtıkları iptal davası<sup>496</sup> Cumhuriyet Senatosu üyeleri tarafından açılan az sayıdaki davalardandır.

### **3.a.2.2. Millet Meclisi ile Birlikte Kullandığı Yetkiler**

#### **3.a.2.2.1. Kanunların Yapılması**

1961 Anayasasının 91. maddesi gereğince, kanun önermeye Bakanlar Kurulu ve TBMM üyeleri yetkilidir. Bakanlar Kurulundan gelen teklife "tasarı", TBMM üyelerinden gelene ise "teklif" denmektedir. Bu ayrımın pozitif dayanağı Anayasanın 92. maddesinin ilk fıkrası ile 140. maddesinin 2. fıkrasında bulunmaktadır.<sup>497</sup>

1961 Anayasası'nın 140. maddesinin 2. fıkrası "Danıştay...Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmekle... görevlidir." ifadesine yer vermektedir. Bundan başka, her iki meclisin içtüzüğünde de bu ayrımın yapıldığı görülmektedir. 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dahili Nizamnamesi'nin 66. maddesinde "Hükümet tarafından meclise takdim olunan Kanun layihaları"ndan, 67. maddesinde ise "mebuslar tarafından verilen kanun teklifleri"nden söz edilmektedir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 22. maddesi de "tasarı" ve "teklif" ayrımını belirtmektedir. Şu halde Anayasa tekniği bakımından, Bakanlar Kurulu'nun meclise sunduğu kanun teklifine "kanun tasarısı" terimini kullanmak yerinde olacaktır.<sup>498</sup>

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 22. maddesinde, tasarı ve tekliflerin gerekçeli olması ve gerekçede, önce tasarı veya teklifin tümü, sonra maddeler hakkında bilgi verilmesinin şart olduğu ifade edilmiştir. Kanunun gerekçesi, kanun koyucunun maksadını ortaya koymaya yaramaktadır. Anayasa Mahkemesi de bir

---

<sup>496</sup> Resmi Gazete, 26.2.1976/15511, 15/4/1975 tarihli ve E 1973/19 K 1975/87 Sayılı Karar.

<sup>497</sup> Kanun tasarısı ve teklifi ayrımının farklı işleme tabi tutulmasının hukukumuzda kabul edilmediğini ileri süren görüşler de bulunmaktadır. Bkz. Muammer Aksoy, İkinci Meclisin Kanunları Görüşme Süresi ve Benzer Sürelerle Karşılaştırma, **SBFD**, Cilt XVII, Sayı 2, 1963, s. 440. Nitekim söz konusu görüşünü, Aksoy, "Yeni Anayasamızda terim olarak bile her ikisine aynı isim verilmektedir." ifadesiyle pekiştirmektedir.

<sup>498</sup> Erdoğan Teziç, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1972, s. 55.

kararında:<sup>499</sup> “Kanunların maksat ve amaçları ise gerekçelerinde gösterilir ve meclislerde geçen görüşmelerle belli olur” demektir. Anayasa Mahkemesi bir başka kararında yasaların ancak açıklıktan yoksun hükümlerinin uygulamalar sırasında bir ışık tutulmasını gerektireceğini, böyle bir durumda o ışığın yasanın gerekçesinde aranacağını ifade etmiştir.<sup>500</sup> Gereksiz olarak sunulan bir kanun tasarısı veya teklifi söz konusu olduğunda, meclislerin Başkanlık Divanı’nın bunu derhal Bakanlar Kurulu’na veya teklif sahibi meclis üyesine iade etmesi gerekmektedir.

Bakanlar Kurulu’nun hazırladığı kanun tasarıları her iki meclisin başkanlığına, TBMM üyelerinin kanun teklifleri ise, bağlı oldukları meclis başkanlığına sunulmaktadır.<sup>501</sup>

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nün 23. maddesinde Cumhuriyet Senatosu Başkanı’nın, Millet Meclisi Başkanlığı’ndan gelen tasarısı ve teklifleri ilgili komisyonlara re’sen havale edeceği ve durumu Tutanak Dergisi’ne geçireceği, tasarısı ve teklifle havale edilirken komisyonlara tahsis edilen görüşme sürelerinin de belirtileceği ifade edilmektedir.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nün 36. maddesi<sup>502</sup> bir tasarısı veya teklif, belirtilen süreye uyulup sonuçlandırılmadığı takdirde, hükümete veya teklif sahibine, bunun doğrudan doğruya gündeme alınmasını genel kuruldan isteyebilme imkanı vermektedir. Yalnız, böyle bir tasarısı veya teklif ancak oya sunulmak suretiyle gündeme alınabilmektedir.

1961 Anayasasının kanunların görüşülmesi ve kabulü usulü genel başlığını taşıyan 92. maddesi kanunların yapılmasına iki meclisin hangi biçim ve koşullar içinde katılabileceklerini düzenlemiştir. Mekik sistemi adı verilen bu düzenin esasını, kanun tasarısı ve tekliflerinin kesinlikle her iki mecliste ayrı ayrı görüşülmesi ve Cumhuriyet Senatosu’nda değiştirilen veya reddedilen metinlerin Millet Meclisi’nde yeniden görüşülmesi teşkil etmektedir. Bununla birlikte, 1961 Anayasası, kanunların

---

<sup>499</sup> E: 1963/70, K: 1963/173, k.t. 5.7.1963, **AMKD**, Sayı 1, s. 305.

<sup>500</sup> E : 1964/26, K: 1966/1, k.t. 13.1.1963, **AMKD**, Sayı 4. s. 23.

<sup>501</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası II**, İstanbul, Hüsnütabiat Matbaası, 1966, s. 147.

<sup>502</sup> İlgili maddeye göre, komisyonlar kendilerine havale edilen tasarısı ve teklifleri tahsis edilen süre içinde karara bağlarlar. Bu süreler içinde karara bağlanılamaması hallerinde, önceki ihtisas komisyonu metni, yoksa Millet Meclisi metni aynen kabul edilmiş sayılır.

kabul edilmesinde iki meclis arasında gidip gelmeler sonucunda üstünlüğü Millet Meclisi'ne tanımıştır.<sup>503</sup>

Kanunların görüşülmesi ve kabulü usulü 1961 Anayasası'nın 92. maddesinde düzenlenmiştir. Kanun tasarı ve teklifleri önce Millet Meclisi'nde görüşülmektedir. Millet Meclisi'nde kabul, değiştirilerek kabul veya reddedilen tasarı ve teklifler Cumhuriyet Senatosu'na gönderilmektedir.

Çift meclisli bir sistemde, tasarılar daima birinci meclise gelse bile, hiç değilse tekliflerin önce ait oldukları meclislerde görüşülmeleri daha olağandır. Bununla birlikte anayasa koyucu bu yöndeki önerileri geri çevirmiş ve senatörlerden gelen tekliflerin dahi önce Millet Meclisi'nde görüşülmelerini öngörmüştür.

Söz konusu hüküm gereğince, Millet Meclisi'nce kabul edilen metin, Cumhuriyet Senatosu'nca değişiklik yapılmadan kabul edilirse, bu metin kanunlaşmaktadır.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabul ederse, Millet Meclisi'nin bu değişikliği benimsemesi halinde metin kanunlaşmaktadır.

Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosu'ndan gelen metni benimsemezse her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden oluşacak bir Karma Komisyon kurulmaktadır. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisine sunulmaktadır. Millet Meclisi, Karma Komisyonu'nca veya Cumhuriyet Senatosu'nca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini olduğu gibi kabul etmek zorundadır. Cumhuriyet Senatosu'nda üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmiş olan madde değişikliklerinde Millet Meclisi'nin kendi ilk metnini benimseyebilmesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Bu halde açık oya başvurulmaktadır.

Millet Meclisi'nin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosu'nca olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edilirse, Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosu'nun kabul ettiği metni yeniden görüşmektedir. Cumhuriyet Senatosu'nun metni Millet Meclisi'nce benimsenirse, kanunlaşmakta; reddedilirse, tasarı veya teklif düşmektedir. Cumhuriyet Senatosu'ndan gelen metin Millet Meclisi'nce

---

<sup>503</sup> Muammer Aksoy, "İkinci Meclislerin Kanunları Görüşme Süresi ve Benzer Sürelerle Karşılaştırma", **SBFD**. Cilt XVIII, sayı 2, 1963, s. 478.

değiştirilerek kabul edilirse 5. fıkra hükümleri uygulanmak suretiyle Karma Komisyon'a gidilmektedir.

1961 Anayasası kanunların görüşülmesi ve kabulü konusunda oldukça karmaşık bir usul öngörmüştür. Yasama işlemine her iki meclisin katılması ilke olarak kabul edilmiş olmakla beraber anlaşmazlık halinde son sözün birinci meclise ait olması benimsenmiş, bununla birlikte ikinci meclisin özel çoğunlukla ısrarlı olduğu konularda, birinci meclisin son sözü söyleyebilmesi için aynı nitelikte çoğunluklar oluşturması zorunlu kılınmıştır. Nitekim anayasanın 92. maddesinin 5. fıkrasında Cumhuriyet Senatosu'nda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmiş olan madde değişikliklerinde, Millet Meclisinin kendi ilk metnini benimsemesi için, üye tamsayısının salt oyunun gerekli olacağı; 8. fıkrasında Cumhuriyet Senatosu'nca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin Millet Meclisi tarafından kabulü için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunun gerekeceği ve 9. fıkrasında da Cumhuriyet Senatosu'nca üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin kanunlaşabilmesinin Millet Meclisi tarafından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesine bağlı olacağı hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 92. maddesinin 11. maddesinde meclisler, mahalli idareler ve siyasi partilerle ilgili yasalarda karma komisyona gidildiği hallerde son kararın Millet Meclisi'nde değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı'nda verileceği ifade edilmektedir.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 69. maddesine göre kanun tasarı ve teklifleri iki defa görüşülmek suretiyle sonuçlandırılmaktadır. İçtüzüğün 71. maddesi ise, bir defa görüşülerek karara bağlanan halleri saymıştır. Buna göre, ivedilikle görüşülmesine karar verilen tasarı ve teklifler, gelir ve gider bütçesiyle kesin hesap kanununa, bütçe bölümlerinde aktarma veya olağanüstü ödenek isteklerine ait tasarılar, cumhurbaşkanı tarafından iade olunan kanunlar, reddolunan kanun tasarı ve teklifleri bir defa görüşülerek karara bağlanmaktadır.

1961 Anayasası'nın 92. maddesinin 10. fıkrasına göre, Cumhuriyet Senatosu, kendisine gönderilen bir metni, Millet Meclisi komisyonlarındaki ve genel kuruldaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde karara bağlamak zorundadır. Millet



Meclisi'nde geçen süre ne olursa olsun, Cumhuriyet Senatosu'ndaki görüşmelerin süresi üç ayı geçememektedir. Ancak bu süre ivedilik halinde<sup>504</sup> onbeş günden, diğer hallerde bir aydan kısa olamamaktadır.<sup>505</sup> Bu süreler içinde karara bağlanmayan metinler, Cumhuriyet Senatosu'nca, Millet Meclisinden gelen şekliyle kabul edilmiş sayılmaktadır. Nitekim çok istisnai olarak görülmüş olmakla beraber 1961-1976 tarihleri arasında 19 adet yasa Cumhuriyet Senatosu'nun kendisine ayrılan süreyi aşması nedeniyle, ilgili metnin ikinci mecliste görüşülmesi tamamlanmadan yasalaşmış olduğu ileri sürülmektedir.<sup>506</sup>

### 3.a.2.2.2. Bütçe Kanunlarının Görüşülmesi

Prof. Dr. Eroğul, bütçenin önemini: “Yasama faaliyeti içinde tarihsel olarak bütçe, parlamenter yasama yetkisinin kaynağı olarak kabul edilmektedir. Her türlü devlet eylem ve işlemi paraya bağlı olarak gerçekleştirilebildiğinden, yasalar yürütmeye her türlü yetkiyi verse de, para toplamak ve harcama yetkisi vermedikçe, yürütme eli kolu bağlı kalmaya mahkumdur. Yasama faaliyeti içinde bütçenin son derece önem taşımasının bir sonucu da, bir hükümetin bütçesinin yasama organınca reddedilmesinin artık o hükümete güvenilmediği anlamına gelmesidir. Anayasa hukukçuları, bu nedenle parlamenter sistemlerde, bütçesi reddedilen hükümetlerin bu yönde hukuki bir zorunluluk olmasa da çekilmek zorunda olduklarını savunmaktadırlar. Hükümetler de daima, bütçelerin kabulünü bir güven sorunu olarak görmektedirler. 1961 Anayasası döneminde bunun ilk örneğini, Şubat 1965'te bütçesi reddedilince derhal görevden çekilen üçüncü İnönü Hükümeti vermiştir.”<sup>507</sup> sözleriyle ifade etmektedir.

1961 Anayasası, bütçenin görüşülme ve kabul usulünü 94. maddesinde düzenlemiştir. İlgili madde gereğince Bütçe Kanun Tasarısı'nın mali yıl başından en

<sup>504</sup> Kanunların TBMM'de görüşülmesi normal usul dışında iki biçimde olabilmektedir: Öncelikle görüşme ve ivedilikle görüşme. Öncelikle görüşme, bir tasarı veya teklifin meclislerin gündeminde yer alan diğer konulardan önce görüşülmesi demektir. Bkz. **Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü**, madde 45. Bir tasarı veya teklifin öncelikle görüşülmesine karar verilmesi, ivedilikle görüşülme kararı sayılmaz. Bkz. **Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, madde 49**. İvedilik kararı alındığında tasarı veya teklif bir defa görüşülürken, öncelikle görüşmede tasarı veya teklif normal usulde olduğu gibi iki defa görüşülmektedir.

<sup>505</sup> Millet Meclisinde ivedilikle kabul edilip gelen metni, Cumhuriyet Senatosu en fazla onbeş gün bekletebilir. Bununla birlikte, Cumhuriyet Senatosu da ivedilik kararı vererek onbeş günlük azami bekleme süresini kısaltıp, kanunu daha kısa bir süre içinde kabul edebilir. Bkz. Aksoy, **age**, s. 402.

<sup>506</sup> Eroğul, **age**, s. 53.

<sup>507</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, AÜSBF Yayınları: 398, Ankara, 1977, s. 55.

az üç ay önce TBMM Başkanlığı'na sunulması, sonrasında söz konusu bütçe tasarısının iktidar grubuna en az otuz üye verilmek koşuluyla<sup>508</sup> siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre katılacakları<sup>509</sup> 35 milletvekili ile 15 Cumhuriyet Senatosu üyesinden oluşan Bütçe Karma Komisyonu'nda en çok sekiz hafta içinde görüşülerek kabul edildikten sonra Cumhuriyet Senatosu'na yollanması öngörülmüştür. Bütçe Karma Komisyonu<sup>510</sup> nun hazırladığı metin, Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı'nca üyelere dağıtılmasından iki tam gün geçtikten sonra gündeme alınmaktadır (Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü madde 87). Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu görüşmelerini en geç 10 gün içinde karara bağlamak ve metni en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere Bütçe Karma Komisyonuna iade etmek durumundadır.

Karma komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisi'nde görüşülmekte ve mali yıl başına kadar karara bağlanmaktadır. TBMM üyeleri, Bütçe kanun tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artııcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamamaktadırlar. Bu hükme paralel bir düzenleme Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü 89. maddesinde de yer almaktadır.

Bütçe görüşmelerinin Cumhuriyet Senatosu'nda Millet Meclisi'nden önce yapılması, Senato'daki eleştirilerin çoğu kez sonuçsuz kalmasına neden olmuştur. Nitekim anayasa hazırlanırken bütçe tasarısının önce Millet Meclisi'nde sonra Cumhuriyet Senatosu'nda sonra tekrar Millet Meclisi'nde görüşülmesi yönündeki

---

<sup>508</sup> 1961 Anayasası'nın 94. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az 30 üye verilmek şartıyla siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur." hükmü, söz konusu Anayasa'nın 85. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "İçtüzük hükümleri siyasi parti gruplarının, meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir." şeklindeki kuralın bir istisnası olarak kabul edilebilir.

<sup>509</sup> Anayasanın 94. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen Bütçe Karma Komisyonu'nda yer alacak iktidar grup veya gruplarına verilecek 30 üyelik dışında, bütün komisyonlar siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak şekilde kurulmalıdır. Anayasanın 85. maddesinin 2. fıkrasındaki açık hüküm karşısında, başkaca bir uygulamaya gidilmesi düşünülemez. Anayasa Mahkemesi sadece komisyon kuruluşlarında değil, fakat meclisler adına heyetlerin seçilmesinde dahi bu esasa uyulması gerekeceği yolundaki görüşü benimsemiştir. Bkz. E: 1964/19, K: 1965/11, k.t. 2.3.1965, **AMKD**, Sayı 3, s. 53 – 54.

<sup>510</sup> Anayasada kanun tasarı veya tekliflerinin zorunlu olarak ilgili komisyonda inceleneceğini belirten bir kural yoktur. Bu zorunluluk sadece 1961 Anayasasının 92. maddesi 5. fıkrasında belirtilen Karma Komisyon ile 94. madde 2. fıkrasındaki Bütçe Karma Komisyonu bakımından mevcuttur. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi "yetkili komisyonlardan geçmeksizin...kabul edilmiş kanun tasarısının iptal nedeni olacak bir şekil eksikliği ile malul sayılması gerektiği" sonucuna varmıştır. Bkz. E: 1964/26, K:1966/1, kt. 13.1.1966, **AMKD**, Sayı 4, s.21.

istek ve görüşler Temsilciler Meclisi'nde ileri sürülmüş, farklı bir düzenlemenin Senato'yu durumu ve yetkisi bakımından rencide edeceği ifade edilmiş, ancak Milli Birlik Komitesi'nin görüşü dikkate alınarak, Anayasanın 94. maddesindeki düzenleme Kurucu Meclis tarafından benimsenmiştir.<sup>511</sup>

Önce Bütçe Karma Komisyonu, sonra Cumhuriyet Senatosu'nda, sonra tekrar Bütçe Karma Komisyonu'nda ve son olarak da Millet Meclisi'nde görüşülüp kabul edilen bütçe, 90 günlük süre içerisinde 63 gün Karma komisyonda, 10 gün Cumhuriyet Senatosu'nda ve 17 gün de Millet Meclisi'nde müzakere edilmiş olmaktadır. Buradan esasen, bütçenin Karma Komisyon'da görüşülüp hazırlandığı sonucu çıkarılabilir. Bununla birlikte Karma Komisyonunda 15 senatör ve 35 milletvekili bulunmaktadır. Bu sayısal dağılım her iki meclisin sayısal güçlerinin komisyonun kuruluşunda aynen muhafaza edildiğini göstermektedir. Milletvekillerinin sayısının senatörlere göre iki veya üç misli fazla olması, komisyonda ağırlığın milletvekillerinde olacağı sonucunu doğurmaktadır.

Bütçe kanununun diğer kanunlardan ayrılan bir özelliği, cumhurbaşkanınca bir kere daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilebilme hükmünün dışında tutulmuş olmasıdır. 1961 Anayasasının 93. maddesinde düzenlenmiş olan bu hüküm bütçe kanununun süreli niteliğinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten, bütçe kanununun mali yılbaşına kadar çıkarılmaması halinde devlet faaliyetleri felce uğrayacaktır.

Buna karşılık, bütçe kanunu denetim rejimi bakımından diğer kanunlarla aynı hükümlere tabi tutulmuştur. Bütçe kanunun anayasaya aykırılığı iddiasıyla, diğer kanunlarda olduğu gibi Anayasa Mahkemesine başvurulabilmektedir. Nitekim Cumhuriyet Senatosu üyeleri çeşitli yıllarda bütçe kanunu ilgili hükümlerinin anayasaya aykırı olduğunu ileri sürerek iptal davası yoluna başvurmuşlardır.<sup>512</sup>

### **3.a.2.2.3. Anayasa Değişiklikleri**

Prof. Dr. Kaboğlu, anayasa değişikliği dinamiği olarak, iki dizi etmene işaret etmektedir. Ona göre, anayasal gelişmelerin itici gücünü iç arayışlar ya da dış etkiler

<sup>511</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 2799.

<sup>512</sup> **AYMK**, E. 1978/43, K. 1978/61, k.t. 23/11/1978; E. 1978/56, K. 1978/60, k.t. 23/11/1978; E. 1978/50, K. 1978/43, k.t. 22.6.1978; E. 1972/24, K. 1973/21, k.t. 8/5/1973

oluşturmaktadır. İç dinamikler, anayasal gelişmeler haritası açısından tarihsel perspektifte değerlendirilebileceği gibi, toplumun geleceğe yönelik beklentilerinin ortak paydası olarak da görülebilir. Birincisinde anayasal birikim etkili olabilir. İkincisi, büyük ölçüde toplumun ortak gelecek beklentisine, örgütlülüğüne devingenliğine bağlı bulunmaktadır.<sup>513</sup>

Bir devletin anayasasını yapma veya değiştirme iktidarına kurucu iktidar adı verilmektedir. Bu anlamda kurucu iktidar'la "kurulu iktidar" arasında açık bir fark olduğu göze çarpmaktadır. Kurulu iktidar ki, bundan özellikle devletin siyasal karar organları olan yasama ve yürütme anlaşılmaktadır; kaynağını ve yetkilerini anayasadan almakta ve bu yetkileri gene anayasa tarafından çizilmiş olan sınırlar içinde kullanmaktadır. Kurucu iktidar ise kurulu iktidardan farklı olarak, iki değişik durumda ortaya çıkabilir ve buna uygun olarak iki tür kurucu iktidardan söz edilebilir: Asli kurucu iktidar ve tali kurucu iktidar. Asli kurucu iktidarın, bir ülkenin siyasal rejiminde ihtilal, hükümet darbesi, ülkenin parçalanması ve ülkedeki yabancı işgale son verilerek bağımsızlığın kazanılması gibi kesintiler nedeniyle bir hukuk boşluğunun doğması hallerinde ortaya çıktığı, bu durumlarda fiili iktidarı elinde bulunduran sosyal güçlerin, yeni devletin veya yeni rejimin anayasasını meydana getirirken, kendilerini bağlayan hiçbir pozitif hukuk normu veya kendisinin üstünde herhangi bir iktidar bulunmadığı kabul edilmektedir. Tali kurucu iktidar ise, yürürlükte olan bir anayasada değişiklik yapmak yetkisine sahip olan iktidar olarak tanımlanmakla birlikte, yetkisini kullanırken hukuki yönden tam ve mutlak bir hareket serbestisine sahip bulunmayıp; iradesine bir sınır konmuş olmasının mümkün olabileceği ileri sürülmektedir.<sup>514</sup> 1961 Anayasasının 9. maddesinde yer alan "Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez." hükmü tali kurucu iktidarın iradesinin sınırlandırılması durumuna örnek olarak verilebilir. Burada, bir anayasanın tümünden yeniden yaratılması değil, mevcut bir anayasanın bazı hükümlerinin, o anayasada belirlenmiş usullere göre değiştirilmesi söz konusudur. Bu değişiklikler mevcut anayasanın anayasa değişiklikleri için öngördüğü usullere uygun olarak

---

<sup>513</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, "2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt No. 19, Ankara, 2002, s. 1.

<sup>514</sup> Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 11. Baskı, 1999, s. 64.

yapılmaktadır. Bu anlamda tali kurucu iktidar, asli kurucu iktidarın aksine hukuken sınırlı bir iktidardır.

1961 Anayasası 155. maddede “anayasanın değiştirilmesi” hususunu düzenlemiştir. Söz konusu maddeye göre, anayasanın değiştirilmesi sadece TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilmektedir. Ayrı ayrı ne senatörlerin, ne de milletvekillerinin teklif yetkisi bulunmamaktadır. Değişiklik konusunda anayasa her iki meclis üyeleri arasında herhangi bir ayırım yapmamıştır. Bununla birlikte Cumhuriyet Senatosu üye sayısının Millet Meclisi’ne göre az olması önemli bir fark yaratmaktadır. Millet Meclisi’nin 450, Cumhuriyet Senatosu’nun ise 185 dolayında değişen sayıda üyeden kurulu olması, Cumhuriyet Senatosu’nun tüm üyelerinin birleşmeleri halinde dahi, sayıları TBMM üye tamsayısının üçte birine ulaşamayacağından, bir anayasa değişikliği önerememeleri sonucu doğurmaktadır. Bununla birlikte, milletvekillerinin sadece yarısı, istedikleri takdirde yanlarına hiçbir senatör almasalar bile, anayasa değişikliği önerebilmektedirler.

1961 Anayasası anayasa değişikliğini kabul edilmesi sürecinde, teklif sürecinin tersine, meclisleri ayrı ayrı yetkilendirme yoluna gitmiştir. 155. maddede düzenlenen hükme göre, değişiklik teklifinin kabulü, meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyu ile mümkündür. Kanunların kabul ve değiştirilmesinde son sözü Millet Meclisi’ne bırakan anayasa, anayasanın değiştirilmesi konusunda her iki meclis arasında tam bir eşitlik kabul etmiştir. Böyle bir düzenlemenin öngörülmüş olmasının nedeni, Millet Meclisi’nde bulunacak çoğunlukların anayasayı diledikleri gibi değiştirmelerinin engellenmesi düşüncesi olarak kabul edilebilir. Bir diğer neden, Cumhuriyet Senatosu’nun rejimin güvencelerinden biri ve anayasanın koruyucularından biri olarak görülmesidir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülememektedir<sup>515</sup> (1961 AY. md. 155).

Kabul edilen anayasa değişikliği teklifleri cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır. Cumhurbaşkanı gönderilen kanunu yayımlamak ve ilan etmekle yükümlüdür; bir daha görüşülmek üzere geri gönderemez (1961 AY. md. 93).

<sup>515</sup> İvedilik usulünün, kanun tasarı ve tekliflerinin Meclis Genel Kurulu’nda görüşülmesi sırasında, normal olarak işlenmesi gereken iki defa görüşülme kuralından meclis kararı ile sapılarak tek görüşme ile yetinilmesi anlamına geldiği ifade edilmektedir. Bkz. Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 151.

1961 Anayasasında 7 değişiklik yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi, 20.9.1971 tarih ve 1488 Sayılı Kanunla yapılan ve anayasanın 32 maddesinin değiştirilerek, 9 geçici maddenin eklendiği beşinci anayasa değişikliğidir.<sup>516</sup> Söz konusu değişiklik Cumhuriyet Senatosu'nda 14 gün içinde aynen benimsenmiş ve yasalaşmıştır.<sup>517</sup>

#### **3.a.2.2.4. Plan, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Dilekçe, Kitaplık Karma Komisyonları**

Yasaların yapılması, bütçenin kabulü ve anayasa değişiklikleri Cumhuriyet Senatosu'nun Millet Meclisi ile işbirliği yaparak kullandığı yetkilerin en önemlileridir. Bununla birlikte her iki meclisin işbirliğiyle yerine getirdikleri ve kullandıkları yetkiler bunlardan ibaret değildir. Kalkınma planının kabulü, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi, vatandaş dilekçelerinin incelenmesi ve TBMM Kitaplığı'nın çalışmalarının düzenlenmesi konularında da her iki meclis yetkilerini ayrı ayrı toplanarak ama işbirliği yaparak kullanmaktadırlar. Bu işbirliğini karma komisyonları aracılığıyla gerçekleştirmektedirler.

1961 Anayasasının 129. maddesinin 2. fıkrasında yer alan “Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.” hükmüne dayandırılarak hazırlanan 16 Ekim 1962 günlü ve 77 Sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'un 2. maddesine göre uzun vadeli planı görüşmek üzere TBMM Plan Karma Komisyonu Kurulması öngörülmüştür. Komisyon üyeleri anayasanın 94. maddesine göre seçilen TBMM Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden oluşturulmuştur.<sup>518</sup> Uzun Vadeli

<sup>516</sup> Diğer anayasa değişikliklerine gelince, birinci değişiklik 6.11.1969 tarih ve 1188 Sayılı Kanun ile ikinci değişiklik 17.4.1970 tarih ve 1254 Sayılı Kanunla, üçüncü değişiklik 17.4.1970, tarih ve 1255 Sayılı Kanunla, dördüncü değişiklik 30.6.1971 tarih ve 1421 Sayılı Kanunla, altıncı değişiklik 15.3.1973 tarih ve 1699 Sayılı Kanunla, yedinci değişiklik 16.4.1974 tarih ve 1801 Sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir.

<sup>517</sup> 1969'da gerçekleştirilen ve araya genel seçimler girdiği için Senato'da kabulü Mayıs'tan Kasım'a kadar sürüncemede kalan birinci değişiklik dışında, öteki anayasa değişikliklerinin ortalama 10 gün içinde Cumhuriyet Senatosu'ndan geçtiği ileri sürülmektedir. Bkz. Eroğul, **age**, s. 60.

<sup>518</sup> Anayasanın 94. maddesinin 2. fıkrasında Bütçe Karma Komisyonu'nun 35 milletvekili ve 15 senatörden oluşacağı ifade edilmiştir. Plan Karma Komisyonu Bütçe Komisyonu üyelerinden kurulacağına göre, burada da Cumhuriyet Senatosu üyelerinin sayıca Millet Meclisi'nden az olacağı anlaşılmaktadır.

Planların görüşülmesi usulü, bütçelerin görüşülmesi usulüne paralel şekilde düzenlenmiştir. İlgili 2. maddeye göre uzun vadeli planlar önce Plan Karma Komisyonu'nda, sonra Cumhuriyet Senatosu'nda, sonra tekrar Plan Karma Komisyonu'nda ve son olarak da Millet Meclisi'nde görüşülmektedir. Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğü'nün Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesinin 2. fıkrasında Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'nda birer Plan Komisyonu kurulması öngörülmüştür. Söz konusu fıkrada "Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlıkları uzun vadeli planla ilgili gördükleri tasarı ve teklifleri en son olarak Plan Komisyonuna havale ederler" denmektedir. İlgili maddenin 3. fıkrasında da Millet Meclisi Plan Komisyonu'nun, TBMM Plan Karma Komisyonu üyesi olan milletvekillerinden, Cumhuriyet Senatosu Plan Komisyonu'nun da aynı Karma Komisyon üyesi olan Cumhuriyet Senatosu üyelerinden oluşturulduğu ifade edilmiştir.

Cumhuriyet Senatosu Plan Komisyonu ile ilgili düzenlemeler Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 19. maddesiyle düzenlenmiştir. Başkanlık, uzun vadeli planla ilgili gördüğü tasarı ve teklifleri en son olarak Plan Komisyonu'na havale etmektedir. Kanun tasarı ve teklifleri hükümetin ve genel kurulun lüzum göstermesi halinde de en son bu komisyona gönderilmektedir (Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü md. 19/1). Plan Komisyonu, kamu harcama ve gelirlerinde artış veya azalış gerektiren kanun tasarı ve tekliflerini ya da sadece belli maddeleri bu niteliği taşıyan tasarı ve tekliflerin söz konusu maddelerini incelemektedir. Vergi ve resimler, vakıflar ve mali işlerle ilgili kanun tasarı ve teklifleri de bu komisyonda incelenmektedir (İçtüzük md.19/2-3). Bu komisyon ayrıca, kesinhesap kanun tasarılarını inceleyerek yürürlükte bulunan kanunlar gereğince Sayıştay tarafından verilen raporları görüşmekte ve bu raporlar hakkındaki görüşlerini Genel Kurul'a iletmektedir (İçtüzük md. 19/4). Plan Komisyonu diğer komisyonların rapor ve metinlerinde Uzun Vadeli Plana aykırı bulduğu hususları belirtmekte ve metni Uzun Vadeli Plana uygun şekle sokmaktadır. Bu takdirde genel kuruldaki görüşmelerde esas, Plan Komisyonu'nun raporudur (İçtüzük md. 19/5).

1961 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrasında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM tarafından denetlenmesi zorunluluğu ifade edilmektedir. İlgili fıkra söz konusu denetimin bir kanunla düzenleneceğini de hükme bağlamıştır.

Dayanağını Anayasanın 127. maddesinden alan 12 Mayıs 1964 tarihli 468 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesi'nin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 1. maddesine göre her toplantı yılının başında Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin TBMM'ce denetlenmesini sağlamak üzere Cumhuriyet Senatosu'nca seçilecek onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesi ile Millet Meclisi'nce seçilecek otuz beş milletvekilinden ibaret bir TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu oluşturulmuştur.

Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'nde bulunan siyasal parti grupları ve siyasal parti grubu mensubu olmayanlar, her meclisin kontenjanı içinde o meclisteki sayılarının boş üyelikler hariç olmak üzere üye tamsayısına oranlamasıyla bulunacak yüzdeye uygun olarak temsil edilmektedirler (468 Sayılı Kanun md.1/2). Karma Komisyon üyeliği, yasama organı içerisinde anayasa, kanunlar ve içtüzükler gereğince kurulan tüm karma komisyon, komisyon ve geçici komisyonlar üyeliğiyle bağdaşabilir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu'nun denetimi, Millet Meclisi İçtüzüğü'ne göre, Millet Meclisi Başkanlığı'nca yapılmaktadır (468 Sayılı Kanun md.1/4-5). KİT Karma Komisyonu her toplantı yılı başında bir başkan, bir başkanvekili bir sözcü ve bir katip seçmektedir. Bunlardan başkan ve başkanvekili aynı yasama meclisinin üyesi olamamaktadır; sözcü ve katip için de aynı hüküm uygulanmaktadır (468 Sayılı Kanun md.2). KİT Karma Komisyonu, Başkanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun raporlarıyla Başbakanlığın göndereceği diğer raporları incelemektedir. Her teşebbüsün bilançosuyla sonuç hesaplarını kapsaması gereken bu raporlar, Başbakanlıkça en geç her kasım ayının sonunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmakta ve derhal Karma Komisyona havale edilmektedir. Karma Komisyon, incelemelerini raporun kendisine havale edilmesinden itibaren 90 gün içinde tamamlamaktadır (468 Sayılı Kanun md.3/1). Karma Komisyon'un bütün Kamu İktisadi Teşebbüslerini kapsaması gereken raporu, Cumhuriyet Senatosu'na gönderilmektedir. Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu, bu rapor üzerinde en çok 15 gün süren bir genel görüşme açmakta ve bu genel görüşme sonunda bilançolar ile sonuç hesaplarının tasvip edilip edilmediği hakkındaki görüşlerini Millet Meclisi'ne bildirmektedir (468 Sayılı Kanun md.3/2). Millet Meclisi Genel Kurulu, Karma Komisyon raporu ve Cumhuriyet Senatosu'nun görüşleri üzerinde genel görüşme açmaktadır. Genel görüşmeler en çok 20 gün sürmektedir. Sonunda Millet Meclisi



Genel Kurulu, bilançolarla sonuç hesaplarını tasvip etmek suretiyle KİT'lerin Yönetim Kurulları'nın aklanmasını karara bağlamakta ya da bilançolarla sonuç hesaplarını tasvip etmemek suretiyle KİT'lerin Yönetim Kurulları'nın aklanmasını reddetmektedir. Süreler bakımından Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi'ne oranla dezavantajlı bir konumda bulunmamakla birlikte, yetki bakımından kamu iktisadi teşebbüslerinin denetlenmesi konusunda ikinci meclisin yeterince ağırlıklı bir konumda olduğu söylenemez. Cumhuriyet Senatosu'nun görüşü ne olursa olsun KİT'lerin denetlenmesi konusunda son söz söyleme yetkisi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Yönetim Kurullarını ibra yetkisi Millet Meclisi'nin elinde bulunmaktadır (468 Sayılı Kanun md.3/3).

Bir ülkede yaşayan vatandaşlarla yasama organı arasında doğrudan doğruya ilişki kuran bir hak olan dilekçe hakkı<sup>519</sup> 1961 Anayasasının 62. maddesinde düzenlenmiştir. Alman Anayasası'nın 17. maddesi örnek alınarak hazırlanan ilgili madde ile vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları, kendileriyle ilgili başvuruların sonucunun dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirileceğini hükme bağlamıştır. Dilekçe hakkı<sup>520</sup> nasıl kullanılacağı ve bu yöndeki işlemler 26 Aralık 1962 tarihli ve 140 Sayılı Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Dilekçe ile Başvurmaları ve Dilekçelerin İncelenmesi ile Karara Bağlanmasının Düzenlenmesine Dair Kanun ile düzenlenmiştir.

140 Sayılı Kanun'un 1. maddesine göre, Türk vatandaşlarının Millet Meclisi Başkanlığı'na tek başlarına veya toplu halde gönderdikleri dilekçeleri öncelikle TBMM Dilekçe Karma Komisyonu'nda incelenmektedir. Bu komisyon her toplantı

---

<sup>519</sup> Bu hak yönetilenlerin davranış biçimi olarak, tarihin her döneminde varlığını korumuş, kimileri bu hakkı kurulu düzenin uygulamalarından duyduğu hoşnutsuzluğu ifade etme aracı, kimisi de düzenden hoşnut kalmakla birlikte yapılmasını istediği bir takım hizmet ve işlemlerin yerine getirilmesi hususundaki görüşlerini dilek ya da şikayet biçiminde yönetenlere bildirme yolu olarak görmüştür.

<sup>520</sup> Dilekçe hakkının yazılı olarak ilkin İngiltere'nin 1215 tarihli Manga Carta'sında yer aldığı "Eğer biz ya da başyargıcımız veya memurlarımız ya da emrimizdeki herhangi bir kimse, herhangi bir durumda, herhangi birine karşı suç işler, güvenlik ve barış kararlarından herhangi birini ihlal ederse ve eğer bu hareket adı geçen 25 barondan sadece dördü tarafından öğrenilirse, bunlar bize gelerek veya yurtdışında isek başyargıcımıza giderek, işlenen suçu bildirecekler ve bu haksızlığı hiçbir gecikme olmaksızın gidermemizi talep edeceklerdir." ifadesinden anlaşılmaktadır. Bkz. Yahya Akman 13/03/2003 Tarihinde Komisyon Çalışmaları ile ilgili Milletvekillerine Dağıtılan Bilgi Notu, <http://www.tbmm.gov.tr>.

yılı başında Cumhuriyet Senatosu'na seçilecek 7 üye ile Millet Meclisi'nce milletvekilleri arasından seçilecek 18 üyeden kurulmaktadır. Dilekçe Karma Komisyonu Başkanlık Divanı, bir başkan, bir başkanvekili, iki sözcü, ve iki katipten oluşmaktadır. Başkan ve başkanvekili, Karma Komisyona aynı meclis tarafından seçilmiş olan üyeler arasından seçilememektedirler. İki sözcüden biri ile iki katipten biri, Karma Komisyona Cumhuriyet Senatosu tarafından seçilmiş olan üyeler arasından seçilmektedirler (140 Sayılı Kanun md. 4). Madde hükmünden de anlaşılacağı gibi TBMM Dilekçe Karma Komisyonu'nda, Cumhuriyet Senatosu, üyeliklerdeki zayıf konumunu, divandaki gücüyle dengeleme olanağına sahip kılınmıştır. Vatandaşların dilekçeleri hakkındaki kararlar asıl olarak Dilekçe Karma Komisyonu'nda verilmektedir (140 Sayılı Kanun md. 6). Bununla birlikte TBMM üyeleri komisyon kararlarına otuz gün içinde itiraz edebilmektedirler. Bu durumda, komisyon raporu önce Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülmektedir. Cumhuriyet Senatosu'nun rapor hakkındaki görüşü, tekrar Dilekçe Karma Komisyonu'na gelmektedir. Komisyon yedi gün içinde yeniden görüş bildirerek, hazırladığı raporu Millet Meclisi'ne göndermektedir. İtiraz edilen dilekçe hakkındaki nihai karar Millet Meclisi'ne ait bulunmaktadır (140 Sayılı Kanun md. 9).

Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'nin işbirliği halinde kullandıkları yetkilerden sonuncusu Kitaplık Karma Komisyonu aracılığıyla gerçekleşmektedir. Kitaplık Karma Komisyonu 22.11.1976 tarihli 1934 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Kitaplığı Kanunu ile kurulmuş bir karma komisyondur. İlgili yasanın 2. maddesi her iki meclis üyelerinin gereksinmelerini karşılamaya yönelik olan TBMM Kitaplığı'nın örgüt olarak Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olduğunu hükme bağlamıştır. İlgili maddenin 2. fıkrasında Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'ni ilgilendiren konularda, Cumhuriyet Senatosu Başkanı'nın görüşlerinin alınacağı ifade edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kitaplığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kitaplık Karma Komisyonu'na yönetilmektedir (1934 Sayılı Kanun md.3/1). Kitaplık Karma Komisyonu, üçte biri Cumhuriyet Senatosu ve üçte ikisi de Millet Meclisi üyelerine ayrılmak suretiyle Millet Meclisi Başkanlık Divanı'na, Cumhuriyet Senatosu'ndaki bütün grupların kuvvetleri oranında temsiline imkan verecek şekilde tespit olunacak üye sayısı ve üyeliklerin dağılımını gösterir cetvel

esas olmak üzere, her iki meclisin içtüzüklerine göre bu meclislerce seçilecek üyelerden kurulmaktadır (1934 Sayılı Kanun md.3/2). Kitaplık Karma Komisyonu ilk toplantısında aralarından bir başkan ve Cumhuriyet Senatosu ile Millet Meclisi üyelerinden birer sözcü ve bir katip seçmektedir (1934 Sayılı Kanun md.3/3). Kitaplığın amacına uygun biçimde verimli olarak çalışmasını sağlamak, yerli ve yabancı her türlü yayını, gerekli araçları ve gereçleri seçmek, satın almak ve personel ücretleri dışındaki her türlü harcamaları yapmak hususunda karar verme yetkisi Kitaplık Karma Komisyonu'na aittir (1934 Sayılı Kanun md.3/5).

Komisyon, kitaplık kadrosu ile yıllık bütçesini de hazırlamakta ve Millet Meclisi Başkanlığı'na sunmaktadır. (1934 Sayılı Kanun md.3/7). Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere Kitaplık Karma Komisyonu kendi konusunda ilk ve son söz sahibi durumundadır. Komisyon kararlarını meclis genel kurullarında değiştirme olanağı bulunmamaktadır.

### **3.a.2.3. Millet Meclisi ile Birleşik Toplantı Halinde Kullandığı Yetkiler**

#### **3.a.2.3.1 Cumhurbaşkanı Seçimi**

1961 Anayasası'nda cumhurbaşkanı seçim zamanını belirleyen sürekli düzenleme 101. maddede yer almaktadır.<sup>521</sup> Kurucu Meclis'ten tartışmasız geçen bu maddeye ilişkin gerekçede 1924 Anayasası'nda<sup>522</sup> cumhurbaşkanlığı süresinin meclisin süresine bağlı olması nedeniyle seçim zamanının bir özellik taşımadığı, fakat 1961 Anayasası ile yedi yıllık süre kabul edildiğine göre yeni cumhurbaşkanını seçme tarihini saptama zorunluluğunun doğduğu belirtilmiştir.<sup>523</sup>

Özellikle 1950–1960 döneminin tecrübelerinden sonra cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamanın, 1961 Anayasa koyucusunun başlıca kaygılarından biri olarak görüldüğü, bu amaçla cumhurbaşkanını meclisler karşısında bağımsız duruma getirici, böylece kendisini seçen çoğunluğun etkisi altında kalmasını önleyici bir

---

<sup>521</sup> Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasına on beş gün kalınca veya cumhurbaşkanlığı boşalınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi yeni cumhurbaşkanını seçer; Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanık değilse, hemen toplantıya çağrılır. Bkz. 1961 Anayasası md. 101.

<sup>522</sup> 1924 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı “bir seçim dönemi için” seçilir ve görevi yeni cumhurbaşkanının seçimine dek sürerdi (md. 31). Böylece dört yılda bir yapılan milletvekili genel seçimini cumhurbaşkanı seçimi izler, ancak bu süre dolmadan genel seçimin yenilenmesi veya genel seçimin bir yıl geri bırakılması durumlarında cumhurbaşkanının görev süresi de aynı ölçüde kısalmış veya uzamış olurdu. (md. 13-15). Bu arada cumhurbaşkanlığı boşalacak olursa, hemen yeni cumhurbaşkanı seçilirdi. (md. 34).

<sup>523</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C.III (madde 76-157), Ankara, 1966, sf. 2922.

tedbir olarak “yedi yıllık bir süre için”, yani her iki meclis üyelerinin görev sürelerini aşan bir süre için seçilmesinin, Anayasanın 95. maddesinde<sup>524</sup> öngörüldüğü, Cumhurbaşkanı için yedi yıllık görev süresi kabul edildikten sonra, seçim zamanının da görevinin bu sürenin dolması nedeniyle sona ermesi veya henüz bu süre dolmadan cumhurbaşkanlığının boşalması olasılıklarına göre Anayasanın 101. maddesinde düzenlendiği ifade edilmektedir.<sup>525</sup>

Anayasanın 95. maddesine göre, cumhurbaşkanı, TBMM tarafından ve kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla seçilmektedir. İlk iki oylamada hiçbir aday bu çoğunluğu toplayamazsa üçüncü oylamadan itibaren salt çoğunlukla yetinilmektedir. Cumhurbaşkanı seçiminde yüksek çoğunluklu yeter sayılara dayalı düzenlemelerle amaçlanan şeyin, cumhurbaşkanının yalnız belirli bir siyasal partinin değil, olabildiğince büyük bir çoğunluğun saygı ve güvenini kazanmış bir kimse olarak seçilmesini sağlamak, böylelikle devlette ulusal birliği temsil eden en yüksek tarafsız organ işlevini geniş bir siyasal uzlaşma temeli üzerinde yerine getirmesine olanak vermek olduğu ileri sürülmüştür.<sup>526</sup>

Uygulamaya bakıldığında cumhurbaşkanı seçiminde ikinci meclisin birinci meclisten daha fazla ağırlık taşıdığı görülmektedir. 1961 Anayasası döneminde seçilen üç cumhurbaşkanının da<sup>527</sup> Cumhuriyet Senatosu üyesi olması, bu değerlendirmeyi teyit eder niteliktedir. Bununla birlikte 1961 Anayasası döneminin ilk iki cumhurbaşkanının birer turluk oylamalarla seçilmesine karşılık; cumhurbaşkanının görev süresinin dolması sebebiyle yapılan üçüncü ve dördüncü cumhurbaşkanlığı seçimleri, uzayan oylama turları ile dikkati çekmektedir. Görev süresi 28.03.1973 günü dolan Cevdet Sunay’ın yerine yeni cumhurbaşkanını seçmek üzere 13 Mart 1973 günü başlayan oylama turları, ancak 6 Nisan 1973 günü sonuçlanabilmiş ve kontenjan senatörü Fahri Korutürk, 15. turda 365 oyla

---

<sup>524</sup> “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir. Bir kimse arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer.” Bkz. 1961 Anayasası’nın 95. maddesi.

<sup>525</sup> Hikmet Sami Türk, **Daha İyi Bir Anayasa İçin**, Ankara, Tesav Yayınları No. 25, 2003, s. 303.

<sup>526</sup> İlhan Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, 1. Kitap**, Cumhuriyet’in Temel Kuruluşu, Ankara, 1965, s. 367.

<sup>527</sup> Cemal Gürsel (26.10.1961), Cevdet Sunay (28.3.1966), Fahri Korutürk, (6.4.1973).

cumhurbaşkanı olarak seçilebilmiştir.<sup>528</sup> Görev süresi 5 Nisan 1980 günü dolan Fahri Korutürk'ün yerine cumhurbaşkanı seçmek üzere 22 Mart 1980 günü itibarıyla altı aya yaklaşan bir süre boyunca uzayıp giden oylama turlarından bir sonuç alınmaksızın 12 Eylül Dönemine girilmiştir.

27 Mayıs 1960 ihtilali sonrasında Milli Birlik Komitesi'nin görevlendirdiği İstanbul Anayasa Komisyonu'nca hazırlanan Anayasa Ön Tasarısı'nda cumhurbaşkanı seçimini oldukça çabuk sonuçlandırarak bir yöntem önerilmiştir.<sup>529</sup> Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nce hazırlanan Anayasa Tasarısı'nda ise cumhurbaşkanı seçimi yöntemi daha da basitleştirilmiştir.<sup>530</sup> Bununla birlikte, her iki öneri de Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu'nca benimsenmeyerek 1961 Anayasasının 95. maddesindeki düzenleme kabul edilmiştir. Ancak 1973'te cumhurbaşkanı seçimi için gerekli oy sayısının iki büyük siyasal parti arasında varılan anlaşma neticesinde ve ancak 15. turda elde edilebilmesi, benzer şekilde 1980'de cumhurbaşkanının bir türlü seçilememesi örnekleri karşısında 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın cumhurbaşkanı seçiminin sınırsız oylama turlarıyla sonuçsuz kalmasına neden olabilecek çok eleştirilen düzenlemesi yerine, 102. maddesiyle söz konusu seçimin otuz gün içinde ve en çok dört turda sonuçlandırılmasını, aksi takdirde milletvekili seçimlerinin yenilenmesini öngören yeni bir düzenleme getirmiştir.

1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanlarının hep Cumhuriyet Senatosu'ndan çıkmış olması, ikinci meclisle cumhurbaşkanlığı kurumu arasında özel bir ilişki doğmasına neden olmuştur. Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne üye atama yetkisini ancak Cumhuriyet Senatosu'ndaki kontenjanı yoluyla

---

<sup>528</sup> **TBMM Tutanak Dergisi**, 1972–1973, C.15, s. 144-225.

<sup>529</sup> İstanbul Anayasa Komisyonu'nca hazırlanan Anayasa Öntasarısı'nın 93. maddesinin 1. ve 2. bentlerinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilmesi kuralından hareket edilerek ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğuyla yetinilmesi öngörülmüş, ancak bu çoğunluk da sağlanamazsa, oyların beşte birinden çoğunu almış olanlar arasında yapılacak sonraki oylamalarda, en az oy alan aday dışarıda bırakılarak seçime devam edileceği ve çoğunluğu sağlayan adayın cumhurbaşkanı olacağı hükme bağlanmıştı.

<sup>530</sup> Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nce hazırlanan Anayasa Tasarısı'nın 56. maddesine göre, cumhurbaşkanı, Millet Meclisi ile Cumhuriyet Meclisi'nin bir arada toplanmasından oluşan karma kurul tarafından üye tam sayısının mutlak çoğunluğuyla ve gizli oyla seçilecek, fakat arka arkaya yapılan iki oylamada adaylardan hiçbiri mutlak çoğunluğu elde edemezse, ikinci oylamada en çok oy alan iki aday arasında seçim yinelenecek, bu oylamada en çok oy alan aday seçilmiş sayılacaktı.

kullanabilmesi (md. 70,72,73), görevinden geçici olarak ayrıldığında yerini Cumhuriyet Senatosu Başkanı'na bırakması (md. 100), cumhurbaşkanının görevinden nihai olarak ayrıldığında ömrünün geri kalanını Cumhuriyet Senatosu'nun "tabii üye"si olarak sürdürmesi söz konusu ilişkiyi pekiştirir niteliktedir.

### **3.a.2.3.2. Savaş İlanı ve Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme**

1961 Anayasası'nın "Silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme" başlıklı 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 Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu izin için, meclisler birlikte toplanarak karar vermektedirler.

1961 Anayasası'na ilişkin Kurucu Meclis görüşmelerine bakıldığında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin söz konusu yetkisini vurgulayan böylesine ayrıntılı bir düzenlemeye neden ihtiyaç duyulmuş olabileceği hususunda, Osmanlı İmparatorluğu'nun I. Dünya Savaşı'na padişah ve hükümet üyelerinin çoğunun bilgisi dışında yalnız birkaç kişinin kararı ile sürüklenmesi, 1950'de Kuzey Kore'nin Güney Kore'yi istila girişimine karşı Birleşmiş Milletler Komutanlığı emrinde çarpışmak üzere bu ülkeye asker gönderme kararının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırmaksızın hükümetçe, daha doğrusu, cumhurbaşkanı, başbakan ve Milli Savunma Bakanı'nca verilmesi gibi olayların rol oynamış olabileceği görülmektedir.<sup>531</sup>

1961 Anayasası döneminde üç defa, Kıbrıs'ta Türk toplumunun varlığını, egemenliğini ve toprak bütünlüğünü tehdit edecek nitelikte olayların yaşanması üzerine, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesine izin verilmesine karar verilmiştir. İsmet İnönü'nün başbakanlığındaki CHP Hükümeti zamanında alınan 16.3.1964 tarih ve 93 Sayılı ilk kararda<sup>532</sup> 1960 Lefkoşa

<sup>531</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası C.II** (madde 1-75), Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 2315-2327.

<sup>532</sup> Milletlerarası hukukun meşru saydığı saydığı hallerde savaş ilanı ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesi veya yabancı Silahlı Kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin

Antlaşmalarını uyarınca gerektiğinde, Kıbrıs'a Türk Silahlı Kuvvetleri'nin gönderilmesine izin verildiği ifade edilmiştir. Süleyman Demirel'in başkanlığındaki AP Hükümeti zamanında alınan 17.11.1967 tarih ve 148 Sayılı ikinci kararda ilk karara yollama yapılarak o kararlarla "hükümete verilen yetkinin kullanılmasından doğacak muhtemel inkişaf ve ihtilaflar karşısında; lüzum, hudut ve şümulü hükümetçe takdir ve tayin olunacak şekilde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesine izin" verildiği ifade edilmiştir. Bülent Ecevit'in başbakanlığındaki CHP-MSP Hükümeti zamanında alınan 20.7.1974 tarih ve 303 Sayılı üçüncü kararda önceki iki karara yollama yapılarak o kararlarla "verilen izne dayanılarak Kıbrıs'a yapılan indirme ve çıkarma hareketinin meydana getirmesi muhtemel ihtilaflar karşısında, gerekliliği, sınırı ve miktarı Hükümetçe takdir ve tayin olunacak şekilde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkeler gönderilmesine... izin" verildiği açıklanmıştır.<sup>533</sup>

Her üç kararda da izin verme yetkisi, 1961 Anayasası'nın 66. maddesinde öngörülen durumlardan sadece biri, yani Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesi için kullanılmış; gerek Millet Meclisi ve gerekse Cumhuriyet Senatosu söz konusu yetkinin kullanılması sürecinde ortak irade doğrultusunda karar almış olduklarından her üç kararda da iki meclis arasında herhangi bir çekişme söz konusu olmamıştır. Son derece önem taşıyan ve ülke çıkarlarının söz konusu olduğu böylesi bir konunun varlığı iki meclis arasında önemli bir çatışma doğması olasılığını ortadan kaldıran temel neden olarak kabul edilebilir.

---

verilmesi, denetleneceği belirtilmeyen veya tabi olacakları hukuki rejim belirtilmeyen parlamento kararlarından biri olarak kabul edilmektedir. Bkz. Erdoğan Teziç, **Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Kanun Kavramı**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 12. Söz konusu yetkinin yasa biçiminde değil, karar biçiminde kullanılması gerektiği, işin niteliği ve çoğu kez ivediliğinin de yasa prodesürünün uygulanmasına elverişli olmadığı, söz konusu yetkinin meclisin bir başka organla paylaşmadığı yetkilerden olduğu, dolayısıyla meclisin verdiği bu kararın bir yasa gibi cumhurbaşkanınca yayımlanması veya uygun bulunmayıp bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesinin söz konusu olamayacağı ileri sürülmüştür. Bkz. Hikmet Sami Türk, **Daha İyi Bir Anayasa İçin**, Ankara, Tesav Yayınları, 2003, s. 287. Aynı yönde Anayasa Mahkemesi bir kararında TBMM'nin 107 ve 108 Sayılı "Körfez Krizi Sebebiyle, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Yabancı Ülkelere Gönderilmesine ve Yabancı Silahlı Kuvvetlerinin Türkiye'de Bulunmasına, Anayasanın 92. Maddesi Uyarınca İzin Verilmesine Dair" kararlarını denetlemekten kaçınmıştır. Bkz. E.1990/31, K.1990/24, k.t. 24/9/1990, **AMKD**, Sayı 26, s. 404. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı doğrultusunda, Mahkeme'nin, aynı maddede düzenlenen TBMM'nin verebileceği, milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanı kararını da aynı şekilde denetlemeyeceğinin mümkün olabileceği ileri sürülmüştür. Bkz. Bülen Tanör & Nemei Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2004, s. 284.

<sup>533</sup> Alınan kararlar için sırasıyla bkz. TC Resmi Gazete, 18.3.1964, S.11659, 20.11.1967, S.12755; 21.7.1974, S.14952.

### 3.a.2.3.3. Sıkıyönetim Kararını Onama ve Süresini Uzatma

1961 Anayasası'nın Sıkıyönetim üst başlıklı 124. maddesi şöyledir: “Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin meydana çıkması sebebiyle, Bakanlar Kurulu, süresi bir ayı aşmamak üzere, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetim ilan edebilir ve bunu hemen, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onamasına sunar. Meclis gerekli gördüğü zaman sıkıyönetim süresini kısaltabileceği gibi tamamıyla da kaldırabilir. Meclisler toplanık değilse, hemen toplantıya çağırılır.

Sıkıyönetimin her defasında iki ayı geçmemek üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kararına bağlıdır. Bu kararlar meclislerin birleşik toplantısında alınır.

Sıkıyönetim veya genel olarak savaş halinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaş gerektirecek bir durumun başgöstermesi halinde vatandaşlar için konulabilecek yükümler kanunla gösterilir.” Söz konusu maddede öngörülen “sıkıyönetim ilanı” idari-icrai bir karar olmakla beraber, TBMM'nin onayına bağlı bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun sıkıyönetim kararı hemen yürürlüğe girmektedir, fakat bunun hemen TBMM'nin onamasına sunulması gerekmektedir. TBMM'nin söz konusu kararı onaylamaması halinde sıkıyönetim kararı ortadan kalkmış olmaktadır.

Söz konusu maddeden anlaşılacağı üzere, sıkıyönetim kararı sebebe bağlı bir işlemdir. Bu kararı onaylayan TBMM'nin işleminin, bir parlamento kararı olması dolayısıyla Anayasa'nın 147. maddesi karşısında maddi bakımından denetlenmesine imkan olmadığı ifade edilmektedir.<sup>534</sup>

Burada, Bakanlar Kurulu'nun sıkıyönetim ilan kararı ve TBMM'nin onaylama kararı olmak üzere iki ayrı işlem söz konusudur. 1961 Anayasası'nın 114. maddesinin 1. fıkrası idarenin hiçbir işlem ve eyleminin hiçbir halde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamayacağını hükme bağlamıştır. Bu bakımdan

---

<sup>534</sup> Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt III, 3. Baskı, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966, s. 1500-1506.



idari-icrai nitelik taşıyan Bakanlar Kurulu'nun sıkıyönetim ilanı kararının Danıştay'ın denetimine tabi olması gerektiği ileri sürülebilecekse de, Danıştay 3/7/1970 tarihinde verdiği kararında bu görüşün aksine, Bakanlar Kurulu'nun sıkıyönetim ilanı işlemini, "sıkıyönetim işleminin nitelik bakımından yasal işlem olduğu" gerekçesiyle yetkisizlik nedeniyle denetlememiştir.<sup>535</sup>

TBMM'nin onaylama kararı da, sebebe bağlı bir işlemdir. 124. madde sıkıyönetim ilanını gerektiren sebeplerin sadece varlığının yeterli görülmeyip, aynı zamanda kesin belirtilerin varlığının aranması gerektiğini ifade etmektedir. Sıkıyönetim ilan edilmesi ve bunun TBMM tarafından onaylanması ile devam eden süreçte hürriyetlerin durdurulabileceği, bu anlamda özgürlüklerin özüne dokunulabileceği bir rejimi onaylayan TBMM kararının tamamen kişi hak ve hürriyetleri ile ilgili olduğundan kanun niteliğinde olduğu, bu sebeple Anayasa Mahkemesi'nin, onaylama kararının dayandığı sebeplerin varlığını araştırabileceği görüşü ileri sürülmüştür.<sup>536</sup> Bu görüşten farklı olarak, sıkıyönetim ilanı ya da bunların onanması işlemlerinin doğrudan doğruya vatandaşlar için uyulması zorunlu hukuk normları yaratan işlemler olmadığı, bu işlemlerde ancak anayasanın ilgili maddelerinde değinilen ve anılan durumlarda hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağını veya durdurulacağını ya da vatandaşlara ne gibi yükümlülükler yüklenebileceğini gösteren kanunların ülkenin tümü veya bir bölümü için belli bir süreyle uygulamaya konacağı, hürriyetlerin sınırlandırılmasının sıkıyönetim ilanı yahut bunların onanması işlemleriyle değil, anılan durumları düzenleyen kanunlarla gerçekleşeceği, söz konusu kanunların ise bütün diğer kanunlar gibi Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olduğunda şüphe bulunmadığı, dolayısıyla kanun niteliğinde bir işlemin karar yoluyla yapıldığından ve böylece kişi hak ve hürriyetlerinin meclis kararı yoluyla sınırlandırıldığından söz edilmesinin yersiz olduğu görüşü ileri sürülmüştür.<sup>537</sup>

Nitekim Anayasa Mahkemesi 17/11/1970 tarihinde vermiş olduğu bir kararla Bakanlar Kurulu'nun sıkıyönetim hali ve bunun TBMM'ce onaylanması işlemlerinin anayasaya uygunluğunu denetlemeyi "Anayasanın 147. maddesi, denetimi sadece

<sup>535</sup> Danıştay DDK, 3/7/1970 gün ve E.1970/389, K.1970/442 Sayılı Kararı.

<sup>536</sup> Erdoğan Teziç, **Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Kanun Kavramı**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1972, s. 18- 19.

<sup>537</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 220. Aynı yönde bkz. Pertev Bilgen, **1961 Anayasası'na Göre Sıkıyönetim**, s. 99-104.

kanunlara ve içtüzüklere hasretmiş, TBMM'nin kanun veya içtüzük niteliğinde olmayan kararlarını denetim dışında bırakmıştır.” ifadesiyle ileri sürdüğü gerekçesiyle reddetmiştir.<sup>538</sup>

Özetle gerek Anayasa Mahkemesi ve gerekse Danıştay, 1961 Anayasası döneminde, sıkıyönetim ilanı işlemini yetkisizlik nedeniyle denetlememeyi uygun görmüştür.

1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu 1963–1975 yılları arasında Bakanlar Kurulu beş defa sıkıyönetim ilan etmiş, bunların dört tanesi TBMM'ce onaylanırken, bir tanesi reddedilmiştir.<sup>539</sup> Gerek onama gerekse red kararları Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'nin görüş birliği ile gerçekleştirilmiştir. Sıkıyönetim ilanı ile başlayacak sürecin, ağır sonuçlar yaratabileceği öngörüsü ile her iki meclis karar verirken ortak iradeyle hareket etmişlerdir.

#### **3.a.2.3.4. Yasama Meclisleri, Yerel Yönetim Seçimleri ve Siyasal Partilerle İlgili Tasarı ve Tekliflerin Görüşülmesi**

Yasama meclislerinin, yerel yönetim seçimleri ve siyasal partilerle ilgili tasarı ve tekliflerini kabul veya reddinde, normal olarak diğer kanunlarda olduğu gibi mekik sistemine göre hareket edilmekle birlikte 1961 Anayasası'nın 92. maddesinin son fıkrasında bu anlamda ayrık bir hüküm getirilmiştir. Söz konusu fıkraya göre, yasama meclislerinin veya yerel yönetim seçimlerinin ya da siyasal partilerle ilgili olan yasaların görüşülmesi sırasında Karma Komisyon Kurulması gerekirse, Karma Komisyon raporu TBMM Birleşik Toplantısı'nda karara bağlanacaktır. Bilindiği üzere, bu halde genel kural, karma komisyondan sonra son sözün Millet Meclisi'ne bırakılmasıdır. Ancak hükmün düzenlenişinden de anlaşılacağı üzere anayasa koyucu yasama meclislerinin, yerel yönetim seçimlerinin veya siyasal partilerle ilgili yasaların kabul edilmesinde iki meclis arasında anlaşmazlık çıktığı ve karma komisyona gidildiği hallerde, karma komisyon raporunu TBMM Birleşik Toplantısı'nda karara bağlanacağını hükme bağlamak suretiyle Cumhuriyet Senatosu'nu daha etkili kılmak istemiştir.

<sup>538</sup> E.1970/44, K.1970/42, k.t. 17/11/1970, **AMKD**, Sayı 8, s. 449.

<sup>539</sup> 27 Mart 1975'te güney sınırlarındaki olaylar nedeniyle Bakanlar Kurulu tarafından Hakkari, Mardin, Siirt ve Diyarbakır illerinde ilan edilmiş olan sıkıyönetim, 28 Mart 1975'te TBMM tarafından reddedilerek yürürlükten kalkmıştır.

1961 Anayasası'nın 92. maddesinin son fıkrasında adı geçen kanunların karma komisyondan sonra TBMM Birleşik Toplantısı'na geldiğinde, Millet Meclisi'nin ilk metninin benimsenebilmesi için üye salt çoğunluğunun gerektiği ifade edilmiştir. Buradan aksi halde karma komisyonun veya Cumhuriyet Senatosu'nun metinlerinden birinin kabul edileceği sonucu çıkarılabilir. Nitekim söz konusu fıkrada karma komisyonun veya Cumhuriyet Senatosu'nun görüşlerinin benimsenmesi için Millet Meclisi için öngörülmüş olan özel bir çoğunluk öngörülmemiştir.

13.7.1965 günlü ve 648 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun bazı maddeleri Anayasa'nın 92. maddesinin son fıkrasında düzenlenen usule göre kabul edilmiştir. 137 maddelik bu uzun yasanın aşağı yukarı on maddesi üzerinde meclisler arasında uyuşmazlık çıktığı, konunun karma komisyondan sonra TBMM Birleşik Toplantısı'na geldiği, burada çoğunluk karma komisyonun görüşlerinin benimsendiği, sadece bir veya iki madde için genel kurulun, karma komisyonun karşı oyuna rağmen, Cumhuriyet Senatosu'nun görüşünü benimsediği ileri sürülmektedir.<sup>540</sup>

### **3.a.2.3.5. Meclis Soruşturması**

Yasamanın yürütmeyi denetleme yollarından meclis soruşturması diğer denetim yollarından farklı bir nitelik taşımaktadır. Her şeyden önce, her iki meclis denetim yollarından soru, genel görüşme ve meclis araştırması kurumlarını yalnız başlarına işletebilirken, meclis soruşturması istemleri Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı'nda görüşülmekte ve karara bağlanabilmektedir. Diğer denetim yollarının yalnızca siyasal sonuçlar yaratırken, meclis soruşturmasının ilgili başbakan veya bakanın cezai sorumluluğunun doğması sonucu doğurabilecek olması böyle bir farklı düzenlemenin uygulanmasını anlaşılır kılmaktadır.

1961 Anayasası'nın 90. maddesine göre, başbakan veya bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemleri Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Birleşik Toplantısı'nda görüşülerek karara bağlanmaktadır. İstem kabul olunursa, ilgili hakkında meclis soruşturması açılmakta; soruşturmaya karar verilirse, her iki

---

<sup>540</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No. 398, 1977, s. 44.

meclisten eşit sayıda seçilen üyelerden kurulu bir komisyon hazırlık soruşturmasını yapmakla görevlendirilmektedir.

İlgilinin Yüce Divan'a sevk edilip edilmemesi hususunda TBMM Birleşik Toplantısı'nda karar verilmektedir. TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü<sup>541</sup>'nin 14. maddesine göre, bir meclis soruşturması istemi TBMM Başkanlığı'na iletildiğinde, bu talebin ciddiye alınıp alınmayacağını ve belirtilen hususta soruşturma açılmasının gerekli olup olmadığını incelemek üzere bir "soruşturma hazırlık komisyonu" kurulmakta, soruşturma hazırlık komisyonunun yaptığı inceleme sonucunda hazırladığı rapor Genel Kurul'da görüşülmek suretiyle soruşturma açılıp açılmamasına karar verilmektedir.<sup>542</sup>

TBMM Soruşturma Hazırlık Komisyonu, üçü Millet Meclisi'nden, üçü de Cumhuriyet Senatosu'ndan olmak üzere altı TBMM üyesinden oluşmaktadır. Komisyon'un çalışmaları gizlidir. Komisyonun 30 gün içinde çalışmalarını bitirememesi halinde gerekçesiyle birlikte Genel Kurul'dan bu sürenin uzatılması istenebilmektedir. Bununla birlikte bu süre en fazla 30 gün uzatılabilmektedir (TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü md. 14). Komisyon'un hazırladığı rapor Genel Kurul'da değerlendirilerek, meclis soruşturması isteminin dikkate alınıp alınmaması hakkında Genel Kurul'ca karar verilmektedir. (TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü madde 15). Meclis soruşturması açılmasına karar verilirse, TBMM Soruşturma Komisyonu kurulmaktadır. Komisyon, birleşik toplantıda her iki meclisten eşit sayıda seçilen en az 6, en çok 16 üyeden oluşmaktadır. (TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü md. 16). TBMM Soruşturma Komisyonu'nun raporu Birleşik Toplantı Genel Kurul'u tarafından oylanmaktadır. (TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü md. 19), TBMM Birleşik Toplantısı'nda Yüce Divan'a sevk kararı alınırca, dosya en geç 7 gün içinde Birleşik Toplantı Başkanlığı'nca, Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmektedir. (TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü md. 21).

Gerek içtüzüğe göre "soruşturma hazırlık komisyonları", gerekse anayasaya göre "soruşturma komisyonları" her iki meclisten eşit sayıda üyeden oluşmaktadır. TBMM Birleşik Toplantısı Genel Kurulu'nun genellikle komisyon raporu yönünde

<sup>541</sup> **TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü**, Ankara, TBMM Basımevi, 5 Haziran 1977.

<sup>542</sup> Soruşturma Hazırlık Komisyonu'nun raporu üzerine Genel Kurul'un meclis soruşturması açılmamasına karar vermesi "takipsizlik kararı" olarak nitelendirilmektedir. Bu yönde bkz. Ferhat Kapıcı, **Meclis Soruşturması**, Ankara, 2001, s. 40.

oy verdiği dikkate alındığında, Cumhuriyet Senatosu'nun komisyonlarda eşit ağırlığa sahip olmasının, söz konusu meclisin ağırlığını artırdığı ileri sürülebilir.

1961 Anayasası'nın 90. maddesinin son fıkrasında ve aynı yönde TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü 22. maddesinin birinci fıkrasında meclislerdeki siyasi parti gruplarında, meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamayacağı ve karar alınamayacağı hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenlemelerle komisyonların olabildiğince tarafsız konumda çalışmalarının amaçlandığı ifade edilebilir. Gerçekten de meclis soruşturması komisyonlarının gerek kuruluşları gerekse işleyişleri yönünden meclis komisyonları içinde siyasete en uzak kalması gereken komisyonlar olduğu kabul edilmelidir.

1961 Anayasası yürürlükte olduğu dönemde yalnızca Eski Ticaret Bakanı Mehmet Baydur hakkında Yüce Divan'a sevk kararı alınmış,<sup>543</sup> 7 Şubat 1964 tarihinde Yüce Divan'a sevk edilen Baydur'un beraatine karar verilmiştir.<sup>544</sup>

### **3.a.2.3.6. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu**

1961 Anayasası'nın 99. maddesi cumhurbaşkanının, vatan hainliğinden dolayı TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlanabileceğini hükme bağlamıştır.

1924 Anayasası itibarıyla Türk Anayasa Hukuku'nda cumhurbaşkanının görevinden uzaklaştırılabilmesi için tek yol bulunmaktadır. Bu da Anayasa ve parlamenter rejim gereğince kural olarak görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu tutulmayan cumhurbaşkanının “vatana ihanetten dolayı” TBMM'nce suçlanmasıdır.<sup>545</sup> Böyle bir durumda cumhurbaşkanının Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi'nce yargılanacağı 1961 ve 1982 Anayasaları'nda yer almıştır.

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu 1924 Anayasası tarafından kabul edilmekle beraber, sözü edilen Anayasa'nın 41. maddesine göre, cumhurbaşkanını yargılama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aitti. Oysa gerek 1961 Anayasası

<sup>543</sup> Transeksport İhracat Firması delaletiyle İngiliz Firması Bunge'ye satışı yapılan 52.500 ton arpanın satışından dolayı eski Ticaret Bakanı Mehmet Baydur'un Yüce Divan'a sevkine dair Soruşturma Komisyonu'na hazırlanan rapor Genel Kurul'un 7.2.1964 tarihli toplantısında kabul edilmiştir.

<sup>544</sup> Eski Ticaret Bakanı Mehmet Baydur'un Yüce Divan'a sevki hakkında bkz. **Resmi Gazete** 18.2.1964, Sayı 11634, Karar No. 91.

<sup>545</sup> Bkz. 1924 Anayasası md. 41; 1961 Anayasası md. 99, 1982 Anayasası md. 105.

ve gerekse 1982 Anayasası, yargılama yetkisini Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi'ne vererek, TBMM'ye sadece bu süreci başlatma yetkisini tanımıştır.

Devletin başı olan ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk ulusunun birliğini temsil eden cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması, son derece istisnai bir durumdur. Bu derecede ağır bir suçlandırmanın yapılabilmesi için her şeyden önce gerçekten bu nitelikte bir suçun işlenmiş olması gerekmektedir. Bundan başka, günlük siyasal mücadeleler içinde rahatlıkla ileri sürülebilecek olan birtakım suçlamalar “vatana ihanet” kapsamında düşünülemeyecektir. Bununla birlikte vatana ihanetin tanımının yer aldığı ve hangi suçların vatana ihanet sayılacağını belirleyen bir kuralın bulunmaması dikkate değerdir.<sup>546</sup> Bu noktada, suçların kanuniliği ilkesinden vazgeçilemeyeceği ve cumhurbaşkanına yönelik vatana ihanet suçlamasının, ancak ceza kanunlarında düzenlemiş suçlara dayandırılabilmesi ileri sürülebilir.

1924 Anayasa Tasarısı'nın TBMM'de görüşülmesi sırasında Anayasa Komisyonu Sözcüsü Gelibolu Milletvekili Celal Nuri Bey, anayasa ve diğer yasalara uymayan cumhurbaşkanının da “hıyanet-i Vataniye cürmünü irtikap etmiş” olacağını ifade etmiştir.<sup>547</sup> 1961 Anayasası Tasarısı'nın Kurucu Meclis Temsilciler Meclisi'nde görüşülmesi sırasında Anayasa Komisyonu Sözcüsü Turan Güneş de “vatan hainliği” kavramını geniş yorumlayarak, söz konusu Komisyon'un, Tasarı'nın cumhurbaşkanının sorumluluğu ile ilgili maddesinde “vatan hainliği”nin yanında “Anayasayı ihlal suçları” na da yer verilmesine ilişkin değişiklik önermesine katılmayışını “fikir maddede mündemictir” yorumuyla gerekçelendirmiştir.<sup>548</sup>

Hangi suçların vatana ihanet teşkil edeceğini, suçlandırma aşamasında TBMM belirleyecek; ancak bu konuda son nitelendirmeyi Anayasa Mahkemesi yapacaktır. Nitekim, TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 23. maddesindeki, cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması işleminde<sup>549</sup> öngördüğü

---

<sup>546</sup> Teziç, **age**, s. 409-410; Aynı yönde bkz, Bülent Tanör, Nemci Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2004, s. 311.

<sup>547</sup> Bkz. Şeref Gözübüyük / Zekai Sezgin, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Ankara, 1957, s. 349-352.

<sup>548</sup> Bkz. Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (madde 76-157)**, C.II, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 2916-2917.

<sup>549</sup> 1961 Anayasası'nın 99. maddesi gereğince cumhurbaşkanının vatana ihanet ile suçlandırılmasını isteyen önerge, TBMM üye tamsayısının en az üçte birine eşit üyelerin imzalarıyla TBMM Birleşik

düzenleme bu yöndedir. İctüzüğün 23. maddesinin son fıkrası “Yüce Divan’a sevk kararında, hangi ceza hükmüne dayanıldığı ve cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatan hainliği sayılması gerektiği belirtilir” demektedir. Kuşkusuz Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla yargılama yaparken, TBMM’nin Yüce Divan’a sevk kararındaki suça ilişkin nitelendirilmesiyle bağlı değildir. Son belirlemeyi yapacak olan Mahkeme’nin kendisidir.

1961 Anayasası döneminde Türkiye Cumhuriyeti devlet başkanlarının TBMM tarafından vatana ihanet suçlamasıyla Anayasa Mahkemesi’ne sevk edilmesi söz konusu olmamıştır.

### **3.b. Millet Meclisi**

#### **3.b.1. Millet Meclisi’nin Kuruluşu ve Yapısı**

1961 Anayasası’nın 67. maddesinde Millet Meclisi’nin genel oyla seçilen 450 milletvekilinden oluşacağı hükme bağlanmıştır. 05.03.1973 tarihli Millet Meclisi içtüzüğü’nün 2. maddesi de Millet Meclisi üye tamsayısının 450 olduğunu belirtmektedir. Genel oy ve nispi temsil sistemine göre seçilen 450 milletvekili ile, Millet Meclisi’nin demokratik nitelikte olması sağlanmaya çalışılmıştır. Anayasa’nın 69. maddesinde Millet Meclisi seçimlerinin dört yılda bir yapılacağı, meclisin bu süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebileceği, süresi biten milletvekilinin yeniden seçilebileceğini ve yenilenmesine karar verilen meclisin yetkilerinin, yeni meclisin seçilmesine kadar süreceği belirtilmiştir. Millet Meclisi İctüzüğü<sup>550</sup>’nün 1. maddesinde yasama döneminin Millet Meclisi’nin iki milletvekili genel seçimi arasındaki süre olduğu, bu sürenin Anayasa uyarınca uzatılmadığı veya seçimler yenilenmediği takdirde dört yıl olduğu düzenlenmiştir.

---

Toplantısı Başkanlığı’na verilir. Bu önerge derhal TBMM Birleşik Toplantısı Genel Kurulu’nun bilgisine sunulur; cumhurbaşkanına bildirilir ve Genel Kurul’un bilgisine sunulmasından başlayarak yedi gün sonraki birleşimin gündemine alınır. Bu birleşimde, suçlandırılması istenen cumhurbaşkanının da dinleneceği bir görüşmeden sonra, TBMM üye tam sayısının en az üçte ikisinin oyuyla cumhurbaşkanının Yüce Divan’a sevkine karar verilebilir. Cumhurbaşkanı, isterse, savunmasını yazılı olarak gönderebilir. 1. fıkrada söz konusu önerge ile 3. fıkrada söz konusu Yüce Divan’a sevk kararında, hangi ceza hükmüne dayanıldığı ve cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatan hainliği sayılması gerektiği belirtilir. Bkz. **TBMM Birleşik Toplantısı İctüzüğü md. 23.**

<sup>550</sup> **Millet Meclisi İctüzüğü**, 2. Baskı, Ankara, TBMM Basımevi, 5 Mart 1973.

1961 Anayasası'nın 74. maddesi ise, boşalan milletvekilliği için ara seçimlerin her iki yılda bir Cumhuriyet Senatosu'nun 1/3 yenileme seçimleriyle birlikte yapılabileceğini, bununla birlikte Millet Meclisi genel seçimlerine bir yıl kala ara seçim yapılamayacağını hükme bağlamıştır. Millet Meclisi üyeliğine seçilme şartları 1961 Anayasası'nın 68. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili hükme göre, 30 yaşını doldurmuş olmak, Türk olmak, Türkçe okuyup yazma bilmek, kısıtlı olmamak, muvazzaf askerlik hizmetini yapmış olmak, kamu hizmetinden yasaklı olmamak, ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymiş olmamak 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 hüküm giymemiş olmak, milletvekili seçilebilme şartlarıdır.

Meslekleri açısından Millet Meclisi üyeleri ile Cumhuriyet Senatosu'nun genelaydan gelen üyeleri karşılaştırıldığında, her iki mecliste de hukukçuların, üyeliklerin aşağı yukarı üçte birini karşıladığı, bununla birlikte Millet Meclisi'nde iktisadi düzenin doğal olarak öne çıkardığı sınıf ve zümre temsilcilerinden, yani tarım, ticaret, sanayi, maliye ve eğitim kesimlerinden gelenlerin tüm üyeliklerin aşağı yukarı yarısını teşkil ettiği, Millet Meclisi'nde ağırlığın üretim dünyasının temsilcilerinde iken, ikinci mecliste esas söz sahibi olanların gerek asker, gerekse sivil olsun, yönetim kademelerinden gelenler olduğu ileri sürülmektedir.<sup>551</sup>

1961 Anayasası 79. maddesinde düzenlediği yasama dokunulmazlığı güvenceleri açısından ve bunların 81. maddesinde düzenlediği yargısal denetimi açısından iki meclis üyeleri arasında bir ayırım yapmamıştır. Aynı şekilde ister milletvekili, isterse senatör olsun üyeliğin düşmesi hali Anayasa'nın 80. maddede sayılan hallerde mümkün olmaktadır. Bir milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki istemler Başkanlıkça, Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona havale edilmektedir. Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Katibi, Anayasa Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Katibidir (Millet Meclisi İçtüzüğü md. 108). Karma komisyon başkanı, dokunulmazlık

---

<sup>551</sup>Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No. 398, 1977, s. 27.



dosyalarını incelemek üzere ad çekme suretiyle beş üyeli bir hazırlık komisyonu oluşturmaktadır. Hazırlık komisyonu kendine gizli oyla bir başkan ve sözcülük görevini de yapacak bir katip seçmektedir. Bu komisyon bütün kağıtları incelemekte gerekirse o milletvekilini dinlemekte, ancak tanık dinleyememektedir. Hazırlık komisyonu raporunu göreve başlamasından itibaren en geç bir ayda vermek durumundadır. Bu rapor karma komisyonda bir ayda sonuçlandırılmaktadır (Millet Meclisi İçtüzüğü md. 109). Karma komisyon, hazırlık komisyonunun raporunu ve eklerini görüştüğten sonra dokunulmazlığın kaldırılmasına veya kovuşturmanın milletvekilliği veya bakanlık sıfatının sona ermesine kadar ertelenmesine karar vermektedir. Karma komisyon raporu, kovuşturmanın ertelenmesi şeklinde ise Genel Kurul'da okunmakta, on gün zarfında bu rapora yazılı olarak itiraz edilmemesi halinde kesinleşmektedir. Rapor, dokunulmazlığın kaldırılması şeklinde ise veya 3. fıkra gereğince itiraz edilmişse Genel Kurul'da görüşülmektedir. Kovuşturma ertelenmiş ve bu karar Genel Kurulca kaldırılmamış ise, dönem yenilenmiş olsa bile milletvekilliği sıfatı devam ettiği sürece ilgili hakkında kovuşturma yapılamamaktadır (Millet Meclisi İçtüzüğü md. 110). Dokunulmazlığın kaldırılması istenen milletvekili isterse hazırlık komisyonunda, karma komisyonda ve Genel Kurul'da kendini savunabilmekte veya bir üyeye savundurabilmektedir. Savunma için çağrıda bulunan milletvekili davete uymazsa, evrak üzerinde karar verilmektedir. Son söz her halde savunmanın dokunulmazlığının kaldırılmasını üyenin bizzat istemesi yeterli değildir (Millet Meclisi İçtüzüğü md. 111).

Dokunulmazlıkların kaldırılması istemleri bakımından Millet Meclisi üyelerinin, suç dosyalarının Cumhuriyet Senatosu üyelerine göre çok daha kabarık sayılara ulaşıp olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre 1961–1975 yılları arasında ikinci meclis sadece 74 kez bir dokunulmazlık dosyası hakkında karar verme durumunda kalmışken, aynı süre içinde birinci meclis dokunulmazlık konusunda 455 kez karar vermiştir. Bununla birlikte senatörlerin milletvekillerine göre daha az kovuşturma istemi ile karşılaşmakla beraber, dokunulmazlık zırlarını daha kolay çıkarma eğiliminde oldukları ifade edilmiştir. Nitekim Millet Meclisi'nde bir

dokunulmazlığı kaldırma isteminin kabulü olasılığı %1'den az iken, ikinci mecliste bu olasılık %10'a yakın olarak tespit edilmiştir.<sup>552</sup>

Millet Meclisi üyeliğinin sona ermesi halleri Millet Meclisi İçtüzüğü'nde düzenlenmiştir. Buna göre, bir milletvekili Anayasa'nın 68. maddesinde yazılı suçlardan biri<sup>553</sup> ile cezalandırılmış olursa, hükmün kesinleşmesi tarihinde milletvekilliği sıfatı düşer. Bir üye, milletvekilliğinden çekildiğini Başkanlığa yazılı olarak bildirdiği takdirde, çekilme yazısının Genel Kurul'a sunulması ile milletvekilliği sona erer (Millet Meclisi İçtüzüğü md. 112). Anayasa'nın 78. maddesinde ve kanunlarda milletvekilliği ile bağdaşamayacağı belirtilen herhangi bir hizmeti veya görevi kabul ettiği bildirilen üyelerin durumu Başkanlık Divanı'nca incelenir. Sonuç Başkanlık Divanı kararı olarak Anayasa ve Adalet Komisyonlarından kurulu karma komisyona gönderilir. Karma komisyon, yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasındaki usullere göre durumu inceleyerek bir rapor halinde hazırlar. Bu raporu görüşen Genel Kurul, milletvekilliği ile bağdaşamayacak bir durum olduğuna açık oyla karar verirse, üyelik sıfatı düşer (Millet Meclisi İçtüzüğü md.113). Bir milletvekili meclis çalışmalarına özürsüz ve aralıksız olarak bir ay süre ile katılamazsa, devamsızlığı Başkanlık Divanı'nca tespit edilir ve Anayasa ve Adalet Komisyonlarından kurulu karma komisyona gönderilir. Karma komisyon, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasındaki hükümlere göre durumu inceler ve raporunu hazırlar. Bu raporu görüşen Genel Kurul, devamsızlık sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi gerektiğine açık oyla karar verirse, üyelik sıfatı düşer (Millet Meclisi İçtüzüğü md. 114).

1961 Anayasası'nın 84. maddesinde düzenlendiği üzere, her iki meclisin başkanlık divanları eşit kurullarla düzenlenmiştir. Buna göre, her iki meclis başbakanlık divanı, o meclisteki siyasi parti gruplarının kuvvetleri ölçüsünde divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulmaktadır. Anayasa Mahkemesi başkanlık divanının oluşumuyla ilgili bir kararında: "Meclislerde grubu bulunan siyasi partilerin, güçleri ne olursa olsun, meclislerin başkanlık divanlarında yer alabilmelerini ve katılmanın grupların güçleri oranında olmasını zorunlu kılar.

---

<sup>552</sup> Eroğul, **age**, s. 29.

<sup>553</sup> Bu suçlar; taksirli suçlar hariç olmak üzere beş yıldan fazla hapis cezasıyla veya zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas olarak ifade edilmiştir. Bkz 1961 Anayasası md. 68.

Anayasa koyucusunun bu hükümle güttüğü başlıca erek, divanların görevlerinde yansız davranmalarının sağlanmasıdır. Böyle olduğuna göre, başkanlık divanlarının kuruluş biçimi tespit edilirken, bütün siyasi parti gruplarına, güçleri oranında üyelikler ayrılmalıdır. Bu ilkeye uyulmadan kurulan divanlar Anayasaya aykırı düşer.<sup>554</sup> değerlendirmesinde bulunmuştur.

Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 9. maddesi, Millet Meclisi Başkanlık Divanı'nın bir başkan, dört başkanvekili, üç idareci üye, yedi divan üyesinden (katip) kurulacağını düzenlemiştir.<sup>555</sup> İlgili içtüzüğün 10. maddesi başkanın seçimi ve görev süresini düzenlemiştir. Buna göre yasama dönemi başında, üyelerinin andiçme töreninden sonra ve gizli oyla, iki yasama yılı için başkan seçimi yapılmaktadır. Başkan seçimi için siyasi parti gruplarınca aday gösterilememektedir. Başkan, Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu ile seçilmektedir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü ve daha sonraki oylamalarda seçilebilmek için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu yeterlidir. Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 14. maddesi başkanının görevlerini düzenlemiştir. Bunlar arasında, Tutanak Dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini denetlemek, başkanlık divanına başkanlık etmek ve divanın gündemini hazırlamak, Danışma Kurulu'na başkanlık etmek, Millet Meclisi komisyonlarını denetlemek, Başkanlık Divanı kararlarını uygulamak, Millet Meclisi'nin çalışmalarını tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak, kendisine anayasa, kanunlar ve içtüzükler gereğince verilen görevleri yerine getirmek yer almaktadır. Başkan, özürlü olduğu veya Millet Meclisi toplantı halindeyken Ankara dışında bulunduğu zaman, görevlerini yerine getirmek üzere, başkanvekillerinden<sup>556</sup> birisini kendisine yazıyla vekil olarak tayin etmektedir.

1961 Anayasası'nın 84. maddesinin 3. fıkrasına göre, her iki meclisin başkan ve başkanvekilleri üyesi buldukları siyasi partilerin veya siyasi parti gruplarının TBMM'nin içinde veya dışındaki faaliyetlerine ve görevlerinin yerine getirilmesini

<sup>554</sup> AMKD, E. 1968/15, K. 1968/13, kt. 06.04.1068, C.6, s.158.

<sup>555</sup> Başkanlık Divanı'nın kuruluşu göz önüne alındığında iki meclis arasındaki fark, Millet Meclisi Başkanlık Divanı üye sayısının, Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı üye sayısından fazla oluşudur. Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı, bir başkan, üç başkanvekili, üç idareci amiri ve altı katipten oluşurken, Millet Meclisi Başkanlık Divanında, dört başkanvekili ve 7 katip bulunmaktadır.

<sup>556</sup> Başkanvekillerinin görevleri Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 15. maddesinde düzenlenmiştir. Başkanın yerine Genel Kurul görüşmelerini yönetmek ve yönettiği oturumlarla ilgili Tutanak Dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini gözetmek başkanvekillerinin görevleri olarak belirlenmiştir. Başkanvekillerinin hangi birleşim veya oturumları yöneteceklerine başkan karar vermektedir.

gerektiren haller dışında meclis tartışmalarına katılamamakta; oy kullanamamaktadırlar.<sup>557</sup> Bu fıkra ile meclis başkanlarının görevlerini ifa ederken tarafsızlığını korumalarını sağlanmak istenmiştir.

Her iki meclis arasındaki en büyük yetki ayrımı 1961 Anayasası 84. maddesinin son fıkrasında “TBMM’nin Birleşik Toplantılarında Başkanlık Divanı, Millet Meclisi Başkanlık Divanı’dır” şeklinde ifade edilmektedir. Böylece birleşik toplantı yönetimi yalnızca Millet Meclisi Başkanlık Divanı’na bırakılmış olmaktadır.

Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 18. maddesinde siyasi parti gruplarının kuruluşu düzenlenmiştir. İlgili madde hükmüne göre, en az on milletvekili bulunan siyasi partiler, Millet Meclisi’nde grup kuma hakkına sahip bulunmaktadır.

Mecliste grup kurma hakkını kazanan siyasi partiler, yasama ve denetim etkinliklerine daha geniş ölçüde katılabilmektedirler. Örneğin, öncelikli söz sırası ve uzun süreli konuşma hakları siyasi parti gruplarına tanınmış avantajlardandır. Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 62. maddesinde hükümete, esas komisyona ve siyasi parti gruplarına söz almada öncelik tanınacağı ifade edilmiştir. İçtüzüğün 64. maddesinde “usul hakkında konuşma” başlığı altında içtüzükte başkaca bir süre belirtilmemiş veya aksi Danışma Kurulu’nun teklifiyle Genel Kurul’ca kararlaştırılmamışsa siyasi parti grupları, komisyon ve hükümet adına yapılan konuşmaların yirmi, üyeler tarafından yapılan konuşmaların on dakika ile sınırlandırılacağını düzenlenmiştir. İçtüzüğün 21. maddesinde de Millet Meclisi Başkanı’nın 11. maddenin ilk fıkrasında belirtilen oranlara göre komisyonlarda siyasi parti gruplarına düşen üye sayısını tespit edeceği belirtilmiştir. Bunun gibi Millet Meclisi Başkanı, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasi parti grubuna düşen Başkanlık Divanı’daki görev yeri sayısını tespit edip, Danışma Kuruluna bildirmektedir. (M.M. İçtüzük Madde 11). Bu doğrultuda siyasi parti gruplarının başkanlık divanı ve komisyonlarda temsili de onlar açısından üstünlük sağlayan düzenlemelerdir.

Siyasi partilerin meclis çalışmalarına parti grupları aracılığıyla yön verildiği, siyasi parti gruplarında alınan kararlar yoluyla partili milletvekillerinin ortak hareket etmelerinin sağlanmaya çalışıldığı, bununla birlikte siyasi parti gruplarının

---

<sup>557</sup> Aynı düzenleme Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 65. maddesinde de yer almaktadır.

işleyişinde, grup üyeleri üzerinde sıkı bir denetim uygulanarak, grup üyesinin hemen tüm etkinlikler için grup yetkili organlarının onayını aldığı, bu ilkeye uymayan üyeler hakkında çeşitli yaptırımlar uygulanabileceği kabul edilmektedir.<sup>558</sup>

Danışma Kurulu ise Millet Meclisi Başkanı'nın başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya vekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden kurulmaktadır. Bu kurul, içtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirip başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirmektedir. Bununla birlikte gerektiğinde bir hükümet temsilcisi veya meclis başkanvekilleri de danışma kuruluna çağırılabilir ( Millet Meclisi İçtüzüğü md. 9).

Danışma Kurulu'nun en önemli görevi, başkanın istemi üzerine görüş bildirmektir. Kurulun kararları bağlayıcı olmayıp, hukuken bir tavsiye niteliği taşımaktadır. Danışma Kurulu, Anayasa'da öngörülme, dayanağını içtüzükten olan bir organdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında Danışma Kurulu'nun anayasal bir kuruluş olmadığını, Anayasa'ca öngörülmeyle içtüzükle kurulduğunu, kuruluş amacının ise siyasi parti gruplarının Millet Meclisi çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermek olduğunu ifade etmiştir.<sup>559</sup>

Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak TBMM'nin temel yetkilerindedir. Bakanlar Kurulu'nun hazırladığı kanun tasarıları her iki meclisin başkanlığına; TBMM üyelerinin teklifleri ise, bağlı oldukları meclis başkanlığına sunulmaktadır. Meclis başkanları gelen tasarı ve teklifleri ilk olarak ilgili komisyonlara havale etmektedirler. Söz konusu tasarı ve teklifler komisyonlarda incelenerek olgunlaştırılmaktadır. Bu yönüyle yasama faaliyetinin asıl yükünün komisyonların omuzlarında olduğu ileri sürülmektedir.<sup>560</sup>

450 üyeden oluşan Millet Meclisi'nin çalışmalarını daha etkili kılmak ve uzmanlık açısından işlerin hakkıyla yerine getirilebilmesi için komisyonların varlığı zorunluluk arz etmektedir. Millet Meclisi'ndeki komisyonların kuruluş ve çalışma

---

<sup>558</sup> Şeref İba, **Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 soruda)**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006, s. 168.

<sup>559</sup> Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, E.1977/60, K.1977/81, k.t. 24.05.1977, C.5, s. 378.

<sup>560</sup> Tuncer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara, AÜHF Yayınları 201, 1965, s. 8-9.

yöntemleri 1961 Anayasası'nın 85. maddesi çerçevesinde Millet Meclisi İktüzüğü'nün 20. ile 49. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Komasyonlar, başkanlarının yönetiminde çalışmaktadırlar. Başkan bulunmadığı zaman başkanvekili, o da yoksa sözcü, komisyona başkanlık etmektedir. Komasyonlar, üye tamsayısının üçte biri ile toplanmakta ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar vermektedirler (Millet Meclis İktüzüğü md. 28). İzinsiz veya özürsüz olarak üst üste üç toplantıya veya bir yıl içindeki toplantıların üçte birine katılmayan komasyon üyesi, mensubu olduğu siyasi parti grubunca komasyondan geri çekilebilmektedir. Bu suretle boşalan üyelik en kısa zamanda tamamlanmaktadır (Millet Meclis İktüzüğü md 29). Komasyon toplantılarına başbakan veya bir bakan katılabilmektedir. Komasyonlar, fikirlerini almak üzere uzmanlar çağırma yetkisine sahiptirler (Millet Meclis İktüzüğü md. 31). Komasyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler (Millet Meclis İktüzüğü md. 36).

Komasyonlara havale edilen işlerin görüşülmesine, havale tarihinden itibaren kırk sekiz saat sonra başlanabilmektedir. Komasyona havale edilen evrak, komasyon başkanlığınca re'sen veya komasyon üyelerinin beşi tarafından yazıyla istenirse, bastırılarak komasyon üyelerine dağıtılmaktadır. Bu takdirde söz konusu süre, dağıtım tarihinden itibaren başlamaktadır (Millet Meclis İktüzüğü md. 37).

Komasyonlar kendilerine havale edilen tasarı veya tekliflerin ilk önce Anayasa'nın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdürler. Bir komasyon, bir tasarı veya teklifin Anayasa'ya aykırı olduğunu gördüğü takdirde gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddetmektedir (Millet Meclis İktüzüğü md. 39). İlgili hükümden anlaşılacağı üzere komasyonlar tasarı veya tekliflerin Anayasa'ya uygun olup olmadığını tetkik etmek suretiyle siyasal denetim mekanizması olarak işlev görmektedirler.

Komasyonlar, kuruluş şekillerine göre, Anayasa'nın öngördüğü komasyonlar, yasa ile kurulan komasyonlar, içtüzük hükümlerine göre kurulan komasyonlar şeklinde bir tasnife tabi tutulabilir. Anayasa'nın öngördüğü iki komasyon bulunmaktadır. Bunlardan Karma Komasyon, 1961 Anayasası'nın 92. maddesinin 5.

fıkrasında düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeyle, Millet Meclisi'nin, Cumhuriyet Senatosu'ndan gelen bir kanun metnini benimsememesi halinde, her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden oluşacak bir Karma Komisyon kurulacağı hükme bağlanmıştır. Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 24. maddesine göre, Anayasa'nın 92. maddesi gereğince kurulacak TBMM Karma Komisyonlarının üye tamsayısı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlarının anlaşmalarıyla tespit edilmektedir. Karma Komisyonlar Millet Meclisi Başkanlığı'nca denetlenmektedir. Söz konusu Komisyonlar kendilerine havale edilen işleri sona erdirinceye kadar göreve devam etmektedirler; ancak Millet Meclisi döneminin sona ermesi halinde seçimleri yenilenmektedir.

1961 Anayasası'nın 94. maddesinde öngördüğü diğer komisyon, Bütçe Karma Komisyonu'dur. İlgili maddeye göre, Genel ve Katma Bütçe Tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmaktadır. Bu tasarılar ve rapor, otuz beş milletvekiliyle on beş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir Karma Komisyona verilmektedir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulmaktadır. Karma Komisyon'un en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülmekte ve en geç on gün içinde karar bağlanmaktadır. Cumhuriyet Senatosu'nca kabul edilen metin en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, Karma Komisyona verilmekte, Karma Komisyon'un kabul ettiği son metin Millet Meclisi'nde görüşülerek, mali yılbaşına kadar karar bağlanmaktadır.

Anayasada ve meclis içtüzüklerinde yer almamakla birlikte kanunlarla kurulan komisyonlar da bulunmaktadır. Bunlar, Plan Karma Komisyonu, Dilekçe Karma Komisyonu, Kitaplık Karma Komisyonu ve KİT Karma Komisyonu'dur. Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 21. maddesinin son fıkrasında Plan ve Bütçe Karma Komisyonu ve TBMM Dilekçe Karma Komisyonu üyeliğine seçilen milletvekillerinin, Millet Meclisi Başkanlık Divanı ve Bakanlar Kurulu üyelerinin, meclis komisyonlarında görev alamayacakları hükme bağlanmıştır.

Millet Meclisi'nde bulunan diğer komisyonlar, meclislerin çalışmalarını kendi yapacakları içtüzüğe göre yürüteceklerini öngören 1961 Anayasası'nın 85. maddesi uyarınca hazırlanan kendi içtüzüğüne göre oluşturulmuşlardır. Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 20. maddesi Millet Meclisi Komisyonlarını saymıştır. Bunlar Anayasa Komisyonu, Adalet Komisyonu, Milli Savunma Komisyonu, İçişleri Komisyonu, Dışişleri Komisyonu, Milli Eğitim Komisyonu, Sanayi ve Teknoloji ve Ticaret Komisyonu, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu, Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu, Sağlık ve Sosyal İşler Komisyonu, Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu'dur. Söz konusu komisyonlar, her yasama dönemi başında iki yıl için seçilmekte ve görevleri yenileri seçilinceye kadar devam etmektedir.

### **3.b.2. Millet Meclisi'nin Görev ve Yetkileri**

#### **3.b.2.1. Yalnız Başına Kullandığı Yetkiler**

##### **3.b.2.1.1. Gensoru Yetkisi**

Gensoru, hükümetin ya da bir bakanın siyasi sorumluluğuna karar verilmesi, bir başka ifadeyle, meclis tarafından görevinden düşürülmesi ile neticelenebileceği için yasama organının elinde bulunan denetim araçlarının en etkisi olarak kabul edilmektedir.<sup>561</sup> 1961 Anayasası ile gensoru yetkisinin yalnızca Millet Meclisi'nce kullanılabilen bir denetim yolu olarak öngörüldüğü, genellikle bir genel görüşme gibi yürütülen ama sonunda bakan ya da bakanlar kurulu için güven oyuna başvuru gensorunun, bu önemli sonucundan dolayı yalnızca Millet Meclisi'ne tanınmış olduğu, her iki meclise de tanınması halinde, hükümetin her iki meclisçe düşürülebilmesi mümkün olabileceğinden, istikrarsızlık yaratabilecek olan böyle bir yola gitmekten kaçınılmış olduğu ileri sürülmektedir.<sup>562</sup>

Gensoru kurumunun 1961 Anayasası'nda oldukça ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. 1960 müdahalesinden önceki dönemde gensoru yolunun hemen hemen hiç işleyememiş olması bu ayrıntılı düzenlemenin nedeni olarak gösterilmektedir. Gensoru kurumu 1924 Anayasası döneminde de mevcut olmakla birlikte, o zamanki meclis içtüzüğüne göre gensoruların gündeme alınıp

<sup>561</sup> Ergun Özbudun, **Parlamentar Rejimde Parlatonun Hükümeti Murakabe Vasatıları**, Ankara, AÜHF Yayını, 1962, s. 89.

<sup>562</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1974, s. 253.



alınmaması hususu, meclisçe görüşmesiz olarak karara bağlandığından, iktidar çoğunluklarının, muhalefetin gensoru önergelerinin gündeme alınmasını hemen daima reddettikleri ve böylece bu denetim yolunun işletilmesinin mümkün olmadığı, 1961 Anayasası'nın, bu durumu önlemek amacıyla, gensoru önergelerinin gündeme alınıp alınmayacağı hususunun da bir öngörümeden sonra kararlaştırılmasını öngördüğü, bu düzenlemeyle gensorunun gündeme alınıp görüşülmesine, sonuçta reddedilse bile, hiç değilse bu öngörüme vesilesiyle bir denetim faaliyetine imkan verilmiş olduğu ileri sürülmektedir.<sup>563</sup> Millet Meclisi'nde sağlam bir çoğunluğu olan parti ya da partilerin gensorunun görüşülmesinden sonra yapılacak güven oylamasında daima istedikleri desteği bulacakları şüphesizdir. Bununla birlikte söz konusu kurumun işletilmesi süreci de oldukça önemlidir. Bu yönde, Prof. Dr. Soysal gensorunun değerinin, daha çok doğurduğu sonuçta değil, uzak da olsa büyük bir ihtimalin ışığında yapılan görüşmelerin canlılığında olduğunu, başka bir ifadeyle, gensorunun asıl muhalefet çalışmaları bakımından değer kazanmakta olduğunu ifade etmektedir.<sup>564</sup> TBMM'nin denetim yollarından gensoru, 1961 Anayasası'nın 89. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre, gensoru yetkisi yalnız Millet Meclisi'ne aittir. Milletvekillerince veya bir siyasi parti grubunca verilen gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, verilışinden sonraki ilk birleşimde görüşülmektedir. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden veya siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına başbakan veya bir bakan konuşmaktadır. Gündeme alma kararıyla beraber gensorunun günü de belirlenmektedir. Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararı tarihinden başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamamakta ve yedi günden sonraya bırakılamamaktadır. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulu'nun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanabilmektedir. Bakanlar Kurulu'nun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla gerçekleşmektedir.

Söz konusu maddenin 5. fıkrasında ifade edilen “iki günlük süre” ve 6. fıkrasında yer alan “bir tam gün” lük sürelerin düzenlenme amacı, güven oylamalarında duygusal etkenlerin etkisini azaltmak, milletvekillerinin daha etraflı

---

<sup>563</sup> Nadir Latif İslam, **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı**, Ankara, 1966, s. 275. Aynı yönde bkz. Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 301.

<sup>564</sup> Soysal, **age**, s. 254.

ve serinkanlı düşünebilmesine imkan vermektir. Ayrıca son fıkrada yer alan “Bakanlar Kurulu’nun veya bir bakanın, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla düşürülebileceği” hükmü de hükümet istikrarını sağlamaya yönelik olan bir hükümdür.

Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 107. maddesi “gensoruda usul” başlığını düzenlemiştir.<sup>565</sup> İlgili içtüzük düzenlemesi gensoru önergesinin beş yüz kelimedenden fazla olması halinde, imza sahiplerinin beş yüz kelimeyi geçmeyecek bir özeti bu önergeye eklemek zorunda olduklarını hükme bağlamıştır. Millet Partisi Grup Başkanvekili Konya Milletvekili Seyit Faruk Önder ve 6 arkadaşının, telefon konuşmalarının hükümet tarafından dinlendiği ve bu suretle 1961 Anayasası’nın 17. maddesinin ihlal edildiği iddiasıyla Ulaştırma Bakanı hakkında bir gensoru açılmasına ilişkin 16.3.1966 tarihli önergesi, parlamento tarihimizin en uzun önergesi olarak kabul edilmektedir. 18.3.1966 tarihli 68. Birleşimin 1. oturumunda okunmaya başlanan 470 sayfa uzunluğundaki gensorunun, 4 saat süren bu oturumda ancak 95 sayfası okunabilmiştir. Birleşimi yöneten başkan durumdan duyduğu rahatsızlığı:

“...TC tarihinde eşine rastlanmayan ve 470 sayfadan ibaret bulunan gensoru önergesinin dört saatten beri devam eden Millet Meclisi toplantısında ancak 95 sayfasını okuyabilmiş bulunmaktayız. Bu hali ile bu kadar uzun bir önerge ilk defa verilmiş olduğu cihetle resen daha pratik bir yol imkanı bulamadık...” sözleriyle dile getirdikten sonra çalışma süresinin sona ermesi nedeniyle birleşimi kapattığını ifade etmiştir.<sup>566</sup> Bir aydan fazla süre içinde 8 birleşim süresince okunan söz konusu önergenin, 13.06.1966 tarihli 96. birleşimde o dönemdeki siyasi partiler arasında meclis gündemini tıkayan genel görüşme ve gensoru önergelerinin geri alınmasına yönelik centilmen anlaşması çerçevesinde geri alınmış olduğu ileri sürülmektedir.<sup>567</sup>

Hükümetin ya da bir bakanın düşmesi ile sonuçlanabilecek olan etkili bir denetim yolu olmakla birlikte günümüz partiler demokrasisinde, yasama organında

---

<sup>565</sup>Gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına veya en az on milletvekilinin imzasıyla verilebilmektedir. Söz konusu önerge, beş yüz kelimedenden fazla ise, imza sahipleri beş yüz kelimeyi geçmeyecek bir özeti bu önergeye eklemek zorundadırlar. Başkanlık bu özetleri bastırmakta, gerekli görürse önergeleri de bastırıp dağıtabilmektedir. Gensoru görüşmeleri Anayasa’nın 89. maddesi hükümlerine göre yapılmaktadır. Bkz. **Millet Meclisi İçtüzüğü** md. 107.

<sup>566</sup> **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi 2, C. 5, 1966, s. 433.

<sup>567</sup> Şeref İba, **Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997, s. 111, Ayrıca bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi 2, C. 7, 1966, s. 13.

yeter çoğunluğu olan bir hükümete karşı gensoru ile böyle bir sonuç alınabilmesi oldukça zordur. Nitekim 1961 Anayasası'nın uygulandığı 12. dönemin (1961-1965) başından, 16. dönemin (1977-1980) sonuna kadar toplam 201 adet gensoru önergesi başkanlığa sunulduğu, 1977- 1980 yıllarını kapsayan 16. yasama döneminde 23 adet gensoru önergesinin gündeme alınması reddedilirken, sadece 2 tanesinin gündeme alınmasının kabul edildiği, 31 Aralık 1977 tarihinde Millet Meclisi'nin, yapılan güven oylaması sonucunda Süleyman Demirel Hükümeti'ni düşürdüğü, Millet Meclisi'nin 5 Eylül 1980 tarihinde Süleyman Demirel Hükümeti'nin Dışişleri Bakanı Hayrettin Erkmen'i de 2 güvenoyuna karşılık 231 güvensizlik oyuyla görevden aldığı ifade edilmektedir.<sup>568</sup>

Gensoru görüşmelerinin sonunda kendiliğinden oylamaya başvurulması söz konusu değildir. Oylamaya başvurabilmek için bir güvensizlik önergesinin gelmesi veya hükümetin güven isteminde bulunması gerekmektedir. 1961 Anayasası'nın 89. maddesi gereği milletvekillerinin vereceği güvensizlik önergeleri, güvenoylaması işlemini zorunlu hale getirmektedir. Böyle bir önerge verilmemesi veya hükümetin de güven isteminde bulunmaması hallerinde, gensoruyla ilgili işlemler tamamlanmış olmaktadır. Bu anlamda, güvensizlik önergesinin, gensorunun tamamlayıcı bir ögesi olarak kabul edilebileceği, gensoru görüşmelerinde, grup disiplini olgusu ya da en azından gensoruda imzası bulunan öğelerin, imzalarının arkasında durmak adına güvensizlik önergesi de sunmalarının bekleneceği, ayrıca, hakkında gensoru açılmış bir bakan veya hükümetin de, dayandığı parlamento çoğunluğuna güvenerek güven isteminde bulunup güven tazeleme yoluna gidebileceği, güven istemi veya güvensizlik önergesinin, bir tam gün geçtikten sonra oylanmak zorunda olduğu ileri sürülmektedir.<sup>569</sup>

---

<sup>568</sup> İba, *age*, s. 114; Ayrıca bkz. *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, C.16/1, 1980, s. 849.

<sup>569</sup> Şeref İba, *100 soruda Parlamento*, 2. Basım, Ankara, Nobel Yayınevi, 2004, s. 220.

### 3.b.2.1.2. Güvenoyu

Parlamentonun yeni kurulan bir hükmeti oluşturan üyelere veya izlenmek istenen politikalara güvenmeyerek, daha göreve başlar başlamaz hükümeti düşürebilmesi de bir tür denetim olarak kabul edilmektedir.<sup>570</sup>

1961 Anayasası'nın 103. maddesinde "Göreve Başlarken Güvenoyu" düzenlenmiştir. Buna göre; Bakanlar Kurulu'nun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde başbakan veya bir bakan tarafından meclislerde okunur ve Millet Meclisi'nde güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır.

Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 104. maddesinde Bakanlar Kurulu programının okunacağı gün için, Danışma Kurulu'nca Genel Kurul'a bir özel gündem teklif olunacağı, yeni Bakanlar Kurulu kurulduğu sırada Millet Meclisi tatil veya ara verme halinde ise, başkanın çağrısı ile olağanüstü toplanılacağı ifade edilmiştir. İlgili İçtüzüğü'nün 105. maddesinde de Bakanlar Kurulu Programı'nın Genel Kurul'da okunmasından itibaren iki tam gün geçtikten sonra program üzerinde görüşme açılabileceği, bu görüşme sırasında genel hükümlerin uygulanacağı, görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra güvenoylamasına başvurulabileceği, güvenoylamasının açık oyla genel hükümlere göre yapılacağı, güvenoyu verenlerin sayısı güvensizlik oyu verenlerden fazlaysa Bakanlar Kurulu'nun güven almış sayılacağı ifade edilmektedir.

1961 Anayasası'nın 104. maddesinde, başbakanın görev sırasında gerekli görürse, Bakanlar Kurulu'nda görüştüğünden sonra, Millet Meclisi'nden güven isteyebileceği, güven isteminin Millet Meclisi'ne bildirilmesinden bir tam gün geçmedikçe görüşülemeyeceği, görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikçe oya konulamayacağı ve güven isteminin ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla reddedebileceği düzenlenmiştir.

Millet Meclisi içtüzüğü'nün 106. maddesinde başbakanın Millet Meclisi'nde güven isteminde bulunması üzerine Danışma Kurulu'nun derhal güven isteminin

<sup>570</sup> Erdal Onar, "1982 Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hükümeti Denetleme İşlevi", **6. Milli Egemenlik Sempozyumu**, Ankara, TBMM ve Milli Egemenlik, TBMM Kültür-Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No:47, 1990, s. 38.

görüüleceği günü ve özel gündemi Genel Kurul'a teklif edeceği, güven istemi üzerinde görüşmenin her halde, güven isteminin Genel Kurul'da okunmasından sonra bir tam gün geçmeden yapılamayacağı, güven istemi üzerindeki görüşmelerde genel hükümlerin uygulanacağı, açık oyla gerçekleştirilecek olan güven oylamasının her halde görüşmenin bitmesinden bir tam gün geçmeden yapılamayacağı, Başkanlığın 226 milletvekilinin güvensizlik oyu kullandığı takdirde, Bakanlar Kurulu'na güvensizlik oyu verildiğini, aksi halde Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu aldığını, bildireceğini düzenlemiştir.

Türk parlamento tarihinde parlamento dışından 17 bakanın yer aldığı Sadi İrmak Hükümeti'nin güven istemi, Millet Meclisi'nin 29 Kasım 1974 tarihli birleşiminde 358'e karşı 17 oyla, Bülent Ecevit tarafından kurulan hükümetin güven istemi ise 3 Temmuz 1977 tarihli birleşimde 217'ye karşı 229 oyla reddedilmiştir.<sup>571</sup>

### **3.b.2.1.3. Millet Meclisi'nin Devlet Başkanı Tarafından Feshedilmesi**

Fesih, devlet başkanının normal süresini henüz tamamlamamış bir yasama organının varlığının sona erdirilmesi eylemi olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte, devlet başkanının fesih yetkisi ile meclisin kendi kendisini feshetmesi durumlarının birbirinden farklı olduğu, yasama organının kendi aldığı bir kararla seçimlerin yenilenmesi gerçekleştirmesinin, hukuki niteliği itibarıyla bir öz fesih işlemi olarak kabul edilmektedir.

Millet Meclisi 4 yıllık dönem dolmadan önce seçiminin yenilenmesine yani kendi kendini feshe karar verebilmektedir. Nitekim 1961 Anayasası'nın 69. maddesinin 2. fıkrasında Millet Meclisi'nin 4 yıllık süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebileceği; Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 93. maddesinde de seçimlerin yenilenmesine dair önergelerin, Danışma Kurulu'nun görüşü alındıktan sonra, Anayasa Komisyonu'nda görüşüleceği ve Anayasa Komisyonu raporu Genel Kurul'da görüşüldükten sonra açık oya sunulacağı hükme bağlanmıştır.

Meclisin kendi kendini feshetmesi durumundan farklı olarak, 1961 Anayasası'nın 108. maddesi Millet Meclisi Seçimleri'nin cumhurbaşkanınca yenilenmesi halini de düzenlemiştir. Söz konusu madde: "Anayasanın 89. ve 104.

---

<sup>571</sup> Şeref İba, **Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, 1. Basım, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997, s. 61.

maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, 18 aylık bir süre içinde, bakanlar kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, başbakan, cumhurbaşkanından Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, cumhurbaşkanı, meclislerin başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmi Gazete’de yayınlanır ve hemen seçime gidilir.” şeklinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte ilgili hüküm, 1961 Anayasası’nın en önemli eksikliklerinden biri olarak değerlendirilmiştir. Nitekim Türkiye’nin 1973 seçimlerini izleyen onbeş aylık dönemin yarısını kendi içinden bir hükümet çıkaramayan bir parlamento ile geçirmesi neticesinde cumhurbaşkanı tanınmış olan fesih yetkisinin işlerliği olmayan bir düzenleme olduğu yönünde fikirler ileri sürülmeye başlanmıştır. Bu yöndeki fikrini Prof. Dr. Türk:

“Vaktiyle II. Abdülhamit’in 1876 Kanun-i Esasi’deki fesih yetkisini uzun bir istibdat rejimini başlatmak üzere kötüye kullanması ve 1950–1960 dönemi anılarının henüz çok taze olmasının, parlamento karşısında yürütme organını güçlendirecek gerçek bir fesih yetkisinin kabulünü engellediği Kurucu Meclis tutanaklarından anlaşılmaktadır. Böylece, 1961 Anayasası, bu görevi yerine getirecek organı, kendisini parlamento karşısında güçlendirebilecek önemli bir dayanaktan yoksun bırakmıştır. Oysa parlamenter rejimde fesih yetkisi parlamento–hükümet dengesinin zorunlu bir koşulu olarak kabul edilmektedir. Parlamantonun hükümete güvensizliğini belirtebilmesi kadar hükümetin parlamentoyu feshedebilmesi de, en azından caydırıcı etkisiyle rejimi sorumsuz davranışlardan koruyacaktır. 1961 Anayasası’nın 108. madde sinde düzenlenen 18 aylık bir süre içinde iki hükümetin güvenoyu ile düşürülmesi ve üçüncüsünün de güvenoyu alamaması durumunda, Millet Meclisi seçimlerinin cumhurbaşkanınca yenilenmesi, kullanılması son derece zor koşullara bağlı bir yetki olduğundan, 69. maddeye göre Millet Meclisi’nin kendiliğinden süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar vermesi de her zaman beklenemeyeceğinden. parlamantonun fesih yetkisi yeni bir anayasal düzenlemeyi gerektiren bir sorun olarak kabul edilmiştir.”<sup>572</sup> sözleriyle dile getirmiştir.

Nitekim yaşanan tecrübeler neticesinde parlamenter süreçte yaşanan kilitlenmeleri çözmek amacıyla 1982 Anayasası’nın 116. maddesinde TBMM

---

<sup>572</sup> Hikmet Sami Türk, **Daha İyi Bir Anayasa İçin**, Ankara, Tesav Yayınları No: 25, 2003, s. 255-257.

seçimlerinin cumhurbaşkanınca yenilenmesi hususu, ileri sürülen eleştirileri bertaraf edecek şekilde yeniden düzenlenmiştir.<sup>573</sup>

### **3.b.2.2. Cumhuriyet Senatosu ile Birlikte Kullanıldığı Yetkiler**

Millet Meclisi kanunların yapılması, bütçe kanunları, anayasa değişiklikleri ve bunların yanı sıra Kalkınma Planı'nın kabulü, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin denetimi, Yurttaş Dilekçeleri'nin İncelenmesi ve TBMM Kitaplığı'nın çalışmalarının düzenlenmesi konularında yetkilerini Cumhuriyet Senatosu ile işbirliği halinde kullanmaktadır.

Kanunları teklif etme yetkisi, kanunların görüşülmesi ve kabulü hususları 1961 Anayasası'nın 91. ve 92. maddelerinde düzenlenmiştir. Millet Meclisi İçtüzüğü de 74. madde ile 89. maddeler arasında “kanunların yapılması” konusunu düzenlemiştir.

Kanun teklif etme yetkisi her iki meclise de tanınmıştır (1961 Anayasası md. 91/1). Millet Meclisi üyelerince verilen kanun tekliflerinde bir veya daha çok imza bulunabilmektedir. Kanun teklifleri gerekçesi ile birlikte Başkanlığa verilmektedir. Komisyonlar, şartlarına uymayan kanun tekliflerini, sahiplerine tamamlatmaya yetkilidirler. Kanun teklifleri, Başkanlıkça komisyonlara doğrudan doğruya havale edilmektedir (Millet Meclisi İçtüzüğü md. 75). Bununla birlikte, teklif sahipleri, tekliflerini gündeme alınmadan evvel Genel Kurul'a bilgi vermek şartıyla geri alabilmektedirler. Ancak bu teklifler gündeme alınmışlarsa, geri alınmaları için Genel Kurul'un bu yönde karar vermesi gerekmektedir (Millet Meclisi İçtüzüğü, md. 76).

1961 Anayasası'nın 92. maddesi birinci fıkrasına göre kanun tasarı ve teklifleri önce Millet Meclisi'nde görüşülmektedir.<sup>574</sup> 1961 Anayasası'nın bütün

---

<sup>573</sup> **1982 Anayasası md. 116:** “Bakanlar Kurulunun, 110 uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99 uncu veya 111 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir.”

tasarı ve tekliflerin önce bu mecliste görüşüleceğini kurala bağlaması, Millet Meclisi'nin sembolik olarak öncelikli bir konumda olduğunun göstergesi olarak kabul edilebilir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrası ve devamı şu şekilde düzenlenmiştir:

“Millet Meclisinde kabûl, değiştirilerek kabûl veya reddedilen tasarı ve teklifler Cumhuriyet Senatosuna gönderilir.

Millet Meclisinde kabûl edilen metin, Cumhuriyet Senatosunca değişiklik yapılmadan kabûl edilirse, bu metin kanunlaşır.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabul ederse, Millet Meclisi'nin bu değişikliği benimsemesi halinde metin kanunlaşır.

Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisi'ne sunulur. Millet Meclisi, karma komisyonca veya Cumhuriyet Senatosu'nca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini olduğu gibi kabul etmek zorundadır. Cumhuriyet Senatosu'nda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabûl edilmiş olan madde değişikliklerinde, Millet Meclisi'nin kendi ilk metnini benimsemesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Bu halde açık oya başvurulur.

Millet Meclisi'nin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosunca da reddedilirse düşer.

Millet Meclisi'nin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosu'nca olduğu gibi veya değiştirilerek kabûl edilirse, Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosu'nun kabûl ettiği metni yeniden görüşür. Cumhuriyet Senatosu'nun metni Millet Meclisi'nce benimsenirse, kanunlaşır; reddedilirse, tasarı veya teklif düşer; Cumhuriyet Senatosu'ndan gelen metin Millet Meclisi'nce değiştirilerek kabûl edilirse, 5 inci fıkra hükümleri uygulanır.<sup>575</sup>

---

<sup>574</sup> **Millet Meclisi İktüzüğü md. 82:** “Kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesinde, önce tasarı veya teklifin tümü hakkında söz verilir. Anayasa değişiklikleri hariç, kanunun tümünün veya maddelerinin oylanması, on beş üye tarafından açık oy istenmişse, işaretle olmaktadır. Aksi Danışma Kurulu'nun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa, siyasi parti grupları, komisyon ve hükümet adına kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında yapılan konuşmalar, yirmişer dakika ile ve üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakika ile sınırlıdır. Maddeler hakkında konuşma süreleri bunun yarısı kadardır.”

<sup>575</sup> Anayasanın 92. maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilmiş olan kanun tasarı veya teklifleri, ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe Millet Meclisi'nin aynı yasama dönemi içinde yeniden verilememektedir. Bkz. **Millet Meclisi İktüzüğü md. 77.**



Cumhuriyet Senatosu'nca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin Millet Meclisi tarafından kabûlü için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lâzımdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosu'nca üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin kanunlaşabilmesi, Millet Meclisi tarafından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesine bağlıdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gönderilen bir metni, Millet Meclisi komisyonlarında ve genel kurulundaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde karar bağlar; bu süre üç ayı geçemez ve ivedilik hallerinde on beş günden, ivedi olmayan hallerde bir aydan kısa olamaz. Bu süreler içinde karara bağlanmayan metinler, Cumhuriyet Senatosu'nca, Millet Meclisi'nden gelen şekliyle kabûl edilmiş sayılır. Bu fıkrada belirtilen süreler meclislerin tâtili devamnca işlemez.

Yasama Meclislerinin ve mahallî idarelerin seçimleri ve siyasî partilerle ilgili tasarı ve tekliflerin kabûl veya reddinde yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır. Ancak, karma komisyon kurulmasını gerektiren hallerde, karma komisyonun raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Birleşik Toplantısı'nda görüşülür ve karara bağlanır; Türkiye Büyük Millet Meclisinin Birleşik Toplantısı'nda Millet Meclisi'nin ilk metninin kabûlü için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lazımdır. 8 inci ve 9 uncu fıkralar hükümleri saklıdır.”

İlgili düzenleme göz önüne alındığında, 1961 Anayasası'nın kendine özgü bir yöntem geliştirmiş olduğu ve iki meclis arasındaki gidip gelmeler neticesinde üstünlüğün Millet Meclisi'ne tanınmış olduğu kabul edilebilir.<sup>576</sup> Gerçekten de 1961 Anayasası son derece karma bir usul öngürmüştür. Yasama işlemine her iki meclisin katılması ilke olarak kabul edilmiş olmakla birlikte, anlaşmazlık halinde son sözün birinci meclise ait olması benimsenmiş, ancak ikinci meclisin özel çoğunluklarla ısrarlı olduğu konularda, birinci meclisin son sözü söyleyebilmesi için aynı nitelikte çoğunluklar oluşturulması zorunlu kılınmıştır.

1961 Anayasası'nın, iki meclis arasında tam bir eşitlik yaratmamış olduğu, yasa tekliflerinin ya da tasarılarının gidip gelmesini önlemek için Millet Meclisi'ni daha yetkili ve ağır basan bir meclis olarak kabul ettiği ileri sürülmekte, bunun

---

<sup>576</sup>Muammer Aksoy, “İkinci Meclislerin Kanunları Görüşme Süresi ve Benzer Sürelerde Karşılaştırma” **AÜSBF Dergisi**, C. XVII., S. 2, 1963, s. 478.

gerekeci olarak da Millet Meclisi'nin bütün üyelerinin genel oydan çıkmaları ve seçimle işbaşına gelmeleri gösterilmektedir.<sup>577</sup>

1961 Anayasası'nın 92. maddesinin 10. fıkrasında belirtilen süreler içinde, Cumhuriyet Senatosu'nda karara bağlanamayan metinlerin, Millet Meclisi'nden gelen şekliyle kabul edilecekleri ifade edilmektedir. Söz konusu fıkrada belirtilen sürelerinin yanlış hesaplanarak Cumhuriyet Senatosu'nun iradesini açıklama imkanından yoksun bırakılması halinde, kanununun Millet Meclisi'nden gelen şekliyle kabul edilmesinin, yetki unsuru bakımından sakatlık doğuracağı, sürelerin yanlış hesaplanmasıyla Cumhuriyet Senatosu'nun yasama faaliyetine katılmasının önlenerek, kanunun her iki mecliste görüşülüp kabul edilme şartının ortadan kalkacağı, böylece Anayasa'nın 5. maddesinde öngörülen, "Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir" hükmünün çiğnenmiş olacağı<sup>578</sup> dolayısıyla Cumhuriyet Senatosu'ndaki görüşme sürelerinin sona erip ermediğine karar verecek olan Millet Meclisi'nin bu tespitini titizlikle gerçekleştirmesi gerektiği ileri sürülerek, Cumhuriyet Senatosu'nun kendisine ayrılan süreyi aşması nedeniyle, ilgili metnin ikinci mecliste görüşülmesi tamamlanmadan yasalaşması halinin Türk parlamento tarihinde istisnai olarak görüldüğü vurgulanmaktadır.<sup>579</sup>

Bütçe kanunlarının hazırlanması konusunda da Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu yetkilerini işbirliği halinde kullanmaktadır. Bütçe, icra organı olan hükümete bir mali yıl içinde yapılacak giderlerin ödenmesi ve gelirlerinin toplanması için yetki veren bir kanundur. Bütçeyle gelecek yıl için gelirlerin toplanmasına izin ve harcamaların yapılmasına yetki verildiğine göre, bütçe kanununun kabul edilmemesi durumunda hükümet hizmet görmek için gelir toplayamayacak ve harcama da yapamayacaktır. Dolayısıyla bütçenin onaylanması son derece önem taşımaktadır.<sup>580</sup>

---

<sup>577</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1974, s. 249.

<sup>578</sup> Erdoğan Teziç, Türkiye'de **1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1972, s. 79.

<sup>579</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.398, 1977, s. 53.

<sup>580</sup> Bütçenin mali yılbaşına kadar onaylanıp yürürlüğe girmemesi veya parlamentonun bütçeyi reddetmesi nedenleriyle, kamu hizmetlerinin durmaması için geçici bütçe uygulamasına gerek duyulmaktadır. Ülkemizde 1949, 1965 ve 1970 yıllarında geçici bütçeler hazırlanmış ve uygulanmıştır. Bununla birlikte, geçici bütçe uygulaması çeşitli sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Geçici bütçelerde bölümler halinde onaylama yapılmadığından meclisin denetimi zayıflamaktadır. Ayrıca geçici bütçe uygulaması kamu hizmetlerini de aksatmaktadır. Bkz. İba, **age**, s. 121.

Bu öneme paralel olarak, hükümetlerin daima bütçelerinin kabulünü bir güven meselesi olarak kabul ettikleri ifade edilmektedir. Nitekim ülkemizde ilk kez 1965 yılı bütçesinin Millet Meclisi tarafından reddedilmiş ve bunun üzerine hükümetin (İnönü Hükümeti) istifa etmiş olması, bu duruma örnek olarak gösterilmektedir. TBMM'nin ikinci defa bütçeyi reddetmesi 1970 yılında söz konusu olmuştur.<sup>581</sup>

1961 Anayasası bütçenin görüşülme ve kabulü usulüne 94. maddesinde yer vermiştir.<sup>582</sup> Bütçe kanunları diğer kanunlardan farklı olarak önce 35 milletvekili ve 15 Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulmuş, Bütçe Karma Komisyonu'nda<sup>583</sup> sonra Cumhuriyet Senatosu'nda, sonra tekrar Bütçe Karma Komisyonu'nda ve son olarak da Millet Meclisi'nde görüşülerek kabul edilmektedir. Böyle bir düzenlemenin siyasal bir tercih sonucunda gerçekleştirildiği, bütçenin meclislerin birleşik toplantısında kabulü önerildiğinde, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Sözcüsü'nün: "Bütçenin onaylanması bir itimat meselesidir..... Bu bakımdan müşterek toplantı, gensoru birinci meclise tanındığına göre zannediyoruz teknik bakımdan bir avantaj sağlanabilse dahi siyasal bakımdan mahzurlu olacaktır" sözleriyle ilgili öneriye karşı çıktığı ileri sürülmektedir.<sup>584</sup>

1961 Anayasası'nın 94. maddesinin son fıkrasına gereğince, TBMM üyeleri bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı ve

<sup>581</sup> Gülay Coşkun, **Devlet Bütçesi -Türk Bütçe Sistemi**, 4.Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1994, s. 187; Şeref İba, **Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, 1. Basım, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997, s. 120.

<sup>582</sup> **1961 Anayasası md. 94:** "Genel ve Katma Bütçe tasarıları ile Millî bütçe tahminlerini gösteren rapor, malî yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Bu tasarılar ve rapor, otuz beş milletvekiliyle on beş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir Karma Komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Karma Komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır.

Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, Karma Komisyona verilir. Karma Komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisinde görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerinin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle Katma Bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bütçe Kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar."

<sup>583</sup> Milletvekillerinin sayısının senatörlere göre fazla olması, komisyonda ağırlığı onlara vermektedir.

<sup>584</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 2796; ayrıca bkz. Eroğul, age, s. 55.

gelirleri azaltıcı tekliflerde bulunamamaktadırlar. Yani, TBMM Genel Kurulu'nun bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisi anayasa ile sınırlandırılmıştır. Söz konusu maddenin son fıkrasındaki düzenlemeye ilişkin olarak, bütçe konusunda parlamento üyelerinin davranışlarına bazı kısıtlamalar getirildiği, kalabalıklar önünde demogoji yollarını tıkamak ve çalışmalarını teknik nitelikteki komisyon çalışmalarına kaydırmak için parlamento üyelerinin, bütçe tasarıları genel kurulda görüşülürken gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı nitelikte teklif yapmalarının yasaklanmış olduğu ileri sürülmektedir.<sup>585</sup>

1961 Anayasası'nın 93. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını, meclise geri gönderme hakkı bulunmamaktadır. Söz konusu hüküm, bütçe kanununun süreli niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, bütçe kanunu, denetim rejimi açısından diğer kanunlarla aynı hükümlere tabi tutulmuştur. Bütçe kanununun şekil ve esas yönünden anayasaya aykırılığı iddiasıyla, diğer kanunlarda olduğu gibi, Anayasa Mahkemesine başvurulabilmektedir.

Bir diğer yetki olan, anayasayı değiştirme yetkisi de Millet Meclisi'nin Cumhuriyet Senatosu ile birlikte kullandığı yetkilerdendir.

Anayasaların, toplumdaki gelişmeler ve bu gelişmeler sonucunda ortaya çıkabilecek olan ihtiyaçları karşılayabilmek için zaman içinde değişikliğe uğraması söz konusu olabilmektedir. Bu anlayış:

“Her hukuk düzeni ve özellikle anayasa hukuku hep sonsuza kadar uygulanmak üzere konulursa da, günün birinde esaslı değişiklik zorunluluğu kendini gösterir; bu zorunluluk özellikle yaşam koşullarının toplumsal ve teknik gelişmeler dolayısıyla hukuk düzeninin önüne geçmesi ve bu düzenin artık toplumsal gereksinimleri karşılayamaması durumunda su yüzüne çıkar.”<sup>586</sup> sözleriyle ifade edilmiştir.

Anayasalar, bir toplumdaki hukuk düzeninin temel değerlerini yansıtan toplumsal sözleşmeler niteliğindedir. Bu nedenle, anayasaların, mümkün olduğunca geniş bir toplumsal uzlaşmaya dayanmaları gerektiği gibi, değiştirilmelerinin de diğer yasalardan farklı usullere göre, olağan yeter sayıların üstünde nitelikli çoğunluklara

<sup>585</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1974, s. 252.

<sup>586</sup> Karl Doehring, **Genel Devlet Kuramı, (Genel Kamu Hukuku)**, çev. Ahmet Mumcu, 2. Baskı, İstanbul, İnkılap Yayınları, 2002, s. 11.

bağlı olması gerekmektedir. 1961 Anayasası'nda anayasanın değiştirilmesi konusu 155. maddede: “Anayasanın değiştirilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez. Değiştirme teklifinin kabulü, meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkündür.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, 1'inci fıkradaki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tâbidir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Maddeden de anlaşılacağı üzere, anayasa değişikliği konusunda teklif yetkisi konusunda her iki meclis arasında bir ayırım yapılmamış, söz konusu yetkinin yalnızca TBMM üye tamsayısının üçte biri tarafından kullanılabilmesi kabul edilmiştir. Ancak, üye sayısı itibarıyla 185 dolayında senatöre sahip olan Cumhuriyet Senatosu, TBMM üye tamsayısının 1/3'ünden az üyeye sahip olduğundan teknik olarak tek başına değişiklik hakkında teklif yetkisinde bulunamazken, 450 milletvekilinden oluşan Millet Meclisi, yanlarına hiçbir Cumhuriyet Senatosu üyesi almasalar dahi anayasa değişikliği önerebilmektedirler. Bununla birlikte, ilgili madde kabul aşamasında meclisleri ayrı ayrı yetkilendirme yoluna gitmiştir. Anayasa değişikliği teklifinin kabulü, meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkün olabilmektedir. Kanunların kabul ve değiştirilmesi konusunda son söz Millet Meclisine ait olmasına rağmen, anayasanın değiştirilmesi konusunda her iki meclis eşit şekilde yetkilendirilmişlerdir.

1961 Anayasası'nın 155. maddesinin son fıkrası uyarınca, anayasa değişikliği teklifi Millet Meclisi'nde 2/3 çoğunluğu sağlayamazsa Cumhuriyet Senatosu'nda müzakere edilmektedir. İkinci mecliste de aynı çoğunluğun sağlanamaması halinde söz konusu değişiklik TBMM'nce kabul edilmemiş sayılmaktadır. Millet Meclisi'nce kabul edilmeyen teklif Cumhuriyet Senatosu'nda kabul edilirse, yani, üye tamsayısının üçte ikisi tarafından kabul edilirse, teklif yeniden Millet Meclisi'ne gönderilmektedir. Bu kez Cumhuriyet Senatosu'nca kabul edilen metin, Millet Meclisi'nde de üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilirse, teklif Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilmiş ve kanunlaşmış olmaktadır. Aksi halde, yani Cumhuriyet Senatosu'nca kabul edilen anayasa değişikliğine dair teklif Millet

Meclisi'nde tekrar kabul edilmezse, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilmemiş olmaktadır.

İlgili düzenlemeden anlaşılacağı üzere, anayasa değişiklikleri ancak her iki meclisin ayrı ayrı üye tamsayılarının 2/3'nün kabulü ile mümkün olabilmektedir.

Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 91. maddesine göre, anayasa değişiklik teklifleri, diğer kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesindeki usule tabidir. Ancak, bu teklifler, Genel Kurul'da iki defa görüşülmektedirler. İkinci görüşmeye, birinci görüşmenin bitiminden kırk sekiz saat geçmeden başlanamamaktadır. İkinci görüşmede, sadece maddeler üzerinde verilmiş olan değişiklik önerileri görüşülmektedir. İlgili içtüzüğün 92. maddesi de anayasa değişiklik tekliflerinin görüşülmesinde, önerilerin işaret oyuyla, maddelerin kabulünün ise açık oylamayla gerçekleştirileceğini, ancak verilmiş olan bir önerge kabul edilmemişse, kabul için gerekli üçte iki çoğunluğun bulunup bulunmadığını tespit etmek için önerenin oylanmasının açık oylama suretiyle tekrarlanacağını hükme bağlamıştır.

Kabul edilen anayasa değişikliği teklifi cumhurbaşkanı tarafından yayınlanmaktadır. Cumhurbaşkanı 1961 Anayasası'nın 93. maddesi gereğince gönderilen kanunu bir daha görüşülmek üzere geri gönderememektedir. 1961 Anayasası'nın 147. maddesinde de ifade edildiği gibi, Anayasa Mahkemesi, anayasa değişiklikleri hakkındaki uygunluk denetimini yalnızca şekil yönünden yapabilmektedir. Anayasa değişikliklerinin esas yönünden anayasaya uygunluğunun denetimi, Anayasa Mahkemesi'nin yetkisinde olmayan bir husustur.

Ayrı ayrı toplanan fakat işbirliği halinde çalışan iki meclisin görev ve yetkilerinin en önemlileri yasaların yapılması, bütçenin kabulü ve anayasa değişiklikleridir. Bununla birlikte her iki meclisin işbirliği halinde kullandığı yetkiler bunlardan ibaret değildir. Kalkınma Planı'nın kabul edilmesi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin denetimi, yurttaş dilekçelerinin incelenmesi ve TBMM Kitaplığı'nın çalışmalarının düzenlenmesi alanlarında da her iki meclis yetkilerini işbirliği halinde kullanmaktadırlar. Bu işbirliği Karma Komisyonlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

### 3.b.2.3. Cumhuriyet Senatosu'yla Birleşik Toplantı Halinde Kullandığı Yetkiler

Cumhurbaşkanının seçimi, Millet Meclisi'nin Cumhuriyet Senatosu ile birleşik toplantı halinde kullandığı yetkiler arasında bulunmaktadır. 1961 Anayasası'nın 95. maddesi Cumhurbaşkanı'nın seçimi ve tarafsızlığı başlığı altında düzenlenmiştir. 95. madde: "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir. Bir kimse arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer." demektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İçtüzüğü<sup>587</sup> de 10. ve 11. maddelerinde cumhurbaşkanının seçimine ilişkin düzenlemelere yer vermiştir.

Anayasanın cumhurbaşkanının seçimine ilişkin düzenlemesi dikkate alındığında, sadece salt çoğunlukla yetinilen ikinciden sonraki oylamalarda değil, ama ilk iki oylamada dahi Cumhuriyet Senatosu üyelerinden hiçbirinin oyunu alamayan bir kişinin teknik olarak cumhurbaşkanı seçilme olanağı bulunmaktadır. Nitekim, 1961 Anayasası döneminde seçilen 3 Cumhurbaşkanı da Cumhuriyet Senatosu üyeleridir.<sup>588</sup>

1961 Anayasası'nın 66. maddesinde düzenlenen savaş ilanı, yabancı ülkelere asker gönderilmesine veya yabancı askerlerin Türkiye'ye gelmelerine izin verme yetkisi de Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu'nun birleşik toplantı halinde kullandığı yetkilere aittir. Söz konusu maddede: "Milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu izin için, Meclisler, birlikte toplanarak karar verirler." ifadeleri yer almaktadır. Savaş hali ilanı, silahlı kuvvetlerle ilgili kararlar ve sıkıyönetim hakkındaki düzenlemeler Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 24, 25 ve 26. maddelerinde yer almaktadır. Söz konusu içtüzüğün 24.

<sup>587</sup> TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü, Ankara, TBMM Basımevi, 5 Haziran 1977.

<sup>588</sup> Cemal Gürsel (27.5.1960 – 28.3.1966), Cevdet Sunay (28.3.1966 – 28.3.1973), Fahri Korutürk (6.4.1973 – 6.4.1980).

maddesinde, Anayasanın 66. maddesi uyarınca yabancı bir devlete karşı ya da belli bir devleti hedef tutmayıp Türkiye için savaş hukukunun yürürlüğe girmesini gerektiren hallerde, savaş hali ilanı yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı Genel Kurulu kararıyla cumhurbaşkanınca verileceği, bu konudaki istemin bakanlar kurulundan bir başbakanlık tezkeresiyle geleceğini, bu istem alınır alınmaz, TBMM'nin, başkanlık tarafından derhal toplantıya çağırılacağı ifade edilmektedir. Bu hükme paralel olarak söz konusu içtüzüğün 25. maddesinde, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi ve yabancı silahlı kuvvetlerinin Türkiye'de bulundurulması hakkında yetkinin, bakanlar kurulunun bir başbakanlık tezkeresiyle iletilen istemi üzerine, TBMM Genel Kurulu kararıyla cumhurbaşkanına verileceği, bu istem alınır alınmaz TBMM'nin başkanlık tarafından derhal birleşik toplantıya çağırılacağı ifade edilmektedir.

Bazı çevrelerin, aksini ileri sürmelerine karşın meclisin, savaş ilanına veya silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme yetkisini kanun şeklinde değil, karar şeklinde kullanmakta olduğu, zaten işin niteliğinin ve çoğu kez ivediliğinin de kanun prosedürünün uygulanmasına elverişli olmadığı, savaş ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin vermenin, meclisin başka bir organla paylaşmadığı yetkilerden olduğu, dolayısıyla meclisin verdiği kararın bir kanun gibi cumhurbaşkanınca yayımlanmasının veya uygun bulunmayıp bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesinin söz konusu olamayacağı, bu kararın TC Resmi Gazete'de "TBMM Kararı" olarak yayımlanmakla birlikte, usulüne uygun olarak verildiği andan itibaren yürürlüğe gireceği, ayrıca, söz konusu kararın Anayasa Mahkemesi'nin denetimine de tabi bulunmadığı ileri sürülmektedir.<sup>589</sup>

1961 Anayasası'nın uygulanması sürecinde Anayasa'nın 66. maddesi üç kez işletilmiş ve bu üç somut durumda da her iki meclis arasında herhangi bir çekişme söz konusu olmamıştır. Ülke çıkarlarının söz konusu olduğu böyle bir konuda haliyle iki meclis arasında önemli bir çatışma doğması olasılığının son derece düşük olduğu, dolayısıyla, böylesi bir konuda yapılacak birleşik toplantıda, sadece Millet

---

<sup>589</sup> Hikmet Sami Türk, **Daha İyi Bir Anayasa İçin**, Ankara, Tesav Yayınları No: 25, 2003, s. 287.



Meclisi'nin değil, Cumhuriyet Senatosu'nun da iradesi doğrultusunda karar alınacağıın genel kural olarak varsayılabileceği ifade edilmiştir.<sup>590</sup>

1961 Anayasası'nın 124. maddesinde düzenlenen sıkıyönetim kararı onama ve süresini uzatma konusunda da her iki meclis yetkilerini birleşik toplantı halinde kullanmamaktadırlar. Söz konusu madde:

“Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasa'nın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması sebebiyle Bakanlar Kurulu, süresi iki ayı aşmamak üzere, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde Sıkıyönetim ilân edebilir ve bunu hemen, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına sunar. Meclis, gerekli gördüğü zaman, Sıkıyönetim süresini kısaltabileceği gibi, tamamiyle de kaldırabilir. Meclisler toplanık değilse, hemen toplantıya çağırılır.

Sıkıyönetimin her defasında iki ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. Bu kararlar Meclislerin birleşik toplantısında alınır.

Sıkıyönetim veya genel olarak savaş halinde, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için konulabilecek yükümler kanunla gösterilir.” ifadelerine yer vermektedir. İlgili maddede de ifade edildiği üzere bakanlar kurulunun aldığı sıkıyönetim ilanı kararını onama ve sıkıyönetim süresini her defasında iki ayı aşmamak üzere uzatma yetkileri meclisin birleşik toplantısına aittir. TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 26. maddesi de sıkıyönetim ile ilgili düzenlemeye yer vermektedir. Buna göre, Anayasanın 124. maddesi gereğince bakanlar kurulu tarafından ilan edilen sıkıyönetime dair kararnamenin onanmasının derhal bir başbakanlık tezkeresiyle Millet Meclisi Başkanlığı'ndan isteneceği, sıkıyönetimin uzatılması hakkındaki Bakanlar Kurulu istemleri için de aynı hükmün uygulanacağı, 1. fıkrada söz konusu

---

<sup>590</sup>Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.398, 1977, s. 40.

kararname veya istemler birleşik toplantıda karara bağlandıktan sonra TBMM üyelerinin sıkıyönetimin kaldırılması veya sürenin kısaltılması için verdikleri önergelerin, başkanlıkça alındıkları tarihi takip eden yedi gün içinde gündeme alınacağı ve üzerlerinde görüşme açılıp açılmaması konusu görüşme yapılmaksızın oylanacağı, görüşme açılması kabul edilirse, önergenin yedi gün içinde gündeme alınacağı, 1. fıkra söz konusu başbakanlık yazıları alınır alınmaz, TBMM'nin başkanlıkça derhal birleşik toplantıya çağırılacağı ifade edilmektedir.

Bilindiği üzere, kanunların görüşülmesi ve kabulü yetkisini her iki meclis işbirliği halinde, fakat ayrı ayrı toplanarak kullanmaktadırlar. Bununla birlikte 1961 Anayasası'nın 92. maddesi son fıkrasında istisnai bir düzenleme yer almaktadır. Buna göre, yasama meclislerinin ve mahalli idarelerinin seçimleri ve siyasi partilerle ilgili yasaların kabulünde, iki meclis arasında uyuşmazlık olup karma komisyona gidildiği hallerde, karma komisyon raporu TBMM Birleşik Toplantısı'nda karara bağlanmaktadır. Söz konusu yasalar karma komisyondan sonra TBMM Birleşik Toplantısı'na geldiğinde, Millet Meclisi'nin ilk metninin benimsenebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu gerekmektedir. Bununla birlikte, Cumhuriyet Senatosu'nun görüşlerinin benimsenmesi için böyle nitelikli bir çoğunluk öngörülmemiştir. Bu düzenlemenin Cumhuriyet Senatosu'nun bu süreçteki yetkisini daha etkin bir biçimde kullanabilmesi için öngörülmüş olduğu ileri sürülebilir.

Yasamanın yürütmeyi denetleme yollarından meclis soruşturması da Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu'nun birleşik toplantı halinde kullandıkları yetkiler arasındadır. Meclis soruşturmasının konusunun, bakanların görevleriyle ilgili olarak işledikleri iddia edilen suçlar hakkında meclis tarafından araştırma ve inceleme yapılarak, hakkında soruşturma icra edilen bakanın yargılanmasının gerekip gerekmediğine meclisçe karar verilmesinden ibaret olduğu, meclis soruşturmasının, sadece bakanların görevleriyle ilgili suç isnatları hakkında işletilebilecek bir yol olduğu, bakanların görevleriyle bir ilgisi olmayan şahsi suçlarının takibinde, yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla genel hükümlerin uygulandığı, bu bakımdan bakanların şahsi suçlarının takibine ilişkin hususların hiçbir şekilde meclis soruşturmasının alanına girmeyeceği ileri sürülmektedir.<sup>591</sup>

---

<sup>591</sup> Hikmet Tülen, **Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması**, Konya, Mimoza Yayınları, 1999, s.187.

1961 Anayasası 90. maddesi meclis soruşturmasını düzenlemiştir. Söz konusu madde:

“Başbakan veya Bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır.

Soruşturma, her iki Meclisten eşit sayıda seçilecek üyelerden kurulu komisyonca yürütülür.

Yüce Divana Sevk hususundaki karar birleşik toplantıda verilir.

Meclislerdeki siyasî parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınmaz.” ifadelerine yer vermektedir.

TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 12. maddesi ile 22. maddesi arasında meclis soruşturması ve Yüce Divan'a sevk konusu düzenlenmiştir.

TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 14. maddesi gereğince, gerek milletvekillerince verilecek meclis soruşturması açılmasına ilişkin önergeler üzerine, gerekse de yargı mercilerinin, takip etmekte oldukları bir işin bakanlardan biri ile olan ilgisini görmeleri ve bunun üzerine o bakan hakkında güvensizlik kararı vererek, hakkında gereği yapılmak üzere TBMM Birleşik Toplantısı Başkanlığı'na başvurmaları üzerine, Genel Kurulca bu hususta soruşturma açılmasının gerekli olup olmadığına dair inceleme yapmak üzere bir “soruşturma hazırlık komisyonu”<sup>592</sup> seçilmekte; bu komisyon incelemelerinin sonuçlarını bir raporla Meclis Genel Kurulu'na sunmakta, bunun üzerine, hakkında soruşturma açılması istenen bakanın, önerge sahibinin ve soruşturma hazırlık komisyonunun da her halde dinlenecekleri bir görüşmeden sonra, meclis soruşturması isteminin dikkate alınıp alınmaması hakkında Genel Kurul tarafından karar verilmektedir (TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü md.15).

TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 14. maddesinde meclis soruşturması hazırlık komisyonlarının görev süreleri düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre, soruşturma hazırlık komisyonu, raporunu otuz gün içinde başkanlığa vermektedir. Komisyon incelemelerini otuz gün içinde tamamlayamıyorsa, gerekçesini belirterek Genel Kurul'dan bu sürenin uzatılmasını isteyebilmektedir. Bununla birlikte bu süre

---

<sup>592</sup> 1924 Anayasası döneminde, bu tür bir soruşturma hazırlık komisyonunun benzerini, 1927 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 170. maddesi öngörmüştür. Fakat bu konuda 1961 Anayasası dönemindeki içtüzük düzenlemeleri ile bu içtüzük hükmü arasında şöyle bir fark bulunmaktaydı ki, 1927 tarihli içtüzükte öngörülen bu komisyon, sadece yargı mercilerinden intikal eden soruşturma istemleri hakkında inceleme yapmak üzere görevlendirilecek olan bir komisyondur.

otuz günden fazla uzatılmamaktadır. Söz konusu hükümde dikkat çekici husus, soruşturma hazırlık komisyonu tarafından gerekçeli olarak sürenin uzatılması talep edildiğinde, bu uzatmanın en fazla otuz günlük bir uzatma olabileceğinin öngörülmüş olmakla birlikte, bu yola birden fazla defa başvurulup, başvurulamayacağı konusunda bir düzenleme yapılmamış olmasıdır. Uygulamada, soruşturma hazırlık komisyonlarının görev sürelerinin otuzar gün uzatılması durumuna arka arkaya başvurmuş oldukları gözlemlenmiştir.<sup>593</sup>

1961 Anayasası'nın 99. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu konusu düzenlenmiştir: "Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır." Aynı husus, TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 23. maddesinde de düzenlenmiştir. Buna göre, Anayasanın 99. maddesi gereğince cumhurbaşkanının vatan hainliği ile suçlandırılmasını isteyen önerenin TBMM üye tamsayısının en az üçte birine eşit üyelerin imzasıyla TBMM Birleşik Toplantısı Başkanlığı'na verileceği, bu önerenin derhal TBMM Birleşik Toplantısı Genel Kurulu'nun bilgisine sunulacağı, cumhurbaşkanına bildirileceği ve Genel Kurulun bilgisine sunulmasından başlayarak yedi gün sonraki birleşimin gündemine alınacağı, bu birleşimde suçlandırılması istenen cumhurbaşkanının da dinleneceği bir görüşmeden sonra, TBMM üye tamsayısının en az üçte ikisinin oyuyla cumhurbaşkanının Yüce Divan'a sevkine karar verilebileceği, cumhurbaşkanının isterse, savunmasını yazılı olarak gönderebileceği ifade edilmektedir.

1924 Anayasası'ndan farklı olarak 1961 Anayasası cumhurbaşkanını yargılama yetkisini Anayasa Mahkemesi'ne vermiştir. TBMM sadece suçlama yetkisine sahip bulunmaktadır. Oysa 1924 Anayasası'nda cumhurbaşkanını yargılama yetkisi de TBMM'ne ait bulunmaktaydı. Günümüze dek cumhurbaşkanının vatan hainliği gerekçesiyle suçlanarak, Anayasa Mahkemesi'nde yargılanması söz konusu olmamıştır.

---

<sup>593</sup> Takip ettiği yanlış enerji politikası yüzünden devleti büyük zarara uğrattığı ve bu eyleminin TCK'nın 240. maddesinin konusunu oluşturduğu iddiasıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar eski bakanı hakkında kurulmuş bulunan (9/30) esas numaralı soruşturma hazırlık komisyonunun görev süresinin uzatılmasına, TBMM Birleşik Toplantısı Genel Kurulunca 30.4.1975 ve 7.4.1976 tarihlerinde ayrı ayrı iki defa karar verilmiştir. Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, C.14, 1975, s.170 ve **TBMM Tutanak Dergisi**, C.15, 1976, s. 114.

### 3.c. Cumhuriyet Senatosu'na Yöneltilen Eleştiriler ve 1982 Anayasası ile Tek Meclisli Parlamento Yapısına Geçilmesi

Cumhuriyet Senatosu'nun Türk Parlamento tarihindeki fonksiyonunu ve Cumhuriyet Senatosu hakkında ileri sürülen eleştirileri değerlendirmeye geçmeden önce 1961 Anayasası ile ikinci bir meclisinin neden düzenlendiğini tarihsel süreci ve siyasal gelişmeleri dikkate alarak hatırlatmakta yarar bulunmaktadır.

Özellikle 1955'ler sonrası Türkiye'sinde Demokrat Parti çoğunluğunun kişi haklarını adım adım kısıtlayarak baskıcı bir rejime yönelmesinin, 1924 Anayasası'nın hiç öngörmediği bir durum yaratmış olduğu yönündeki görüşünü Prof. Dr. Eroğul:

“Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın ertesinde yeni anayasayı hazırlayanların gözünde, kişi haklarının en büyük güvencesi meclis üstünlüğünde saklıydı. Herkesin aklındaki kötü örnekler, II. Abdülhamit'in baskıcı yönetimi ile İttihat ve Terakki'nin parlamentoyu hiçe sayan yöntemleriydi. Kişi haklarına saldırılar hep yürütmeden kaynaklanmıştı. Yasamaya üstünlük verilmesiyle, bu saldırıların da önüne geçilmiş olunacaktı. Ancak Demokrat Parti çoğunluğunun yasa yoluyla uyguladığı ve giderek artırdığı baskıcı yöntemler, Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın ürünü olan bu ideolojinin yanlış olduğunu ortaya çıkarmış, özellikle aydınlar, artık meclis çoğunluğuna karşı da kişi haklarının korunması gerektiğini savunmaya başlamışlardır. Meclis çoğunluğu yoldan çıkabildiğine göre, bu çoğunluğu frenleyecek ikinci bir meclis yaratmak iyi bir çare olabilirdi.”<sup>594</sup> sözleriyle ifade etmiştir.

Demokrat Parti çoğunluğunun baskısı artıp 1960'a gelindiğinde ikinci bir meclisin ihdas edilmesi düşüncesi gerek kamuoyunda ve gerekse bilim çevrelerinde son derece destek bulmuştur. İkinci bir meclisin parlamento despotizmine veya meclis saltanatına engel olacağı; kanunların olgunluk ve yerindeliğini sağlayacağı, parlamento ile hükümet arasındaki uyuşmazlıkları çözeceği anlayışı doğmuş ve ikinci bir meclisin varlığı liberal demokrasinin bir gereği olarak gösterilmiş ve benimsenmiştir.

---

<sup>594</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No. 398, 1977, s. 10.

27 Mayıs Hareketi sonrasında yeni anayasa hazırlıklarına başlandığında, çift meclis sistemi, anayasada yer alması gerektiğine inanılan en önemli kurumlardan biri olarak görülmüştür. Nitekim 1961 Anayasası'nın Cumhuriyet Senatosunu düzenleyen 70. maddesinin gerekçesinde<sup>595</sup> çift meclis sisteminin benimsenmesinin nedenleri: “Modern demokrasilerde siyasi tercihlerin ve kararların oluşumunu, mümkün olan 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 hale getirmek için hükümet faaliyetlerinin, kanun yapmak da böyle bir faaliyettir, bir başka organ önünde de devam ettirilmesi şüphesiz faydalı olacaktır. Böyle bir tartışmayı yapacak şahısların, mizaçlarının veya seviyelerinin diğer meclistekinden farklı olması tartışmaya muhtemelen yeni unsurlar getirecektir.” sözleriyle ifade edilmiştir.

1961 Anayasası, 1950'lerin siyasal sonuçlarından uzaklaşma umudu ile hazırlanmaya çalışılmıştır. Bu anayasayı hazırlayanlar, bir yandan yürütmenin keyfi yönetimini denetlemek üzere çok sayıda denetim ve denge mekanizmasını, diğer yandan siyasete katılımı teşvik etmeye yönelik birtakım uygulamalar getirmeyi amaçlamışlardır.<sup>596</sup> Bu anlamda, 1961 Anayasası'nın klasik-liberal demokrasi kuramı çerçevesindeki çoğunlukçu demokrasi anlayışından, siyasal katılma, çoğulculuk ve devlet iktidarının sınırlandırılması konularında hayli farklı görüşleri içeren çoğulcu demokrasi anlayışına geçişin bir göstergesi olduğu ileri sürülebilir.<sup>597</sup> İşte bu anlayış doğrultusunda iktidarın dengeli hareketini sağlamak ve iktidarın ezici çoğunluğuyla yol açabileceği potansiyel tehlikelerin bertaraf edilmesi için iki meclisli bir parlamento yapısının oluşturulduğu kabul edilmektedir.

1961 Anayasası ile pek çok beklentiye cevap vereceği umularak düzenlenen, ikinci meclis, Cumhuriyet Senatosu, 1961 – 1980 yılları arasında 19 yıl boyunca Türk parlamento tarihinde var olmuştur. Bununla birlikte bu süreçte Cumhuriyet Senatosu da gerek 1961 Anayasası'nı uygulayanlar tarafından ve gerekse bilim

---

<sup>595</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C. II, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 2411.

<sup>596</sup> Ersin Kalaycıoğlu, “The Grand National Assembly of the Post 1983 Multi- Party Era” **Perspectives on Democracy in Turkey**, Ankara, Turkish Political Science Association, 1988, s. 152.

<sup>597</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 42-44.

çevrelerince tıpkı diğer anayasal kurum ve kuruluşlar gibi çeşitli nedenlerde zaman zaman eleştiri konusu olmuştur. Söz konusu eleştiriler kimi zaman ikinci meclisin yapısı, kimi zaman yetkileri ve çoğu zaman görev ve fonksiyonları bakımından dile getirilmiştir.

Halkoyuna dayanmayan, atama yoluyla oluşturulan bir meclisin meşruiyet sorunuyla karşı karşı kalması kaçınılmazdır. Nitekim Cumhuriyet Senatosu'nun seçimle işbaşına gelmeyerek oluşturulan üyelikleri ikinci meclisin en çok eleştirilen konularının başında gelmektedir. 1964 yılında Adalet Partisi, bu yöndeki fikirlerini "Bizim memleketimizde bir de seçimsiz gelen senatörler grubu vardır. Bu, Anayasamızın uygun gördüğü bir şeydir. Bunların yekunu 35 tir.....Seçimsiz gelen senatörler, çoğunluk sisteminin mahzurlarını bertaraf etmek için Anayasa vazı tarafından kabul edilmiştir. Cumhuriyet Senatosu'nda nispi seçim usulünü kabul ettiğimiz takdirde demokratik rejimin tamamen ve hakkıyla işlemesine mani olan seçimsiz gelen senatörlerin de sebebi vücudu kalmaz. Nitekim Anayasaya rağmen Cumhuriyet Senatosu'nda seçim sistemini değiştirmek isteyenlerin gayesi de ancak seçimsiz gelen senatörlerin sebebi vücutlarını bu suretle bertaraf ettikten sonra, onları kaldırmaya matuf olmalıdır... ”<sup>598</sup> sözleriyle ifade etmiştir.

Adalet Partisi Genel Başkanı Süleyman Demirel, Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Alparslan Türkeş, Cumhuriyetçi Güven Partisi Genel Başkanı Turhan Feyzioğlu da cumhurbaşkanınca atanan üyelere ziyade, Milli Birlik Grubu'nun, bir parti doğrultusunda hareket etmelerinin milli egemenlik ilkesiyle bağdaşmadığını, tabii üyeliğin kaldırılması gerektiğini dile getirmişlerdir. <sup>599</sup>

İkinci meclisin kurulması fikrinin gerekliliğini benimsemiş olmakla birlikte tabii üyelik ve özellikle Milli Birlik Komitesi üyeliği konusunda eleştiriler getiren bir diğer kişi Cihad Baban'dır. Baban, bu yöndeki görüşlerini "1961 Anayasası tabii senatörlük müessesesini kabul ederken, çok taraflı düşünmüştür. Evvela, 27 Mayıs 1960 devrimini yapanları sokağın ortasına atmak mümkün olamazdı. Bu kimseler ordudan da kopmuş bulunuyorlardı. Acaba bir partiye bağlanmadan tabii senatör olarak dürüst bir hakem vazifesi göremezler mi idi? Bu noktadan ve düşünceden

<sup>598</sup> AP Genel Merkezi Neşriyatı: 11, **Davamız**, Ankara, 1964, s. 13-14.

<sup>599</sup> Yılmaz Altuğ, **Türkiye'de Hukuk Çıkmazı**, İstanbul, Aydınlar Ocağı Yayınevi, 1978, s. 72, 141-142, 106.

hareket eden Kurucu Meclis tabii senatörlük müessesesini kabul etti...Fakat zaman geçince, gördük ki, tabii senatörler, bağımsız ve adil hakem rolünü terk etmişler, topyekün bir partiyi desteklemeye başlamışlardır. Aralarında bazıları solda büyük mesafeler katederken Anayasamızın dışına çıkma eğilimine saplanmışlardır. Bir anayasa, bir partiye açıktan 18 kişilik bir kadro hediye edemez. Yazık ki, tabii senatörlerimiz, kendi tutumlarıyla kendilerine hayatiyet veren müesseselerini çürütmüşler, 27 Mayıs'ın gerçek felsefesini de zedeleyecek bir partizanlık içine düşmüşlerdir. Acaba bu düzen değiştirilmemeli midir? ” sözleriyle ifade etmiştir.<sup>600</sup>

Oysa ki Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün düzenlediği 25 Ekim 1960 – 24 Aralık 1960 tarihleri arasında yeni anayasa düzeni konusunun ele alındığı seminerde Yavuz Abadan, ikinci meclisin teşkilatlanma prensibinin demokratik hayatı destekleme bakımından halk oyuna dayanma esası olduğunu, demokrasilerde halkoyu ile seçilen birinci meclis karşısında seçimle gelmeyen diğer bir meclisi çıkarıp siyasi karar ve yasama yetkisinde ortak haline getirmenin bir çelişmezlik yaratacağını, demokratik anayasalara göre otorite ve siyasi kudretin tek kaynağının seçim olduğunu ifade etmiştir.<sup>601</sup> Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı'nın Temsilciler Meclisi'nde görüşüldüğü sırada Komisyon sözcüsü Tarık Zafer Tunaya da halkoyuyla gelmiş bir idare karşısında onu frenleyecek, ona cevap verecek diğer bir organın halkoyuyla gelmemesinin bir tezat teşkil edeceğini dile getirmiştir.<sup>602</sup>

Bir diğer eleştiri konusu Cumhuriyet Senatosu'nun işlevi ile ilgili olup, bu yönde de pek çok görüş ileri sürülmüştür. Prof. Dr. Eroğul, Cumhuriyet Senatosu'nun 1961 Anayasa Koyucusunun kendisinden beklediği asıl görevlerini yerine getirmediğinin kabul edilmesinin kaçınılmaz olduğunu, bunu yapmayışının nedeninin de yetkisizliği değil, sadece Senato'nun bu yönde bir irade göstermemiş olması olduğunu ifade etmiştir.<sup>603</sup>

---

<sup>600</sup> Cihad Baban, “Anayasa Meselesi”, **Meydan Dergisi**, Sayı 982 – 64, Haziran, 1980, s. 8-10.

<sup>601</sup> Nermin Abadan, “1960 SBF Anayasa Seminerinde Beliren Esas Düşünceler” **AÜSBF Dergisi**, C. XVII, 1962, Sayı 1, s. 266.

<sup>602</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 2, 37. Birleşim, 1961, s. 504.

<sup>603</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, AÜSBF Yayınları: 398, Ankara, 1977, s. 85-86.



Oysa ki Anayasa Tasarısı'nın Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında, Barolar Temsilcisi İsmet Giritli, ikinci meclis hakkındaki endişelerini "İkinci meclisin kurulmasındaki esas sebep, olsa olsa bunu bir basiret ve bir teenni organı olarak tesis etmek amacı olabilir. Halbuki, tabir uygun görülürse, tasarındaki halinde ikinci meclis yolunmuş bir tavuk manzarası arz etmektedir...Ya bu organı büsbütün kaldıralım veya birinci meclise yakın birtakım yetkiler vererek bu organın fonksiyonunu sağlayalım." şeklinde dile getirmiştir.<sup>604</sup>

İstanbul Bilim Kurulu'nun hazırladığı anayasa metninin komisyonda görüşüldüğü sırada da komisyon üyeleri özellikle ikinci meclisle ilgili olarak muhalefet şerhleri vermişlerdir.<sup>605</sup> Komisyon üyelerinden Hıfzı Veldet Velidedeoğlu karşı oy gerekçesinde, Cumhuriyet Senatosu'nun Millet Meclisi ile eşit hak ve yetkilerle donatılması gerektiğini, iki meclis arasında güvensizlik oyu verme, hükümeti denetleme gibi en önemli konularda yetkiler açısından bir dengesizlik bulunduğunu, Cumhuriyet Senatosu'nu daha başlangıçta, ölü, eksik veya sakat bir meclis olarak oluşturmamak gerektiğini, esasen TBMM genel toplantısında üye sayısı bakımından daha az olan Cumhuriyet Senatosu'nun bir de hak ve yetkilerinin Millet Meclisi'ne nazaran daha az kabul edilmesi halinde, bu organın kendinden beklenen yararı sağlayamayarak tamamen gereksiz bir "emekliler meclisi" haline geleceğini ifade etmiştir.<sup>606</sup>

Anayasa Tasarısı'nın Temsilciler Meclisi'nde görüşülmesi sürecinde, Sırrı Atalay, ikinci meclisle birinci meclisin yetkilerinin eşit hale getirilmesi gerektiğini ileri sürmüş, özellikle ikinci meclisin milletin kaderinin nirengi noktasını teşkil edecek bütçe müzakerelerinde yapılacak görüşmelerde hukuki bir etkisinin olmamasının, Millet Meclisi karşısında, ikinci meclis üyelerini halk tarafından seçilmiş bir komisyon durumuna düşüreceğini ifade etmiştir.<sup>607</sup>

Söz konusu Tasarı'nın Temsilciler Meclisi'nde görüşüldüğü esnada, Muhittin Gürün de Cumhuriyet Senatosu'nun tarihi bir gelişmenin sonucu olarak meydana

---

<sup>604</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 2, s. 378.

<sup>605</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C.I, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 87-197.

<sup>606</sup> Öztürk, age, s. 195-196.

<sup>607</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C.I, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 652. Ayrıca bkz. **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 2, 34. Birleşim, 1964, s. 379.

gelen bir bölge meclisi olmayıp, bir ihtiyaç eseri olarak oluşturulması sebebiyle kendisinden beklenen vazifeleri gerektiği gibi yapabilmesi için Millet Meclisi ile eşit hak ve yetkilere sahip olması gerektiğini, bu itibarla gensoru yetkisinin birleşik toplantı yapan TBMM'ye ait olması ve gerek milletvekillerinin, gerekse Cumhuriyet Senatosu üyelerinin bu talepte bulunabilmeleri gerektiğini ileri sürmüştür.<sup>608</sup>

Temsilciler Meclisi'ndeki görüşmelerde ikinci meclis hakkında değerlendirme yapan Behçet Kemal Çağlar da ikinci meclisin yetkilerinin yeterli olmadığını, seçim yönteminin, kendisinden beklenen işlevi görmesini tam olarak sağlayacak elemanların seçilip gelmesine olanak vermediğini, tasarıda olduğu gibi kalırsa, ayrı yerde toplanan bir başka "Mebuslar Meclisi" olmaktan öteye gidemeyeceğini, Cumhuriyet Senatosu'na daha esaslı yetkiler tanınmanın şart olduğunu: ".....Birinci meclisten gelen kanunu reddettiği takdirde bu ret keyfiyeti daha esaslı şekilde itibar görmeli, kanunun kaderine daha sarıh ve derin tesir edebilmelidir" sözleriyle dile getirmiştir.<sup>609</sup>

Bütün bu eleştiriler dikkate alındığında uzun yıllar sonra eski Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu üyesi ve sözcüsü Tarık Zafer Tunaya'nın yaptığı değerlendirme son derece çarpıcıdır: "Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu olarak bizim ikinci meclise mümkün olduğu kadar az yetki verildiğini saptadığımızı görürsünüz, bu açıktır. İçimizden birçoğu da ikinci meclisin kurulmasından yana değildi. Onun için kasten yapmışızdır bunu. Ama niye kabul ettik? Tabulaştırılmıştı ve artık bu kurumu tesis etmek gerekiyordu da onun için"<sup>610</sup>

Söz konusu ifadeden anlaşılacağı üzere 1961 Anayasası'nın düzenlediği Cumhuriyet Senatosu'nun Kurucu Meclis'ten geçen haliyle pek çok konuda eleştirilere maruz kalabileceği hatta yararsız, fonksiyonsuz olarak nitelendirilebileceğinin ve yasama işlevinde etkin bir rol üstlenemeyeceğinin önceden öngörülmüş olduğu ileri sürülebilir. Bununla birlikte, 1961 – 1980 yılları arasında yasama işlevinin etkin olup olmadığına ilişkin objektif bir değerlendirme yapılabilmesi için yalnızca Cumhuriyet Senatosu'nun değil, her iki meclisin yasama işlevine yaptıkları katkıların dikkate alınması gerekmektedir. Nitekim 1970'li

<sup>608</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 2, 35. Birleşim, 1961, s. 416.

<sup>609</sup> Öztürk, **age**, s. 803.

<sup>610</sup> Siyasi İlimler Türk Derneği, "Kanun-i Esasi'nin 100. Yıl Sempozyumu (9-11 Nisan 1976), **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı (1876- 1976)**, Ankara, SİTD Yayını, 1976, s. 204.

yıllarda, ayrı ayrı Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi değil, bir bütün olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yasama işlevini kendisinden beklendiği gibi yerine getirip getirmediği tartışılmaya başlanmış, bu tartışmalar neticesinde iki meclisli parlamentoda genel olarak etkili bir yasama faaliyetinin bulunmadığı ileri sürülmüştür.<sup>611</sup> Bu yönde ilk olarak, parti adaylığı sistemi nedeniyle, yasama meclisi üyelerinin davranışında seçmen sorunlarının büyük önem taşımasının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin işleyişini çeşitli şekillerde etkilediğinden söz edilmektedir. Meclis üyelerinin seçmenlerine sunacakları hizmete, yasamaya ilişkin sorunlardan daha fazla önem vermeleri sebebiyle, meclis toplantılarına katılmadıkları böylece birçok meclis toplantısının, yeterli sayı sağlanamadığı için gerçekleştirilemediği gözlenmiştir. Ayrıca bazı parlamento görevlerinin, milletvekillerinin seçmenlerine iş sağlama konusunda yararlandıkları bir platform haline geldiği de ileri sürülmektedir. Örneğin, TBMM KİT Komisyonu'nun, KİT'leri denetlemek üzere oluşturulmuş bir komisyon olduğu halde, bu komisyondaki bir görevin, seçmenlere iş sağlamak için kullanılan bir kanal olduğu dile getirilmiştir.<sup>612</sup> Bununla birlikte, yetki bakımından, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetlenmesinde Cumhuriyet Senatosu'nun hiçbir gerçek ağırlığı bulunmadığı, çünkü Senato'nun görüşü ne olursa olsun, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarını ibra yetkisinin Millet Meclisi'nin tekelinde olduğu, dolayısıyla Anayasa'nın öngördüğü söz konusu denetimin, sonuç doğurucu etkileri açısından yalnızca Millet Meclisi'nin yetkisinde olduğu<sup>613</sup> dikkate alındığında, söz konusu sorunun Cumhuriyet Senatosu'ndan kaynaklanmadığı açıkça görülmektedir.

1970'li yıllarda parlamentoda yasama faaliyetinin etkili olmayışının bir başka nedeni, muhalefet partilerinin parlamento takvimi ve yasama gündeminin belirlenmesinde önemli bir etkiye sahip olmaları olarak ifade edilmiştir. Soru ve gensoruların bu yıllarda, Meclis'teki çoğunlukla mücadele etmek, yasalara engel olmak, güven oylamasına gitmek ve iktidardaki siyasal koalisyonları uzaklaştırmak

---

<sup>611</sup>Ersin Kalaycıoğlu, "The Grand National Assembly of the Post 1983 Multi-Party Era" **Perspectives on Democracy in Turkey**, Ankara, Turkish Political Science Association, 1988, s.154.

<sup>612</sup> İlter Turan "Stages of Political Development in the Turkish Republic", **Perspectives on Democracy in Turkey**, Contributors; Ergun Özbudun, Editör Üstün Ergüder, Ersin Kalaycıoğlu, Ankara, Turkish Political Science Association, 1988, s. 91.

<sup>613</sup> Bkz. 12 Mayıs 1964 tarihli 468 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesi'nin Düzenlenmesi Hakkında Kanun md. 3/3.

gibi amaçlarla kullanıldığı, böylece TBMM'deki siyasal ilişkilerin bir yandan yasama davranışının kurallara aykırı biçimde sürdürülmesine yol açtığı, bir yandan da yasaların çıkmasına engel olduğu ileri sürülmüştür.<sup>614</sup>

Hatırlanacağı üzere, Cumhuriyet Senatosu'na gensoru yetkisi tanınmamış olup, yasaların yapılması hususunda 1961 Anayasası Millet Meclisi'ne verdiği önceliği, bütün tasarı ve tekliflerin önce bu mecliste görüşüleceğini kurala bağlamakla sembolik olarak belirtmiştir. Yasama işlemine her iki meclisin katılması ilke olarak kabul edilmiş olmakla birlikte, anlaşmazlık halinde son sözün Millet Meclisi'ne ait olması benimsenmiş, ancak Cumhuriyet Senatosu'nun özel çoğunluklarla ısrarlı olduğu konularda, birinci meclisin son sözü söyleyebilmesi için aynı nitelikte çoğunluklar oluşturması zorunlu kılınmıştır.

70'li yılların sonlarında, toplumdaki tırmanan gerilimlerin siyasal güç mücadelesinde, siyasal protestolara, gösterilere, grevlere, hatta ateşli silahların kullanılmasına yol açtığı söz konusu ortamda, TBMM'nin çatışmaların çözümlenmesinde başarısız olduğu, hatta bu siyasal gerilimlerin şiddetlenmesine de neden olduğu ileri sürülmüştür. Cumhuriyet Senatosu'nun 12 Mart ve 12 Eylül dönemlerinde kendinden beklenenleri gerçekleştiremediği yönündeki eleştirileri eski Danışma Meclisi üyesi Kazım Öztürk: "...Yetki azlığı, bilimsel çevrelerde, siyasi ortamlarda ve genel kurullarda mütemadiyen tartışıldı ve eleştirildi ve sonunda kalkmasının nedeni de bu oldu. Gerekli yetkiyle donatılmış bir ikinci meclis, Senato demiyorum; ismi ne olursa olsun, otokontrolü temin edecektir. Otokontrol, halk nazarında parlamentonun yüceliğini, saygınlığını temin edecektir. Devletin gücü, yaşamada toplanır. Devlet, gücünü yaşamadan alır. Yasamayı güçlendirdiğimiz zaman her şey kendiliğinden kanuni yörüngesine girer. Bu nedenle, yeniden ikinci meclisin yaşama geçirilmesini sağlamak gerekir. Aksi halde, ilerde telafisi imkansız zararları şimdiden kabul etmek yazgımız olmayacaktır."<sup>615</sup> şeklinde dile getirmiştir.

70'li yıllarda yasama işlevinin etkin olmamasının nedenlerinden bir diğeri de uygulanan nispi temsil sistemi ve adayların parti içinde seçiminin, milletvekillerinin dönüşüm oranını artırması sebebiyle görev süreleri kısalan, deneyimsiz

<sup>614</sup> Esen Dereli, *Siyasal Yapım Sürecindeki Etkinlikleri Yönünden Yasama Meclisleri*, İstanbul, Der Yayınları, 1996, s. 93.

<sup>615</sup> Kazım Öztürk, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, C. I, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s.151.

milletvekillerinin görevlerinin geçici olduğunu düşünerek, çıkarlarını artırma arayışına girmeleri olarak ifade edilmektedir. Mecliste gözlenen hareketsizlikle birlikte, yolsuzluğa başvuran üyeler nedeniyle etkisiz bir kurum olarak algılanır hale gelmesinin, meclisin saygınlığını azalttığı dile getirilmiştir.<sup>616</sup>

Cumhuriyet Senatosu'na yöneltilen eleştiriler, 1982 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde de dile getirilmeye devam etmiştir.

Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı başkanlığındaki Danışma Kurulu Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı'nın Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sürecinde de çift meclis sistemiyle ilgili tartışmalara yer verilmiştir.

1961–1980 arasındaki çift meclis uygulamasının büyük bir yarar getirmediği, 1961 Anayasası'ndaki düzenlemesiyle Cumhuriyet Senatosu'nun ne hükümetin kuruluşunda ve düşürülmesinde, ne de diğer yasama görev ve yetkilerinin kullanılmasında önemli bir rol oynamadığı, kuruluş bakımından millet iradesine dayanmadan Cumhuriyet Senatosu üyeliğinin kazanılmasına yer veren bir meclis olduğu, yirmi yıllık uygulamada Cumhuriyet Senatosu'nun siyasi uyumsuzlukların çözümünde de önemli bir rol oynamadığı, ayrıca iki meclisli bir yasama organının tarihi ve federal yapıdan kaynaklanması gerektiği; bütün bu nedenlerden dolayı yasama organının tek meclisli bir yasama organı olarak düzenlenmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

Buna karşılık, Danışma Meclisi üyelerinden Kazım Öztürk, Cumhuriyet Senatosu'nun tarihi fonksiyonunun, yasaların mükemmelleştirilmesi yanında istikrar unsuru ve rejim teminatı olarak tezahür ettiğini ve söz konusu meclisin son derece önemli faydaları olduğunu “En ziyade istikrara muhtaç olduğumuz bir zamanda neden Cumhuriyet Senatosu'ndan feragat olunduğunu anlamakta ciddi güçlük çektiğimi söylemeliyim. Kendi kendisini kontrol eden demokrasiyi yeniden kurarken, istikrar subaplarını düşünmeye mecburuz.... Kaldı ki Cumhuriyet Senatosu'nun geçmiş dönemdeki hizmeti hiçbir müesseseden az değildir. 1961 Anayasası 1980'lere kadar ulaşabilmiş ise, burada Senato'nun üstün hizmeti vardır.... Bunun yanında anayasa değişmelerindeki rolü, ki en büyük fonksiyonu budur, yalnız bu nedenle var olmasında sayılamayacak faydalar vardır. Cumhuriyet

---

<sup>616</sup> Dereli, *age*, s. 93.

Senatosu faaliyette bulunduğu 1961–1980 döneminde kurulan 19 hükümetin 7’sine Başbakan ve Bakanlar Kuruluna da toplam 110 üye vermiştir. Kendisine intikal eden kanun teklif ve tasarılarının % 10 unu değiştirmiş ve % 4 ünü reddetmek suretiyle yasamaya büyük katkıda bulunmuştur. Burada bir örnek vermek isterim. Disiplin suçlarını affeden kanun Millet Meclisi’nden geçerek Cumhuriyet Senatosu’na gelmişti. Orada bir hükümle tarihler belirtilerek, suçlar affedilmiş deniyordu. İfade o biçimdeydi ki, tarihleri kapsayan dönemde katil suçları bile affediliyordu. Halbuki amaç, disiplin suçlarıydı. Bilahare Senato’da bu değişiklik yapılmış ve zannımca bu kanun henüz o devirde kesinleşmeden portföy arasında kalmıştır. 1961’den sonra seçilen üç Cumhurbaşkanı da Cumhuriyet Senatosu’nun üyesidir. Sonuç olarak, ikinci meclisten yoksun bir yasama organı kanunların yapımını iki görüşme getirerek kısmen telafi edebilir. Ne var ki, ikinci meclislerin anayasa değişikliklerindeki rolünün telafisi son derece güçlük arz eder.” sözleriyle dile getirmiştir.<sup>617</sup>

Danışma Meclisi’nde görüşünü beyan eden İbrahim Göktepe Cumhuriyet Senatosu’nun 1961 Anayasası’nın getirdiği önemli bir kuruluş olduğunu, ağır işlemesi ya da fonksiyonel olmaması gibi sorunların giderilebilecek hususlar olduklarını,<sup>618</sup> bir diğer üye Aydın Tuğ da Senato’nun her şeye rağmen görevini gereği gibi yapamadıysa, bunun fikrin yanlışlığından değil, onun teşkil tarzının doğru olmayışından ileri geldiğini dile getirmiş, söz konusu meclisin önemini: “1924 Anayasası görüşüldüğü sırada ikinci meclisin zarureti üzerinde de durulmuştur. O günlerin Meclis zabıtlarına göz attığımızda Milletvekili Refik Bey’in müdafaası şöyledir: ‘Birinci meclis his ve heyecan yeridir. Orada hakim olan zihniyet bir baraj olmadan milletin kaderini tayin edecektir. Kanunlar gelecek, Anayasa çiğnenecek, kaza organları ve siyasi iktidarın tasallutlarına uğranılacaktır.’ Refik Bey’in söyledikleri zamanla doğru çıkmıştır arkadaşlar. Japonya’dan Fransa’ya kadar medeni ülkelerin kurmuş oldukları ikinci meclis herhalde bu modern demokrasiler için faydalı olmuştur ki, bu devletler bu hali halen muhafaza etmektedirler. Çift meclis, Atatürk ve onun arkadaşlarının da gayesine uygundur. Çatısı altında çalıştığımız meclis binasının inşaatı Ulu önder Atatürk tarafından düşünülmüştür. Her tarafında onun varlığını hissettiğimiz bu binada Atatürk’ün emriyle iki meclis

<sup>617</sup> **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 7, 120. Birleşim, 1982, s. 26.

<sup>618</sup> **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, C.7, 121. Birleşim, 1982, s. 108.

için iki genel kurul salonu inşa ettirilmiştir. Bu binanın taksimatı ile maddeleşmiş bulunan ikinci meclis neden kaldırılmak istenmektedir; bunu anlamak mümkün değildir. Her şeye rağmen parlamentonun iki kanadından hangisi daha iyi hizmet vermiştir diye bir soru sorulacak olursa, herhalde bunun cevabı Senato olacaktır.”<sup>619</sup> sözleriyle vurgulamıştır.

Çift meclis sistemine ilişkin tartışmalar neticesinde, Cumhuriyet Senatosu'nun gerek yapısı ve gerekse yetkileri ile ilgili olarak yapılacak yeni düzenlemelerle, sorunlarının giderilmesi yolunun tercih edilmesi yerine, ikinci meclis uygulamasına son verilerek 1982 Anayasası ile tek meclis sistemi benimsenmiştir.<sup>620</sup>

Mümtaz Soysal Cumhuriyet Senatosu'nun kaldırılması gerekçelerini ayrıntılı olarak belirtmiştir.<sup>621</sup> Soysal'a göre iki meclislilik parlamenter sistemlerin vazgeçilmez bir unsuru olmayıp, daha çok tarihsel gelişmenin ya da federal bir yapının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. 1961 Anayasası'ndaki ikinci meclis, tek meclisli bir iktidarın fazla otoriter oluşuna veya çok çabuk yasa yapışına karşı bir fren oluşturmak düşüncesinden doğmuştur. Oysa 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın tersine yasaların yapılması sürecinin hızlandırılmasından yana olan bir anlayışı benimsemiştir. Bundan başka, cumhurbaşkanı seçimi ya da meclis soruşturması gibi birtakım yetkilerin ortak kullanılışı dolayısıyla, zaman zaman iki meclisin bir araya gelmesiyle TBMM olarak çalışan bir sistem söz konusu olduğu için, iki meclislilik aslında üç meclisliliğe dönüşmekte, bu ise hem görüntü hem de çalışma kuralları bakımından hayli karışık bir durum yaratmaktadır. Bunlara ek olarak Cumhuriyet Senatosu yasama sürecinin mükemmelleştirilmesini, yasaların uzmanca ve kusursuz yazılmasını da sağlayamamıştır.

---

<sup>619</sup> **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, C.7, 122.Birleşim, 1982, s. 144- 145.

<sup>620</sup> 1961 Anayasası'nın çoğulcu demokrasi anlayışı karşısında, 1982 Anayasası'nda daha az çoğulcu demokrasi anlayışının etkili olduğu; bu doğrultuda, 1982 Anayasası'nın, tam anlamıyla çoğunlukçu demokrasi anlayışına dönmüş olmamakla birlikte belli ölçüde siyasetten uzaklaşmayı (depolitizasyon) amaçlayarak, 1961 Anayasası'na oranla daha az katılımcı bir demokrasi modelini benimsemiş görüldüğü, çoğunluğun iradesine üstünlük tanıyan “mutlak demokrasi” anlayışının ise, yasaların anayasaya uygunluğunun denetimine karşı olduğu gibi, aynı zamanda tek meclisli bir parlamentodan yana olduğu görüşü ileri sürülmektedir. Bu yönde bkz. Esen Dereli, **Siyasal Yapım Sürecindeki Etkinlikleri Yönünden Yasama Meclisleri**, İstanbul, Der Yayınları, 1996, s. 95.

<sup>621</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasa'nın Anlamı**; Ek 1982 Anayasası, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1987, s. 285 – 287.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN YENİDEN BENİMSENMESİ GEREKTİĞİ YÖNÜNDE İLERİ SÜRÜLEN GÖRÜŞLER ve İŞLEVSEL BİR İKİNCİ MECLİS OLUŞTURMAK İÇİN YAPILMASI GEREKLİ DÜZENLEMELERE İLİŞKİN ÖNERİLER

#### I. 1982 Anayasası Döneminde Çift Meclis Sisteminin Yeniden Benimsenmesi

##### Gerektiği Yönünde İleri Sürülen Görüşler

Önceki bölümde hukuki konum ve yetkilerini ayrıntılı bir biçimde incelediğimiz Cumhuriyet Senatosu'nun, yapısı ve yetkilerine ilişkin yeni düzenlemeler yapılarak söz konusu kurumun maruz kalacağı eleştirileri bertaraf etmek yerine, çift meclis sisteminin tamamıyla uygulamadan kaldırılması 1982 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde olduğu gibi, günümüzde de tartışılmakta, ülkemizde yeniden ikinci bir meclis oluşturulmasının önemli faydalar sağlayabileceği zaman zaman dile getirilmektedir.

1995 yılında yapılan anayasa değişikliği sırasında, TBMM üye tamsayısının artırılmasına ilişkin önerinin görüşülmesinde Demokratik Sol Parti adına konuşan Bülent Ecevit: "...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 Meclisleri'nde de çalıştım ve Cumhuriyet Senatosu'nun rejime, yasama çalışmalarına ne kadar olumlu katkıları olduğunu yaşayarak gördüm. Genellikle, bizde bazı yasalar, adeta gözden kaçırılmak istenirmiş gibi aceleye 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...Senato, eğer gerekli görürse ilgili düzenlemeyi yapardı,



düzeltilmeyi yapardı. Böylelikle cumhurbaşkanlarının veto yetkilerini kullanmalarına, şimdikinden çok daha az gereksinme duyulurdu ve meclisten çıkan yasalar aleyhinde Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına da şimdikinden çok daha az gereksinme duyulurdu. Dediğim gibi, biz 450 Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin 600'e çıkarılmasına karşıyız; fakat ille de böyle bir niyet varsa, bize rağmen böyle bir niyet varsa, bu vesileyle, Cumhuriyet Senatosu'nun yeniden kurulmasını öngörüyoruz, öneriyoruz..."<sup>622</sup> ifadesinde bulunmuştur. Bizce de özellikle cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme suretiyle gerçekleştirdiği yerindelik denetimi veya anayasallık denetimi yerine ikinci meclis tarafından yapılabilecek olan bu tür bir denetim, gerek parlamenter hükümet sistemi ve gerekse başkanlı parlamenter hükümet sistemi anlayışına daha uygun düşecektir.

Çift meclisli bir sisteme geri dönülmesinin isabetli olacağı fikrini dile getirenler arasında Türkiye Cumhuriyeti 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel de yer almaktadır. Demirel, yasama organının etkili bir denetim gücüne kavuşması gerektiğini, demokratik denetimin daha etkili olması ve yasama faaliyetinin daha titiz incelemeye tabi tutulabilmesi için anayasal deneyimimiz çerçevesinde 20 yıllık uygulaması olan Senato'nun yeniden ihdas edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.<sup>623</sup>

Halihazırda iktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi üyeleri de, kamuda kapsamlı reform çalışmaları sürecinde, meclis çalışmalarının etkin ve verimli yürütülebilmesi için değişik öneriler ileri sürmüştür. Bu öneriler arasında belki de en ilginç olanı, AKP Diyarbakır Milletvekili Prof. Dr. Aziz Akgül'ün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1980 öncesinde olduğu gibi iki yapılı olması gerektiği, böylece denetim mekanizmasının daha iyi işleyeceği ve verimliliğin de artacağı yönündeki önerisidir.<sup>624</sup>

Eski Danışma Meclis üyesi Kazım Öztürk de, 1982 Anayasası ile Cumhuriyet Senatosu kaldırılmayıp korunsaydı ne gibi sorunların engellenebileceğini "Devlet, bürokrasisinden yoksun kalmayabilirdi. Otorite tartışması olmayabilirdi. Cumhuriyeti numaralandıran, anayasanın meşruiyetini inkar eden kişilerle

<sup>622</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, C. 89, 1995, s. 485-486.

<sup>623</sup> Süleyman Demirel, "Başbakanlık Sistemi Tartışılmalı", **Radikal Gazetesi**, 28 Mayıs 2003.

<sup>624</sup> Şamil Tayyar, "Senatolu Meclis Sistemine Dönüş", **Sabah Gazetesi**, 25.08.2003.

karşılaşmayabilirdik. Milli irade, siyaset ve çıkar aracı olmayabilirdi. Yüce Divan yolu açık tutulabilir, devlet adamları üzerinde kuşku kalmayabilirdi. Halk meclisi otokontrolünü izleyerek, parlamentosuna güven duyar; parlamento, büyüklük ve saygınlığını koruyabilirdi ve belki de en önemlisi, inanç simsarlığına ruhsat veren düzenlemeler yapılmayabilir, kapatmak zorunda kaldığımız partilerimizin kurulmasına izin verilmeyebilir ve 28 Şubat koşullarına gelinmeyebilirdi.”<sup>625</sup> sözleriyle ifade etmektedir.

Hatırlanacağı üzere, 1982 Anayasası'nın yapımı sırasında, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyeleri'nce hazırlanmış olan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde çift meclis sisteminden vazgeçilerek tek meclisli bir yasama organının benimsenmesi gerektiği öngörülmüştür. Bu önerinin gerekçesinde Cumhuriyet Senatosu'nun 1961 Anayasası'nı hazırlayanların beklediği görevleri yerine getiremediği, yapılacak değişiklikle yasama sürecinin basitleşeceği ve daha hızlı bir yasama işlevi sağlanmış olacağı, ayrıca söz konusu değişikliğin yasaların iptal edilme olasılığını da azaltacağı ifade edilmiştir.<sup>626</sup> Nitekim 1982 Anayasası'nda yeniden tek meclisli bir parlamento yapısına dönüşün gerekçesi de 19 yıllık süreçte, çift meclis sisteminin kendisinden beklenen faydaları sağlayamadığı düşüncesine dayandırılmıştır.

Özellikle son yıllarda Anayasa Mahkemesi'nin bir tür Cumhuriyet Senatosu konumuna geldiği görüşü ileri sürülmektedir. Bu görüşte olanlar, muhalefet partisi ve cumhurbaşkanının karşı çıktıkları hemen hemen bütün kanunların Anayasa Mahkemesi'ne taşınması sebebiyle, Mahkeme'nin 1961 Anayasası'nda parlamentonun üst kanadı olarak düzenlenen Cumhuriyet Senatosu işlevini gördüğünü ifade etmektedirler.<sup>627</sup> Anayasa Mahkemesi eski başkanlarından Mustafa Bumin'in Anayasa Mahkemesi'nin iş yoğunluğuna işaret ederek, söz konusu mahkeme için “Anayasa Mahkemesi adeta Senato görevi yapmaktadır.” benzetmesi de bu hususa işaret etmektedir.<sup>628</sup>

<sup>625</sup> Kazım Öztürk, “İkinci Meclis”, **Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu**, Ankara, TESAV Yayınları, 11-12 Şubat 2000, s. 126-127.

<sup>626</sup> **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, Ankara, AÜSBF Yayınları : 497, 1982, s. 83 – 84.

<sup>627</sup> Zühtü Aslan, “Hukuka İdeolojinin Gölgesi Düştü”, **Aksiyon Haber Dergisi**, Sayı 646, 23.4.2007.

<sup>628</sup> <http://www.arşiv.zaman.com.tr/2003/05/16/politika/butun.htm#zaman>, 16.05.2003; bkz. Ayrıca <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=75324>, 16.05.2003.

Benzer şekilde, Anayasa Mahkemesi eski başkanlarından Tülay Tuğcu, Anayasa Mahkemesi'nin 44. yıldönümü sebebiyle yaptığı açılış konuşmasında, söz konusu Mahkeme'nin iş yükünün son yıllarda gerek iptal davası açanların gerekse itiraz yoluna başvuran mahkemelerin daha sık bu yollara başvurmaları neticesinde önceki yıllara oranla büyük artış gösterdiğini, özellikle iptal davası açanların sayısındaki artışa yeterince tartışılmadan kabul edilen kimi yasaların etki ettiğini ifade etmiştir.<sup>629</sup>

Söz konusu ifadeler, bizi 1982 Anayasası'nda yeniden tek meclisli bir parlamento yapısına dönüşün gerekçelerinin yetersiz kalmış olabileceğini düşünmeye sevk etmektedir.

Anayasacılık hareketlerinin özünde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve keyfi yönetimi engellemek için iktidarın sınırlandırılması düşüncesi yatmaktadır. Tek meclisli parlamenter sistemlerde genel seçimler sonucu siyasal partilerden birisinin büyük bir çoğunlukla iktidara gelmesi durumunda milli iradeyi kendisinin temsil ettiği varsayımından hareket ederek yetkilerine bir sınırlama getirilmesine karşı çıkması söz konusu olabilir. İşte böyle bir tehlike, egemenliğin kullanılmasında bir denetim ve denge unsuru olarak, tek meclisin despotizmine karşı bir güvence sağlayabilecek olan ikinci bir meclisin varlığıyla bertaraf edilebilir.<sup>630</sup> 2005 yılının Nisan ayında dönemin meclis başkanının bir televizyon programında dile getirmiş olduğu “Anayasa Mahkemesi'ni Meclis'te yapacağım bir Anayasa değişikliğiyle kaldırabilir miyim? Kaldırabilirim. Avrupa ülkelerinin hiçbirinde Anayasa Mahkemesi'ne benzer bir kurum yok. Tartışmaya açmıyorum, bir şikâyetim yok. Bugün üye sayısını, görev sahasını değiştirebilirim. Yüce Divan yetkisini alabilirim. Her kanunun Anayasa Mahkemesi'ne gitmesini engelleyebilirim. Her şeyi yapabilirim. Ben Meclisim.”<sup>631</sup> yönündeki ifadeler, egemenliğin kullanılmasında bir denge ve denetim unsuru olarak ikinci bir meclisin ihdas edilmesinin yararlı olabileceği düşüncesini doğrular niteliktedir. Günümüz demokrasi anlayışı çoğunlukçu değil, çoğulcu demokrasi olup, bu demokrasi anlayışı, demokrasiyi mutlak ve sınırsız bir çoğunluk yönetimi olarak kabul etmemektedir. Bu doğrultuda,

<sup>629</sup> “44. Kuruluş Yıldönümü, Anayasa Mahkemesi Başkanı Tülay Tuğcu'nun Açılış Konuşması”, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/ydonum/Kur44.htm>, 2006.

<sup>630</sup> Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2004, s.373.

<sup>631</sup> Söz konusu ifadelerle ilgili olarak bkz. TC Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı İddianamesi s.28; <http://cdn.dogantv.com.tr/dokumanlar/cnnturk/AKPiddianame.doc>

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının halihazırdaki iktidar partisinin “laikliğe aykırı fiillerin odağı haline geldiği” gerekçesiyle kapatılması istemiyle hazırlamış olduğu ve 14 Mart 2008 tarihinde Anayasa Mahkemesi’ne sunduğu iddianamede yer alan “söz konusu partinin demokrasiyi çoğulcu değil, çoğunlukçu olarak algıladıklarını gösteren eylem ve demeçlerinin, olası bir çoğunluk diktasının açık işaretleri olduğu”<sup>632</sup> yönündeki ifadeleri de oldukça çarpıcı niteliktedir. Devlet iktidarının bölüşülmesi ve sınırlandırılması ilkesi, sadece yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı organlara verilmesini değil, bazen tek bir kuvvetin çeşitli organlar arasında bölüşülmesini de içerebilir; yasama yetkisinin iki ayrı meclis arasında bölüşülmesi de bunun bir örneği olarak kabul edilebilir.

Halihazırdaki TBMM Başkanı Köksal Toptan’ın yakın bir zamanda gündeme getirdiği, ikinci meclis oluşturulması fikrinin yeniden tartışılmaya açılmasının yararlı olacağı yönündeki önerisi<sup>633</sup> de kanımızca dikkate değerdir. Toptan, çift meclis sisteminin benimsenmesi ile gerek Anayasa Mahkemesi üzerindeki iş yükünün ve gerekse Yüksek Mahkeme üzerindeki tartışmaların azalabileceğini, bu şekilde Anayasa Mahkemesi’nin daha rahat çalışma imkanı bulabileceğini ifade etmektedir.<sup>634</sup>

Toptan’ın önerisini Prof. Dr. Yüzbaşıoğlu, “Senato olursa yargının işi azalır ve bugün olduğu gibi yasama ve yürütme, yargı üzerine bu kadar gitmez ve yargıya bu kadar yüklenilmez. Önceki dönemlerde Cumhurbaşkanı tarafsız olduğundan, iktidar kısmen denetlenebiliyordu. Ancak şimdi Cumhurbaşkanı da bağımsız olmayınca her şey yargının üzerine biniyor. Burdan hareketle senato, seçimle gelen çoğunlukların frenlemesine olanak sağlayabilir. Bunu kuramazsınız, iş yargıya gider. Yargıdan döndüğünde kıyamet kopuyor. Yasama organının faaliyetlerini yavaşlatıyor olmasına rağmen böyle bir emniyet sibobuna ihtiyaç var. O zaman yargının yükü de hafifler.” sözleriyle değerlendirmektedir.<sup>635</sup>

---

<sup>632</sup> Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının Kapatma İstemli AKP İddianamesi için bkz. Ankara Barosu Dergisi Yayın Kurulu, **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara, Yıl:65, Sayı:4, Güz 2007, s. 244.

<sup>633</sup> “Toptan’ın Önerisi Yeni Anayasa ve Çift Parlamento”, **Radikal Gazetesi**, 08.06.2008; ayrıca bkz. <http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=Detay&ArticleID=882131&Date=08.06.2008&CategoryID=78>

<sup>634</sup> “Toptan’dan Senato Önerisi: Türkiye Yeni Anayasa ile Senato’yu da Tartışmalı”, **Guardianturk**, 07.06.2008; bkz. <http://www.guardianturk.com/news/130/ARTICLE/3603/2008-06-07.html>

<sup>635</sup> “Hukuçular: Senato’yu Tartışmanın Zamanı Değil”, **Radikal Gazetesi**, 08.06.2008; bkz. <http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=Detay&ArticleID=882218&Date=08.06.2008&CategoryID=78>

Yukarıdaki değerlendirmelerin yanı sıra, ikinci meclislerin kanunların yapılmasında daha olumlu sonuçlar verdiği, meclislerden birinin yapacağı hataların diğeri tarafından düzeltilmesi yoluyla anayasa ve insan haklarına aykırı kanunların çıkarılmasının önü kesilerek anayasanın üstünlüğünün ve hukuk devleti ilkelerinin daha iyi gerçekleşebileceği, yasama ve yürütme organları arasında doğabilecek birtakım uyuşmazlıkların ikinci meclisler aracılığıyla giderilebileceği, ikinci meclislerin çoğulcu demokrasi anlayışının geliştirilmesi açısından önemli faydalar sağlayabileceği yönündeki düşünceler ve özellikle son zamanlarda birbiri ardına gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ve sivil anayasa çalışmaları, ülkemizde çift meclis sisteminin yeniden benimsenebileceği düşüncesinin üzerinde durulmasını değer hale getirmektedir. Böyle bir düşüncenin benimsenmesi halinde, ülkemizde yasama sürecinde etkin olabilecek ve demokratik nitelikte bir ikinci meclis oluşturabilmek için söz konusu ikinci meclisin yapısı ve yetkilerinin nasıl düzenleneceği son derece önem taşımaktadır.

## **II. Ne Tür Bir Çift Meclisli Yapılanmanın Beklentilerimizi Karşılatabileceği Meselesinin Değerlendirilmesi**

Nitelikleri itibarıyla çift meclisli yapılanmaları çeşitli şekilde sınıflandırmak mümkündür. Arend Lijphart'ın ikinci meclislere ilişkin olarak yapmış olduğu sınıflandırma çalışmamız açısından yönlendirici bir nitelik taşımaktadır. Hatırlanacağı üzere, Lijphart, iki meclisin karşılıklı biçimsel yetkilerini ve ikinci meclislerin demokratik meşruluk derecesini göz önüne alarak, iki meclisli parlamentoların üçlü bir tasnifini yapmıştır. Buna göre, her iki meclisin yetkilerinin birbirine eşit olduğu yapılanmaların “simetrik” çift meclis, birinci meclisin sahip olduğu yetkilerin tamamına sahip olmasa da önemli birçok yetkiye sahip olan ikinci meclisli yapılanmaların “ılımlı- asimetrik” çift meclis, sahip olduğu yetkiler açısından çok daha işlevsiz olan ikinci meclisli yapılanmaların ise “aşırı asimetrik” çift meclis olarak tanımlanabileceğini ileri sürmüştür.<sup>636</sup> Bu tasniften yola çıkılarak, çift meclisli bir yasama organında ortaya çıkabilecek sorunların daha açık şekilde ortaya koyulması mümkündür.

---

<sup>636</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 87-90.

Biçimsel olarak eşit yetkilere sahip olan simetrik çift meclisli bir yasama organında, her iki meclis üyeleri de aynı tarihlerde ve aynı seçim sistemine göre belirleniyorlarsa, kompozisyonlarının da aynı olması muhtemeldir. Başka bir ifadeyle, siyasal partilerin her iki meclisteki iskemle dağılımlarının birbirine paralel olması mümkündür. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, birinci mecliste kabul edilen bir kanun, ikinci mecliste de kolaylıkla kabul edilecek, ikinci meclis adeta bir onay mekanizması gibi işleyecek ve etkin bir denetim yapamayacaktır. Bununla birlikte, her iki meclis üyelerinin farklı tarihlerde farklı seçim sistemlerine göre belirlenmesi halinde üye kompozisyonunda, yani meclislerdeki iskemle dağılımlarında bir değişiklik söz konusu olabilecek ise de, her iki meclis eşit yetkilere sahip olduğundan bu defa da bir kilitlenme sorunun yaşanması kaçınılmaz olacaktır. Farklı çoğunluklara dayanan meclislerin siyasi tercihlerinin, dünya görüşlerinin benzer olmaması sebebiyle ortaya çıkabilecek uzlaşmazlıkların yasama işleyişinde bir tıkanmaya yol açması mümkündür. Ayrıca, parlamenter hükümet sistemi ile farklı çoğunluklara sahip olan ve yetkileri birbirine eşit olan simetrik çift meclisli bir yasama organı arasında temel bir bağdaşmazlık bulunduğu genel kabul görmektedir.<sup>637</sup> Gerçekten de, parlamentarizm, farklı çoğunlukları temsil eden ve eşit yetkilere sahip iki meclis ile bir araya gelirse, bu her iki meclisin de hükümeti

---

<sup>637</sup> Bu yönde bkz, Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, “Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass, 2001, s. 46; Lijphart, **age**, s. 91, ayrıca bkz; Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 238-239.

Lijphart, parlamentarizm ile farklı çoğunluklardan meydana gelen ve eşit yetkilere sahip olan iki meclis arasındaki bağdaşmazlığın ancak kabinelerin birinci mecliste küçük çoğunluklara dayandığı takdirde söz konusu olabileceğini, kabinelerin büyük koalisyonlar olması durumunda bunların çok farklı biçimlerde oluşmuş iki meclisin desteğini elde etmek ve sürdürmekte güçlük çekmeyeceklerini ileri sürmektedir. Bkz. Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz, s. 93. Bununla birlikte, Sartori, Lijphart’ın bu teorisini kabul edilebilir görmemekte ve sorunun yalnızca parlamenter hükümet sisteminde benzer çoğunluklara dayanan simetrik bir çift meclis sisteminin oluşturulmaması yoluyla bertaraf edilebileceğini ileri sürmektedir. Bu yönde bkz. Sartori, **age**, s. 239-240.

Sartori başkanlık sistemlerinde her iki meclisin farklı çoğunluklara dayanması ve eşit yetkilere sahip olmasının bazı sorunlar yaratabileceğini, ama bu sorunların başkanlık sistemlerinin rahatlıkla çözebileceği sorunlar olduğunu, dolayısıyla Amerika Birleşik Devletleri örneğinde olduğu gibi simetrik çift meclisli yapılanmaların başkanlık sistemiyle bağdaşabileceğini ifade etmektedir. Baldwin ve Shell, parlamenter ve başkanlık hükümet sistemleri ile simetrik ve asimetrik çift meclisli yasama organı arasındaki ilişkiyi değerlendirmiş ve bunun sonucunda simetrik çift meclisli yapılanmaların asıl olarak başkanlık hükümet sistemlerinde görülürken, asimetrik (ılımlı-asimetrik veya aşırı asimetrik) çift meclisli yapılanmaların parlamenter hükümet sistemlerinde görüldüğünü tespit etmişlerdir. Bkz. Shell & Baldwin, **age**, s. 46.

sorumlu tutma yetkisine sahip olmaları anlamına geleceğinden, hükümetin, birbiriyle uzlaşamayabilecek iki farklı çoğunluğun güvenini koruma sorunuyla ve hatta yönetilebilirlik sorunuyla karşı karşıya kalmasına yol açabilecektir.<sup>638</sup> Ülkemizdeki mevcut hükümet sistemi dikkate alındığında<sup>639</sup>, birinci meclisten farklı çoğunluklara dayanan ve birinci meclisle eşit yetkilere sahip olan bir ikinci meclisin beklentilerimize cevap veremeyeceği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, simetrik çift meclisli bir yapılanma, meclis üyeleri benzer çoğunluklara dayandıkları zaman parlamentarizmle bağdaşabilmektedir;<sup>640</sup> ancak bu durumda da işlevsiz, etkin denetim yapamayan, yasama sürecinin yavaşlamasına neden olan bir ikinci meclis ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, benzer çoğunluklara dayanan ve eşit yetkili bir simetrik çift meclisli yapılanma da beklentilerimizi karşılamaya yetmeyecektir. Benzer bir durum aşırı asimetrik çift meclisli yapılanmalar için de söz konusudur. Sahip olduğu yetkiler açısından birinci meclise oranla son derece güçsüz olan ikinci bir meclis de etkin bir denetim yapamayacak, işlevsiz kalacaktır. Oysa ki iki meclis sistemi, tüm yasama yetkisinin tek bir kurulda toplanmasının tehlikeli olacağı, ikinci

---

<sup>638</sup> Arend Lijphart, “Constitutional Design for Divided Societies”, *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2, April 2004, s. 105.

<sup>639</sup> 31.05.2007 tarihinde kabul edilerek, 16.06.2007 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında 5697 sayılı Kanunlarla yapılan değişiklik ile ilgili olarak, 21/10/2007 tarihinde yapılan halkoylaması 30.10.2007 tarihinde sonuçlanmış, Türkiye genelinde kullanılan geçerli oyların % 68,95’inin oyunu “evet” olarak ortaya çıkması sonucunda, **cumhurbaşkanının halk tarafından 5 yıllığına ve en fazla iki defa seçilebilmesini**, milletvekili seçimlerinin 5 yıl yerine 4 yılda bir yapılmasını ve TBMM toplantı yeter sayısının 184 olmasını öngören 5678 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun referandumla kabul edilmiştir.

Anayasada parlamenter sistem öngören hiçbir kurala dokunulmadan yalnızca cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin öngörülmesi neticesinde yeni bir hükümet sistemi olarak “başkanlı parlamenter hükümet sistemi” gündeme gelmiştir. Söz konusu sistemde, cumhurbaşkanı her ne kadar halk tarafından seçiliyorsa da, yetkileri tümüyle sembolik nitelikte olup, yürütmenin asıl olarak etkin olan unsuru hükümettir. Hükümet, yasama organından kaynaklanmakta olup, yasama organına karşı siyasal açıdan sorumlu bulunmaktadır. Bu özellikleriyle başkanlı parlamenter sistemi, parlamenter sistemden ayıran temel fark, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesidir.

Bu değerlendirmeden yola çıkılarak başkanlı parlamenter sistemde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi söz konusu olduğu halde, sahip olduğu yetkiler bakımından, parlamenter sistemdeki devlet başkanından çok farklı olmadığı dikkate alındığında, başkanlı parlamenter hükümet sistemi ile farklı çoğunluklara sahip olan ve yetkileri birbirine eşit olan simetrik çift meclisli bir yasama organı arasında da bir bağdaşmazlık olabileceği ileri sürülebilir.

<sup>640</sup> Nitekim Nitekim Wheare, meclislerin aynı şekilde seçilmeleri halinde, ki bu durumda her iki meclisin kompozisyonlarının benzer olması muhtemeldir, simetrik çift meclis sisteminin parlamentarizm ile sorun yaşamayabileceğini ileri sürmektedir. Bu yönde bkz. K.C. Wheare, *Legislatures*, New York: Oxford University Press, 1963, s. 201-203.

meclisin kendisine tanınmış yetkilere dayanarak birinci meclis tarafından alınan kararları titizlikle denetleyeceği, birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak, yasama çalışmalarında duygusallık yerine düşüncenin egemen olmasını sağlayacağı, meclislerden birinin yapacağı hataların diğeri tarafından düzeltilmesi yoluyla anayasa ve insan haklarına aykırı kanunların çıkmasının da önünün kapatılacağı gerekçeleriyle savunulmaktadır. Dolayısıyla, yetkisizliği sebebiyle etkin bir denetim yapamayacak, yararlı bir güvence olma amacına hizmet edemeyecek olan aşırı asimetrik bir ikinci meclis de aradığımız model değildir.

Yukarıda da ele alındığı üzere, çok güçlü ve çok zayıf ikinci meclis çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Oysa ki bu iki uç arasında yer alabilecek, bir yandan hükümetin yönetilebilirlik sorunuyla karşı karşıya kalmasına yol açmayacak, diğer yandan birinci meclis tarafından alınan kararları titizlikle değerlendirebilecek ve birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak etkin bir denetim sağlayabilecek olan ılımlı asimetrik çift meclisli bir yasama organı belki de beklentilerimize cevap verebilecektir.<sup>641</sup>

Meg Russell, işlevsel bir ikinci meclis için üç koşul aramaktadır:<sup>642</sup>

1. İkinci meclisin birincisinden farklı bir üye kompozisyonuna sahip olması,
2. İkinci meclisin, diğer meclis ve yürütme organını yaptığı işlemler üzerinde bir kez daha düşünmeye sevkedecek ölçüde yetkiye sahip olması,
3. İkinci meclisin meşru olması.

Bu formülden yola çıkarak, üyeleri atanma yoluyla değil, seçimle iş başına gelecek, birinci meclisten farklı bir tarihte ve farklı bir seçim sistemine göre oluşturulacak, yetkiler açısından diğer meclise eşit olmamakla birlikte, önemli bir çok yetkiye sahip olacak bir ikinci meclisin, Russell'ın işlevsel ikinci meclis tanımına uyduğu ileri sürülebilir.

### III. İkinci Meclisin Yapısı ile İlgili Düzenlemelere İlişkin Öneriler

Çift meclisli yasama organlarında genel kural, birinci meclisin (alt meclis) ikinci meclisten geniş olmasıdır. Dünya üzerindeki çift meclisli yapılanmalar

<sup>641</sup> Bu yönde bkz. Meg Russell, **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 264-265.

<sup>642</sup> Russell, **age**, s.259.



arasında bu genel kuralın istisnası olarak kabul edilebilecek tek ülke İngiltere'dir. İkinci meclislerin üye sayılarının birinci meclise oranla daha az olması, ikinci meclis üyelerinin ortak düşünce ve değerler sistemi yaratmasını kolaylaştırmakta, birbirlerini daha yakından tanımalarını mümkün kılmak suretiyle yasama çalışmalarında kollektif bir sağduyu oluşturmalarına katkı sağlamaktadır. Bununla birlikte, ikinci meclisteki üye sayısı, seçmen tercihlerinin yansıtılması bakımından birinci meclisi üstün bir durumda bırakmayacak şekilde düzenlenmelidir.

Dünya üzerindeki çift meclisli yapılanmalara bakıldığında, ikinci meclisin, birinci meclis üyelerinin yaklaşık olarak % 50 si ile % 60 ı oranında üyeye sahip olduğu ileri sürülmektedir.<sup>643</sup> Gerçekten de üniter devlet yapısına sahip olan bazı çift meclisli ülkelerin her iki meclis üye sayıları karşılaştırıldığında, Fransa'da 577 üyeli birinci meclis karşısında, bunun % 56 sına karşılık gelen 321 üye; İtalya'da 630 üyeli birinci meclis karşısında, bunun % 52 sine karşılık gelen 326 üye; Japonya'da 500 üyeli birinci meclis karşısında, bunun % 50 sine karşılık gelen 252 üye bulunduğu görülmektedir. O halde, ülkemizde 550 üyesi bulunan birinci meclis karşısında, en az 275 üyeye sahip olacak bir ikinci meclis oluşturulması düşünülebilir. Bu sayının aynı zamanda seçmen tercihlerinin yansıtılması bakımından da adaletli sonuçların doğmasını sağlayacak nicelikte olduğu ileri sürülebilir. Üye sayısı ile ilgili olarak ileri sürülebilecek olan muhtemel eleştiri, zaten ekonominin dengelerini bir türlü kuramadığı ülkemizde, bir de artırılabilecek milletvekili sayıları ve onlara ödenecek olan maaş, yolluk, ve benzeri giderler neticesinde devlet ekonomisinin daha da çok zarara uğrayacağı tehlikesidir. Bilindiği üzere, milletvekilliği günümüzde bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi anlayışından ziyade iyi gelir getiren bir meslek edinmek arzusuna dönüşmüştür. Zaman içinde milletvekillerinin ödenek, yolluk, tazminat, sağlık hizmetleri ve hatta girişimcilere imkan sağladıkları ölçüde pay elde etmek arzuları öylesine üst seviyeye gelmiştir ki, milletvekilleri, temsil ettikleri milletin gözünde haksız kazanç elde eden, kendi çıkarlarını milletin çıkarlarının üstünde gören bir topluluk haline gelmiş ve sayılarının arttırılması şöyle dursun, mümkünse azaltılması noktasına gelinmiştir. İşlevsel bir ikinci meclisin yasama sürecine ve demokrasiye yapabileceği katkılar dikkate alındığında, milletvekillerinin elde ettikleri haksız kazançların denetimlerinin yapılmasına engel olan yasama

---

<sup>643</sup> Meg Russell, **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000, s. 295.

dokunulmazlığı kapsamının daraltılması, milletvekillerinin ödeneklerinin makul ölçüde azaltılması sağlanmak suretiyle oluşturulacak ikinci bir meclis ile artacak milletvekilliği sayısına ilişkin eleştirilerin bertaraf edilebilmesi kanımızca mümkün olabilecektir.

Meşruluk, işlevsel bir ikinci meclis için zorunlu unsurlardan bir diğeri olup, meşruiyetin gerçekleştirilebilmesi için, ikinci meclis üyelerinin atanma yoluyla değil, seçimle iş başına gelmeleri gerekmektedir.<sup>644</sup> Nasıl bir seçim sisteminin uygulanacağı sorusu işlevsel bir ikinci meclis için zorunlu unsurlardan bir diğeri olan, ikinci meclisin birincisinden farklı bir üye kompozisyonuna sahip olması hususunun ne şekilde gerçekleştirilebileceğinin de ortaya koyulması açısından son derece önem taşımaktadır. Her iki meclisin farklı çoğunluklara dayanması ve farklı kompozisyonlardan oluşabilmesi için ikinci meclisin diğer meclisten farklı zamanlarda ve farklı bir seçim sistemiyle oluşturulması gerekmektedir.

Nispi temsil sisteminin halihazırda uygulandığı birinci meclis karşısında, örneğin dar bölge esaslı iki türlü çoğunluk sistemine göre seçilecek üyelerden oluşacak bir ikinci meclis ile farklı çoğunluklara dayanan bir çift meclisli yapılanma sağlanabilmesi mümkün olabilir. Seçimlerin yalnızca farklı seçim sistemleri uygulanarak değil, ayrıca farklı tarihlerde yapılması da birbirinden farklı kompozisyonlara sahip çift meclisli bir yapılanmanın gerçekleştirilebilmesi açısından önem taşımaktadır. İkinci meclislerin görev sürelerinin birinci meclislerdekenden uzun olması genel kuralı göz önüne alınarak 4<sup>645</sup> yılda bir yapılan genel seçimlerle yenilenen birinci meclis karşısında, örneğin 6 yılda bir yapılacak genel seçimlerle üyeleri belirlenecek bir ikinci meclis oluşturulması düşünülebilir. Gerçekten de 6 yıllık süre çift meclis sistemini benimseyen ülkelerin birçoğunun senatoları için ortak

---

<sup>644</sup> Democratic Audit, **Making a Modern Senate: A New Democratic Second Chamber for Britain**, Colchester: Democratic Audit, 1999, s. 78.

<sup>645</sup> 31.05.2007 tarihinde kabul edilerek, 16.06.2007 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında 5697 sayılı Kanunlarla yapılan değişiklik ile ilgili olarak, 21/10/2007 tarihinde yapılan halkoylaması 30.10.2007 tarihinde sonuçlanmış, Türkiye genelinde kullanılan geçerli oyların % 68,95’inin oyunu “evet” olarak ortaya çıkması sonucunda, cumhurbaşkanının halk tarafından 5 yıllığına ve en fazla iki defa seçilebilmesini, **milletvekili seçimlerinin 5 yıl yerine 4 yılda bir yapılmasını** ve TBMM toplantı yeter sayısının 184 olmasını öngören 5678 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun referandumla kabul edilmiştir.

olarak öngördükleri süre olarak kabul edilmektedir.<sup>646</sup> Bununla birlikte demokratik ülkelerin birçoğunda ikinci meclis üyelerinin bir bölümünün iki ya da üç yılda bir yenilediği gözlemlenmektedir. Bu uygulamanın toplumdaki değişiklik ve gelişmelerin ikinci meclise daha hızlı yansıtılması ve ikinci meclisin seçmenlerinin tercihlerinin yansıtıldığı sadık bir ayna olması için öngörüldüğü kabul edildiğinde, ülkemizde oluşturulması düşünülen bir ikinci meclisin üyelerinin 1/3 ünün her iki yılda bir yenilenmesi bu amaca hizmet edebilecektir. Kaldı ki, ikinci meclis üyelerinin bir bölümünün belli sürelerle yenilenmesi, söz konusu mecliste çeşitli sebeplerle boşalacak üyeliklerin ara seçim kurumununun işletilerek doldurulmasına da ihtiyaç bırakmaması açısından elverişli bir düzenleme olarak kabul edilebilir.

1982 Anayasası'nın 76. maddesinde 13.10.2006 tarih ve 5551 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliği ile milletvekili seçilme yaşı otuzdan yirmi beşe indirilmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasına göre, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı milletvekili seçilebilecektir. Hatırlanacağı üzere, ikinci meclisler, birinci meclislere göre daha tutucu bir nitelik taşıdıkları, yaş haddinin yüksek tutulmasının daha muhafazakar zihniyette olan kimselerin bir araya gelmesine ve ikinci meclisin muhafazakar eğilimli bir organ olarak oluşmasına neden olduğu,<sup>647</sup> bu durumun toplumun modernleşme hızını kesen bir etken olduğu ve toplum hayatındaki gelişmeleri önlediği gerekçeleriyle eleştirilere maruz kalmış,<sup>648</sup> ikinci meclisin bir "yaşlılar meclisi"<sup>649</sup> veya "emekliler meclisi"<sup>650</sup> olarak oluşturulmaması gerektiği yolunda görüşler ileri sürülmüştür. Her ne kadar ikinci meclis üyelerinin birinci meclis üyelerinden daha yaşlı olması genel kural olarak kabul edilmekteyse de, 1982 Anayasası'nın 76. maddesinin birinci fıkrası hükmünün ikinci meclis üyeleri için de bağlayıcı olması ve ikinci meclis üyeleri için de milletvekili seçilebilme yaşının yirmi beş olarak kabul edilmesi, söz konusu meclis için ileri sürülebilecek tutuculuk, toplumdaki yenilikleri takip edememe gibi

---

<sup>646</sup> Bu yönde bkz. R.L. Borthwick, "Methods of Composition of Second Chambers", **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass, 2001, s. 21.

<sup>647</sup> İlhan Arsel, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler", **AÜHF Dergisi**, 1955, C.XII, S.3-4, s. 90.

<sup>648</sup> İlhan Arsel, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler", **AÜHF Dergisi**, 1954, C.XI, S.3-4, s. 96.

<sup>649</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.398, 1977, s. 27.

<sup>650</sup> Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, C.I, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 195-196.

eleştirileri bertaraf edebilir. İkinci meclis üyelerinin birinci meclis üyelerinden yaşça büyük olması gerektiği yönündeki anlayışın temelinde, bir fren mekanizması olarak birinci meclislerin aşırı ve hukuka aykırı kararlar almasına engel olacak, parlamenter işleyişin düzen ve istikrarına hizmet edecek ikinci meclisin, ancak belli bir yaş ve hayat tecrübesi neticesinde belli bir olgunluk seviyesine gelmiş üyelerle söz konusu işlevleri gerçekleştirebilmesinin mümkün olduğu düşüncesi yatmaktadır. Oysa ki, söz konusu nitelikler yaş unsurundan ziyade eğitim unsurunun sağlayabileceği nitelikler olup, kanımızca ikinci meclis üyelerinin yaşı hususunda farklı bir düzenlemeye gidilmek yerine, 1982 Anayasası'nın 76. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan en az ilkokul mezunu olamayanların milletvekili olarak seçilemeyeceği hükmünün, "yüksek öğrenim görmemiş" olanların milletvekili olarak seçilemeyeceği şeklinde değiştirilmesi ve oluşturulması düşünülen ikinci meclise üye olarak seçilebilmek için de yüksek öğrenim görmüş olma şartının aranması düşünülebilir.

Bununla birlikte, Anayasanın 76. maddesinde, Türkiye Barolar Birliği tarafından hazırlanan Anayasa Taslağı'nın<sup>651</sup> 88. maddesinde benimsenen düzenlemeye paralel olarak; kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar dışında toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezasıyla hüküm giymiş olanlar veya affa uğramış olsalar bile, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi suçlarla veya kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma, casusluk, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanların milletvekili seçilemeyecekleri yönünde bir düzenlemenin kabul edilmesi; yine, söz konusu taslağın aynı maddesinde yer alan ve milletvekilliğine aday olmanın, memurluktan çekilme koşuluna bağlanamayacağı, bununla birlikte memurların adaylıkları süresince görevleriyle ilişkilerinin kesileceği, hangi kamu görevlilerinin ne gibi koşullarla aday olabileceklerinin kanunla düzenleneceği, hâkimler ve savcılar ile yüksek yargı organları ve Türk Silâhlı Kuvvetleri mensuplarının, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamayacakları ve milletvekili seçilemeyecekleri yönündeki düzenlemesinin benimsenerek her iki meclis üyeleri için de uygulanması yerinde olabilir. Söz konusu düzenlemenin kamu hizmeti görevlilerinin milletvekili aday

<sup>651</sup> Türkiye Barolar Birliği, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, Geliştirilmiş Gereçeli Yeni Metin, 4. Baskı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 131, 2007, s. 172-173.

olma imkanlarının genişletilmesine olanak sağlayacak bir sonuç doğurabileceği ileri sürülebilir.

1982 Anayasası'nın 83. maddesi esas olarak yasama dokunulmazlığını düzenlemektedir. Bununla birlikte anılan maddede yasama dokunulmazlığının "mutlak dokunulmazlık" ve "nispî dokunulmazlık" olmak üzere iki farklı türünün düzenlenmiş olduğu dikkat çekmektedir. "Nispî dokunulmazlık" meclis üyelerinin cezai takibata uğramasını önlemeye yönelik bir düzenlemedir. Bununla birlikte "mutlak dokunulmazlık", yasama sorumsuzluğu anlamına gelmektedir.<sup>652</sup> Yasama sorumsuzluğu günümüzde hemen hemen bütün demokratik ülkelerin anayasaları tarafından kabul edilen bir kurumdur. Millet adına siyasi iktidarı kullanan temsilcilerin tam bir ifade özgürlüğüne sahip olarak bu görevlerini yerine getirmeleri özellikle liberal demokratik siyasi sistemlerin varlığı için son derece önemli olarak kabul edilmektedir. Yasama dokunulmazlığından farklı olarak yasama sorumsuzluğu mutlak bir nitelik taşımakta ve yasama meclisi üyelerinin ifade özgürlüğünü korumaya hizmet etmektedir. Milletvekillerinin yasama faaliyeti sırasında cezai kovuşturma baskısına maruz kalmadan düşünce ve kanaatlerini oluşturabilmeleri ve bunları açıklayabilmeleri, milletin temsili işlevlerini yerine getirenler açısından son derece önemlidir. Bu nedenle söz konusu kurumdan oluşturulması düşünülen ikinci meclis üyelerinin de mutlak biçimde yararlanması gerekmektedir. Yasama dokunulmazlığı ise, esas olarak, yasama meclisi üyelerinin keyfi kovuşturmalara maruz kalmalarını önleyerek yasama faaliyetinin aksamasını engelleme amacına yöneliktir. Bununla birlikte, özellikle son yıllarda ülkemizde milletvekilleri, dokunulmazlık zırhını yasama faaliyetinin aksamasını önlemek amacıyla çok elde ettikleri haksız kazanımların denetiminin yapılamaması açısından elzem görmektedirler. Bu anlayış, ülkemizde yasama dokunulmazlığı kurumunun, dünyadaki genel eğilime uygun olarak, yeniden düzenlenmesi ve kapsamının daraltılması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu doğrultuda özellikle rüşvet, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma gibi mali nitelikteki suçların kanımızca yasama dokunulmazlığı kapsamında çıkarılması gerekmektedir.<sup>653</sup> Söz konusu

<sup>652</sup> Kemal Gözler, "Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", **AÜSBF Dergisi**, Cilt 56, No 3, Temmuz-Eylül 2001, s.71-76.

<sup>653</sup> Aynı yönde bkz. Levent Gönenç, Ozan Ergül, "1982 Anayasası'na Göre Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı", [www.yasayanayasa.ankara.edu.tr](http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr)

değerlendirmenin de dikkate alınarak yapılacağı yeni bir düzenleme ile yasama dokunulmazlığı kurumundan birinci meclis karşısında denetim işlevini gerçekleştirecek ve fren mekanizması olarak işleyecek olan demokratik nitelikteki ikinci meclis üyelerinin de yararlanması düşünülmelidir. Bu doğrultuda, 1982 Anayasası'nın, 83. maddesinde getirdiği yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı güvenceleri, bunların 85. maddesinde öngördüğü yargısal denetimi, ve 84. maddesinde düzenlediği parlamenter üyeliğinin düşmesi hükümlerinin, oluşturulması düşünülen ikinci meclis üyeleri için de geçerli olması öngörülebilir.

Oluşturulması düşünülen ikinci meclisin Başkanlık Divanı da 1982 Anayasası'nın 94. maddesine paralel olarak meclis üyeleri arasından seçilecek bir meclis başkanı, başkanvekilleri, katip üyeler ve idari amirlerden oluşmalıdır. Bununla birlikte, 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü<sup>654</sup>'nün 9. maddesinin birinci fıkrasından farklı olarak,<sup>655</sup> ikinci meclis başkanlık divanının 1 başkan, 3 başkanvekili, 6 divan katibi ve 3 idare amirinden kurulması düşünülebilir. Ayrıca söz konusu meclisin başkanlık divanı meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında divana katılmalarını sağlayacak şekilde oluşturulmalıdır. Anayasa'nın 94. maddesinin üçüncü fıkrasından ve 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 10. maddesinin 1. fıkrası ve 11. maddesinin 5. fıkrasından farklı olarak<sup>656</sup> ikinci meclis başkanlık divanı için bir yasama döneminde üç seçim yapılması düşünülebilir. Böylece yasama dönemi 6 yıl olan ikinci mecliste başkanlık divanı üyelerinin eşit süre görevde kalmaları da sağlanmış olacaktır. İkinci meclis başkanının seçim sürecinin, Anayasa'nın 94. maddesinin 4. fıkrası ve 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 10. maddesinin 3. fıkrasındaki düzenlemelere paralel olarak, mecliste

---

<sup>654</sup>1982 Anayasasının geçici 6. maddesi, yeni içtüzük yapılmaya kadar 1961 Anayasası döneminde kabul edilen 5 Mart 1973 tarih ve 584 sayılı Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 1982 Anayasasına aykırı olmayan kurallarının uygulanacağını öngörmekteydi. Yeni içtüzük, 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararı ile kabul edilmiş ve "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü" başlığı altında 24 Mayıs 1996 gün ve 22645 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak 1 Haziran 1996 günü yürürlüğe girmiştir. Bu yeni içtüzük, yepyeni bir içtüzük değildir. 1973 tarihli eski içtüzüğün biraz değiştirilerek yürürlüğe konmasından ibarettir. 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı kararla Millet Meclisi İçtüzüğü'nün başlığında ve içinde geçen, "Millet Meclisi" ibaresi "Türkiye Büyük Millet Meclisi" olarak değiştirilmiştir. Bu yönde bkz. Kemal Gözler, <http://www.anayasa.gen.tr/tbmmictuzuk.htm>; ayrıca bkz. Şeref İba, **Osmanlı'dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, Ankara, TBMM Basımevi Müdürlüğü, 2007, s. 5-6.

<sup>655</sup> Söz konusu içtüzüğün 9/1. maddesine göre, Başkanlık Divanı bir başkan, dört başkanvekili, yedi kâtip üye ve üç idare amirinden kurulmaktadır.

<sup>656</sup> Söz konusu maddelere göre, TBMM Başkanlık Divanı için bir yasama döneminde iki seçim yapılmaktadır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıl, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yıl olmaktadır.

bulunan adayların, meclis üyeleri içinden, milletvekili genel seçimlerinden sonra meclisin toplandığı günden itibaren veya ikinci devre için yapılacak seçimlerde birinci devre için seçilen başkanın görev süresinin dolmasından on gün önce ve üçüncü devre için yapılacak seçimlerde ikinci devre için seçilen başkanın görev süresinin dolmasından on gün önce başlamak üzere, beş gün içinde başkanlık divanına bildirilmesi ve ikinci meclisin seçimin yapılacağı gün kendiliğinden toplanmasıyla başlaması, başkan seçiminin gizli oyla yapılması, ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranması, üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylamanın yapılması, dördüncü oylamada en fazla oy alan üyenin, başkan olarak seçilmesi düşünülebilir. Bununla birlikte başkan seçimi aday gösterme süresinin bitiminden itibaren beş gün içinde tamamlanmalıdır. Başkanlık seçimi yapıldıktan sonraki oturumda başkanvekilleri, idare amirleri, ve katip üyelerin seçimi de gizli oyla ve salt çoğunlukla gerçekleştirilmelidir.

1982 Anayasası'nın 106. maddesi ve 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 14/10. maddesindeki düzenlemelerden farklı olarak, cumhurbaşkanının hastalık veya yurt dışına çıkmak gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, her iki meclis başkanlarının sırayla cumhurbaşkanlığına vekillik etmesi ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanabilmesi düşünülebilir. Çift meclis sistemini benimsemiş ülkelerde genel kural, devlet başkanlığına vekalet etme yetkisinin ikinci meclis, Senato'lara, verilmesi olmakla birlikte, aynı koşullarla seçilecek ve aynı niteliklere sahip olacak olan meclis başkanlarının söz konusu yetkiyi sırayla kullanabilmeleri kanımızca tartışmaya değerdir.

Anayasa'nın 94. maddesinin son fıkrasında yer alan ve meclis başkanının ve başkanvekillerinin üyesi buldukları siyasi partinin veya parti grubunun meclis içinde veya dışındaki faaliyetlerine; görevlerinin gereği olan haller dışında meclis tartışmalarına katılamayacakları ve oy kullanamayacaklarını ifade eden hükmün, oluşturulması düşünülen ikinci meclis başkan ve başkanvekilleri için de özellikle tarafsızlıklarının korunması amacıyla bağlayıcı olması gerekmektedir.

Bu hususlar dışındaki Başkanlık Divanına ilişkin düzenlemelerin, ikinci meclisin 1982 Anayasası'nın 95/1. maddesine dayanarak oluşturacağı ve çalışmalarını yürütürken kendisine rehber olarak kabul edeceği içtüzüğünde, 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'ne paralel şekilde düzenlenmesi düşünülebilir.

Anayasa'nın 95. maddesi ve 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 18/1.maddesine paralel olarak, en az yirmi milletvekiline sahip olan siyasi partiler ikinci mecliste grup kurma hakkına sahip olmalıdırlar. Bunun yanısıra, ikinci mecliste, meclis başkanı başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya vekillerinden birisi tarafından oluşturulacak, grupların anlaşmalarını gerektiren konuları görüşecek, başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirmek suretiyle başkana en yakın danışma organı olacak bir Danışma Kurulu da 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 19. maddesine paralel şekilde oluşturulabilir.

Anayasa'nın 93. maddesindeki düzenlemesine paralel olarak, her iki meclis (TBMM) de her yıl Ekim ayının ilk günü kendiliğinden yani "olağan" toplanmalıdır. Bununla birlikte, tatil veya araverme sırasında meclislerin toplantıya çağırılmalarını zorunlu kılacak nedenlerin ortaya çıkması halinde Anayasa'nın 93/2. maddesine paralel şekilde her iki meclisin doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılmak suretiyle olağanüstü toplantı yapmak üzere bir araya gelmelidir. Bundan başka, aynı Anayasa hükmünün 3. fıkrasına dayanarak, her iki meclisin başkanları da kendi meclislerini doğrudan doğruya ya da üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine olağanüstü toplanmak üzere çağırabilmelidirler.

Meclislerin bir gün içinde gerçekleştirdikleri toplantılarına birleşim, birleşimin ara ile bölünen kısımlarından her birine oturum adı verilmektedir.<sup>657</sup> Gerek meclislerde ve gerekse her iki meclisin bir araya gelerek yapacakları TBMM Birleşik Toplantıları'nda görüşmelerin başlayabilmesi için birleşimin açılmış olması gerekmektedir. Birleşimin açılabilmesi ise toplantı yeter sayısının bulunmasına bağlıdır. Toplantı yeter sayıları açısından her iki meclis için üçte bir oranının kabul edilmesi, bununla birlikte, üye sayıları birbirinden farklı olan meclisler için karar yetersayıları bakımından farklı düzenlemeler öngörülmesi düşünülebilir. Birinci meclis için üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanması, anayasada başkaca bir

---

<sup>657</sup> Şeref İba, **100 Soruda Parlamento Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Nobel Yayınevi, 2004, s. 40.



hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vermesi, ancak karar yetersayısının hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaması söz konusu olabilecek iken, denetim işlevini gerçekleştirecek olan ikinci meclisin üye tamsayısının üçte biri ile toplanıp, anayasada başkaca bir hüküm yoksa, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla karar vermesi düşünülebilir. Bununla birlikte her iki meclisin birleşik toplantı halinde görüşmelere başlayabilmesi için toplantı yeter sayısının her iki meclis üye tamsayısı toplamının salt çoğunluğu olarak belirlenmesi kabul edilebilecekse de, kanımızca karar yetersayısının TBMM üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğu olarak belirlenmesi düşünülmelidir. İkinci meclisin sayı bakımından birinci meclise göre daha az üyeye sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda, her iki meclisin bir araya gelerek gerçekleştirdikleri TBMM Birleşik Toplantıları'nda alınacak kararlarda, ikinci meclisin kendisine yüklenen misyonu gerçekleştirebilmek ve ağırlığını hissettirebilmek için bu oranda bir karar yeter sayısının benimsemesi gerekmektedir. Daha farklı bir karar yeter sayısı, örneğin salt çoğunluk, üçte iki ya da üçte bir oranında bir karar yeter sayısının kabul edilmesi halinde, birleşik toplantı halinde alınacak kararlarda ikinci meclis üyelerinden hiçbirinin oyuna dahi ihtiyaç duyulmadan, birinci meclisin kendi üye çoğunluğuyla tek başına söz konusu kararları alması söz konusu olabilecektir. Oysa ki dörtte üç gibi bir çoğunluk TBMM Birleşik Toplantı karar yeter sayısı olarak kabul edildiği takdirde, birinci meclis üyelerinin karar alabilmesi, ikinci meclis üyelerinin de söz konusu kararı desteklemesine bağlı olacak, böylece ikinci meclisin TBMM Birleşik Toplantıları'nda belli bir ağırlık kazanması sağlanmış olacaktır.

Bilindiği üzere, parlamentoların en başta gelen görevleri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır. Kanun tasarı ve teklifleri komisyonlarda incelenerek olgunlaştırılmaktadır. Bu anlamda yasama faaliyetinin esas ağırlığının komisyonlarda olduğu ileri sürülebilir. Oluşturulması düşünülen bir ikinci meclisle birlikte TBMM üye tamsayısının 825 olacağı göz önünde bulundurulduğunda, yasama çalışmalarının etkili olması ve uzmanlık bakımından çeşitli işlerin hakkıyla gerçekleştirilebilmesi için meclislerin komisyonlar halinde çalışması bir zorunluluk olarak ortaya çıkacaktır.

Komisyonların sürekli komisyonlar, geçici komisyonlar ve karma komisyonlar şeklinde sınıflandırılması mümkündür. Sürekli komisyonlar yasama

dönemi boyunca iş görmek üzere değil, bir ya da iki toplantı yılı için seçilmektedirler.<sup>658</sup> Görevinin toplantı yılı boyunca sürmesi ve her yıl yeniden aynı isim altında kurulması, sürekli komisyonu, geçici ya da özel (ad hoc) komisyonlardan ayırmaktadır. Geçici komisyonlar, sürekli komisyonların tersine, yasama meclislerince belirli bir işi incelemek üzere kurulmakta ve görevlerini bitirdiklerinde dağılmaktadırlar. Oysa sürekli komisyonlar, yasama meclislerinde devamlı görev gören iç organlardır, dolayısıyla belirli bir tasarı ya da teklifin incelenmesi ve sonuçlandırılması ile varlıklarını yitirmemektedirler. Faaliyetleri bakımından siyasal ortamda daha geniş olarak yer alması sebebiyle, yasama meclisi komisyonları denilince, akla öncelikle sürekli komisyonlar gelmektedir. Oluşturulması düşünülen ikinci mecliste de 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 20. maddesine paralel olarak sürekli komisyon kapsamında, Anayasa Komisyonu, Adalet Komisyonu, Millî Savunma Komisyonu, İçişleri Komisyonu, Dışişleri Komisyonu, Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu, Çevre Komisyonu, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu, Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu, İkinci Meclis Hesaplarını İnceleme Komisyonu gibi komisyonların dahil edilmesi, sürekli komisyon üyelerinin seçim usulleri ve çalışma koşullarının ayrıntılı şekilde içtüzükle düzenlenmesi gerekmektedir. Yukarıda sayılan sürekli komisyonların sayısı Genel Kurulca artırılabilmesi gibi mevcut komisyonlardan bazılarının kaldırılabilmesi de mümkün olabilmelidir.

Oluşturulması düşünülen ikinci mecliste yalnızca sürekli komisyonların değil, geçici komisyon (ad hoc) ve karma komisyonların da yer alması gerekmektedir. Geçici ya da özel komisyon kavramı, sürekli komisyon kavramından daha kapsayıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu kavramların içine araştırma komisyonları, geçici karma komisyonlar, seçim uyuşmazlıklarını çözmek için kurulan komisyonlar da girmektedir. Yasama meclisleri, gerekli gördükleri zaman belirli, özel bir işin incelenmesi ve sonuçlandırılması amacıyla bir karar veya bir içtüzük kuralıyla özel

---

<sup>658</sup> Bazı ülkelerde, örneğin Alman Federal Millet Meclisi'nde söz konusu komisyonlar, bütün bir yasama dönemi için kurulmaktadır. Bu yönde bkz. "Permanent Committees", [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/committees/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/committees/index.html), erişim tarihi, 10.07.2008.

komisyonlar da kurabilmektedirler.<sup>659</sup> İkinci meclisin kendisine gelen kanun tekliflerini bir sürekli komisyona gönderebilmesi gibi, isterse bunlar için bir özel komisyon kurabilmesi de düşünülebilir.

Yasama meclisleri, yasama işlevinin yerine getirilmesinde sürekli ve geçici komisyonlardan başka bir de karma komisyonlardan yararlanmaktadırlar. Yasama meclislerinin kanun tasarı ve tekliflerinin incelenmesinden başlayarak, bütçe, plan, dilekçe, kamu iktisadî teşebbüsleri, kitaplık, meclisler arasında yasama uyumsuzlukları, soruşturma gibi çeşitli konularda, karma komisyonlardan sık sık yararlandıklarına görülmektedir. Yasama meclislerinin bu konularla ilgili olarak kuracakları karma komisyonlar hem sürekli, hem de geçici nitelikte olabilmektedirler. Bu doğrultuda, oluşturulması düşünülen ikinci mecliste plan, dilekçe, kamu iktisadî teşebbüsleri, kitaplık karma komisyonlarının sürekli karma komisyonlar kapsamına dahil olması; soruşturma karma komisyonlarının da geçici karma komisyonlar arasında yer alması düşünülebilir.

Yasama meclislerinin, kendilerine gelen tasarı ve teklifler üzerinde birbirlerinden ayrı görüş ve tutuma sahip olmaları mümkündür. Meclislerden birinin kabul ettiği bir metni, diğerinin de benimsemesi halinde, bundan herhangi bir yasama anlaşmazlığı çıkmayabilecek ise de, bir meclisten gelen metni diğerinin değiştirmesi ya da reddetmesi halinde, meclisler arasında bir anlaşmazlık çıkması söz konusu olabilecektir. İşte, kanun metinlerinin gecikmeden kanunlaşması ve yasamaya ilişkin işlerin sürüncemede kalmaması için, anayasalar ile içtüzüklere meclislerin aralarında belirebilecek böyle anlaşmazlıkları çözmek ve onları uzlaştırmak amacıyla bazı usuller benimsenmiştir. Bu usullerin en yaygın olarak bilineni ise, Karma Uzlaştırma Komisyonları usulüdür.<sup>660</sup> 1961 Anayasası'nın 92. maddesinde düzenlenmiş olan Karma Uzlaştırma Komisyonu'na, ikinci bir meclis oluşturulması halinde, 1982 Anayasası'nın 88. maddesinde de "Kanunların Görüşülmesi ve Kabulü" başlığı altında yer verilmesi uygun olacaktır. Karma Uzlaştırma Komisyonu dışında Anayasada düzenlenmesi gereken bir diğer karma komisyon ise Bütçe Karma Komisyonu'dur.

---

<sup>659</sup> Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 17. maddesinin "b" bendinde, Genel Kurul'un lüzum gördüğü takdirde karma yahut geçici komisyonlar da teşkil edebileceği, bu komisyonların kendilerine havale edilen işin sonuçlanmasına kadar görevlerine devam edeceği ifade edilmektedir.

<sup>660</sup> Tuncer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara, AÜHF Yayınları: 201, 1965, s. 216.

İster geçici isterse sürekli olsun, iki meclis üyelerinin bir araya gelmeleriyle oluşan karma komisyonlar her iki meclisin eşit sayıda üyelerinin katılımıyla oluşturulmalıdırlar. Bununla birlikte, Bütçe Karma Komisyonu'nun bu anlayışın bir istisnası olarak düzenlenmesi kanımızca mümkün olabilir. Bütçe kanunlarının hazırlanması konusunda her iki meclis yetkilerini işbirliği halinde kullanmakla birlikte, bütçe, icra organı olan hükümete bir mali yıl içinde yapılacak giderlerin ödenmesi ve gelirlerinin toplanması için yetki veren bir kanundur. Bütçeyle gelecek yıl için gelirlerin toplanmasına izin ve harcamaların yapılmasına yetki verildiğine göre, bütçe kanununun kabul edilmemesi durumunda hükümet hizmet görmek için gelir toplayamayacak ve harcama da yapamayacaktır. Dolayısıyla bütçenin onaylanması son derece önem taşımaktadır ve hükümetler daima bütçelerin kabulünü bir güven meselesi olarak kabul etmişlerdir. Bu öneme paralel olarak, Bütçe Karma Komisyonu tarafından kabul edilecek son metnin birinci mecliste görüşülerek karara bağlanmasının siyasal bir tercih olarak benimsenmesi yerinde olacaktır. Simetrik çift meclis sistemi ile parlamenter sistem ve başkanlı parlamenter hükümet sistemi arasındaki bağdaşmazlık göz önünde bulundurulduğunda, hükümetin güvensizlik oyu verilerek düşürülmesi ile bütçesinin reddedilmesinin aynı hukuki sonucu doğuracağı, dolayısıyla bu yetkinin yalnızca birinci meclise tanınabileceği kabul edildiğinde Bütçe Karma Komisyonu'nda yer alacak birinci meclis üyelerinin ikinci meclis üyelerinden sayıca fazla olması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

İleride "İkinci Meclisin Yetkileri ile İlgili Düzenlemelere İlişkin Öneriler" kısmında ayrıntılı olarak inceleneceği gibi, karma komisyonların yasama işleyişi açısından rolü son derece büyüktür. Özellikle ikinci meclisin parlamentodaki ağırlığı, gerek uzlaştırıcı, gerek sürekli, gerekse geçici karma komisyonlar aracılığıyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle, söz konusu karma komisyonlarda özellikle karar yeter sayısının 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 27/2. maddesinden farklı olarak düzenlenmesi kanımızca uygun olacaktır. Söz konusu madde hükmüne göre, komisyonlar, üye tamsayısının üçte biri ile toplanmakta ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar vermektedirler. Söz konusu hükmün her iki meclisin kendi sürekli ve geçici komisyonlarında ve bundan başka Bütçe Karma Komisyonu'nda uygulanabilmesi kabul edilebilecekse de, ikinci meclisin yasama işleyişi üzerindeki ağırlığının ortaya koyulabilmesi için diğer karma komisyonlar için farklı bir

düzenlemenin öngörülmesi kanımızca daha uygun olacaktır. Bu doğrultuda, meclislerin içtüzüklerinde “Bütçe Karma Komisyonu dışındaki bütün karma komisyonlar, her iki meclis üye tamsayısının üçte biri ile toplanabilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğuyla karar alabilirler.” şeklinde bir ifadenin yer alması düşünülebilir.

Çalışmamızın bu kısmında oluşturulması düşünülen ikinci meclisin yapısı ile ilgili belli başlı, temel hususlar ana hatlarıyla incelenerek bazı öneriler getirilmiştir. Bununla birlikte, burada ele alınmamış hususlar ve bu hususlara ilişkin ayrıntıların oluşturulacak ikinci meclisin kendi iç düzenini, çalışma koşullarını belirleyeceği ve Anayasa'nın 95. maddesindeki hükme dayanarak hazırlayacağı içtüzüğünde düzenlemesinde yarar bulunmaktadır.

#### **IV. İkinci Meclisin Yetkileri ile İlgili Düzenlemelere İlişkin Öneriler**

Hatırlanacağı üzere Russell, işlevsel bir ikinci meclis oluşturulabilmesi için sağlanması gereken son koşulu, “ikinci meclisin, diğer meclis ve yürütme organını, yaptığı işlemler üzerinde bir kez daha düşünmeye sevkedecek ölçüde yetkiye sahip olması” olarak ifade etmişti. Burada her iki meclisin eşit yetkilere sahip olmasından ziyade, birinci meclis karşısında önemli birçok yetkiye sahip olacak bir ikinci meclisin varlığından, başka bir ifadeyle ılımlı asimetrik bir ikinci meclisten söz edilmektedir. Daha önce de ifade edildiği üzere, mevcut hükümet sistemiyle ülkemizde simetrik çift meclisli bir yapılanmanın oluşturulması düşünülemeyecektir. Zira, simetrik çift meclis, parlamenter hükümet sistemi ve aynı zamanda başkanlı parlamenter hükümet sistemi ile bağdaşmamaktadır. Bu noktadan hareketle, çalışmamızın bu kısmında, Russell'ın da ortaya koyduğu gibi birincisiyle eşit olmamakla birlikte, neredeyse ona yaklaşan yetkilere sahip olacak bir ikinci meclis, söz konusu yetkiler açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

##### **1. İkinci Meclisin Birinci Meclis ile Birleşik Toplantı Halinde Kullandığı Yetkiler**

Parlamentoların en önemli yasama faaliyeti kanunların yapılması, değiştirilmesi ve kaldırılmasıdır. Hatırlanacağı üzere, 1961 Anayasası'nın “Kanunların görüşülmesi ve kabulü” başlığını taşıyan 92. maddesindeki düzenleme,

kanunların kabulünde kendine özgü bir yöntem getirerek iki meclis arasındaki gidip gelmeler sonunda üstünlüğü Millet Meclisi'ne tanımıştır. Oysa ki işlevsel bir ikinci meclisten söz edebilmek için ikinci meclisin kanunların kabul edilmesi sürecinde birinci meclis ile eşit derecede yetkiye sahip olması gerekmektedir. Bu doğrultuda, 1961 Anayasası'ndaki düzenlemeden farklı olarak kanunların kabul edilmesinde üstünlüğün birinci meclise değil, fakat birleşik toplantı halindeki TBMM'ye verilmesi düşünülebilir. Böyle bir somut düzenleme ile birleşik toplantı, ikinci meclisin etkisini artırıcı bir rol oynamış olacaktır.<sup>661</sup> Aynı gerekçeyle 1961 Anayasası'nın 92/1. maddesinde yer alan “kanun tasarısı ve tekliflerinin önce Millet Meclisi'nde görüşüleceği” hükmünden farklı olarak parlamento üyelerinin, kanun tekliflerini üyesi buldukları meclise yapabilmesi, hükümetin de, anayasanın istisna olarak belirlediği haller dışında her iki meclise de kanun teklif edebilmesi, kanun teklif ve tasarıları ilk önce hangi meclise sunulmuşsa, görüşmelerin de o mecliste başlaması kabul edilebilir. Çift meclisli bir sistemde kanunların kabul edilmesi sürecinde ikinci meclisin de ağırlıklı bir rol üstlenebilmesi için kanımızca düzenlemenin şu şekilde yapılması düşünülebilir:

Kanun teklif ya da tasarısını ilk görüşen meclisin kabul ederek diğerine gönderdiği metnin, anayasada ve içtüzüklerde öngörülecek süre içinde ikinci görüşen meclis tarafından da aynen kabul edilmesi halinde teklif ya da tasarının parlamentoda görüşülmesi tamamlanmış olacaktır. Bu suretle kabul edilen kanun metni ilan edilmek üzere ikinci görüşen meclisin başkanı tarafından cumhurbaşkanına sunulacaktır.

İkinci görüşen meclis, ilk görüşen meclisten farklı bir karar alırsa, teklif ya da tasarısı tekrar ilk görüşen meclise gönderilecektir. Bu meclis kanun metnini öngörülen süreler içinde tekrar görüşerek karara bağlayacaktır.

İlk görüşen meclis, ikinci görüşen meclisin kararını uygun bulursa, teklif veya tasarının parlamentoda görüşülmesi sona erecek, bu suretle kabul edilen kanun metni ilan edilmek üzere ilk görüşen meclis başkanı tarafından cumhurbaşkanına sunulacaktır.

İlk görüşen meclis ikinci görüşen meclisten farklı bir karar alırsa, teklif ya da tasarısı meclislerden birinin başkanlığında her iki meclisçe seçilen eşit sayıda

---

<sup>661</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.398, 1977, s. 43.

üyelerden oluşacak bir Karma Uzlaştırma Komisyonu'na gönderilecek, Karma Komisyonun raporu, TBMM Birleşik Toplantısı'nda görüşülerek karara bağlanacaktır.

Meclislerin süresi içinde karara bağlamadığı teklif ya da tasarılar reddedilmiş sayılacaktır.

Yukarıdaki gibi bir düzenleme 1961 Anayasası'ndaki son derece karmaşık olan kanunların kabul edilmesi usulünü basitleştirmenin yanında, son sözün TBMM Birleşik Toplantısı'na bırakılmasıyla, kanunların kabul edilmesi sürecinde ikinci meclisin birinci meclis karşısında işlevsiz bir konumda kalmasını da engellemiş olacak, kabul edilecek her kanun üzerinde mutlak bir uzlaşma sağlanmak suretiyle anayasaya aykırı kanunların kabul edilmesinin önü kesilebilecek, böylece yargısal denetim yoluna daha az başvurulması da mümkün hale gelebilecektir.

Cumhurbaşkanının seçilmesi hususunun da her iki meclisin birleşik toplantı halinde kullandığı yetkiler arasında yer alması düşünülebilecek idiyse de, 31.05.2007 tarihinde kabul edilerek, 16.06.2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında 5697 sayılı Kanunlarla yapılan değişiklik ile ilgili olarak, 21/10/2007 tarihinde yapılan halkoylamasının 30.10.2007 tarihinde sonuçlanarak, Türkiye genelinde kullanılan geçerli oyların % 68,95'inin oyunun "evet" olarak ortaya çıkması sonucunda,<sup>662</sup> cumhurbaşkanının halk tarafından 5 yıllığına ve en fazla iki defa seçilebilmesini, milletvekili seçimlerinin 5 yıl yerine 4 yılda bir yapılmasını ve TBMM toplantı yeter sayısının 184 olmasını öngören 5678 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un referandumla kabul edilmesi ile cumhurbaşkanının seçimi konusunda yetkili organ TBMM olmaktan çıkarılmış ve bu yetki halka verilmiştir. Bununla birlikte, biz yine de çalışmamız açısından söz konusu değişiklik kabul edilmemiş olsa ve cumhurbaşkanı seçiminde yetkili organ Türkiye Büyük Millet Meclisi olsa, çift meclisli bir yasama organında bu yetkinin nasıl kullanılması gerektiği yönündeki fikirlerimizi ortaya koymakta yarar görüyoruz.

---

<sup>662</sup> Yüksek Seçim Kurulu Kararı, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/index.html>, güncellenme tarihi, 24.06.2008.

Hatırlanacağı üzere, 1961 Anayasası'nın 95. maddesindeki düzenleme, cumhurbaşkanının TBMM tarafından ve kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla seçilmesini, ilk iki oylamada hiçbir aday bu çoğunluğu toplayamazsa, üçüncü oylamadan itibaren salt çoğunlukla yetinileceği şeklindeydi. Söz konusu hüküm, birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Her şeyden evvel, sayısal veriler dikkate alındığında, yalnızca salt çoğunlukla yetinilen ikinciden sonraki oylamalarda değil, ilk iki oylamada dahi Cumhuriyet Senatosu üyelerinden hiç birinin oyunu alamayan bir adayın cumhurbaşkanı seçilme olanağı bulunmaktaydı. Bundan başka, 1961 Anayasası'nın cumhurbaşkanı seçiminin herhangi bir sayı ile sınırlanmamış oylama turlarıyla sonuçsuz kalmasına neden olabilecek düzenlemesinden kaynaklanan birçok sorun yaşamıştır. Bu yönde 1961 Anayasası döneminin ilk iki cumhurbaşkanının birer turluk oylamalarla seçilmesine karşılık; cumhurbaşkanının görev süresinin dolması sebebiyle yapılan üçüncü ve dördüncü cumhurbaşkanlığı seçimleri, uzayan oylama turları ile dikkati çekmektedir. Görev süresi 28.03.1973 günü dolan Cevdet Sunay'ın yerine yeni cumhurbaşkanı seçmek üzere 13 Mart 1973 günü başlayan oylama turları, ancak 6 Nisan 1973 günü sonuçlanabilmiş ve kontenjan senatörü Fahri Korutürk, 15. turda 365 oyla cumhurbaşkanı olarak seçilebilmiştir.<sup>663</sup> Bu sorunun bertaraf edilebilmesi amacıyla, 1982 Anayasası, 102. maddesiyle seçimin otuz gün içinde ve en çok dört turda sonuçlandırılmasını, aksi takdirde milletvekili seçimlerinin yenilenmesini öngören bir düzenleme getirmiştir.

Çift meclisli bir yasama organında cumhurbaşkanının seçimi konusunda kanımızca 1982 Anayasası'nın 102. maddesinin esas olarak kabul edilmesiyle birlikte, ikinci meclis üyelerinden hiçbirinin oyunu alamayan bir adayın cumhurbaşkanı olarak seçilmesinin engellenebilmesi ve bu yolla ikinci meclisin söz konusu yetkinin kullanılmasında, ağırlıklı bir rol üstlenebilmesinin mümkün olabilmesi için cumhurbaşkanının TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu yerine dörtte üç çoğunluk ve gizli oy ile seçilmesi, ayrıca söz konusu maddenin son fıkrasında yer alan “seçilen yeni cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan cumhurbaşkanının görevi devam eder” hükmünün, “yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görev süresi dolan cumhurbaşkanının görevi devam eder” şeklinde

---

<sup>663</sup> **TBMM Tutanak Dergisi**, 1972–1973, C.15, s. 144 – 225.



değiştirilmesi, devletin devamlılığı ve kamu hizmetinin sürekliliği ilkelerinin yerine getirilmesi açısından daha isabetli olacak,<sup>664</sup> bununla birlikte, cumhurbaşkanlığı seçiminin otuz gün içinde ve en çok dört turda sonuçlandırılmasını, aksi takdirde milletvekili seçimlerinin yenilenmesini öngören düzenlemenin muhafaza edilmesi kanımızca yerinde olacaktır.

Savaş hali ilanı ve silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin verme, sıkıyönetim kararını onama ve süresini uzatma konularındaki yetkilerin de her iki meclisin birleşik toplantı halinde kullandığı yetkiler arasında yer alması düşünülebilir.

1982 Anayasası'nın 92. maddesine paralel şekilde, milletlerarası hukukun meşrû saydığı hallerde savaş hali ilânına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi, ülke çıkarlarının söz konusu olduğu böylesine önemli konularda sadece birinci meclisin değil, ikinci meclisin de iradesi doğrultusunda karar alınması gerektiği anlayışından hareketle birleşik toplantı halindeki Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce, dörtte üç çoğunluğa dayanarak kullanılmalıdır.

Aynı anayasa hükmünün son fıkrasında yer alan Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde cumhurbaşkanının Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebileceği yönündeki düzenleme yerine, Prof. Dr. Özbudun Başkanlığı'ndaki Komisyon tarafından hazırlanan anayasa taslağında<sup>665</sup> öngörüldüğü gibi, cumhurbaşkanının Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilmesinin ülke savunması bakımından da siyasî sorumluluğu bulunan başbakanın teklifi şartına bağlanmasını öngören bir düzenlemenin benimsenmesi ile bizce de parlâmenter rejimin temel ilkelerine daha uygun bir düzenleme gerçekleştirilmiş olacaktır.

---

<sup>664</sup> 1982 Anayasası'nın 77. maddesinin son fıkrasında "Yenilenmesine karar verilen meclisin yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürer." hükmü de devletin devamlılığı ve kamu hizmetinin sürekliliği gerekçelerine dayandırılmıştır.

<sup>665</sup> Bkz. Prof. Dr. Ergun Özbudun Başkanlığı'nda hazırlanan Yeni Anayasa Taslağı md. 69 / 2, [http://www.haber7.com/haber.php?haber\\_id=268304](http://www.haber7.com/haber.php?haber_id=268304)

Ülkemizin siyasal geçmişinde sıkıyönetimin son derece önemli bir yer tuttuğu göz önünde bulundurulduğunda, bu öneme paralel olarak ikinci meclisin de söz konusu yetkinin kullanılmasında ağırlıklı bir rolünün bulunması gerektiği ileri sürülebilir. Bu nedenle cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun Milli Güvenlik Kurulu'nun da görüşünü aldıktan sonra, süresi dört ayı geçmemek üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde ilan ettiği sıkıyönetim kararını onama, her defasında iki ayı geçmemek üzere<sup>666</sup> uzatma veya süresini kısaltma yetkilerinin de meclislerin birleşik toplantısında dörtte üç çoğunlukla alınacak karara dayanarak kullanmalarını öngören bir düzenleme benimsenebilir.

Yasamanın yürütmeyi denetleme yolları içinde meclis soruşturmasının ayrı bir yeri bulunmaktadır. Diğer bütün denetim yolları yalnızca siyasal sonuçlar doğururken, meclis soruşturması sonucunda başbakan veya ilgili bakanın cezai sorumluluğunun doğması olasılığı bulunmaktadır. Bu nedenle diğer denetim yollarının her iki meclis tarafından ayrı ayrı işletilebilmesi mümkün iken, meclis soruşturmasının hukuki sonuçları açısından her iki meclisin birleşik toplantı halinde kullandığı yetkiler arasında yer alması gerekmektedir.

Anayasada meclis soruşturması başlığı altında, başbakan veya bakanlar hakkında TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği bir önerge ile

---

<sup>666</sup> 1982 Anayasası'nın 122/1. maddesinde: "Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilân edebilir. Bu karar, derhal Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağırılır. Türkiye Büyük Millet Meclisi gerekli gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir." ifadesi yer almaktadır.

Bununla birlikte, gerek Prof. Dr. Egun Özbudun Başkanlığı'ndaki Komisyon tarafından hazırlanan Anayasa Taslağı'nın 105. maddesinde ve gerekse Türkiye Barolar Birliği tarafından hazırlanan Anayasa Önerisi'nin 150. maddesinde, Anayasanın 122/1. maddesinde yer alan sürelerden farklı süreler öngörülmüştür. Söz konusu önerilerde "süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilân edebilir" ifadesi, "yurdun bir veya birden fazla bölgesinde süresi **dört ayı** aşmamak üzere sıkıyönetim ilan edilebilir" şeklinde; "Türkiye Büyük Millet Meclisi gerekli gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir" ifadesi de "sıkıyönetim süresinin her defasında **iki ayı** geçmemek üzere uzatılabilir" şeklinde değiştirilmiştir. Bizce de sürelerle ilişkin değişiklik önerilerinin, söz konusu olağanüstü yönetim biçiminin geçici bir tedbir niteliğinde olması sebebiyle aynen benimsenerek Anayasada yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır.

soruşturma açılması istenebileceği, istemin TBMM Birleşik Toplantısı'nda görüşülerek kabul edilmesi halinde her iki meclisten eşit sayıda seçilen üyelerden kurulu bir TBMM Soruşturma Komisyonu'nun söz konusu soruşturmayı yapmakla görevlendirileceği, soruşturmayı tamamlayan komisyonun raporunu iki ay içinde TBMM Genel Kurulu'na sunacağı, soruşturmanın bu sürede tamamlanamaması halinde komisyona iki aylık ve kesin bir süre verileceği, raporun TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesinin ardından dörtte üç çoğunlukla karar alınması halinde ilgilinin Yüce Divan'a sevk edilebileceği yönünde bir düzenlemenin yer alması düşünülebilir.

Gerçekten de, 1982 Anayasası'nın 100. maddesinde de ifade edilen başbakan veya bakanlar hakkında TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği bir önerge ile soruşturma açılması istenebileceği yönündeki sayısal düzenlemenin, ikinci meclis üyelerinin kendi başlarına, diğer meclis üyelerinin sayısal katılımına ihtiyaç duymadan soruşturma açılması yönünde önerge verebilmeleri açısından muhafaza edilmesi yerinde olacaktır. Ayrıca, özellikle meclis soruşturmasının hukuki sonuçları göz önünde bulundurulduğunda, aynı anayasa hükmünün ikinci fıkrasında yer alan soruşturma sonucunu belirten raporun süresi içinde TBMM'ye sunulmaması halinde, ek olarak iki aylık ve kesin süre verileceği yönündeki düzenlemenin de muhafaza edilmesi kanımızca yerinde olacaktır.

Bununla birlikte, anayasada düzenlenecek TBMM Soruşturma Komisyonu'nun yanı sıra bir de 1965 tarihli TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 14. maddesine paralel şekilde, içtüzükle ve yine her iki meclis üyelerinin eşit sayıda katılımlarıyla bir hazırlık soruşturma komisyonu oluşturulması da düşünülebilir. Böyle bir hazırlık soruşturma komisyonunun, bir meclis soruşturması istemi TBMM Başkanlığı'na iletildiğinde, bu talebin ciddiye alınıp alınmayacağını ve belirtilen hususta soruşturma açılmasının gerekli olup olmadığını inceleyerek, yapacağı inceleme sonucunda hazırladığı raporun Genel Kurul'da görüşülmek suretiyle soruşturma açılıp açılmamasına karar verilmesini sağlamak açısından büyük fayda sağlayabileceği ileri sürülebilir. TBMM Genel Kurul'unda soruşturma açılması yönünde bir kararın çıkması halinde, TBMM Birleşik Toplantısı Genel Kurulu'nun, ilgili bakan ya da başbakanın Yüce Divan'a sevk edilip edilmemesi sonucunu

doğuracak kararına temel teşkil edecek raporu hazırlayacak olan ise hazırlık soruşturma komisyonu değil, TBMM Soruşturma Komisyonu olacaktır.

TBMM Birleşik Toplantısı Genel Kurulu'nun genellikle komisyon raporu yönünde oy verdiği dikkate alındığında, gerek içtüzüğe göre hazırlık soruşturma komisyonu ve gerekse anayasaya göre TBMM Soruşturma Komisyonu'nda ikinci meclisin birinci meclisle eşit sayıda üyeye sahip olmasının, ikinci meclisin söz konusu yetkinin kullanılması sürecinde ağırlığını artıracakları ileri sürülebilir.

Meclis soruşturması komisyonlarının gerek kuruluşları gerekse işleyişleri yönünden meclis komisyonları içinde siyasete en uzak kalması gereken komisyonlar olduğu kabul edildiğinde, tarafsızlık son derece önemli bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda, 1982 Anayasası'nın 100. maddesinin son fıkrasına paralel olarak, meclislerdeki siyasi parti gruplarında, meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamayacağı ve karar alınamayacağı hükmünün aynen muhafaza edilmesi de tarafsızlık amacına hizmet edecektir.

Her iki meclisin birleşik toplantı halinde kullandıkları yetkiler kapsamında ele alınacak konulardan bir diğeri, cumhurbaşkanının sorumluluğu konusudur. 1982 Anayasası'nın 105. maddesinin üçüncü fıkrasında cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine ve üye tam sayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılabilmesi öngörülmektedir. Söz konusu teklif yeter sayısının, 550 üyeli TBMM'de, üye tamsayısının en az üçte biri olarak kabul edilmesi mümkün olsa da, 825 üyeye sahip olacak iki meclisli TBMM'de üye tamsayısının üçte bir oranı ile, ikinci meclisin söz konusu teklifi ancak tüm üyelerinin bir araya gelmesiyle yapabilmesi mümkün olacağından ve cumhurbaşkanının sorumluluğuna yol açabilecek olan böyle bir konuda bütün ikinci meclis üyelerinin aynı görüşte bulunmayabilecekleri göz önünde bulundurulduğunda, ikinci meclisin birinci meclis üyelerinin desteği olmaksızın böyle bir teklifte bulunamaması sonucu doğabileceğinden, bu oranın örneğin beşte bir olarak belirlenmesi düşünülebilir. Böylece söz konusu teklif ikinci meclis üyeleri tarafından da rahatlıkla ileri sürülebilecektir. Bununla birlikte, cumhurbaşkanının TBMM tarafından vatana ihanet suçlamasıyla Anayasa Mahkemesi'ne sevk edilmesi ya da sevkedilmemesi

sonucunu belirleyecek olan karar yeter sayısının söz konusu anayasa hükmünde öngörüldüğü gibi dörtte üç olarak muhafaza edilmesi ikinci meclisin söz konusu yetkinin kullanılmasında ağırlığını ortaya koyabilmesi açısından yerinde olacaktır.

Vatana ihanet fiilinin bir tanımı ve hangi suçların vatana ihanet sayılacağını belirleyen bir kuralın bulunmaması bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Her ne kadar hangi suçların vatana ihanet teşkil edeceğini, suçlandırma aşamasında TBMM belirleyecek; ancak bu konuda son nitelendirmeyi Anayasa Mahkemesi yapacak ise de kanımızca düzenlenecek anayasa maddesinde hangi fiillerin vatana ihanet suçu oluşturacağını kanunla belirleneceği yönünde bir hükme yer verilmesi gerekmektedir. Ayrıca, son yıllarda ülkemizde yaşanan siyasi gelişmeler ışığında, söz konusu anayasa maddesinde cumhurbaşkanının kişisel suçlarından doğan sorumluluğunun yasama dokunulmazlığı hükümlerine tâbi olup olmayacağı hususunu aydınlatacak nitelikte bir düzenlemenin yer alması da bu konudaki belirsizliğin bertaraf edilmesi açısından yararlı olacaktır.

1982 Anayasası'nın 166. maddesinde düzenlenen kalkınma planının kabulü, 165. maddesinde düzenlenen Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin denetimi, 74. maddesinde düzenlediği vatandaş dilekçelerinin incelenmesi konularının da her iki meclisin birleşik toplantı halinde kullandığı yetkiler arasında yer alması düşünülebilir.

## **2. İkinci Meclisin Birinci Meclis ile İşbirliği Yaparak Kullandığı Yetkiler**

Bütçe kanunlarının, her iki meclisin işbirliği halinde kullandığı yetkiler arasında yer alması gerekmektedir. Prof. Dr. Eroğul, yasama faaliyeti içinde tarihsel olarak bütçenin, parlamenter yasama yetkisinin kaynağı olarak kabul edildiğini, her türlü devlet eylem ve işlemi paraya bağlı olarak gerçekleştirilebildiğinden, yasaların yürütmeye her türlü yetkiyi verse de, para toplamak ve harcama yetkisini vermedikçe, yürütmenin eli kolunun bağlı kalmaya mahkum kalacağını ifade etmektedir. Eroğul'a göre, yasama faaliyeti içinde bütçenin son derece önem taşımasının bir diğer sonucu da, bir hükümetin bütçesinin yasama organınca reddedilmesinin artık o hükümete güvenilmediği anlamına gelmesidir. Anayasa hukukçuları, bu nedenle parlamenter sistemlerde, bütçesi reddedilen hükümetlerin bu

yönde hukuki bir zorunluluk olmasa da çekilmek zorunda olduklarını savunmaktadırlar. Hükümetler de daima, bütçelerin kabulünü bir güven sorunu olarak görmektedirler.<sup>667</sup>

1961 Anayasası'nın 94. maddesinde, bütçe tasarılarının, diğer kanunlardan farklı olarak önce Bütçe Karma Komisyonu'nda, daha sonra Cumhuriyet Senatosu'nda, sonra yine Bütçe Karma Komisyonu'nda ve en son olarak da Millet Meclisi'nde görüşülüp kabul edileceği yönünde bir düzenleme yer almaktadır. Aynı anayasa hükmüne göre Bütçe Karma Komisyonu'nun 15 Cumhuriyet Senatosu üyesi ve 35 Millet Meclisi üyesinin bir araya gelmesiyle oluşturulduğu da dikkate alındığında, tek gerçek söz sahibinin Millet Meclisi olduğu ileri sürülebilecektir. Bununla birlikte anayasa koyucunun bunun böyle olmasını teknik bir zorunluluk olarak değil, siyasal bir tercih sonucunda istediği ileri sürülebilir. Bizce de kanun koyucunun tercihi son derece yerindedir.

Daha önce de ifade edildiği üzere, ılımlı asimetrik çift meclisli bir yapılanmada, özellikle gensoru kurumunun işletilmesi ve bütçe tasarılarının kabul edilmesi sürecinde birinci meclislerin ikinci meclisler karşısında ağırlıklı bir rol üstlenmesi gerekmektedir. Biz de oluşturmaya çalıştığımız ikinci meclisi yalnızca gensoru kurumunun işletilmesinde yetkisiz ve bütçe tasarılarının hazırlanması konularında da birinci meclis karşısında daha az yetkili kılmayı uygun gördük. Bu doğrultuda, birinci meclisin bütçe tasarılarının kabul edilmesi sürecinde son söz sahibi olabilmesi için, 1961 Anayasası'nın 94. maddesindeki anlayışa paralel bir düzenlemenin benimsenmesi gerektiği ileri sürülebilir.

Buna göre, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporun mali yılbaşından en az 75 gün önce bakanlar kurulu tarafından TBMM'ye sunulması, söz konusu tasarıların ve raporun 35 birinci meclis üyesi ve 15 ikinci meclis üyesinden kurulan Bütçe Karma Komisyonu'na verilmesi, ayrıca komisyon üyelerinin en az otuzunun iktidar grubu veya gruplarına verilmesi kaydıyla, bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulması, Bütçe Karma Komisyonu'nun en çok 55 gün içinde kabul edeceği metnin, önce ikinci mecliste görüşülmesi ve en geç bir hafta içinde karara bağlanması, ikinci meclis tarafından kabul edilen metnin, en geç üç gün içinde yeniden görüşülmek üzere Bütçe Karma

---

<sup>667</sup> Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, AÜSBF Yayınları: 398, Ankara, 1977, s. 55.

Komisyonu'na gönderilmesi, Bütçe Karma Komisyonu'nun kabul ettiği son metnin birinci mecliste görüşülerek mali yılbaşına kadar karara bağlanması yönünde bir düzenlemenin anayasada yer alması düşünülebilir.

Anayasa değişiklikleri, her iki meclisin işbirliği halinde kullandığı yetkilerden bir diğeridir. Anayasalar, bir devletin temel yapısını, siyasi felsefesini ortaya koyan temel belgelerdir. Anayasanın bir toplumsal sözleşme olabilmesi için üzerinde geniş tabanlı bir uzlaşma sağlanmış olması gerekmektedir. Toplumun veya devletin bir kesiminin hazırladığı ve diğer toplum kesimlerine dayattığı bir metnin şekli anlamda anayasa olarak kabul edilmesi mümkündür; ancak fonksiyonel anlamda bir anayasa olup olmadığı pekçok soruyu beraberinde getirecektir. Bu nedenle anayasa değişiklikleri söz konusu olduğunda, bu değişiklikler üzerinde de geniş tabanlı bir uzlaşma sağlanması gerekecektir. Bu uzlaşmanın her şeyden evvel yasama organında sağlanması son derece önemlidir. Bu sebeple oluşturulması düşünülen ikinci meclisin de anayasa değişiklikleri konusunda birinci meclis ile eşit yetkilere sahip olması gerekmektedir. Bu anlayıştan yola çıkarak 1961 Anayasası'nın 155. maddesinde düzenlenen anayasanın değiştirilmesi hükmüne paralel bir düzenlemenin kabul edilmesi düşünülebilir. Söz konusu anayasa maddesine göre, anayasasının değiştirilmesi, TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilmekte, anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülememekte, değiştirme teklifinin kabulü meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkün olmaktadır.

Söz konusu düzenleme ile ilgili olarak eleştirilebilecek husus, Cumhuriyet Senatosu'nun üye sayısının Millet Meclisi'ne göre az olması sebebiyle Cumhuriyet Senatosu üyeleri'nin tamamının bir araya gelseler dahi yine de bir anayasa değişikliği teklif edememelerinde ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık, Millet Meclisi üyelerinin yalnızca yarısı bir araya geldiklerinde, yanlarına hiç senatör almasalar da anayasa değişikliği önerisinde bulunabilmektedirler. Böyle bir düzenlemeden kaynaklanabilecek olumsuzlukların bertaraf edilebilmesi için, yapılacak düzenlemede ya her iki meclis üyelerinin belli bir çoğunluğuna ayrı ayrı anayasa değişikliği teklifinde bulunabilme yetkisi verilmeli ya da eğer teklif yetkisi bakımından her iki meclis birlikte mütalaa edilecekse, bu durumda TBMM üye

tamsayısının dörtte üç çoğunluğuyla anayasa değişikliği teklif edilebilmesi kabul edilmelidir.

Söz konusu 155. madde, kabul aşamasında, teklif aşamasından farklı olarak meclisleri ayrı ayrı yetkilendirme yoluna gitmiş ve karar yeter sayısını üçte iki çoğunluk olarak belirlemek suretiyle, meclislerin önce kendi içlerinde uzlaşmalarını sağlamayı öngörmüş ve son olarak anayasa değişikliklerinin her iki meclisin üçte iki çoğunluğuyla kabul edilebileceğini düzenleyerek, meclislerin yalnızca kendi içlerinde değil fakat karşılıklı olarak da söz konusu anayasa değişiklikleri üzerinde uzlaşmak zorunda olduklarını ortaya koymuştur. Sonuç olarak, kanımızca 1961 Anayasası'nın 155. maddesindeki teklif yeter sayısının TBMM üye tamsayısının üçte biri yerine dörtte üç olarak değiştirilmesi, bununla birlikte anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin ivedilikle görüşülemeyeceği ve değiştirme teklifinin kabulünün meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkün olması yönündeki ifadelerin aynen muhafaza edilmesi, bundan başka, anayasa değişiklikleri üzerinde parlamentoda sağlanan uzlaşmanın tabanını genişletmek üzere, kabul edilen anayasa değişikliklerini birleşik toplantı halindeki TBMM'nin gerekli görmesi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararıyla ihtiyari olarak bir de halkoyuna sunabilmesi düşünülebilir.

### **3. İkinci Meclisin Tek Başına Kullandığı Yetkiler**

TBMM'nin denetim araçları 1982 Anayasası'nın 98-100. maddelerinde soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturması olarak düzenlenmiştir. Bunlardan meclis soruşturması kurumu, hukuki sonuçları itibarıyla, ilgili bakan ya da başbakanının cezai sorumluluğuna yol açabilmesi nedeniyle, yukarıda her iki meclisin birleşik toplantı halinde kullandığı yetkiler arasında incelenmiştir. Gensoru kurumu ise, hükümetin düşürülmesine yol açabilecek bir denetim aracı olması sebebiyle yalnızca birinci meclisin kullanabileceği bir yetki olarak kabul edildiğinden, geriye kalan soru, genel görüşme ve meclis araştırması kurumlarının ikinci meclisin kendi başına işletebileceği denetim yolları kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.



Anayasada soru kurumu ile ilgili herhangi bir tanım yer almamaktadır. Bununla birlikte 5.3.1973 tarihli TBMM İÇtüzüğü'nün 96. maddesinin birinci fıkrasında, sorunun; kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibaret olduğu şeklinde bir tanımlama yer almaktadır. Sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçmemekte ve soru önergelerine belge eklenememektedir.

Soru, bilgi edinme araçlarından biri olmakla birlikte, hiç kuşkusuz hükümetin veya bakanlardan birinin uyarılması bakımından önemli rol oynayan siyasi bir denetim şekli olarak kabul edilmektedir. Bu denetimin, iktidarı kullanan hükümetten somut bilgi almak ve konuyu hem hükümetin hem de kamuoyunun bilgisine sunarak sorunları gidermeye yönelik olduğu, ayrıca, sorunun kamuoyunda tartışma zemini oluşturulmasını, hükümetin aksayan yönlerinin ortaya konulmasını, böylece iktidarın kendisine ve politikalarına şekil vermesini sağladığı ileri sürülmektedir.<sup>668</sup>

5.3.1973 tarihli TBMM İÇtüzüğü'nün 96. maddesinin ikinci fıkrasında soru önergesinin, sadece bir milletvekili tarafından imzalanarak Başkanlığa verilebileceği yolunda bir düzenleme bulunmaktadır. Daha sonra başkan, içtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlamakta ve Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa göndermektedir. Aynı düzenlemeler Cumhuriyet Senatosu İÇtüzüğü'nün 118-119. maddelerinde de yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemelere paralel şekilde oluşturulması düşünülen ikinci meclisin kendi hazırlayacağı içtüzüğünde, üyelerinin tek başlarına soru önergesi verebilmesi, sorunun sözlü soru olması halinde önergenin Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa sevk tarihinden itibaren beş gün sonra gündeme alınması, sözlü soruların cevaplandırılması için; anayasa, kanun ve içtüzük gereği zorunluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurulun onayı ile belli bir süre ayrılması; sorunun yazılı soru olması halinde sorunun Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde

---

<sup>668</sup> Mahmut Bülbül, "TBMM'nin Bilgi Edinme Yollarından Sözlü Soru Önergelerinin Cevaplandırılması" **Yasama Dergisi**, Sayı 3, Ekim-Kasım-Aralık, 2006, s. 2.

cevaplandırılması yönünde bir düzenlemenin oluşturulması düşünülebilir. Bununla birlikte, soru kurumuna ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin ikinci meclis içtüzüğünde, 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'ne paralel şekilde düzenlenmesi yerinde olacaktır.

Denetim araçlarından bir diğeri olan genel görüşme, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 127. maddesinde, hükümetin veya bir bakanın siyasal icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesi olarak; 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 101. maddesinde ise, toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi olarak tanımlanmıştır.

Nitelik ve amacı itibarıyla denetim yollarından biri olan “soru” nun daha genişletilmiş bir şekli olarak kabul edilebilecek olan genel görüşme kurumunun amacı, belirli bir konuda meclislerden birinin ve bunun sonucunda kamuoyunun, yürütme tarafından aydınlatılmasının sağlanması olarak ifade edilebilir. Genel görüşme sonucunda yürütmenin siyasal sorumluluğuna yol açacak herhangi bir yola gidilememekle birlikte söz konusu kurumunun işletilmesi yoluyla yürütme organının, kamuoyunu ilgilendiren pek çok hassas konu ile ilgili açıklamada bulunmak zorunda bırakılması, bu kurumun önemini ortaya koymaktadır.

5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 102. maddesinde genel görüşme açılmasının, hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebileceği, genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurul tarafından karar verilebileceği; 103. maddesinde, genel görüşme açılmasına karar verildiği takdirde, genel görüşme gününün bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tespit edileceği, genel görüşmenin başlayacağı günün, görüşmenin açılmasına karar verilmesinden itibaren kırksekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamayacağı ifade edilmektedir. Aynı konularda Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 128. maddesinde, genel görüşmenin en az beş üyenin imzalayarak Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı'na verecekleri bir önerge ile istenebileceği; verildiği günden sonraki ilk gündeme alınacağı, genel görüşme açılmasına Cumhuriyet Senatosu'nca karar verilmesi halinde başkanın önergeyi derhal bakanlar kuruluna bildireceği, bakan veya bakanlar kurulunun önergenin gönderildiği günü izleyen üç birleşimden birini genel görüşme günü olarak seçebilecekleri; söz konusu içtüzüğün 129. maddesinde ise, en az üç üyenin konuşmasından sonra bakanlar

kurulunun söz alacağı ve görüşmenin diğer üyelerin de katılımıyla devam edeceği ifade edilmektedir.

Oluşturulması düşünülen ikinci meclisin genel görüşme kurumunu söz konusu düzenlemelerden yola çıkarak kendi hazırlayacağı içtüzüğünde; genel görüşmenin en az beş üyenin imzalayarak ikinci meclis başkanlığına verecekleri bir önerge ile istenebileceği, genel görüşme açılıp açılmamasına ikinci meclisin genel kurulu tarafından karar verilebileceği, genel görüşme açılmasına karar verilmesi halinde bu görüşmenin başlayacağı günün, görüşmenin açılmasına karar verilmesinden itibaren kırk sekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamayacağı, en az üç üyenin konuşmasından sonra bakanlar kurulunun söz alacağı ve görüşmenin diğer üyelerin de katılımıyla devam edeceği şeklinde düzenlenmesi düşünülebilir.

İkinci meclisin kendi başına işletebileceği denetim yolları kapsamında değerlendirilebilecek olanların sonuncusu meclis araştırmasıdır. Meclis araştırması 1982 Anayasası'nın 98/3. fıkrasında, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme olarak ifade edilmektedir. Parlamento hukuku kavramı olarak meclis araştırması, meclislerden herhangi birinin genel kurulu tarafından kararlaştırılan belli bir konunun meclisin kendi üyeleri arasından oluşturacağı özel bir komisyon aracılığıyla söz konusu meclis adına incelemesi ve bu inceleme sonucunda düzenlenecek raporun genel kurulda görüşülmesi süreçlerini kapsayan bir parlamenter denetim yolu olarak tanımlanmaktadır.<sup>669</sup> Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü söz konusu kurumu 133-138. maddeleri arasında düzenlemiştir. Söz konusu içtüzüğe göre, araştırma isteme yetkisi teker teker bütün senatörlere ve komisyonlara tanınmıştır. Başka bir deyişle, tek bir üyenin araştırma önergesi yeterli bulunmaktadır. Araştırma önergesinin Senato Genel Kurul'unda kabul edilmesi halinde araştırma görevi, ya varolan komisyonlardan birine ya da bu konuda özel olarak kurulacak bir komisyona verilmektedir. Bu komisyonun hazırladığı rapor genel görüşme yöntemine uygun olarak gerçekleştirilmekte ve görüşmenin sonucunda herhangi bir oylama yapılmamaktadır. Bununla birlikte, 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 104. maddesinin üçüncü fıkrasında, meclis araştırmasının

---

<sup>669</sup> Şeref İba, **100 Soruda Parlamento Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Nobel Yayınevi, 2004, s.197.

açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümlerin uygulanacağı ifade edilmektedir. Söz konusu hükümden de anlaşılacağı üzere, meclis araştırması önergesi verebilmek için de yirmi üye gerekmekte, meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilmekte, meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında Genel Kurulda, genel görüşme açılmaktadır. Yukarıdaki düzenlemeler de göz önünde bulundurularak, oluşturulması düşünülen ikinci meclisin meclis araştırması kurumunu işletebilmesi için hazırlayacağı içtüzüğünde, gerek Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ve gerekse 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'ndeki düzenlemelerden farklı olarak, ikinci meclis üyeleri arasından on kişinin bir araya gelerek verecekleri önerge ile belli bir konuda meclis araştırması istenebilmesi kanımızca daha yerinde olacaktır. Meclis araştırması önergesinin ikinci meclisin genel kurulunda kabul edilmesinden sonra, araştırma görevinin özel olarak oluşturulacak bir komisyon tarafından yerine getirilecek oluşu, söz konusu önergenin tek bir üye tarafından verilmesi yerine en azından on üyenin kendi aralarında uzlaşmaya vararak böyle bir istemde bulunmalarını gerektirmektedir. Bununla birlikte 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nde öngörüldüğü üzere söz konusu önergenin yirmi kişi tarafından verilebilmesi şartının da ikinci meclis üyelerinin meclis araştırması yolunu işletebilmelerini zorlaştırabileceği dikkate alındığında kanımızca tercih edilmemesi daha yerinde olacaktır.

Bununla birlikte, araştırma önergesi ikinci meclisin genel kurulunda kabul edildiği takdirde, gerek Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ve gerekse 5.3.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün ilgili maddelerinde yer alan araştırma görevinin oluşturulacak özel bir komisyon tarafından yerine getirilmesi ve son olarak, komisyon raporu doğrultusunda ikinci meclisin genel kurulunda genel görüşme açılması yönündeki düzenlemelerin aynen kabul edilmesi yerinde olacaktır. Zira, Araştırma Komisyonunun raporu meclise intikal ettiğinde, bunun üzerinde bir görüşme açılması doğal bir sonuçtur; çünkü raporda belirtilen hususların değerlendirmesini yapacak olan meclisin kendisidir. Bununla birlikte, meclis, komisyon raporunda ileri sürülen önerilerle bağlı olmamalıdır. Söz konusu komisyon, araştırmayı meclis adına, onun temsilcisi olarak yürütmektedir. Bu sebeple, meclisin, komisyonun hazırladığı

raporun eksik olduğunu düşünmesi halinde, raporu tamamlanmak üzere komisyona geri gönderilebilmesi de mümkün olabilmelidir.

Bilindiği gibi, gensoru kurumu, hükümetin ya da bir bakanın siyasi sorumluluğuna karar verilmesi, bir başka ifadeyle, meclis tarafından görevinden düşürülmesi ile neticelenebileceği için yasama organının elinde bulunan denetim araçlarının en etkisi olarak kabul edilmektedir.<sup>670</sup> Her iki meclisin de gensoru yetkisine sahip olması, yasama organını simetrik çift meclisli bir yasama organı haline getirerek hükümetin her iki meclis karşısında siyasi sorumluluğu bulunmasına yol açacaktır. İşlevsel bir ikinci meclis yaratabilmek için söz konusu meclisin birincisinden farklı çoğunluklara dayanması bir zorunluluk olarak kabul edildiğinden, gensoru yetkisinin her iki meclise de tanınması halinde hükümetin, birbiriyle uzlaşamayabilecek iki farklı çoğunluğun güvenini koruma sorunuyla ve hatta yönetilebilirlik sorunuyla karşı karşıya kalması söz konusu olabilecektir. Böyle bir siyasi sorunla karşı karşıya kalmamak ve önceki bölümlerde de birçok kez değinildiği gibi, simetrik çift meclisli yapılanmalar ve parlamenter hükümet sistemi ve başkanlı parlamenter hükümet sistemi arasındaki bağdaşmazlığı dikkate alarak, gensoru yetkisini yalnızca üye sayısı bakımından daha geniş olan birinci meclise tanımakta yarar bulunmaktadır. Gensoru kurumunun yalnızca birinci meclise tanınması gerektiği düşüncesinin temelinde parlamenter hükümet istikrarının korunması düşüncesi yatmaktadır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için kanımızca anayasada mutlaka düzenlenmesi gereken bir diğer kurum ise kurucu güvensizlik oyudur. Tek bir siyasi partinin parlamentoda çoğunluğu elde ederek hükümet kurabildiği durumlar için kurucu güvensizlik oyuna ihtiyaç duyulmayabilecek ise de, özellikle koalisyon hükümetlerinin söz konusu olduğu hallerde, hükümet istikrarı sorunu ile karşı karşıya kalınması mümkündür. Çift meclisli bir yapılanma neticesinde ortaya çıkabilecek olan koalisyon hükümetlerinden kaynaklanacak bir istikrar sorunu yaşanmaması için, anayasada rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarından biri olarak kabul edilebilecek olan kurucu güvensizlik oyuna yer verilmesi son derece önemli yararlar sağlayabilir. Söz konusu kurumun anayasada yer alması halinde, Alman Anayasası'nın 67. maddesi ve Polonya Anayasası'nın

---

<sup>670</sup> Ergun Özbudun, **Parlamenter Rejimde Parlatonun Hükümeti Murakabe Vasatları**, Ankara, AÜHF Yayını, 1962, s. 89.

158. maddesinde de öngörüldüğü üzere, birinci meclisin hükümete güvensizlik oyu verebilmesinin, ancak salt çoğunlukla yeni bir başbakan seçmesine bağlı kılınması, güvensizlik önergesi ile yeni başbakanın seçimi arasında kırk sekiz saatlik bir bekleme süresi öngörülmesi, yeni başbakanın birinci meclis tarafından salt çoğunlukla seçilmesi halinde, cumhurbaşkanının eskisini görevden alarak seçilen yeni kişiyi başbakan olarak atamak durumunda olması şeklinde bir düzenlemenin benimsenmesi düşünülebilir.

Hatırlanacağı üzere önceki bölümlerde çift meclis sistemini benimsemiş ülkelerde genel kural, devlet başkanlığına vekalet etme yetkisinin ikinci meclis, Senato'lara, verilmesi olmakla birlikte, aynı koşullarla seçilecek ve aynı niteliklere sahip olacak olan meclis başkanlarının söz konusu yetkiyi sırayla kullanabilmelerinin kanımızca tartışmaya değer olduğu yönünde görüş bildirmiştik. Bu anlayıştan yola çıkarak, her iki meclis başkanlarının sırasıyla cumhurbaşkanına vekalet edebilecekleri kabul edildiğinde, vekalet yetkisi de ikinci meclisin yürütmenin kuruluşuna katkıda bulunma açısından tek başına kullanabildiği yetkiler arasında sayılabilecektir. Bundan başka, 1982 Anayasası'nın 109. maddesine paralel olarak bakanlar kuruluna üye olabilme ve başbakan olarak seçilebilme, ikinci meclis üyeleri için de söz konusu olabileceğinden, ikinci meclis üyelerinin hükümette yer almaları da ikinci meclisin yürütmenin kuruluşuna katkıda bulunma açısından tek başına kullanabildiği yetkiler arasında kabul edilebilecektir.

Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma yetkisinin de, ikinci meclisin tek başına kullandığı yetkiler kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. 1961 Anayasası'nın 149. maddesi gereğince cumhurbaşkanı; yasama meclislerindeki siyasî parti grupları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasî partiler ile son milletvekili genel seçimlerinde muteber oy sayısının en az yüzde onunu alan siyasî partiler; yasama meclislerinden birinin üye tamsayısının en az altıda biri tutarındaki üyeleri; kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda Yüksek Hâkimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay ve Üniversiteler, Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal dâvası açabilmekteydiler. 1982 Anayasası ile iptal davası açma yetkisine sahip olanların kapsamı daraltılarak söz konusu yetki, 1982 Anayasası'nın 150. maddesi gereğince cumhurbaşkanına, iktidar

ve anamuhalefet partisi meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelerine tanınmıştır.

“Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açılması” konusu, 1982 Anayasası’nda gerçekleştirilmesi hedeflenen değişiklikler arasında yer almaktadır.<sup>671</sup> İptal davası ile ilgili düzenleme Prof. Dr. Ergun Özbudun başkanlığındaki Komisyon tarafından hazırlanan Anayasa Taslağı’nın 116. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede, Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açma yetkisinin cumhurbaşkanına ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda biri oranındaki üyelerine ait olduğu ifadesi yer almaktadır. Üye tamsayısının onda biri olarak belirlenen oranın yargısal denetim sürecinin başlatılmasını kolaylaştıran nitelikte bir oran olduğu göz önüne alındığında, cumhurbaşkanından başka her iki meclisin kendi üye tamsayılarının en az onda biri oranındaki üyelerinin iptal davası açma yetkisine sahip olabileceği yönünde bir düzenlemenin benimsenmesi düşünülebilir.

1982 Anayasası’nda gerçekleştirilmesi hedeflenen değişikliklerden bir diğeri de Anayasa Mahkemesi’ne üye seçimi konusudur. Prof. Dr. Ergun Özbudun başkanlığındaki Komisyon tarafından hazırlanan Anayasa Taslağı’nda, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, en az üçü anayasa hukuku, kamu hukuku veya siyaset bilimi alanında çalışan profesörler arasından olmak üzere sekiz üyeyi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçeceği yönünde bir düzenleme yer almaktadır.<sup>672</sup> Böyle bir düzenlemenin benimsenmesi halinde, sekiz üyenin dördünün birinci meclis, geri kalan diğer dördünün ise ikinci meclis tarafından beşte üç nitelikli çoğunlukla seçilmesi düşünülebilir. Böylece, Anayasa Mahkemesi’ne üye seçme yetkisi de ikinci meclisin tek başına kullandığı yetkiler arasında yer alacaktır.

---

<sup>671</sup> Bkz. Prof. Dr. Ergun Özbudun Başkanlığı’nda hazırlanan Yeni Anayasa Taslağı md.116, [http://www.haber7.com/haber.php?haber\\_id=268304](http://www.haber7.com/haber.php?haber_id=268304)

<sup>672</sup> Prof. Dr. Ergun Özbudun Başkanlığı’nda hazırlanan Yeni Anayasa Taslağı md.112/2, [http://www.haber7.com/haber.php?haber\\_id=268304](http://www.haber7.com/haber.php?haber_id=268304)

## SONUÇ

Devlet iktidarının sınırlandırılması yoluyla birey özgürlüklerinin hukukla ve yazılı bir anayasa ile güvence altına alınması amacı anayasacılık kavramında somutlaşmıştır. Kişi hak ve özgürlüklerinin katı bir anayasayla güvence altına alınması, anayasa hükümlerine aykırı düzenlemeler içeren kanunların yapılmasının nasıl önleneceği ve eğer yapılmışsa, söz konusu aykırılıkların nasıl giderileceği sorununu da beraberinde getirmektedir. İşte bu noktada siyasal denetim ve yargısal denetim araçları gündeme gelmektedir.

Kanunların anayasaya uygunluğunun “siyasal denetimi” denildiğinde, kanunun yasama organında yapımı sırasında veya yapımından sonra devlet başkanı tarafından yürürlüğe sokulması aşamasında gerçekleştirilen denetim anlaşılmaktadır. Kanunlaşma sürecinde yasama organında yer alan komisyonlar, özellikle anayasa komisyonu aracılığıyla sürdürülen denetim, yasama organının çift meclisli bir yapılanmaya sahip olmasının sağlayabileceği denetim ve devlet başkanının anayasaya aykırı bulduğu bir kanunu yürürlüğe sokmayıp, bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermesi yoluyla işletebileceği denetim, siyasal denetim kapsamında yer almaktadır. Bunlar arasında kamu hukuku kavram ve kurumlarıyla yakından ilgili olan ve hukuk devleti, demokrasi kuramı, kuvvetler ayrılığı ilkesi, kişi hak ve özgürlükleri gibi kavram ve kurumlardan ayrı düşünülemez olan çift meclis sistemi ayrı bir öneme sahip bulunmaktadır.

Türk siyasi tarihinde çift meclis sistemi ilk kez 1876 Kanun-u Esasi’nde yer almış, 1924 Anayasası’nın hazırlanması esnasında yapılan görüşmelerde çift meclis sisteminin benimsenmesi gerektiği hususunda görüşler ileri sürülmüş, ancak bu görüşmelerden bir netice alınamayarak 20 Nisan 1924 tarihli “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” tek meclis sistemini benimsemiş bir anayasa olarak yürürlüğe girmiştir.



Türk siyasi tarihinde çift meclis sistemi ile ilgili ikinci ve en önemli tecrübe 1961 Anayasası ile kabul edilen ve 19 yıl boyunca yürürlükte kalan Cumhuriyet Senatosu olmuştur.

Özellikle 1955'ler sonrası Türkiye'sinde kişi haklarının yalnızca yürütme karşısında değil, aynı zamanda meclis çoğunluğu karşısında da korunması gerektiği savunulmaya başlanmıştır. İkinci bir meclisin parlamento despotizmine veya meclis saltanatına engel olacağı; kanunların olgunluk ve yerindeliğini sağlayacağı, parlamento ile hükümet arasındaki uyuşmazlıkları çözeceği anlayışı doğmuş ve ikinci bir meclisin varlığı liberal demokrasinin bir gereği olarak gösterilmiş ve 1961 Anayasası ile ikinci meclis Cumhuriyet Senatosu düzenlenmiştir.

1961 Anayasası ile pek çok beklentiye cevap vereceği umularak düzenlenen ve 1961 – 1980 yılları arasında 19 yıl boyunca Türk siyasal yaşamında varlığını sürdüren Cumhuriyet Senatosu bu süreçte gerek 1961 Anayasası'nı uygulayanlar tarafından ve gerekse bilim çevrelerince çeşitli nedenlerle zaman zaman eleştiri konusu olmuştur. Söz konusu eleştiriler kimi zaman ikinci meclisin yapısı, kimi zaman sahip olduğu yetkiler ve çoğu zaman görev ve fonksiyonları bakımından dile getirilmiştir.

Halkoyuna dayanmayan, atama yoluyla oluşturulan bir meclisin meşruiyet sorunuyla karşı karşı kalması öngörülebilecek bir durumdur. Nitekim Cumhuriyet Senatosu'nun seçimle işbaşına gelmeyerek oluşturulan üyelikleri ikinci meclisin en çok eleştirilen konularının başında gelmiştir. Oysa ki gerek Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı'nın Temsilciler Meclisi'nde görüşüldüğü sırada ve gerekse, yeni anayasa düzeni konusunun ele alındığı seminerde çeşitli akademisyenlerce ikinci meclisin teşkilatlanma prensibinin demokratik hayatı destekleme bakımından halkoyuna dayanma esası olduğu, demokrasilerde halkoyu ile seçilen birinci meclis karşısında seçimle gelmeyen diğer bir meclisi çıkarıp siyasi karar ve yasama yetkisinde ortak haline getirmenin bir çelişmezlik yaratacağı, demokratik anayasalara göre otorite ve siyasi kudretin tek kaynağının seçim olduğu defalarca ifade edilmesine rağmen, Cumhuriyet Senatosu'nda halkoyuna dayanmayan, atama yoluyla oluşturulan ve sayısı küçümsenmeyecek nicelikte üye yer almıştır.

Cumhuriyet Senatosu'na yöneltilen eleştirilerden bir diğeri söz konusu meclisin yasama sürecinde etkin olamadığı yönünde ileri sürülmüştür. Bu konuda da gerek Anayasa Tasarısı'nın Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında, gerek İstanbul Bilim Kurulu'nun hazırladığı anayasa metninin komisyonda görüşüldüğü sırada, Cumhuriyet Senatosu'nun tarihi bir gelişmenin sonucu olarak meydana gelen bir bölge meclisi olmayıp, bir ihtiyaç eseri olarak oluşturulması sebebiyle kendisinden beklenen vazifeleri gerektiği gibi yapabilmesi için Millet Meclisi ile eşit sayılabilecek hak ve yetkilere sahip olması gerektiği, aksi halde, bu organın kendinden beklenen yararı sağlayamayarak tamamen gereksiz bir “emekliler meclisi” haline geleceği ifade edilmiş olmasına rağmen, Cumhuriyet Meclisi, Millet Meclisi karşısında oldukça yetkisiz kılınmıştır.

Bütün bu eleştiriler dikkate alındığında uzun yıllar sonra eski Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu üyesi ve sözcüsü Tarık Zafer Tunaya'nın yaptığı değerlendirme son derece çarpıcıdır: “Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu olarak bizim ikinci meclise mümkün olduğu kadar az yetki verildiğini saptadığımızı görürsünüz, bu açıktır. İçimizden birçoğu da ikinci meclisin kurulmasından yana değildi. Onun için kasten yapmışızdır bunu. Ama niye kabul ettik? Tabulaştırılmıştı ve artık bu kurumu tesis etmek gerekiyordu da onun için”<sup>673</sup> Söz konusu ifadeden anlaşılacağı üzere 1961 Anayasası'nın düzenlediği Cumhuriyet Senatosu'nun Kurucu Meclis'ten geçen haliyle pek çok konuda eleştirilere maruz kalabileceği, hatta yararsız, fonksiyonsuz olarak nitelendirilebileceğinin önceden öngörülmüş olduğu ileri sürülebilir.

Cumhuriyet Senatosu'na yöneltilen eleştiriler, 1982 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde de devam etmiş, 1961–1980 arasındaki çift meclis uygulamasının büyük bir yarar getirmediği, 1961 Anayasası'ndaki düzenlemesiyle Cumhuriyet Senatosu'nun yasama sürecinde etkin olamadığı, ayrıca iki meclisli bir yasama organının esas olarak federal yapılı devletlerde bulunması gerektiği, bu nedenlerden dolayı yeni anayasada yasama organının tek meclisli bir yasama organı olarak düzenlenmesi gerektiği ileri sürülmüş, 1982 Anayasası'nda bu gerekçeler dikkate alınarak Cumhuriyet Senatosu'nun yapısı ve yetkileri ile ilgili eleştirileri bertaraf edebilecek düzenlemelerle sorunlarının giderilmesi yolu tercih edilmeyerek,

---

<sup>673</sup> Siyasi İlimler Türk Derneği, “Kanun-i Esasi'nin 100. Yıl Sempozyumu (9-11 Nisan 1976), **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı (1876- 1976)**, Ankara, SİTD Yayını, 1976, s. 204.

çift meclis sistemi tamamıyla uygulamadan kaldırılmak suretiyle tek meclisli bir yasama organı benimsenmiştir.

Geçen zaman içinde ikinci bir meclisin lüzumu kendini hissettirmeye başlamış, özellikle son zamanlarda ülkemizde çift meclisli bir yasama organının benimsenmesi gerektiği yönünde görüşler yeniden ileri sürülmeye başlamıştır. Zira, Anayasa Mahkemesi'nin giderek artmakta olan iş yükü nedeniyle bir tür Cumhuriyet Senatosu konumuna geldiği yönünde görüşler ortaya atılmış olup, bu görüşte olanlar, muhalefet partisi ve cumhurbaşkanının karşı çıktıkları hemen hemen bütün kanunların Anayasa Mahkemesi'ne taşınması sebebiyle, Mahkeme'nin 1961 Anayasası'nda parlamentonun üst kanadı olarak düzenlenen Cumhuriyet Senatosu işlevini gördüğünü dile getirmişlerdir.

Anayasa Mahkemesi'nin yargısal faaliyetleri ile diğer yüksek mahkemelerin faaliyetleri arasında fark olmadığı düşünülebilecekse de anayasa yargısının uğraştığı konuların siyasetle daha ziyade iç içe geçmiş olduğu yönündeki düşünce ağır basmaktadır. Bununla birlikte, ideal olan siyaset alanında Anayasa Mahkemesinin bir rol üstlenmemesidir. Siyaset belirleme işlevinin Yüksek Mahkeme aracılığıyla değil, çoğulcu bir bakış açısıyla ikinci bir meclis eliyle gerçekleştirilmesi daha yerinde olacaktır. Bu suretle, Anayasa Mahkemesi'nin sonu gelmez meşruiyet tartışmaları içine çekilmesine de engel olunabilir.

Bundan başka, kanunların anayasaya uygunluğunun siyasal denetimini gerçekleştiren araçlarından biri olarak kabul edilen ve devlet başkanının yürürlüğe sokulmak üzere kendisine gönderilen bir kanunu yürürlüğe sokmayarak, bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermesi anlamına gelen veto kurumuna ülkemizde son derece sıklıkla başvurulmasının gerek parlamenter hükümet sistemi ve gerekse başkanlı parlamenter hükümet sistemleriyle bağdaşmayacağı, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme suretiyle gerçekleştirdiği yerindelik denetimi veya anayasallık denetimi yerine ikinci meclis tarafından yapılabilecek olan bu tür bir denetimin, parlamenter hükümet sistemi ve başkanlı parlamenter hükümet sistemi anlayışına daha uygun düşeceği öngörülmektedir.

Tek meclis, yetkilerin kendisinde toplandığı ve milli iradeyi kendisinin temsil ettiği varsayımından hareket ederek, yetkilerine bir sınırlama getirilmesine karşı çıkabilir. Böyle bir tehlike, egemenliğin kullanılmasında bir denetim ve denge

unsuru olarak, tek meclisin despotizmine karşı bir güvence sağlayabilecek olan ikinci bir meclisin varlığıyla bertaraf edilebilir. Devlet iktidarının bölüşülmesi ve sınırlandırılması ilkesi, sadece yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı organlara verilmesini değil, bazen tek bir kuvvetin çeşitli organlar arasında bölüşülmesini de içermektedir. Yasama yetkisinin iki ayrı meclis arasında bölüşülmesi, bunun en güzel bir örneğidir. Özellikle son yıllarda ülkemizde çoğulcu değil, çoğunlukçu bir demokrasi anlayışının öne çıkarıldığı yönünde görüşler bulunmaktadır. Oysa ki günümüz demokrasi anlayışı, çoğulcu demokrasi anlayışı olup, İkinci bir meclisin varlığı, çoğulcu demokrasi anlayışını kuvvetlendirmesi bakımından da önem taşımaktadır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmasının bir sonucu olarak yasama ve yürütme organı arasında birtakım anlaşmazlıkların ortaya çıkması mümkün olabilir. Kişisel iktidarını egemen kılmak isteyen bir hükümet başkanı, bu isteğini tek meclise karşı gerçekleştirebilme imkanına sahip olduğu halde, ikinci meclis karşısında aynı gücü devam ettirmesi daha güçtür. Çift meclisli sistemlerde, ikinci meclis, yürütme organı ile diğer meclis arasındaki çekişmelerde hakem olarak uzlaşmalarına vesile olabileceği gibi, yasama faaliyetlerinin daha titiz bir incelemeye tutulmasını sağlayarak ve anayasaya aykırı kanunların kabul edilmesini engelleyerek anayasanın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesinin korunmasına da hizmet edebilecektir.

Bütün bu değerlendirmeler ışığında çift meclis sisteminin yasama sürecinde ne denli önemli bir rol üstelenebileceği dikkate alındığında, ülkemizde çift meclis sisteminin yeniden benimsenebileceği düşüncesinin üzerinde durulması yararlı olacaktır. Bununla birlikte oluşturulması düşünülen ikinci meclisin kendisinden beklenenleri yerine getirebilmesi için yasama sürecinde etkin bir rol üstlenebilmesi, işlevsel nitelikte olması gerekmektedir. Gerek Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'nin karşılıklı ilişkileri, gerek Cumhuriyet Senatosu'na yöneltilen eleştiriler ve gerekse karşılaştırmalı bir perspektif yakalayabilmek için çift meclis sistemine sahip üniter, bölgesel ve federal devletler üzerinde yaptığımız incelemeler, işlevsel nitelikte bir ikinci meclis oluşturabilmek için yapılması gereken düzenlemeler konusunda çalışmamıza geniş açılımlar sağlamıştır.

Nitelikleri itibarıyla çift meclisli yapılanmaları çeşitli şekilde sınıflandırmak mümkündür. Çalışmamız açısından Arend Lijphart'ın ikinci meclislere ilişkin olarak

yapmış olduğu sınıflandırma temel alınmıştır. Lijphart, iki meclisin karşılıklı biçimsel yetkilerini ve ikinci meclislerin demokratik meşruluk derecesini göz önüne alarak, iki meclisli parlamentoların üçlü bir tasnifini yapmıştır. Buna göre, her iki meclisin yetkilerinin birbirine eşit olduğu yapılanmaların “simetrik” çift meclis, birinci meclisin sahip olduğu yetkilerin tamamına sahip olmasa da önemli birçok yetkiye sahip olan ikinci meclisli yapılanmaların “ılımlı- asimetrik” çift meclis, sahip olduğu yetkiler açısından çok daha işlevsiz olan ikinci meclisli yapılanmaların ise “aşırı asimetrik” çift meclis olarak tanımlanabileceğini ileri sürmektedir.

Biçimsel olarak eşit yetkilere sahip olan simetrik çift meclisli bir yasama organında, her iki meclis üyeleri de aynı tarihlerde ve aynı seçim sistemine göre belirleniyorlarsa, kompozisyonlarının da aynı olması muhtemeldir. Başka bir ifadeyle, siyasal partilerin her iki meclisteki iskemle dağılımlarının birbirine paralel olması söz konusu olabilir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, birinci mecliste kabul edilen bir kanun, ikinci mecliste de rahatlıkla kabul edilecek, ikinci meclis adeta bir onay mekanizması gibi işleyecek ve dolayısıyla etkin bir denetim yapamayacaktır. Her iki meclis üyelerinin farklı tarihlerde farklı seçim sistemlerine göre belirlenmesi halinde üye kompozisyonunda, başka bir deyişle meclislerdeki iskemle dağılımlarında bir değişiklik söz konusu olabilecek ise de, her iki meclis eşit yetkilere sahip olduğundan bu defa da bir kilitlenme sorununun yaşanması kaçınılmaz olacaktır. Farklı çoğunluklara dayanan meclislerin siyasi tercihlerinin, dünya görüşlerinin benzer olmaması sebebiyle ortaya çıkabilecek uzlaşmazlıkların yasama işleyişinde bir tıkanmaya yol açması mümkündür. Ayrıca, parlamenter hükümet sistemi ile farklı çoğunluklara sahip olan ve yetkileri birbirine eşit olan çift meclisli bir yasama organı arasında temel bir bağdaşmazlık bulunduğu genel kabul görmektedir. Gerçekten de, parlamentarizm, farklı çoğunlukları temsil eden ve eşit yetkilere sahip iki meclis ile bir araya gelirse, bu her iki meclisin de hükümeti sorumlu tutma yetkisine sahip olmaları anlamına geleceğinden, hükümetin, birbiriyle uzlaşamayabilecek iki farklı çoğunluğun güvenini koruma sorunuyla ve hatta yönetilebilirlik sorunuyla karşı karşıya kalmasına yol açabilecektir. Aynı sorun yürütmenin yasamadan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu başkanlı parlamenter hükümet sistemi için de söz konusu olabilecektir. Ülkemizdeki mevcut hükümet sistemi göz önüne alındığında, birinci meclisten farklı çoğunluklara

dayanan ve birinci meclisle eşit yetkilere sahip olan bir ikinci meclisin beklentilerimize cevap veremeyeceği anlaşılmaktadır.

Simetrik çift meclisli bir yapılanma, meclis üyeleri benzer çoğunluklara dayandıkları zaman parlamentarizmle bağdaşabilmektedir; ancak bu durumda da işlevsiz, etkin denetim yapamayan, yasama sürecinin yavaşlamasına neden olan bir ikinci meclis ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, benzer çoğunluklara dayanan ve eşit yetkilere sahip olan simetrik çift meclisli bir yapılanma da beklentilerimizi karşılamaya yetmeyecektir. Benzer bir durum aşırı asimetrik çift meclisli yapılanmalar için de söz konusudur. Sahip olduğu yetkiler açısından birinci meclise oranla son derece güçsüz olan ikinci bir meclis de etkin bir denetim yapamayarak, işlevsiz kalacaktır. Oysa ki çift meclis sistemi, tüm yasama yetkisinin tek bir kurulda toplanmasının tehlikeli olacağı, ikinci meclisin kendisine tanınmış yetkilere dayanarak birinci meclis tarafından alınan kararları titizlikle denetleyeceği, birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak, yasama çalışmalarında duygusallık yerine düşüncenin egemen olmasını sağlayacağı, meclislerden birinin yapacağı hataların diğeri tarafından düzeltilmesi yoluyla anayasa ve insan haklarına aykırı kanunların çıkmasının da önünün kapatılacağı gerekçeleriyle savunulmaktadır. Dolayısıyla, yetkisizliği sebebiyle etkin bir denetim yapamayacak, yararlı bir güvence olma amacına hizmet edemeyecek olan aşırı asimetrik bir ikinci meclis de aradığımız model değildir.

Yukarıda da ele alındığı üzere, çok güçlü ve çok zayıf ikinci meclis çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Oysa ki bu iki uç arasında yer alabilecek, bir yandan hükümetin yönetilebilirlik sorunuyla karşı karşıya kalmasına yol açmayacak, diğer yandan birinci meclis tarafından alınan kararları titizlikle değerlendirebilecek ve birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak etkin bir denetim sağlayabilecek olan ılımlı asimetrik çift meclisli bir yasama organı belki de beklentilerimize cevap verebilecektir.

Meg Russell, işlevsel bir ikinci meclis için üç koşul aramaktadır. Bunlardan birincisi, ikinci meclisin birincisinden farklı bir üye kompozisyonuna sahip olması, ikincisi, ikinci meclisin, diğer meclis ve yürütme organını yaptığı işlemler üzerinde bir kez daha düşünmeye sevkedecek ölçüde yetkiye sahip olması ve üçüncüsü de, ikinci meclisin meşru olmasıdır.

Bu formülden yola çıkarak, üyeleri atanma yoluyla değil, seçimle iş başına gelecek, birinci meclisten farklı bir tarihte ve farklı bir seçim sistemine göre oluşturulacak, yetkiler açısından diğer meclisle eşit olmamakla birlikte, önemli bir çok yetkiye sahip olacak bir ikinci meclisin, Russell'ın işlevsel ikinci meclis tanımına uyduğu ileri sürülebilir.

Biz de, bu değerlendirmeler ışığında, dördüncü bölümümüzde, ülkemizde oluşturulması düşünülen ve aynı zamanda işlevsel niteliğe sahip olacak bir ikinci meclisin yapısı ve yetkileriyle ilgili nasıl bir düzenleme yapılabileceğini, gerek siyasi hayatımızda tecrübe ettiğimiz Cumhuriyet Senatosu için ileri sürülen eleştiriler ve gerekse demokratik olarak kabul edilebilecek ülkelerin ikinci meclislerini göz önünde bulundurmak suretiyle kurgulamaya çalıştık; öneriler getirdik. Çalışmamızın çift meclis sistemi ile ilgili tartışmalara bir katkı sağlamasını umut ve temenni ediyoruz.

Günümüzde demokratikleşme sürecinde hızlı adımlar atmak gayretinde olan Türkiye'de yasama organının çift meclisli hale getirilmesinin pek çok sorunun çözümüne de katkıda bulunacağına inanıyoruz.

## KAYNAKÇA

### I. KİTAPLAR ve MAKALELER

ABADAN, Nermin Unat: “1960 SBF Anayasa Seminerlerinde Beliren Esas Düşünceler”, **AÜSBF Dergisi**, C. XVII, Sayı 2, 1962.

AKSOY, Muammer: “İkinci Meclislerin Kanunları Görüşme Süresi ve Benzer Sürelerle Karşılaştırma”, **AÜSBF Dergisi**, C. XVII, S. 2, 1963.

ALDIKAÇTI, Orhan: **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, Hüsnütabiat Matbaası, 1966.

ALDIKAÇTI, Orhan: **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.

ALKAN, Mehmet Ö.: “Türkiye’de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı 23, 2006.

ALTER, Alison B.: “Minimizing the Risk of Delegation: Multiple Referral in the German Bundesrat”, **American Journal of Political Science**, Vol. 46, No. 2, 2002.

ALTUĞ, Yılmaz: **Türkiye’de Hukuk Çıkmazı**, İstanbul, Aydınlar Ocağı Yayınevi, 1978.



AMBROSINI, Gaspare: “Yeni İtalyan Anayasası’nın Tahlili”, çev. Akif Erginay, **Adalet Dergisi**, Yıl: 45, S. 9, 1954.

ARASLI, Oya: **Adaylık Kavramı ve Türkiye’de Milletvekilliği Adaylığı**, Ankara, AÜ Yayınları No: 311, 1972.

ARAT, Zehra F.: **Democracy and Human Rights in Developing Countries**, Lincoln, NE: iUniverse, 2003.

ARMAĞAN, Servet: **Kanun-u Esasi’nin 100. Yılı**, Ankara, AÜSBF Yayınları: 423, 1978.

ARNWINE, Esen Selin: **Ulus Devlet Modelleri ve İspanya Örneği**, basılmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2001.

ARSEL, İlhan: “Çift Meclis Sistemi”, **AÜHFD**, C. XI, S. 3-4, 1954.

ARSEL, İlhan: “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **AÜHF Dergisi**, C. XI, S. 3-4, 1954.

ARSEL, İlhan: “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **AÜHF Dergisi**, C. XII, S. 3-4, 1955.

ARSEL, İlhan: **Çift Meclis Sistemi- Milletlerin Yakınlaşmasında Mukayeseli Hukukun Tesiri**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1959.

ARSEL, İlhan: **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I**, Birinci Kitap, Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Ankara, 1965.

ASLAN, Zühtü: “Hukuka İdeolojinin Gölgesi Düştü”, **Aksiyon Haber Dergisi**, Sayı 646, 2007.

ATAR, Yavuz: **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Konya, Mimoza Yayınları, 2000.

BABAN, Cihad: “Anayasa Meselesi”, **Meydan Dergisi**, Sayı 982–64, Haziran, 1980.

BABBIE, R. Earl: **Survey Research Methods**, California, Wadsworth Publishing Company, 1973.

BALDWIN, Nicolas: “The Membership and Work of the House of Lords”, **The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles**, ed. Paul Carmichael & Brice Dickson, Oxford: Hart Publishing, 1999.

BARCZAK, Monica: “Representation By Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”, **Latin American Politics and Society**, Vol. 43, No: 3, 2001.

BAŞGİL, Ali Fuat: “Anayasa Meselelerimize Dair Bir Ankete Verilen Cevaplar”, **Siyasal İlimler Mecmuası**, Sayı 197, 1947.

BAŞGİL, Ali Fuat: “Demokrasilerin Tehlikesi ve Çift Meclis Usulü”, **Hür Fikirler Mecmuası**, Cilt I, Sayı 2, 1948.

BAŞGİL, Ali Fuat: “Demokrasilere Vatandaş Hak ve Hürriyetlerinin Korunması ve Bu Bakımdan Anayasamızın Eksiklikleri”, **Muammer Reşit Seviğ’e Armağan**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1956.

BAŞGİL, Ali Fuat: **Esas Teşkilat Hukuku**, Birinci Cilt, Fasikül I, İstanbul, 1960.

BAŞLAR, Kemal: “Anayasa Yargısında Yeniden Yapılanma”, **Demokrasi Platformu**, Yıl: 1, S. 2, 2005.

BATUM, Süheyl: “Siyasal Rejimler ve Türkiyedeki Arayışlar”, **Türkiye Barolar Birliği; Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara, 9-13 Ocak 2001.

BATUM, Süheyl - İNCEOĞLU, Sibel - BERTAN, Lami: **Çoğulculuk**, İstanbul, Arı Hareketi Yayınları, 2003.

BEER, Samuel H.: **Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe**, New York: Random House, 1958.

BENETT, Robert W.: **Talking It Through: Puzzles of American Democracy**, Ithaca; New York: Cornell University Press, 2003.

BERNHARD, Michael: **Institutions and the Fate of Democracy: Germany and Poland in the Twentieth Century**, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.

BINDER, Sarah A. & SMITH, Steven S.: **Politics or Principle: Filibustering in the United States Senate**, Washington D.C., Brookings Institution, 1997.

BİLGİN, Pertev: **1961 Anayasası'na Göre Sıkıyönetim**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1976.

BLONDEL, Jean: **Comparative Legislatures**, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973.

BOGDANOR, Vernon: **Devolution in the United Kingdom**, Oxford, New York: Oxford University University, 2nd Rev. Edition, 2001.

BOKAJLO, Wieslaw: "The Reform of Polish Local Government and the Europe of the Regions", ed. Karl Cordell, **Poland and the European Union**, London: Routledge, 2000.

BORTHWICK, R.L.: "Methods of Composition of Second Chambers", **Second Chambers**, ed. Donald Shell, Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass, 2001.

BORTHWICK, R.L.: "Methods of Composition of Second Chamber", **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 7, No. 1, 2001.

BUCKER, Joseph: **Obstruction of Parliamentary Proceedings**, Association of Secretary Generals of Parliaments Publications, Review Issue No: 158, 1989.

BUDGE, Ian: "Great Britain and Ireland: Variations of Party Government", **Political Institutions In Europe**, ed. Josep M. Colomer, London: Routledge, 2002.

BUDGE, Ian - CREWE, Ivor - McKAY, David - NEWTON, Kenneth: **The New British Politics**, London: Pearson, 2001.

BULL, Martin J.: "Parliamentary Democracy in Italy", *Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics*, Vol. 57, No. 3, 2004.

BURNS, James MacGregor - PELTASON, J.W - CRONIN, Thomas E. - Magleby, David B.: **Government by the People**, 4th Edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1960.

BÜLBÜL, Mahmut: "TBMM'nin Bilgi Edinme Yollarından Sözlü Soru Önergelerinin Cevaplandırılması" **Yasama Dergisi**, Sayı 3, Ekim-Kasım-Aralık, 2006.

CAMERON, Charles M.: **Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power**, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2000.

CAREY, John M. - SHUGART, Matthew Soberg: "Calling Out the Tank or Filling Out the Forms", **Executive Decree Authority**, ed. John M. Carey, Matthew Soberg Shugart, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1998.

CARMICHAEL, Paul - BAKER, Andrew: "Second Chambers: A Comparative Perspective", **The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles**, ed. Paul Carmichael & Brice Dickson, Oxford: Hart Publishing, 1999.

CARTER, G. - HERZ, J. - RANNEY, J.: **Major Foreign Powers**, 3rd Edition, New York: Vantage Press, 1957.

CHAMBERS, William N. - BURNHEM, W. D.: **The American Party Systems**, New York: Oxford University Press, 1967.

CHAISTY, Paul - SCHLEITER, Petra: "Productive But Not Valued: The Russian State Duma 1994-2001", **Europe-Asia Studies**, Vol. 54, No. 5, 2002.

CHEIBUB, Jose Antonio - LIMONGI, Fernando: "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", **Annual Review of Political Science**, Vol. 5, 2002.

COAKLEY, J.: "The Seanad Elections", **How Ireland Voted 1992**, ed. M. Gallagher, M. Laver, Limerick: PSAI Press, 1993.

COLE, Alistair: **French Politics and Society**, Longman, Pearson Education, Great Britain, 1998.

COLLINS, Neil: "Parliamentary Democracy in Ireland", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 57, No. 3, 2004.

COLOMER, Joseph M.: "Introduction", **Political Institutions in Europe**, 2nd Edition, London: Roudledge, 2002.

CONRADT, David P.: **The German Polity**, Longman: New York, 1989.

COŞKUN, Gülay: **Devlet Bütçesi -Türk Bütçe Sistemi**, 4. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1994.

ÇAVUŞOĞLU, Naz: "Bölgele Devletle Egemenlik/Yetki Paylaşımı", **e-akademi (Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi)**, Sayı 4, Haziran 2002.

ÇOBAN, Ali Rıza: "Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yargıcın Siyasal Tarafsızlığı Sorunu", **Hukuk Dünyası Dergisi**, Nisan- Haziran 2006.

DAHL, Robert: **Demokrasi ve Eleştirileri**, çev. Levent Köker, Ankara, Türk Siyasal İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1993.

DAHL, Robert: **Demokrasi Üstüne**, çev. Betül Kadioğlu, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2001.

DAHL, Robert: **How Democratic is the American Constitution**, Yale University Press, New Haven, London, 2001.

DEMİRCİ, Aliyar H.: **İkinci Meşrutiyette Ayan Meclisi (1908-1912)**, Birinci Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları: 128, 2006.

Democratic Audit: **Making a Modern Senate: A New Democratic Second Chamber for Britain**, Colchester: Democratic Audit, 1999.

DERELİ, Esen: **Siyasal Yapım Sürecindeki Etkinlikleri Yönünden Yasama Meclisleri**, İstanbul, Der Yayınları, 1996.

DOEHRİNG, Karl: **Genel Devlet Kuramı, (Genel Kamu Hukuku)**, çev. Ahmet Mumcu, 2. baskı, İstanbul, İnkılap Yayınları, 2002.

DOĞAN, İlyas: **Alman ve Türk Yargısında Yürürlüğü Durdurma**, İstanbul, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Hukuk Müşavirliği Yayın No: 5, 1997.

DOWER, John - ROBINSON, Donald - SERAPHIM, Franziska: **Durable Democracy: Building the Japanese State**, Woodrow Wilson Center Asia Special Report, March 2003.

DUVERGER, Maurice: **Batı'nın İki Yüzü**, çev. Cem Eroğul- Fazıl Sağlam, Ankara, Doğan Yayınevi, 1977.

DUVERGER, Maurice: **Siyasal Rejimler**, çev. Teoman Tunçdoğan, İstanbul, Sosyal Yayınlar, 1986.

DUVERGER, Maurice: "A New Political System Model: Semi- Presidential Government", **Parliamentary versus Presidential Government**, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press USA, 1992.

ELAZAR, Daniel J.: **American Federalism**, New York: Harper & Row Publishers, 3rd Edition, 1984.

ELAZAR, Daniel J.: “International and Comparative Federalism”, **Political Science and Politics**, Vol. 26, No. 2, 1993.

ELAZAR, Daniel J.: **Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements**, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

ELGIE, Robert: “The Politics of Semi-Presidentialism”, **Semi-Presidentialism in Europe**, ed. Robert Elgie, Oxford: Oxford University Press, 1999.

ELLIOTT, Mark: “United Kingdom, Bicameralism, Sovereignty and the Unwritten Constitution”, **International Journal of Constitutional Law**, Volume 5, No. 2, April 2007.

EPSTEIN, Leon D.: “Parliamentary Government”, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, ed. David L. Sills, The Macmillan Company and The Free Press, Vol. 11, 1968.

ERDOĞAN, Mustafa: **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, 4. Baskı, Ankara, Liberte Yayınları, 2003.

ERDOĞAN, Mustafa: **Anayasa Hukukuna Giriş**, 1. Baskı, Ankara, Adres Yayınları, 2004.

ERDOĞAN, Mustafa: **Türkiye İçin Demokratikleşme ve Sivilleşme Perspektifi**, Birlik Vakfı, 20. Yıldönümü Toplantısında Sunulan Tebliğ, 2005.

ERDOĞAN, Mustafa: **Anayasal Demokrasi**, 7. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2005.

ERİM, Nihat: “Anayasa Meselelerimiz”, **Siyasal İlimler Mecmuası**, Sayı 199, 1947.

EROĞUL, Cem: **Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1974.

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

EROĞUL, Cem: “Çok Partili Düzenin Kuruluşu”, Der. Irvin Cemil Schick-Ertuğrul Ahmet Tonak, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, İstanbul, Belge Yayınları, 1990.

EROĞUL, Cem: **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, 5. Baskı, Kırılancık Yayınevi, 2006.

ESEN, Bülent Nuri: **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1970.

FARRELL, M. David: “Ireland: A Party System Transformed?”, **Changing Party Systems in Western Europe**, ed. David Broughton & Mark Donovan, London, Pinter Press, 1999.

FELDBRUGGE, Ferdinand J. M.: “Rus Anayasa Mahkemesi’nin Pekişmesi”, **Demokrasi ve Yargı Sempozyumu**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, ed. Ozan Ergül , 04-06 Ocak 2005.

FELD, Lars P. & VOIGT, Stefan: “Making Judges Independent: Some Proposals Regarding the Judiciary”, **CESifo Working Paper Series No: 1260**, 2004.

FERRARA, Federico: “Two in One: Party Competition in the Italian Single Ballot Mixed System”, **Electoral Studies**, Vol. 25, Issue. 2, 2006.

FINER, S. E - BOGDANOR, Vernon - RUDDEN, Bernard: **Comparing Constitutions**, New York, Oxford University Press, 1995.

FOSTER, Christopher: **British Government in Crisis**, Oxford: Hart Publishing, 2005.



FRIEDMAN, Lawrence M.: **American Law: An Introduction**, New York, Norton & Company Ltd, 1984.

FUKUMOTO, Kentaro: “Bicameralism in Japan: Are the Two Houses Really Different and Why?”, Prepared for the **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Boston, MA, USA, August 29 - September 1, 2002.

FURLONG, Paul: “Institutional Fragmentation in Parliamentary Control: The Italian Case”, **Journal of Legislative Studies**, Vol. 10, No. 2-3 (Summer- Autumn), 2004.

GAINES, Brian J. - GARETT, Geoffrey: “The Calculus of Dissent: Party Discipline in the British Labour Government, 1974-1979”, **Political Behaviour**, Vol. 15, No. 2, 1993.

GALLAGHER, Michael: “Parliament”, **Politics in the Republic of Ireland**, ed. John Coaklet & Michael Gallagher, 4th Edition, PSAI Press, 2005.

GARLICKI, Lezsek Lech: “The Presidency in the New Polish Constitution”, **East European Constitutional Review**, Vol. 6 No: 2-3, 1997.

GELARD, Partice: “Second Chambers in Europe: Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?”, **A Report for European Commission for Democracy Through Law**, Strasburg, 26 November 2006.

GIBBONS, John: **Spanish Politics Today**, Manchester: Manchester University Press, 1999.

GİRİTLİ, İsmet: “Tek Meclis mi, Çift Meclis mi?”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, Sayı 272, 1953.

GORDON, Strathearn: **The British Government**, New York: Oxford University Press, 1952.

GORDON, Scott: **Controlling The State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today**, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 1999.

GÖNENÇ, Levent: "Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği", **Güncel Hukuk**, Ağustos 2007.

GÖREN, Zafer: "Anayasa Mahkemesi'ne Kişisel Başvuru (Anayasa Şikayeti)", **Anayasa Yargısı 11**, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1995.

GÖZE, Ayferi: **Korporatif Devlet**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1968.

GÖZE, Ayferi: **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, İstanbul, Beta Yayınları, 1995.

GÖZLER, Kemal: "Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi" **AÜSBF Dergisi**, Cilt 56, No. 3, Temmuz-Eylül 2001.

GÖZLER, Kemal: "Anayasa Yargısının Meşruluğu Sorunu", **AÜSBF Dergisi**, C. 61, S. 3, Temmuz-Eylül 2006.

GÖZTEPE, Ece : **Anayasa Şikayeti**, Ankara, AÜHF Yayınları, 1998.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref - SEZGİN, Zekai: **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1957.

GUIBERNAU, Montserrat: "Spain: Catalonia and Basque Country", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 53, No. 1, 2000.

HAGUE, R.- HARROP, M.- BRESLIN, S.: **Comparative Government and Politics**, London: Macmillan Press , 4th Edition, 1998.

HAKAN, Pekcanitez: "Mukayeseli Hukukta Medeni Yargıda Verilen Kararlara Karşı Anayasa Şikayeti", **Anayasa Yargısı 12**, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1995.

HAMILTON, Alexander - MADISON James – JAY, John: **The Federalist Papers**, ed. Clinton Rossiter, Penguin Press, New York, 2003.

HAMILTON, Dagmar S: "The Nixon Impeachment and Abuse of Presidential Power", **Watergate and Afterward: The Legacy of Richard M. Nixon**, ed. Leon Friedman & William F. Levantrosser, Westport, Conn: Greenwood Press, 1992.

HAZELL, Robert - RUSSELL, Meg - SEYD, Ben - SINCLAIR, David: "The British Constitution in 1998-99: The Continuing Revolution", **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 53, No. 1, 2000.

HAZELL, Robert: "The Devolution Settlement in Scotland, Wales and Northern Ireland", **The State and the Nations: The First Year of Devolution in the United Kingdom**, ed. Robert Hazell, Thorverton: Imprint Academic, 2000.

HELDT, Eugenia da Conceição: "France: The Importance of the Electoral Cycle", ed. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze, **The Handbook of West European Pension Politics**, Oxford: Oxford University Press, 2007.

HEYWOOD, Andrew: **Politics**, Second Edition, New York: Palgrave Foundations, 2002.

HINE, David: **Governing Italy**, Oxford: Clarendon Press, 1993.

HOGAN, Gerard: "The Cabinet Confidentiality Case of 1992", **Irish Political Studies**, Vol. 8, 1993.

HOGAN, G.- WHITE, G. - KELLY, J. M.: **The Irish Constitution**, Lexis Nexis Butterworths, 2003.

HOPKINSON, Nicholas: **Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model ?**, Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2001.

HUDA, K. M. Nurul: "The State of Parliamentary Democracy: Worldwide Reflections", **Asian Affairs**, Vol. 27, No. 1, January- March 2005.

HUSKEY, Eugene: **Presidential Power in Russia**, Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1999.

HYDE, Matthew: “Putin’s Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia”, **Europe-Asia Studies**, Vol. 53, No. 5, 2001.

İBA, Şeref: **Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, 1. Basım, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997.

İBA, Şeref: “TBMM’nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt 59, Sayı 3, 2004.

İBA, Şeref: **Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 soruda)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

İBA, Şeref: **Osmanlı’dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, Ankara, TBMM Basımevi Müdürlüğü, 2007.

İNCE, Macit: “İkinci Meclis”, **Forum Dergisi**, Sayı 159, 1960.

INOUE, Kyoko: **MacArthur’s Japanese Constitution: A Linguistic and Cultural Study of its Making**, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

INTER PARLIAMENTARY UNION: **Parliaments of the World: A Comparative Reference**, Compendium, New York: Facts on File Publications, 1986.

İSLAM, Nadir Latif: **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı**, Ankara, 1966.

JAMES, Philip S.: **Introduction to English Law**, 12th Edition, London: Butterworths & Co Publishers, 1989.

JAMES, Peter: “The Federal Framework”, **Modern Germany: Politics, Society and Culture**, ed. Peter James, London: Routledge, 1998.

JUDGE, David: “Whatever Happened to Parliamentary Democracy in the United Kingdom?”, **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 57, No. 3, 2004.

KABASAKAL, Mehmet: **Türkiye’de Siyasal Parti Örgütlenmesi (1908-1960)**, 1. Basım, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1991.

KABOĞLU, İbrahim Ö.: “2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal–Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt No. 19, Ankara, 2002.

KAHN, Jeffrey: **Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia**, New York, Oxford: Oxford University Press, 2002.

KALAYCIOĞLU, Ersin: “The Grand National Assembly of the Post 1983 Multi– Party Era” **Perspectives on Democracy in Turkey**, Ankara, Turkish Political Science Association, 1988.

KALAYCIOĞLU, Ersin: “27 Mayıs 1960 İhtilaline Giden Yol: Nedenler ve Açıklamalar”, **27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, ed. Suna Kili, İstanbul, Boyut Yayın Grubu, 1998.

KAPANİ, Münci: **Politika Bilimine Giriş**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 11. Baskı, 1999.

KAPANİ, Münci: **Kamu Hürriyetleri**, 6. Baskı, Ankara, AÜHF Yayınları: No: 453, 1981.

KAPICI, Ferhat: **Meclis Soruşturması**, Ankara, Vedat Kitapçılık-Hukuk Yayınları, 2001.

KARADAYI, İsmet: “Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis”, **Adalet Dergisi**, Sayı 8, 1960.

KARAL, Enver Ziya: **Osmanlı Tarihi**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt V, 1994.

KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer: **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara, AÜHF Yayınları, 1965.

KATYAL, Neal Kumar: "Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from within", **The Yale Law Journal**, Vol. 115, No. 9, September 2006.

KNAPP, Andrew - WRIGHT, Vincent: **The Government and Politics of France**, London & New York: Routledge Publishers, 5th Edition, 2006.

KOMMERS, Donald P.: **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany**, 2nd Edition, Durham: Duke University Press, 1997.

KOMMERS, Donald P.: "An Introduction to the Federal Constitutional Court", **German Law Journal**, Vol. 2, No. 9, June 2001.

KOPECKY, Petr: "Structures of Representation", **Developments in Central and East European Politics 4**, ed. Stephen White, Judy Batt & Paul G. Lewis, Duke University Press, 2007.

KÖKER, Levent "Seçim Sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk- Demokratik Meşruluk Açısından Bir Değerlendirme", **Anayasa Yargısı Dergisi**, S. 23, 2006.

KRUMAN, Marc W.: **Between Authority & Liberty**, London, The University of North Carolina Press, 1997.

KUBALI, Hüseyin Nail: **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, İstanbul, 1960.

KUBALI, Hüseyin Nail: **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, Kutulmuş Matbaası, 1971.

KUZU, Burhan: "Nasıl Bir Seçim Sistemi: Siyasi Parti Görüşleri AKP", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı 23, 2006.

KÜÇÜKA, Vural: "Anayasa Anketi ve Aydınlarımız- Prof. Dr. Abdülhak Kemal Yörük Ne Diyor?" , **Siyasal İlimler Mecmuası**, Sayı 265, 1953.

KÜÇÜKA, Vural: “Anayasa Anketi ve Aydınlarımız- Prof. Dr. Hüseyin Nail Kubalı Ne Diyor?”, **Siyasal İlimler Mecmuası**, Sayı 266, 1953.

KYMLICA, Will: “Multicultural Citizenship”, **The Citizenship Debates: A Reader**, ed. Gershon Shafir, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.

LAGROD, Georges: “Parlamentar Usulün Bazı Yönleri, Fransa'da İtalya'da ve Federal Almanya'da”, çev. Bahri Savcı, Ankara, **Sbfd**, C. IX, S. 2, 1954.

LAUNDY, Philip: **Parliaments In the Modern World- Inter Parliamentary Union**, Vermont, Dartmouth Publishing, 1989.

LAWRENCE, W. Beer: “Japan (1947): Forty Years of the Post-war Constitution”, **Constitutions in Democratic Politics**, ed. Vernon Bogdanor, Aldershot, 1988.

LEHMBRUCH, Gerhard: “Constitution Making in Young and Aging Federal Systems”, **Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change**, ed. Keith G. Banting & Richard Simeon, Toronto: University of Toronto Press, 1985.

LIJPHART, Arend: **Parliamentary Versus Presidential Government**, New York: Oxford University Press, 1992.

LIJPHART, Arend: “Constitutional Design for Divided Societies”, **Journal of Democracy**, Vol. 15, No. 2, April 2004.

LIJPHART, Arend: **Demokrasi Motifleri**, çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun, İstanbul, Salyangoz Yayınları, 2006.

LIJPHART, Arend: **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, tarihsiz.

LIPSET, Seymour Martin: **The First Nation**, New York: Basic Books, 1963.

LIPSON, Leslie: **Demokratik Uygarlık**, Çevirenler: Haldun Gülalp- Türker Alkan, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları: 264, Sosyal ve Felsefi Eserler Dizisi: 25, 1984.

LLORENTE, Francisco Rubio: “Constitutional Review and Legislation in Spain”, **Constitutional Review and Legislation An International Comparison**, ed. Christine Landfried, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden, 1988.

LOEWENBERG Gerhard - PATTERSON C. Samuel: **Comparing Legislatures**, USA, The Little Brown Series in Comparative Politics, 1979.

MAEDA, Hideaki: **The Diet and the Political Reform**, Tokyo: Shougakukan, 2001.

MAGALONI, Beatriz: “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, **Democratic Accountability in Latin America**, ed. Scott Mainwaring & Christopher Welna, Oxford University Press, 2003.

MAGONE, Jose M.: **Contemporary Spanish Politics**, London: Routledge, 2004.

McWHINNEY, Edward: **Constitution- Making: Principles, Process, Practice**, Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1981.

MICELI, Vincenzo: **Modern Parlamentolar**, çev. Atif Akgüç, Ankara, Ulus Basımevi, 1946.

MOORE, Ray A. - ROBINSON, Donald R.: **Partners for Democracy: Crafting the New Japanese State Under MacArthur**, New York: Oxford Press, 2002.

MORILL, Richard: “A Geographer’s Perspective”, **Political Gerrymandering and the Courts**, ed. Bernard Grofman, New York: Agathon Press, 1990.



MORIN, Edgar - NAİR, Sami: **Bir Uygarlık Siyaseti**, çev. Sinan K m, İstanbul, Om Yayınları, 2000.

MORISON, Herbert: **Government and Parliament**, Third Edition, London: Oxford University Press, 1964.

MUMCU, Ahmet: **Divan-ı Hümayun**, Ankara, 1976.

MURPHY, Mary C.: “Reform of Dail Eireann: The Dynamics of Parliamentary Change”, **Parliamentary Affairs**, Vol. 59, No. 3, 2006.

MYNTZ, Renate :“Multi-Level Governence: German Federalism and the European Union”, **Governing Beyond the Nation State: Global Public Policy, Regionalism or Going Local?**, ed. Carl Lankowski, American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University, AICGS Research Report No. 11, 1999.

NALBANT, Atilla: ** niter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 1. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık, 1997.

NARDINI, William J.: “Passive Activism and the Limits of Judicial Self-Restraint: Lessons for America from the Italian Constitutional Court”, **Seton Hall Law Review**, Vol. 30, No. 1, 1999-2000.

NEARY, Ian: “Parliamentary Democracy in Japan”, **Parliamentary Affairs: A journal of Comparative Politics**, ed. F. F. Ridley, Vol. 57, No. 3, 2004.

NEWTON, Michael T. - DONAGHY, Peter J.: **Institutions of Modern Spain: A Political and Economic Guide**, New York: Cambridge University Press, 1997.

NEZİROĞLU, İrfan: “İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları”, **Yasama Dergisi**, Sayı 1, Nisan- Mayıs- Haziran 2006.

NORRIS, Pippa : “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, **International Political Science Review**, Vol. 18, No. 3, 1997.

OKANDAN, Recai G. : **Amme Hukukumuzun Anahatları ( Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi), Birinci Kitap, Osmanlı Devleti'nin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar**, İstanbul, İÜHF Yayınları No: 363, 1971.

ONAR, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt III, 3. baskı, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966.

ONAR, Erdal: **Meclis Araştırması**, Ankara, AÜHF Yayınları No. 419, 1977.

ONAR, Erdal: “1982 Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hükümeti Denetleme İşlevi”, **6. Milli Egemenlik Sempozyumu**, Ankara, TBMM ve Milli Egemenlik, TBMM Kültür-Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No. 47, 1990.

ONAR, Erdal: **1982 Anayasası'nda Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, AÜHF Yayınları, 1993.

ONAR, Erdal: **İsrail'in Kendine Özgü Bir Hükümet Sistemi'nden Eksenine Geri Dönüşü**, Ankara, AÜHF Yayınları, 2003.

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

ONAR, Erdal: “Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı- Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?”, Başkanlık Sistemi İçinde, Ankara, **Türkiye Barolar Birliği Yayını**, Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül, 2005.

O'NEILL, Michael: “Great Britain: From Dicey to Devolution”, **Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics**, Vol. 53, No. 1, 2000.

ÖDEN, Merih: **Türk Anayasa Hukukunda Siyasi Partilerin Anayasaya Aykırı Eylemleri Nedeniyle Kapatılmaları**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2003.

ÖDER, Bertil Emrah: **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, Birinci Baskı, 2004.

ÖRGÜN, Faruk: **Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi**, İstanbul, Bilge Yayınları, 1999.

ÖZBUDUN, Ergun: **Parlamente Rejiminde Parlamente'nun Hükümeti Murakabe Vasatıları**, Ankara, AÜHF Yayını, 1962.

ÖZBUDUN, Ergun: **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini**, Ankara, AÜHF Yayınları, 1968.

ÖZBUDUN, Ergun: **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.

ÖZBUDUN, Ergun: "Seçim Sistemleri ve Türkiye", **AÜHF Dergisi**, Cilt: 44, Sayı: 1-4, 1995

ÖZBUDUN, Ergun: **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000.

ÖZBUDUN, Ergun: "Anayasa Yargısı ve Demokratik Meşruluk Sorunu", **Demokrasi ve Yargı Sempozyumu**, Ankara, TBB Yayınları, 04-06 Ocak 2005.

ÖZÇELİK, Selçuk: "Sened- İttifak", **İÜHF**, Cilt XXIV, No. 1-4, 1958.

ÖZTÜRK, Kazım: **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Temel Metinler**, C: I, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966.

ÖZTÜRK, Kazım: **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası C.II** (madde 1-75), Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966.

ÖZTÜRK, Kazım: **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Temel Metinler**, C.III (madde 76-157), Ankara, 1966.

ÖZTÜRK, Kazım: “İkinci Meclis”, **Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu**, Ankara, TESAV Yayınları, 11-12 Şubat 2000.

PANTÜL, Mehmet - YALÇIN, Bekir Sıtkı: **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Birinci Basım, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982.

PASQUINO, Gianfranco: “The Italian Senate”, **Journal of Legislative Studies**, Vol. 8, No. 3, 2002.

PASQUINO, Gianfranco: “Italy: A Democratic Regime in Transition”, **Political Institutions in Europe**, 2nd Edition, London: Roudledge, 2002.

PASQUINO, Pasquale: “One and Three: Separation of Powers and the Independence of the Judiciary in the Italian Constitution”, **Constitutional Culture and Democratic Rule**, ed. John Ferejohn, Jack N. Rakove & Jonathan Riley, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PATTERSON, Samuel C. - MUGHAN, Anthony: “Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, **Second Chambers**, ed. Donald Shell & Nicholas D.J. Baldwin, London: Frank Cass Publishers, 2001.

PATTERSON, C. Samuel - MUGHAN, Anthony: “Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 7, No. 1, 2001.

PATZELT, Werner: “The Very Federal House: The German Bundesrat”, **Senates: Bicameralism in the Contemporary World**, ed. Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, Columbus, OH: Ohio State University Press, 1999.

PHILIPPE, Xavier: “France: The Amendment of the French Constitution on the Decentralized Organization of the Republic”, **International Journal of Constitutional Law**, Vol. 2, No. 4, 2004.

POCKLINGTON, T.C.: **Representative Democracy: An Introduction to Politics and Government**, Canada, Harcourt Brace, 1994.

POSNER, Richard A.: **An Affair of State: The Investigation, Impeachment and Trial of President Clinton**, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1999.

PREECE, Alun A.: "Bicameralism At The End Of The Second Millenium", **University of Queensland Law Journal**, 21. Vol. Queensland L. J, 2000-2001.

REMINGTON, Thomas F.: "Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000", **Europe-Asia Studies**, Vol. 55, No. 5, 2003.

REYNOLDS, Andrew: **The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy**, New York: Oxford University Press, 2002.

RIKER, W.H.: "The Justification of Bicameralism", **International Political Science Review** Vol. 13 No: 1, 1992.

ROLLER, Elisa: "Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?", **West European Politics**, Vol. 25, No. 4, 2002.

ROSENFELD, Michel: "The European Convention and Constitution Making in Philadelphia", **International Journal of Constitutional Law**, Vol. 1, No. 2, 2003.

ROSS, Edmund G.: **History of the Impeachment of Andrew Johnson**, Whitefish, Mont.: Kessinger Publications, 2004.

RUSSELL, Meg: **Reforming The House of Lords- Lessons From Overseas**, New York: Oxford University Press, 2000.

RUSSELL, Meg: “Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguard”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 7 No. 1, 2001.

RUSSELL, Meg: “What Are Second Chambers For?”, **Parliamentary Affairs Journal**, Vol. 54, No. 3, 2001.

SABUNCU, Yavuz: “Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 23, 2006.

SARICA, Murat: **Fransa ve İngiltere’de Emredici Vekaletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş**, İstanbul, İÜHF Yayınları No: 1439, 1969.

SARTORI, Giovanni: **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997

SAVCI, Bahri: **Yeni Fransız Anayasası Üzerine Bir Seminer**, Ankara, SBF Yayınları No: 108-90, 1960.

SAVCI, Bahri: “Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı Seçimleri Üzerindeki Anlaşmazlıklar” **AÜSBF Dergisi**, C. XVII, Sayı 3 – 4, 1962.

SCHICK, Rupert - ZEH, Wolfgang: **The German Bundestag: Functions and Procedures**, Rheinbreitbach, 1997.

SCOTT, Derek J. R.: “Producers’ Representation in Yugoslavia”, **Political Studies**, Vol. 2, Issue: 3, 1954.

SHAW, Malcolm: “Conclusions”, **Committees in Legislatures**, ed. J.D Lees & M. Shaw, Oxford: Martin Robertson, 1979.

SHELL, Donald R.: “Second Chambers”, **World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**, ed. G. Thomas Kurian, Congressional Quarterly, Washington DC, 1998.

SHUGART, Matthew S. - CAREY, John M.: **Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics**, New York: Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, S. Matthew: “of Presidents and Parliaments”, **East European Constitutional Review**, Volume 2, No. 1, 1993.

SCHULZE, Isabelle - JOCHEM, Sven: “Germany: Beyond Policy Gridlock”, **The Handbook of West European Pension Politics**, ed. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze, 2nd Edition, Oxford, New York: Oxford University Press, 2007.

SCHWARTZ, Herman: “Surprising Success: The New Eastern European Constitutional Courts”, **The Self- Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, ed. Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc F. Plattner, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMIDT, Manfred G.: “Germany: The Grand Coalition State”, **Political Institutions in Europe**, ed. Josep M. Colomer, 2nd Edition, London: Routledge, 2002.

Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü: **SBF İdari İlimler Enstitüsü’nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkında Görüşü**, Ankara, AÜSBF Yayını: 116-98, 1960.

Siyasi İlimler Türk Derneği: “Kanun-i Esasi’nin 100. Yıl Sempozyumu (9-11 Nisan 1976)”, **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı (1876- 1976)**, Ankara, SİTD Yayını, 1976.

SOYSAL, Mümtaz: **Dinamik Anayasa Anlayışı: Anayasa Diyalektiği Üzerine Bir Deneme**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1969.

SOYSAL, Mümtaz: **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1974.

SOYSAL, Mümtaz: **100 Soruda Anayasa’nın Anlamı**; Ek 1982 Anayasası, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1987.

SPAETH, Harold J. - SMITH, Edward Conrad: **The Constitution of the United States**, New York: Harper Collins Publisher, 13th Edition, 1991.

SPITZER, Robert J.: **The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency**, Albany, New York: State University of New York Press, 1988.

SWEET, Alec Stone: **Governing with Judges: Constitutional Politics In Europe**, Oxford: Oxford University Press, 2000.

TANİLLİ, Server: **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1976.

TANÖR, Bülent - YÜZBAŞIOĞLU, Nemci: **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2004.

TANÖR, Bülent: **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980**, 3. Baskı, İstanbul, Afa Yayınları, 1996.

TEZİÇ, Erdoğan: **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1972.

TEZİÇ, Erdoğan: **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları 2004.

THAMES, Frank C.: “Legislative Voting Behaviour in the Russian Duma: Understanding the Effect of Mandate”, **Europe-Asia Studies**, Vol. 53, No.6, 2001.

THIEBAULT, Jean Louis: “France: Delegation and Accountability in the Fifth Republic”, **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, ed. Kaare Strom, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman, Oxford: Oxford University Press, 2003.

TOURAINÉ, Alain : **Modernliğin Eleştirisi**, çev. H. Tufan, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1994.



TRANTAS, Georgios: “Comparing Legislative Instruments Across Nations”, **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, ed. Herbert Döring, New York: St. Martin’s Press, 1995.

TSEBELIS, George – MONEY, Jeanette: **Bicameralism**, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

TUNAYA, Tarık Zafer: **Türkiye’de Siyasi Partiler**, İstanbul, Doğan Kardeş Yayınları, 1952.

TUNCER, Erol: “Türkiye’de Seçim Uygulamaları/ Sorunları Işığında Temsilde Adalet- Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı 23, 2006.

TUNÇ, Hasan: “Anayasa Değişikliği ve Türk Seçim Sistemi”, **Türk Hukuk Enstitüsü Dergisi**, S. 1, 1995.

TURAN İlter: “Stages of Political Development in the Turkish Republic”, **Perspectives on Democracy in Turkey**, Contributors; Ergun Özbudun, ed. Üstün Ergüder & Ersin Kalaycıoğlu, Ankara, Turkish Political Science Association, 1988.

TUREK, Andrew: “Ladies For Life or Who Sits Where?” **Cambridge Law Journal** Vol. 49, No. 2, 1990.

TÜLEN, Hikmet: **Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması**, Konya, Mimoza Yayınları, 1999.

TÜRK, Hikmet Sami: **Daha İyi Bir Anayasa İçin**, Ankara, Tesav Yayınları No. 25, 2003.

TÜRK, Hikmet Sami: “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı 23, 2006.

UNAT, Nermin Abadan: “1960 SBF Anayasa Seminerinde Beliren Esas Düşünceler”, **AÜSBF Dergisi**, C. XVII, S. 2, 1962.

USIA (Amerika Birleşik Devletleri Haber ve Kültür Merkezi) Kitapçığı: **Demokrasi Nedir?**, çev. Levent Köker, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1992.

UYGUN, Oktay: “Ulusüstü Siyasal Birlikler ve Küreselleşme”, **Küreselleşme ve Ulus Devlet** içinde, ed. Meryem Koray, İstanbul, Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, 2001.

UYGUN, Oktay: **Federal Devlet Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, 3. baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2007.

VERNON, Malfred: **Devlet Sistemleri- Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş**, çev. Mümtaz Soysal, Ankara, Sevinç Basımevi, 1961.

VERZICHELLI, Luca: “Italy: Delegation and Accountability in a Changing Parliamentary Democracy”, **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, ed. Kaare Strom, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman, Oxford: Oxford University Press, 2003.

Von BEYME, Klaus: **Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999**, Great Britain: Macmillan Press, 2000.

WEIR, Stuart - BEETHAM, David: **Political Power and Democratic Control in Britain: The Democratic Audit of the United Kingdom**, London: Routledge, 1999.

WELLINGTON, Harry H.: **Interpreting the Constitution**, New Haven: Yale University Press, 1990.

WHEARE, K.C.: **Legislatures**, New York: Oxford University Press, 1963.

WYRZKOWSKI, Miroslaw - CIELEN, Agnieszka : ”Presidential Elements in Government Poland Semi- Presidentialism or Rationalised Parliamentarianism?”, **European Constitutional Law Review**, Vol. 2, 2006.

YAVAŞGEL, Emine: **Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Durum-Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından**, Ankara, Nobel Yayınları, Aralık 2004.

YAZICI, Serap: **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: "Siyasal Sistemler", **Türkiye Barolar Birliği; Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara, 9-13 Ocak 2001.

ZABUNOĞLU, Yahya Kazım: **Devlet Kudretinin Sınırlandırılması**, Ankara, AÜHF Yayınları: 185, 1963.

## II. ELEKTRONİK KAYNAKLAR

<http://www.tbmm.gov.tr> (Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmi İnternet Sayfası).

<http://www.tbmm.gov.tr/biyog/cumsenbs.htm> (Cumhuriyet Senatosu Başkanları)

<http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm> (1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası).

<http://www.belgenet.com/arsiv/anayasa/1876.html> (1876 Kanun-u Esasi)

[http://www.haber7.com/haber.php?haber\\_id=268304](http://www.haber7.com/haber.php?haber_id=268304) (Prof. Dr. Ergun Özbudun Başkanlığı'nda Hazırlanan Yeni Anayasa Taslağı).

[http://www.servat.unibe.ch/law/icl/us00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/us00000_.html) (Amerikan Anayasası).

[http://www.servat.unibe.ch/law/icl/ei00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/ei00000_.html) (İrlanda Anayasası).

<http://en.wikipedia.org/wiki/Ireland> (İrlanda ile İlgili genel bilgiler).

[http://www.servat.unibe.ch/law/icl/pl00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/pl00000_.html) (Polonya Anayasası).

[http://www.servat.unibe.ch/law/icl/it00t\\_\\_\\_\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/it00t____.html) (İtalya Anayasası).

[http://www.senado.es/constitu\\_i/index.html](http://www.senado.es/constitu_i/index.html) (**İspanyol Anayasası**).

[http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/parliament/function/legal/germanbasiclaw.pdf](http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/function/legal/germanbasiclaw.pdf)  
(**Alman Anayasası**).

[http://www.servat.unibe.ch/law/icl/ja00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/ja00000_.html) (**Japon Anayasası**).

[http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2\\_2&par1=3#t3c2s0a95](http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c2s0a95) (**Romanya Anayasası**).

<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#TITLE%20XVI> (**Fransa Anayasası**)

[http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp#chap\\_10](http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp#chap_10) (**Rules of Procedure of the National Assembly**)

<http://www.camera.it/organiparlamentarism/10085/242/6083/documentotesto.asp>,  
(**Italian Camera dei Deputati Commissioni Permanenti**).

<http://www.senato.it/english/business/28031/genpagina.htm>(**Italian Senate Bodies**)

<http://www.senato.it/english/business/28033/28039/genpagina.htm> (**Italian Senate Composition**).

<http://www.amfiteatar.org/content/view/169/43/lang,en/> (Dragan Popovic, “**Political System of Yugoslavia Under Tito**”)

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization.html>  
(**The Task, Procedures and Organisation of the German Federal Constitutional Court**)

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm>  
(**German Federal Constitutional Court Act**)

<http://english.hanban.edu.cn/english/international/241686.htm> (Xinhua News Agency, **“Italy’s Electoral System Cripples Government Stability”**, 01.02.2008)

[http://www.economist.com/displayStory.cfm?story\\_id=10608386](http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=10608386), (The Economist, **“Italy’s Government: Unsteady as She Goes”**, 31.01.2008).

[http://www.kafkasyaforumu.org/makaleler\\_brokenpendulum.htm](http://www.kafkasyaforumu.org/makaleler_brokenpendulum.htm), (Nikolai Petrov, **“Bozuk Sarkaç: Putin Yönetimi Altında Yeniden Merkezileştirme”**, çev. Can Kesgin, 2000)

[www.yasayanayasa.ankara.edu.tr](http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr) (Levent Gönenç, Ozan Ergül, **“1982 Anayasası’na Göre Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı”** Analizler Bölümü).

<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/ydonum/Kur44.htm> (Tülay Tuğcu’nun Anayasa Mahkemesi’nin 44. Yıldönümü Münasebetiyle Yaptığı Açılış Konuşması).

[http://www.belgenet.com/2004/Sezer\\_31.12.04.html](http://www.belgenet.com/2004/Sezer_31.12.04.html) (Ahmet Necdet Sezer’in Yeni Yıl Mesajı, 31.12.2004).

<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=75324> (**“Dava Trafiği Bumin’i Bunalttı”**, Radikal Gazetesi, 16.05.2003).

<http://www.milliyet.com.tr/2007/10/22/pazar/yazortay.html> (İlber Ortaylı, **“1924’ten 1961’e Anayasa Serüvenimiz”**, Milliyet Gazetesi, 22.10.2007).

<http://www.zaman.com.tr/webapp-tr/yazar.do?yazino=273871> (Fikret Ertan, **“İtalyan Seçimleri”**, Zaman Gazetesi, 08-04.2006).

<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=127> (**How Parliament of Romania Works?**, 07.06.2008).

<http://www.turksam.net/tr/a1305.html> (Gözde Kılıç Yaşın, **“Romanya’da Basescu Krizi: Sistemi Tıkayan Yarı Başkanlık”**, 11.06.2007).

<http://www.nineoclock.ro/index.php> (Lavinia Seban, **“President Gives Up Resignation”**, 04.22.2007).

<http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/04/F0E882A3-CDB4-40EF-B829112E105418E1.html> (Eugen Tomiuc, **“Romanian Parliament Suspends President”**, 19.04.2007).

<http://www.nineoclock.ro/index.php> (Mircea Dutu, **“Do We Need Parliament Restructuring?”**, 27.09.2005).

<http://www.nineoclock.ro/index.php> (Raluca Patru, **“Liberals Against Bicameral Parliament, PSD Divided”**, 10.20.2005).

<http://www.nineoclock.ro/index.php> (Gabriela Bogdan, **“Romania Will Need a Unicameral Parliament After Accession to EU”**, 09.15.2005).

<http://www.royal.gov.uk/output/Page5278.asp> (**Queen and Government of United Kingdom**)

<http://www.royal.gov.uk/output/Page4676.asp> (**Queen and State of United Kingdom**)

<http://www.parliament.uk/about/how/laws/stages.cfm> (**Bill Stages/ United Kingdom Parliament**)

<http://www.parliament.uk/about/how/committees.cfm> (**Committees in the United Kingdom Parliament**)

[http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill\\_of\\_rights\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html) (**Bill of Rights**)

[http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_amendments\\_11-27.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_amendments_11-27.html) (**Constitution of the United States: Amendments 11-27**).

[http://www.allacademic.com/meta/p85957\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p85957_index.html) (Brian Frederick, **“Frozen at 435: The Size of the United States House of Representatives and the Impact upon Legislative Representation.”**, 07.04.2005).

<http://www.house.gov/house/CommitteeWWW.shtml> (**Committee Offices in the House of Representatives**)

[http://www.allacademic.com/meta/p211380\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p211380_index.html) (Jeffrey Peake, Glen Krutz & Walt Jatkowski, "**The Forgotten House? Treaties, Executive Agreements, and the Role of the U.S. House of Representatives**" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago)

[http://www.allacademic.com/meta/p151867\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p151867_index.html) (Randall Smith, "**Who's Got the Power? Evasive Presidents With Executive Agreements vs. Congress With the Purse and Approval**" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA).

[http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/1/4/0/5/7/pages140574/p140574-29.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/4/0/5/7/pages140574/p140574-29.php) (De Andrea L. Johnson, "**Le Senat: Une Institution Meconue Et Mal Aimee**", çev. Esra İlkay Keloğlu İşler, 02.06.2005)

<http://www.ysk.gov.tr/ysk/index.html> ( "**2007 Anayasa Değişikliği Halkoylaması Kesin Sonuçlarının İlan Edilmesine İlişkin Yüksek Seçim Kurulu Kararı**", Yüksek Seçim Kurulu Resmi İnternet Sayfası).

<http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=Detay&ArticleID=882131&Date=08.06.2008&CategoryID=78> ("**Toptan'ın Önerisi Yeni Anayasa ve Çift Parlamento**", Radikal Gazetesi, 08.06.2008).

<http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=Detay&ArticleID=882218&Date=08.06.2008&CategoryID=78> ("**Hukukçular: Senato'yu Tartışmanın Zamanı Değil**", Radikal Gazetesi, 08.06.2008).

<http://www.guardianturk.com/news/130/ARTICLE/3603/2008-06-07.html> ("**Toptan'dan Senato Önerisi: Türkiye Yeni Anayasa ile Senato'yu da Tartışmalı**", Guardianturk, 07.06.2008).

### III. DİĞER KAYNAKLAR

Adalet Partisi Genel Merkezi Neşriyatı No: 11, "Anayasamızı Kimlere Karşı Savunuyoruz?", **Davamız**, Ankara, Gürsoy Basımevi, 1965.

**Anayasa Komisyonunun Anketi**, İstanbul, 1960.

**Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, (Çeşitli Sayılar).

BİNGÖL, Yılmaz : “İstikar” Değil, “Konsensus”, **Radikal Gazetesi**, 01.01.2006.

**Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, (Çeşitli Ciltler).

**Cumhuriyet Halk Partisi'nin Anayasa Komisyonu'nun Anketine Cevabı**, Ankara, Cumhuriyet Halk Partisi Araştırma ve Yayın Bürosu Yayınları No: 15, 1960.

**Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü**, Ankara, TBMM Basımevi, 5 Haziran 1977.

**Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, (Çeşitli Ciltler).

**Danıştay DDK**, 3/71970 gün ve E.1970/389, K.1970/442 Sayılı Kararı.

DEMİREL, Süleyman: “Başbakanlık Sistemi Tartışılmalı”, **Radikal Gazetesi**, 28 Mayıs 2003.

FITZGERALD, G.: “When the Tame Pussy-Cat Seanad Grew Some Claws”, **Irish Times**, 20 .05.1995

Forum of World Senates, **Le Bicamerisme, une idee d'avenir**, Paris, Publications du Senat, 2000.

**Gerekçeli Anayasa Önerisi**, Ankara, AÜSBF Yayınları : 497, 1982.  
Türkiye Barolar Birliği: **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Metin, 4. Baskı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 131, 2007.

Government of Ireland, **The All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, Second Progress Report: Seanad Eireann**, Dublin, 1997.



**Hürriyet Partisi Ananizamesi ve Programı**, Ankara, Örnek Matbaası, 1956.

**Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, (Çeşitli Ciltler).

**Millet Meclisi İÇtüzüğü**, 2. Baskı, Ankara, TBMM Basımevi, 5 Mart 1973.

**Resmi Gazete**, (Çeşitli Sayılar).

Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, **S.B.F. İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü**, Ankara, AÜSBF Yayını : 116 – 98, 1960.

TAYYAR, Şamil: “Senatolu Meclis Sistemine Dönüş”, **Sabah Gazetesi**, 25.08.2003.

**TBMM Birleşik Toplantısı İÇtüzüğü**, Ankara, TBMM Basımevi, 5 Haziran 1977.

**TBMM Tutanak Dergisi**, (Çeşitli Ciltler).

TC Devlet İstatistik Enstitüsü: **Milletvekili ve Senato Üyesi Seçim Sonuçları**, Yayın No: 34, 15.10.1961.

**Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, (Çeşitli Ciltler).

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının Kapatma İstemli AKP İddianamesi: Ankara Barosu Dergisi Yayın Kurulu, **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara, Yıl:65, Sayı:4, Güz 2007.



