

# YASA YAPIMINDA BİR ALTERNATİF: ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

## AN ALTERNATIVE TO MAKING LAW: BICAMERALISM

Oğuz Kaan DOĞAN\*

**Özet:** Yasama meclislerinin temel görevi yasa yapmaktır. Ancak tarihi süreçte yürütme organı, yasa yapımında daha etkin bir konuma gelmiştir. Hükümetin ihtiyaçları ve siyasî programına göre çıkarılan yasalar nedeniyle bir yasa enflasyonu yaşanmaktadır. Yasalar acele ve özensiz olarak düzenlenmekte, hükümetin çoğunluğa sahip olduğu meclislerden kolayca geçmektedir. Çift meclis sistemi bu sorunların çözümü için önemli bir alternatiftir. Türkiye’de iki dönem denenmiş çift meclis sistemi bugün gelişmiş demokrasilerde önemli bir yer kurumdur. Gerek daha iyi bir temsili sağlanması, gerekse yasa yapımının daha kaliteli olması amacıyla çift meclis sistemi hâlâ önemli alternatif konumundadır.

**Anahtar Sözcükler:** Yasama organı, çift meclis sistemi, yasa yapımı, temsil

**Abstract:** The main task of the legislative assemblies to make laws. However, the executive body in the historical process has become more active in making laws. Due to the government’s needs and laws enacted by its political program, there is a law inflation. The law is regulated too quickly without considerable thought on how it may impact existing laws; the laws are easily passed in parliamentary systems which government has a majority in the assembly members.

Bicameral parliamentary system is an important alternative solution for these problems. Bicameral system which was tried in Turkey for two terms is an important institution in the advanced democracies today. To have a better law-making and to provide a better representation, bicameral parliamentary system is still an important alternative.

**Keywords:** Legislature, bicameralism, legislation, representation

“Hükümetin kötüye kullanılmasını denetlemek için bu gibi sistemlere gerek bulunması, insan doğasına hakaret sayılabilir. Fakat hükümetin kendisi insan doğasına ilişkin hakaretlerin en büyüğü değil de nedir?

Eğer insanlar melek olsalardı hiçbir hükümete gerek kalmazdı. Eğer melekler yönetici olsalardı hükümet üzerinde iç ve dış denetimlere gerek kalmazdı.

İnsanların diğer insanları yönetecekleri bir hükümet planlanırken en büyük güçlük şudur: Önce hükümetin yönettiklerini denetlemesine imkân sağlamalısınız; sonra da onu kendisini denetlemeye yükümlü kılmalısınız.”

James Madison

(The Federalist, No: 51)

## I. GİRİŞ

Yasa yapmak, klasik güçler ayrımında yasamanın, temsili sağlama ve yürütmeyi denetleme görevlerinin yanında en önemli ve temel görevi/yetkisidir. Yasama meclislerinin demokratikleşmesi ile yürütme gücü, etkisini artırarak bir yandan yasamanın önüne geçmiş, diğer taraftan yasa yapımında en önemli söz sahibi durumuna gelmiştir.

Günümüzde yasalar çoğunlukla hükümetin siyasî programı dâhilinde bürokrat/teknokrat bir ekip tarafından hazırlanarak meclise gelmektedir. Yasama görece gücünü yitirirken, sayıları on binleri bulan yasal düzenlemeler de içinden çıkılmaz bir hâl almıştır.

Bu makalede yasa yapımında tek meclis yerine çift meclis sisteminin getireceği faydalar üzerinde durulmuştur. Türkiye’de 1876-1920 ve 1961-1980 yılları arasında uygulanan çift meclis sistemi, 1982 Anayasası ile terk edilmiştir. Çift meclis sistemi günümüzde hemen hemen sadece politikacılar tarafından, ortaya çıkan sistem krizlerine çözüm olarak dile getirilmekte, ancak bu öneri sağlam bir argüman olarak sunulamamaktadır. Aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere çift meclis sistemi bugün gelişmiş demokrasilerin önemli kurumlarından biridir; dünya nüfusunun yarısından fazlası çift meclisli bir sisteme sahiptir.

Gerek yasa yapımında kalitenin artırılması ve yasa enflasyonunun önüne geçilmesi, gerekse daha demokratik bir temsilin sağlanması için çift meclis sistemi, Türkiye için hâlâ önemli bir alternatif olma konumundadır.

## II. YASAYI “KİM” YAPIYOR?

Monarkın yasa yapma gücünün elinden alınarak güçler ayrılığının ortaya çıktığı aydınlanma döneminden bugüne kadar yasaları halk adına yapan meclisler, tarihî olarak inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Yasama organları bir yandan hükümeti oluşturmada etken bir rol oynamakta, diğer yandan oluşturduğu hükümet ile birlikte yasama faaliyetini sürdürmekteydi. 19. yüzyıldan bugüne kadar hükümet ve bürokrasinin meclis aleyhine güçlendiğine dikkati çeken Heywood,<sup>1</sup> Locke ve Montesquieu’dan itibaren meclislerin hükümet meydana getirmenin başlıca aracı olarak görülmelerinin bu endişeyi artırdığına dikkati çekmektedir. Meclisleri zayıflatan sebepleri, disiplinli siyasî partilerin gelişmeleri, cüsseli hükümetlerin varlığı, meclis içinde güçlü liderlerin yokluğu, çıkar grupları ve medya gücü olarak sıralayan Heywood,<sup>2</sup> bu zayıflamanın meclislerin siyasî süreçlerdeki rollerinin kökten değişmesi sonucu görüldüğünü belirtir.

Yürütmenin, yasamaya karşı güçlenmesi ve yasama organının klasik gücünden ödünler vermesi, yasa yapımında da kendisini göstermiştir. Günümüzde yasalar genellikle bürokrat/teknokrat bir ekip tarafından yürütmenin siyasî programı ve ihtiyaçlarına göre hazırlanmakta ve yasama organından -hükümetin temsil gücüyle orantılı olarak kolayca- geçmektedir.

## III. “YASA YAPMA ÇILGINLIĞI”

Sosyal, ekonomik ve teknolojik ilişkilerin giderek artması ve karışık bir hale gelmesi, pozitif hukuku doğrudan etkilemiş; bu gelişmelere paralel olarak daha teknik, ayrıntılı ve uzun hukuk normları yürürlüğe girmiştir.

<sup>1</sup> Andrew Heywood, *Siyaset*, çeviren Bekir Berat Özipek ve başkaları, Adres Yayınları, Ankara 2007, s. 470.

<sup>2</sup> Andrew Heywood, s. 470.

Hukuk alanında faaliyet gösteren meslek grupları için bu normlar, çeşitli karışıklıklara yol açmaktadır. Torba yasalar, geçici düzenlemeler, kanun hükmünde kararnameler, tüzük, yönetmelik ve genelgeler benzeri norm çeşitliliği nedeniyle hangi olaya hangi normun uygulanacağı tartışması da sıklıkla yaşanmaktadır. Burada iki temel sorunla karşı karşıya kalınmaktadır: Birincisi, yasa yapımında yasama organının ne kadar etkin olduğu, ikincisi ise yasa yapımının “acil” bir ihtiyaç olup olmadığıdır.

Yasama meclislerinin ortaçağdan günümüze kadar izlediği seyir sonucu yasa yapımı giderek demokratik bir hâl almıştır. Devlet gücünün sınırlanıp sınırlandırılmayacağı tartışmasının geride bırakılmasından sonra yasama organları, yasaları halkın temsilcisi olarak “halk” adına yapmaya başlamıştır. Yukarıda değinildiği gibi yasama organlarının bu gücü tarihî gelişme içerisinde yürütmeye karşı azalmaya başlamış ve yürütme organları yasa yapımında giderek daha çok söz sahibi olmuşlardır.

Yürütme organının siyasî programı uyarına ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeler de sıklıkla “acilen” hazırlanmakta ve yasama organından geçmektedir. Peki, yasa yapımı acil bir ihtiyaç mıdır? Öncelikle yasa yapımı acil bir mesele değildir. Başta vergi ve bütçe yasaları olmak üzere meclislerin tarihi, aynı zamanda iktidarın yasa yapma keyfiyetine müdahalenin de tarihidir. Ancak Türkiye’de yaklaşık yüz yıllık geçmişi olan “**yok kanun, yap kanun!**” anlayışı, hükümetleri sık sık yasa değişikliklerine gitmeye sevk etmiştir. Milletvekillerinin teklif hakkı bulunmasına rağmen, kabul edilen kanunların çoğu bürokratlar tarafından hazırlanıp hükümet tasarısı olarak meclise getirilmektedir. Türk kanunlar kodifikasyonunda beşinci Düsturun başladığı 1961 Anayasası’ndan bugüne kadar geçen 49 yılda 6 binden fazla kanun yapılmıştır<sup>3</sup>. Bu sayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) iş yükü göz önüne alındığında çok yüksektir.

**TBMM’nin hiç tatil yapmadan her yıl 12 ay çalıştığı düşünülse bile 49 yıllık dönem ele alındığında, her ay yasama organı tarafından ortalama 10 yasa çıkarıldığı söylenebilir. Bir başka ifadeyle üç günde bir yasa çıkarılmıştır.**<sup>4</sup> Bu yasa metinleri birkaç maddeden

<sup>3</sup> TBMM’nin çıkardığı son kanunun numarası 6235’tir. [www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.sorgu\\_baslangic](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic) (Erişim tarihi: 25.04.2011)

<sup>4</sup> Oğuz Kaan Doğan, “*Türk Siyaset Hayatı ve Anayasa Hukuku Açısından Bir Çözüm Arayışı: Senato Kurumu*”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

ibaret olduğu gibi temel yasa olarak binden fazla maddeden de oluşabilir. TBMM'nin çalışma takvimi, toplanmaya ara verdiği süre, seçim dönemleri, yasama süreci ve komisyonların çalışma periyodu ele alındığında meclisin iş yükünün ağırlığı daha rahat görülmektedir.

Yasama organının yasa yapma faaliyetindeki bu aşırılık, Sartori'nin<sup>5</sup> *değişikle gerçek bir yasa yapma çılgınlığı* ve *yasa enflasyonu*yla sonuçlanmaktadır. Bir yandan sayıları binlerce artan yasalarla gelecek kuşakların nasıl başa çıkacağı sorunu ortaya çıkarken, öte yandan bu kadar çok kanunun yasalaşması kanunun değerini de düşürmektedir.

Yukarıda değinildiği gibi, yasa yapımı ile ilgili olarak iki temel sorunla karşı karşıya kalınmaktadır: Birincisi yasa yapımında halkın temsilcisi konumundaki yasama organının rolü, ikincisi ise yasa yapımının "acil" bir ihtiyaç olup olmadığıdır.

Yasaların tek bir meclis tarafından çıkarılmasının yanında, ikinci bir meclisin süzgecinden geçirilerek yasalaşması bugün dünyada oldukça yaygın bir uygulamadır. Aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi ülkemizde de uygulanmış olan çift meclis sisteminde yasaların her iki meclisin onayını alarak geçmesi, pek çok mahsuru önlemiş olacaktır.

#### IV. ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

Parlamento yetkilerinin iki ayrı meclis tarafından ortak kullanılmasını ve yasama görevinin bu iki meclis tarafından gerçekleştirilmesini sağlayan sistem, çift meclis sistemi olarak nitelendirilir. Arsel,<sup>6</sup> M. Lafrriere'den aldığı referansla çift meclis sistemini; **"Parlamento selâhiyetlerinin iki ayrı meclis tarafından müştereken istimal edilmesini ve teşrii vazifenin bu iki meclis marifetiyle ifasını temin eden sistem"** şeklinde tanımlamaktadır. Meclislerden biri daha az yetkiye sahip olmakla birlikte, yasama işlemlerine etki edecek imkâna sahipse bu halde sistem yine çift meclis sistemi olarak nitelendirilebilir.

<sup>5</sup> Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, çeviren: Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s. 352.

<sup>6</sup> İlhan Arsel, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler (Birinci Kısım)", *AÜHF Dergisi*, Ankara 1954, s. 64.

Çift meclis sistemi bugün ülkemizde düşünüldüğünden daha geniş bir coğrafyada uygulanmaktadır: Dünyada bulunan parlamentolar hakkında en detaylı ve karşılaştırmalı verilere sahip Parlamentolararası Birlik (IPU)'nun<sup>7</sup> verilerine göre dünya üzerindeki 112 ülke tek meclisli, 75 ülke ise çift meclisli sisteme sahiptir.<sup>8</sup> Bununla birlikte Fransız Senatosu'nun internet sitesi bu sayıyı 76 olarak vermektedir.<sup>9</sup> Genel olarak dünya nüfusunun yaklaşık % 57'si ve yüzölçümünün yaklaşık % 60'ı çift meclisli sisteme sahiptir. Ayrıca 30 OECD ülkesinin 17'si,<sup>10</sup> G7 ülkelerinin tamamı,<sup>11</sup> Avrupa Birliği üyelerinin yarıdan fazlası<sup>12</sup> da çift meclis sistemine sahiptir.

## V. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN AVANTAJLARI

Hükümetler, parlamentodan geçmeyeceğini düşündükleri bazı tasarruflar için genelde kararname yolunu seçmektedirler. Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren vergi kanunları ve uluslararası antlaşmalar, yasama organın iş yükünü artırmıştır. Ülkemizde ittifakçılara atfedilen “**yok kanun, yap kanun**” sloganını andırır şekilde yasama organının iş yükünün artmasıyla kanunlar, genellikle hükümet tasarısı şeklinde parlamentoya gelmekte ve yeterince tartışılmadan ka-

<sup>7</sup> <http://www.ipu.org/english/membshp.htm>

<sup>8</sup> Çift meclis ülkeler: ABD, Afganistan, Almanya, Antigua ve Barbuda, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Bahamalar, Bahreyn, Barbados, Belarus, Belçika, Belize, Bolivya, Bosna Hersek, Brezilya, Burundi, Butan, Cezayir, Çek Cumhuriyeti, Demokratik Kongo, Dominik Cumhuriyeti, Etiyopya, Fas, Filipinler, Fransa, Gabon, Grenada, Güney Afrika, Haiti, Hindistan, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsviçre, İtalya, Jamaika, Japonya, Kamboçya, Kanada, Kazakistan, Kolombiya, Kongo, Lesoto, Liberya, Malezya, Meksika, Mısır, Moritanya, Namibya, Nijerya, Özbekistan, Pakistan, Palau, Paraguay, Polonya, Romanya, Ruanda, Rusya, Saint Lucia, Senegal, Slovenya, Sudan, Swaziland, Şili, Tacikistan, Tayland, Trinidad Tobago, Tunus, Umman, Uruguay, Ürdün, Yemen, Zimbabwe.

<sup>9</sup> <http://www.senat.fr/senatsdumonde/english/english-synthese.html>

<sup>10</sup> Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsviçre, İtalya, Japonya, Kanada, Meksika, Polonya.  
[http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_36734052\\_36761800\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761800_1_1_1_1_1,00.html)

<sup>11</sup> ABD, Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Japonya ve Kanada. Ayrıca Rusya da sürekli olarak toplantılara katılmaktadır: <http://www.g8online.org>

<sup>12</sup> Patrice Gélard, “Report On Second Chambers In Europe ‘Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?’”, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg 2006, Study No. 335/2005.

nunlaşmaktadır. Bazı sistemlerde aynı mecliste iki defa görüşme ile bu mahsur giderilmeye çalışılsa da meclis üyelerinin hukukî donanımlarının yeterliliği ve yasama organının yürütme organının etkisi altında kalması ihtimali nedeniyle denge yürütmeden yana işlemektedir. Çift meclis sisteminde, federal devletler özelinde federe devletleri ilgilendiren vergi kanunları, üniter devletlerde ise genel olarak kanun yapma süreci iki defa kontrolden geçirilmektedir. Yürütme organı, kanun tasarısını parlamentoya getirirken her iki meclisten de onay alması gerekeceğinden öncelikle başta anayasaya aykırılık olmak üzere kanun metninin daha iyi hazırlanması şarttır. Benzer şekilde kanun yapma süreci görece uzayacağından tasarı/teklif üzerinde daha sağlıklı bir tartışma ortamı oluşacaktır. İkinci meclislerin yasama sürelerinin daha uzun olması ile birlikte bu meclislerin tecrübelerinin görece fazla olması ve ikinci meclisin siyasî yapısının birincisinden farklı olması nedeniyle yasamanın daha sağlıklı işlemesi sağlanacaktır.<sup>13</sup>

## VI. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNDE YASA YAPIM TEKNİĞİ VE UYUŞMAZLIKLARI ÇÖZME YÖNTEMLERİ

İkinci meclislerin temsil görevini netleştirmek amacıyla Dünya Senatolar Forumu'nun 2000 yılında ilan ettiği bildirmede, ikinci meclislerin dört temel görevi yerine getirdiği belirtilmiştir: Ülkedeki her vatandaşın (sisteme) katılımını ve temsil çeşitliliği sayesinde demokratik rejiminin gelişmesini sağlamak; merkezî idare ile yerel ve bölgesel makamlar arasındaki ilişkiyi sağlayarak desantralizasyonu güçlendirmek; güçler ayrılığı, hukukun üstünlüğü ve hukuk standartlarının gerçekleşmesini sağlamak; yasama faaliyetleri ve siyasî tartışmalardan kamuoyunun haberdar olmasına katkıda bulunmak ve kamuoyunu bilgilendirmek.

İkinci meclislerin varlık sebepleri konusunda Norton,<sup>14</sup> ikinci meclislerin iki temel görevi yerine getirdiklerine dikkati çeker: Temsil ve yansıma yoluyla ilk meclisin yasama konusundaki faaliyetlerini denetleyip bir bakıma "soğutmak".

<sup>13</sup> Annemarie Huber-Hotz, "Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit", "Das Parlament - Oberste Gewalt des Bundes?", *Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*, Bern ve Stuttgart 1991, s. 174.

<sup>14</sup> Philip Norton, "Adding Value? The Role of Second Chambers", *Asia Pacific Law Review*, Vol. 15 (1), 2007, s. 6 vd.

İlk meclisin aşırılıklarının frenlenmesi, orada kabul edilen bir kanunun yerindelik ve anayasaya uygunluk açısından denetlenmesi nedeniyle ikinci meclislerin sadece organlar arası (yürütme-yasama) bir denetimle yetinilmeyip organ-ıç (inter-organ) bir denetim sağlayacakları da belirtilmiştir.<sup>15</sup> Böylece ikinci meclisin varlığı ile yasama, yürütmeye karşı denetim gücünü artırmaktadır.

İkinci meclislerin yasa teklifinde bulunabilmesi, her ülkede farklı düzenlenmiştir: Belçika, İtalya, Japonya, Polonya, İspanya ve İsviçre’de her iki meclis de yasa teklifi sunabilirken, Avustralya, Kanada, Fransa ve İngiltere’de vergi ile ilgili teklifler ilk meclisten gelir, ABD’de ise gelir vergisi teklifi sadece temsilciler meclisinden gelebilir. Hükümetler genellikle ilk meclise karşı sorumludurlar; ancak ikinci meclislerin bakanlara yazılı ya da sözlü soru önergesi vermek, kendi üyelerinden hükümete üye vermek gibi yetkileri de vardır.<sup>16</sup>

Çift meclis sisteminde, meclisler arasında çıkabilecek görüş ayrılıklarını çözüme kavuşturmak amacıyla pek çok usul geliştirilmiştir. Bu usullerin geliştirilmesinin nedeni tabii olarak ikinci meclisten kaynaklanmaktadır. Tek meclisli ülkelerde, meclisten geçen bir kanuna karşı soyut ya da somut norm denetimi ile anayasa mahkemesine başvurulması, devlet başkanını veto yetkisi, referandum gibi yöntemler geliştirilmiştir. Çift meclis sistemine sahip ülkelere ikinci meclisin kullandığı “veto yetkisini” etkisiz hale getirmek ya da iki meclisin ortak bir üçüncü yolda buluşmasının usulleri genel olarak şöyle sıralanabilir:<sup>17</sup>

- Bir meclise üstünlük tanınması,
- Meclislerin ortak oturum yapması,
- Ortak oturumda çözüm sağlanamazsa ilk meclise üstünlük tanımak

<sup>15</sup> Erdal Onar, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Öncüler*, Ankara 2003, s. 28.

<sup>16</sup> Mary Anne Griffith, “Constitutional and Parliamentary Information, Relations between Chambers in Bicameral Parliaments”, *The Association of Secretaries General of Parliaments*, 1992, s. 136-166.

<sup>17</sup> Meg Russell, “Second Chambers Overseas”, *The Political Quarterly*, Cilt: 70, Sayı: 4, 1999, s. 411-417.

George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton 2002.

- Ortak komite oluşturmak,
- Yeniden oylama yapmak ve ilk meclise üstünlük tanımak,
- Her iki mecliste mutlak çoğunluk aranması,
- Her iki meclisin seçime gitmesi,
- Referanduma gitmek,
- Mekik (navette) sistemi.

İkinci meclisin vetosunun niteliği her ülkede aynı değildir. Bu veto, kesin veto, kısmî veto (bir süre erteleyici), federal yasalarda veto yetkisi olarak sıralanabilir.<sup>18</sup>

Günümüzde üst meclislerin veto yetkisi, güçlü çift meclis sisteminin bulunduğu ülkelerde genelde problem olmaktadır. Zayıf çift meclis sistemlerinde alt meclisin nitelikli çoğunluğu aynı yasayı yeniden görüşerek üst meclisin vetosunu geçersiz kılabilir.

Çözüm yollarının nasıl uygulandığına gelince, uyuşmazlık halinde iki meclisin fesih yolu ile seçime gitmesi Avustralya’da, geçici veto İngiltere’de, sınırsız mekik sistemi İtalya’da, federal yasalarda ikinci meclise üstünlük tanınması Almanya’da, referandum Avustralya, İrlanda, İtalya ve İspanya’da, ortak komite uygulaması Fransa, Almanya, Japonya, Rusya, Güney Afrika Cumhuriyeti ve ABD’de, ortak oturum Avustralya ve Hindistan’da uygulanmaktadır. Japonya’da ilk meclisin üçte ikisinin oyu ile üst meclisin vetosu geçersiz kılınabilir.<sup>19</sup>

Bertelsmann Vakfı’nın yönetim göstergeleri üzerine ve OECD’ye üye çift meclis sistemine sahip ülkelerde yaptığı bir araştırmada,<sup>20</sup> ikinci meclisin veto ettiği vergi yasaları ele alınmıştır. Araştırmada, Meksika’da bu oran % 42 iken, İngiltere’de % 20, Avusturya’da % 16, İsviçre’de % 13, Belçika’da % 6, İtalya’da % 4,5 ve Almanya’da % 3’tür.

<sup>18</sup> Ronald L. Watts, Federal Second Chambers Compared, <http://www.federalismi.it> s. 4

<sup>19</sup> Meg Russell, Mary Anne Griffith, Ronald L. Watts.

<sup>20</sup> <http://www.sgi-network.org/>

## VII. “SENATO DAHA ÖNCE DENENMİŞTİ”

Türk Anayasa tarihine ilk olarak 1876 Anayasası ile giren çift meclis sistemi, Cumhuriyet döneminde 1961-1980 yılları arasında uygulanmıştır. Gerek daha iyi bir temsilin sağlanması, gerekse yasa yapımında kalitenin artması nedeniyle çift meclisin önerildiği hemen her görüş, **“Daha önce denendi, ancak faydasız oldu”** itirazı ile karşılaşmaktadır. **Öncelikle 1961 Anayasası ile yasama faaliyetlerine katılan Cumhuriyet Senatosu, gerek anayasal düzenlemedeki eksiklikler, gerek seçim sistemi gerekse de işleyişi açısından tamamen yanlış olarak doğmuş bir sistemdir.**

Cumhuriyet Senatosu, 19 yıllık hayatının daha ilk gününden itibaren gerek siyasiler, gerekse akademisyenler tarafından eleştirilmiştir. Eleştiriler, yasama sürecinin gecikmesi, tabii senatörlerin Senatoda yer alması ve Senatonun kendinden bekleneni verememesiydi. Gerçekten 12 Eylül 1980’deki müdahalenin dayanaklarından sayılan cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, TBMM’de yapılan (Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu üyelerinin birlikte oy kullandıkları) 115 turdan sonuç alınamaması bu eleştirilerin önemli dayanaklarındanıdır.<sup>21</sup>

1950-1960 arasında iktidar olan Demokrat Parti’nin katılımının sağlanmadan 1961 Anayasasının yapılması, DP ve onun devamı olan Adalet Partisi’nin yöneticileri ve seçmenlerince Cumhuriyet Senatosunun, başından itibaren millî iradeye karşı bir güç olarak suçlanmasına neden olmuştur. Seçmenler Millet Meclisi seçimlerine, -parti tercihleri pek de değişmemekle birlikte- Cumhuriyet Senatosu seçimlerine nazaran daha çok ilgi göstermiştir. Eroğul’un<sup>22</sup> incelemesine göre 1961-1975 arasındaki dönemde Millet Meclisi seçimlerine katılım ortalama % 70.48 iken, Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde bu oran % 67.05’te kalmıştır. Katılımla ilgili bu sonuçtan başka, yasa yapımında da Anayasanın benimsediği usule göre Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi’ne göre etkisiz kalıyordu. Gerçekten, Cumhuriyet Senatosunun görüşü, Millet Meclisi ile aynı yönde olursa yasa metni yasalaşmakta ya da düşmekteydi. 1961-1977 arasındaki

<sup>21</sup> Mehmet Pantül ve Bekir Sıtkı Yalçın, *Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler*, Cumhuriyet Senatosu Vakfı, Ankara 1982, s. 175.

<sup>22</sup> Cem Eroğul, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu’nun Yeri*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 398, Ankara 1977.s. 19.

dönemde yasalaşan metinlerin yaklaşık % 90'ı Millet Meclisinden geldiği gibi yasalaşmıştır. Senatoya tanınan iki aylık gecikme süresi de yasama süreci adına "kayıptı."<sup>23</sup> Cumhuriyet Senatosu, Anayasanın 92. maddesi ile kendisine tanınan Millet Meclisinden gelen metni değiştirme ya da reddetme yetkisini gelen tüm kanunların sadece % 7'sinde kullanmıştır.<sup>24</sup>

1961 Anayasası'nda Cumhuriyet Senatosu'nun anayasayı koruyucu bir vazife yapması öngörülmüştür. Gerek yetkilerin içeriği, gerekse Anayasanın hazırlanış dönemindeki açıklamalar; Millet Meclisinin içinden seçilen hükümetin gerçekleştireceği icraatların ve millet meclisinin yasama faaliyetlerinin Senato tarafından denetleneceği öngörüsüne dayanmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği kanunların önemli çoğunluğu Senatodan sorun çıkarılmadan geçen kanunlardı. Aynı durum gerek sıkıyönetim ilanlarında, gerekse sıkıyönetim uygulamalarında da geçerliydi; Senato, anayasal düzeninin getirdiği özgürlükleri sınırlandıran bu dönemlerde kendisinden beklenen görevi yerine getirememiştir.<sup>25</sup>

Özbudun,<sup>26</sup> Cumhuriyet Senatosu'nu değerlendirirken çift meclis sisteminin dayanaklarından olan kanunların aceleye gelmemesi ve daha etraflıca görüşülmesinin gerektiği tezine karşı çıkmakta ve bu sakıncanın kanun teklif ve tasarılarının iki defa görüşülmesi ile aşılabileceğini belirtmektedir. Özbudun, ayrıca seçim süreçleri aynı olan meclislerde siyasî partilerin etkisinin benzer olacağını, bu nedenle bir meclisin düştüğü yanlışlığı diğerinin düzeltmesinin düşük bir ihtimal olduğuna dikkati çeker. 1961 Anayasasının hazırlık çalışmaları ve görüşmeleri esnasında çift meclis prensibi üzerinde fazla tartışılmayıp ağırlığın kuruluş biçimine verildiğine de değinen Özbudun, Cumhuriyet Senatosu'nun uygulamada kendinden beklenen yararları sağlayamadığını savunan Eroğul ile aynı görüşleri paylaşmaktadır.

---

<sup>23</sup> Cem Eroğul, s. 51.

<sup>24</sup> Cem Eroğul, s. 52.

<sup>25</sup> Cem Eroğul, s. 84-85.

<sup>26</sup> Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 3. Baskı. Ankara 1993. s. 225-229.

Tanör<sup>27</sup> de çift meclis sisteminin kendinden bekleneni veremediğini ve yasama faaliyetinin hantallaşmasına neden olduğunu belirterek toplantı yetersayılarının yüksek tutulmasının toplanmayı ve karar almayı güçleştirdiğine dikkati çekmiştir.

Eroğul,<sup>28</sup> etraflıca bir incelemeye tabi tuttuğu Cumhuriyet Senatosu’nu “akıl veren” değil, yönetime “katılan” bir bürokratik kesimin iktidar aracı olarak nitelendirirken; Senatonun esas işlevinin rejimin dönüm noktalarında devletin kilit mevkilerine devlet adam sağlamak olduğuna da dikkati çekmiştir. Gerçekten Cumhuriyet Senatosu, 1961-1980 arasında seçilen cumhurbaşkanlarının yanı sıra aynı dönemde iktidara gelen 14 hükümetin de beşinin başbakanını üyeleri arasından çıkarmıştır.

Cumhuriyet Senatosu’nun yasamayı yavaşlatması nedeniyle “günah keçisi” seçildiğini söyleyen Soysal<sup>29</sup> ise, aslında bunun tek sorumlusunun Senato olmadığını, seçim sistemi ve koalisyon zorunlulukları gibi başka nedenler varken görünürde somut ve belirgin olarak Senato olduğundan faturanın da senatoya kesildiğini belirtir. Soysal, bununla birlikte iki meclis sisteminden vazgeçilmesini neredeyse zorunlu kılan gerekçeleri de sıralamıştır:<sup>30</sup>

İkinci meclis parlamenter sistemin vazgeçilmez bir unsuru değildi, getirilmesinin sebebi iktidarın fazla otoriter oluşuna ve çabuk kanun yapılmasına tepki idi. 1982 Anayasası ise 1961 Anayasasının tersine daha çok otorite ve daha hızlı yasama faaliyeti beklentilerini karşılıyordu.

Yasama sürecindeki ayrıntılı ve hassas kuralların varlığı ve yasa yapımında bu kuralların çiğnenmesi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan denetim sırasında iptal edilebilecek kanun sayısını artırmaktaydı.

- İkinci meclisin seçimle gelmeyen üyeleri TBMM’nin başlangıçtaki görüntüsüne aykırı düşmekteydi.

<sup>27</sup> Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1998. s. 431.

<sup>28</sup> Cem Eroğul, s. 86.

<sup>29</sup> Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, 11. Baskı, İstanbul 1997..

<sup>30</sup> Mümtaz Soysal, s. 194-195.

- Senato üyelerinde aranan kıstaslar, TBMM’den farklı bir tablo ortaya koyamamıştır.
- İki meclisin bir araya gelmesiyle yapılan oturumlarla yasama neredeyse üç meclise dönüşmekte bu da görüntü ve çalışma kuralları açısından karışık bir durum yaratmaktaydı.
- Bütçe ve plan tasarılarının önce Senato’da görüşülmesi mantıkî tutarsızlığa neden olmaktaydı.
- Senato kendisinden beklenen en önemli görevlerden yasama sürecinin mükemmelleştirilmesini, yasaların uzmanca ve kusursuz olarak yazılmasını sağlayamamıştır.

Çepni’ye<sup>31</sup> göre Cumhuriyet Senatosunun kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmemesinin sebebi batıdaki senato sistemlerinde görülen kriterlere uymamasıdır. Batılı sistemlerde geçerli olan senatoda tek parti hâkimiyetinin olmaması, senatonun bağımsız olması ve senato seçim sistemi ile temsilciler meclisi seçim sistemlerinin farklı olması gibi ölçütler Cumhuriyet Senatosu pratiğinde uygulanamamış, seçim sisteminin sonucu olarak senatörlerin büyük çoğunluğu tıpkı milletvekilleri gibi parti üyesi olmuş ve parti başkanlarınca belirlenmişlerdir.

## VIII. 1982 ANAYASASI VE İKİNCİ MECLİS TARTIŞMALARI

1982 Anayasasının güçlendirilmiş yürütme ve tek meclis sistemi, yürütmenin yasamayı –lider sultanı, kanun hükmünde kararnameler, grup kararları gibi etkenlerle- etkisiz bıraktığı iddialarını da birlikte getirmiştir. Gerek akademisyenler, gerekse politikacılar tarafından zaman zaman ikinci meclisin yeniden kurulması önerilmiştir.

1995 yılındaki anayasa değişikliği sırasında, Demokratik Sol Parti adına konuşan Bülent Ecevit, milletvekili sayısının 450’den 600’e çıkarılması yerine, “12 Eylül döneminde haksız olarak ve önyargıyla kapatılan” Cumhuriyet Senatosu’nun yeniden kurulmasını önermekteydi. Ecevit, Senatonun kurulması ile cumhurbaşkanlarının veto yetkisinin daha az kullanacağını ve Anayasa Mahkemesi’ne yapılan başvuruların azalacağını savunmuştur.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Ertuğrul Çepni, *Neden İkinci Meclis (Senato) ?*, 3. Baskı, İstanbul 2008. s. 32.

<sup>32</sup> Erdal Onar, s. 47-48.

Dokuzuncu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel de, demokratik denetimin daha etkili olması ve yasama faaliyetinin daha titiz incelemeye tabi tutulabilmesi için 20 yıllık uygulaması olan senatonun yeniden kurulmasını isterken<sup>33</sup>, bazı milletvekilleri de bireysel olarak yaptıkları açıklamalarda senato sisteminin kurulması gerektiğini belirtmişlerdir.

Süheyl Batum,<sup>34</sup> çağdaş demokratik sistemlerde çoğulculuğun, kurumsal anlamda çoğulculuk üzerine kurulu olduğunu, kurumsal çoğulculuğu oluşturması açısından ikinci meclisin anayasada tekrar yer almasının düşünülebileceğini belirtmektedir. Batum,<sup>35</sup> senato kurumunun lidere endeksli partilerin varlığı nedeniyle etkisiz olacağını savunmakta ve bu nedenle korporatif yapıda bir senato önermektedir.

2001 yılında anayasa değişikliği için toplanan partilerarası uzlaşma alt komisyonunda 550 milletvekilinden 100'ünün Türkiye Milletvekili olarak ayrılması ve 150 üyeden oluşan bir Senato kurulması tartışılmış, ancak tartışmadan sonuç alınamamıştır<sup>36</sup>.

Birkan Erdal<sup>37</sup> ise senatonun yasamanın süratini azaltması nedeniyle kaldırılmasını eleştirerek, iyi düşünülmeden hazırlanan kanunların Anayasa Mahkemesi'nden dönerek bir kaç defa çıkarılmak zorunda kaldığını belirtmiştir. Erdal, 100 kişiden oluşan ve âkil bir kurum olarak görev yapacak senatoyu önermektedir. Eski Başbakan Tansu Çiller de benzer şekilde 100 milletvekilinin Türkiye milletvekili yapılarak senatoyu oluşturmalarını önermiştir<sup>38</sup>.

Bu görüşlere karşın Onar,<sup>39</sup> çift meclisi sisteminde son sözün ilk mecliste olacağını, böylece bu mecliste etkin olan hükümetin dedikinin gecikmeli de olsa istediği kararı alacağını savunarak 1982 Ana-

<sup>33</sup> [http://www.belgenet.com/arsiv/demirelmeclis99\\_3.html](http://www.belgenet.com/arsiv/demirelmeclis99_3.html) (erişim tarihi: 07.05.2008)

<sup>34</sup> Süheyl Batum, "Siyasal Rejimler ve Türkiye'deki Arayışlar" *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2001. s. 358.

<sup>35</sup> Süheyl Batum, s. 410.

<sup>36</sup> <http://www.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2001/05/21/politika/politika3.html> (erişim tarihi: 07.05.2008)

<sup>37</sup> Birkan Erdal, *Daha İyi Bir Türkiye*, Liberte Yayınları, Ankara 2002. s. 46.

<sup>38</sup> <http://www.ntvmsnbc.com/news/131246.asp> (erişim tarihi: 07.05.2008)

<sup>39</sup> Erdal Onar, s. 44-46.

yasası ile tek meclis sistemine geçilmesini olumlu bulmuştur. Onar,<sup>40</sup> kanunların yapımı sırasında gözden kaçan bazı hataların sonradan anlaşılmasının doğurduğu sıkıntının giderilmesi için çözüm olarak ikinci meclis yerine kanunların tek meclisli parlamentoda yeniden görüşülmesini önermektedir.

## IX. SONUÇ: SENATO KURUMUNU YENİDEN DÜŞÜNMEK

Türkiye’de şu anda yürürlükte olan yasa sayısı 10 binden fazladır. Bu sayıya kanun hükmünde kararname, tüzükler ve yönetmelikler gibi diğer hukuk normları eklendiğinde Sartori’nin dikkati çektiği yasa yapımındaki aşırılığın neden olduğu faydasızlık ortaya çıkmaktadır. Zaman zaman hükümet üyeleri tarafından da dile getirilen bu sorunun çözümünde çift meclis sistemi, kanaatimizce önemli bir alternatif konumundadır.

Yasama organını *yasa yapma makinesi* olmaktan çıkarıp gelişmiş demokrasilerdeki çift meclis sistemi şeklinde düzenlemek, sadece yasaların kalitesini artırmakla kalmayacaktır. Çift meclis sisteminde yasa yapımı daha uzun bir süreç izlemektedir. Çift meclis sisteminin daha demokratik ve adil bir temsili sağlaması, bir yandan yasaların daha demokratik olmasına katkıda bulunurken, diğer taraftan yasaların acele edilerek çıkmasını engelleyip hem yasa enflasyonunu engelleyecek, hem de yasaların niteliğini artıracaktır.

Çift meclis sistemini oluşturan meclis ve senato birbirlerini yatay kontrol mekanizmasıyla (inter-organ) denetleyerek önemli bir görevi daha yerine getirecektir. Bugün TBMM’nin denetlenmesi yasa yapımında kısmen Anayasa Mahkemesi tarafından yapılırken, genel olarak meclisi denetleyen tek kurum seçimdir.

Çift meclis sisteminin; seçim sistemi, üyelerinin vasıfları, yetki ve görevleri itibarıyla nasıl kurulacağı bu incelemenin dışında tutulmuştur; ancak gelişmiş demokrasilerle benzer nitelikteki bir ikinci meclis, birincisine nazaran yürütme baskısından daha bağımsız olarak, bir yandan yürütmeyi ve ilk meclisi denetlerken, diğer yandan temsilde adaleti sağlayacaktır. Ayrıntılı bir incelemeye tabi tutulacak olan yasa

---

<sup>40</sup> Erdal Onar, s. 48.

yapımı ile yasa enflasyonu engellenerek bir yandan yasa kalitesi artmış olacak, diğer yandan Anayasa Mahkemesine açılan iptal davalarının sayısı azalacaktır.

İkinci meclisin nasıl oluşacağı hususunda dünyadan örnek alınabilecek oldukça yeterli bir çeşitlilik bulunmaktadır. Kanaatimizce ikinci bir meclis düşünülürken dikkat edilecek iki husus vardır: İlki çift meclis sisteminin tarihî ve “modası geçmiş” bir kurum olmadığı, ikincisi ise 1961-1980 yılları arasında çalışan Cumhuriyet Senatosunun hiçbir şekilde örnek olarak alınmamasıdır.

Unutulmamalıdır ki, **“Siyasetin gerçek konusu insan değil, kurumlardır”**.

#### KAYNAKLAR

- Arsel, İlhan, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler (Birinci Kısım)”, *AÜHF Dergisi*, Ankara 1954, s. 64.
- Batum, Süheyl , “Siyasal Rejimler ve Türkiye’deki Arayışlar” *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2001. s. 358.
- Çepni, Ertuğrul, *Neden İkinci Meclis (Senato) ?*, 3. Baskı, İstanbul 2008. s. 32.
- Doğan, Oğuz Kaan, “*Türk Siyaset Hayatı ve Anayasa Hukuku Açısından Bir Çözüm Arayışı: Senato Kurumu*”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2010.
- Erdal, Birkan, *Daha İyi Bir Türkiye*, Liberte Yayınları, Ankara 2002. s. 46.
- Eroğul, Cem, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu’nun Yeri*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 398, Ankara 1977.s. 19.
- Gélard, Patrice, “*Report On Second Chambers In Europe ‘Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?’*”, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg 2006, Study No. 335/2005.

- Griffith, Mary Anne, "Constitutional and Parliamentary Information, Relations between Chambers in Bicameral Parliaments", *The Association of Secretaries General of Parliaments*, 1992, s. 136-166.
- Heywood, Andrew, *Siyaset*, çeviren Bekir Berat Özipek ve başkaları, Adres Yayınları, Ankara 2007, s. 470.
- Huber-Hotz, Annemarie, "Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit", "Das Parlament - Oberste Gewalt des Bundes?", *Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*, Bern ve Stuttgart 1991, s. 174.
- Norton, Philip, "Adding Value? The Role of Second Chambers", *Asia Pacific Law Review*, Vol. 15 (1), 2007, s. 6 vd.
- Onar, Erdal, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Öncüler*, Ankara 2003, s. 28.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 3. Baskı. Ankara 1993. s. 225-229.
- Pantül, Mehmet ve Yalçın, Bekir Sıtkı, *Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler*, Cumhuriyet Senatosu Vakfı, Ankara 1982, s. 175.
- Russell, Meg, "Second Chambers Overseas", *The Political Quarterly*, Cilt: 70, Sayı: 4, 1999, s. 411-417.
- Sartori, Giovanni, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, çeviren: Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s. 352.
- Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, 11. Baskı, İstanbul 1997.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1998. s. 431.
- Tsebelis, George, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton 2002.

### İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2001/05/21/politika/politika3.html> (erişim tarihi: 07.05.2008)

[http://www.belgenet.com/arsiv/demirelmeclis99\\_3.html](http://www.belgenet.com/arsiv/demirelmeclis99_3.html) (erişim tarihi: 07.05.2008)

<http://www.federalismi.it>

<http://www.g8online.org>

<http://www.ipu.org/english/membshp.htm>

<http://www.ntvmsnbc.com/news/131246.asp> (erişim tarihi: 07.05.2008)

[http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_36734052\\_36761800\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761800_1_1_1_1_1,00.html)

<http://www.senat.fr/senatsdumonde/english/english-synthese.html>

<http://www.sgi-network.org/>

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.sorgu\\_baslangic](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic) (Erişim tarihi: 25.02.2010)