



ÇİFT MECLİSLİ PARLAMENTOLAR VE İKİNCİ MECLİSLER



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI



ÇİFT MECLİSLİ PARLAMENTOLAR VE İKİNCİ MECLİSLER

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI



ÇİFT MECLİSLİ PARLAMENTOLAR VE İKİNCİ MECLİSLER

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI



TBMM ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI YAYINLARI ÇİFT MECLİSLİ PARLAMENTOLAR VE İKİNCİ MECLİSLER

Yayın No: 14

Yayın Sahibi

Prof. Dr. Mustafa Şentop
TBMM Başkanı

Yayın Yönetmeni

Emrah Hurma

Yazarlar

Kasım Erdem
Dr. Halit Tunçkaşık

Kapak-Sayfa Tasarımı

Gülcan Acartürk - Uğur Saçı

ISBN:

978-605-2089-79-8
978-605-2089-01-9 (e-kitap)

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı

Türkiye Büyük Millet Meclisi Ek Hizmet Binası
Atatürk Bulvarı No:153 Bakanlıklar/Ankara

Tel: +90 312 420 68 38 **Faks:** +90 312 420 78 00

E-posta: iletisim.armer@tbmm.gov.tr

Baskı

TBMM Basımevi – ANKARA
1. Baskı / Ocak 2023



© TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı



Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Araştırma Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Yönetmelik'e göre; Araştırma ürünlerinde yer alan bilgiler kaynak gösterilerek kullanılabilir. Araştırma ürünleri, TBMM Başkanlığının görüşlerini yansıtmaz.

Bu eser Creative Commons Atıf-Gayri Ticari-Aynı Lisansla Paylaş 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır.

Bu eseri, aşağıdaki şartlar altında her boyut ve formatta paylaşabilir, kopyalayabilir ve çoğaltabilirsiniz:



Atıf — Uygun atıf bilgisini, bu lisansa ilişkin linki ve değişiklik yapıldıysa buna ilişkin bilgiyi belirtmelisiniz. Söz konusu işlemleri, sizi veya kullanımınızı lisansörün onayladığını ima etmemek kaydıyla, uygun şekilde gerçekleştirebilirsiniz.



Gayri Ticari — Bu materyali ticari amaçlarla kullanamazsınız.



Aynı Lisansla Paylaş — Materyali aktarmanız, dönüştürmeniz veya temel olarak üzerine eklemeler yapmanız durumlarında ortaya çıkacak materyali ancak aynı lisans ile dağıtabilirsiniz.

Ek sınırlamalar yoktur — Lisansın izin verdiği hakları başkaları üzerinde kanunlarla ya da teknolojiyi kullanarak sınırlayamazsınız.

Creative Commons Atıf-Gayri Ticari-Aynı Lisansla Paylaş 4.0 Uluslararası Kamu Lisansı hakkında daha fazla bilgi için Creative Commons Lisansına ilişkin sayfanın Türkçe çevirisini ziyaret edebilirsiniz:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.tr>

İÇİNDEKİLER

TAKDİMIX

Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP

1. GİRİŞ	1
2. DÜNYADA ÇİFT MECLİSLİ PARLAMENTOLAR	7
3. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE FİKRİ KÖKENLERİ.....	17
3.1. Eski Yunan ve Roma Dönemi'nde Çift Meclis Sisteminin İzleri	17
3.2. İlk Çift Meclisli Parlamento ve İkinci Meclis	20
3.3. Montesquieu ve John Adams'ın İkinci Meclislere İlişkin Görüşleri	24
3.4. Federalizm Fikri ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Senatosu	26
3.5. Çift Meclis Sisteminin Gerilemesi ve Yeniden Yükselişi.....	30
4. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI	41
4.1. Çift Meclis Sisteminin Avantajları.....	42
4.2. Çift Meclis Sisteminin Dezavantajları	49
5. İKİNCİ MECLİSLERİN OLUŞUMU	57
5.1. İkinci Meclislerin Üye Sayısı	57
5.2. İkinci Meclislerin Görev Süresi	59
5.3. İkinci Meclis Üyesi Olabilme Yeterliliği.....	61
5.4. İkinci Meclis Üyelerinin Kısmen Yenilenmesi.....	63
5.5. İkinci Meclislerin Feshi	63
5.6. İkinci Meclis Üyelerinin Belirlenmesi	65
5.7. İkinci Meclislerde Seçim Kotaları	72
5.8. İkinci Meclislerde Temsil Türleri	73
5.9. İkinci Meclis Başkanları	81
5.10. İkinci Meclis Üyeleri	82
6. İKİNCİ MECLİSLERİN GÖREV VE YETKİLERİ	85
6.1. Kanun Yapım Süreci	85

6.2. Anayasa Değişikliği.....	108
6.3. Bütçe ve Mali Kanun Önerilerinin Görüşülmesi ve Kabulü.....	111
6.4. Yürütmenin Denetlenmesi.....	115
6.5. Hükûmetlerin Kurulması ve Güvenoyu.....	119
6.6. Devlet Başkanının Suçlandırılması ve Görevden Alınması	122
6.7. Üst Düzey Kamu Görevlilerinin ve Yargı Mensuplarının Atanması	124
6.8. Uluslararası Antlaşmaların Uygun Bulunması/ Onaylanması	128
6.9. Savaş İlanı veya Kararın Onaylanması	129
6.10. İkinci Meclislerin Diğer Görev ve Yetkileri.....	130
6.11. Çift Meclisli Parlamentolarda Birleşik Toplantılar	132
7. ABD, BİRLEŞİK KRALLIK VE FRANSA PARLAMENTOLARI VE İKİNCİ MECLİSLER.....	137
7.1. ABD Kongresi ve Senato	137
7.2. Birleşik Krallık Parlamentosu ve Lordlar Kamarası.....	146
7.3. Fransa Parlamentosu ve Senato.....	153
8. TÜRK PARLAMENTO TARİHİNDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ ...	159
8.1. Osmanlı Dönemi'nde Çift Meclis Tecrübesi.....	159
8.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Çift Meclis Tecrübesi	164
9. SONUÇ.....	197
KAYNAKÇA	203
EK 1: DÜNYADA İKİNCİ MECLİSLER.....	217

Takdim

Siyasi kurumlar toplumsal ihtiyaçlara cevap vermek üzere ortaya çıkar ve bu işlevlerini yerine getirdikleri müddetçe varlıklarını sürdürürler. Yasama sürecinde söz sahibi olan kurul ve kişi sayısını artırmak suretiyle toplumda herkes için geçerli, genel ve bağlayıcı nitelikteki kuralların yürürlüğe konulması aşamasında yürütülen tartışma ve fikir alışverişi zeminini genişleten çift meclisli parlamentolar bugün dünya ülkelerinin önemli bir kısmında varlığını sürdürmektedir. Bu durum şüphesiz çift meclisten müteşekkil parlamentoların, kendisini tercih eden toplumlar açısından teorik ve pratik ihtiyaçlara cevap verebilen önemli bir kurum olduğunu göstermektedir.

Günümüzde genel kabul gören modern devlet anlayışı, egemenliğin farklı gler arasında paylaştırılmasını ve bu farklı gler arasında bir denge ve denetleme mekanizması kurulmasını öngörmektedir. Çift meclisli parlamento sistemi ise, egemenlik yetkilerinden biri olan yasa yapma iktidarının birden fazla meclis arasında paylaştırılmasını ve böylece, erkler ayrılığı kuramının farklı devlet güçleri arasında tesis etmeyi amaçladığı denge ve fren mekanizmasının aynı devlet erki içinde tesisini amaçlamaktadır.

Çift meclisli parlamento anlayışı, parlamento tarihimizde tecrübe ettiğimiz ve yabancı s olmadığımız siyasi kurumlardan biridir. Bu kapsamda Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1876 yılında Kanun-i Esası'nın kabul edilmesiyle birlikte kurulan ilk parlamentomuz "Meclis-i Umm", "Meclis-i Mebsan" ve "Meclis-i A'yn" isimli iki ayrı meclisten oluşmaktaydı. Yine hukukumuzda benzer bir tecrübe daha yakın dönemde, 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu 1961 – 1980 yılları arasında da yaşanmış; Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Millet Meclisi" ve

“Cumhuriyet Senatosu” isimli iki meclisten kurulu olarak yasa-ma faaliyetlerini sürdürmüştü. Devam eden süreçte, dönemin kendine özgü siyasi, tarihî ve sosyolojik şartları çerçevesinde iki meclisli parlamento anlayışından vazgeçilerek, hâlen uygulan-makta olan tek meclisli parlamento anlayışına dönüldü.

Her siyasi kurum gibi çift meclis sistemi de mutlak doğru ya da mutlak yanlış şeklinde nitelendirilebilmesi mümkün olmayan; siyasi karar alma süreçleri açısından faydalı yönleri bulunmakla birlikte birtakım sakıncaları da bünyesinde barındıran bir mües-sesedir. Şüphesiz olumlu veya olumsuz tüm bu yönlerin sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi, çift meclis sistemini doğuran sebeplerin ve uygulama alanı bulduğu ülkelerde netice verdi-ği sonuçların objektif bir yöntemle incelendiği akademik çalış-maların varlığına bağlıdır. Bu sebeple hukuk, siyaset bilimi ve tarih gibi çok sayıda disiplinin ortak ilgi alanına giren çift mec-lis sisteminin işlevine ve önemine dair akademik tartışmaların, uluslararası ölçekte son 30 yılda artış gösterdiğini gözlemlemek memnuniyet vericidir.

Bu kapsamda Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hiz-metleri Başkanlığınca hazırlanan “Çift Meclisli Parlamentolar ve İkinci Meclisler” başlıklı çalışma da çift meclisli parlamentola-rı ve bilhassa ikinci meclisleri dünya genelinde geniş ve kar-şılaştırmalı bir bakış açısıyla ele almaktadır. Kurumun tarihsel, istatistiki, teorik ve pratik boyutları hakkında sunulan kapsamlı verilerin yanı sıra, çalışmada güncel bilgilerle birlikte teferruatlı şekilde izah edilen dünya örneklerinin, konuyla ilgili tartışmala-ra katkı sunacağına inanıyorum.

Bu kıymetli eserin ortaya çıkmasında ve basımında emeği geçenlere teşekkür ediyor, çalışmanın araştırmacılara faydalı olmasını diliyorum.

Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı

- 1 -

GİRİŞ

Çift meclis sistemi, en basit anlamıyla “iki meclisten oluşan ya-
sama organı”nı ifade etmektedir.¹ Konuya ilişkin çalışmalarda
çift meclis sisteminden ne anlaşılması gerektiğine dair ayrıntılı
bir kavramsal tartışmaya yer verilmemektedir. İlgili literatürdeki
tanımlara göre çift meclis sistemi ya da çift meclisli parlamento;

- Kanunlar yapılırken hemfikir olması gereken iki ayrı meclis-
ten müteşekkil parlamentodur.²
- İki kanatlı temsili meclise dair kurumsal tasarımıdır.³
- Müzakerelerini iki ayrı mecliste yapan yasama organıdır.
Kanun önerilerinin iki ayrı mecliste müzakere ediliyor ol-
ması, çift meclisli yasama organının ayırt edici özelliğidir.⁴
- İki meclisin yasama yetkisini paylaştığı yasama organıdır.⁵
- Her ikisi de ulusal yasama sürecinde rol oynayan ve etkile-
şimleri yasama sonuçlarına “mutlaka eşit” olmasa da tesir
eden iki yasama meclisinin varlığını gerektiren yaygın bir
parlamento tasarımıdır.⁶

1 Jones, B., Norton, P., Hertner, I., “Glossary”, Politics UK, 10. Baskı, Routledge, New York, 2022, s.751; The Oxford Encyclopedic English Dictionary, “bicame-
ral”, Hawkins, J. M., Allen, R. Ed., Oxford University Press, New York, 1991, s.139.

2 Birleşik Krallık Parlamentosu, “Bicameral system”, Erişim:21.05.2022, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/bi-cameral-system/>

3 Norton, P., “Adding Value? The Role of Second Chambers”, 2007, s.4, Erişim:04.06.2022, <https://secondchamber.org/wp-content/uploads/2015/11/ROLE-OF-SECOND-CHAMBER.pdf>

4 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, s.1.

5 Bulmer, E., “Bicameralism”, IDEA, 2014, s.3, Erişim:17.03.2022, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf>; IDEA, “Bicameralism (Legislatures with Two Chambers)”, 2014, s.1, Erişim:13.06.2022, https://constitutionnet.org/sites/default/files/bicameralism_0.pdf

6 Norton, P., “Adding Value? The Role of Second Chambers”, s.4.

6 Romaniello, M., “Bicameralism: a concept in search of a theory”, 2016, s.1, Erişim:12.07.2022, <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2016/09/Romaniello.pdf>

- Parlamentoda iki meclisin kurulması suretiyle yasama yetkisinin bölüştürülmesi ilkesi veya uygulamasıdır.⁷
- Yasama organının üyelerini iki ayrı karar verici meclise bölüştürür. Bu sistem, yasama önerisinin kanunlaşmadan önce her bir mecliste onaylanmasını gerektirir.⁸
- Yasama yetkilerini paylaşan iki meclisli yasama organını ifade eder. Çift meclisli parlamentolarda, hem birinci hem de ikinci meclisler (veya alt ve üst meclisler), eşit derecede olmasa da kanun önerilerine rıza göstermede rol oynar.⁹

Dünyada ulusal bir parlamentoya sahip 190 ülkenin 79'unda, yani %40'ından fazlasında parlamentolar çift meclislidir. Dünyadaki çift meclisli parlamentolara bakıldığında baskın bir maddeden söz etmek mümkün değildir. İkinci meclisler; üye sayısı, görev süresi, üyelerin belirlenmesi ve en önemlisi görev ve yetkileri bakımından kendi içlerinde çeşitlilik göstermekte ve birinci meclislerle kıyaslandığında oldukça farklı özellikler taşımaktadır.

Çift meclis sistemini tercih eden ülkeler; yönetim şekli, hükümet sistemi, siyasi, ekonomik ve sosyal bakımdan oldukça farklı özelliklere sahiptir. Federal yapıya sahip, yüz ölçümü bakımından büyük ve nüfusça fazla ülkelerin tercihi genellikle çift meclis sisteminden yanadır. Bununla birlikte parlamentoları çift meclisli ülkelerin çoğu üniterdir ve bunların bir kısmı coğrafi olarak çok küçük ve çok az nüfuslu ülkelerdir.

Çift meclis sistemi, oldukça köklü geçmişine ve yüzyıllardır varlığını devam ettirmesine rağmen siyaset biliminin tartışmaya devam ettiği konulardan biridir. Çift meclisli parlamento tercihi, tek bir meclisin toplumdaki çeşitliliği bütünüyle temsil edemeyeceği ve tek mecliste yeterince müzakere edilmeden aceleyle alınan kararların şekil ve esas bakımından kusurlu olabileceği düşüncesine dayanmaktadır. Bir taraftan toplumdaki farklı çı-

7 Heywood, A., Politics, 5. Baskı, Red Globe Press, Londra, 2019, s.591.

8 Bradbury, J. C., Crain, W. M., "Bicameralism", The Encyclopedia of Public Choice içinde, Rowley, C. K., F. Schneider ed., C.1, Kluwer Academic Publisher, New York, 2004, s.39.

9 Uhr, J., "Bicameralism", s.474.

karların (çeşitliliğin) temsiline olanak sağlayacağı ve kanun önerilerini ikinci kez müzakere ederek yasama kalitesini artıracacağı gerekçeleriyle savunulan ikinci meclisler, diğer taraftan yasama sürecinde gereksiz gecikmelere ve hatta kilitlenmelere neden olmakla eleştirilmektedir.

Çift meclisli parlamentoların üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen kanadı "alt meclis" veya "birinci meclis"; pek çok özelliğiyle birinci meclisten farklılaşan diğer kanadı ise "üst meclis" veya "ikinci meclis" olarak nitelendirilmektedir.¹⁰ Bu nitelemeler, aynı zamanda iki meclis arasındaki tarihsel ve kurumsal asimetriyi yansıtmaktadır. Modern anlamda ilk çift meclisli parlamento olan İngiliz Parlamentosu, toplumdaki sınıfsal ayrışmaya dayanıyor ve sınıf çıkarlarını korumayı amaçlıyordu. Soyluların temsil edildiği Lordlar Kamarası için "üst meclis" ve halkın temsil edildiği (halka daha yakın olan) Avam Kamarası için "alt meclis" ifadesinin kullanılması, sınıf bilincinin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir.¹¹ "İkinci meclis" nitelemesi ise bir sıralamayı (birinciden sonra bir şey yapmayı) ve tali olmayı (birincinin asli organ olmasını) ima etmekte¹² ve ikinci meclislerin siyasi önem ve etkisinin, istisnaları olsa da, "ikincil" olduğuna dair algıyı yansıtmaktadır.¹³

Çalışmanın konusunu teşkil eden çift meclisli parlamentolardaki ikinci meclislerin kahir ekseriyeti (54 meclis), eski Roma döneminde "yaşlılar meclisi" anlamına gelen "Senato" adını; birinci meclislerin çoğu ise Temsilciler Meclisi (44 ülke) veya Millet Meclisi (17 ülke) adını taşımaktadır. Bazı ikinci meclisler için "Konsey" adı kullanılmaktadır. Bu durumlarda "Konsey" isminin önüne, Almanya ve Avusturya'da olduğu gibi "Federal" (Konsey); İsviçre, Hindistan ve Güney Afrika'da olduğu gibi "Eyaletler" (Konseyi) gibi sıfatlar gelmektedir. Bunun dışında Halk Konseyi, Devlet Konseyi, Cumhuriyet Konseyi ve Danışma

10 Hollanda bu yaygın nitelemenin bir istisnasını oluşturmaktadır. Hollanda'da halk tarafından seçilen alt meclis (Tweede Kamer) ikinci meclis ve üyeleri dolaylı seçimlerle belirlenen üst meclis (Eerste Kamer) ise birinci meclis olarak adlandırılmaktadır. Romaniello, M., "Bicameralism: a concept in search of a theory", s.3.

11 Romaniello, M., "Bicameralism: a concept in search of a theory", s.2-3.

12 Norton, P., "Adding Value? The Role of Second Chambers", s.6.

13 Romaniello, M., "Bicameralism: a concept in search of a theory", s.2-3.

Konseyi adını taşıyan ikinci meclisler de bulunmaktadır.¹⁴ Nijerya'da Senato "Kırmızı Meclis", Temsilciler Meclisi "Yeşil Meclis" olarak da adlandırılmaktadır.¹⁵ Aynı şekilde Senato salonunun da kırmızı rengin kullanılması nedeniyle Kanada Senatosu da "Kırmızı Meclis" olarak bilinmektedir.¹⁶

Bu çalışmanın konusu, dünyadaki tüm çift meclisli parlamentolar ve bu parlamentoların ikinci meclisleridir. Çalışma, çift meclis sisteminin ve özellikle ikinci meclislerin tüm yönleriyle tanınip anlaşılmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Ülke parlamentolarına ilişkin bilgilere, Parlamentolar Arası Birliği¹⁷ (<https://www.ipu.org/>) veri tabanından ve parlamentoların resmi internet sitelerinden ulaşılmıştır. Çalışmada, aksi belirtilmedikçe ülke anayasalarının Constitute¹⁸ (<https://www.constituteproject.org/>) internet sitesinde yer alan İngilizce çevirilerinden yararlanılmıştır.

Çalışma dokuz bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde, çift meclis sistemine dair kavramsal bir çerçeve çizilmekte ve

14 Parlamentolar Arası Birlik, "Structure of parliament", Erişim:14.07.2022, https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament#map

15 Nijerya Ulusal Meclisi, "The Parliament", Erişim:10.06.2022, <https://nass.gov.ng/about/item/1548>

16 Birinci meclisin yeşil, ikinci meclisin kırmızı renkle dekore edilmesi, Birleşik Krallık Parlamentosundan ödünç alınan bir gelenektir. Bu gelenek, yeşil ve kırmızının değişik tonlarının kullanıldığı Avustralya Parlamentosunda da sürdürülmektedir. Kanada Parlamentosu, "Senate's royal connection earns the Red Chamber its nickname", Erişim:07.06.2022, <https://sencanada.ca/en/sencaplus/how-why/senates-royal-connection-earns-the-red-chamber-its-nickname/>; Birleşik Krallık Parlamentosu, "Rules and traditions of Parliament", Erişim:08.07.2022, [https://www.parliament.uk/about/how/role/customs/#:~:text=In%20the%20House%20of%20Lords,met%20their%20court%20and%20nobles](https://www.parliament.uk/about/how/role/customs/#:~:text=In%20the%20House%20of%20Lords,met%20their%20court%20and%20nobles;); Avustralya Parlamentosu, "The Chamber", Erişim:08.07.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter4/The_Chamber

17 Parlamentolar Arası Birlik (Inter-Parliamentary Union, IPU), 1989'da kurulan ve ulusal parlamentoların oluşturduğu uluslararası bir örgüttür. Hâlen 178 üyeye sahip olan kuruluşun genel merkezi Cenevre'dedir. PAB'ın veri tabanında yer alan veriler, ağırlıklı olarak bir dizi anket yoluyla veya düzenli yazışmalarla doğrudan ülke parlamentolarından toplanmaktadır.

18 Dünyada yürürlükteki anayasa metinlerinin İngilizce çevirilerinin yer aldığı "Constitute" internet sitesi, Teksas Üniversitesi ile Chicago Üniversitesinin ortaklaşa yürüttüğü "Karşılaştırmalı Anayasalar Projesi" (Comparative Constitutions Project) tarafından geliştirilmiştir.

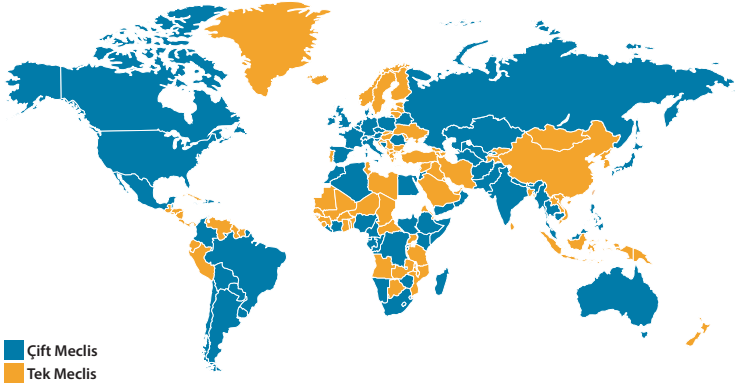
çalışmanın amaç ve kapsamı ortaya konmaktadır. İkinci bölümde, çift meclisli parlamentolara sahip ülkelerin coğrafi dağılımı, yönetim şekli, hükûmet sistemi, nüfusu ve yüz ölçümü bakımından öne çıkan özelliklerinden bahsedilmektedir. Üçüncü bölümde, çift meclis sisteminin tarihsel gelişimi ele alınmaktadır. Bu bölümde Aristo, Cicero, Montesquieu ve John Adams'ın çift meclis sisteminin felsefi dayanağını oluşturan düşüncelerine değinilmektedir. Dördüncü bölümde, çift meclis sisteminin avantaj ve dezavantajlarına dair görüşler özetlenmektedir. Beşinci bölümde, ikinci meclislerin üye sayısı, görev süresi, üyelerin seçilme yeterliliği, seçilme yöntemi ve ikinci meclislerdeki temsil türlerine dair tasnifler yapılmaktadır. Altıncı bölümde ikinci meclislerin; kanun yapım süreci, anayasa değişikliği, bütçe süreci, yürütmenin denetlenmesi, hükûmetlerin kurulması, devlet başkanının görevden alınması, üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınması ile uluslararası antlaşmaların uygun bulunması veya onaylanmasına ilişkin görev ve yetkileri ele alınmaktadır. Yedinci bölümde; ABD Senatosu, Birleşik Krallık Lordlar Kamarası ve Fransa Senatosu detaylı bir şekilde incelenmektedir. Sekizinci bölümde Osmanlı-Türk parlamento tarihinde çift meclis sisteminin gelişimine ve uygulanmasına değinilmektedir. Bu bölümde, 1876 Anayasası (Kanun-i Esasî) ve 1961 Anayasası ile oluşturulan çift meclis sisteminin temel özellikleri üzerinde detaylı şekilde durulmaktadır. Sonuç bölümünde ise çalışmada öne çıkan hususlar genel hatlarıyla özetlenmektedir.

-2-

DÜNYADA ÇİFT MECLİSLİ PARLAMENTOLAR

Parlamentolar Arası Birliğin (PAB) verilerine göre, 2022 yılı Ağustos ayı itibarıyla dünyada 111 (%58,4) ülkede tek meclisli, 79 ülkede (%41,6) çift meclisli parlamento bulunmaktadır.¹⁹

Şekil 1. Dünyada Çift Meclisli ve Tek Meclisli Parlamentolar²⁰



Kaynak: Parlamentolar Arası Birlik

Avrupa kıtasında 17 (%35,4), Amerika kıtasında 20 (%57,1), Asya kıtasında 13 (%46,4), PAB'ın Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgesi olarak adlandırdığı bölgede yedi (%38,9), Sahraaltı Afrika'sında 20 (%42,6) ve Pasifik Bölgesi'nde iki (%14,3) ülkede parlamentolar çift meclislidir.

19 Irak ve Orta Afrika Cumhuriyeti parlamentoları, yürürlükteki anayasalarına göre çift meclislidir. Ancak bugüne kadar ikinci meclisin fiilen oluşturulmadığı bu ülkeler, PAB tarafından, tek meclisli parlamentolara sahip ülkeler arasında değerlendirilmektedir. Dünyada çift meclisli parlamentoya sahip ülkeler ile ikinci meclislere ilişkin detaylı bilgiler EK 1'de tablo hâlinde verilmektedir.

20 Parlamentolar Arası Birlik, "Structure of Parliament".

Tablo 1. Çift Meclisli Parlamentolara Sahip Ülkeler ve Coğrafi Dağılımları

Avrupa	Asya	Amerika	Sahra Altı Afrikası	Orta Doğu ve Kuzey Afrika	Pasifik
Almanya	Butan	ABD	Burundi	Bahreyn	Avustralya
Avusturya	Filipinler	Antigua ve B.	Ekvator Ginesi	Cezayir	Palau
Belarus	Hindistan	Arjantin	Esvatini	Fas	
Belçika	Japonya	Bahamalar	Etiyopya	Mısır	
B. Hersek	Kamboçya	Barbados	Fildişi Sahili	Umman	
B. Krallık	Kazakistan	Belize	Gabon	Ürdün	
Çekya	Malezya	Bolivya	Güney Afrika	Yemen	
Fransa	Nepal	Brezilya	Güney Sudan		
Hollanda	Özbekistan	Dominik C.	Kamerun		
İrlanda	Pakistan	Grenada	Kenya		
İspanya	Tacikistan	Haiti	Kongo		
İsviçre	Tayland	Jamaika	Kongo Dem. C.		
İtalya	Türkmenistan	Kanada	Lesotho		
Polonya		Kolombiya	Liberya		
Romanya		Meksika	Madagaskar		
Rusya		Paraguay	Namibya		
Slovenya		Saint Lucia	Nijerya		
		Trinidad ve T.	Ruanda		
		Şili	Somali		
		Uruguay	Zimbabve		
17 ülke	13 ülke	20 ülke	20 ülke	7 ülke	2 ülke

Çift meclis sistemi, “iki meclisli yasama organı” şeklinde tanımlandığında hangi ülkelerin tek ve hangi ülkelerin çift meclisli parlamentoya sahip olduğu kolaylıkla tespit edilebilmektedir. Nitekim bir ülke anayasasının yasama organı olarak tanımladığı kurumun yapısına dair hükümlere (anayasal tanım/tarif) bakılarak bu konuda net bir sonuca ulaşmak mümkün gözükmemektedir. Gerçekten de Almanya ve Slovenya dışında²¹, çift meclisli parlamentolara sahip ülkelerin tamamında parlamentonun iki

21 Almanya Anayasası, Federal Meclis (m.38-49) ile Federal Konseyi (m.50-53); Slovenya Anayasası Ulusal Meclis (m.80-95) ile Ulusal Konseyi (m.96-101) ayrı ayrı düzenlemekte, ikisinin birlikte ülke parlamentosunu oluşturduğuna dair bir hüküm içermemektedir.

meclisten oluştuğu anayasada açıkça belirtilmektedir.²² Bununla birlikte ileri sürülen tanımlardan bazıları, "yasama yetkisini paylaşmak" veya "yasama sonuçlarına tesir etmek" gibi yoruma açık (subjektif) kriterler içermektedir ve bu tanımlar, hangi ülkelerde çift meclis sisteminin bulunduğunu tespit etmeyi zorlaştırabilmektedir. Nitekim Philip Norton, anayasal tanım ile kurumsal tasarım arasında yaptığı ayırmadan hareketle hangi ülkelerin çift meclisli parlamentolara sahip olduğunu belirlemenin bazı durumlarda kolay olmadığına dikkat çekmektedir.

Yasama organının, yaygın olarak "kanun yapıcı kurumlar" olarak tanımlanmasını doğru bulmayan Norton, yasama organlarının işlevi hakkında anayasal tanımlamanın ötesine geçen geniş bir çerçeve sunmaktadır. Norton'a göre yasama organları, kanun yapan değil, kanunları etkileyen organlardır. Kanunları yapanlar, yani kamu politikalarını oluşturanlar yöneticilerdir. Ancak bu politikaların/tasarrufların kanun olabilmesi için yasama organları tarafından onaylanması gerekmektedir. Yasama organları, onay vermeden önce bu politikaları/tasarrufları yeniden yazabilir, değiştirebilir ve hatta reddedebilir. Kısaca yasama organını tanımlayan husus, onay verme (rıza gösterme) işlevidir.²³ Bir öneri, devlet başkanına sunulmadan ve kanunlaşmadan önce tek bir meclis veya iki meclis tarafından onaylanmalıdır. Çoğu durumda bu tespiti yapmak kolaydır. Anayasal tanım ile yetinildiğinde ise bu onay işlevini yerine getiren organı veya organları tespit etmenin zor olduğu ülke örnekleri de vardır. Norton, anayasal tanım ile kurumsal tasarım arasında bir ayırım gözetmektedir. Bazı anayasalar, yasama organının tek meclisli olduğunu belirtir ancak ikinci meclislerin özelliklerine sahip başka kurumlar öngörür. Bu anayasalarda kanun önerilerini müzakere etmesi gereken iki organ oluşturulmuştur. Bazı anayasalar ise yasama organının çift meclisli olmasını öngörse

22 Örneğin; ABD (b.1/m.1), Arjantin (m.44), Belçika (m.36), Brezilya (m.44), Cezayir (m.119), Fransa (m.24), Hindistan (m.79), İspanya (m.66), Japonya (m.42), Kanada (m.17), Malezya (m.44), Meksika (m.50), Nijerya (m.4/1), Pakistan (m.50), Romanya (m.61), Rusya (m.95), Şili (m.46) ve Uruguay (m.84) anayasalarında parlamentoların iki meclisten oluştuğu açıkça belirtilmektedir.

23 Norton, P., "How Many Bicameral Legislatures Are There?", *The Journal of Legislative Studies*, 10(4), 2004, s.1.

de pratikte ikinci bir meclis oluşturulmamıştır. Norton, bu bağlamda Bostwana ve İran'ın durumlarına dikkat çekmektedir. Her iki ülkede kanun yapım sürecinin bir parçası olarak öngörülen ancak parlamentoyu oluşturan meclislerden biri olarak kabul edilmeyen kurumların (Bostwana'da İhtiyarlar Meclisi, İran'da Koruyucular Konseyi) ikinci meclislerle ortak niteliklere sahip olduğunu düşünmektedir.²⁴

Russell, Norton'un sunduğu çerçeveden hareket ederek Parlamentolar Arası Birliğin çift meclisli parlamentoya sahip ülkeler arasında saydığı Etiyopya ve Yemen'deki ikinci meclislerin durumunu tartışmaya açmaktadır. PAB'in ikinci meclis olarak kabul ettiği Etiyopya Federasyon Meclisi (Any., m.62) ile Yemen'deki Danışma Kurulunun (Any., m.125) kanun yapım sürecinde hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca Etiyopya Anayasası, yasa yapma yetkisinin Temsilciler Meclisine (birinci meclis) ait olduğunu açıkça belirtmektedir (m.55, 57). Yemen Anayasası'na göre de Temsilciler Meclisi, devletin yasama organı olarak tanımlanmaktadır (m.62). Danışma Kurulunun yasamaya ilişkin herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır (m.125). Russell, bahsedilen kurumların yasama faaliyetlerinde hiçbir işlevlerinin olmamasından dolayı Yemen ve Etiyopya parlamentolarının çift meclisli olmadığını düşünmektedir.²⁵

Coakley, tek meclisli ve çift meclisli parlamentolar arasındaki ayrımın her zaman net olmadığını belirtmektedir. Çoğu ülke anayasasında, parlamentonun iki meclisten oluştuğuna dair açık hükümler bulunur. Ancak Almanya'da olduğu gibi ülke anayasasının parlamentonun iki meclisten oluştuğuna dair net bir hüküm içermediği örnekler de vardır. Almanya Anayasası, Federal Meclis ve Federal Konseyin parlamentoyu oluşturan organlar olduklarına dair hiçbir atıf içermemekte ve onları devlet organlarından biri olarak ayrı ayrı düzenlemektedir. Ancak Federal Konsey, yasamaya ilişkin önemli yetkilere sahip olması nedeniyle ikinci meclis olarak kabul edilir. Diğer taraftan anayasada öngörülen ikinci bir müzakere organının yasamaya dair işlevinin

24 Norton, P., "Adding Value? The Role of Second Chambers", s.4-5.

25 Russell, M., *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revisited*, Oxford University Press, New York, 2013, s.65.

sorgulandığı durumlar da olabilmektedir. Bostwana'daki İhtiyarlar Meclisi, İran'daki Korumucular Konseyi ve Lüksemburg'daki Devlet Konseyi ile başka ülkelerde yasama görevinden çok danışma işleviyle öne çıkan ekonomik ve sosyal konseylerin durumu tartışmalıdır. Bu tür organlardan sadece Slovenya Ulusal Konseyi genellikle ikinci meclis olarak kabul edilmektedir.²⁶

Norton'un yaptığı hukuki (anayasal tanım) ve fiili (kurumsal tasarım) durum arasındaki ayrımı Slovenya Ulusal Konseyi için uygulayan Apahideanu, PAB'ın aksine Slovenya Parlamentosunun tek meclisli olduğunu düşünmektedir. Ona göre Anayasa'da "sosyal, ekonomik, mesleki ve yerel çıkarları temsil eden organ" olarak tanımlanması (m.96) ve yetkilerinin oldukça kısıtlı olması (m.97) nedeniyle Ulusal Konsey, bir yasama organı değil daha çok bir danışma organıdır.²⁷ Anayasa'da Ulusal Konseyin, parlamentoyu oluşturan meclislerden biri olduğuna dair açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Ülkelerin hangi özelliklerinden dolayı tek veya çift meclis sistemine meylettiklerini tek bir kriterle izah etmek oldukça zordur. Nitekim demografik, coğrafi, ekonomik ve siyasi özellikleri bakımından birbirinden farklı ülkelerin çift meclis sistemini tercih ettiği veya benzer özelliklere sahip ülkelerin değişik tercihlerde bulundukları görülmektedir. Dolayısıyla, federalizm dışında, bir ülkenin şu veya bu özelliği ile parlamentonun yapısı arasında bir bağlantı kurmak yanıltıcıdır. Ancak konu ile ilgili çalışmalarda, ülkelerin tek veya çift meclis sistemine ilişkin tercih ve eğilimleri üzerinde etkili olduğu düşünülen bazı özelliklere (nüfus, yüzölçümü ve tarihî miras) sıklıkla değinilmektedir. Nüfusu fazla ve yüz ölçümü büyük ülkelerde genel eğilimin çift meclis sisteminden yana olduğu görülmektedir. ABD dâhil, çift meclis sistemini tercih eden ülkelerin dörtte birinin geçmişte İngiliz hâkimiyetindeki ülkeler olması, İngiliz yönetim modelinin etkisinin belirleyici olduğunu göstermektedir.²⁸

26 Coakley, J., "The Strange Revival of Bicameralism", *The Journal of Legislative Studies*, 20(4), 2014, s.547-548.

27 Apahideanu, I., "Unicameralism versus Bicameralism Revisited: The Case of Romania", *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 14(1), 2014, s.65-66, Erişim:10.07.2022, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/44635>

28 Russell, M., *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revisited*, s.46-47.

Federal ülkelerin genellikle çift meclis sistemini tercih ettiği göz önüne alındığında federal model ile parlamentonun yapısı arasında güçlü bir ilişkinin olduğu kabul edilmektedir.²⁹ Ancak çift meclis sisteminin federal sistemin temel bir özelliği olarak tanımlanması kısmen doğru olsa da yanıltıcıdır. Nitekim bu sistem, ne sadece federal devletlere özgüdür ne de tüm federal devletler çift meclislidir.³⁰ Dünyada federal sisteme sahip yaklaşık 25 ülke bulunmaktadır³¹ ve bunların 21'inde parlamentolar çift meclislidir.³² Başka bir ifadeyle, federal ülkelerde tek meclis sistemi istisnai bir durumdur.³³ Diğer taraftan çift meclis sistemi, sadece federal ülkelere has bir özellik değildir. Üniter ülkelerin üçte birinde (yaklaşık 60 ülkede) parlamentolar çift meclislidir.³⁴ Dolayısıyla ikinci meclisin varlığının federal devletlerde temel bir ihtiyaç, üniter devletlerde ise sadece bir seçenek olduğunu söylemek mümkündür.³⁵

Hükûmet sistemleri ile çift meclis sistemi arasında bir ilişki olduğunu söylemek oldukça zordur. Çift meclisli parlamentoya sahip ülkeler içinde başkanlık, yarı başkanlık veya parlamenter sistemi benimseyen ülkeler sayıca birbirine yakındır. PAB'in tasnifine göre, çift meclisli parlamentoya sahip ülkelerin 19'unda başkanlık, 21'inde yarı başkanlık ve 31'inde parlamenter sistem

29 Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2. Baskı, Yale University Press, Michigan, 2012, s.201.; Tsebelis, G., Money, J., *Bicameralism*, s.6; Russell, M., *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revised*, s.47; Norton, P., "Adding Value? The Role Of Second Chambers?", s.12.

30 Romaniello, M., "Bicameralism: a concept in search of a theory", s.8.

31 Forum of Federations, "Countries", Erişim:30.05.3022, <http://www.forumfed.org/countries/>

32 Çift meclisli parlamentolara sahip federal ülkeler şunlardır: ABD, Almanya, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Bosna Hersek, Brezilya, Etiyopya, Güney Afrika, Güney Sudan, Hindistan, İsviçre, Kanada, Malezya, Meksika, Nepal, Nijerya, Pakistan, Rusya, Somali.

33 Venezuela, Irak, Birleşik Arap Emirlikleri, Saint Kitts ve Nevis ile Sudan tek meclisli parlamentolara sahip federal ülkelerdir.

34 Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", *Journal of Legislative Studies*, 7(1), 2001, s.154.

35 Roca, J. G., Gisbert, R. B., García, I., *The Council: A Second Chamber for the European Union?*, Avrupa Parlamentosu Araştırma Merkezi, 2022, s.10, Erişim:08.08.2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729278/EPRS_STU\(2022\)729278_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729278/EPRS_STU(2022)729278_EN.pdf)

bulunmaktadır. Altı ülke monarşi ile yönetilmektedir. Güney Sudan ve Yemen’de ise geçiş dönemi anayasaları yürürlüktedir.³⁶

Tablo 2. Çift Meclisli Parlamentolara Sahip Ülkelerde Siyasi Sistem³⁷

	Başkanlık	Yarı Başkanlık	Parlamente	Monarşi
ÜNİTER	Bolivya Burundi Dominik Cumh. Filipinler Haiti Kenya Kolombiya Liberya Palau Paraguay Şili Tacikistan Türkmenistan Uruguay	Belarus Cezayir Ekvator Ginesi Fildişi Sahili Fransa Gabon Kamerun Kazakistan Kongo Kongo Dem. Cumh. Madagaskar Mısır Namibya Özbekistan Polonya Romanya Ruanda Zimbabve	Antigua ve Barbuda Bahamalar Barbados Belize Birleşik Krallık Çekya Grenada Hollanda İrlanda İspanya İtalya Jamaika Japonya Kamboçya Lesotho Saint Lucia Slovenya Tayland Trinidad ve Tobago	Bahreyn Butan Esvatini Fas Umman Ürdün
FEDERAL	ABD Arjantin Brezilya Meksika Nijerya	Avusturya Rusya Somali	Almanya Avustralya Belçika Bosna Hersek Etiyopya Güney Afrika Hindistan İsviçre Kanada Malezya Nepal Pakistan	

36 Parlamentolar Arası Birlik, "Political System", Erişim:02.04.2022, https://data.ipu.org/compare?field=countr%3A%3Afield_political_system#pie

37 Ülkelerin sahip olduğu hükümet sistemine ilişkin bilgiler PAB’in veritabanından derlenmiştir. PAB’in tasnifine göre çift meclisli parlamentoya sahip olmakla birlikte geçici sistemle (transitional system) yönetilen ülkeler arasında sayılan Güney Sudan ve Yemen tabloya eklenmemiştir. Parlamentolar Arası Birlik, "Political System", Erişim:02.04.2022, https://data.ipu.org/compare?field=countr%3A%3Afield_political_system#pie

Ülkeler, nüfus ve yüz ölçümleri bakımından tasnif edildiğinde, nüfusu fazla ve yüz ölçümü büyük ülkelerin genel tercihinin çift meclis sisteminden yana olduğu görülmektedir.

Dünyada nüfus bakımından en büyük ilk 30 ülkenin 22'sinde parlamentolar çift meclislidir.³⁸ Nüfusu 1,4 civarında olan iki ülkeden Çin'de tek meclisli, Hindistan'da ise çift meclisli parlamento bulunmaktadır.

Nüfusu üç milyondan az olan ülkelerin çoğu, tek meclisli parlamentolara sahiptir. Nitekim nüfusu 200 binden az olan ve "mikro devletler" olarak nitelenen ve PAB'ın veritabanına göre ulusal bir parlamentoya sahip 18 ülkeden sadece 4'ü; nüfusu 200 binden çok ve üç milyondan az olan ve "küçük devletler" olarak nitelendirilen³⁹ ve ulusal bir parlamentoya sahip 36 ülkenin 12'si çift meclisli parlamentoya sahiptir. Çift meclisli parlamentoya sahip Palau'nun nüfusu 18 bin civarındadır.

Dünya genelinde yüz ölçümü bakımdan en büyük 10 ülke içinde çift meclis sistemini tercih etmeyen tek ülke Çin'dir.⁴⁰ Diğer taraftan yüz ölçümü⁴¹ 30 bin km²'den küçük ülkelere 41'i tek meclisli sistemi tercih ederken⁴² çift meclis sistemini tercih eden ülke sayısı 16'dır.⁴³ Ayrıca çift meclis sistemini tercih eden ülkelere 10'u küçük ada devletidir.⁴⁴

38 Dünya Bankası, "Population 2021", Erişim:14.07.2022, <https://databank.worldbank.org/data/download/POP.pdf>

39 Nüfusu 1,5 milyondan az olan, ekonomik ve coğrafi bakımdan ortak özellikler taşıyan ülkeler, "küçük devlet" olarak nitelendirilmektedir. Ancak nüfusu 1,5 milyondan fazla ve üç milyondan az sekiz ülke, diğer ülkelerle benzer özelliklere sahip oldukları için küçük devlet kategorisinde yer almaktadır. Dünya Bankası, "The World Bank In Small States", Erişim:25.07.2022, <https://www.worldbank.org/en/country/smallstates/overview>; Dünya Bankası, "Population, total-United States, Small states", Erişim:25.07.2022, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=US-S1>

40 Yüz ölçümü bakımından en büyük 10 ülke şunlardır: Rusya, Kanada, Çin, ABD, Brezilya, Avustralya, Hindistan, Arjantin, Kazakistan, Cezayir.

41 Worldometer, "Largest Countries in the World (by area)", Erişim:14.04.2022, <https://www.worldometers.info/geography/largest-countries-in-the-world/>

42 Bu ülkelere bazıları şunlardır: Arnavutluk, Cibuti, Dominik, Ermenistan, Fiji, Gambia, İsrail, Karadağ, Katar, Komorlar, Kuveyt, Lübnan, Lüksemburg, Maldivler, Malta, San Marino.

43 Bu ülkelere bazıları şunlardır: Antigua ve Barbuda, Bahamalar, Bahreyn, Barbados, Belize, Burundi, Esvatini, Grenada, Haiti, Jamaika, Palau, Ruanda, Saint Lucia, Slovenya, Trinidad ve Tobago.

44 Bu ülkelere bazıları şunlardır: Antigua ve Barbuda, Bahamalar, Bahreyn, Barbados, Dominik Cumhuriyeti, Grenada, Haiti, Jamaika, Saint Lucia, Trinidad ve Tobago.

Tablo 3. Küçük ve Mikro Devletlerde Parlamentoların Yapısı

Parlamento Yapısı	Küçük Devlet	Mikro Devlet
Çift Meclis Sistemi	Bahamalar, Bahreyn, Barbados, Belize, Esvatini, Butan, Ekvator Ginesi, Gabon, Jamaika, Lesotho, Namibya, Trinidad ve Tobago	Antigua ve Barbuda, Grenada, Palau, Saint Lucia
Tek Meclis Sistemi	Bostwana, Brunei Darusselam, Cibuti, Doğu Timor, Estonya, Fiji, Gambiya, Gine Bissau, Guyana, İzlanda, Kabo Verde, Karadağ, Katar, Güney Kıbrıs, Komorlar, Lüksemburg, Maldivler, Malta, Morityus, Samoa, Sao Tome ve Principe, Solomon Adaları, Surinam, Vanuatu	Andorra, Dominik, Kiribati, Lihtenştayn, Marshall Adaları, Mikronezya Federal Devletleri, Monako, Nauru, Saint Kitts ve Nevis, Saint Vincent ve Grenadines, San Marino, Seyşeller, Tonga, Tuvalu

Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Teşkilatı (OECD) üyesi 38 ülkeden 20'sinde çift meclisli parlamento bulunmaktadır.⁴⁵ Avrupa Birliği üyesi 27 ülkeden 12'sinde parlamentolar çift meclislidir.⁴⁶ Çift meclis sistemini benimseyen ülkelerin yaklaşık dörtte birinin (20 ülke) İngiliz Milletler Topluluğuna üye olması kayda değer bir özelliktir.⁴⁷

Son olarak, PAB'ın tek meclisli parlamentolara sahip ülkeler arasında saydığı Irak ve Orta Afrika Cumhuriyetinin parlamentoları, yürürlükteki anayasalarına göre çift meclislidir. Irak Anayasası'na göre federal yasama organı, Temsilciler Meclisi ve Federasyon Konseyinden oluşmaktadır (m.48). Federasyon Konseyinin oluşumu, üyelerin statüsü ve yetkileri gibi hususla-

45 OECD, "Member countries", Erişim:15.04.2022, <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>

46 Avrupa Birliği, "Countries", Erişim:15.04.2022, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en

47 İngiliz Milletler Topluluğu, 56 bağımsız egemen devletin oluşturduğu gönüllü bir birliktir. Bu ülkelerin çoğu eski Britanya sömürgesidir ve Birleşik Krallık'la tarihî bağları vardır. Topluluk üyesi olup çift meclisli parlamentoya sahip ülkeler şunlardır: Antigua ve Barbuda, Avustralya, Bahamalar, Barbados, Belize, Esvatini, Gabon, Grenada, Güney Afrika, Hindistan, Jamaika, Kamerun, Kanada, Kenya, Lesotho, Malezya, Pakistan, Ruanda, Saint Lucia, Trinidad ve Tobago. The Commonwealth, "Member countries", Erişim:13.05.2022, <https://thecommonwealth.org/our-member-countries>

rın Temsilciler Meclisinin üçte iki çoğunlukla kabul edeceği bir kanunla düzenlenmesi öngörülmüş (Any., m.65), Anayasa'nın yürürlüğe girdiği 2005 yılından bugüne kadar bu yönde adım atılmamıştır.⁴⁸ 2016 yılında kabul edilen Orta Afrika Cumhuriyeti Anayasası'na göre de Parlamento, Ulusal Meclis ve Senatodan oluşmaktadır (m.63). Ancak bugüne kadar Senato kurulmamıştır.⁴⁹

48 Zidan, F., "Amending the Constitution... a necessity imposed by the political reality", Irak Yüksek Yargı Konseyi, Erişim:22.07.2022, <https://www.hjc.iq/view-en.69250/>

49 Freedom House, "Freedom in the World 2022, Central African Republic", Erişim:18.07.2022, <https://freedomhouse.org/country/central-african-republic/freedom-world/2022>

-3-

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE FİKRÎ KÖKENLERİ

Çift meclis sisteminin kurumsal kökenleri, Antik Yunan ve Erken Roma döneminin çoklu müzakere meclislerine, fikrî kökenleri ise Yunan filozofların savunduğu “karma yönetim” düşüncesine dayandırılmaktadır.

Günümüzdeki anlam ve işlevi bağlamında ilk parlamento olarak kabul edilen Birleşik Krallık Parlamentosu, başlangıçta tek meclisliyen 14’üncü yüzyılın ilk yarısında çift meclisli hâle gelmiştir. 18’inci yüzyılda çift meclis sistemi, federalizm fikriyle uyumlaştırılarak yeni bir meşruiyet kazanmıştır. 20’nci yüzyılda ise bağımsızlıklarını yeni kazanan devletlerin çoğunun tercihi tek meclisli sistemden yana olmuştur. Son 30 yılda ise çift meclis sistemine sahip ülke sayısında artış gözlenmiştir.

Bu bölümde, çift meclis sisteminin kurumsal gelişimi ile siyasi düşünce tarihi içinde çift meclis sisteminin felsefi arka planını oluşturan fikirlere yer verilmektedir.

3.1. Eski Yunan ve Roma Dönemi’nde Çift Meclis Sisteminin İzleri

Çift meclis sisteminin kurumsal kökenleri, Eski Yunan ve Erken Roma döneminin kurumlarına dayandırılmaktadır. Eski Yunan şehir devletlerinde her biri toplumun farklı kesimlerini temsil eden ikili veya çoklu danışma konseyleri bulunuyordu. Şehir devletlerinde kolektif bir yapıya sahip yürütme, genellikle zengin ve güçlü sınıfların temsilcisi olan “akil adamlar”ı danışma konseylerinde toplar ve görüşlerini alırdı. Diğer taraftan şehir devletlerinde “vatandaş”ın temsil edildiği geniş tabanlı meclisler oluşturulmuştu. “Çift meclis-benzeri” kurumlar olarak nitelendirilen bu konsey ve meclisler, modern çift meclisli yasama organlarında olduğu gibi benzer konuları müzakere ediyordu. Erken Roma döneminde de kralların görüşlerine başvurduğu ihtiyarlar kurulu vardı. Danışma organı olarak görev yapan bu kurul, bugünkü ikinci meclislerin de kullandığı ve “yaşlılar mecl-

lisi” anlamına gelen Senato adını taşıyordu. Bilge ve erdemli kişilerden oluşan Senato, cumhuriyet döneminde siyasi rejimin ana unsurlarından biri hâline gelirken iktidarını, vatandaşların daha fazla temsil edildiği ve çeşitli konularda görüşlerine başvurulmuş diğer meclislerle paylaşıyordu. Bahsedilen bu kurumların, benzer konuların farklı müzakere meclislerinde görüşülmesi anlamında çift meclis sisteminin karakteristik özelliğine sahip olduğu değerlendirilmektedir.⁵⁰

Çift meclis sisteminin felsefi temelleri, Yunan filozofların üstünlüğüne inandığı “karma yönetim” anlayışına dayandırılmaktadır. Onlara göre karma yönetim anlayışı, toplumdaki farklı sınıfların (çıkarların) birbirini dengelemesini sağlayacak ve böylece sistemin tiranlık ve anarşiye dönüşerek yozlaşmasını engelleyecektir. Aristo (M.Ö. 384-322); en iyi yönetimin, öyle veya böyle yozlaşma potansiyeli taşıyan üç temel yönetim şekli olan monarşi (tekin yönetimi), aristokrasi (azın yönetimi) ve demokrasinin (çoğun yönetimi) dengeli bir şekilde bir araya getirilmesi ile mümkün olduğunu savunmaktadır. Karma yönetim anlayışının faydası, birden fazla çıkarın temsiliyle sağlanan güç dengesinden kaynaklanmaktadır. Böyle bir sistemde hiçbir kişi veya sınıf, devlet olanaklarını kendi çıkarları için kullanamayacağından toplum içerisinde huzursuzluk çıkması ve nihayetinde siyasi düzenin zarar görmesi önleneyecektir. Yunan düşüncesinde aristokratik bir yönetim, işleri layıkıyla yürüten eğitilmiş ve erdemli seçkinlerin varlığından dolayı takdir edilmekle birlikte arzu edilir bir yönetim değildir. Zira aristokrasi her zaman bir oligarşiye dönüşme tehlikesiyle karşı karşıyadır. Oligarşiyi önlemek için aristokrasinin, demokratik ve monarşik unsurlarla dengelenmesi gereklidir. Sonuç olarak, yönetimde istikrarı sağlamanın yolu, çoklu çıkarların temsiliyle sağlanan güçler dengesidir.⁵¹

50 Bahse konu bu kurumların modern anlamda çift meclisli yasama organlarına benzediğini söylemek mümkün olmadığı gibi bu kurumlar ile yüzyıllar sonra ortaya çıkan modern kurumlar arasında doğrudan paralellik kurmak da yanıltıcıdır. Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.17-18; Shell, D., “History of Bicameralism”, The Journal of Legislative Studies, 7(1), 2001, s.6.

51 Tsebelis ve Money’e göre, Aristo’nun modern anlamda bir çift meclisli yasama organını kastettiğini düşünmek doğru değildir. Aristo’ya göre, devlet kurumlarında çıkarların uygun karışımı, çift meclisli bir yasama organından ziyade aristokratik bir yönetim ve demokratik bir müzakere organını içermektedir. Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.18-20.

Güçler dengesine ve yönetimde istikrara vurgu yapan Yunanlı filozofların aksine Romalı filozoflar, cesaret ve yetenekleri ile aristokrasinin veya Senatonun yönetime sağlayacağı katkısı önemsemekteydiler.⁵² Zira yönetim, sadece gücün kullanımına değil aynı zamanda mantıklı muhakemeye ve iknaya dayanan bir faaliyettir. Dolayısıyla yönetimde bilgeliğe ihtiyaç vardır. Özellikle daha bilgili, olgun, deneyimli, yaşlı ve servet sahiplerine ayrı bir önem verilmesi ve fikirlerinin alınması gerekmektedir.⁵³ Bu düşüncenin izleri, Roma siyasal düşüncesinin en önemli temsilcilerinden biri olan Cicero'da (M.Ö. 106-43) görülmektedir.

Yunan karma yönetim anlayışına göre, toplumun kurucu parçalarını (monarşi, aristokrasi ve halk) temsil eden dengeleyici güçler olmadan akıl yöneticiler bile yozlaşabilmektedir. Cicero ise Senatonun yozlaşma potansiyeli ile daha az ilgilenmektedir. Çünkü bu kişiler, ahlaksız ve yasa dışı davranışlardan doğal olarak kaçınacaklardı. "İyi insanlar kalabalıktan daha değerli olduğu için insanlar sayılmamalı, tartılmalıdır." diyen Cicero'ya göre⁵⁴;

"Devletin güvenliği, en yetenekli üyelerinin bilgeliği üzerine kurulmuştur. Bu özellikle doğrudur çünkü doğa; cesaret ve yetenek bakımından üstün olan erkekleri zayıf olanları yönetmek ve zayıf iradelileri de en iyilere itaat etmek üzere tasarlamıştır. Böylece tek bir hükümdarın doğasında olan zayıflık ile çoğunluğun doğasında olan pervasızlık arasında, aristokrasi makul/orta noktadadır. Aslında hiçbir şey daha mükemmel bir şekilde dengelenemez ve aristokrasi devleti koruduğu sürece halk zorunlu olarak en mutlu durumdadır."

Aristo'nun iktidarın tek bir bireyde, kurumda veya sınıfta yoğunlaşmaması, bunun yerine farklı unsurlar arasında bölüştürülmesi fikri (karma yönetim) ile Cicero'nun bilgeliğin ve tecrübenin devlet yönetimine yapacağı katkının önemine dair düşüncesi, ikinci meclis taraftarlarının ilgisini çeken görüşler olagelmıştır.

52 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.20.

53 Shell, D., "History of Bicameralism", s.5-6.

54 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.20.

3.2. İlk Çift Meclisli Parlamento ve İkinci Meclis

Modern anlamda çift meclisli yasama organının ilk ortaya çıktığı yer, 14'üncü yüzyıl İngiltere'sidir. İngiltere'de ilk parlamentonun ortaya çıkması ve sonrasında iki meclise bölünmesi, belirli bir felsefi anlayışın tezahürü ya da bilinçli bir tasavvurun ürünü olmaktan çok koşulların, uygulamaların ve ihtiyaçların neticesinde olmuştur. İngiltere'de krala danışma hizmeti veren ve soyluların oluşturduğu Büyük Konseyin (*King's Great Council*) çift meclisli yapıya dönüşmesi aşamalı şekilde gerçekleşmiştir.⁵⁵ Konseyin vergi yetkisini elde etmesi, Konseydeki temsil tabanının genişlemesi (şehirleri temsil edenlerin de Konseye katılması) ve son olarak genel çağrıyla orada bulunanlar (halkı temsil edenler) ile şahsi çağrıyla orada bulunanların (kendilerini temsil edenler) birbirlerinden ayrı toplanmaya başlamasıyla iki meclisli parlamento oluşmuştur.⁵⁶

İngiltere'de parlamentonun kökeni, Anglo-Sakson döneminden intikal eden iki farklı yapıya dayandırılmaktadır. Bu yapının ilki, Sakson krallarına tavsiyede bulunmak üzere bir araya getirilmiş güçlü kişilerden oluşan ve "bilge kişilerin buluşması" anlamına gelen *Witan* konseyleriydi.⁵⁷ 11'inci yüzyıldaki Norman istilasından sonra da İngiltere kralları, danışman ve görevlilerden oluşan daha küçük ama kalıcı bir konsey aracılığıyla ülkeyi yönetmeye devam etmişlerdir. Krallar, gerektiğinde özellikle vergilendirme ile ilgili kararlarda onaylarını almak için soyluları (kont ve baronlar) ve din adamlarını da (piskopos ve başrahipler) toplantılara çağırıyordu. İsmen çağrılan bu soylu danışmanlar grubu, "Büyük Konsey (*Great Council*)" olarak adlandırılmaktaydı. Diğer taraftan Anglo-Sakson döneminde, şehir ve kasabalarda davaların görüldüğü ve yerel sorunların tartışıldığı düzenli toplantılar yapılmaktaydı. Bu yerel toplantılara yerel lordlar, başpiskoposlar, şerifler ve her köyden dörder

55 Shell, D., "History of Bicameralism", s.7.

56 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.21-22.

57 Konseyler, sadece kral istediğinde toplanabilmekteydi. Konseye sadece kralın çağırdığı kişiler katılabiliyordu. Konseyin kararı, kral açısından bağlayıcı değildi. Konsey, kanunların şekillenmesine katkıda bulunmaktan ziyade kralın önceden yürürlüğe koymaya karar verdiği kanunlara rıza gösteriyordu. Birleşik Krallık Parlamentosu, "Anglo-Saxon Origins", Erişim:16.03.2022, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthof-parliament/overview/origins/>

temsilci katılıyordu. Norman istilasından sonra da devam eden bu toplantılar, *county court* adını almıştır. Merkezde krala danışmanlık yapan Büyük Konseyin toplantıları ve yereldeki bahse konu toplantılar yüzyıllar boyunca birbirlerinden ayrı yapılmış ve nihayet Konseyin soylu üyeleri ile *county court*'ların sözcüleri biri aristokrasiyi diğeri yerel halkı temsil edecek olan çift meclisli bir parlamentoda bir araya gelmişlerdir.⁵⁸

İngiltere'de Büyük Konseyin zamanla bildiğimiz anlamda parlamentoya dönüşmesi, kral ile soylular arasındaki mücadele sonucunda olmuştur. 1215'te Kral John, hükümdarın yetkilerini sınırlandıran *Magna Carta*'yı kabul etmek zorunda kalmıştır. Yeni vergilerin toplanabilmesini baronlar ile piskoposların rızasına bağlayan *Magna Carta*, sonraki 50 yılda parlamentonun evrimine katkıda bulunan önemli bir belgedir. Nitekim vergi ile Büyük Konseyin rızası arasında kurulan bu bağlantı neticesinde Kral Henry'nin vergi taleplerinin görüldüğü Büyük Konsey toplantıları siyaseten önemli ve belirgin hâle gelmiştir.⁵⁹ Kralların kişisel ve kamusal harcamalarını finanse etmek için ek vergilere duyduğu ihtiyaç arttıkça Büyük Konseye çağrılan üye yelpazesi zamanla genişlemiş ve vergilendirme meseleleri söz konusu olduğunda şehirleri temsilen *knight*'lar ve *burgess*'ler de Konsey toplantılarına çağrılmaya başlanmıştır.⁶⁰

Baronlar ile kral arasındaki güç mücadelesi 13'üncü yüzyılda da devam etmiştir. Baronların Kral III. Henry'e karşı ayaklanmasına liderlik eden ve sonrasında bir yıldan az bir süre ülkeyi yöneten Simon de Montfort döneminde, ilçe ve kasaba temsilcilerinin ilk kez katıldığı parlamento toplantısı 1265'te yapılmıştır. Bu parlamento, vergilendirme gerekçesi dışında yerel temsilcileri de kapsaması bakımından modern parlamentonun öncüsü kabul edilmektedir.⁶¹ Kral I. Edward döneminde 1275'teki ilk parlamentoya soylularla kilise adamlarının yanı sıra ilçe ve

58 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Anglo Saxon Origins".

59 Maddicott, C., "Magna Carta and the Origins of Parliament", s.24, Erişim:16.03.2022, https://www.history.org.uk/files/download/15512/1430317558/John_Maddicott.pdf

60 Russell, M., The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived, s.15; Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.22.

61 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Simon de Montfort's Parliament", Erişim:11.06.2022, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionof-parliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/simondemontfort/>

kasabaları temsilen ikişer kişi çağırılmıştır. Bu kişiler öncelikle kralın yeni vergi planlarını dinlemek ve onaylamak için çağrılmaktaydı. Piskoposlar, baronlar, alt ruhban sınıfının temsilcileri ile birlikte ilçe ve kasaba temsilcilerinin çağırıldığı bir sonraki parlamento 1295'te toplanmıştır. Bu tarihten sonraki neredeyse tüm parlamento toplantılarında ilçe ve kasabaların ikişer kişi ile temsili normal hâle geldiği için bu parlamento "model parlamento" olarak anılmaktadır.⁶² 1327'de tahta çıkan III. Edward döneminde ilçe ve kasabaların temsilcileri parlamentonun kalıcı bir parçası hâline gelmişlerdir.⁶³

Son aşamada, Büyük Konsey iki ayrı meclise bölünmüştür. 14'üncü yüzyılın başlarından itibaren üç zümrenin (ruhban sınıfı, lordlar ve toplumdaki diğer imtiyazlı gruplar) temsilcilerini içeren parlamento toplantıları sık sık yapılmaktaydı. Bu üç zümrenin temsilcileri kralın konuşmasını dinlemek için bir araya geliyor, sonra da kralın vergi taleplerini görüşmek üzere ayrılıyor ve her biri farklı miktar üzerinde karar kılıyordu. Ancak Büyük Konseyin Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası şeklinde ikiye bölünmesi, bireysel çağrıyla parlamentoda bulunanlar (kendilerini temsil edenler) ile genel çağrıyla katılanlar (halkı temsil edenler) arasındaki ayrıma dayanmaktadır. Başlangıçta, ruhban sınıfı parlamentodan çekilmiş ve kralın vergi taleplerini kendi yıllık toplantılarında değerlendirmeye başlamıştır. Sadece piskoposlar, feodal mülk sahipleri ve kilise liderleri konumlarına dayanarak Büyük Konsey toplantılarına katılmaya devam etmiştir. Alt ruhban sınıfının ayrılması ile Büyük Konseyde bireysel çağrıyla katılan lordlar ile toplulukların temsilcisi olarak çağrılan *knight*'lar ve *burgess*'ler kalmıştır. Bireysel temsil ile kolektif temsil arasındaki ayırım zamanla derinleşmiş, *knight*'lar ve *burgess*'ler arasında ortak çıkar algısı gelişmiş ve bu iki grup kimi zaman ortak hareket etmeye başlamıştır. 1339'da ise *knight*'lar ve *burgess*'ler kralın vergi talebini görüşmek üzere ilk kez farklı bir mecliste (Avam Kamarası) bir araya gelmiştir. Böylece genel

62 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Changes under Edward I", Erişim:15.04.2022, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/edward/>

63 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Rise of the Commons", Erişim:16.03.2022, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/riseofcommons/>

çağrıyla parlamento toplantılarına katılan temsilcilerin, kral ve soylulardan ayrı toplanmaya başlamasıyla iki meclisli parlamento ortaya çıkmıştır.⁶⁴

Sonraki dönemlerde Avam Kamarası, kral ve lordlar karşısında yetki ve gücünü artırırken Lordlar Kamarası da güç kaybetmeye devam etmiştir. 15'inci yüzyılın ortalarına gelindiğinde Avam Kamarası, krala verilen ödeneklerin kontrolünü eline almış ve sadece dilekçe hakkına sahip meclisten, kanunların yapımında eşit söz sahibi meclise dönüşmüştür.⁶⁵ Sonraki yüzyıllarda ise üye kompozisyonu önemli ölçüde değişen Lordlar Kamarası, Avam Kamarası karşısındaki yetkilerini de önemli ölçüde kaybetmiştir.⁶⁶

13 ve 14'üncü yüzyıllarda, İngiltere'ye benzer şekilde tüm Avrupa'da yöneticilerin rızasını aradığı danışma meclisleri ortaya çıkmıştır. Bu danışma meclislerinde Orta Çağ Avrupa toplumunu oluşturan sınıflar (ruhban sınıfı, soylular ve diğerleri) temsil edilmekteydi. Bazı ülkelerde bu üç sınıf bir araya geliyor, bazılarında ise ayrı ayrı meclislerde toplanıyordu. Ancak parlamentonun aşamalı olarak güçlendiği İngiltere'nin aksine Kıta Avrupası'nda güç dengeleri kralların lehinde gelişmiş ve mutlakiyetçiliğe yönelim arttıkça Genel Meclislerin (*Estates General*) çoğu atıl kalmıştır.⁶⁷ Örneğin Fransa'da *Estates-General* hükümdar tarafından bir kenara itilmiş ve 1307 ile 1789 yılları arasında yalnızca iki kez toplanmıştır.⁶⁸

64 Birleşik Krallık Parlamentosu internet sitesinde yer alan bilgilere göre, knight'lar ve burgess'ler ilk kez 1332'de ayrı bir mecliste toplanmışlar ve 1341'de sonra da müzakerelerini kral ve lordlardan ayrı yapmaya devam etmişlerdir. Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.22, 23; Birleşik Krallık Parlamentosu, "Rise of the Commons".

65 Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Commons as law makers", Erişim:16.03.2022, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/lawmakers/>

66 Birleşik Krallık Parlamentosu, "History of the House of Lords", Erişim:08.04.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/>

67 Shell, D., "History of Bicameralism", s.7.

68 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.29-30.

3.3. Montesquieu ve John Adams'ın İkinci Meclislere İlişkin Görüşleri

Eski Yunan filozoflarının savundukları karma yönetim anlayışı, 18'inci yüzyıl düşünürleri tarafından çift meclis sistemini gerekçelendirmek amacıyla yeniden uyarlanmıştır. Halkın ve aristokrasinin iki farklı yasama meclisinde temsil edilmesi gerektiğini savunanların başında Fransız filozof Montesquieu (1689-1755) gelmektedir. Montesquieu; yasama, yürütme ve yargı gücünün tek elde toplanmasının siyasi özgürlükler açısından felaket olacağından bahisle, monark, halk ve aristokrasi arasında bir iş bölümünü savunmaktadır. Montesquieu'ya göre yürütme yetkisi, ihtiyaç duyulduğunda hızlı hareket edebilen bir monark tarafından, yasama yetkisi ise tek bir bireyden ziyade birçok kişi tarafından en iyi şekilde kullanılabilir. Montesquieu, aristokrasinin tek bir yasama organında bireyler olarak temsil edildiği yapıyı onaylamamakta ve aristokrasi ve halk için ayrı ve eşit yasama meclislerinin faydalı olacağına inanmaktadır.⁶⁹

Montesquieu'ya göre, halkın oylarıyla seçilmiş temsilcilerden oluşan meclis yeterli değildir. Her devlette doğum, servet ya da şeref (mevki) bakımından seçkin kişiler bulunmaktadır. Bu kişilere toplumsal konumlarından kaynaklanan ayrıcalıklarıyla orantılı bir siyasal ayrıcalık tanınmazsa (sıradan insanlarla aynı kefeye konur ve herkes gibi yalnız tek bir oya sahip olurlarsa) meclis kararlarının çoğu onların aleyhine olacağından ortak özgürlük bu kişilere bir kölelik gibi görünecek, dolayısıyla bu özgürlüğü savunmaları için hiçbir nedenleri kalmayacaktır. Bahsedilen siyasal ayrıcalık; nasıl ki halk onların tecavüzlerini önleme hakkına sahipse, onlar da, halkın azgınlıklarını kontrol etme hakkına sahip ayrı bir yasama organı oluştururlarsa gerçekleşebilir. Dolayısıyla yasama yetkisi; farklı görüşlere ve menfaatlere sahip soylular ile halkı temsil eden ve ayrı müzakerelerde bulunan soylular meclisi ile halk meclisine verilmelidir.⁷⁰

Montesquieu, İngiltere'yi, siyasal gücün monarşi, aristokrasi ve halk arasında bölünmesi yoluyla vatandaşlarının özgürlü-

69 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.24.

70 Montesquieu, The Spirit of the Laws, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, s.160.

günü koruyan çağdaş bir siyasal düzen olarak görüyordu. Ona göre, mükemmel denge yalnızca İngiliz hükûmet sisteminde sağlanmıştı.⁷¹

Montesquieu'nun tahayyül ettiği ikinci meclis; makul tavsiyeleriyle yönetimin istikrarını güçlendirecek, topluma kuruluş ilkelerini hatırlatacak ve yeni kanunun eskiyi bozmak yerine iyileştirmesini sağlayacak bilge bir organdır.⁷² Ona göre, soylular da halkın çıkarlarını unutup kendi özel çıkarlarının peşinden koşmaya meyledebilirler. Dolayısıyla soyluların yozlaşma ihtimali karşısında soylular meclisinin, ödeneklerle ilgili yasalarda olduğu gibi, yasamadaki rolü sadece kanun önerilerini reddetme (veto) ile sınırlı tutulmalı ve kanun önerisinde bulunma veya önerileri değiştirme yetkisine sahip olmamalıdır.⁷³

18'inci yüzyıl düşünürlerinden John Adams (1735-1826) Montesquieu gibi, Aristo'nun karma yönetim felsefesini çift meclisli parlamentolara uyarlamıştır. Adams'a göre, yasama gücü üstündür ve bu yüzden yasama organında kurucu çıkarların dengelenmesi zorunludur. İstikrarlı bir toplum için toplumdaki doğal katmanların (tek-monark, az-aristokrasi ve çok-halk) yönetime katılması ve birbirlerini kontrol etmesi gerekmektedir. Aristokrasiyi ve halkı temsil eden iki meclis ile monarşik unsurları temsil eden -veto yetkisine sahip- bir yürütme ideal yasama organının üç sacayağını oluşturmaktadır. Ona göre İngiliz hükûmeti, mükemmel dengeyi temsil ediyordu. Adams'ın yasama organında aradığı denge, Yunan filozoflarının karma hükûmet modeliyle benzerlik taşımaktadır. Adams'a göre Senato; kralın, halkın haklarını gasp etmesini ve halkın da tiranlık kurmasını engellerek kral ile halk arasında denge sağlamaktadır:

"Toplumdaki üç doğal tabaka, -monarşik, aristokratik ve demokratik- anayasal olarak birbirlerini izlemek ve denetlemek için konumlandırılmıştır... Böylece, her biri bir diğerini dengeleyecektir. Yürütme, ikinci ve birinci meclisi, yani üst ve alt sınıfları ya da aristokrasi ve demokrasiyi dengeleyecek, özellikle halkı soyluların küstahlığına karşı koruyacak; Senato, kralı ve halkı veya tem-

71 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.25.

72 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.25.

73 Montesquieu, The Spirit of the Laws, s.161.

silcilerini dengeleyecek ve özellikle kralın ve gözdelelerinin zorbalığından (veya halkın tiran yaratma eğiliminden) halkı koruyacak; Meclis veya halkın temsilcileri, kralı ve Senatoyu dengeleyecek ve özellikle kralı aristokrasinin kışkırtılığında koruyacaktır.”

18'inci yüzyıl siyasi düşüncesinin iki önemli temsilcisi olarak Montesquieu ve Adams, çift meclisliliğin gerekliliğine dair görüşlerini karma yönetim anlayışına dayandırıyorlardı. Ancak aristokrasinin bilgi, tecrübe ve yetenek gibi meziyetlerini ve ikinci meclisler vasıtasıyla yönetime yapacağı katkıyı takdir etmekle birlikte aristokrasiye mutlak güven duymamakta ve sahip oldukları gücün hem monark hem de halk tarafından kontrol edilmesini istemekteydiler.⁷⁴

3.4. Federalizm Fikri ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Senatosu

17'nci yüzyılın başlarında Kuzey Amerika kolonileri İngiliz modelinden esinlenerek kendi yönetimlerini kurmaya başlamıştır. 1776'da Bağımsızlık Bildirgesi kabul edildiğinde Amerikan kolonilerinde köklü bir çift meclislilik geleneği vardı.⁷⁵ Birinci meclislerde halk temsil edilirken, ikinci meclislerde aristokrasinin yokluğunda “mülkiyet” temsil edilmekteydi. Kolonilerin çoğunda ikinci meclislere seçilebilmek ve seçimlerde oy kullanabilmek için asgari bir mülke sahip olmak gerekiyordu.⁷⁶

Çift meclisli yasama organının gerekliliğinin neredeyse hiç tartışılmadan kabul edildiği Philadelphia'daki Anayasa Konvansiyonu'nda⁷⁷ en münakaşalı konulardan biri, eyaletlerin Kongrede nasıl temsil edileceği hususuydu. Nüfusu çok olan eyaletlerin delegeleri, her eyaletin Temsilciler Meclisi ve Senato da nüfuslarıyla orantılı şekilde temsil edilmesini savunmaktaydılar. Onlara göre, büyük eyaletlerin ülke maliyesine ve savunmasına katkısı küçük eyaletlerden daha fazlaydı ve bu nedenle yönetimde daha fazla söz sahibi olmaya hakları vardı. Nüfusu

74 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.25-26.

75 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.27.

76 Shell, D., “History of Bicameralism”, s.7.

77 25 Mayıs 1787'de Philadelphia'da toplanan 55 delegeden 39'u hazırlanan ABD Anayasasını 17 Eylül 1787'de imzalamıştır.

az olan eyaletlerin delegeleri ise konfedere bir yapı içerisinde kendi eyaletlerinin haklarını korumaya çalışıyorlardı. Çoğunluğun yönetiminden korktukları için Kongrede eşit şekilde temsil edilmeyi talep ediyorlardı. Sonuçta büyük ve küçük eyaletlerin çıkarlarının federal düzeyde bağdaştırılması gerekiyordu. Nitekim her iki tarafın üzerinde uzlaşabileceği bir çözüm önerisi geliştirilmiştir. Anayasa görüşmelerinin devamını sağlayan “Büyük Uzlaşma”nın esası şu idi: Temsilciler Meclisinde her eyalete nüfusuyla orantılı şekilde sandalye tahsis edilecekti. Senatoda ise her bir eyalet, nüfusuna bakılmaksızın iki senatörle temsil edilecekti.⁷⁸ Böylece büyük eyaletlerin küçük eyaletler karşısında haksız avantajlara sahip olmasının önüne geçilecekti.⁷⁹ Senato ayrıca, uygunsuz yasama eylemlerine karşı ilave bir engel teşkil edecekti. Hiçbir kanun veya karar, önce halkın ve ardından eyaletlerin çoğunluğunun mutabakatı olmadan çıkarılamayacaktı. Yasama süreci üzerindeki bu karmaşık denetim, diğer eyaletlerinkinden farklı ortak çıkarlara sahip olduklarında küçük eyaletleri koruyacaktı.⁸⁰

Anayasa Konvansiyonu’nda, Senato üyelerinin görev süresinin altı yıl olması ve üyelerin üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi kararlaştırılmıştır. Senato üyesi olabilmek için gerekli asgari yaş şartı 30 olarak belirlenmiştir. Temsilciler Meclisinden farklılaşan bu nitelikler, senatörlük görevinin “daha fazla bilgi ve muvazeleneli bir mizaç gerektiren doğası” ile açıklanmaktaydı. Bu niteliklere sahip olmak ancak belirli bir yaşa ulaşmakla mümkündü. Böylece Senato, seçilmiş meclise kıyasla görevini “daha soğukkanlı, sistemli ve bilgelikle” yerine getirecekti. Senato üyelerini kimin seçeceği konusu da tartışılmış ve üyelerin eyalet yasama organları tarafından seçilmesine karar verilmiştir.⁸¹ Özetle, seçil-

78 ABD Senatosu, “A Great Compromise”, Erişim:08.04.2022, https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/A_Great_Compromise.htm

79 Wood, G. S., The Creation of the American Republic, 1776-1787, W. W. Norton and Company, Londra, 1969, s.558.

80 ABD Senatosu, “Idea of the Senate: The Necessity of the Senate in the Federal Government”, Erişim:10.04.2022, <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/idea-of-the-senate/1787Federalist62.htm>

81 1913’teki 17’nci Anayasa değişikliği ile Senato üyelerinin halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. ABD Senatosu, “State Houses Elect Senators”, Erişim:09.04.2022, https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/State_Houses_Elect_Senators.htm

me yaşı, seçilme yöntemi, üye sayısı ve görev süresi bakımından Temsilciler Meclisinden farklılaşan Senato ile anayasa yapımcılar, demokratik kitlelerin hırslarını yatıştıracak ve dürtülerini kontrol edecek, kamuoyunun kapislerine direnecek deneyimli ve istikrarlı bir kurum oluşturma niyetindeydi.⁸²

Anayasa Konvansiyonu'ndaki tartışmalarda Senatonun yönetime yapacağı katkı bağlamında; "süreklilik", "metanet ve bilgelik", "istikrar ve enerji", "anlama/kavrama ihtiyacı", "kısa sürede elde edilebilecek olandan daha kapsamlı bilgi" gibi hususlara vurgu yapılıyordu.⁸³

Üzerinde uzlaşılan çift meclisli yasama organından ne tür ilave faydaların beklendiği ABD kurucu babalarının kaleme aldığı "Federal Yazılar"⁸⁴ (*Federalist Papers*) olarak adlandırılan metinlerde dile getirilmiştir. Hamilton veya Madison tarafından kaleme alınan 62 no'lu Federal Yazı'da Senatonun varlığı dört gerekçeyle açıklanmaktadır:

a) Senato, anayasal bir güvence olarak gereklidir. Çünkü iktidar sahipleri, seçmenlere karşı yükümlülüklerini unutabilir ve güveni kötüye kullanabilirler. Bu yüzden birinciden farklı ve yetkileri onunla paylaşan ikinci bir meclis, yürütmeyi sağlıklı bir şekilde denetlemelidir. Senato; iki ayrı meclisin aynı anda birlikte hareket etmesini ve uzlaşmasını zorunlu kılmak suretiyle, meclislerden birinin hırslarını ve yozlaşmasının yeterli geleceği ihanet ve gasp planlarına karşı halkın güvenliğini iki misline çıkaracaktır.

b) Tek ve kalabalık tüm meclisler, ani ve arsız ihtiraslara teslim olmaya ve ifrata kaçmaya veya hizipçi liderler tarafından zararlı ve tehlikeli kararlar almak için baştan çıkarılmaya eğilimlidir. Bu

82 ABD Senatosu, "Idea of the Senate: The Necessity of the Senate in the Federal Government".

83 Wood, G. S., *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, s.557.

84 Anayasa Konvansiyonu'nda görüşmeler devam ederken eyaletlerdeki gazetelerde federal yapıyı öven veya eleştiren görüşler yayımlanıyordu. Bu propaganda yazılarının en önemlisi, Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay tarafından "Publius" mahlasıyla yazılan makalelerdi. Bu üç kişinin yazdığı 85 makeden bazıları özel olarak Senato ile ilgiliydi. ABD Senatosu, "Idea of the Senate: The Necessity of the Senate in the Federal Government".

tür kusurları telafi edecek mekanizma; birinci meclisten bağımsız, üye sayısı daha az ve görev süresi uzun ikinci bir meclistir.

c) Birinci meclis üyeleri, şahsi uğraşlarla meşgulken kısa bir süre için seçilirler ve ülkenin kanunlarını, meselelerini ve menfaatlerini öğrenmeye (araştırmaya) zaman ayırmak için hiçbir daimî motivasyona sahip değildirler. Bu yüzden yasama yetkisini kullanırken tamamen kendi başlarına bırakıldıklarında önemli hatalar yapmaları kaçınılmaz olur. Dolayısıyla Senato, birinci meclis üyelerinin yasama görevlerini yerine getirirken mevzuatın amaç ve ilkeleri hakkındaki cehaletlerinden dolayı yapacakları hataların önüne geçmek için gereklidir.

d) Ne kadar nitelikli olursa olsunlar, üyelerin hızlı bir şekilde değişmesi halk meclislerinde istikrarsızlığa neden olur. Değişen üyeler, değişen fikirler; değişen fikirler ise değişen kararlar demektir. İyi bile olsalar kararlarda sürekli değişiklik, basiretli idare ilkesi ve başarı beklentisiyle tutarsızdır. Bu yüzden yönetimde Senato gibi istikrarlı bir kurum gereklidir.⁸⁵

Amerikan devrimi, ikinci meclislerin varlık gerekçesi olarak ileri sürülen geleneksel argümanlara federalizm kavramını da eklenmiştir. Böylece farklı toplumsal sınıfların temsiline ve yasa koyucuların belirli özelliklerine (bilgelik, istikrar, eğitim) yapılan atıfla haklı çıkarılan ikinci meclislere, ülkelerin farklı nüfus ve bölgelerini temsil etme fonksiyonu da yüklenmiştir.⁸⁶

İngiltere ve ABD, iki farklı kurumsal gelişme modelini temsil etmekteydi. ABD Senatosu, elit temsile dayalı İngiliz karma yönetim modeline alternatif olan bölgesel (*territorial*) modelin klasik örneğini oluşturmaktaydı.⁸⁷ Diğer Avrupa devletleri bu iki modelin bazı kombinasyonlarını tercih etmişlerdir. Almanya, İsviçre ve Hollanda gibi konfederasyonlar, "halkın" alt mecliste temsil edildiği, federe birimlerin ise üst mecliste temsil edildiği bir çift meclisli yaklaşımı benimsemiştir. Üniter devletlerde ise

85 Hamilton, A., veya Madison J., "Federalist Papers: No.62", The Avalon Project, Erişim:10.04.2022, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed62.asp

86 Shell, D., "History of Bicameralism", s.13.

87 Russell, M., The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revisited, s.43.

ikinci meclisler, birinci meclislerde temsil edilen “halkın” siyasi gücünü dengelemek üzere elit sınıflara tahsis edilmiştir. Ancak her iki durumda da iki meclis, eşit yasama gücüne sahip olma eğilimindeydi. Bazı cumhuriyetçiler tarafından desteklenen tek meclisli yasama organları ise kuraldan çok istisnaydı.⁸⁸

Federal sistemlerde ikinci meclislerin meşruiyetleri sorgulanmamış ve ikinci meclisler ABD, İsviçre ve Almanya’da olduğu gibi güçlü birer siyasi aktör olarak kalmıştır. Üniter devletlerde ise genel oy hakkı ve demokratik anlayış yaygınlaştıkça ikinci meclislerin aristokratik niteliği sorgulanır hâle gelmiştir. Önce-leri, ikinci meclislerin aristokrasinin değil azınlıkların korunması için gerekli olduğu fikri ortaya atılmıştır. Ancak azınlıkların haklarını korumak için bile olsa demokratik bir temele ihtiyaç duyulması nedeniyle çoğu ülkede aristokratik nitelikli üyelik yapısı zamanla demokratik meşruiyete dayalı üyeliğe dönüşmüştür. Üye seçme yöntemini değiştirmeyen ülkelerde, Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi, ikinci meclislerin siyasi fonksiyonları azalmış ve sadece verimlilik adına fayda beklenmiştir. Nitekim 20’nci yüzyılda İngiliz Lordlar Kamarası ile Fransız Senatosunun yetkileri önemli ölçüde kısıtlanmıştır.⁸⁹

3.5. Çift Meclis Sisteminin Gerilemesi ve Yeniden Yükselişi

20’nci yüzyılın başlarında ülke parlamentolarının çoğu çift meclisliydi ve tek meclisli parlamentolar istisnaydı. Ulusal bir parlamentoya sahip 50’nin üzerindeki egemen ülke içinde ve İngiliz sömürgelerinde tek meclisli parlamento sadece bir düzine ülkede bulunuyordu. John Marriot 1910’da bu durumu, “Nadir bir oy birliğiyle uygar dünya, çift meclisli bir yasama organı lehine karar verdi... Hiçbir modern devlet, hangi hükûmet biçimi olursa olsun... ikinci bir meclisten vazgeçmeye niyetli değil.”

88 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.32.

89 Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.33-34.

şeklinde açıklamaktaydı.⁹⁰ Ancak 20'nci yüzyılın genelinde tek meclis sistemine doğru bir eğilim yaşanmıştır.⁹¹

Özellikle 1945'ten sonra hem çift meclisli parlamentoların sayısı hem de çift meclisli parlamentoların tek meclisli parlamentolara göre oranı azalmıştır. Bu durum, 1970'lerin ortalarında çift meclis sisteminin zamanının geçmekte olduğu şeklinde yorumlanmıştır.⁹² Gerçekten de 1950'lerde bağımsız 80 ülkenin %35'inde (29 ülkede) tek meclisli parlamento varken bu oran sonraki 30 yılda %68'e yükselmiştir.⁹³ Çift meclisli parlamentoların oranı; 1961'de %59'a, 1976'da %46'ya, 1986'da %34'e ve 1996'da %33'e düşmüştür.⁹⁴ Tek meclis sistemine yönelik bu eğilim, federal devletlerde eyaletlerin yasama organlarında da görülmüş ve Kanada, Brezilya, Nijerya, Almanya, Hindistan ve Arjantin'deki eyalet meclisleri çoğunlukla çift meclisliyen zamanla tek meclisli yapıya dönmüştür.⁹⁵

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tek meclisli parlamentoların sayı ve oranında gözlenen artış, iki temel nedenle açıklanmaktadır. Birincisi, 1945'ten sonra bağımsızlıklarını kazanan ülkelerin çoğunun tek meclis sistemini benimsemesidir. İkinci neden ise çift meclis sistemini benimseyen az sayıdaki ülkeye karşılık daha fazla sayıdaki ülkenin çift meclis sistemini, kimi örnekte bir daha geri getirmemek üzere, terk etmesidir.⁹⁶

1945'ten sonra bağımsızlıklarını kazanan ve egemenliklerinin ilk yılında yasama meclislerine sahip olan 77 ülkenin 56'sında

90 Drexhage, B., *Bicameral Legislatures: An International Comparison*, Hollanda İçişleri ve Krallık İlişkileri Bakanlığı, Hague, 2015, s.11; Massicotte, L., "Legislative and Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.153.

91 Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.153.

92 Baturo, A., Elgie, R., "Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective", *Taiwan Journal of Democracy*, 14(2), 2018, s.4, Erişim:07.06.2022, <http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/001-029-Bicameralism-and-Bicameral-Reforms.pdf>

93 Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.153-154.

94 Coakley, J., "The Strange Revival of Bicameralism", s.543.

95 Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.153.

96 Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.154-155.

(%73) tek meclisli, 21'inde (%27) çift meclisli parlamentolar oluşturulmuştur.⁹⁷ Bu ülkelerin çoğunlukla neden tek meclis sistemini seçmiş olabileceklerine dair bazı genellemeler yapılmaktadır. Massicotte'ye göre bu ülkelerin çoğu; üniter yapıya sahip, coğrafi ve nüfus olarak küçük ve fakir ülkelerdi. Ülkelerin çoğunda çok partili yasama organına ve çoğulcu demokrasiye karşı olumsuz bir tavır hâkimdi. Bu ülkelerin anayasalarını kabul ettiği 1960 ve 1970'lerde Batı demokrasilerinde ikinci meclisler pek revaçta değildi ve çoğunlukla gereksiz, gerici ve anti-demokratik olmakla eleştirilmekteydi. Bu ülkelerin bazılarında uzun süre iktidarda olan komünist partiler, ilke olarak ikinci meclislere karşıydı. Son olarak etnik-dilsel bakımdan heterojen olan kimi ülkeler, ikinci bir meclis oluşturarak heterojen yapıyı resmen kabul etmek istemiyordu.⁹⁸

Çift meclisli parlamentoya sahip ülke sayısındaki azalışın diğer bir nedeni, bazı ülkelerin çift meclis sistemini terk etmesiydi.⁹⁹ Baturo ve Elgie'nin tespitlerine göre, 1945-1980 yılları arasında 26 ülkede çift meclisli parlamentolar kaldırılmış ve bunların üçünde aynı dönem içerisinde tekrar kurulmuştur. Diğer taraftan bahsedilen dönemde aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 11 ülke çift meclis sistemini kabul etmiş ve bunların dördü aynı dönem içinde bu sistemden vazgeçmiştir.¹⁰⁰ 1950-1999 yılları arasında çift meclis sistemini terk eden ve bugüne kadar bir daha benimsemeyen ülkeler şunlardır:

97 Baturo, A., Elgie, R., "Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective", s.9.

98 Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.154-155.

99 Massicotte'nin tespitine göre, 1950-1979 yılları arasındaki 30 yıllık dönemde ikinci meclisi ilk kez kuran veya yeniden geri getiren 17 ülkeye karşılık 19 ülke çift meclis sisteminden vazgeçmiştir. Bahsedilen 17 ülkenin dokuzu aynı dönemde çift meclis sistemini terk etmiştir. Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.154.

100 Baturo ve Elgie, nüfusu 500 binden az olan ve bağımsızlık sonrası ilk anayasalarını kabul eden ülkeleri değerlendirmeye almamışlardır. Baturo, A., Elgie, R., "Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective", s.26-29.

Danimarka (1953)	Macaristan (1947)
Ekvator (1980)	Nikaragua (1980)
Gine (1991)	Nijer (1999)
Güney Kore (1963)	Panama (1984)
İran (1980)	Peru (1994)
İsveç (1971)	Portekiz (1977)
İzlanda (1991)	Sri Lanka (1973)
Kosta Rika (1950)	Türkiye (1980)
Küba (1976)	Venezuela (1999)
Laos (1976)	Yeni Zelanda (1951)
Libya (1969)	Yunanistan (1952)

Çoğu 20'nci yüzyılın ikinci yarısında olmak üzere ikinci meclisleri terk eden ve bir daha canlandırmayan 31 ülke tespit eden Massicotte¹⁰¹, bu ülkelerin çoğunun otoriter rejimlere sahip gelişmekte olan ülkeler olduğunu; bu ülkelerde rejimlerin seçilmiş veya atanmış ikinci meclisler dâhil liberal demokratik kurumları taklit ettiğini; ikinci meclislerin daha çok yozlaşmış ve halk desteğinden yoksun rejimler için bir kamuflej görevi gördüğünü ve siyaset sahnesinde kayda değer bir role sahip olmadığını; otoriter rejimlerin devrim, askerî darbe veya işgal gibi sebeplerle yıkılmasıyla ikinci meclislerin de kolayca ortadan kaldırıldığını belirtmektedir (Örneğin Küba, Nikaragua, Mısır, Irak, Libya, İran, Macaristan ve Portekiz). Az sayıdaki demokratik ülkede ise ikinci meclisler nispeten uzun bir süre sorunsuz bir şekilde görev yapsalar da yıllar içinde göze batmaya, gereksiz, maliyetli ve antidemokratik bulunmaya başlanmış ve bu nedenlerle ya da yeni bir anayasa reformunun parçası olarak kaldırılmıştır. Bu ülkelerin çoğunda tek meclis sistemi, muntazam bir sürecin ve dikkatli bir tartışmanın sonucunda benimsenmiştir. İkinci meclisleri normal koşullarda ve uzun tartışmalar neticesinde kaldıran kâmil demokratik ülkelerin hiçbirinde ikinci meclisler yeniden

101 Massicotte'nin 2001 yılında yazdığı makalesinin ekinde listelediği ülkelerden bazıları, 1945 yılından önce çift meclisli sistemi terk eden ülkelerdir. Ayrıca listede yer alan 31 ülkeden Burundi, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Mısır, Kenya ve Zimbabve 2000'li yıllarda çift meclis sistemine geri dönmüştür.

kurulmamıştır (Örneğin Yeni Zelanda, Danimarka, İsveç, İzlanda, Sri Lanka, Ekvator, Peru ve Venezuela).¹⁰²

Çift meclisli parlamentolara sahip ülkelerin sayı ve oranındaki azalış, 1980'lerin ortalarına doğru duraklamış¹⁰³ ve sonraki 20 yılda çift meclis sistemine doğru bir eğilim gözlenmiştir. 1980-1999 yılları arasında altı ülke çift meclis sistemini terk ederken 11 ülke çift meclis sistemini yeniden benimsemiş ve 14 ülke ilk kez ikinci bir meclis oluşturmuştur. Böylece 1980'de %67,5 olan tek meclisli parlamentoya sahip ülkelerin oranı 2001 yılının %64'e düşmüştür.¹⁰⁴

1990'lardan itibaren ikinci meclislerin sayı ve oranında gözlenen artış, dünyadaki ve ülkelerdeki siyasi gelişmelerle ilişkilendirilmektedir. Komünist rejimlerin çöküşünden ve başka ülkelerdeki otoriter yönetimlerin dağılmasından sonraki geçiş dönemlerinde (demokratik düzene geri dönüşüyle birlikte) ülkelerin bir kısmında, Haiti (1987), Filipinler (1987), Polonya (1989), Romanya (1991), Etiyopya'da (1995), Fas (1996) ve Kamboçya'da (1998) olduğu gibi çift meclis sistemi yeniden tesis edilmiştir.¹⁰⁵ Bu dönemde ayrıca SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlığına kavuşan bazı ülkeler ve Afrika kıtasındaki ülkelerin bir kısmında ilk kez ikinci meclisler oluşturulmuştur. Hırvatistan (1990), Rusya (1993), Kırgızistan (1994), Kazakistan (1995), Belarus (1996), Bosna Hersek (1998), Tacikistan (1999), Namibya (1989), Burkina Faso (1991), Gabon (1991), Moritanya (1991), Cezayir (1996), Senegal (1998) ve Kamerun'da¹⁰⁶ (1996) ilk kez çift meclis sistemi benimsenmiştir.¹⁰⁷

102 Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.156.

103 Baturo, A., Elgie, R., "Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective", s.6; Coakley, J., "The Strange Revival of Bicameralism", s.549.

104 Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.154.

105 Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.157.

106 Kamerun Ulusal Meclisi, "Parliamentary History", Erişim:17.07.2022, <https://www.assnat.cm/index.php/en/national-assembly/parliamentary-history>

107 Bu ülkelerden Kırgızistan, Burkina Faso, Moritanya, Hırvatistan ve Senegal 2000'li yıllarda tek meclis sistemine geri dönmüştür. Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", s.157.

2000'li yılların başlarından itibaren ise çift meclisli parlamentoların sayısı ve oranında Coakley'in "tuhaf" olarak nitelendirdiği bir artış gözlenmiştir. 1996-2014 yıllarını kapsayan bir değerlendirmeye göre, bu dönemde 19'u Afrika veya Orta Doğu'da, dördü Asya'da ve beşi Avrupa veya eski SSCB'de olmak üzere en az 28 yeni ikinci meclis ortaya çıkmıştır. Aynı dönemde sadece dokuz ülke çift meclis sisteminden vazgeçmiştir.¹⁰⁸

1990'lardan bu yana dünyada çift meclis sisteminin oranındaki düşüşün tersine dönmesi, demokratik olmayan ülkelerin (diktatörlüklerin) bu kurumsal yapıyı daha çok benimsenmesiyle açıklanmaktadır.¹⁰⁹ Coakley'e göre, 1996 yılından önce çift meclis sistemine sahip olan ülkelere kıyasla 1996-2014 yılları arasında çift meclis sistemini tercih eden ülkelerin çoğunun demokratik performansları dikkate değer bir şekilde kötüdür.¹¹⁰ Baturo ve Elgie'nin tespitlerine göre de, 1990'dan sonra demokratik olmayan 35 ülke çift meclis sistemini benimsemiştir.¹¹¹ O kadar ki çift meclisli parlamentoya sahip demokratik ülkelerin oranı azalırken 1990'lardan itibaren demokratik olmayan ülkelere çift meclis sisteminin yaygınlaşması (2016 yılında dünyada demokratik olmayan ülkelerin yarısında parlamentolar çift meclisli)

108 Coakley, J., "The Strange Revival of Bicameralism", s.548-549.

109 Baturo, A., Elgie, R., "Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective", s.16.

110 Coakley'in Freedom House'un 2012 yılı verilerine dayanarak yaptığı tasnife göre, 1996'dan önce çift meclis sistemine sahip ülkelerin 33'ü "özgür", 11'i "kısmen özgür" ve yedisi de "özgür olmayan" olarak sınıflandırılmıştır. Buna karşılık, 1996'dan sonra çift meclisli parlamentoları benimseyen 28 ülkenin sadece üçü (Çekya, Senegal, Slovenya) özgürken, yedisi kısmen özgür ve 18'i özgür olmayan ülke kategorisinde değerlendirilmiştir. Coakley, J., "The Strange Revival of Bicameralism", s.561-562.

111 Bu ülkeler şunlardır: Orta Afrika Cum.(2016), Fildişi Sahili (2016), Somali (2016), Kamerun (2013), Ekvator Ginesi (2013), Nijer (2010), Myanmar (2010), Butan (2008), Sudan (2006), Zimbabve (2005), Özbekistan (2005), Tunus (2005), Kongo Demokratik Cum. (2004), Ruanda (2004), Bahreyn (2003), Togo (2002), Burundi (2002), Yemen (2001), Tacikistan (2000), Kamboçya (1999), Senegal (1999), Gabon (1997), Umman (1997) Çad (1997), Belarus (1996), Kazakistan (1996), Fas (1996), Nijer (1996), Cezayir (1996), Etiyopya (1995), Kırgızistan (1995), Komorlar (1993), Burkina Faso (1992), Moritanya (1992), Türkmenistan (1992). Baturo, A., Elgie, R., "Why do authoritarian regimes adopt bicameralism? Cooptation, control, and masking controversial reforms", s.3.

lislidir.) çift meclis sisteminin “otoriter bir olguya” dönüştüğü şeklinde yorumlanmıştır.¹¹²

1945-2016 yılları arasında parlamentoların yapısıyla ilgili 125 değişiklik tespit eden Baturo ve Elgie, bu değişikliklerin kahir ekseriyetinin demokratik olmayan ülkelerde yapıldığını belirtmektedir. Baturo ve Elgie’ye göre demokratik ülkeler, ikinci meclisleri kurmaktan çok kaldırmaya meyillidir. Demokratik olmayan ülkelerde ikinci meclislerin kaldırılma veya kurulma ihtimali aşağı yukarı aynıdır. Ayrıca çift meclis sistemine ilişkin kurumsal değişiklikler, demokratik olmayan ülkelerde demokratik ülkelere nazaran çok daha sık görülmektedir.¹¹³

Demokratik ülkelerde çift meclis sistemine dair değişiklik, en yaygın olarak, otoriter rejimin sona erdiği ve yeni demokratik rejimin kurumları yeniden yapılandığı geçiş döneminde gerçekleşmektedir. İspanya (1976), Polonya’da (1990) ve Romanya’da (1991) olduğu gibi otoriter yönetimler tarafından kaldırılmadan önce iki meclisli parlamentoya sahip olan ülkelerin tamamında demokrasiye dönüldüğünde genellikle geçmişin demokratik geleneklerine dönüşün belirtisi olarak ikinci meclisler yeniden kurulmuştur.¹¹⁴ Bununla birlikte, Tunus (2012), Nijer (2011) ve Senegal’de (2001 ve 2012) olduğu gibi otoriter yönetimin ortaya çıkmasından önce tek meclisli parlamentoya sahip ülkelerde, demokratikleşme sürecinde ikinci meclisler kal-

112 Baturo, A., Elgie, R., “Why do authoritarian regimes adopt bicameralism? Cooptation, control, and masking controversial reforms”, *Democratization*, 25(5), 2018, s.1-2, Erişim:11.06.2022, https://www.researchgate.net/publication/323751572_Why_do_authoritarian_regimes_adapt_bicameralism_Cooptation_control_and_masking_controversial_reforms

113 1945-2016 yılları arasında, demokratikleşme sürecindeki ülkeler de dâhil olmak üzere demokratik ülkelerde 12 kez tek meclis sisteminden çift meclis sistemine geçilirken demokratik olmayan ülkelere 52 kez çift meclis sistemine geçilmiştir. Aynı dönemde demokratik olmayan ülkelere 43 defa çift meclis sisteminden tek meclis sistemine geçilirken demokratik ülkelere 18 kez çift meclis sisteminin vazgeçilmiştir. Baturo, A., Elgie, R., “Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective”, s.9.

114 İspanya bunun tipik örneğidir. General Primo de Rivera’nın iktidara geldiği 1923’te ortadan kaldırılan ve hem Cumhuriyet (1931-39) hem de Franco döneminde gerek görülmemeyen Senato, ülkenin demokrasiye döndüğü ve iktidarın bölgelerle paylaşıldığı 1976’da yeniden kurulmuştur. Massicotte, L., “Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies”, s.157.

dırılmış ve bu durum demokratik kurumlara geri dönüş olarak meşrulaştırılmıştır.¹¹⁵

Demokratik olmayan ülkelerde parlamentonun yapısına ilişkin değişiklikler daha çok askerî darbeyi takip eden dönemlerde, iç savaş veya etnik bir karışıklık sonrasında, bir monarşi yönetimini takip eden (tek) parti iktidarlarında veya yürütme erkini güçlendiren kapsamlı anayasa değişiklikleriyle birlikte yapılmıştır.¹¹⁶ Demokratik olmayan ülkelerde ikinci meclis;

- İç savaş veya çatışma sonrasında daha önce dışlanmış seçkin grupların yönetime katılmaları (devşirilmeleri) ve uyum sağlamaları açısından bir uzlaşma zemini,
- Muhalefetin sandalye kazandığı durumlarda birinci meclisi kontrol etmenin bir yolu,
- Genellikle devlet başkanının görev süresinin uzatılmasına ilişkin tartışmalı anayasa değişikliklerini haklı çıkarma (meşrulaştırma) ve asıl niyeti maskeleyen aracı,

olarak görülmüştür.¹¹⁷

Sonuç olarak, çift meclisli parlamentoların toplam yüzdesinde 1945'ten sonraki 30 yıl içinde devam eden düşüş, 1980'lerin ortasında durmuş ve 2000'li yıllarda kayda değer bir artış göstermiştir. PAB'in verilerine göre Mayıs 2001'de 63¹¹⁸ olan çift meclisli parlamentoya sahip ülke sayısı, Ekim 2011'de 76'ya¹¹⁹ ve 2021'de 81'e ulaşmıştır. 2021'de Afganistan ve Myanmar'da parlamentoların feshiyle birlikte çift meclisli parlamentoya sahip ülke sayısı 2022'de 79'a düşmüştür.¹²⁰

115 Baturo, A., Elgie, R., "Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective", s.13.

116 Baturo, A., Elgie, R., "Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective", s.18, 26-29.

117 Baturo, A., Elgie, R., "Why do authoritarian regimes adopt bicameralism? Co-optation, control, and masking controversial reforms", s.1, 3-5.

118 Russell, M., "What are Second Chambers for?", s.442.

119 Russell, M., The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revisited, s.46.

120 Parlamentolar Arası Birlik, "Structure of Parliament".

İrlanda'da Senatonun Kaldırılmasına Yönelik Halkoylaması (2013)

İrlanda'da 1922 Anayasası ile kurulan Senato, 1936'da kaldırılmış ve 1937'de yetkileri kısıtlanmış şekilde tekrar oluşturulmuştur.¹²¹ Ancak Senatonun yapısı ve işlevine dair tartışmalar günümüze kadar devam etmiştir. 2013 yılında ise iktidardaki partilerin öncülüğünde Senatonun kaldırılmasına ilişkin bir halkoylaması düzenlenmiştir.

60 üyeli İrlanda Senatosunun 11 üyesi doğrudan hükûmet tarafından atanmakta, 6 üyesi İrlanda Ulusal Üniversitesi ve Dublin Üniversitesinin mezunları tarafından seçilmektedir. 43 üye, mesleki aday kurulları (panel) içinden karma bir yapıya sahip seçiciler kurulu tarafından belirlenmektedir. Senatonun hükûmetin kurulmasında hiçbir rolü yoktur. Yasama sürecinde ise yetkileri son derece kısıtlıdır. Bütçe dâhil bir önerinin kanunlaşmasını engelleyememekte sadece belirli bir süre geciktirebilmektedir.

Senatonun kaldırılmasına yönelik öneri, Fine Gael Partisi'nin 2011'deki genel seçimlerde kampanya süresince dile getirdiği ve sonrasında koalisyon ortaklarıyla birlikte hükûmet programında yer verdiği önemli taahhütlerden biriydi. Avrupa Birliği ve IMF ile yapılan yardım paketi anlaşmasının ardından 2011'de görevi devralan hükûmet, önceki hükûmetin kötü ekonomik yönetim gösterdiğini ve siyasi denetim işlevini ihmal ettiğini iddia ederek yeni bir siyaset anlayışı vaat etmekteydi.

121 İrlanda Parlamentosu, "History of Parliament in Ireland", Erişim:28.07.2022, <https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/history-and-buildings/history-of-parliament-in-ireland/>

Bu bağlamda hükûmetin halkoylamasına sunduğu kapsamlı anayasa değişikliği paketinde yer alan hususlardan biri de Senatonun kaldırılması olmuştur.

Hükûmetteki partiler de dâhil Senatonun kaldırılmasını destekleyenler, Senatonun kaldırılması hâlinde 20 milyon avro tasarruf edileceğini iddia etmekteydi. Mali kriz ve AB/IMF ile imzalanan kurtarma paketlerinin ardından halkın siyasetçilere olan inancının azaldığı bir ortamda Senatonun kaldırılmasının daha az siyasetçi anlamına geleceği ileri sürülmekteydi. Ayrıca Senato, görece güçsüz olmakla ve önemli bir katkı sunmamakla eleştirilmekteydi. Son olarak bazı sol partiler tarafından üniversitelere tahsis edilen üyelikler kastedilerek Senatonun demokratik olmayan elitizmi sorgulanmaktaydı.

Senatonun kaldırılmasına karşı olanlar ise bu öneriyi, birinci meclise hâkim olan hükûmetin ve yürütmenin gücü gaspetme girişimi olarak değerlendirmekteydi. Senatonun işleyişine yönelik eleştirileri reddetmeyen muhalif kesim, Senatonun sınırlı olduğu kabul edilen erdemlerine (yasamanın gözden geçirilmesi ve daha az partizanca niteliği) atıfta bulunarak kaldırılması yerine bazı reformların yapılması hâlinde Senatonun önemli katkılar sunabileceğini ileri sürmekteydi.

Bu tartışmaların ardından 4 Ekim 2013'te Senatonun kaldırılması halkoylamasına sunulmuştur. Yedi milyon nüfuslu İrlanda'da seçmenlerin %51,7'si, parlamentonun çift meclisli kalması yönünde oy kullanmıştır.¹²²

122 Kenny, D., "The failed referendum to abolish the Ireland's Senate: defending bicameralism is a small and relatively homogenous country", 2016, s.10-17, Erişim:28.07.2022, https://www.academia.edu/24588212/The_failed_referendum_to_abolish_the_Irelands_Senate_defending_bicameralism_is_a_small_and_relatively_homogenous_country

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

“Teori arayışında bir kavram” olarak da nitelendirilen¹²³ çift meclis sisteminin ne tür işlevleri yerine getirdiği ve ne tür sınırlar doğurduğu siyaset bilminde tartışılmaya devam eden konulardan biridir. İkinci meclislerin, farklı çıkarların temsilini sağlamak ve yasama kalitesini artırmak gibi iki temel işlevi yerine getirdiği genel olarak kabul edilmektedir. Diğer taraftan demokratik meşruiyet açısından eleştirilen ikinci meclisler, yasama sürecinde gecikmelere veya kimi durumlarda kilitlemeye neden olmakla suçlanmaktadır.

Taraftarları açısından çift meclis sistemi, bir güvence olarak görülmektedir. Zira tüm yasama yetkisinin tek bir organda toplanması tehlikeli olduğu gibi akıllıca da değildir. Sartori’nin sözleriyle “iki göz bir taneden daha iyidir” ve sağduyu, herhangi bir karar alma sürecinin frenlerle denetlenmesini ve desteklenmesini talep etmektedir. Çift meclis sisteminin karşıtlarına göre ise iki meclis birbirine çok benzerse ve dolayısıyla biri diğerinin kopyasıysa, hiçbir yararlı amaca hizmet etmeyecek; iki meclis ne kadar birbirinden farklılaştırılırsa, bu sefer yönetilebilirliği ortadan kaldıracaktır.¹²⁴

Bu bölümde, öncelikle çift meclis sisteminin gerekçelerine (varlık nedenlerine) veya işlevlerine dair görüşler derlenmektedir. Sonrasında ise ikinci meclislere karşı olanların ileri sürdüğü aleyhte fikirler özetlenmektedir.

123 Uhr, J., “Bicameralism”, The Oxford Handbook of Political Institutions içinde, R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, B. A. Rockman ed., Oxford University Press, New York, 2006, s.474-475.

124 Sartori, G., Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, Macmillan, Londra, 1994, s.184-185.

4.1. Çift Meclis Sisteminin Avantajları

Literatürde farklı kavramlarla ifade edilmekle birlikte ikinci meclislerin iki temel işlevi yerine getirdiği yaygın şekilde kabul edilmektedir. Bu işlevler, toplumdaki farklı çıkarların temsil edilmesi ve yasama kalitesinin artırılmasıdır. İkinci meclislerin ayrıca, yasama/politika istikrarını sağlamak ve kişi hak ve özgürlüklerini korumak gibi ilave faydalarının da olduğu ileri sürülmektedir.

Campion, ikinci meclislerin farklı dönemlerde ifa ettikleri işlevleri kronolojik olarak şu şekilde sıralamaktadır: 1. Demokratik olarak temsili karaktere sahip meclise karşı aristokrasiyi temsil etmek. 2. Ülkeye ikinci kez düşünme zamanı (imkânı) sunmak. 3. Alt meclisten gelen kanun önerilerini iyileştirmek ve alt meclisin iş yükünü azaltmak. 4. Temel kurumları korumak (anayasa bekçiliği). 5. Federal devletlerde federe birimlerin çıkarlarını korumak. Bu işlevler, aynı zamanda siyaset teorisyenlerinin geçmişten bugüne ikinci meclislerin varlığını gerekçelendirmek için savundukları fikirlere tekabül etmektedir.¹²⁵

Tsebelis ve Money'e göre, çift meclis sisteminin üç temel işlevi bulunmaktadır. Bu işlevler; farklı toplumsal çıkarların temsilini sağlamak, yasama istikrarını temin etmek ve yasama çalışmalarının kalitesini artırmaktır.¹²⁶ Çıkarların temsili işlevi için verilecek en iyi örnek, küçük eyaletlerin özel ve farklı çıkarlarını büyük eyaletlerin tahakkümüne karşı koruması düşünülen ABD Senatosudur. İkinci meclisin diğer bir işlevi, yasama istikrarını artırmaktır.¹²⁷ İkinci meclis üyeleri, görece daha yaşlı ve tecrü-

125 Campion, G. C. B., "Second Chambers in Theory and Practice", *Parliamentary Affairs*, 7(1), 1953, s.19-23.

126 Tsebelis ve Money'e göre, farklı çıkarların temsil edilmesi çift meclis sisteminin siyasî; yasama kalitesi ve istikrarının artırılması ise verimlilik işlevi ile ilgilidir. Çıkarların temsili, kimin neyi alacağını belirleyen doğası gereği siyasî bir işlevdir. İstikrar ve kalite garantisi ise, siyasî hedeflerin açık, tutarlı, hızlı ve sistematik bir şekilde kanunlaşmasını olanaklı kılan verimlilik işlevleridir. Money, J., Tsebelis, G., "Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective", *International Political Science Review*, 13(1), 1992, s.27-28, Erişim:22.06.2022,

127 Yasama istikrarsızlığı, üyelerin, tercihlerin ve dolayısıyla sonuçların değişmesinden kaynaklanır. Çift meclis sistemi, üye ve tercihlerdeki istikrarsızlığı, ikinci meclisteki üyelerin görev süresini birinci meclise göre farklılaştırarak (daha uzun görev süresi ve kısmen yenileme seçimleri) giderir. Sonuçlardaki istikrarsızlığı gidermek için ise her iki meclisin üyelik yapısının farklı olması gerekir. Nitekim bir politika önerisinin kabul edilebilmesi için, farklı üye kompozisyonuna sahip iki meclisteki çoğunluğun uzlaşması gerekecek ve bu da tek bir çoğunluğun

beli olup daha uzun süre görev yaparlar. Böylece, iyi yönetimi gerçekleştirecek araçların bilgisiyle donatılan profesyonel kanun yapımcılar hâline gelirler. Ayrıca birinci meclislerde üyeler çok hızlı şekilde değişmektedir. Dolayısıyla ikinci meclis, birinci meclisin değişen kaprislerine karşı kanunları koruyacak bir dayanak işlevi görür. Son olarak ikinci meclis, yapacağı ilave bir inceleme sayesinde yasama sürecinde hata yapma olasılığını en aza indirir ve böylece yasama kalitesini artırır. Bir anlamda ikinci bir meclis, kalite kontrol işlevi görür.¹²⁸ Nitekim başka birisinin ortaya çıkan ürünü inceleyeceğini bilmek üreticiyi başlangıçta daha dikkatli yapacaktır. Ayrıca bu sistem sayesinde, yapıldıktan sonra hatalar keşfedilip düzeltilebilecektir.¹²⁹

Norton, ikinci meclislerin iki temel varlık nedeni olduğunu belirtmektedir. İkinci meclisler, çoğunluğun temsil edildiği birinci meclislerden farklı olarak toplumdaki diğer çıkar ve taleplerin temsiline imkân vermektedir. Burada farklı temsil türlerinden veya bunların kombinasyonlarından bahsetmek mümkündür. İkinci meclisler; seçmenleri, belirli toplumsal grupları veya federal devletlerde olduğu gibi federe birimleri temsil edebilir. Norton, ikinci meclislerin diğer işlevini “yansıma, derin düşünme, tefekkür” anlamlarına da gelen *reflection* kavramıyla açıklamaktadır. Bu kavramla, birinci meclisin yaptığı işlerin ikinci mecliste değerlendirilmesi kastedilmektedir. İkinci meclislerin bu işlevi, soğuma/serinleme etkisi olarak da adlandırılmakta ve sakin kafayla yeniden düşünmek anlamına gelen “*from Philip drunk to Philip sober*” deymi ile ifade edilmektedir. İkinci meclisler; birinci mecliste yapılan işleri inceler, denetler ve gerekli görürse değişiklik önerileri sunabilir. Bu süreçte ikinci meclis, birinci meclisi ikna edecek veya zorlayacak yetkileri kullanabilir. Bazı durumlarda ise proaktif davranarak kendileri politika önerilir.¹³⁰

Russell’a göre ikinci meclisler, dört temel işlevi yerine getirmektedir. İkinci meclisler, birinci meclislerde temsil edilmeyen

tercih edeceği alternatiflerin sayısını azaltacaktır. Tsebelis, G., Money, J., Bicameralism, s.38-39.

128 Money, J., Tsebelis, G., “Cicero’s Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective”, *International Political Science Review*, 13(1), 1992, s.27-28.

129 Tsebelis, G., Money, J., *Bicameralism*, s.40.

130 Norton, P., “Adding Value? The Role of Second Chambers”, s.6-7.

veya dezavantajlı olan farklı grupların temsil edilmesi için bir fırsat sunar. Ayrıca birinci mecliste yapılan işin tekraren (fazladan) incelenmesi ile meselelere ikinci kez farklı bir gözle bakılması ve hata/eksiklerin düzeltilmesi sağlanabilir. Meselelerin ikinci mecliste değerlendirilmesiyle yaşanan gecikme, konuların daha geniş kesimlerce tartışılmasına ve kamunun da sağlıklı bir fikre ulaşmasına yardımcı olur.¹³¹ Dolayısıyla ikinci meclisler, sadece çoğunluğun tiranlığına karşı değil aynı zamanda acele ve kötü/yanlış verilmiş kararlara karşı da korur.¹³² Russell, ikinci meclislerin parlamenter sistemlerde fazladan iki işlevi daha yerine getirdiğini belirtmektedir. Ona göre ikinci meclisler, eğer güçlü yetkileri varsa politika belirleme sürecinde “veto oyuncusu” rolü oynayabilir. Ayrıca ikinci meclisler, birinci mecliste yapılan işleri tamamlayıcı mahiyette görevleri yerine getirerek parlamento çalışmalarında yükü paylaşır.¹³³

Hislope ve Mughan’a göre çift meclis sisteminin iki temel işlevi vardır. Birincisi, siyasi temsilde farklılaşmaya izin vermektir. Doğrudan halk tarafından seçilen ve onları temsil eden birinci meclislerden farklı olarak ikinci meclisler; sosyal sınıfların, ekonomik çıkarların veya federal devletlerde olduğu gibi bölgesel çeşitliliğin sesi olma işlevi görür. Çift meclis sisteminin diğer işlevi, karar alma sürecinde ikinci bir müzakere imkânı (ikinci bir görüş) sunmasıdır. İlave bir müzakere; muhtemel hataları önleyecek, alternatifler tatmin edici şekilde değerlendirilinceye kadar işlemleri geciktirecek ve taraflar uzlaşmıncaya kadar karar almayı erteleyecektir. Aslında ikinci meclis; John Stuart Mill’in sözleriyle, “eylemlerinin başka bir otorite tarafından onaylanıp onaylanmayacağını düşünme zorunluluğundan kurtulduğunda kolayca despotik ve aşırı küstah hâle gelmesi” mümkün olan tek bir meclisteki çoğunluğun gücünün denetleyecektir. İkinci meclisler, önerileri gözden geçirip revize ederek yasama performansına ve iyi yönetime katkıda bulunur. Nitekim James

131 İkinci meclislerdeki müzakerelerin yasama sürecinde sebep olacağı gecikme, ikinci meclise karşı olanlar tarafından ikinci meclisin sakıncalarından biri olarak gösterilmektedir.

132 Russell, M., *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revisited*, s.45-46.

133 Russell, M., “What are Second Chambers for?”, *Parliamentary Affairs*, 54(3), 2001, s.443.

Bryce'a göre, bir yasama organını iki meclise ayırmanın başlıca avantajı, birinin aceleye getirdiği işi diğer meclisin kontrol edip yanlışını düzeltebilmesidir.¹³⁴

Llonas ve Nolte, ikinci meclislerin gerekçe veya işlevlerine dair literatürde yer alan görüşleri dört başlık altında özetlemektedirler. Bunlar; her iki mecliste farklı çıkarların temsilini sağlamak, kontrol ve denge sistemini güçlendirmek suretiyle kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasına katkıda bulunmak,¹³⁵ yasama kalitesini artırmak ve kanun yapım sürecini daha karmaşık hâle getirerek yasama istikrarını sağlamaktır.¹³⁶

Bulmer'a göre ülkelerin ikinci bir meclise neden gereksinim duyduklarını dört gerekçeyle açıklamaktadır. a) İkinci meclis; ülkedeki bölgesel birimlerin, dini, etnik, dilsel ve kültürel grupların, kadın veya gençlerin, marjinal sosyo-ekonomik sınıfların ve belirli çıkar gruplarının temsiline olanak sağlar. b) İkinci bir meclis, kanun önerilerinin sakın ve serinkanlı bir şekilde inceleneceği ilave bir forum işlevi görür. Böylece kanunların teknik kalitesinin iyileştirilmesini sağlar ve üzerinde yeterince düşünülmenden aceleyle karar alınmasını engeller. c) İkinci bir meclis, (özellikle birinci meclisten farklı bir üye kompozisyonuna ve benzer bir demokratik meşruiyete sahipse ve farklı bir seçim döneminde seçilmişse) birinci mecliste çoğunluğu kazanan siyasi partinin veya partilerin yasama erki üzerinde sınırsız bir denetime sahip olmasını engeller. Yasama değişikliklerini engelleme yetkisine sahip bir veto oyuncusu olarak ikinci bir meclis, "çoğunluğun tiranlığını" ve ihtilaflı veya partizanca değişikliklerin yapılmasını önleyecek ek bir denetim sağlar. d) Bazı ülkelerde ise ikinci meclisler, tamamen tarihsel nedenlerden dolayı vardır. Tarihin belirli bir döneminde benimsenen ikinci meclisler, geleneklere bağlılık veya mevcut kurumların kendini koruma gücüne sahip olması nedeniyle varlığını devam ettirir. Kimi durumda ise faydası veya gerekliliği üzerinde yeterince düşünülmenden komsu

134 Hislope, R., Mughan, A., Introduction to Comparative Politics, Cambridge University Press, 2012, New York, s.111-113.

135 Yasama organının iki meclise ayrılması, hem yürütme organı üzerinde ikili bir denetim sağlar hem de birinci meclisteki çoğunluğun aşırılıklarını/tiranlığını engeller.

136 Llanos, M., Nolte, D., "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symetry and Incongruence", The Journal of Legislative Studies, 9(3), 2003, s.60.

bir ülkeden taklit edilmiş veya kolonyal bir güç tarafından dayatılmış da olabilir.¹³⁷

Aroney, çift meclisli bir parlamentodan beklenen faydaları dört kategori altında incelemektedir. Bunlar; demokratik temsil, kamusal müzakere, yasama verimi/kalitesi ve yürütmenin denetimidir.¹³⁸ Aroney'e göre birinci meclisten ve yürütmeden bağımsız olan ikinci meclisler, özellikle parlamenter sistemlerde, yürütmenin yasama organına tahakküm etmesini engelleyecek ve yürütme üzerinde daha etkili bir denetim sağlayacaktır.¹³⁹ Lewmore, çift meclis sisteminin yozlaşmayı azaltabileceğini belirtmektedir. Ona göre çift meclis sistemi, haksız bir konu üzerinde tek meclisli bir parlamentoda gerekli olandan daha fazla sayıda kişinin anlaşmasını gerektireceğinden yozlaşmayı azaltacaktır. Riker'e göre de, iki ayrı mecliste çoğunluğu sağlamak, tek mecliste çoğunluğu sağlamaktan daha müşküldür. Dolayısıyla çift meclis sistemi, üzerinde uzlaşılabilecek alternatiflerin sayısını azaltır ve böylece çok boyutlu karar vermeyi engelleyerek statükoyu muhafaza eder.¹⁴⁰ Heywood, ikinci meclislerin avantajları/faydaları sadedinde; daha fazla denetim ve denge, geniş temsil ve daha iyi yasama olmak üzere üç işlevden bahsetmektedir.¹⁴¹

Ketterer'e göre, demokratikleşme sürecindeki ülkelerde çift meclis sistemi, eş zamanlı olarak hem halkın temsilini sağlar hem de seçkinler ve azınlıkların çıkarlarını korur. Böylece siyasi istikrarların sürdürülmesi için uygun bir zemin oluşturur. Nitekim demokratikleşme süreçlerinde, toplumdaki farklı siyasi grupların politika oluşturma sürecine yapıcı bir şekilde katılmalarının sağlanması, azınlıkların temsil edilmesi ve haklarının korunması ile seçkin grupların demokratik sistemin dışında bir hami aramalarına gerek kalmayacak ölçüde temsil edilmesi zorunlu-

137 Bulmer, E., "Bicameralism", s.5-6.

138 Aroney, N., "Four Reasons for an Upper House, Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability", *Adelaide Law Review*, 29(2), 2008, s.209, Erişim:09.07.2022, <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/AdelLawRw/2008/7.html>

139 Aroney, N., "Four Reasons for an Upper House, Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability", s.235, 240.

140 Tsebelis, G., Money, J., *Bicameralism*, s.40-41.

141 Heywood, A., *Politics*, s.596.

dur.¹⁴² İkinci meclislerin bu işlevine, 2000 yılında düzenlenen Dünya Senatolar Forumu'nun sonuç bildirgesinde vurgu yapılmış ve ikinci bir meclisin, toplumun tüm bileşenlerinin gönüllü katılımını gerektiren demokratikleşme ve hukuk devletinin inşası sürecinde birleştirici bir rol üstlenebileceği ve istikrarın garantörü olarak hareket edebileceği belirtilmiştir.¹⁴³ Bu bağlamda çift meclis sisteminin bölünmüş toplumlarda, toplumsal ve etnik hoşnutsuzlukları azaltılabileceği ve tarafların gelecekteki iktidar paylaşımına destek vermelerine vesile olabileceği düşünülmektedir.¹⁴⁴

Siyasi sistemin gereklerine göre yukarıda bahsedilen işlevlerden biri veya birkaçı dikkate alınarak kurgulanan çift meclisli bir parlamentoda ikinci meclisin bahsi geçen işlevleri etkili şekilde yerine getirebilmesi için bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Russell'a göre bunlar; makul düzeyde güçlü yetkiler, farklı bir kompozisyon ve yeterli düzeyde meşruiyettir. Zira ikinci meclislerin yukarıda bahsedilen teorik çerçevedeki işlevleri, ikinci meclislerin bu üç özelliğe sahip olduğu varsayımına dayanmaktadır. İkinci meclisten beklenen, politika üretilirken farklı bir perspektif sunması ise birinci meclisten farklı bir kompozisyona (ve dolayısıyla farklı bir seçim yöntemine) sahip olması gerekmektedir. Birinci meclise ve hükûmete meydan okuyabilmesi elverişli yetkilerle donatılmasına ve bu yetkileri kullanabilmesi veya kullanmakla tehdit edebilmesi için hissedilen bir meşruiyete sahip olması gerekmektedir.¹⁴⁵ Norton da benzer şekilde, ikinci meclislerin kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için "kapasite"ye sahip olması gerektiğini; kapasitenin de resmî yetkiler, kompozisyon ve siyasi irade gibi unsurlara bağlı olduğunu belirtmektedir.¹⁴⁶

142 Ketterer, J. P., "From One Chamber to Two: The Case of Morocco", *Journal of Legislative Studies*, 7(1), 2001, s.135.

143 Dünya Senatoları Forumu, "Bicameralism Around the World: Position and Prospects", 2000, Erişim: 11.05.2022, https://www.senat.fr/senatsdumonde/forum-dessenats/senats_secondeschambresmonde/english/english-synthese.html

144 Baturo, A., Elgie, R., "Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective", s.16.

145 Russell, M., "What Are Second Chambers For?", s.455-456; Russell, M., "A 'more democratic and representative' upper house? some international comparisons", *Representation*, 37(2), 2007, s.132.

146 Norton, P., "Adding Value? The Role of Second Chambers", s.8-10.

James Bryce’ın İkinci Meclisin Gerekliliğine Dair Görüşleri

İngiliz siyasetçi, diplomat ve akademisyen James Bryce (1938-1922), yasama kalitesinde ve dolayısıyla parlamentoların otoritesindeki gerileyişi önlemenin bir yolu olarak ikinci meclisleri önermekteydi. Bryce’ın ikinci meclisin gerekliliğine dair görüşleri, halkın her durumda haklı olamayabileceği ve seçilmiş temsilcilerin de millet iradesini etkili bir şekilde hayata geçirmede her zaman ehil olamayabileceği düşüncesine dayanmaktadır. Bryce’a göre, temsilcilik makamı daha cazip hâle geldikçe halk meclislerine¹⁴⁷ seçilmek daha zahmetli olmaya devam etmiş, siyasetçiler, ağır seçmen baskısı altında kalmış ve beş yılda bir yinelenen seçimlerden yorgun düşmüşlerdir. Ayrıca sertleşen parti disiplini, temsilcilerin bağımsızlıklarını azaltmıştır. Bu koşullarda yasama kalitesindeki düşüşü telafi etme imkânı bulunmamaktadır. Zira farklı konularda bilgi ve tecrübeye sahip olduğu hâlde yeterli siyasi desteğe sahip olamayanların veya siyasi örgütlere dâhil olamayanların adaylığının söz konusu olamayacağı düşünüldüğünde ülkedeki tecrübe, bilgi ve basiretin devlet yönetimine katkı yapması mümkün değildir. Bu tür insanların bilgi ve tecrübelerinden yararlanmak için, üyelerinin halk tarafından seçilmediği veya seçmen baskısının daha az hissedildiği farklı bir meclise ihtiyaç vardır. Bryce’a göre parlamentolar, “ülkenin sahip olduğu tecrübeli, bilgili ve basiret sahibi insanların çok azına sahiptir” ve “aceleci ve çıkarıcı siyasi partilerin denetimi altına girdiklerinden konuların yeteri kadar görüşülmesine imkân vermemektedir.” Ona göre bu iki kusur, demokratik yönetim açısından tehdit oluşturmaktadır. Bu kusurlar, gittikçe tehlikeli olma

147 Üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen meclisler kastedilmektedir.

eğilimindedir çünkü hükûmetlere yüklenen görevler çoğalmakta ve karmaşıklaşmaktadır. Dolayısıyla bu görevleri yerine getirmek daha fazla özel bilgi ve beceri gerektirmektedir. Bu görevler sadece teknik marifetleri değil, aynı zamanda ortalama bir kanun koyucuda sıklıkla bulunmayan istikrarlı ve derin düşünme gücünü de talep etmektedir. Ayrıca mevcut yasama organları, kanun yapıcıların ekonomik ve sosyal meseleleri pratik bir anlayışla irdelemelerine imkân vermemektedir. Çünkü yasama organları daha çok parti çekişmeleriyle ve yürütmenin denetlenmesiyle meşguldür. Ehil kimseler bulunsa bile diğer konularla ilgilenecek yeterli zamana sahip değildirler. Dolayısıyla Bryce, kabiliyet ve hizmetleri bakımından üstün kişilerin toplanacağı ikinci meclislerin kurulmasını, bahsedilen kusurları gidermenin çarelerinden biri olarak değerlendirmekteydi.¹⁴⁸

4.2. Çift Meclis Sisteminin Dezavantajları

İkinci meclislere karşı olanlar veya şüpheyle yaklaşanlar, bu düşüncelerini kimi zaman teorik çerçevede kimi zaman da somut gerekçelere dayandırarak dile getirmektedirler. Çift meclis sistemine ve dolayısıyla ikinci bir meclisin varlığına yönelik iki temel eleştiri getirilmektedir. İlk olarak, üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmediği durumlarda ikinci meclisler; temsili nitelikte olmamakla, birinci meclislerde tecessüm eden çoğunluk iradesini ihlal etmekle¹⁴⁹ ve aynı zamanda doğrudan halka hesap vermemekle eleştirilmektedir.¹⁵⁰ Çift meclis sistemine yönelik diğer bir eleştiri, bu sistemin yasama sürecinin tıkanmasına neden olabilmesidir. Birbirine karşıt çoğunlukların bulunduğu

148 Bryce, J., *Modern Democracies*, Online Library of Liberty, C.2, 1921, s.265-269, Erişim:19.05.2022, https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2090/Bryce_1427-02_EBk_v6.0.pdf

149 Rockow, L., "Bentham on the Theory of Second Chambers", *The American Political Science Review*, 22(3), 1928, s.584-585.

150 Hislope, R., Mughan, A., *Introduction to Comparative Politics*, s.113-114.

ve eşit yetkilere sahip iki meclis arasındaki karşılıklı kıskançlık ve yetki çatışmasının¹⁵¹ yasama sürecini engelleyeceği veya kilitlenmeye neden olacağı ileri sürülmektedir.

Literatürde ikinci meclis üyelerinin belirlenme yöntemi ile sahip oldukları meşruiyet arasındaki ilişki sıklıkla vurgulanmaktadır. Birinci meclislerin tamamında üyeler doğrudan seçimlerle belirlenirken ikinci meclislerin sadece üçte birinde üyelerin halk tarafından, üçte ikisinde ise ya dolaylı seçimlerle ya da atama yoluyla belirlenmesi, ikinci meclislerin meşruiyetlerinin sorgulanmasına neden olmaktadır.¹⁵² İkinci meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından belirlenmesi, bu kurumların meşruiyet düzeylerini artırmaktadır. Lijphart'a göre, üyelerin nasıl belirlendiği ikinci meclislerin gücünü veya siyasi önemini belirleyen faktörlerden biridir. Ona göre; doğrudan halk tarafından seçilmeyen ikinci meclisler, demokratik meşruiyetten ve dolayısıyla da seçimin sağlayacağı gerçek siyasi etkiden yoksundur. Bunun tersine doğrudan seçim, ikinci meclisin siyasal gücünün sınırlılığını telafi edebilmektedir.¹⁵³

İkinci meclislerin üye yapısı demokratik bir zemine oturtulduğunda ise diğer bir eleştiri gündeme gelmektedir. En az birinci meclis kadar demokratik olacak şekilde tasarlandığında ikinci meclisin sadece birinci meclisin işlevini tekrarlamakla yetineceği ve bu yüzden manasız olduğu ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, halkın iradesi birinci meclisteki temsilciler aracılığıyla zaten tecelli etmiştir. İkinci meclis, ilkinin kabul ettiği öneriyi onayladığı zaman bir şey başarmış olmayacak, reddettiği zaman ise birinci meclis aracılığıyla ifade edilen halkın sesiyle çelişecektir.¹⁵⁴ Üyeleri demokratik seçimlerle belirlenmiş tek bir

151 Rockow, L., "Bentham on the Theory of Second Chambers", s.583.

152 Russell M., *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revised*, s.229.

153 Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, s.192-193.

154 Aroney, demokratik idealler üzerinden yapılan bu eleştirilerin temelinde, tartışmaya açık üç önemli varsayım içeren belirli bir demokrasi anlayışının yattığını ifade etmektedir. Bu varsayımların başında, siyasal toplumun, tek bir mecliste sorunsuz bir şekilde temsil edilebilen bölünemez bir "halk" veya demos'tan müteşekkil olarak tasavvur edilmesi gelmektedir. İkincisi, demokrasinin çoğunluk yönetimine denk olduğu ve meşru demokratik yönetimin çoğunluk tarafından yeterince gerçekleştirileceği varsayımdır. Son varsayım ise birinci meclisler için

meclis varken ikinci bir meclisin neden olacağı çelişkili durum; Fransız devlet adamı Abbe´ Sieyès tarafından “ikinci meclis, birinci meclise muhalifse zararlı; birinci meclisle aynı görüşteyse lüzumsuzdur” sözüyle ve İngiliz düşünür Jeremy Bentham tarafından ise “ikinci meclis, genel menfaati temsil ediyorsa fuzulî; belirli bir çıkarı temsil ediyorsa zararlıdır” şeklinde ifade edilmiştir.¹⁵⁵

Hislope ve Mughan, ikinci meclislere yönelik biri teorik ve diğerleri usule ilişkin birkaç eleştiri getirildiğinden bahsetmektedirler. Öncelikle, üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmediği durumlarda ikinci meclisler, birinci meclislerde tecessüm eden çoğunluk iradesini ihlal etmekle ve aynı zamanda doğrudan halka hesap vermemekle eleştirilmektedir. İkinci meclisler, üyeliğin kalıtsal olduğu veya atamayla gerçekleştiği durumlarda, temsili nitelikte olmamakla ve elitist olmakla suçlanmaktadır. Ayrıca federal yapılarda nüfus bakımından küçük federe birimlere tanınan eşit temsil fırsatı da demokratik ilkelerle uyuşmamaktadır. Çift meclis sistemine yönelik diğer bir eleştiri, ikinci meclislerin neden olduğu gecikmenin yapıcı ve faydalı olmaktan daha çok halkın iradesini engellediği şeklindedir. Bu durum, özellikle iki meclisin farklı siyasi parti çoğunluklarının elinde olduğu durumlarda söz konusu olmaktadır. Son olarak ikinci meclis, önemli yasama önerilerinin görüşülmesinde gereksiz ve verimsiz tekrarlara neden olmakla ve bazen önerileri yeterince eleştirel bir değerlendirmeye tabi tutmamakla eleştirilmektedir.¹⁵⁶

Bulmer, çift meclis sisteminin karşısında olanların gerekçelerini üç kategori altında özetlemektedir. Bunlardan ilki; çatışma, gecikme ve sorumluluk eksikliğidir. Birbirine karşıt çoğunlukların bulunduğu ve eşit yetkilere sahip iki meclis arasındaki siyasi çatışmanın, yasama sürecini engelleyeceği veya kilitlenmeye neden olacağı ileri sürülmektedir. Diğer eleştiri, ikinci meclislerin gereksiz tekrara/ikilemeye neden olmasıdır. Özellikle her

benimsenen seçim sistemleri ile çoğunluğun yönetiminin hayata geçirildiğinin düşünülmüştür. Aroney, N., “Four Reasons for an Upper House, Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability”, s.213-214.

155 Coakley, J., “The Strange Revival of Bicameralism”, s.546.

156 Hislope, R., Mughan, A., Introduction To Comparative Politics, s.113-114.

iki meclisin benzer çoğunluğa sahip olduğu durumlarda meclislerden biri diğerinde yapılmış olan işi gereksiz şekilde tekrarlayacaktır ki bu da politika sonuçları açısından çok az kazanç elde etmek uğruna kurumsal karmaşayı artırabilir. Son olarak ikinci meclislerin aleyhinde olanlar, ikinci meclislerin maliyetli yapılar olduğunu ileri sürerler.¹⁵⁷ Fazladan bir meclis; daha fazla siyasetçi, ilave idari ve destek personeli, daha fazla seyahat ve konaklama masrafı demektir. Ayrıca toplantıların yapılacağı mekânların bakım ve tertibi de maliyetleri artıran bir diğer unsurdur.¹⁵⁸

Çift meclis sisteminin sakıncaları, aynı zamanda tek meclis sisteminin avantajları olarak da görülmektedir. Bu anlamda tek meclis sisteminin daha az masraflı, daha basit ve daha verimli olduğu, demokratik sorumluluğu seçilmiş tek bir mecliste toplarken gereksiz tekrarı ve kilitlenmeyi önleyeceği ileri sürülmektedir.¹⁵⁹ Ayrıca çift meclis sisteminin yerine getireceği denetim ve temsil işlevlerinin, ikinci bir meclise ihtiyaç duyulmadan başka bazı kurum ve yöntemlerle de sağlanabileceği ileri sürülmektedir. İkinci meclislerin ifa edeceği denetim işlevi; parlamento-daki belirli sayıda üyenin, belirli sayıdaki seçmenin veya devlet başkanının girişimiyle yapılacak referendümlarla gerçekleştirilebilir. Bu durumda halk, bir nevi ikinci meclis işlevi görecektir ve böylece birinci meclisin halkın tercih ve taleplerinden çok fazla uzaklaşması önlenecektir. İkinci meclisleri temsil işlevi, anayasada tanımlanmış ve danışma görevi verilmiş başka organlarla sağlanabilir. Toplumdaki meslek gruplarının temsil edildiği sosyal veya ekonomik konseyler oluşturulabilir. Bölgelerin temsili, yerel düzeydeki liderlerin bir araya geldiği az veya çok resmî toplantılar düzenlenerek sağlanabilir. Kanunların teknik olarak

157 2009 yılında Romanya’da ve 2013 yılında İrlanda’da ikinci meclislerin kaldırılması için düzenlenen halkoylamasında, çift meclis sistemine karşı olanlar, temel argüman olarak, ikinci meclisin kaldırılması halinde önemli ölçüde tasarruf edileceğini ileri sürmüşlerdir. Deloy, C., “Presidential Election in Romania 22nd November and 6th December 2009”, Erişim:14.07.2022, <https://www.robert-schuman.eu/en/eem/0956-presidential-election-in-romania-22nd-november-and-6th-december-2009>; Kenny, D., “The failed referendum to abolish the Ireland’s Senate: defending bicameralism is a small and relatively homogenous country”, s.11.

158 Bulmer, E., “Bicameralism”, s.6-7.

159 Bulmer, E., “Bicameralism”, s.3.

iyileştirilmesi için uzmanlardan oluşan başka kurumlardan yararlanılabilir veya parlamento komisyonları güçlendirilebilir. Toplumdaki etnik, dilsel veya diğer toplulukların korunması için birinci mecliste niteklilikli çoğunlukla karar alınması öngörülebilir. Ayrıca, karar alma süreçlerinden dışlanmış gruplara yönelik seçim kotaları getirilerek tek meclis sisteminde de azınlıkların hakları korunabilir.¹⁶⁰

Russell, çift meclisli bir parlamentoya sahip olmanın olası üç tehlikesinin olduğunu belirtmektedir. Ona göre en önemli tehlike, yasama sürecinin kilitlenmesi/tıkanmasıdır. Kilitlenme, her iki meclisin farklı bakış açısına sahip olduğu ve yasama sürecini durdurma yetkisiyle donatıldığı durumlarda olası bir sonuçtur. İki meclis arasındaki anlaşmazlıkları giderecek mekanizmaların öngörüldüğü durumlarda ise istenmeyen gecikmeler yaşanabilir. Çift meclisli sistemin diğer bir sakıncası, sistemin özünde mündemiç tekrarın/ikilemenin (*duplication*) verimsiz hâle gelmesi ve boşa emek harcanmasıdır. Bu sakınca, iki meclis kompozisyonunun yeterince farklı olmadığı hâllerde olasıdır. Bu durumda ikinci bir müzakere, yeni bir bakış açısıyla sürece katkı sunamayacağı gibi karar vermeyi yavaşlatacaktır. Russell'e göre üçüncü tehlike, politika belirleme sürecinde ikinci meclisin kenara itilmesi ve güçsüzleştirilmesi hâlinde ortaya çıkar. Farklı bir bakış açısı sunsa bile ikinci meclislerin birinci meclis veya yürütme tarafından by-pass edilebildiği tasarımlarda çift meclis sisteminden beklenen faydanın kaybı önemli bir sorundur.¹⁶¹

Heywood; kurumsal çatışmaya davetiye, daha az sorumluluk/hesap verebilirlik ve muhafazakâr eğilim olmak üzere çift meclis sisteminin üç sakıncasından bahsetmektedir. İlk olarak yasama yetkisinin bölüştürülmesi, özellikle her iki meclisin üyelerinin farklı yöntemlerle belirlendiği ve dolayısıyla farklı bakış açısına sahip olduğu durumlarda, gecikme ve anlaşmazlıklara neden olabilir. Ayrıca meclisler arasındaki anlaşmazlıkların daha iyi sonuçlar üreteceğinin bir garantisi yoktur ve anlaşmazlıkların genellikle ortak komisyonlar marifetiyle giderilmesi durumunda, politika belirleme süreçlerine katılım veya erişim sınırlandırılmış

160 Bulmer, E., "Bicameralism", s.7-8.

161 Russell, M., "What are Second Chambers for?", s.454-455.

olmaktadır. Güçlü bir ikinci meclis, parlamentonun gereğinden fazla güçlü olması demektir ve bu da hükûmetleri kımıldayamaz hâle getirir ve siyasi durgunluğa neden olur. İkinci eleştiri, ikinci meclislerin sorumluluğu azaltmasıdır. Tek meclisli sistemin en büyük avantajı, kanunu geçiremedikleri veya halkın kanunları beğenmediği durumlarda kanun koyucuların başka bir meclisi suçlayamamasıdır. İkinci meclis üyelerinin tamamının veya bir kısmının atandığı veya dolaylı seçimlerle belirlendiği durumlarda, ikinci meclisin birinci meclise meydan okuması, demokratik hesap verebilirliği zayıflatır. İkinci meclis üyelerinin tamamının seçimle belirlendiği durumlarda ise demokratik yetkinin kimde olduğu konusunda kafa karışıklığı yaşanır. Nihayetinde hesap verebilirlik, günün belli başlı konuları hakkında ulusal çıkarı temsil ettiği iddia edilen tek bir görüşün ifade edilmesini gerektirir. Bu da sadece parlamentonun, tek meclisten oluşan uyumlu bir organ olmasıyla mümkündür. Son olarak ikinci meclisler; siyasi sistemdeki dengeyi, muhafazakârlık lehine ve köklü değişimin aleyhinde olacak şekilde belirler. Örneğin ikinci meclisler; genellikle, resmî veya gayri resmî, anayasaların koruyucuları olarak görüldüklerinden anayasa değişikliği konularında ihtiyatlı davranırlar. Ayrıca üyelerin siyaset, iş dünyası, akademi ve kamusal yaşamdaki üst düzey kişiler arasından atandığı veya dolaylı seçimlerle belirlendiği durumlarda ikinci meclisler genellikle siyasi ve sosyal iktidar sınıflarının temsilcilerinden oluşurlar.¹⁶²

Çift meclis sistemine karşı olanların başında 1748-1832 yılları arasında yaşamış İngiliz filozof Jeremy Bentham gelmektedir.¹⁶³ Bentham'ın ikinci meclise yönelik muhalefetine temelinde, böyle bir organın çoğunluğun iradesini bastırabileceği korkusu bulunmaktadır. Bentham'a göre, yasama yetkisini paylaşan iki meclisin varlığı, yasama sürecinde gereksiz gecikmelere neden olacaktır. Bir kanunu çıkarmak için zorunlu olarak iki katı emek verilecektir. İkinci bir meclisin sebep olacağı gecikme, kimi du-

162 Heywood, A., *Politics*, s.595-596.

163 Bentham'ın çift meclisliliğe ilişkin itirazları, Lewis Rockow'un 1928 yılında yazdığı "Bentham on the Theory of Second Chambers" adlı makalede ele alınmıştır. Rockow, bahsi geçen makalede, Bentham'ın kimi görüşlerine, filozofun bazı önemli hususları göz ardı ettiği veya tarihî seyir içinde bazı koşulların değiştiği gerekçesiyle şerh düşmektedir.

rumlarda sürekli hâle gelecek, karşılıklı kıskançlık ve yetki çatışması nedeniyle de kilitlenmeler ortaya çıkacaktır. Böylelikle reform karşıtları, halkın yararına olan kanunların çıkmasını engelleyecektir. Her iki mecliste de yer almaları gerekeceğinden, görüşmelere katılan görevliler açısından da zaman kaybı yaşanacak ve meclis üyelerine ücret ödenmesi hâlinde, fuzuli bir harcama yapılacaktır. Ayrıca, Bentham'a göre birinci meclis, kanunları uygun şekilde değerlendirme alışkanlığına sahip değilse en iyi denetim ikinci bir meclis değil seçmenlerin öfkesidir.¹⁶⁴

Bentham, iki meclisin varlığının çoğunluğun egemenliğini sıklıkla geçersiz kılabileceğini iddia etmektedir. İki meclisli yapıda bir meclisin oy birliğiyle aldığı görüş, ikincisinde sadece fazladan bir kişinin sağlayacağı çoğunlukla geçersiz kılınabilir. Çoğunluğu temsil eden bir meclis zaruri ancak başka bir meclis zararlıdır çünkü ikinci bir meclis, çoğunluğu engelleyebilir veya ona hükmedebilir.¹⁶⁵

Bentham, yasal düzenlemeler ne olursa olsun iki meclisli sistemlerde meclislerden birinin diğerine galebe çalacağını iddia etmektedir. Ancak önemsiz/zayıf görülen diğer meclis de hemen teslim bayrağını çekmeyecek ve gücünü artırmayı deneyecektir. Elindeki tek yetki reddetmekse sürekli reddedecek, geciktirmekse sürekli geciktirecektir. Yönetme gücünden mahrum kalan meclis; diğerinin de yönetmesini zorlaştıracak, denetleyecek, müdahale edecek veya en azından sitemde bulunacaktır. Nihayetinde iki meclis arasındaki sürekli yetki çatışması veya küçük kızgınlıklar, kanunları karmaşık, ayrıntılı ve belirsiz hâle getirecektir.¹⁶⁶

164 Rockow, L., "Bentham on the Theory of Second Chambers", s.583.

165 Rockow, L., "Bentham on the Theory of Second Chambers", s.584-585.

166 Rockow, L., "Bentham on the Theory of Second Chambers", s.586.

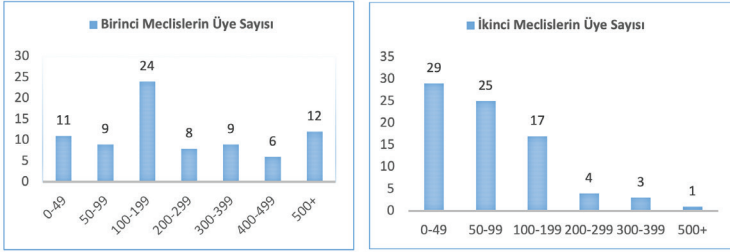
İKİNCİ MECLİSLERİN OLUŞUMU

İkinci meclisler; üye sayısı, görev süresi ve üyelerin belirlenme yöntemi bakımından ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bununla birlikte birinci meclislerle kıyaslandığında ikinci meclislerin bazı ortak özelliklere sahip oldukları görülmektedir. Örneğin ikinci meclislerin üye sayısı birinci meclislerde nazaran daha az, görev süreleri de birinci meclislere göre genellikle daha uzundur. Ayrıca çoğu örnekte birinci meclisler gibi feshedilme riskiyle karşı karşıya değildir. Üyelerin seçimlerle belirlendiği birinci meclislerden farklı olarak ikinci meclislerin yaklaşık üçte ikisinde üyeler, dolaylı seçimlerle veya atama yoluyla belirlenmektedir. Son olarak birinci meclislerde temsil edilmeyen bölgesel, sosyal, ekonomik gruplara veya azınlıklara ikinci meclislerde temsil hakkı tanınmaktadır.

Bu bölümde ikinci meclislerin üye sayısı, görev süresi, feshi ve üyelerinin belirlenme yöntemleri birinci meclislerle kıyaslanarak ele alınmakta ve üye kompozisyonunu etkileyen temsil türleri hakkında bilgi verilmektedir.

5.1. İkinci Meclislerin Üye Sayısı

İkinci meclislerin üye sayısı ile ilgili kayda değer en önemli husus; ikinci meclislerin üye sayısının, Lordlar Kamarası hariç, birinci meclislere kıyasla daha az olduğudur. Çift meclisli parlamentolarda ikinci meclislerin üye sayısı ortalama 92 civarındayken birinci meclislerin üye sayısı ortalama 235'tir. Çift meclisli parlamentoya sahip 79 ülkenin 54'ünde ikinci meclislerin üye sayısı 100'ün altındayken birinci meclislerin üye sayısı 59 ülkede 100'ün üzerindedir.

Grafik 1: Birinci ve İkinci Meclislerin Üye Sayısı

Kaynak: Parlamentolar Arası Birlik

800'e yakın üyesi bulunan Birleşik Krallık Lordlar Kamarası dışında 400'ün üzerinde üyesi bulunan ikinci meclis bulunmamaktadır. Buna karşılık çift meclisli parlamentoların 18'inde birinci meclislerin üye sayısı 400'ün üzerindedir. Ayrıca Lordlar Kamarası, birinci meclisten büyük tek ikinci meclis örneğidir. Fransa ve İspanya Senatosu hariç, ikinci meclislerin üye sayısı, birinci meclislerin üye sayısının %60'ından daha azdır.

Tablo 4. İkinci Meclislerin Üye Sayısı¹⁶⁷

Üye Sayısı	Ülke Sayısı	Ülke Örnekleri
0-49	29	Bahamalar, Dominik Cumh., Filipinler, İsviçre, Jamaika, Paraguay, Slovenya, Tacikistan, Uruguay
50-99	25	Almanya, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belarus, Belçika, Brezilya, Çekya, İrlanda, Hollanda, Malezya, Şili
100-199	17	ABD, Cezayir, Etiyopya, Kanada, Kolombiya, Meksika, Nijerya, Polonya, Romanya, Rusya
200-299	4	Hindistan, İspanya, Japonya, Tayland
300-399	3	Fransa, İtalya, Mısır
500+	1	Birleşik Krallık
Ortalama: 91,8 üye		

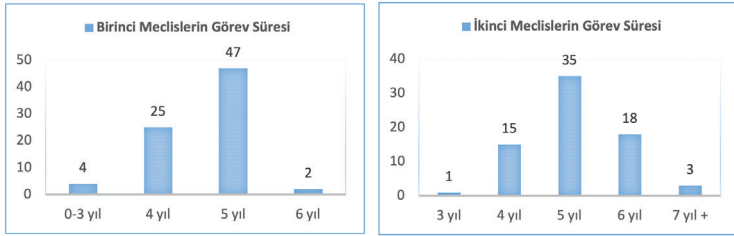
167 Parlamentolar Arası Birlik, "Statutory number of members", Erişim:08.05.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_statutory_members_number&structure=any_upper_chamber#bar

5.2. İkinci Meclislerin Görev Süresi

İkinci meclis üyelerinin görev süresi, birinci meclis üyelerine kıyasla genellikle ya daha uzun ya da eşittir. Birinci meclis üyelerinin görev süresi ağırlıklı olarak dört veya beş yıl iken (ortalama 4,5 yıl) ikinci meclis üyelerinin görev süresi ağırlıklı olarak beş veya altı yıldır (ortalama 5,1 yıl). Sadece Liberya ve Yemen’de birinci meclislerin görev süresi altı yılken görev süresi altı yıl olan ikinci meclis sayısı 18’dir. Liberya’da Senato üyeleri dokuz, Brezilya ve Şili’de sekiz yıllığına seçilmektedirler.

Malezya Senatosunda tüm üyelerin (Any., m.45) ve Avustralya’da ise bölgeleri temsilen seçilen dört üyenin görev süresi üç yıldır.¹⁶⁸

Grafik 2: Birinci ve İkinci Meclislerin Görev Süresi



Kaynak: Parlamentolar Arası Birlik

Bazı ülkelerde birinci meclis ile ikinci meclislerin görev süreleri eşittir. Belçika ve İtalya’da her iki meclisin görev süresi beş yıl iken Hollanda, İspanya, Polonya ve Romanya’da dört yıldır.

Birinci ve ikinci meclis üyelerinin görev süreleri arasında önemli bir zaman farkının bulunduğu örnekler de bulunmaktadır. ABD’de Temsilciler Meclisi üyeleri iki yıl görev yaparken Senato üyeleri altı yıllığına seçilmektedirler. Avustralya, Filipinler ve Meksika’da birinci meclislerin görev süresi üç, ikinci meclislerin görev süresi ise altı yıldır. Brezilya’da Temsilciler Meclisi üyeleri dört, Senato üyeleri sekiz yıl görev yapmaktadırlar.

168 Avustralya Parlamentosu, "About the Senate", Erişim:05.05.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/About_the_Senate

Tablo 5. İkinci Meclislerin Görev Süresi¹⁶⁹

Görev Süresi	Ülke Sayısı	Ülke Örnekleri
3 yıl	1	Malezya
4 yıl	15	Belarus, Bosna Hersek, Kolombiya, Dominik Cumh., Hollanda, Nijerya, Polonya, Romanya, İspanya, İsviçre
5 yıl	35	Belçika, Bolivya, İrlanda, Paraguay, Güney Afrika, Tayland, Mısır, Jamaika, Slovenya, Tacikistan, Uruguay
6 yıl	18	ABD, Arjantin, Avustralya, Cezayir, Çekya, Fransa, Filipinler, Haiti, Japonya, Kongo, Pakistan, Nepal
7 yıl +	3	Brezilya, Şili, Liberya
Ortalama: 5,1 yıl		

Bazı ülkelerde ikinci meclis üyelerinin tamamı veya bir kısmı ömür boyu görev yapmaktadırlar. Birleşik Krallık Lordlar Kamarasının üyeleri ömür boyu görevde kalabilirken¹⁷⁰ Kanada Senatosunda üyeler 75 yaşına kadar görev yapabilmektedirler.¹⁷¹ İtalya’da eski cumhurbaşkanları ile cumhurbaşkanı tarafından atanan beş üye ömür boyu görev yapmaktadırlar (Any., m.59). Paraguay’da da eski devlet başkanları ömür boyu Senato üyesi kabul edilmektedirler (Any., m.189).

Almanya, Avusturya ve Rusya’da ikinci meclis üyelerinin sabit görev süresi bulunmamaktadır. Almanya’da aynı zamanda federal hükûmetteki görevleri de devam eden Federal Konsey üyelerinin görev süresi, kendilerini atayıp görevden alabilen eyalet hükûmetlerinin kararına bağlıdır. Üyenin eyalet hükûmetindeki görevinin sona ermesi veya eyalet hükûmetinin üyeyi görevden alması hâllerinde Federal Konsey üyeliği de sona ermektedir.¹⁷² Benzer şekilde Avusturya’da da eyalet meclislerince seçilen Fe-

169 Parlamentolar Arası Birlik, “Parliamentary terms (years)”, Erişim:08.06.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_parliamentary_term&structure=any_upper_chamber#bar

170 ECPRD, “Questionnaire on the second Chamber” Bilgi Talebine Birleşik Krallık Lordlar Kamarasının Cevabı, Talep No:4267, 20 Aralık 2019, Erişim:14.05.2022 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/494030>

171 Kanada Senatosu, “The Senate of Canada, Activity Book”, 2019, s.4, Erişim:18.06.2022, https://sencanada.ca/media/366215/com_bro_activity-book-web_e-final.pdf

172 Almanya Federal Konseyi, “Remit and status”, Erişim:08.06.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/mitglieder-en/mitglieder-en-inhalt.html>

deral Konsey üyelerinin görev süresi, kendilerini seçen eyalet meclislerinin görev sürelerine bağlıdır ve 5-6 yıl arasında değişmektedir.¹⁷³ Rusya’da Federasyon Konseyinin üyeleri, kendilerini atayan yasama veya yürütme organının görev süresince görevde kalmaktadırlar.¹⁷⁴ Benzer durum, İspanya’da özerk bölge meclisleri tarafından seçilen üyeler için de geçerlidir.¹⁷⁵

Belçika’da topluluk veya bölge parlamentolarınca atanan Senato üyesinin görev süresi kendisini atayan parlamentonun seçimlerden sonra yaptığı ilk toplantıyla sona ermektedir. Senato üyeleri tarafından atanan 10 üyenin görev süresi ise Temsilciler Meclisinin tamamen yenilenmesini müteakip ilk oturumunun yapıldığı gün sona ermektedir (Any, m.70). Anayasa’ya göre Temsilciler Meclisi ile topluluk ve bölgesel parlamentoların seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır (m.65, 117).

5.3. İkinci Meclis Üyesi Olabilme Yeterliliği

İkinci meclis üyesi olabilmek için birinci meclislerde olduğu gibi vatandaşlık, ikamet, siyasi hakları kullanma ehliyeti ve asgari yaş gibi genel şartları taşımak gerekmektedir. Üye olabilme yeterliliği bakımında birinci ve ikinci meclis arasındaki en önemli farklılık, üyelik için aranan asgari yaş şartıdır. İkinci meclislerin çoğunda üye olabilme yaşı, birinci meclislere kıyasla daha yüksektir.

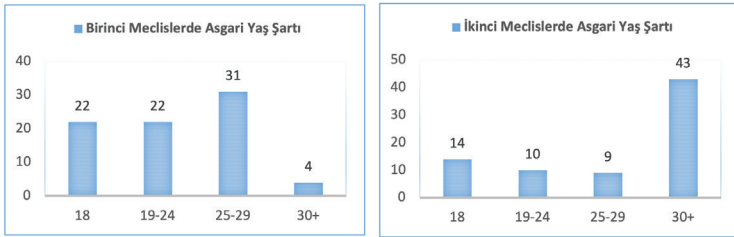
Çift meclis sistemine sahip ülkelerde ikinci meclis üyesi olabilmek için gerekli asgari yaş ortalaması 28,2 iken birinci meclisler için seçilme yaşı ortalama 22,7’dir. İkinci meclis üyeliği için asgari yaş şartı 30 veya üzeri olan 43 ülkeye karşılık birinci meclis üyesi seçilebilmek için asgari 30 yaşında olma koşulu arayan ülke sayısı sadece 4’tür.¹⁷⁶

173 ECPRD, 4267 No’lu Bilgi Talebine Avusturya Federal Konseyinin Cevabı.

174 ECPRD, “Parliamentary Second Chambers” Bilgi Talebine Rusya Federasyonu Konseyinin Cevabı, Talep No:2787, 13 Mart 2015, Erişim:19.06.2022 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>

175 Drexhage, B., Bicameral Legislatures: An International Comparison, s.16.

176 Parlamentolar Arası Birlik, “Minimum age of eligibility”, Erişim:08.05.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_min_age_member_parl&structure=bicameral__lower_chamber#bar

Grafik 3: Birinci ve İkinci Meclislerde Asgari Yaş Şartı

Kaynak: Parlamentolar Arası Birlik

Kongo Cumhuriyeti'nde ikinci meclis üyesi olabilmek için en az 45 yaşında olmak gerekmektedir. Çekya, İtalya, Kamerun ve Kamboçya'da ikinci meclis üyeliği için asgari yaş şartı 40'tır. Brezilya, Nijerya, Paraguay ve Şili'de 35 yaşında olmak gerekmektedir. ABD, Arjantin, Hindistan, Malezya ve Polonya'da ise 30 yaş ve üzerindeki ikinci meclis üyesi olabilmektedir.

Tablo 6. İkinci Meclis Üyeliği İçin Gerekli Asgari Yaş Sınırı¹⁷⁷

Asgari Yaş Şartı	Ülke Sayısı	Ülke Örnekleri
18	14	Almanya, Avusturya, Avustralya, Belçika, Bosna Hersek, Hollanda, İspanya, İsviçre
19-24	10	Barbados, Birleşik Krallık, Fransa, Etiyopya, İrlanda, Jamaika, Namibya
25-29	9	Dominik Cumh., Meksika, Özbekistan, Somali, Trinidad ve Tobago
30+	43	ABD, Arjantin, Belarus, Brezilya, Cezayir, Çekya, İtalya, Kamerun, Kanada, Malezya, Paraguay, Rusya, Romanya, Şili, Türkmenistan, Uruguay, Ürdün
Ortalama Yaş: 28,3		

Çift meclisli parlamentolara sahip ülkelerde ikinci meclis üyeliğine seçilmek için gerekli asgari yaş sınırı, birinci meclislere kıyasla daha yüksek olmakla birlikte her iki meclis için benzer yaş sınırı belirleyen ülkeler de vardır. PAB'in verilerine göre Al-

¹⁷⁷ Parlamentolar Arası Birlik, "Minimum age of eligibility", Erişim:08.05.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_min_age_member_parl&structure=any_upper_chamber#bar

manya, Avusturya, Avustralya, Belçika, Belize, Bolivya, Hollanda, İspanya, İsviçre, Kenya ve Slovenya’da her iki meclis için belirlenen asgari yaş şartı 18’dir. Antigua ve Barbuda, Barbados, İrlanda, Jamaika ve Namibya’da ise yaş sınırı her iki meclis için 21 olarak belirlenmiştir.

5.4. İkinci Meclis Üyelerinin Kısmen Yenilenmesi

Özellikle görev süresi altı yıl veya daha uzun olan ikinci meclislerde üyelerin bir kısmı belirli aralıklarla yenilenmektedir.

Tablo 7. Üyelerinin Bir Kısımının Yenilendiği İkinci Meclisler

Yenilenme Seçimleri	Ülke Örnekleri
Üyelerin yarısı üç yılda bir yenilenir. (Görev süresi 6 yıl)	Avustralya (Any., m.13), Cezayir (Any., m.127), Filipinler ¹⁷⁸ , Fransa ¹⁷⁹ , Japonya (Any., m.46), Kazakistan (Any., m.51), Pakistan (Any., m.59)
Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. (Görev süresi 6 yıl)	ABD (Any., b.1/m.3), Arjantin (Any., m.56), Çekya (Any., m.16), Haiti (Any., m.95-3), Hindistan (Any., m.83), Nepal (Any., m.86)
Üyelerin yarısı dört yılda bir yenilenir. (Görev süresi 8 yıl)	Şili (Any., m.49)
Üyelerin sırasıyla üçte biri ve üçte ikisi her dört yılda bir yenilenir. (Görev süresi 8 yıl)	Brezilya (Any., m.46)

5.5. İkinci Meclislerin Feshi

Yasama ve yürütme organlarının birbirinin hukuksal varlığına son verebildiği parlamenter sistemlerde¹⁸⁰ yürütme organı anayasada belirtilen durumlarda yasama organı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu yetki genellikle yasama organının, kuruluş aşamasında hükûmete güvenoyu vermediği veya görevdeyken güvensizlik oyu vererek hükûmeti düşürdü-

178 Filipinler Senatosu, “Term of Office and Privileges”, Erişim:26.04.2022, <http://legacy.senate.gov.ph/senators/terms.asp>

179 Fransa Senatosu, “The Senatorial Elections”, Erişim:26.04.2022, https://www.senat.fr/lng/en/senators/the_senatorial_elections.html

180 Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının görev süresi sabittir ve yürütme organı, yasama organının görevine son verme yetkisine sahip değildir.

ğü durumlarda kullanılmaktadır. Çift meclisli parlamentolarda, hükûmetlerin kurulması ve düşürülmesi konusundaki yetki genellikle birinci meclislere ait olduğundan ikinci meclislerden ziyade birinci meclisler feshedilme riskiyle karşı karşıyadır. Bazı ülkelerde ise devlet başkanı, hiçbir koşula bağlı olmaksızın her iki meclisi de feshedebilmektedir.

Bazı ülke anayasalarında sadece birinci meclislerin feshi ile ilgili hükümler bulunmaktadır.¹⁸¹ Bu ülkelerde ikinci meclislerin feshedilebileceğine dair bir düzenleme olmadığı gibi bazı anayasalarda ikinci meclislerin feshedilemeyeceği açıkça belirtilmektedir.¹⁸²

Bahamalar (Any., m.66), Belarus (Any., m.94), Ekvator Ginesi (Any., m.41, 60), Fas (Any., m.51, 96), Hollanda (Any., m.64), İspanya (Any., m.62, 68, 69), Kazakistan (Any., m.63), Özbekistan (Any., m.95) ve Ürdün'de (Any., m.34) her iki meclis de feshedilebilmektedir. Bosna Hersek'te Halklar Meclisi (ikinci meclis), cumhurbaşkanı veya meclisin kendi kararı ile feshedilebilmektedir (Any., m.4/3). Romanya'da hükûmetin kurulmasına ikinci kez onay verilmemesi (güven isteminin reddedilmesi) durumunda her iki meclis, cumhurbaşkanı tarafından feshedilebilmektedir (Any., m.89). İtalya'da cumhurbaşkanı, her iki meclisi veya meclislerden sadece birini feshedebilmektedir (Any., m.88). Polonya'da birinci meclisin feshi ikinci meclisin de feshi anlamına gelirken (Any., m.98) Malezya Anayasası'na göre Parlamento'nun feshi, Senato üyelerinin görev süresini etkilememektedir (m.45). İsviçre'de halk (Any., m.193) ve Belçika'da (Any., m.195) ise her iki meclis anayasa değişikliğine karar verirse birinci ve ikinci meclisler feshedilerek yeni seçimler yapılmaktadır.

Bazı ülkelerde, her ne kadar ikinci meclisler feshedilemese de birinci meclislerin feshedildiği durumlarda ikinci meclisle-

181 Anayasalarında sadece birinci meclislerin feshine dair hükümler bulunan ülkeler şunlardır: Almanya (Any., m.63, 68), Avusturya (Any., m.29), Çekya (Any., m.35), Etiyopya (Any., m.60), Fransa (Any., m.12), Gabon (Any., m.19), Güney Afrika (Any., m.50), Hindistan (Any., m.85), İrlanda (Any., m.13, 28), Kamerun (Any., m.8), Japonya (Any., m.54, 69), Kongo Cumh. (Any., m.162, 165), Madagaskar (Any., m.60), Pakistan (Any., m.58), Rusya (Any., m.109, 111, 117), Slovenya (Any., m.111, 117), Somali (Any., m.67).

182 İkinci meclislerin feshedilemeyeceği anayasasında açıkça belirtilen ülkeler şunlardır: Hindistan (Any., m.83), Pakistan (Any., m.59), Somali (Any., m.78).

rin faaliyetleri kısıtlanmaktadır. Birinci meclisin feshedilmesinin ikinci meclislerin faaliyetini etkilediği bazı ülke örnekleri aşağıda verilmiştir:

Bahreyn’de Temsilciler Meclisinin feshedilmesi hâlinde Danışma Konseyinin (ikinci meclis) toplantıları durdurulmaktadır (Any., m.55).

Çekya Anayasası’na göre Temsilciler Meclisi fesh edildiğinde Senato; anayasa, bütçe, kesin hesap, seçim kanunu ve uluslararası antlaşmalar hariç, aciliyet arzeden ve olağan durumlarda kanunla düzenlenmesi gereken konularda ve sadece hükûmetin önerisi ile yasama tasarruflarında (*legislative measures*) bulunabilmektedir. Bu tasarruflar, ilk toplantıda Temsilciler Meclisinin onayına sunulmaktadır (m.33).

Japonya’da Temsilciler Meclisi feshedildiğinde ikinci meclis de kapatılmaktadır. Ancak hükûmet, olağanüstü hâllerde ikinci meclisi toplayabilmektedir. Bu olağanüstü oturumda alınan kararlar, geçici mahiyette olup yeni oluşturulacak Temsilciler Meclisinin toplanmasından sonraki 10 gün içinde onaylanmazsa hükümsüz hâle gelmektedir (Any., m.54).

Tayland’da Temsilciler Meclisinin feshedilmesi durumunda Senato, Anayasa’da sayılı hâllerde ve olağan koşullarda Temsilciler Meclisine tanınmış bazı yetkileri kullanmak veya sadece atama kararlarını gözden geçirmek üzere toplanabilmektedir (Any., m.126).

5.6. İkinci Meclis Üyelerinin Belirlenmesi

Çift meclisli parlamentolarda, Güney Sudan hariç birinci meclislerin tamamında üyeler doğrudan halk tarafından seçilmektedirler.¹⁸³ İkinci meclis üyeleri ise doğrudan veya dolaylı seçimlerle ya da atama yoluyla belirlenmektedirler. Üyelerinin tamamının tek bir yöntemle belirlendiği ikinci meclislerin yanı sıra üyelerinin bir kısmının doğrudan veya dolaylı seçimlerle ve diğer üyelerin atamayla belirlendiği ikinci meclisler de bulun-

183 Parlamentolar Arası Birlik, “Principal mode of designation of members”, Erişim:08.06.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_designation_mode&structure=bicameral_lower_chamber#map

maktadır. Bazı ikinci meclislerde ise tabii üyeler de görev yapmaktadır. PAB'ın tasnifine göre ikinci meclis üyelerinin tamamı veya çoğunluğu;

- 28 ülkede doğrudan seçimlerle,
- 28 ülkede dolaylı seçimlerle,
- 22 ülkede atamayla

belirlenmektedir.

Tablo 8. İkinci Meclis Üyelerinin (Asli) Belirlenme Yöntemi¹⁸⁴

Asli Seçim Yöntemi	Ülke Sayısı	Ülke Örnekleri
Atama	22	Almanya, Bahamalar, Barbados, Belize, Bosna Hersek, Birleşik Krallık, Güney Afrika, Kanada, Malezya, Rusya, Tayland
Doğrudan seçim	28	ABD, Arjantin, Avustralya, Brezilya, Çekya, İspanya, İsviçre, İtalya, Japonya, Meksika, Nijerya, Polonya, Romanya, Şili
Dolaylı seçim	28	Avusturya, Belçika, Cezayir, Fransa, Hindistan, İrlanda, Hollanda, Pakistan, Somali
Diğer	43	Lesotho ¹⁸⁵

5.6.1. Doğrudan Seçimler

Çift meclisli parlamentoların 28'inde ikinci meclis üyelerinin tamamı veya çoğu, doğrudan halk tarafından seçilmektedirler. İkinci meclis üyelerinin doğrudan seçimlerle belirlendiği bu ülkelerin 12'sinde çoğunluk sistemi, 12'sinde nispi temsil sistemi ve 5'inde karma sistem¹⁸⁶ uygulanmaktadır. İsviçre'de ise nispi temsil sistemine göre seçim yapan birkaç kanton dışında seçimler çoğunluk sistemine göre yapılmaktadır.¹⁸⁷

184 Parlamentolar Arası Birlik, "Principal mode of designation of members", Erişim:08.06.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_designation_mode&structure=any__upper_chamber#pie

185 Senato, 22 bölge şefi (principal chief) ile Kral tarafından atanan 11 üyeden oluşmaktadır (Any., m.55).

186 Üyelerin bir kısmının nispi temsil sistemine, diğer kısmının ise çoğunluk sistemine göre seçildiği sistem.

187 ECPRD, 4268 No'lu Bilgi Talebine İsviçre Parlamentosunun Cevabı.

Tablo 9. İkinci Meclis Seçimlerinde Kullanılan Seçim Sistemi¹⁸⁸

Seçim Sistemi	Ülke Sayısı	Ülke Örnekleri
Çoğunluk sistemi	11	ABD, Brezilya, Çekya, Haiti, Kenya, Liberya, Filipinler, Nijerya, Polonya
Nispi temsil	11	Arjantin, Avustralya, Bolivya, Şili, Kolombiya, Paraguay, Romanya, Uruguay
Karma	5	İspanya, İtalya, Japonya, Meksika, Mısır

Bazı ülkelerde üyeler, her iki mecliste de aynı seçim sisteminde seçilmektedir. İkinci meclislerin birinci meclisler gibi doğrudan halk tarafından seçilmesi, iki meclisin üye/parti kompozisyonu bakımından birbirine benzemesine ve iki meclisli yasama organından beklenen faydalı gerilim ve sürtüşme atmosferinin oluşmamasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla, iki meclisin seçimlerinde farklı seçim sistemi tercih edilerek üye kompozisyonunda farklılığı sağlamak mümkündür.¹⁸⁹

Avustralya, Brezilya, Çekya ve Polonya’da birinci ve ikinci meclis üyelerinin seçiminde farklı seçim yöntemleri uygulanmaktadır. ABD, Arjantin, Kolombiya, Şili ve Romanya’da ise iki meclisin üyeleri aynı seçim sistemiyle belirlenmektedir. Japonya, İtalya, Mısır, Meksika ve İspanya’da her iki meclisin seçimlerinde karma yöntem kullanılmakta ve sandalyelerin bir kısmı nispi temsil sistemine göre, bir kısmı ise çoğunluk sistemine göre dağıtılmaktadır.

188 Parlamentolar Arası Birlik, “Electoral System”, Erişim:08.04.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_electoral_system&structure=any__upper_chamber#pie

189 Russell M., The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revisited, s.48.

Tablo 10. Birinci ve İkinci Meclis Üyelerinin Seçim Yöntemi¹⁹⁰

Ülke	Birinci Meclis	İkinci Meclis
ABD	Çoğunluk sistemi (Tek isimli tek turlu)	Çoğunluk sistemi (Tek isimli tek turlu)
Arjantin	Listeli nispi temsil	Listeli nispi temsil
Avustralya	Çoğunluk sistemi (Alternatif oy)	Nispi temsil (Devredilebilir tek oy)
Brezilya	Listeli nispi temsil	Çoğunluk sistemi (Tek isimli tek turlu)
Çekya	Listeli Nispi temsil	Çoğunluk sistemi (İki turlu)
Japonya	Karma (Paralel) sistem	Karma (Paralel) sistem
İtalya	Karma (Paralel) sistem	Karma (Paralel) sistem
İspanya	Listeli nispi temsil	Karma (Paralel) sistem
Paraguay	Listeli nispi temsil	Listeli nispi temsil
Meksika	Karma sistem (Karma üyeli orantılı)	Karma sistem (Karma üyeli orantılı)
Polonya	Listeli nispi sistem	Çoğunluk sistemi (Tek isimli tek turlu)
Romanya	Listeli nispi temsil	Listeli nispi temsil
Şili	Listeli nispi temsil	Listeli nispi temsil

5.6.2. Dolaylı Seçimler

Bu yöntemde ikinci meclis üyeleri, doğrudan halk tarafından değil kendileri seçilmiş olan organlar tarafından belirlenmektedir. PAB'in tasnifine göre 28 ülkede ikinci meclis üyelerinin tamamı veya çoğu dolaylı seçimlerle belirlenmektedir.

İkinci meclis üyelerinin dolaylı seçimlerle belirlendiği durumlarda üyeler; federal yönetim biçimine sahip ülkelerde genellikle eyalet meclislerince seçilirken üniter devletlerde bölge, il veya belediye meclisleri tarafından seçilmektedir.

¹⁹⁰ Parlamentolar Arası Birlik, "Electoral System sub-categories", Erişim:08.04.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_electoral_system_sub&structure=any__upper_chamber#pie; Parlamentolar Arası Birlik, "Electoral System sub-categories", Erişim:08.04.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_electoral_system_sub&structure=bicameral__lower_chamber#pie

Avusturya’da Federal Konsey üyeleri, eyalet meclisleri tarafından nispi temsil sistemine göre ve eyalet meclisinde en çok sandalyesi olan ikinci siyasi partiye en az bir üyelik verilecek şekilde seçilmektedir (Any., m.35).

Tablo 11. Üyelerin Tamamı veya Çoğunun Dolaylı Seçimle Belirlendiği İkinci Meclisler

Seçici Organ	Ülke Örnekleri
Eyalet meclisleri	Avusturya (Any., m.35), Etiyopya (Any., m.61), Hindistan (Any., m.80), Pakistan (Any., m.59)
Bölge-İl-Belediye meclisleri	Belarus (Any., m.91), Cezayir (Any., m.126), Fas (Any., m.63), Hollanda (Any., m.55), Kazakistan (Any., m.51), Namibya (Any., m.69), Özbekistan (Any., m.77), Ruanda (Any., m.80)
Meslek grupları	Slovenya ¹⁹¹
Seçiciler kurulu	Burundi (Any., m.185), Fransa, İrlanda (Any., m.18), Kamerun (Any., m.20), Nepal (Any., m.86), Tacikistan (Any., m.49)
Diğer	Belçika (Any., m.67)

Belçika’da; 1) 29 üye Flaman Parlamentosu, 2) 10 üye Fransız Topluluğu Parlamentosu, 3) Sekiz üye Walon Bölgesi Parlamentosu, 4) İki üye Brüksel-Başkent Bölgesi Parlamentosunun Fransızca dil grubu ve 5) Bir üye Almanca Konuşan Topluluk Parlamentosu tarafından atanmaktadır. Altı üye birinci yöntemle atanan senatörler tarafından, dört üye ise ikinci ve dördüncü yöntemle atanan senatörler tarafından seçilmektedir (Any., m.67).

Fas’ta 120 üyesi bulunan ikinci meclisin beşte üçü, bölge meclisleri tarafından; beşte ikisi ise meslek odaları ile işçi ve işveren örgütlerinin temsilcilerinden oluşan seçiciler kurulu tarafından seçilmektedir (Any., m.63).

Fransa’da Senato üyeleri, her ildeki seçiciler kurulu tarafından seçilirler. Belediye meclisinden gelen delegeler, illerdeki seçiciler kurulunun %95’ini oluşturmaktadır. İllerin Ulusal Meclisteki milletvekilleri ve bölge meclislerinin üyeleri de kurulda yer almaktadırlar.¹⁹²

¹⁹¹ Slovenya Ulusal Konseyi, “Elections”, Erişim:08.04.2022, <https://ds-rs.si/en>

¹⁹² Fransa Senatosu, “The senatorial elections”.

Hindistan’da ikinci meclisin en fazla 238 üyesi, eyaletlerin yasa meclisleri tarafından nispi temsil sistemine ve devredilebilir tek oy kuralına göre seçilmektedirler (Any., m.80/4).

5.6.3. Atama Yöntemi

Çift meclisli parlamentoların 22’sinde ikinci meclisler; devlet başkanı, kral, genel vali veya başbakan tarafından atanan üyelerden oluşmaktadır. Üyelerinin atama yoluyla belirlendiği en önemli örnek, Birleşik Krallık Lordlar Kamarasıdır. İngiliz Milletler Topluluğuna mensup ülkelerin çoğunda bu modelin örnek alındığı görülmektedir. Kanada Senatosu başta olmak üzere, Karayipler’deki küçük devletlerde (Antigua ve Barbuda, Belize, Barbados, Bahamalar, Grenada, Jamaika, Trinidad ve Tobago) ikinci meclis üyelerinin tamamı atama yoluyla belirlenmektedir. Bahsedilen ülkelerde Birleşik Krallık kraliçesi tarafından atanan ve kraliçenin temsilcisi olan genel vali, ikinci meclis üyeliklerine atama yaparken başbakan ve muhalefet liderinin tavsiyelerini dikkate almaktadır. Malezya’da 70 üyeli Senatonun 44 üyesi, başbakanın tavsiyesi üzerine kral tarafından atanmaktadır.¹⁹³

Parlamentolar Arası Birlik; Almanya, Bosna Hersek, Güney Afrika ve Rusya’yı ikinci meclis üyelerinin atama yoluyla belirlendiği ülkeler arasında sayarken bu ülkeler bazı çalışmalarda¹⁹⁴ ikinci meclis üyelerinin dolaylı seçimlerle belirlendiği ülkeler arasında değerlendirilmektedir.

Almanya’da Federal Konsey (ikinci meclis) üyeleri, eyalet hükûmeti tarafından ve hükûmet üyeleri arasından atanmakta ve yine eyalet hükûmeti tarafından görevden alınmaktadırlar (Any., m.51). Üyelik, federal hükûmetin kararına bağlıdır. Dolayısıyla eyalet hükûmetinin görevi biter veya eyalet hükûmeti üyeyi geri çağırmaya karar verirse üyelik otomatik olarak sona ermektedir.¹⁹⁵

193 Malezya Parlamentosu, “Parliamentary Democracy System in Malaysia”, Erişim:08.04.2022, <https://www.parlimen.gov.my/maklumat-umum.html?&web=dn&=&lang=en>

194 Russell, M., The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revised, s.49, 65.

195 Almanya Federal Konseyi, “Remit and Status”.

Güney Afrika’da her bir eyalet, biri eyalet başbakanı olmak üzere 10 delegeden oluşan bir delegasyon tarafından temsil edilmektedir. Delegeler, eyalet meclisleri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Delegasyonun kompozisyonu, eyalet meclisindeki partilerin nispi güçlerine göre belirlenmektedir (Any., m.60, 61).

Rusya’da federe birimleri temsilen bir üye federe birimin yasama organı tarafından kendi üyeleri arasından seçilmekte; diğer üye ise yürütmeyi temsilen federe birimin yeni seçilen en yüksek yöneticisi (vali) tarafından atanmaktadır. Ayrıca devlet başkanı, federe birimlerin yasama ve yürütme organlarını temsilen atanan üyelerin sayısının %10’unu geçmeyecek sayıda kişiyi Konsey üyesi olarak atayabilmektedir.¹⁹⁶

Belarus, Butan, Cezayir, Ekvator Ginesi, Fildişi Sahili, Gabon, Hindistan, İrlanda, İtalya, Japonya, Kazakistan, Lesotho, Madagaskar, Mısır ve Nepal’de doğrudan veya dolaylı seçimlerle belirlenmiş üyelerle beraber devlet başkanı veya kral tarafından atanmış az sayıda üye de ikinci meclislerde yer almaktadır. Bahsedilen ülkelerin bazılarında yürütme organı tarafından atacak üyelerle, ikinci meclislere uzmanlık ve tecrübenin yansıtılması hedeflenmiştir.

Cezayir’de devlet başkanı, üyelerin üçte birini “ulusal çapta tanınan kişiler ile bilimsel, mesleki, ekonomik ve sosyal alanlarda nitelikli uzmanlar” arasından atamaktadır (Any., m.126).

Hindistan’da devlet başkanı, “edebiyat, bilim, sanat ve sosyal hizmetler alanında özel bilgiye ve tecrübeye sahip olan” 12 üyeyi atayabilmektedir (Any., m.80).

İtalya’da cumhurbaşkanı, “bilim, sanat ve edebiyat ile sosyal alanlarda önemli başarılarıyla milleti onurlandıran” beş kişiyi ömür boyu Senato üyesi olarak atayabilmektedir (Any., m.59).

Malezya’da kral tarafından atanan üyelerin, “seçkin bir kamu hizmetinde bulunması, mesleğinde veya ticari, sınai, tarımsal ve kültürel faaliyetlerde veya sosyal hizmetlerde temayüz etmiş

196 Rusya Federasyon Konseyi, “Status and authority”, Erişim:04.05.2022, <http://council.gov.ru/en/structure/council/status/>; ECPRD, 2787 No’lu Bilgi Talebine Rusya Federasyon Konseyinin Cevabı.

olması veya ırksal azınlıkların temsilcisi olması yahut yerli halkın çıkarlarını temsil etme kabiliyetine sahip olması" gerekmektedir (Any., m.45).

Fildişi Sahili'nde devlet başkanı, Senato üyelerinin üçte birini "siyasi, idari, ekonomik, bilimsel, kültürel, sportif, mesleki veya sosyal alanlarda tecrübesi ve başarılarıyla temayüz etmiş" kişiler arasından atamaktadır (Any., m.87).

5.6.4. Tabii (Doğal) Üyeler

Kongo Demokratik Cumhuriyeti (Any., m.104), İtalya (Any., m.59), Paraguay (Any., m.189), Tacikistan (Any., m.49) ve Türkmenistan'da¹⁹⁷ eski devlet başkanları ikinci meclislerin tabii üyesi kabul edilmektedir ve bu kişiler ömür boyu görevde kalmaktadırlar. Ekvator Ginesi'nde ise eski devlet başkanı ile devlet başkanı yardımcısının yanı sıra Temsilciler Meclisi ve Senato eski başkanları da tabii Senato üyesidirler (Any., m.85). Rusya Federasyonunda da eski devlet başkanı, talep ederse Federasyon Konseyi üyesi olarak görev yapabilmektedir.¹⁹⁸

5.7. İkinci Meclislerde Seçim Kotaları

Bazı ülke anayasalarında kadınlar başta olmak üzere engelliler ile ülkedeki yerli halkın ikinci meclislerde temsil edilebilmesi için belirli kotalar belirlenmiştir.

Belçika'da Senato üyelerinin en fazla üçte ikisi aynı cinsiyetten olabilmektedir. Başka bir ifadeyle üyelerin en az 20'sinin kadın veya erkek olması gerekmektedir (Any., m.67).

Burundi Senatosunda sandalyelerin en az %30'u kadınlara, üçü ise Tva etnik topluluğuna ayrılmıştır (Any., m.185).

Kenya Senatosunda 16 sandalye, kadın üyelere ayrılmıştır. Ayrıca biri kadın biri erkek olmak üzere gençleri ve engellileri temsilen ikiye üye görev yapmaktadır (Any., m.98).

197 Parlamentolar Arası Birlik, "Turkmenistan, People's Council", Erişim:17.05.2022, https://data.ipu.org/content/turkmenistan?chamber_id=75762

198 Rusya Federasyon Konseyi, "Status and authority".

Kolombiya’da Senatonun iki üyesi, yerli topluluklara münhasır özel bir seçim çevresinden seçilmektedir. Adayların, kendi topluluklarında geleneksel olarak otorite sahibi veya yerli halk örgütlerinin lideri konumundaki kişiler olması gerekmektedir (Any., m.171). Mısır’da Senatodaki sandalyelerin %10’u kadınlara tahsis edilmiştir.¹⁹⁹

Nepal’de her bir eyaletten seçilen 8 üyenin en az üçü kadın, biri Dalit²⁰⁰, biri engelli veya azınlıklardan olmalıdır. Hükûmetin tavsiyesi üzerine devlet başkanı tarafından atanan üç üyeden biri kadın olmalıdır (Any., m.86).

Pakistan’da her bir eyalet meclisi tarafından seçilen 23 üyenin dördü bilim adamlarına, dördü kadınlara ve biri Müslüman olmayanlara ayrılmıştır (Any., m.59). Ruanda’da Senatodaki sandalyelerin %30’u kadınlara ayrılmıştır.²⁰¹ Zimbabve’de iki Senato üyesi, engellileri temsil etmek üzere seçilmektedir (Any., m.120).

5.8. İkinci Meclislerde Temsil Türleri

Çift meclis sisteminin temel varlık sebebi, iki mecliste farklı siyasi, ekonomik ve sosyal çıkarların temsil edilmesidir. Federal ülkeler başta olmak üzere ülkelerin bir kısmında ikinci meclis üyeleri, eyalet veya bölgeleri temsil etmek üzere seçilmektedir. Bunun yanı sıra ülkedeki mesleki ve sosyal gruplar ile etnik, dilsel veya kültürel toplulukların temsilini amaçlayan ikinci meclis örnekleri de bulunmaktadır.

5.8.1. Bölgesel Temsil

Bölgesel temsille, farklı eyalet veya bölgelerin çıkarlarının ikinci meclislerde temsil edilmesi amaçlanmaktadır. Çift meclisli parlamentoların federal ülkelerin ihtiyaçlarına uygun olduğu genellikle kabul edilen bir görüştür. 1787’deki ABD Anayasa Konvansiyonu’nda küçük eyaletler ile büyük eyaletler arasında

199 Parlamentolar Arası Birlik, "Egypt, Senate", Erişim:17.05.2022, https://data.ipu.org/content/egypt?chamber_id=72931

200 Nepal’de nüfusun yaklaşık beşte birini oluşturan topluluk.

201 Parlamentolar Arası Birlik, "Rwanda, Senate", Erişim:08.07.2022, https://data.ipu.org/content/rwanda?chamber_id=13514

varılan bir "büyük uzlaşma"nın neticesi olarak, nüfusu temsilen halk tarafından seçilen birinci meclisin, nüfusuna bakılmaksızın her eyaletin ikişer üye ile temsil edildiği Senato ile dengelenmesi uygun görülmüştür.²⁰² Federal sistemlerde, egemenlik kaybının bir telafisi olarak federasyonu oluşturan alt birimlerin ulusal düzeyde ikinci meclislerde temsil edilmesi ve böylece karar alma süreçlerine katılmalarının temin edilmesi gerekliliği, federasyonu bir arada tutmaya matuf bir çözüm olarak düşünülen ve geçerliliğini koruyan bir fikirdir.²⁰³ Federal veya bölgesel devletlerde ikinci meclislerin kabaca iki işlevi yerine getirmesi beklenmektedir. Bunların ilki, federal birim veya bölgesel yönetimleri, özerkliklerine yönelik tecavüzlere karşı korumak, diğeri ise federe birim veya özerk bölgelerin çıkarlarının merkezî karar alma süreçlerinde dikkate alınmasını temin etmektir. Federal devletlerde ikinci meclis, özünde merkezin gücünü sınırlandırmayı amaçlamaktadır.²⁰⁴

Bazı ülke anayasalarında ikinci meclislerin eyalet, bölge veya yerel toplulukları temsil ettiğine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Almanya Anayasası'na göre eyaletler, Federal Konsey vasıtasıyla Federasyonun yasama ve idaresine ve Avrupa Birliğine ilişkin işlere iştirak etmektedir (m.50). Fildişi Sahili'nde Senato, bölgesel toplulukların ve yurtdışında yaşayan vatandaşların temsilini sağlamaktadır (Any., m.87). Fransa Senatosu, bölgesel toplulukların temsilini güvence altına almaktadır (Any., m.24). Güney Afrika'da Ulusal Eyaletler Konseyi, eyaletlerin çıkarlarının ulusal hükûmet düzeyinde dikkate alınmasını sağlamak üzere eyaletleri temsil etmektedir (Any., m.42). Kenya'da Senato, eyaletleri temsil etmekte, eyaletlerin ve eyalet hükûmetlerinin çıkarlarını korumaktadır (Any., m.96). İspanya'da Senato, bölgesel temsil meclisidir (Any., m.69). İsviçre'de Eyaletler Konseyi, kantonla-

202 Russell, M., "The Territorial Role of Second Chambers", s. 105,106.

203 Norton, P., "Adding Value? The Role Of Second Chambers?", s.7; Happacher, E., "Extra-legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems", Perspectives on Federalism, C.10, S.2, 2018, s.136, Erişim:08.07.2022, <http://archive.sciendo.com/POF/pof.2018.10.issue-2/pof-2018-0020/pof-2018-0020.pdf>

204 Benz, A., "Shared Rule vs Self-Rule? Bicameralism, Power-Sharing and the 'Joint Decision Trap'", Perspectives on Federalism, 10(2), 2018, s.32, Erişim:08.07.2022, <http://archive.sciendo.com/POF/pof.2018.10.issue-2/pof-2018-0015/pof-2018-0015.pdf>

rı temsil eden 46 üyeden oluşmaktadır (Any., m.150). Belarus (Any., m.91), Kamerun (Any., m.20), Kongo Cumh. (Any., m.133), Madagaskar (Any., m.81) ve Özbekistan (Any., m.77) anayasalarında da ikinci meclislerin bölgeleri temsil ettiği belirtilmektedir.

Bölgesel temsilin amaçlandığı ikinci meclislerin çoğunda eyalet, bölge veya iller nüfuslarına bakılmaksızın eşit temsil edilmektedir. Federal ülkelerde eyaletler genellikle eşit sayıdaki üye ile temsil edilir. Eyaletler ABD (Any., b.1/m.3), Meksika (Any., m.56) ve Rusya'da (Any., m.95) ikiye; Arjantin (Any., m.54) ve Brezilya'da (Any., m.46) üçer; Avustralya'da (Any., m.7) altışar ve Güney Afrika'da (Any., m.60) on üyeli bir delegasyon tarafından temsil edilmektedir.

Bazı federal ülkelerde ise eyaletleri temsilen seçilen üyelerin sayısı eyaletlerin nüfusuyla orantılı olarak belirlenmektedir. Avusturya'da her bir eyalet, nüfuslarıyla orantılı olarak en az 3 ve en çok 12 üye ile temsil edilmektedir (Any., m.34).

İtalya'da; Molise (iki üye) ve Valle d'Aosta (bir üye) bölgeleri hariç, her bir bölge, en az üç üye ile temsil edilmektedir. Sandalyelerin bölgelere göre dağılımı, nüfuslarıyla orantılı şekilde yapılmaktadır (Any., m.57).



Almanya Federal Konseyi (Bundesrat, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/bilder/DE/galerien/gebaeude-innen-en/05-gebaeude-innen.jpg?__blob=poster&v=2)

Almanya’da her bir eyalet, en az üç üye ile temsil edilmektedir. Nüfusu iki milyondan fazla olan eyaletler dört, altı milyondan fazla olan eyaletler beş ve nüfusu yedi milyondan fazla olan eyaletler altı üye ile temsil edilir. Bir eyaletin üyeleri, sadece tek yönde ve blok hâlinde oy kullanılabilmektedir (Any., m.51). Federal Konseyde üyeler, temsil açısından özgür olmayıp eyalet hükûmetlerinde oluşturulan kararlara uygun şekilde oy kullanırlar.²⁰⁵

İspanya’da her il dörder; büyük adalar (Büyük Kanarya, Mallorca ve Tenerife) üçer; küçük adalar (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote ve La Palma) birer; Ceuta ve Melilla şehirleri ikişer senatörle temsil edilir. Ayrıca özerk yönetimlere sahip toplulukların yasama meclisleri tarafından bir senatör ve her bir milyon kişi için ilave bir senatör atanır (Any., m.69).

Tablo 12. İkinci Meclislerde Eyalet/Bölge/İllerin Temsili

Temsil Şekli	Ülke Örnekleri
Eyalet, bölge veya illerin eşit temsili	ABD (Any., b.1/m.3), Arjantin (Any., m.54), Avustralya (Any., m.7), Bolivya (Any., m.148), Brezilya (Any., m.46), Cezayir (Any., m.126), G. Afrika (Any., m.60), Haiti (Any., m.94-1), İspanya (Any., m.69), İsviçre (Any., m.150), Kamerun (Any., m.20), Kanada (Any., m.22), Kazakistan (Any., m.50), Madagaskar (Any., m.81), Malezya (Any., m.45), Meksika (Any., m.56), Nepal (Any., m.86), Nijerya (Any., m.48), Pakistan (Any., m.59), Rusya (Any., m.95)
Eyalet, bölge veya illerin nüfuslarıyla orantılı temsili	Avusturya (Any., m.34), Etiyopya (Any., m.61), Almanya (Any., m.51), İtalya (Any., m.57), Fas (Any., m.63)

5.8.2. Mesleki Temsil

Bazı ülkelerde ikinci mecliste belli sayıda sandalye; toplumdaki ekonomik, mesleki ve sosyal grupların temsilcilerine ayrılmaktadır. “Fonksiyonel temsil” olarak da adlandırılan bu temsil şekline beklenen fayda; yasama organının ekonomik çıkarlar,

205 Almanya Federal Konseyi, “Remit and status”.

sosyal görev, uzmanlık ve deneyim bakımından toplumun tamamını temsil etmesidir.²⁰⁶ Başka bir ifadeyle, temsilde çeşitliliği sağlamayı amaçlayan bu tür ikinci meclisler, belirli azınlıkların veya sosyal, ekonomik ve kültürel grupların çıkarlarının kurumsal düzeyde temsil edilmesine imkân verir.²⁰⁷

Slovenya ve İrlanda, ikinci meclislerin mesleki temsil esasına göre tasarlandığı örneklerdir. Fas'ta da ikinci meclis üyelerinin beşte ikisi, meslek gruplarının temsilcilerinden oluşmaktadır (Any., m.63).

Slovenya Anayasası, Ulusal Konseyi; sosyal, ekonomik, mesleki ve yerel çıkarların temsil edildiği bir organ olarak tarif etmektedir (m.96). Ulusal Konseydeki üyeliklerin mesleki dağılımı ve bu üyelerin seçilme yöntemi şu şekildedir:

Tablo 13. Slovenya Ulusal Konseyinde Üye Seçimi²⁰⁸

Meslek Grubu	Üye Sayısı	Seçici Gruplar
İşveren	4 üye	Sanayi ve ticaret odaları ve işveren birlikleri
İşçiler	4 üye	Sendikalar
Çiftçi, zanaatkâr ve esnaf	4 üye	Çiftçi örgütleri (2 üye), esnaf ve zanaatkâr örgütleri (1 üye), serbest meslek örgütleri (1 üye)
Ticaret dışı sektör	6 üye	Üniversiteler ve kolejler (1 üye), öğretmen örgütleri (1 üye), araştırma örgütleri (1 üye), kültür ve spor örgütleri (1 üye), tıbbi meslek örgütleri (1 üye), sosyal bakım örgütleri (1 üye)
Yerel meclisler	22 üye	Belediye meclis üyeleri

İrlanda Senatosu, mesleki çıkarların temsilini öngören ve bünyesinde üniversite mezunlarının temsilcilerini de içeren farklı bir üye kompozisyonuna sahiptir. Senato, 11'i atamayla ve 49'u dolaylı seçimlerle belirlenen 60 üyeden oluşmaktadır. Anayasa'ya göre (m.18);

206 Bulmer, E., "Bicameralism", s.16.

207 Bulmer, E., "Bicameralism", s.10.

208 Slovenya Ulusal Konseyi, "Election method", Erişim:08.04.2022, <https://www.ds-rs.si/en/node/6291>

- 11 üye, başbakan tarafından atanmaktadır.
- 3 üye, İrlanda Ulusal Üniversitesi ve 3 üye Dublin Üniversitesi (mezunları) tarafından seçilmektedir.
- 43 üye, beş ayrı mesleki aday kurulu (*vocational panel*) içerisinde seçilmektedir.



İrlanda Senatosu (Oireachtas, <https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/role-of-the-oireachtas/seanad-eireann/>)

Senato seçimleri, Temsilciler Meclisinin feshinden sonraki 90 gün içinde yapılır. Senato seçimlerinden önce Anayasa'da bahsedilen mesleki konularda "bilgi ve tecrübe sahibi" kişilerden oluşan beş "mesleki aday kurulu" oluşturulur. Bu mesleki aday kurulları, aday göstermeye yetkili kayıtlı meslek örgütleri ile yeni seçilen Temsilciler Meclisi üyeleri tarafından gösterilen belli sayıdaki adaydan oluşmaktadır. Mesleki menfaatleri temsil eden mesleki aday kurulları ve seçilecek üye sayısı şu şekildedir:

- Kültür ve eğitim kurulu - 5 üye
- Tarım kurulu - 11 üye
- İşçi kurulu - 11 üye
- Sanayi ve ticaret kurulu - 9 üye
- İdare kurulu - 7 üye

Senato üyeleri; görevi sona eren senatörler, yeni seçilen Temsilciler Meclis üyeleri ve yerel meclis üyelerinden oluşan

yaklaşık 1.100 kişilik bir seçiciler kurulu tarafından ve aday kurulları içerisinde seçilmektedirler.²⁰⁹

Belize’de, başbakan ve muhalefet liderinin tavsiye ettiği adayların dışında Belize Kiliseler Konseyi ve Evanjelik Kiliseler Birliği, Belize Ticaret ve Sanayi Odası ve Belize İş Bürosu, Ulusal Sendika Kongresi ve Sivil Toplum Yönetim Kurulunun tavsiyesi üzerine birer üye genel vali tarafından atanmaktadır (Any., m.61).

5.8.3. Toplulukların Temsili

Bazı ikinci meclislerde dilsel, etnik, kültürel ve dinsel toplulukların temsili öngörülmüştür. Bu tür bir meclis kompozisyonu ile kamu gücünün, toplumu oluşturan farklı topluluklar arasında dağıtılması amaçlanmaktadır. Bu tür bir yapı, etnik gruplar arası çatışmaları izleyen barış anlaşmasının bir parçası olarak veya derin kültürel ve dilsel ayrılıkların bulunduğu ülkelerin dağılmasını önlemek için gerekli görülmekle beraber bölünmeleri kalıcı hâle getirme potansiyeli de taşımaktadır.²¹⁰

Belçika ve Bosna Hersek, ülkedeki etnik, kültürel ve dinsel çeşitliliğin ikinci meclislere yansıdığı ve meclisin işleyişini etkilediği ülke örnekleridir.

Belçika, üç topluluk²¹¹ ve üç bölgeden²¹² oluşan federal bir devlettir (Any., m.1-3). Ülke ayrıca dört dil bölgesine²¹³ bölünmüştür (Any., m.4). Belçika’da 60 üyeli Senatonun 50 üyesi bölgesel veya dilsel topluluk parlamentoları tarafından, 10 üyesi diğer senatörler tarafından atanmaktadır (Any., m.67).

Belçika Anayasası’na göre Senato üyeleri, Almanca Konuşan Topluluk Parlamentosu tarafından atanan bir üye hariç, Hollandaca Dil Grubu ve Fransız Dil grubu olmak üzere ikiye bölünmektedir. Buna göre Hollandaca dil grubunda 35, Fransız dil

209 İrlanda Parlamentosu, “The Seanad Éireann Electoral Process”, Erişim:08.04.2022, s.1, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-02-26_l-rs-infographic-seanad-eireann-electoral-process_en.pdf

210 Bulmer, E., “Bicameralism”, s.16.

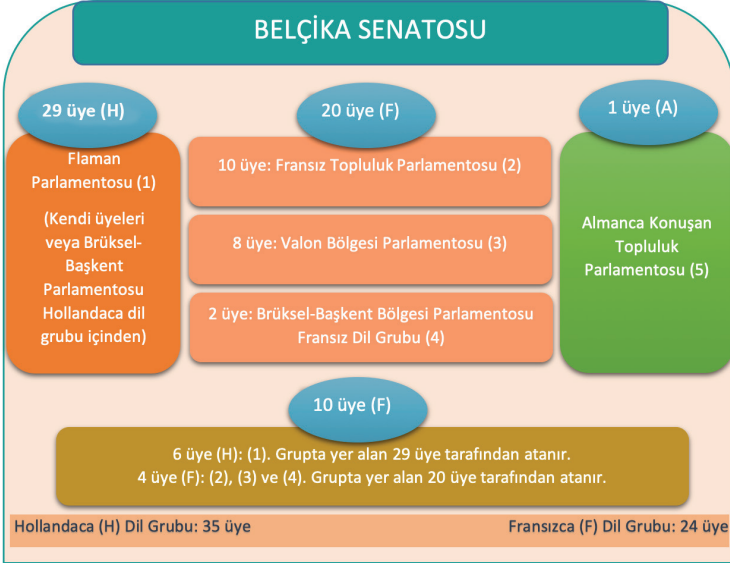
211 Flaman Topluluğu, Fransız Topluluğu ve Almanca Konuşan Topluluk.

212 Flaman Bölgesi, Valon Bölgesi ve Başkent-Brüksel Bölgesi.

213 Hollandaca dil bölgesi, Fransız dil bölgesi, Alman dil bölgesi, iki dilli Brüksel-Başkent bölgesi

grubunda 24 üye bulunmaktadır (m.43/2). Anayasa'da belirtilen kimi durumlarda her bir dil grubunun görüşülmekte olan kanun önerisini veya kararı belirli çoğunlukla onaylaması gerekmektedir (Any., m.4/3, 56, 78).

Şekil 2. Belçika Senatosu Üye Dağılımı



Boşnak, Hırvat ve Sırp olmak üzere üç kurucu halkın bulunduğu (Any., Başlangıç) Bosna Hersek Cumhuriyeti; biri Bosna Hersek Federasyonu, diğeri Sırp Cumhuriyeti olmak üzere iki entiteden (Any., m.3) ve ayrı bir yönetimi bulunan Brčko Bölgesi'nden (Any., m.6/4) oluşmaktadır. Parlamentonun üst kanadını oluşturan Halklar Meclisinde, üç etnik grup arasında eşit olarak dağıtılan 15 üye bulunmaktadır. 5'i Hırvat ve 5'i Boşnak olmak üzere 10 üye Bosna Hersek Federasyonu Halk Meclisinin sırasıyla Hırvat ve Boşnak temsilcileri tarafından, diğer 5 üye Sırp Cumhuriyeti Ulusal Meclisi tarafından seçilmektedir. Halklar Meclisinde toplantı yeter sayısı, her bir etnik gruptan en az üçer üyenin hazır bulunması kaydıyla dokuzdur (Any., m.4/1). Halklar Meclisi başkanlığını, seçilecek bir Sırp, bir Boşnak ve bir Hırvat üye dönüşümlü yapmaktadır. Halklar Meclisinde karar yeter sa-

yısı, hazır bulunan ve oy kullanan üyelerin çoğunluğudur. Ancak bu çoğunluk, kural olarak, her bir entiteden gelen üyelerin üçte birinin onayını içermelidir. Ayrıca Anayasa'da belirtilen bazı kararlar, belirli sayıdaki Boşnak, Sırp veya Hırvat üyenin onayını da içermesi gereken çoğunluk tarafından alınabilmektedir (m.4/3).

5.9. İkinci Meclis Başkanları

İkinci meclis başkanları, yazılı bir anayasası olmayan Birleşik Krallık²¹⁴ dâhil kahir ekseriyetle (56 ülke), ikinci meclis üyeleri tarafından ve üyeler arasından seçilmektedir.²¹⁵

Sayıları az da olsa bazı ülkelerde ikinci meclis başkanlarının farklı yöntemlerle belirlendiği görülmektedir. Örneğin ABD (Any., b.1/m.3), Arjantin (Any., m.57), Hindistan (Any., m.64) ve Uruguay'da (Any., m.94) devlet başkan yardımcıları aynı zamanda ikinci meclis başkanlığını da üstlenmektedirler. Üyelerinin tamamının kral tarafından atandığı Bahreyn (Any., m.54), Umman (Any., m.58bis) ve Ürdün'de (Any., m.36) ikinci meclis başkanları da kral tarafından atanmaktadır. Kanada Anayasası, Senato başkanının genel vali tarafından atanacağını belirtse de (m.34) genel vali bu yetkisini başbakanın tavsiyesi doğrultusunda kullanmaktadır.²¹⁶

Federal yönetime sahip Almanya, Avusturya ve Bosna Hersek'te ikinci meclis başkanı, federe birimlerin her birinin meclisin yönetimine eşit şekilde katılımını sağlayan bir yöntemle belirlenmektedir. Almanya'da Federal Konsey başkanlığı, nüfusu en kalabalık eyaletin hükûmet başkanından başlamak üzere eyaletler arasında dönüşümlü olarak icra edilmektedir. Her yıl 1 Kasım'da yeni bir başkan görevi devralmaktadır.²¹⁷ Avustur-

214 Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Lord Speaker's role", Erişim:06.05.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/lord-speaker/the-role-of-lord-speaker/>

215 Parlamentolar Arası Birlik, "Mode of designation of the Speaker", Erişim:10.06.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_speaker_designation_mode&structure=any__upper_chamber#pie

216 Kanada Senatosu, "The Speaker of the Senate", s.3, Erişim:06.06.2022, https://sencanada.ca/media/360622/com_bro_thespeaker_2017-10-04_e_final_web.pdf

217 Almanya Federal Konseyi, "The President and Presidium", Erişim:05.05.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/president-en/president-en-inhalt.html>

ya'da eyaletler, alfabetik sıraya göre, her altı ayda bir dönüşümlü olarak Federal Konsey başkanlığı yapmaktadır. Eyaletlerin üye listesindeki ilk delege başkanlık görevini üstlenmektedir.²¹⁸ Bosna Hersek'te de her bir meclis; bir Sırp, bir Boşnak ve bir Hırvat üyeyi başkan ve başkanvekili olarak seçmektedir. Bu üç üye başkanlık görevini dönüşümlü olarak yapmaktadır (Any., m.4/3).

Kenya'da Senato başkanı, Senato üyesi olmayan ancak parlamento üyeliğine seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından seçilmektedir (Any., m.106). Belize²¹⁹ (Any., m.61, 66), Esvatini (Any., m.100), Lesotho (Any., m.61) ve Zimbabve'de (Any., m.122) Senato başkanları, Senato üyeleri arasından seçilebileceği gibi Senato üyesi olmayan kişiler arasından da seçilebilmektedir. Bahsi geçen ülkelerde başkan vekilinin Senato üyeleri arasından seçilmesi gerekmektedir.

Bazı ülkelerde ikinci meclis başkanlarının anayasada yazılı hâllerde devlet başkanına vekâlet ettikleri görülmektedir. Almanya (Any., m.57), Bolivya (Any., m.169), Ekvator Ginesi (Any., m.87), Filipinler (Any., m.7/8), Kamboçya (Any., m.12), Kamerun (Any., m.6), Kongo Cumh. (Any., m.78), Kazakistan (Any., m.48), İtalya (Any., m.86), Paraguay (Any., m.234) ve Şili'de (Any., m.29) ikinci meclis başkanları; devlet başkanı veya varsa başkan yardımcısının ölümü, istifası veya görevini yapamayacak durumda olması hâlinde yeni devlet başkanı seçilinceye kadar devlet başkanlığı görevini üstlenmektedirler.

5.10. İkinci Meclis Üyeleri

Çift meclisli parlamentoların tamamında ikinci meclis üyeleri, birinci meclis üyeleri gibi yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığına sahiptirler. Almanya Anayasası, sadece Federal Meclis (birinci meclis) üyelerinin sahip olduğu yasama bağıışıklığına dair hükümler içermektedir (m.46). Federal Konsey üyeleri,

218 Avusturya Parlamentosu, "The Presidents and the President's Conference", Erişim:10.05.2022, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/BR/PRA-ESBR/index.shtml>

219 Belize Ulusal Meclisi, "Senate", Erişim:17.07.2022, <https://www.nationalassembly.gov.bz/senate/>

Konsey üyeliğinden kaynaklanan bir bağıışıklığa sahip değildir. Konsey üyeleri, çoğunlukla aynı zamanda eyalet meclis üyesi olduklarından bu görevlerinden kaynaklanan bağıışıklıktan yararlanmaktadırlar. Bu üyelerin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına dair kararlar da eyalet meclislerinde alınmaktadır.²²⁰ Avusturya'da da ikinci meclis üyeleri, kendilerini görevlendiren eyalet meclisi üyelerinin sahip olduğı bağıışıklıktan yararlanmaktadırlar (Any., m.58).

Çift meclisli parlamentolara sahip ülke anayasalarının çoğunda parlamento üyelerine ödenecek ücret/maaşlara ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceğine dair hükümler yer almaktadır.²²¹

Belçika Anayasası'na göre Senato üyelerine maaş ödenmemektedir. Ancak giderleri için tazminat alma hakkına sahiptirler. Senato üyeleri tarafından atanan on üyenin tazminatları Senato tarafından ödenirken diğer Senato üyesine ödenecek tazminat, kendilerini atayan bölgesel veya topluluk parlamentoları tarafından belirlenmekte ve ödenmektedir. Senato üyeleri ülke sınırları içinde, kamu kurumları tarafından işletilen veya izin verilen tüm ulaşım vasıtalarıyla ücretsiz seyahat etme hakkına sahiptirler (m.71).

Slovenya Anayasası'nda sadece Ulusal Meclis (birinci meclis) üyelerinin maaş ve ödemelerinin kanunla belirleneceğine dair hüküm bulunmaktadır (m.95). İlgili Kanun'a göre birinci meclis üyelerine maaş derecelerine uygun şekilde aylık maaş ödenmekteyken Ulusal Konsey (ikinci meclis) üyeleri maaş almamaktadırlar.²²²

220 ECPRD, "Criteria and procedures for lifting of parliamentary immunity in criminal cases" Bilgi Talebine Almanya Federal Konseyinin Cevabı, Talep No: 3404, 10 Mayıs 2017, Erişim:18.05.2022 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/requestdetails/272710>

221 Bu ülkelerden bazıları şunlardır: ABD (b.1/m.6), Arjantin (Any., m.74), Bahreyn (Any., m.96), Bolivya (Any., m.158), Fildişi Sahili (Any., m.90), Filipinler (Any., m.6/10), Fransa (Any., m.25), Hindistan (Any., m.106), Hollanda (Any., m.63), İrlanda (Any., m.15), Kamerun (Any., m.14), Kolombiya (Any., m.150), Malezya (Any., m.64), Nepal (Any., m.108), Pakistan (Any., m.250), Romanya (Any., m.73), Şili (Any., m.62).

222 Ulusal Konsey üyeleri, düzenli olarak maaş almasalar da aylık sabit ödeme ile parlamento çalışmalarına katılımlarından dolayı değişen miktarlarda ödenekten yararlanmaktadırlar. ECPRD, "Questionnaire on the material situation of depu-

Almanya’da Federal Konsey (ikinci meclis) üyeleri, Konsey üyeliğinden dolayı maaş/ücret almamaktadırlar. Ancak bu üyelere eyalet hükûmetlerindeki görevlerinden dolayı maaş ödenmektedir. Üyelerin seyahat giderleri karşılanmakta ve Konsey toplantılarına katılmaları hâlinde kendilerine günlük belli bir meblağ ödeme yapılmaktadır.²²³

Avusturya’da ikinci meclis üyelerine, birinci meclis üyelerine ödenen aylık maaşın yarısı kadar bir maaş ödenmektedir.²²⁴ Birinci meclis üyelerinden farklı olarak danışmanlarının istihdamı için bir ödeme yapılmamaktadır.²²⁵

Birleşik Krallık’ta bazı makam sahipleri (Lordlar Kamarası başkanı ile komisyon başkanları) hariç Lordlar Kamarası üyelerinin çoğu, parlamentodaki görevlerinden dolayı maaş almamaktadır. Ancak görevlerini ifa ederken yaptıkları seyahatlerin masrafları için belirli sınırlar dâhilinde ödenek alma hakkına sahiptirler. Maaş almayan üyeler ise meclis çalışmalarına katılmalarından dolayı sabit bir ödenek talep edebilmektedirler.²²⁶

ties/ situation matérielle des députés” Bilgi Talebine Slovenya Ulusal Konsey ve Ulusal Meclis Cevabı, Talep No:3358, 13 Mart 2017, Erişim:10.05.2022 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/2681013358>

223 ECPRD, 3358 No’lu Bilgi Talebine Almanya Federal Konseyinin Cevabı.

224 ECPRD, 3358 No’lu Bilgi Talebine Avusturya Federal Konseyinin Cevabı.

225 Avusturya Parlamentosu, “The Members of the Federal Council”, Erişim:13.05.2022, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/BR/MBR/index.shtml>

226 Birleşik Krallık Parlamentosu, “Members of the Lords: allowances”, Erişim:13.05.2022, <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-allowances/>

İKİNCİ MECLİSLERİN GÖREV VE YETKİLERİ

Çift meclisli parlamentolarda, birkaç istisna dışında ikinci meclislerin tamamı kanun yapım sürecine katılmaktadır. Ancak özellikle bütçe ile mali konuları düzenleyen kanun önerilerinin kabulünde olduğu gibi ikinci meclislerin çoğu, kanun yapım sürecinde birinci meclislere kıyasla daha zayıf yetkilere sahiptir. Buna karşılık ikinci meclisler, anayasa değişikliklerinde ve devlet başkanlarının suçlandırma mekanizmasıyla görevden alınmasında belirleyici bir aktör konumundadır. İkinci meclisler ayrıca üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında onay veya karar makamı olarak önemli rol üstlenmektedir. Bu bölümde anayasal düzenlemelerden hareketle ikinci meclislerin görev ve yetkileri incelenmektedir.

6.1. Kanun Yapım Süreci²²⁷

6.1.1. Kanun Önerisinde Bulunma

Birkaç istisna dışında çift meclisli parlamentoların neredeyse tamamında ikinci meclis üyeleri kanun önerisinde bulunabilmektedir.²²⁸ Birleşik Krallık'ta²²⁹ ve anayasalarında açıkça belirtilme-

227 Bu bölümde, ikinci meclislerin sadece olağan kanun yapım sürecindeki görev ve yetkileri incelenmektedir. Çalışma, bazı ülkelerde "organik kanun" adı verilen ve olağan kanunlardan farklı usul ve esaslara tabi kanunları kapsamamaktadır.

228 Bu ülkelerden bazıları şunlardır: Arjantin (Any., m.77), Bahamalar (Any., m.49), Bahreyn (Any., m.92), Barbados (Any., m.54), Bolivya (Any., m.162), Brezilya (Any., m.61), Cezayir (Any., m.147), Dominik Cumh. (Any., m.96), Ekvator Ginesi (Any., m.68), Fas (Any., m.78), Fildişi Sahili (Any., m.74), Fransa (Any., m.39), Güney Afrika (Any., m.73), İsviçre (Any., m.160), İsviçre (Any., m.160), İtalya (Any., m.71), Jamaika (Any., m.55), Kamboçya (Any., m.91), Kamerun (Any., m.25), Kazakistan (Any., m.61), Kenya (Any., m.109), Kolombiya (Any., m.154), Madagaskar (Any., m.86), Meksika (Any., m.71), Romanya (Any., m.74), Şili (Any., m.65), Tacikistan (Any., m.58).

229 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Making laws: House of Lords stages", Erişim:15.04.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/making-laws/>

mekle birlikte ABD²³⁰, Avustralya²³¹, Hindistan²³², İrlanda²³³ ve Japonya'da²³⁴ ikinci meclis üyelerinin kanun önerisinde bulunma hakları vardır. Ürdün'de en az 10 Senato üyesi kanun önerisinde bulunabilmektedir (Any., m.95).

Bazı ülkelerde ikinci meclis üyelerinin kanun önerisinde bulunma yetkisi, konu yönünden sınırlandırılmıştır. Belçika Anayasası'nın 75'inci maddesinde her iki meclisin kanun önerisinde bulunma yetkisine sahip olduğu ancak Senatonun bu yetkisini sadece Anayasa'nın 77'nci maddesinde düzenlenen konular²³⁵ söz konusu olduğunda kullanabileceği belirtilmektedir. Ruan-da'da Senato, Senatonun işleyişine ilişkin kanun önerileri dışında kanun önerisinde bulunamamaktadır (Any., m.88). Namibya Anayasası'na göre, Ulusal Meclis (birinci meclis) üyeleri kanun önerisinde bulunabilirken (m.60) Ulusal Konsey sadece bölgesel konularla ilgili kanun önerilerinin verilmesini ve görüşülmesini Ulusal Meclise tavsiye edebilmektedir (m.74). Slovenya Anayasası; kanun önerilerinin hükûmet veya Ulusal Meclis (birinci meclis) üyesi tarafından verilebileceğini (m.88), Ulusal Konseyin ise "kanunların yapılmasını Ulusal Meclise önerebilme" yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir (m.97).

Bazı ülke anayasalarında kanun önerisinde bulunabilecekler arasında ikinci meclisin adı zikredilmektedir. Almanya Anayasası'na göre kanun önerileri; Federal Meclis (birinci meclis) üyeleri, Federal Konsey (ikinci meclis) ve hükûmet tarafından Federal Meclise sunulmaktadır (Any., m.76). Federal Konseyin kanun önerisinde bulunabilmesi için bir veya birden fazla eya-

230 Heitshusen, V., "Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2020, s.3, Erişim:22.06.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42843>

231 Avustralya Parlamentosu, "No. 8-The Senate and Legislation", Erişim:17.06.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief08

232 Hindistan Parlamentosu, "Passage of Legislative Proposals in Parliament", Erişim:18.06.2022, <http://loksabhapn.nic.in/Legislation/Legislation.aspx>

233 İrlanda Parlamentosu, "How laws are made", Erişim:14.04.2022, <https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/how-laws-are-made/>

234 Japonya Parlamentosu, "Legislative Procedure", Erişim:19.04.2022, <https://www.sangiin.go.jp/eng/guide/legi/index.htm>

235 Anayasa'nın 77'nci maddesi, her iki meclisin eşit yetkilere sahip olduğu hususları düzenlemektedir.

letin önergesi üzerine mutlak çoğunlukla bir karar alması gerekmektedir.²³⁶ Avusturya'da Federal Konsey (ikinci meclis) veya üyelerinin üçte biri kanun önerisinde bulunabilmektedir (Any., m.41). Çekya'da Temsilciler Meclisine kanun önerisinde bulunabilecekler arasında "Senato" da sayılmaktadır (Any., m.41). Senatoda bir üyenin veya üyelerin verdiği kanun önerisi, Senato genel kurulunda onaylandıktan sonra Temsilciler Meclisine gönderilebilmektedir.²³⁷ İspanya Anayasası'na göre kanun önerisinde bulunma yetkisi; hükûmet, Temsilciler Meclisi ve Senatoya aittir (m.87). Senato İçtüzüğüne²³⁸ göre, bir parlamento grubu veya en az 25 senatör tarafından verilebilen kanun önerisi, Senato genel kurulunda onaylandıktan sonra Temsilciler Meclisine gönderilmektedir (m.108). Polonya'da "Senato", kanun önerisinde bulunma yetkisine sahiptir (Any., m.118). Senato komisyonu veya en az 10 Senato üyesi tarafından verilen önerge, Senato tarafından bir karar ile onaylandıktan sonra kanun önerisi olarak *Sejm*'e sunulmaktadır.²³⁹

Hollanda (Any., m.82), Lesotho²⁴⁰ (Any., m.78), Özbekistan (Any., m.83) ve Tayland'da (Any., m.133) ikinci meclis üyeleri, kanun önerisinde bulunamamaktadır.

6.1.2. Kanun Önerilerinin Verileceği Meclislerin Belirlenmesi

Çift meclisli parlamentoların çoğunda kanun önerileri, kural olarak, her iki meclise de verilebilmekteyse de genel bütçe dâhil mali konuları düzenleyen kanun önerilerinin sadece birinci meclislere verilmesi yaygın bir kuraldır.²⁴¹

236 Almanya Federal Konseyi, "The legislative procedure", Erişim:16.06.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/verfahren-en/verfahren-en-node.html>

237 Çekya Senatosu, "Documents and Legislation", Erişim:15.06.2022, https://www.senat.cz/dokumenty/index-eng.php?ke_dni=19.4.2021&O=13

238 İspanya Senatosu, "Standing orders of the Senate", Erişim:16.06.2022, <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentoootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html#a104>

239 ECPD, 4267 No'lu Bilgi Talebine Polonya Senatosunun Cevabı.

240 Lesotho Krallığı, "The Senate", Erişim:15.06.2022, <https://www.gov.ls/arms-of-state/>

241 Bu konu "Bütçe ve Mali Kanun Önerilerinin Kabulü" başlığı altında detaylı bir şekilde incelenmektedir.

Kanun önerilerinin tamamının veya bir kısmının sadece birinci meclislere verilmesini öngören ülke örnekleri de vardır. Almanya Anayasası'na göre, tüm kanun önerileri Federal Meclise sunulmaktadır²⁴² (m.76). Avusturya (Any., m.41), Çekya (Any., m.41), Kazakistan (Any., m.61), Lesotho (Any., m.78), Polonya²⁴³ (Any., m.118), Rusya (Any., m.104), Özbekistan (Any., m.83) ve Tacikistan'da (Any., m.59) tüm kanun önerilerinin birinci meclise verilmesi gerekmektedir. Bolivya'da, kural olarak, parlamento üyeleri kanun önerilerini kendi meclislerine sunarken kanun önerisinde bulunmaya yetkili kılınmış diğer tüm kişi ve kurumlar önerilerini birinci meclise sunmak zorundadır (Any., m.163). Güney Afrika'da, Ulusal Meclis (birinci meclis) üyeleri, meclis komisyonları, bakanlar ile bakan yardımcılar, kanun önerilerini Ulusal Meclise sunarlar. Eyaletler Konseyine ise sadece Konsey üyeleri veya Konseydeki komisyonlar kanun önerisinde bulunabilmektedir (Any., m.73). İspanya'da ise yürütmeye ait kanun önerilerinin birinci meclise sunulması gerekmektedir²⁴⁴ (Any., m.88).

Kanun önerilerinin, genel kural olarak, her iki meclise de verilebildiği ülkelerin bazılarında özellikle bölgesel/yerel meselelerle ilgili kanun önerilerinin ikinci meclislere verilmesi gerekmektedir. Bolivya'da yerinden yönetim, özerk birimler ve toprak siciline ilişkin kanun önerileri (Any., m.163); Fransa (Any., m.39), Fildişi Sahili (Any., m.110) ve Gabon'da (Any., m.54) bölgesel/yerel toplulukları ilgilendiren kanun önerileri; Kolombiya'da uluslararası ilişkileri ilgilendiren kanun önerileri (Any., m.154) ve Şili'de genel ve özel afa ilgili kanun önerileri (Any., m.65) öncelikle ikinci meclislere sunulmaktadır.

Bazı ülkelerde kanun önerilerinin kural olarak birinci meclislere verilmesi öngörülmüşse de anayasada belirtilen hususları düzenleyen kanun önerilerinin ikinci meclise sunulması zorunludur

242 Federal Konseyden çıkan bir öneri, Federal Meclise sunulmadan önce, hükûmete gönderilerek belli bir süre içinde görüş alınır. Aynı şekilde, hükûmet, bir kanun önerisini Federal Meclise sunmadan önce, Federal Konseye göndererek görüş almak zorundadır (Any., m.76).

243 ECPRD, 4267 No'lu Bilgi Talebine Polonya Senatosunun Cevabı.

244 İspanya Temsilciler Meclisi, "Functions", Erişim:19.06.2022, <https://www.congreso.es/en/cem/func>

veya tercihe bağlıdır. Cezayir’de bölgesel örgütlenme, bölgesel planlama ve sınır konularını düzenleyen kanun önerileri sadece Senato’ya verilebilirken diğer tüm kanun önerileri Ulusal Meclise sunulmaktadır (Any., m.148). Fas Anayasası’na göre, kanun önerileri önce Temsilciler Meclisine sunulmaktadır. Ancak yerel toplulukları, bölgesel kalkınmayı ve sosyal işleri düzenleyen kanun önerilerinin önce ikinci meclise sunulması gerekmektedir (m.78). Güney Afrika’da her türlü kanun önerileri Ulusal Meclise verilebilmekteyken eyaletleri ilgilendiren kanun önerileri Ulusal Meclise veya Eyaletler Konseyine sunulabilmektedir²⁴⁵ (Any., m.73). Kenya’da her türlü kanun önerisi Ulusal Meclise verilebilirken yerel hükûmetleri ilgilendiren kanun önerileri ise Ulusal Meclise veya Senato’ya sunulabilmektedir (Any., m.109).

Romanya’da uluslararası antlaşmaların onaylanmasına ve bunların uygulanmasına dair kanun önerileri ile Anayasa’da sayılı organik kanunlara ilişkin kanun önerileri önce Temsilciler Meclisine, diğer tüm kanun önerileri ise görüşülmek ve kabul edilmek üzere önce Senato’ya sunulmaktadır (Any., m.75).

6.1.3. Kanun Önerilerinin Meclislerce Görüşülmesi ve Kabulü

İkinci meclislerin kanun yapım sürecinin dışında tutulduğu birkaç örnek dışında, çift meclisli parlamentolarda kanun önerileri, her iki meclis tarafından görüşülüp onaylandıktan sonra yayımlanmak üzere devlet başkanına/cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Başka bir ifadeyle, çift meclisli parlamentoların çoğunda, bir kanun önerisinin kabul edilebilmesi için genel kural olarak, her iki meclisin de onayı gerekmektedir. Ancak bu durum, her iki meclisin, kanun yapım sürecinin her aşamasında denk/eşit yetkilere sahip olduğu anlamına gelmemektedir.

Bazı ülkelerde ikinci meclislerin, anayasada belirtilen bazı konularla ilgili kanun önerilerinin görüşülmesi ve kabul edilmesinde hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumda, kanun önerileri sadece birinci meclis tarafından görüşülmekte ve kabul edilmektedir. Bu tür kanun önerilerinin başında bütçe kanunları

245 Güney Afrika Parlamentosu, “What Parliament Does”, Erişim:19.06.2022, <https://www.parliament.gov.za/what-parliament-does#legislation>

gelmektedir.²⁴⁶ Avusturya Anayasası'na göre belirli konularla²⁴⁷ ilgili kanun önerilerinin görüşülmesi ve kabul edilmesinde Federal Konseyin hiçbir yetkisi bulunmamaktadır (m.42). Belçika'da Anayasa'nın 77'nci ve 78'inci maddelerinde belirtilen konuların dışındaki tüm konularda yasama yetkisi sadece Temsilciler Meclisine aittir (Any., m.74). Kenya Anayasası'na göre Senato, bölgeleri ilgilendiren kanun önerilerini görüşerek ve onaylayarak kanun yapım sürecine katılmaktadır (m.96, 110). Bölgeleri ilgilendirmeyen kanun önerileri sadece Ulusal Mecliste görüşülerek kabul edilmektedir (m.109). Slovenya'da kanun önerileri sadece Ulusal Meclis (birinci meclis) tarafından görüşülüp kabul edilmektedir (Any., m.89). Ulusal Konseyin (ikinci meclis) kanun yapım sürecinde doğrudan kullanabildiği bir yetkisi yoktur.²⁴⁸ Ulusal Konseyin sahip olduğu tek yetki, Ulusal Mecliste kabul edilen kanun önerilerinin cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasından önce tekrar görüşülmesini talep etmektir (Any., m.97). Tacikistan Anayasası'na göre de devlet bütçesi ile genel af ilanına ilişkin kanunlar sadece birinci mecliste görüşülüp kabul edilmektedir (m.60).

Yukarıda bahsedilen istisnalar dışında ikinci meclislerin tamamı, şu veya bu şekilde kanun yapım sürecine dâhil olmaktadır. Başta ABD olmak üzere başkanlık sistemine sahip bazı Güney Amerika ülkelerinde ve parlamenter sisteme sahip Avustralya, Kanada, İtalya, İsviçre ve Hollanda'da ikinci meclisler, mutlak veto yetkisine sahiptir. Başka bir ifadeyle, bir önerinin kanunlaşması için ikinci meclisin onayı zorunludur.²⁴⁹ Nijerya'da da, meclislerden birinde kabul edilen öneri, diğer meclis tarafından aynen kabul edilmezse kanunlaşmamaktadır (Any., m.58).

Bazı ülkelerde ise ikinci meclisler, kimi kanun önerileri söz konusu olduğunda mutlak, bazı kanun önerilerinde ise geciktirici veto yetkisine sahiptir. Örneğin Almanya'da Federal Konseyin

246 Bu konu "Bütçe ve Mali Kanun Önerilerinin Kabulü" başlığı altında detaylı bir şekilde incelenmektedir.

247 Bu konular şunlardır: Ulusal Meclisin içtüzüğü, Ulusal Meclisin feshi, federal bütçe, federal mülklerin kullanımı, federal bir borcun üstlenilmesi ve dönüştürülmesi ve kesin hesap (Any., m.42/5).

248 ECPRD, 4267 No'lu Bilgi Talebine Slovenya Ulusal Konseyinin Cevabı.

249 Drexhage, B., Bicameral Legislatures: An International Comparison, s.22-23.

onayını gerektiren kanun önerileri (*consent bill*) söz konusu olduğunda, Federal Konseyin vetosu mutlaktır. Federal Konseyin onaylamadığı öneri kanunlaşmamaktadır. Bu tür kanun önerileri; anayasa değişiklikleri (Any., m.79), eyaletlerin maliyesi (Any., m.104a/4, 105/3) ve eyaletlerin idaresi (Any., m.84) ile ilgilidir. Bu kategorinin dışındaki tüm öneriler, itiraza tabi kanun önerileri (*objection bill*) olarak değerlendirilmektedir. Federal Konsey, bu tür kanun önerilerine iki hafta içinde itiraz etme hakkına sahiptir. Ancak Federal Meclis, Federal Konseyin itirazlarını geçersiz kılabilir (Any., m.77/3-4).

Avusturya'da eyaletlerin yasama ve yürütme yetkisini kısıtlayan anayasal kanunlar (*constitutional act*) veya anayasal hükümler içeren olağan kanunlar söz konusu olduğunda Federal Konsey (ikinci meclis) mutlak veto yetkisine sahiptir. Ancak bu yönde bir kararın, Federal Konsey üyelerinin en az yarısının hazır bulunduğu oturumda kullanılan oyların üçte iki çoğunluğu ile verilmesi gereklidir (Any., m.44/2).

Belçika Parlamentosu; belirli bazı konulara ilişkin kanun önerilerinin kabulünde ikinci meclisin mutlak veto yetkisine sahip olduğu, bazı konularda ise kanun yapım sürecine hiç müdahil olamadığı ve kimi konularda da üyelerin talebi üzerine müdahil olduğu ilginç bir örnektir.



Belçika Senatosu (De Belgische Senaat, https://www.senate.be/virtualtour/delalaing/Halfrond_senaat.jpg)

Belçika Parlamentosunda Meclislerin Yasama Yetkisi

Belçika Anayasası'nın 36'ncı maddesine göre federal yasama yetkisi kral, Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından birlikte kullanılmaktadır. Anayasa'nın 74'nci maddesi, bu genel kurala istisna getirmekte ve 77'nci ve 78'inci maddelerde belirtilenler hariç, diğer konularda federal yasama yetkisinin kral ve Temsilciler Meclisi tarafından müştereken kullanılacağını belirtmektedir. Başka bir ifadeyle 77'nci ve 78'inci maddede belirtilen konuların dışındaki tüm konularda yasama yetkisi sadece Temsilciler Meclisine aittir.

Anayasa'nın 77'nci maddesinde belirtilen hususlarda her iki meclis eşit/denk yetkilere sahiptir ve kanun yapım süreci, her iki meclis aynı metni kabul edinceye kadar devam etmektedir. Anayasa'nın 77'nci maddesinde belirtilen hususlar şunlardır: Anayasa değişikliği, Anayasa gereği her iki meclis tarafından karara bağlanması gereken konular, Anayasa'nın 4'üncü maddesinin son fıkrası uyarınca oy çokluğuyla kabul edilmesi gereken kanunlar, Almanca Konuşan Topluluğun kurumları ve finansmanı ile ilgili kanunlar, siyasi partilerin finansmanına ve seçim harcamalarının denetimine ilişkin kanunlar ve Senatonun yapısı ve Senato üyelerinin statüsü ile ilgili kanunlar.

Anayasa'nın 78'inci maddesinde sayılan hususlarla ilgili kanun önerileri ise Temsilciler Meclisi tarafından kabul edildikten sonra Senato'ya gönderilmektedir. Senatonun bu tür kanun önerilerini görüşebilmesi için her dil grubunun üyelerinin en az üçte birini içerecek şekilde üyelerin çoğunluğunun önerinin gelişinden sonraki 15 gün içinde bu konuda talepte bulunması gerekmektedir. Senato, bu yönde bir talebin olması hâlinde 30 gün içinde öneriyi değiştirmeye gerek olmadığına karar verebilir veya öneriyi değiştirerek kabul edebilir. Senato; 30 günlük süre içinde herhangi bir karara varamaz veya değişiklik yapmama kararını açıklarsa, kanun önerisi Temsilciler Meclisi tarafından krala gönderilmektedir. Kanun önerisi değiştirilerek kabul edilmişse, Senato öneriyi nihai kararı verecek olan Temsilciler Meclisine gönderir.

Çift meclisli parlamentolarda kanun önerileri üzerindeki görüşmeler, öncelikle hangi meclise verilmişse orada başlamakta ve kabul edildikten sonra diğer meclise gönderilmektedir.²⁵⁰ Bazı ülkelerde meclislerden biri tarafından onaylanan ve diğer meclise gönderilen kanun önerisinin diğer meclis tarafından anayasalarda belirtilen süre içinde görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir. Aksi halde kanun önerisi, ilk meclisin onayladığı şekliyle kabul edilmiş sayılmaktadır. Meclislerden biri tarafından kabul edilip diğer meclise gönderilen kanun önerileri diğer mecliste, Paraguay'da 3 ay (Any., m.211) ve Nepal'de 2 ay (Any., m.111) içinde oylanıp karara bağlanmaz ise kanun önerisi ilgili meclis tarafından kabul edilmiş sayılmaktadır.

Bazı ülke anayasalarında, (varsa) anayasa gereği öncelikle ikinci meclise sunulması gerekli kanun önerileri hariç, kanun önerilerinin önce birinci mecliste ve sonra ikinci mecliste görüşülmesi öngörülmektedir.²⁵¹ Bazı ülkelerde ikinci meclisin kendisine gönderilen kanun önerisini anayasada belirtilen süre içinde görüşüp karara bağlaması gerekmektedir. Aksi hâlde kanun önerisi, birinci meclisin onayladığı şekliyle kabul edilmiş sayılmaktadır. Almanya'da da Federal Konsey, kanun önerisinin kendisine geliş tarihinden itibaren üç hafta içerisinde uzlaşma komisyonunun toplanmasını talep etmez veya itiraza tabi kanun önerileri söz konusu olduğunda iki hafta içinde itiraz etmez ise öneri kanunlaşmaktadır (Any., m.78). İkinci meclis, kendisine gönderilen kanun önerilerini; Avusturya'da 8 hafta (Any., m.42), Çekya'da 30 gün (Any., m.46), Rusya'da 14 gün (Any., m.105), Polonya'da 30 gün (Any., m.121) ve Tayland'da 60 gün (Any., m.136) içinde oylayıp karara bağlamazsa kanun önerisi ikinci meclis tarafından kabul edilmiş sayılmaktadır. Japonya'da birin-

250 Ülke örneklerinden bazıları şunlardır: Arjantin (Any., m.78), Dominik Cumh. (Any., m.99), Fas (Any., m.84), Madagaskar (Any., m.96), Malezya (Any., m.66), Meksika (Any., m.72), Nepal (Any., m.110, 111), Nijerya (Any., m.58), Pakistan (Any., m.70), Paraguay (Any., m.203, 204), Romanya (Any., m.75), Somali (Any., m.79-83), Uruguay (Any., m.133).

251 Anayasalarında kanun önerilerinin öncelikle birinci mecliste ve sonra ikinci mecliste görüşülmesini öngören ülkelerden bazıları şunlardır: Almanya (Any., m.77/1), Avusturya (Any., m.42), Belarus (Any., m.100), Cezayir (Any., m.149), Hollanda (Any., m. 85), Kazakistan (Any., m.54, 61), Lesotho (Any., m.78), Özbekistan (Any., m.84), Polonya (Any., m.121), Rusya (Any., m.105).

ci meclis, ikinci meclisin kanun önerisinin kendisine gelmesinden sonraki 60 gün içinde nihai bir karar almamasını, önerinin ikinci meclis tarafından reddedilmesi şeklinde kabul ederek süreci devam ettirebilmektedir (Any., m.59).

Çift meclisli parlamentoların çoğunda ikinci meclislerin kendilerine gönderilen kanun önerilerini reddetme, değiştirerek veya değiştirmeden aynen kabul etme yetkisi bulunmaktadır.²⁵² Ancak Almanya,²⁵³ Avusturya²⁵⁴ ve Hollanda'da²⁵⁵ ikinci meclisler, birinci meclis tarafından kabul edilip kendisine gönderilen kanun önerilerini sadece kabul veya reddedebilmektedir. Bu ülkelerde ikinci meclisin kanun önerilerini değiştirme yetkisi yoktur. Aynı minvalde Rusya²⁵⁶ (m.105), Özbekistan (m.84) ve Tacikistan (m.60) Anayasalarında da ikinci meclislerin, birinci meclis tarafından kabul edilip kendilerine gönderilen kanun önerilerini sadece kabul veya reddetme yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.

6.1.4. İki Meclis Arasındaki Anlaşmazlıkların Çözümü

Çift meclisli parlamentolarda bir önerinin kanunlaşabilmesi için kural olarak her iki meclis tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak farklı üye kompozisyonuna, görev ve yetkilere sahip iki meclisin aynı kanun önerisi üzerinde anlaşamaması ve dolaşısıyla kanun yapım sürecinde gecikmelerin ve hatta kilitlenmelerin yaşanması pek muhtemeldir. Dolayısıyla ülke anayasalarının

252 Anayasalarında ikinci meclislerin (üyelerinin) kanun önerilerini değiştirme yetkisine sahip olduğu belirtilen ülkelerden bazıları şunlardır: ABD (Any., b.1/m.7), Çekya (Any., m.46), Fas (Any., m.83), Güney Afrika (Any., m.75, 76), İspanya (Any., m.90), Meksika (Any., m.72/e), Nepal (Any., m.111), Pakistan (Any., m.70), Polonya (Any., m.121), Somali (Any., m.71, 82), Tayland (Any., m.137), Trinidad ve Tobago (Any., m.64, 65), Uruguay (Any., m.134).

253 Drexhage, B., Bicameral Legislatures: An International Comparison, s.23; Almanya Federal Konseyi, "The legislative procedure".

254 Avusturya Parlamentosu, "Procedure in the Federal Council", Erişim:19.06.2022, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/GES/WEG/WEGBR/index.shtml>

255 Hollanda Senatosu, "How do the two houses of the Dutch Parliament differ?", Erişim:14.05.2022, https://www.eerstekamer.nl/begrip/english_2

256 Anayasa'nın 105'inci maddesi ile Federasyon Konseyi İçtüzüğü'nün 107'nci maddesine göre Federasyon Konseyinin kanun önerilerini kabul ve reddetme dışında bir seçeneği bulunmamaktadır. Rusya Federasyon Konseyi, "Rules of Procedure of the Federation Council", Erişim:15.04.2022, <http://council.gov.ru/en/structure/council/regulations/>

da, iki meclis arasındaki anlaşmazlıkların nasıl giderileceğine ve kanun yapım sürecindeki zaman kaybının veya kilitlenmelerin nasıl önleneceğine dair mekanizmalar öngörülmektedir.

Bazı ülkelerde kanun önerisinin kabulü için her iki meclisin onayı şarttır. Başka bir ifadeyle meclislerden birinin onaylamadığı kanun önerisinin kanunlaşması mümkün değildir. Dolayısıyla bu örneklerde meclislerden birinin kabul ettiği öneriyi diğer meclisin reddetmesi ile kanun yapım süreci sona erer veya her iki meclis aynı metin üzerinde anlaşmaya kadar öneri iki meclis arasında gidip gelir (mekik yöntemi). Bu örneklerde anlaşmazlıkları giderecek alternatif bir mekanizma öngörülmemiştir. Birleşik Krallık'ta bir kanun önerisinin, onay için kraliçeye gönderilmeden önce, Avam Kamarası ile Lordlar Kamarası tarafından onaylanması gerekmektedir. Meclislerden biri tarafından kabul edilen öneri diğer meclise gönderilmekte ve her iki meclis aynı metin üzerinde anlaşmaya kadar kanun önerisi iki meclis arasında gidip gelmektedir. *"Ping pong"* olarak adlandırılan bu süreci sonlandıracak bir mekanizma bulunmamaktadır.²⁵⁷ İtalya Anayasası, yasama faaliyetlerinin yasama meclisleri tarafından birlikte yerine getirileceğini belirtmektedir (m.70). Süreci durduracak hiçbir mekanizma öngörülmediği için, her iki meclis aynı metin üzerinde anlaşmaya kadar kanun önerisi iki meclis arasında gidip gelir.²⁵⁸ Hollanda'da bir önerinin kanunlaşabilmesi için her iki meclis tarafından kabul edilmesi gerekmektedir ve iki meclis arasındaki anlaşmazlığın giderilmesine yönelik bir mekanizma bulunmamaktadır.²⁵⁹

Ülke anayasalarında meclisler arasındaki fikir ayrılıklarını giderecek veya sonlandıracak bir veya birden fazla alternatif yön-

257 Avam Kamarası, belirli koşullar altında, bir sonraki yasama yılında Lordlar Kamarasının rızası olmadan kanun önerisini kabul edip onay için kraliçeye gönderebilmektedir. Birleşik Krallık Parlamentosu, "Consideration of amendments", Erişim:10.06.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-consideration-of-amendments/>

258 İtalya Temsilciler Meclisi, "The Passage of a Law Through Parliament", Erişim:15.06.2022, https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=15

259 Hollanda Temsilciler Meclisi, "How a bill becomes law", Erişim:03.07.2022, <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/how-bill-becomes-law>

tem öngörülmektedir. Yaygın olarak başvuru ve genel olarak birinci meclislere avantaj sağlayan dört yöntem bulunmaktadır.

- Meclislerden biri nihai kararı verir.
- Birinci meclis öneriyi son olarak görüşür ve nihai kararı verir.
- Her iki meclis üyelerinden oluşan uzlaşma komisyonu kurulur. Ardından;
 - ♦ Nihai karar, her iki meclis tarafından verilir veya
 - ♦ Nihai karar, birinci meclis tarafından verilir.
- Her iki meclis, nihai kararı vermek üzere birleşik toplantı tertip eder.

Bahsedilen üç yöntemin dışında, iki meclis arasındaki anlaşmazlığın giderilememesi hâlinde meclislerin feshedilebildiği (Avustralya) örnek de bulunmaktadır.

Meclislerden Birinin Nihai Kararı Vermesi

Özellikle başkanlık sistemiyle yönetilen ve ikinci meclis üyeleri doğrudan seçimlerle belirlenen bazı ülkelerde²⁶⁰ kanun yapım sürecinde son söz, kanun önerisinin ilk olarak hangi mecliste verildiğine bağlı olarak öneri sahibi (ilk) meclis veya diğer meclis tarafından ve ancak anayasalarında belirtilen nitelikli çoğunlukla söylenebilmektedir.

Arjantin’de öncelikle meclislerden biri tarafından tümü reddedilen bir kanun önerisi, aynı yasama yılında bir daha teklif edilememektedir. Ayrıca öneri sahibi (ilk) meclis, diğer meclis tarafından değiştirilerek kabul edilen kanun önerisinin tamamını reddedememektedir. Öneri sahibi (ilk) meclisin kabul ettiği metin, diğer meclise gönderilmektedir. Diğer meclisin de aynı metni kabul etmesi hâlinde öneri, devlet başkanına gönderilmekte ve onaylanması hâlinde kanunlaşmaktadır. Ancak diğer meclisin öneriyi değiştirerek kabul etmesi hâlinde öneri, öneri sahibi (ilk) meclise geri gönderilir. Öneri sahibi (ilk) meclis, diğer

260 Arjantin (Any., m.81), Brezilya (Any., m.65), Dominik Cumhuriyeti (Any., m.99), Meksika (Any., m.72), Paraguay (Any., m.206, 207).

mecliste hazır bulunanların mutlak çoğunluğuyla kabul edilen öneriyi değişiklikleriyle birlikte aynı çoğunlukla kabul edebilir veya kendi metninde ısrarcı olabilir. Ancak diğer mecliste hazır bulunanların üçte ikisinin oyuyla yapılan değişiklikler söz konusu olduğunda, öneri sahibi (ilk) meclisin aynı çoğunluğa ulaşarak kendi ilk metni üzerinde ısrar edememesi hâlinde öneri diğer mecliste yapılan değişikliklerle birlikte devlet başkanına gönderilir (Any., m.81).

Brezilya'da da, meclislerden biri tarafından kabul edilen kanun önerisi, diğer mecliste ve tek seferde görüşülür ve oylanır; eğer diğer meclis onaylarsa öneri yayımlanmak üzere devlet başkanına gönderilir. Diğer meclis öneriyi reddederse öneri, arşive kaldırılır; değiştirerek kabul ederse öneri, ilk meclise geri gönderilir (Any., m.65).

Paraguay'da kanun yapım sürecinde her iki meclisin de farklı koşullarda nihai karar verme yetkisi bulunmaktadır. Öneri sahibi (ilk) meclis tarafından kabul edilen kanun önerisi diğer meclise gönderilmektedir. Diğer meclisin tümünü reddettiği kanun önerisi, ilk meclise geri gönderilmektedir. İlk meclis, kendi önerisini mutlak çoğunlukla kabul ederse, diğer meclis bu öneriyi sadece üçte iki çoğunlukla reddedebilmektedir. Aksi hâlde öneri ilk meclisin kabul ettiği hâliyle kabul edilmiş sayılmaktadır (Any., m.206). İlk meclisin onayladığı kanun önerisini diğer meclisin değiştirerek kabul etmesi hâlinde öneri, sadece değiştirilen kısımların görüşüleceği ilk meclise geri gönderilmektedir. İlk meclis, diğer meclisin yaptığı değişiklikleri mutlak çoğunlukla reddederek öneriyi diğer meclise tekrar gönderebilir. Bu durumda diğer meclis, yaptığı değişiklikleri mutlak çoğunlukla tekrar kabul ederse, öneri değişikliklerle birlikte kabul edilmiş sayılır. Aksi hâlde ilk meclisin onayladığı öneri kabul edilmiş sayılmaktadır. İlk meclisin, diğer meclisin yaptığı değişiklikleri kısmen kabul edip kısmen reddetmesi hâlinde ise diğer meclis sadece ilk meclisin reddettiği değişiklikleri görüşür ve mutlak çoğunlukla kabul veya reddedebilir. Öneri, diğer meclisin onayladığı hâliyle kabul edilmiş sayılmaktadır (Any., m.207).

Birinci Meclisin Nihai Kararı Vermesi

Bazı ülkelerde, kimi durumda belirli bazı kanun önerileri söz konusu olduğunda, iki meclis arasında anlaşmazlığın ortaya çıkması üzerine nihai karar verme yetkisi birinci meclislere tanınmaktadır. Dolayısıyla ikinci meclislerin geciktirici veto niteliğindeki yetkisi, birinci meclislerin nihai kararı ile geçersiz hâle gelmektedir. Örneğin bazı kanun önerileri hariç Avusturya (Any., m.42, 44/2), bazı kanun önerileri söz konusu olduğunda Belçika (Any., m.78), Fas (Any., m.84), eyaletleri ilgilendirmeyen kanun önerileri söz konusu olduğunda Güney Afrika (Any., m.75), Kamerun (Any., m.30), sadece birinci meclislerde başlatılan kanun önerileri söz konusu olduğunda Somali (Any., m.82) ve Tacikistan'da (Any., m.60) iki meclis arasında anlaşmazlık yaşanması hâlinde birinci meclisler nihai kararı verebilmektedir.

Bazı örneklerde birinci meclisin, nihai kararı nitelikli çoğunlukla alması gerekebilmektedir. Almanya'da Federal Konseyin itiraz hakkına sahip olduğu kanunlar²⁶¹ söz konusu olduğunda Federal Konseyde itiraz kararı oy çokluğuyla alınmışsa Mecliste üye tamsayısının salt çoğunluğuyla; Federal Konseyde üçte iki oy çokluğuyla itiraz edilmişse Mecliste, üye sayısının yarısından fazla olmak kaydıyla, üçte iki oy çokluğuyla bu itiraz reddedilirse öneri kanunlaşmaktadır (Any., m.78). Çekya'da Senatonun, Temsilciler Meclisinde kabul edilen ve kendisine gönderilen kanun önerisini reddetmesi veya değiştirerek geri göndermesi hâlinde, Temsilciler Meclisi kendi metnini tüm üyelerin mutlak çoğunluğu ile kabul ederse öneri kanunlaşmaktadır (Any., m.47). Japonya'da Temsilciler Meclisinin kabul ettiği fakat ikinci meclisin farklı bir karar aldığı kanun önerisi, Temsilciler Meclisinde hazır bulunan üyelerin en az üçte ikisinin onayıyla kanunlaşmaktadır (Any., m.59). İspanya'da Senato, Kongre tarafından kabul edilen ve kendisine gönderilen kanun önerisini üye tamsayısının salt çoğunluğuyla reddedebilmektedir. Bu durumda Kongre, salt çoğunlukla veya önerinin sunulmasından itibaren

261 Federal Konsey, bu tür kanun önerilerine 14 gün içinde itiraz etme hakkına sahiptir.

iki ay geçmişse basit çoğunlukla vetoyu geçersiz kılabilir. Eğer Senato öneriyi değişiklik yaparak kabul etmişse Kongre basit çoğunlukla değişiklikleri kabul veya reddedebilmektedir (Any., m.90). Rusya'da da Duma, Federasyon Konseyi (ikinci meclis) tarafından reddedilen kanun önerisini üye tamsayısının üçte ikisinin oyuyla aynen kabul ederse, Federasyon Konseyinin veto-u aşmış ve öneri kanunlaşmış olmaktadır (Any., m.105).

Bazı ülkelerde anayasalarında belirtilen koşulların gerçekleşmesi hâlinde ikinci meclisler tarafından reddedilen kanun önerilerinin birinci meclisler tarafından, ikinci meclislerin onayı aranmaksızın kabul edilerek kanunlaşması mümkündür. Örneğin Birleşik Krallık'da belirli koşullar altında Avam Kamarası, bir sonraki yasama yılında Lordlar Kamarasının rızası olmadan kanun önerisini tekrar kabul edip onay için kraliçeye gönderebilmektedir. Bu koşulların neler olduğu 1911 yılında çıkarılan Parlamento Kanunu (1911 *Parliamentary Act*) ile düzenlenmiştir. Benzer şekilde İngiliz Milletler Topluluğuna mensup ülkelerden olan Antigua ve Barbuda (Any., m.55), Bahamalar (Any., m.61), Barbados (Any., m.56), Belize (Any., m.79), Jamaika (Any., m.57), Saint Lucia (Any., m.50) ve Trinidad ve Tobago'da da (Any., m.65) anayasalarda yazılı koşullara uygun olarak birinci meclisin birbirini takip eden iki yasama döneminde kabul ettiği kanun önerisi her seferinde Senato tarafından reddedilirse, birinci meclis kanun önerisini Senatonun rızasını aramadan onay için genel valiye gönderebilmektedir.²⁶²

İrlanda'da Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilerek Senato'ya gönderilen kanun önerisi, 90 günlük süre içinde Senato tarafından reddedilirse veya Temsilciler Meclisinin kabul etmediği veya onaylamadığı değişikliklerle kabul edilirse veya belirtilen süre içinde Senato tarafından reddedilmezse, Temsilciler Meclisi, belirtilen sürenin bitiminden sonraki 180 gün içinde kanun önerisinin her iki meclis tarafından kabul edilmiş sayıldığını bildiren bir karar alabilmektedir (Any., m.23).

262 Bahsi geçen hükümler, mali kanun önerileri dışındaki kanun önerileri için geçerlidir.

Uzlaşma Komisyonu Kurulması

Bazı ülkelerde meclislerin bir kanun önerisi üzerinde anlaşamaması hâlinde, her iki meclisin üyelerinden oluşan uzlaşma komisyonu; kendiliğinden²⁶³, meclislerden birinin²⁶⁴ veya hükûmet/devlet başkanı/başbakanın talebi²⁶⁵ üzerine kurulmaktadır. ABD’de Temsilciler Meclisi ve Senatonun aynı kanun önerisi üzerinde anlaşamaması durumunda, meclislerden birinin talebi ve diğerinin rızası üzerine uzlaşma komisyonu (*conference committee*) kurulmaktadır.²⁶⁶ Uzlaşma komisyonu veya ortak komisyon olarak adlandırılan bu komisyonlar, her iki meclisten eşit sayıdaki üyelerden oluşmaktadır. Uzlaşma komisyonlarının üzerinde anlaşıldığı kanun önerisi, genellikle her iki meclisin onayına tekrar sunulmakta ve öneri hakkında son söz meclislerin genel kurulunda söylenmektedir.

Almanya’da uzlaşma komisyonu (*mediation committee*), Federal Meclisin her yasama döneminin başında oluşturulmaktadır. Federal Meclis ve Federal Konsey (ikinci meclis), komisyonda 16’şar üye ile temsil edilmektedir. Konseyin komisyondaki üyeleri, her eyaletin birer temsilcisidir. Mecliste ise üyeler, siyasi parti gruplarının güçleriyle orantılı şekilde belirlenmektedir. Konsey, Meclis tarafından kabul edilip kendisine gönderilen tüm kanun önerileri hakkında uzlaşma komisyonunun toplanmasını talep edebilmektedir. Meclis ve hükûmet ise sadece Konseyin onayına tabi kanun önerisinin²⁶⁷ Konsey tarafından reddedilmesi hâlinde böyle bir talepte bulunabilmektedir. Komisyon toplantıları gizli yapılmakta ve kararlar basit çoğunluk-

263 Burundi (Any., m.196), Güney Afrika (Any., m.76), Haiti (Any., m.111-4), Kolombiya (Any. m.161), Ruanda (Any., m.94), Tayland (Any., m.137), Şili (Any., m.70, 71), Ürdün (Any., m.92).

264 Almanya (Any., m.77), Somali (Any., m.83/7).

265 Almanya’da hükûmet (Any., m.77); Cezayir (Any., m.149), Fransa (Any., m.45), Gabon (Any., m.58/A), Kongo Cumh. (Any., m.150) ve Madagaskar’da (Any., m.96) başbakan; Kamerun (Any., m.30) ve Fildişi Sahili’nde (Any., m.110) devlet başkanının talebi üzerine uzlaşma komisyonu kurulmaktadır.

266 “ABD Kongresi ve ABD Senatosu” başlıklı bölümde uzlaşma komisyonundan detaylı şekilde bahsedilmektedir.

267 Federal Konseyin onayına tabi kanun önerileri, Anayasa’da açıkça belirtilmektedir. Bunlar; anayasayı değiştiren, eyaletlerin maliyesine, teşkilat ve idari egemenliğine ilişkin kanun önerileridir. Almanya Federal Konseyi, “Consent and objection bills”, Erişim:16.05.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/zust-einspr-en/zust-einspr-en-node.html>

la alınmaktadır. Komisyon başkanlığını, Meclis ve Konseyden gelen birer üye üçer aylık sürelerle dönüşümlü olarak yapmaktadırlar. Komisyon, sadece talep sahibinin talepleriyle ilgili kararlar alabilmektedir. Komisyonun görevi, iki meclis arasındaki anlaşmazlığın giderilmesine matuf önerilerde bulunmaktır. Bu kapsamda komisyon; Meclis tarafından kabul edilen önerinin değiştirilmesini veya önerinin Meclis tarafından geri alınmasını veya Meclisin kabul ettiği hâliyle onanmasını önerebilmektedir. Komisyon, öneride değişiklik yapılmasını önermişse, değişiklik önerileri önce Mecliste sonra da değiştirilen hâliyle Konseyde görüşülüp oylanır. Komisyon, önerinin Meclisten geçmiş hâliyle kabul edilmesini önermiş veya komisyonda bir uzlaşmaya varılamamışsa, Konseyin makul bir süre içinde öneriyi görüşüp oylaması gerekmektedir. Federal Konseyin itiraz hakkına sahip olduğu kanun önerileri²⁶⁸ söz konusu olduğunda ise Konsey öneriyi Meclisten geldiği hâliyle kabul edebilir veya yukarıda bahsedildiği gibi uzlaşma komisyonunun kurulmasını talep edebilmektedir. Uzlaşma komisyonu aşaması tamamlandığında Konsey, öneriyi onaylayabilir veya iki hafta içinde itiraz etme hakkını kullanabilir²⁶⁹ (Any., m.77).

Güney Afrika'da Ulusal Meclis ile Eyaletler Konseyi (ikinci meclis) eyaletleri ilgilendiren bir kanun önerisi üzerinde anlaşamazlar ise öneri uzlaşma komisyonuna gönderilir (Any., m.76). Uzlaşma komisyonu, 9'u Eyaletler Konseyi ve 9'u Ulusal Meclisten olmak üzere 18 üyeden oluşmaktadır. Ulusal Meclisten seçilen üyeler, meclisteki parti oranlarını yansıtabilecek şekilde seçilmektedirler. Federal Konseyden gelen üyeler ise Konseydeki her bir eyalet delegasyonu tarafından seçilir. Komisyon, her iki meclisten gelen üyelerin en az beşinin onayı ile karar alabilmektedir. Komisyon, meclislerden biri tarafından kabul edilen metin üzerinde uzlaşabileceği gibi yeni bir öneri de hazırlayabilmektedir (Any., m.78). Komisyonun metni üzerinde meclisler arasında anlaşmazlık devam ederse Ulusal Meclisin üçte iki çoğunlukla nihai bir karar vererek öneriyi kanunlaştırması mümkündür (m.76).

268 Anayasa'da Federal Konseyin onayına tabi olmayan kanun önerileri bu kapsama girmektedir.

269 Almanya Federal Konseyi, "Mediation Committee", Erişim:16.05.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/national-en/va-en/va-en-node.html>

İsviçre’de Federal Meclis Hakkındaki Federal Kanun²⁷⁰ hükümleri uyarınca, kanun önerisi üzerindeki anlaşmazlık her iki meclisin üçer kez görüşmesinden sonra da giderilememişse uzlaşma komisyonunun kurulması zorunludur. Komisyon, her iki meclisin ilgili komisyonundan 13’er üye yer almaktadır. Komisyon, her bir meclisten gelen üyelerin çoğunluğunun hazır bulunmasıyla toplanmakta ve kullanılan oyların çoğunluğu ile karar almaktadır. Komisyonun metni, her iki mecliste tekrar görüşülür. Meclislerden biri tarafından reddedilen kanun önerisi geçersiz hâle gelmektedir (m.91-93).

Haiti (Any., m.111-4), Kenya (Any., m.113), Kolombiya (Any., m.161), Ruanda (Any., m.94) ve Tayland’da (Any., m.137) uzlaşma komisyonu tarafından hazırlanan metin her iki mecliste tekrar görüşülmektedir. Bu ülkelerde meclisler arasındaki anlaşmazlık devam ediyorsa öneri reddedilmiş sayılmaktadır.

Belarus (Any., m.100), Burundi (Any., m.196), Cezayir (Any., m.149), Fildişi Sahili (Any., m.110), Fransa (Any., m.45), Gabon (Any., m.58a), Güney Afrika (Any., m.76), Kamerun (Any., m.30), Kongo (Any., m.150), Madagaskar (Any., m.96) ve Rusya’da (Any., m.105) uzlaşma komisyonu bir metin üzerinde anlaşamaz veya komisyonunun kabul ettiği metin üzerinde meclisler arasında anlaşmazlık devam ederse nihai kararı verme yetkisi, kimi örneklerde hükümet veya devlet başkanının talebi üzerine, birinci meclise tanınmaktadır. Bu ülkelerin bazılarında birinci meclisin nitelikli çoğunlukla karar alması gerekmektedir.

Birleşik Toplantılar

Bazı ülke anayasalarında meclisler arasındaki anlaşmazlığın giderilmesi amacıyla iki meclisin birleşik toplantı tertip etmesi öngörülmektedir.²⁷¹ İkinci meclisler birinci meclislere kıyasla

270 Fedlex, “Federal Act on the Federal Assembly”, Erişim:15.04.2022, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/en>

271 İki meclis arasındaki anlaşmazlıkların giderilmesi için her iki meclisin birleşik toplantı yaptığı ülkelerden bazıları şunlardır: Bahreyn (Any., m.85), Bolivya (Any., m.163), Butan (Any., m.13), Esvatini (Any., m.116), Hindistan (Any., m.108), Nepal (Any., m.111/9), Pakistan (Any., m.70), Umman (Any., m.58abis37), Uruguay (Any., m.135), Ürdün (Any., m.92).

daha az üyeye sahip olduğundan bu yöntem, birinci meclisteki hâkim çoğunluğun belirleyici olmasına neden olur.²⁷²

Bolivya'da, kanun önerisi üzerinde anlaşma sağlanamaz ise öneri sahibi meclisin talebi üzerine her iki meclis üyeleri birleşik toplantıda (Yasama Meclisi Genel Kurulunda) bir araya gelmektedir. Birleşik toplantıda karar, hazır bulunan üyelerin mutlak çoğunluğu ile alınmaktadır. Aynı şekilde meclislerden biri, kendisine gönderilen kanun önerisi hakkında 30 gün içinde karar vermez ise öneri birleşik toplantıda görüşülmektedir (Any., m.163).

Hindistan'da meclislerin birinde kabul edilen bir kanun önerisi diğerinde reddedilirse veya yapılan değişiklikler üzerinde nihai olarak anlaşma sağlanamazsa veya diğer meclis önerinin kendisine gelmesinden sonraki altı ay içinde öneriyi kabul etmezse devlet başkanı, her iki meclisin üyelerini birleşik toplantıya çağırabilmektedir. Mali konulu kanun önerileri ile anayasa değişikliği öngören kanun önerilerinde bu yöntemle başvurulamamaktadır. Birleşik toplantıda üyelerin değişiklik önerisinde bulunma yetkisi sınırlandırılmıştır (Any., m.108). Birleşik toplantıda, hazır bulunan ve oy kullanan tüm üyelerin çoğunluğu ile karar alınmaktadır. Birleşik toplantıya, birinci meclis başkanı başkanlık etmektedir (Any., m.118-3/4).

Uruguay Anayasası'na göre kanun önerisini ilk olarak görüşen meclis, diğer meclisin değiştirerek kendisine geri gönderdiği öneriyi kabul etmez ve kendi tutumunda ısrar ederse her iki meclisin birleşik toplantıda bir araya gelmesini talep edebilmektedir. Bu durumda, birleşik toplantıda üçte iki çoğunlukla ihtilaflı öneriler değiştirilebileceği gibi yeni bir öneri de kabul edilebilmektedir (m.135).

Ürdün'de meclislerden biri herhangi bir kanun önerisini iki kez reddeder ve diğer meclis de öneriyi değiştirerek veya değiştirmeyerek kabul ederse, her iki meclisin üyeleri, ihtilaflı maddeleri görüşmek üzere Senato başkanının başkanlığında bir araya gelir. Önerinin kabulü, birleşik toplantıda mevcut üyelerin üçte iki çoğunluğunun kararı ile mümkündür. Reddedilen öneri aynı yasama yılı içinde tekrar sunulamamaktadır (Any., m.92).

272 Bulmer, E., "Bicameralism", s.22.

Meclislerin Feshi: Avustralya Örneği

Meclisler arasındaki anlaşmazlıkları gidermek amacıyla meclislerin feshedilerek seçimlere gidildiği tek örnek Avustralya'dır. Avustralya'da, kanun önerilerinin kabul edilmesi için Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından onaylanması gerekmektedir. Anayasa, Temsilciler Meclisinden kaynaklanan bir kanun önerisi üzerinde her iki meclisin anlaşamaması durumunda çifte fesih mekanizmasını öngörmektedir. Seçimlerden sonra oluşacak meclislerin aynı konu üzerinde tekrar anlaşamaması hâlinde, birleşik toplantı seçeneği devreye girmektedir. Sürecin aşamaları şu şekildedir:

1. Temsilciler Meclisi, bir kanun önerisini kabul eder ve Senato'ya gönderir.
2. Senato, kanun önerisini reddeder veya geçiremez veya Temsilciler Meclisinin uygun görmeyeceği değişikliklerle geçirir.
3. Üç aylık bir aradan sonra Temsilciler Meclisi kanun önerisini ikinci kez kabul eder ve Senato'ya tekrar gönderir. Senato'ya gönderilen kanun önerisi, Senato tarafından yapılan, talep edilen veya uygun görülen değişikliklerin dâhil edilmesi dışında, orijinal kanun önerisi olmalıdır.
4. Senato, öneriyi tekrar reddeder veya geçiremez veya Temsilciler Meclisinin uygun bulmayacağı değişikliklerle geçirir.
5. Bu aşamada başbakan genel valiye her iki meclisin feshedilmesini tavsiye edebilir. Genel validen her iki meclisin feshini talep etmek başbakanın takdirindedir ancak anayasal bir zorunluluk yoktur.
6. Her iki meclis için genel seçimler yapılır.
7. Yeni dönemde Temsilciler Meclisi öneriyi yeniden kabul eder ve Senato'ya gönderir. Bu kez Temsilciler Meclisi; Senatonun yaptığı, talep ettiği veya uygun gördüğü değişiklikleri içerecek veya içermeyecek şekilde öneriyi gönderebilir.
8. Senato, öneriyi tekrar reddeder veya geçiremez veya Temsilciler Meclisinin kabul etmeyeceği değişikliklerle geçirir.

9. Bu aşamada başbakan, genel valiye her iki meclisin üyelerinin birleşik toplantıda bir araya getirilmesini tavsiye eder.
10. Birleşik toplantıda, Temsilciler Meclisi tarafından en son teklif edildiği şekliyle kanun önerisinin veya ihtilafli değişiklik önerilerinin mutlak çoğunlukla, yani her iki meclisin toplam üye sayısının mutlak çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekir.



Avustralya Senatosu (Parliamentary Education Office, <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/parliament-and-its-people/senate/senate/>)

Meclisler arasındaki kilitlenmenin giderilmesi amacıyla Parlamento tarihinde yedi kez meclisler feshedilmiştir. Yenilenen seçimlerin ikisinde hükûmet, parlamentodaki çoğunluğunu kaybederken biri birleşik toplantı sonucu olmak üzere üç örnekte söz konusu öneri kanunlaşmıştır. Diğer iki örnekten birinde kanun önerisi tekrar Parlamente'ya sunulmamış, diğerinde ise kanun önerisi yeniden Parlamente'ya sunulmuşsa da sonuçlandırılmamıştır.²⁷³

²⁷³ Avustralya Parlamentosu, "Double dissolution", Erişim:11.05.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_18_-_Double_dissolution

6.1.5. Kanunların Devlet Başkanı Tarafından Geri Gönderilmesi

Kanun yapım sürecinin son aşamasında, parlamentolar tarafından kabul edilen kanunlar yayım/onay için cumhuriyetlerde cumhurbaşkanı/devlet başkanına ve monarşilerde krala gönderilmektedir. Devlet başkanı veya kral, genellikle, kendisine gönderilen kanunları yeniden görüşülmek üzere parlamentolara geri gönderme yetkisine sahiptir (veto yetkisi).

Çift meclisli parlamentoların kendisine iade edilen kanunu tekrar kabul edip devlet başkanına gönderebilmesi için genellikle her iki mecliste yeniden görüşülmesi ve kabul edilmesi gerekmektedir. Bu aşamada bazı ülkelerde her iki meclisin nitelikli çoğunluklarla karar alması zorunludur.²⁷⁴

Bolivya (Any., m.161, 163), Brezilya (Any., m.66), Kongo Cumhuriyeti (Any., m.85), Pakistan (Any., m.75) ve Uruguay'da (Any., m.138) ise devlet başkanı tarafından geri gönderilen kanun, meclislerin birleşik toplantısında görüşülmekte ve kabul edilebilmektedir.

Çekya (Any., m.50) ve Polonya'da (Any., m.122) devlet başkanı tarafından geri gönderilen kanunlar sadece birinci meclislerde görüşülüp kabul edildiğinde (ikinci meclisin onayı aranmadan) devlet başkanına tekrar gönderilmektedir.

6.1.6. Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi

Bazı ülkelerde ikinci meclislerin, ikinci meclis başkanları ile belirli sayıda ikinci meclis üyesinin, kanunların anayasaya uygunluğunun incelenmesi amacıyla Anayasa Mahkemesine başvurabildikleri görülmektedir.

Bazı ülkelerde belirli sayıda ikinci meclis üyesi, kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi için Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedir.²⁷⁵ Örneğin Avusturya'da üyelerin

²⁷⁴ Bu ülkelerden bazıları şunlardır: ABD (b.1/m.7), Arjantin (Any., m.83), Bahreyn (Any., m.35), Belarus (Any., m.100), Cezayir (Any., m.154), Dominik Cumh. (Any., m.102), Filipinler (Any., m.6/27), Kenya (Any., m.115), Meksika (Any., m.72), Nijerya (Any., m.58), Özbekistan (Any., m.84), Rusya (Any., m.107), Tacikistan (Any., m.62), Şili (Any., m.73), Ürdün (Any., m.93).

²⁷⁵ Belirli sayıda ikinci meclis üyesinin Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahip olduğu bazı ülkeler şunlardır: Burundi (Any., m.236), Dominik Cumh. (Any., m.185), Ekvator Ginesi (Any., m.102), Fildişi Sahili (Any., m.113), Haiti (Any., m.

üçte biri (Any., m.140), Bosna Hersek'te üyelerin dörtte biri (Any., m.6/3), Cezayir'de 25 üye (Any., m.201), Fransa'da 60 üye (Any., m.61), İspanya'da 50 üye (Any., m.162), Polonya'da 30 üye (Any., m.191), Romanya'da 25 üye (Any., m.146) ve Rusya'da üyelerin beşte biri (Any., m.125) Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilmektedir. Belçika'da yasama meclislerinden her birinin başkanı, meclis üyelerinin üçte ikisinin talebi üzerine kanunların anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedir.²⁷⁶ Bolivya Anayasası, milletvekilleri ile senatörlerin Anayasa Mahkemesine başvurabileceklerini belirtmektedir (Any., m.202).

Cezayir (Any., m.201), Fransa (Any., m.61), Bosna Hersek (Any., m.6/3), Burundi (Any., m.236), Kamboçya (Any., m.140), Kamerun (Any., m.47), Kongo Cumh. (Any., m.178), Fildişi Sahili (Any., m.113), Haiti (Any., m.190ter-5), Kazakistan (Any., m.72), Polonya (Any., m.191) ve Romanya'da (Any., m.146) ikinci meclis başkanları da Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahiptir. Brezilya'da kanunların anayasaya aykırılığı hususunda başvuru yetkisine sahip makamlar arasında Senato Başkanlık Divanı da yer almaktadır (Any., m.103).

Belarus (Any., m.116) ve Bahreyn'de (Any., m.106) ikinci meclisler, kanunların anayasaya uygunluğunun incelenmesi için Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahiptir.

Etiyopya Federasyon Meclisi (ikinci meclis), anayasa yargısı konusunda nihai karar verme yetkisine sahip olması bakımından ilginç bir örnektir. Anayasa'nın 83'üncü maddesine göre, anayasal tüm ihtilaflar, Federasyon Meclisi tarafından çözüme kavuşturulmaktadır. Anayasaya göre 11 üyeden oluşan Anayasal İnceleme Konseyi,²⁷⁷ anayasal ihtilafları incelemek ve kanunların anayasaya aykırılığına ilişkin iddiaları değerlendirmekle görevlidir. Konsey, anayasal ihtilafları görüştüktan sonra Anayasa'nın yorumlanması gerektiği kanaatine varırsa, kendi tavsiyelerini

190ter-5), Kamboçya (Any., m.140), Kamerun (Any., m.47), Madagaskar (Any., m.118), Meksika (Any., m.105), Somali (Any., m.109C), Şili (Any., m.93).

276 Belçika Anayasa Mahkemesi, "Jurisdiction of the Constitutional Court", Erişim:15.06.2022, <https://www.const-court.be/en/court/presentation/jurisdiction>

277 11 üyeden üçü, Federasyon Meclisi tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmektedir (Any., m.82).

Federasyon Meclisine sunmaktadır. Aynı şekilde, federal veya eyalet kanunlarının anayasaya aykırılığı iddiasıyla (mahkemeler veya ilgili taraflarca) yapılan başvuruları inceledikten sonra konuyu nihai kararı vermesi için Federasyon Meclisine arz etmektedir (Any., m.84). Federasyon Meclisinin, Anayasal İnceleme Konseyinin kendisine gönderdiği anayasal ihtilaf hakkında 30 gün içinde karar vermesi gerekmektedir (Any. m.82/2).

6.2. Anayasa Değişikliği

Anayasa değişikliği sürecinde²⁷⁸ gerek öneri gerekse karar/onay aşamasında ikinci meclisler önemli yetkilere sahiptir. Olağan kanun yapım sürecinde onayı her koşulda gerekmeyen veya kararları birinci meclislerce geçersiz kılınabilen ikinci meclislerin anayasa değişikliği sürecinde birinci meclislere denk yetkilere sahip olduğu görülmektedir. İkinci meclisler, anayasa değişikliği söz konusu olduğunda mutlak veto yetkisine sahiptir.

Bazı ülkelerde, ikinci meclis veya ikinci meclis üyeleri anayasa değişikliği teklifinde bulunabilmektedir. Burundi (Any., m.284), Polonya (Any., m.235) ve Rusya'da (Any., m.134) ikinci meclislerin anayasa değişikliği önerisinde bulunma yetkisi vardır. Brezilya (Any., m. 60), Dominik Cumhuriyeti (Any., m.269), Gabon (Any., m.116) ve Kamerun'da (Any., m.63) ikinci meclis üyelerinin üçte biri; Ekvator Ginesi'nde dörtte üçü (Any., m.133); Romanya (Any., m.150) ve Paraguay'da (Any., m.289) üyelerin dörtte biri; Rusya'da üyelerin beşte biri (Any., m.134) anayasa değişikliği önerisinde bulunabilmektedirler. Fas (Any., m.173), Fransa (Any., m.89), Somali (Any., m.132) ve Şili'de (Any., m.127) her bir parlamento üyesi anayasa değişikliği önerisi verme yetkisine sahiptir.

Çift meclisli parlamentolarda her iki meclisin anayasa değişikliği önerisini kabul etmesi zorunludur. Bazı ülkelerde anaya-

²⁷⁸ Anayasa değişiklik yöntemleri, parlamento dışı aktörlerin (halk, eyaletler vs.) de müdahil olabildiği karmaşık yöntemlerdir. Anayasanın belirli bölümlerinin değiştirilmesi için farklı yöntemlerin öngörüldüğü ülke örnekleri de bulunmaktadır. Dolayısıyla burada sadece parlamento aşamasıyla ilgili bilgiler verilmektedir.

sa değişikliklerinin her iki mecliste ayrı ayrı mutlak²⁷⁹, üçte iki²⁸⁰ veya beşte üç²⁸¹ çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir.

İspanya'da anayasa değişiklikleri, her bir mecliste üyelerin beşte üçü tarafından kabul edilmek zorundadır. İki meclis arasında anlaşma sağlanamaz ise Kongre ve Senatoya oylanacak bir metin sunmak üzere iki meclisin üyelerinden oluşan karma komisyon kurulur. Bu sürecin sonunda da beşte üç çoğunlukla kabul gerçekleşmez ve metin Senatoda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilirse, Kongre, değişiklik önerisini üçte iki çoğunlukla kabul ederek geçirebilir. Kabul edilen metin, Kongre veya Senato üyelerinin onda birinin talebi üzerine referandumu sunulur. Yeni bir anayasanın kabulü ile Anayasa'da belirtilen bazı bölümlerin (1-9, 15-29, 55-65'inci maddeler) değiştirilebilmesi önerilmişse, teklif edilen değişikliğin ilkesinin her iki meclisin üçte iki çoğunluğuyla onaylanması üzerine her iki meclis feshedilir. Yeni seçimlerin ardından oluşturulacak meclislerin üçte iki çoğunlukla onaylaması hâlinde değişiklikler referandumu sunulur (Any., m.167-168).

Avusturya'da anayasa değişiklikleri, kural olarak sadece Ulusal Konsey (birinci meclis) tarafından kabul edilebilirken (Any., m.44/1) eyaletlerin yasama ve yürütme yetkilerini kısıtlayan anayasa değişikliklerinin ayrıca Federal Konsey tarafından ve üyelerinin en az yarısının hazır bulunduğu oturumda kullanılan oyların üçte ikisinin çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekmektedir (Any., m.44/2). Ayrıca kısmi anayasa değişiklikleri, Ulusal Meclis ya da Federal Meclis üyelerinin üçte birinin talebi üzerine halkoylamasına sunulmaktadır ((Any., m.44/3).

Cezayir'de meclisler, birleşik toplantıda dörtte üç çoğunlukla anayasa değişikliği önerisinde bulunabilmekte ve halkoylamasına sunulmak üzere cumhurbaşkanına gönderebilmektedir (Any., m.233).

279 İtalya (Any., m.138).

280 ABD (Any., b.5), Almanya (Any., m.79), Fas (Any., m.173), Haiti (Any., m.282-1), Hollanda (Any., m.137), Japonya (Any., m.96), Kenya (Any., m.256), Malezya (Any., m.159), Nijerya (Any., m.9), Paraguay (Any., m.289), Polonya (Any., m.235), Romanya (Any., m.151), Somali (Any., m.132).

281 Brezilya (Any., m.60), Çekya (Any., m.39), İspanya (Any., m.167), Şili (Any., m.127).

Fransa’da cumhurbaşkanı ve parlamento üyeleri tarafından verilen anayasa değişikliği önerileri, her iki mecliste olağan kanun önerileri için öngörülen usul ve esaslarına göre görüşülür ve kabul edilmesi durumunda halkoylamasına sunulur. Olağan kanun önerilerinden farklı olarak Senatonun vetosu Ulusal Meclis tarafından geçersiz kılınamamaktadır.²⁸² Cumhurbaşkanı değişiklik önerisini Kongre olarak toplanan parlamentoya sunar ve Kongre kullanılan oyların beşte üç çoğunluğuyla öneriyi kabul ederse halkoylamasına gerek kalmamaktadır (Any., m.89).

Güney Afrika’da, Eyaletler Konseyini (ikinci meclis) etkilemeyen, eyalet sınırlarını, yetkilerini ve kurumlarını değiştirmeyen veya özellikle eyaletlerle ilgili bir hükmü değiştirmeyen anayasa değişiklikleri söz konusu değilse, anayasa değişikliği için Ulusal Meclis (birinci meclis) üyelerinin üçte iki çoğunluğunun onayı yeterlidir. Bu durumda Eyaletler Konseyinin onayı gerekmemektedir. Ancak Anayasa’nın birinci maddesinde bahsedilen cumhuriyetin kurucu ilkeleri, ikinci bölümde düzenlenen temel haklar ve eyaletlerle ilgili bazı bölümlerinin değiştirilmesi için her iki meclisin öneriyi kabul etmesi gerekmektedir. Bu durumlarda Eyaletler Konseyinde en az altı eyaletin onayı aranmaktadır. Belirli bir eyaleti veya eyaletleri ilgilendiren anayasa değişikliklerinin Eyaletler Konseyinde kabul edilmesinden önce, ilgili eyalet ve eyaletlerin yasama organlarında kabul edilmesi zorunludur (Any., m.74).

İtalya’da Temsilciler Meclisi ve Senatoda üçte ikiden az bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişiklikleri, Temsilciler Meclisi veya Senato üyelerinin beşte birinin talebi üzerine halkoylamasına sunulmaktadır (Any., m.138).

282 Fransa Ulusal Meclisi, “The National Assembly in the French Institutions”, 2011, s.320-321, Erişim:14.05.2022, <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/The%20National%20Assembly%20in%20the%20French%20Institutions.pdf>

6.3. Bütçe ve Mali Kanun Önerilerinin Görüşülmesi ve Kabulü

Çift meclisli parlamentolarda, bütçe ile mali kanun önerileri²⁸³ (*money bills*) olarak nitelendirilen önerilerin görüşülmesi ve kabulünde, olağan kanun yapım süreçlerinden farklı kurallar öngörülmektedir. Bu türden kanun önerileri söz konusu olduğunda, ikinci meclislerin ya kanun yapım sürecine dâhil edilmediği ya da yetkilerinin olağan kanun önerilerine göre oldukça kısıtlanmış olduğu görülmektedir.

Bazı ülkelerde bütçenin görüşülmesi ve kabulünde ikinci meclislerin hiçbir dahli ve yetkisi bulunmamaktadır. Avusturya (Any., m.42/5), Belçika (Any., m.174), Çekya (Any., m.42), Meksika²⁸⁴ (Any., m.74/4), Tacikistan (Any., m.60) ve Slovenya'da²⁸⁵ (Any., m.148) genel/yıllık/devlet bütçesi sadece birinci meclisler tarafından kabul edilmektedir. İrlanda'da yıllık gelir ve gider tahminleri (bütçe beyanı²⁸⁶), hükûmet tarafından Temsilciler Meclisine sunulmakta ve orada karara bağlanmaktadır. Ancak mali kararların uygulanması için gerekli mevzuatın (mali kanunların) o mali yıl içinde çıkarılması gerekmektedir (Any., m.17).

Bütçe veya mali kanun önerileri, çoğunlukla birinci meclislere sunulmakta ve öncelikle orada görüşüldükten sonra ikinci meclislere gönderilmektedir.²⁸⁷ Bazı ülkelerde, bütçe ve mali

283 Mali kanun önerileri (*money bill*); vergi koyan, kaldıran veya değiştiren, kamu gelir ve borçlarıyla ilgili düzenlemeler içeren önerilerdir.

284 OECD, "Mexico", 2015, s.167, Erişim:06.07.2022, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Mexico.pdf>

285 Ulusal Konsey, Anayasa'nın 97'nci maddesi uyarınca bu konudaki görüşlerini Ulusal Meclise iletebilmekte ve geciktirici veto yetkisini kullanabilmektedir. ECPRD, 4267 No'lu Bilgi Talebine Slovenya Ulusal Konseyinin Cevabı.

286 İrlanda'da genel ekonomik, mali görünümün ve hükûmetin vergi ve harcamalarda yapmayı düşündüğü değişikliklerin özetlendiği Bütçe Beyanı, Bütçe Günü'nde Maliye Bakanı tarafından Temsilciler Meclisine sunulmaktadır. İrlanda Parlamentosu, "The Budget", Erişim:11.07.2022, <https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/the-budget/>

287 Genel bütçe, vergi veya harcama gibi mali konuları düzenleyen kanun önerilerinin öncelikle birinci meclislere verilmesi gereken ülkelerden bazıları şunlardır: Antigua ve Barbuda (Any., m.53), Avustralya (Any., m.53), Bahamalar (Any., m.59), Barbados (Any., m.54), Belize (Any., m.77), Butan (Any., m.13/2), Esvatini (Any., m.110), Fildişi Sahili (Any., m.110), Filipinler (Any., m.6/24), Fransa (Any., m.39), Grenada (Any., m.46), Hindistan (Any., m.109), İrlanda (Any., m.21), İspanya (Any., m.134/3), Jamaika (Any., m.55), Japonya (Any., m.60), Kolombiya (Any.,

kanun önerilerini görüşebilen ikinci meclislerin, bu tür kanun önerilerini değiştirme veya reddetme yetkisi bulunmamaktadır. Kimi ülkelerde de iki meclisin anlaşmaması hâlinde nihai kararı verme yetkisi birinci meclislere tanınmıştır.²⁸⁸

Avustralya’da vergi mükellefiyeti getiren kanunlar ile bazı ödenek kanunları, Senato tarafından değiştirilememektedir.²⁸⁹ Birleşik Krallık’ta Lordlar Kamarası bütçe kanun önerilerini ikinci okuma (*second reading*) aşamasında görüşse de öneriyi madde madde değerlendirememekte ve değişiklik yapamamaktadır.²⁹⁰ Ayrıca mali kanun önerilerinin belirli koşullar altında Lordlar Kamarasında kabul edilmeden kanunlaşması mümkündür.²⁹¹

İrlanda’da Senato, mali kanun önerilerini değiştirerek kabul etme veya reddetme yetkisine sahip değildir. Anayasa’ya göre, mali kanun önerileri sadece Temsilciler Meclisine sunulmaktadır. Meclisin kabul ettiği öneri, tavsiyelerini almak üzere Senato’ya gönderilmektedir. Senato, öneriyi tavsiyeleri ile birlikte 21 günlük süre içinde Meclise geri göndermek zorundadır. Temsilciler Meclisi, Senatonun tavsiyelerini kabul veya reddetmekte serbesttir. Senato, 21 günlük süre içinde öneriyi Temsilciler Meclisine geri göndermez veya Temsilciler Meclisinin kabul etmediği tavsiyelerle iade ederse, öneri 21 günün sonunda her iki meclis tarafından kabul edilmiş sayılmaktadır (Any., m.20, 21).

Japonya’da ikinci meclisin bütçeyi reddetme yetkisi bulunmamaktadır.²⁹² İkinci meclis, birinci meclisin kabul edip kendi-

m.154), Malezya (Any., m.67), Nepal (Any., m.110), Pakistan (Any., m.73), Polonya (Any., m.222), Şili (Any., m.65), Trinidad ve Tobago (Any., m.63).

288 Hindistan (Any., m.109), İrlanda (Any., m.21), Japonya (Any., m.60), Pakistan (Any., m.73).

289 Avustralya Parlamentosu, “The budget and financial legislation”, Erişim:11.04.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_10_-_Budget_and_financial_legislation

290 Birleşik Krallık Parlamentosu, “The Budget and Parliament”, Erişim:14.06.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/>

291 Maer, L., “Conventions on the relationship between the Commons and the Lords”, Birleşik Krallık Parlamentosu, s.6-7, Erişim:11.03.2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05996/SN05996.pdf>

292 Drexhage, B., Bicameral Legislatures: An International Comparison, s.38.

sine gönderdiği bütçe üzerinde farklı bir karar alır ve uzlaşma komisyonu kurulmasına rağmen anlaşmazlık giderilmezse veya ikinci meclis 30 gün içerisinde bir karara varamazsa, nihai kararı birinci meclis vermektedir (Any., m.60).

Hindistan (Any., m.109) ve Pakistan'da (Any., m.73) mali kanun önerileri öncelikle birinci meclislere sunulmakta ve orada kabul edilip ikinci meclislere gönderilmektedir. İkinci meclis, 14 gün içinde tavsiyeleri ile birlikte kanun önerisini birinci meclise geri göndermek zorundadır. Her iki ülkede de birinci meclis, ikinci meclisin tavsiyelerini kabul veya reddetmekte serbesttir.

Polonya Anayasası'na göre bütçeyi kabul etme yetkisi *Sejm*'e (birinci meclis) aittir (m.219). Bütçe kanun önerisi *Sejm*'e sunulur (m.222). Senato, 20 gün içinde kendisine gönderilen bütçe kanun önerisi üzerinde değişiklik yapabilmekte (m.223) ancak bütçeyi reddedememektedir. *Sejm*, Senatonun değişiklik önerilerini, olağan kanun yapım sürecinde olduğu gibi, üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu oturumda mutlak çoğunlukla reddederek bütçe kanununu kabul edebilmektedir.²⁹³

Bazı ülkelerde bütçe ve mali kanun önerilerinde her iki meclisin denk yetkileri vardır. İtalya'da bütçe kanunu, Parlamento (her iki meclis) tarafından (Any., m.81) ve genel kuruldaki olağan görüşme ve oylama yöntemleri takip edilerek (Any., m.72) onaylanmaktadır. Ekvator Ginesi'nde bütçenin her iki meclis tarafından onaylanması zorunludur (Any., m.70). Romanya Anayasası'na göre yıllık bütçe, her iki meclisin birleşik toplantısında görüşülüp kabul edilmektedir (m.65).

293 Polonya Senatosu, "How an Act is made?", s.3, Erişim:11.06.2022, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10eng/noty2020/04.pdf

Birleşik Krallık'ta Mali İmtiyaz

Birleşik Krallık'ta, Avam Kamarasının harcama ve vergilendirme konularında karar verme ayrıcalığına (*financial privilege*) sahip olduğuna dair bir parlamento geleneği bulunmaktadır. Avam Kamarasının mali meselelerdeki rolü, Lordların bir verginin oranını değiştirmemesi gerektiğini söyleyen 1671 tarihli ve kamu gelir ve harcamalarıyla ilgili kanun önerileri hakkında Avam Kamarasının kesin ve yegâne hak sahibi olduğunu belirten 1678 tarihli karara dayandırılmaktadır.²⁹⁴ Ancak, bu kararları benimsemeyen Lordlar Kamarası, aksi yönde davranarak vergi düzenlemelerini reddetmeye devam etti. 1909'da bütçe kanununu reddetmesi üzerine "1911 Parlamento Kanunu" çıkarıldı ve Lordlar Kamarasının vergi ve harcamaları düzenleyen mali kanun önerileri (*money bills*) üzerindeki geciktirme yetkisi sadece bir aya indirilmiştir.²⁹⁵ Bahse konu Kanun; Avam Kamarası başkanı tarafından mali kanun önerisi olarak nitelenen bir kanun önerisinin, belirli koşullar altında Lordlar Kamarasında kabul edilmeden kanunlaşmasına izin vermektedir. Böyle bir kanun önerisi, yasama yılının sona ermesinden en az bir ay önce Lordlar Kamarasına gönderilmiş ve Lordlar Kamarası tarafından bir ay içinde kabul edilmemiş ise kanun önerisi onay için doğrudan kraliçeye gönderilmektedir.²⁹⁶

Günümüzde bütçenin uygulanmasını sağlayan bütçe kanunu önerisi (*finance bills*), Parlamentoda diğer kanun önerileri gibi görüşülse de aynı zamanda mali kanun önerisi niteliğinde olduğu için Lordlar Kamarasının yetkileri oldukça kısıtlıdır. Avam Kamarası, vergi koyan ve harcama izni veren kanun önerilerini verebilmekte ve değiştirebilmektedir. Buna karşılık Lordlar Kamarası, bu tür kanun önerilerini ikinci okuma aşamasında görüşse de öneriyi madde madde değerlendirememekte ve değişiklik yapamamaktadır.²⁹⁷

294 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Financial Privilege", s.2, Erişim:11.04.2022, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/financial-privilege.pdf>

295 Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Parliament Acts", Erişim:21.05.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/laws/parliamentacts/>

296 Maer, L., "Conventions on the relationship between the Commons and the Lords", s.6-7.

297 Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Budget and Parliament".

6.4. Yürütmenin Denetlenmesi

Çift meclisli parlamentolarda meclislerin yürütmenin faaliyetlerini denetlerken sahip olduğu yetkilerin neler olduğu, kısmen ülke anayasalarında ve detaylı olarak da meclis içtüzüklerinde düzenlenmiştir. Ülke anayasalarındaki terminolojinin muğlaklığı ve meclis içtüzüklerine ulaşmanın zorluğu düşünüldüğünde, çift meclisli parlamentolarda özellikle ikinci meclislerin sahip olduğu denetim araçlarının neler olduğunu net bir şekilde ortaya koymak oldukça zordur. Ancak ülke anayasalarındaki düzenlemelerden hareketle, bazı ülkelerde yürütmeyi denetlemenin sadece birinci meclislerin asli görevleri arasında sayıldığını veya bazı denetim araçlarının sadece birinci meclislerce kullanılabilmesini söylemek mümkündür. Kayda değer sayıda ülkede ise her iki meclisin de benzer denetim yetkilerine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Genelleştirerek söylemek gerekirse ikinci meclisler, birinci meclislere kıyasla eşit veya daha zayıf denetim yetkileriyle donatılmıştır.

Bazı ülke anayasalarında hükûmetleri denetleme yetkisinin sadece birinci meclislere ait olduğu belirtilmiştir. Polonya Anayasası'na göre, Bakanlar Kurulunun faaliyetlerini denetleme yetkisi *Sejm*'e (birinci meclis) aittir (m.95). Şili Anayasası'nda hükûmetin denetlenmesi, Temsilciler Meclisine münhasır yetkiler arasında zikredilmiş ve Senatonun veya Senato komisyonlarının hükûmetin eylemlerini denetleyemeyeceği açıkça belirtilmiştir (m.53/10).

Bazı ülkelerde denetime ilişkin kimi yetkiler sadece birinci meclisler tarafından kullanılabilmektedir. Almanya Anayasası'nda yürütmenin denetlenmesine ilişkin tüm yetkilerin Federal Meclise (birinci meclis) ait olduğu görülmektedir. Federal Meclis, hükûmet üyelerinin genel kurul ve komisyon toplantılarında hazır bulunmalarını talep edebilmekte (m.43) ve araştırma komisyonu kurabilmektedir (m.44). Denetim faaliyetlerini icra edecek olan Dışişleri ve Savunma Komisyonunu kurma (m.45a), Silahlı Kuvvetler Parlamento Komiserini atama (m.45b), Dilekçe Komisyonu kurma (m.45c) ve istihbarat birimlerini denetlemekle görevli birimi atama (m.45d) yetkileri de Federal Meclise ait-

tir. Federal Konsey (ikinci meclis); yazılı ve sözlü, büyük ve küçük sorular sorma veya soru saatinde hükûmete soru yöneltme gibi denetim araçlarından hiçbirine sahip değildir.²⁹⁸ Federal Konseyin Anayasa’da zikredilen tek yetkisi, hükûmet üyelerinin çağırıldığında Federal Konsey ve komisyon toplantılarına katılmak zorunda olmasıdır. Anayasa’da ayrıca, hükûmetin faaliyetleri hakkında Federal Konseyi bilgilendireceği belirtilmektedir (m.53).

Çekya Anayasası’nda; Temsilciler Meclisinin araştırma komisyonu kurabileceği (m.30), Temsilciler Meclisi talep ederse hükûmet üyelerinin genel kurul ve komisyon toplantılarına katılmak zorunda olduğu (m.44), Temsilciler Meclisi üyelerinin hükûmete veya üyelerine soru yöneltebileceği belirtilmektedir (m.53). Senato İçtüzüğü’ne göre Senato üyelerinin sahip olduğu tek yetki, hükûmet üyelerinden açıklama talep etme yetkisidir.²⁹⁹

Polonya Anayasası’nda; Bakanlar Kurulunun faaliyetlerini denetleme yetkisinin *Sejm*’e (birinci meclis) ait olduğu (m.95), *Sejm*’in belirli konuda inceleme yapmak üzere araştırma komisyonu kurabileceği (m.111), başbakan ve hükûmet üyelerinin, *Sejm* üyelerinin sorularına 21 gün içinde cevap vermek zorunda olduğu belirtilmektedir. Senato üyelerinin hükûmet üyelerine yazılı veya sözlü soru sorma yetkisi bulunmamaktadır.³⁰⁰

Slovenya Anayasası’na göre Ulusal Konsey (ikinci meclis), hükûmeti denetleme görev ve yetkisine sahip değildir (m.97). Araştırma komisyonları kurma yetkisi sadece Ulusal Meclise (birinci meclis) aittir. Ulusal Konsey sadece, kamuyu ilgilendiren konularda Ulusal Meclisten incelemede bulunmasını talep edebilmektedir (m.93).

298 Almanya Federal Konseyi, “Responsibilities”, Erişim:11.04.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html>

299 ECPRD, 4267 No’lu Bilgi Talebine Çekya Senatosunun Cevabı.

300 ECPRD, 4267 No’lu Bilgi Talebine Polonya Senatosunun Cevabı.

Bazı ülke anayasalarında; araştırma komisyonu kurma³⁰¹, hükûmet üyelerine soru yöneltme³⁰², hükûmet üyelerini genel kurul ve komisyon toplantılarına çağırma³⁰³ ve gerekli bilgi ve belgeleri talep etme³⁰⁴ gibi yetkilerin her iki meclis tarafından kullanılabileceği belirtilmektedir.

Avusturya'da her iki meclis genel olarak, yürütmenin denetlenmesi bakımından benzer araçları kullanabilmektedir. Anayasa'ya göre Ulusal Konsey ve Federal Konsey (ikinci meclis), federal hükûmetin işlerini denetleme, hükûmet üyelerini sorgulama, bilgi talep etme ve yürütmenin uygulamaları hakkındaki taleplerini kararlarında dile getirme ve hükûmet üyelerine sözlü soru sorma yetkisine sahiptir (m.52). Federal Konsey içtüzüğü'ne³⁰⁵ göre Federal Konseyin, federal hükûmetin faaliyetini denetleme, hükûmet üyelerine soru sorma, gerekli bilgileri talep etme ve hükûmetin idari işlemleri ile ilgili görüş bildirme yetkisi vardır (m.24). Federal Konseydeki komisyonlar, hükûmet üyelerinin komisyonlarda hazır bulunmasını talep edebilmektedir (m.29). Her bir Konsey üyesinin hükûmet üyelerine yazılı soru sorma hakkı vardır (m.59). Ancak Federal Konsey, araştırma komisyonu kuramamakta, devlet harcamalarını ve istihbarat birimlerini denetleyememektedir.³⁰⁶

İsviçre'de de her iki meclis denk denetim yetkilerine sahiptir.³⁰⁷ Anayasa; Federal Meclisin (Parlamento) hükûmeti ve idar-

301 Brezilya (Any., m.58), Cezayir (Any., m.164), Fas (Any., m.67), Fransa (Any., m.51-2), Hollanda (Any., m.70), İspanya (Any., m.76), İtalya (Any., m.82), Japonya (Any., m.62), Meksika (Any., m.93), Nijerya (Any., m.88), Uruguay (Any., m.120).

302 Belarus (Any., m.103), Cezayir (Any., m.163), Fas (Any., m.100), Filipinler (Any., m.6/22), Haiti (Any., m.129 2), İspanya (Any., m.111), Romanya (Any., m.112), Kolombiya (Any., m.135).

303 Arjantin (Any., m.71), Avusturya (Any., m.52), Brezilya (Any., m.50), Dominik Cumh.(Any., m.94), Fas (Any., m.101), Filipinler (Any., m.6/22), İspanya (Any., m.76, 110), Japonya (Any., m.63), Kenya (Any., m.153), Kolombiya (Any., m.135), Meksika (Any., m.69, 93), Nijerya (Any., m.67), Paraguay (Any., m.193), Uruguay (Any., m.119).

304 Brezilya (Any., m.50), Hollanda (Any., m.68), İspanya (Any., m.109), Meksika (Any., m.93), Paraguay (Any., m.192), Uruguay (Any., m.118).

305 Avusturya Parlamentosu, "Rules of Procedure of the Austrian Federal Council", Erişim:14.04.2022, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOBR/index.shtml>

306 ECPRD, 4268 No'lu Bilgi Talebine Avusturya Federal Konseyin Cevabı.

307 ECPRD, 4268 No'lu Bilgi Talebine İsviçre Parlamentosunun Cevabı.

reyi denetleme (m.169) ve Parlamento komisyonlarının da bilgi ve belge talep etme ve araştırma yapma yetkisine sahip olduğunu (m.153) belirtmektedir. Parlamento Kanununa³⁰⁸ göre, denetim faaliyetlerini yerine getirmek için her iki meclisten eşit sayıda üyeden oluşan ortak araştırma komisyonu kurulabilmektedir (m.163-171). Ayrıca hükûmetin faaliyetlerini denetlemek üzere (m.26) her iki meclis üyelerinden oluşan Maliye Komisyonu (m.50) ile Denetim Komisyonu olmak üzere iki ortak daimi denetim komisyonu bulunmaktadır (m.52). Eyaletler Konseyi (ikinci meclis) İttüzüğü'ne³⁰⁹ göre, Konsey üyeleri hükûmet üyelerine soru yöneltebilmektedir (m.26).

İtalya Anayasası'na göre, Temsilciler Meclisi gibi Senato da araştırma komisyonu kurabilmektedir (m.82). Senato İttüzüğü'ne³¹⁰ göre de Senato üyeleri, hükûmet üyelerine yazılı ve sözlü soru sorabilmektedir (m.145-155).

İspanya Anayasası'na göre Kongre ve Senato, her biri veya gerektiğinde birlikte araştırma komisyonları kurabilmektedir. Komisyonların davetine herkes uymak zorundadır (m.76). Meclisler ve komisyonlar, hükûmetten ve idareden her türlü bilgi ve destek talebinde bulunabilmekte (m.109) ve hükûmet üyelerini toplantıya çağırabilmektedir (m.110). Her bir meclisin üyeleri hükûmete soru yöneltebilmektedir (m.111).

Romanya'da meclisler, araştırma komisyonları kurabilmektedir (Any., m.64). Hükûmet ve idare gerekli bilgi ve belgeleri her iki meclise ve komisyonlarına vermek, hükûmet üyeleri çağırıldıklarında parlamento çalışmalarına katılmak zorundadır (Any., m.111). Hükûmet ve hükûmet üyeleri, Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin sorularını cevaplandırmakla mükelleftir (Any., m.112).

308 Fedlex, "Federal Act on the Federal Assembly", Erişim:11.05.2022, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/en>

309 Fedlex, "Standing Orders of the Council of States", Erişim:14.05.2022, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/515/en>

310 İtalya Senatosu, "Rules of the Senate", Erişim:11.06.2022, http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/istituzione/18P0073-Regolamento-inglese_Archivio.pdf

6.5. Hükûmetlerin Kurulması ve Güvenoyu

Parlamberter veya yarı başkanlık sistemlerinde hükûmetlerin göreve başlarken parlamentodan güvenoyu alması gerekmektedir.³¹¹ Çift meclisli parlamentolarda hükûmetlere güvenoyu verme veya görevdeyken güvensizlik oyu ile hükûmetleri düşürme yetkisi çoğunlukla birinci meclislere tanınmaktadır.³¹² Hükûmetlerin göreve başlarken her iki meclisin güvenoyunu almak zorunda olduğu veya görevdeyken her iki meclisin güvensizlik oyu ile düşürülebildiği çok az ülke örneği bulunmaktadır.

Haiti’de devlet başkanı tarafından atanan başbakanın hükûmet programını Parlamentoya sunması ve her iki meclisten güvenoyu alması gerekir. Meclislerden birinin güvenoyu vermesi üzerine süreç tekrarlanmaktadır (Any., m.158). Ayrıca her iki mecliste bakanlardan biri veya hükûmet hakkında gensoru önergesi verilebilmekte ve önergenin kabulü güvensizlik oyu anlamına gelmektedir. Hükûmet programı veya genel politika hakkında verilecek gensorunun güvensizlik oyu ile sonuçlanması durumunda, başbakanın hükûmetin istifasını cumhurbaşkanına sunması gerekmektedir (Any., m.129-2, 129-3, 129-4).

İtalya Anayasası’na göre hükûmet, her iki meclisten de güvenoyu almak zorundadır (m.94). Ayrıca her iki meclis de hükûmete güvensizlik oyu verebilmektedir (m.96).

311 Parlamberter sistemlerde hükûmetler parlamento içinden seçilmektedir. Hükûmetlerin görevde kalması için parlamentonun desteğine/güvenine sahip olması gerekir. Başkanlık sisteminde yürütme yetkisini kullanan devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilmekte ve yasama organı tarafından görevden alınmamaktadır. Başka bir ifadeyle başkanın görevde kalmak için parlamentonun desteğine ihtiyacı yoktur.

312 Bu ülkelerden bazıları şunlardır: Almanya (Any., m.67-68), Avusturya (Any., m.74), Belçika (Any., m.46, 96, 103), Çekya (Any., m.71-73), Fransa (Any., m.49, 50), Güney Afrika (Any., m.102), Kamerun (Any., m.34), Japonya (Any., m.69), İrlanda (Any., m.28), İspanya (Any., m.99, 112-114), Kazakistan (Any., m.44, 56), Fas (Any., m.103, 105), Pakistan (Any., m.91, 95), Polonya (Any., m.158), Rusya (Any., m.103, 117), Tayland (Any., m.151, 170), Slovenya (Any., m.116, 117), Somali (Any., m.69, 90) ve Birleşik Krallık (Fixed-term Parliaments Act).



İtalya Senatosu (Reuters, Fotoğraf:Alberto Pizzoli, <https://www.reuters.com/world/europe/italy-parliament-begin-voting-new-head-state-jan-24-2022-01-04/>)

İsviçre’de federal yürütme organının (Federal Konsey) üyeleri ile Konfederasyon başkanı (aynı zamanda Federal Konsey başkanı) her iki meclisin birleşik toplantısında seçilmekteyse de (Any., m.168, 175, 176) hiçbir hükûmet üyesi meclisler tarafından görevden alınamamaktadır.³¹³

Japonya’da başbakan, Parlamento (*Diet*) tarafından ve kendi üyeleri arasından atanmaktadır. Meclisler, uzlaşma komisyonu kurulmasına rağmen başbakanın atanması konusunda anlaşamazlarsa veya Temsilciler Meclisinin atamayı yapmasından itibaren 10 gün içinde ikinci meclis karar veremezse, birinci meclisin kararı Parlamento kararı sayılmaktadır (Any., m.67, 68). Ancak güvensizlik oyu ile hükûmeti düşürme yetkisi sadece birinci meclise verilmiştir (Any., m.69).

Romanya Anayasası’na göre, göreve atanan başbakan, hükûmet programını ve bakan listesini parlamentonun güvenoyuna sunmaktadır. Temsilciler Meclisi ve Senato, birleşik toplantıda hükûmete güvenoyu vermektedir (m.103). Hükûmet, siyaseten

313 ECPRD, 4268 No’lu Bilgi Talebine İsviçre Parlamentosunun Cevabı.

Parlamentoya karşı sorumludur. Her iki meclis, hükûmet üyelerinin görevleri esnasında işledikleri suçlardan dolayı mahkeme önünde yargılanmalarını talep edebilir (m.109). Temsilciler Meclisi ve Senato, birleşik toplantıda gensoru önergesini kabul ederek hükûmete güvensizlik oyu verebilmektedir (m.113). Hükûmet ayrıca; bir programını, beyanını, genel politikasını veya kanun önerisini Temsilciler Meclisi ve Senato birleşik toplantısında güven sorununa dönüştürebilir. Bunun üzerine verilen gensoru önergesinin kabulü ile hükûmet düşer (m.114).

Tacikistan Anayasası'na göre, cumhurbaşkanının hükûmet üyelerinin atanmasına ilişkin kararının her iki meclisin birleşik toplantısında onaylanması gerekmektedir (m.55).

Avustralya'da, anayasal teamüller gereği³¹⁴, Temsilciler Meclisinde çoğunluğun desteğine sahip parti veya partiler hükûmeti kurmaktadır. Temsilciler Meclisindeki desteğini kaybeden hükûmetin istifa etmesi beklenmektedir.³¹⁵ Ancak anayasal ve yasal hiçbir sonuç doğurmamasına rağmen Senato, geçmişte hükûmet ve bakanlar hakkında gensoru önergelerini kabul ederek hükûmetin veya ilgili bakanların istifasını talep edebilmiştir.³¹⁶

Hollanda'da ikinci meclisin hükûmetlerin kurulmasında hiçbir dahi yoktur. Anayasa ve Meclis içtüzüklerinde bir hüküm bulunmamakla birlikte her iki meclis de hükûmete veya bakanlara güvensizlik oyu verebilmektedir. Ancak ikinci meclisin güvensizlik oyu vermesi durumunda hükûmetin veya bakanların istifa edip etmeyeceği konusu tartışmalıdır.³¹⁷

314 Avustralya Anayasası'nda hükûmetlerin kurulurken veya görevdeyken güvenoyu almasına ilişkin hiçbir hüküm bulunmamaktadır.

315 Avustralya Parlamentosu, "The House, government and opposition", Erişim:09.06.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_19_-_The_House_government_and_opposition

316 Avustralya Parlamentosu, "Relations with the executive government", Erişim:09.06.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Odgers_Australian_Senate_Practice/Chapter_19

317 Drexhage, B., Bicameral Legislatures: An International Comparison, s.73.

6.6. Devlet Başkanının Suçlandırılması ve Görevden Alınması

Devlet başkanlarının anayasalarda yazılı suçlardan dolayı suçlandırılması ve yargılanıp görevden alınması, yasama organlarının yürütme üzerindeki önemli denetim araçlarından biridir. Çift meclisli parlamentoların çoğunda devlet başkanını suçlandırma ve yargılama yetkisi meclisler arasında paylaştırılmıştır.

ABD (Any., b.1/m.3), Arjantin (Any., m.53, 59), Brezilya (Any., m.51, 52), Filipinler (Any., m.11/3), Kenya (Any., m.145), Kolombiya (Any., m.174, 175), Meksika (Any., m.110), Paraguay (Any., m.225), Uruguay (Any., m.93, 102), Rusya (Any., m.93) ve Şili’de (Any., m.52, 53) birinci meclisler tarafından suçlandırılan devlet başkanı ikinci meclislerce yargılanmakta ve hepsinde üçte iki çoğunlukla görevden alınabilmektedir.

İrlanda (Any., m.12/10) ve Hindistan’da (Any., m.61) meclislerden biri tarafından suçlandırılan cumhurbaşkanı, iddiayı araştırmakla mükellef diğer meclis tarafından yargılanıp görevden alınabilmektedir.

Almanya’da Federal Meclis veya Federal Konsey tarafından üçte iki çoğunlukla suçlandırılan cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanmaktadır (Any., m.61). Çekya’da cumhurbaşkanı, Temsilciler Meclisinin rızası ile Senato üyelerinin beşte üçünün onayıyla suçlandırılmakta ve Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanmaktadır (Any., m.65). Avusturya (Any., 68, 142), İtalya (Any., m.90, 134) ve Polonya’da (Any., m.145) meclislerin birleşik toplantısında suçlandırılan devlet başkanı, Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanıp görevden alınabilmektedir. Kamerun’da Ulusal Meclis ve Senato tarafından suçlandırılan devlet başkanı Azil Mahkemesi (*Court of Impeachment*) tarafından yargılanmaktadır (Any., m.53).

Fransa’da cumhurbaşkanı, Yüce Divan sıfatıyla toplanan Parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Parlamentonun Yüce Divan sıfatıyla toplanması için her iki meclisin kararı gerekmektedir (Any., m.68).

Nepal’de Temsilciler Meclisi üyelerinin dörtte biri tarafından verilen önerge üzerine her iki meclisin birleşik toplantısında üyelerin üçte ikisinin kararı ile devlet başkanı ve başkan yar-

dımcısı görevden alınabilmektedir (Any., m.101). Romanya'da her iki meclis üyelerinin üçte biri tarafından suçlandırılan devlet başkanı, her iki meclisin birleşik toplantısında alınan kararla görevden uzaklaştırılabilmektedir³¹⁸ (Any., m.95). Pakistan'da cumhurbaşkanı, meclislerden her birinin üyeleri tarafından ve-rilebilen suçlandırma önergesi üzerine parlamentonun birleşik toplantısında üçte iki çoğunlukla görevden alınabilmektedir (Any., m.47). Trinidad ve Tobago (Any., m.36) ve Zimbabve'de (Any., m.97) parlamentonun birleşik toplantısında suçlandırılan devlet başkanı birleşik toplantıda alınan kararla görevden alınmaktadır.

Nijerya'da devlet başkanının suçlandırılması ve görevden alınması için her iki meclisin de kararı gerekmektedir (Any., m.143). Belarus (Any., m.88) ve Somali'de (Any., m.92) birinci meclis tarafından suçlandırılan devlet başkanı, her iki meclisin üçte iki çoğunluğunun kararı ile görevden alınabilmektedir.

ABD ve Güney Amerika kıtasında yer alan ülkelerde Temsilciler Meclisinin suçlandırma ve Senatonun yargılayıp görevden alma yetkisinin kapsamı, üst düzey kamu görevlileri ile yargı mensuplarını kapsayacak şekilde geniş tutulmuştur. Temsilciler Meclisinin suçlandırması üzerine Senato;

- ABD'de başkan yardımcısı ve diğer tüm kamu görevlilerini (Any., b.1/m.2; b.2/m.4),
- Arjantin'de devlet başkan yardımcısı, başbakan, bakanlar ve Yüksek Mahkeme üyelerini (Any., m.53),
- Brezilya'da devlet başkanı yardımcısı, bakanlar ile kuvvet komutanlarını (Any., m.52),
- Şili'de bakanlar, yüksek mahkemelerin üyeleri, Sayıştay başkanı, general ve amiraller ile yönetici ve valileri (Any., m.52, 53),
- Meksika'da Yüksek Adalet Mahkemesi üyeleri, Federal Yargı Konseyi üyeleri, bakanlar, eyalet meclisi üyeleri, eyalet hükûmet başkanları, başsavcı ve eyalet başsavcıları, hakimler ve özerk kurumların üyelerini (Any., m.110),

318 Cumhurbaşkanının görevden alınmasına en geç 30 gün içinde yapılacak halkoylamasıyla karar verilmektedir (Any., m.95).

- Paraguay’da başkan yardımcısı, bakanlar, Yüksek Adalet Mahkemesi üyeleri, başsavcı, ombudsman, Sayıştay başkanı ve üyeleri ile Seçim Adaleti Mahkemesi üyelerini (Any., m.225)

yargılamakta ve görevden alabilmektedir. Çekya’da da Anayasa Mahkemesi üyeleri ile ilgili cezai kovuşturma, Senatonun iznine tabidir (Any., m.86).

6.7. Üst Düzey Kamu Görevlilerinin ve Yargı Mensuplarının Atanması

Bazı ülkelerde üst düzey kamu görevlileri ile yüksek mahkeme üyelerinin atanmasında yasama ve yürütme organlarının iş birliği içerisinde hareket etmesi gerekmektedir. Bunun en kayda değer örneği, ABD Senatosu ve ABD Başkanı arasındaki ilişkidir. ABD Anayasası’na göre ABD Başkanı; büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsoloslara, Yüksek Mahkeme hâkimlerini ve bu Anayasa’da öngörülmemiş ve kanunla kurulacak Birleşik Devletler makamları için bütün görevlileri aday göstermekte, Senatonun tavsiyesi ve onayı üzerine atamaktadır (b.2/m.2).

Arjantin, Brezilya, Meksika, Nijerya ve Şili gibi başkanlık sistemlerine sahip ülkelerde ABD’de olduğu gibi devlet başkanlarının yaptığı önemli atamalar ikinci meclislerin onayına tabidir. Arjantin’de devlet başkanı; Yüksek Mahkeme ve federal mahkemelerin üyelerini, büyükelçi, diplomatik temsilciler, ticari ataşeler ile üst düzey askerî personeli Senatonun onayı ile atamaktadır (Any., m.99).

Brezilya Anayasası’na göre devlet başkanı; Federal Yüksek Mahkemesi (m.101), Yargıtay (m.104), Sayıştay (m.73) ve Yüksek İş Mahkemesi (m.111-A) hâkimlerini, Yüksek Yargı Konseyinin başkan hariç diğer üyelerini (m.103-B), bölge valilerini, Merkez Bankası başkanı ve müdürleri ile başsavcını³¹⁹ (m.128) Senatonun onayı ile atamaktadır.

Meksika Senatosunun atamalara ilişkin yetkileri oldukça kapsamlıdır. Anayasaya göre Senato; devlet başkanının gösterdiği adaylar arasından Yüksek Adalet Mahkemesi üyelerini

319 Başsavcının görevden alınması da Senatonun iznine tabidir.

(m.76/8) ve başsavcıcı (m.102/AIII) atamaktadır. Senato ayrıca; Ulusal Şeffaflık Ajansının üyeleri (m.76/12) ile Millî Eğitim Değerlendirme Enstitüsü yönetim kurulu üyelerini (m.3) atamaktadır. Merkez Bankası yönetimi ile Federal Ekonomik Rekabet Komisyonu ve Federal Telekomünikasyon Enstitüsü yönetim kurulu üyelerinin atanması için Senatonun onayı gerekmektedir (m.28). Devlet başkanı; büyükelçi ve konsoloslar ile Kara, Hava ve Deniz Kuvvetlerindeki üst düzey komutanları (m.89/3-4) ve Bölge Mahkemelerinin üyelerini (m.73/29-H) Senatonun onayı ile atamaktadır.

Şili Anayasası'na göre Senato, devlet başkanının Yüksek Mahkeme üyeliğine ve Başsavcılığa yaptığı atamaları onaylamaktadır (m.53). Anayasa Mahkemesinin dört üyesinden ikisi doğrudan Senato tarafından seçilirken, diğer iki üyesi Temsilciler Meclisi tarafından seçildikten sonra Senato tarafından onaylanmaktadır (m.92). Ayrıca seçimlerin idaresi ve denetiminden sorumlu Seçim Servisinin yönetim kurulu üyeleri Senatonun onayı ile devlet başkanı tarafından atanmaktadır (m.94bis).

Kıta Avrupası'nda yer alan ülkelerde ise ikinci meclislerin üst düzey kamu görevlileri ve başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yüksek yargı organlarının üyelerinin atanmasında daha etkin ve doğrudan rol oynadığı görülmektedir. Örneğin Fransa'da Senatonun atamalara ilişkin önemli yetkileri vardır. Fransa Anayasası'na göre; Anayasa Mahkemesinin üç üyesi (m.56) ile Yüksek Yargı Konseyinin iki üyesi (m.65) ilgili komisyonların görüşü alındıktan sonra Senato başkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca denetleyici ve düzenleyici kurumların bir kısım üyelerini de Senato atamaktadır.³²⁰

Almanya ve İspanya'da ikinci meclisler önemli atama yetkileriyle donatılmıştır. Almanya'da Federal Konsey (ikinci meclis) ve Federal Meclisin (birinci meclis) her biri, Anayasa Mahkemesi üyelerinin yarısını seçmektedir. Federal Konsey ayrıca Federal İş Kurumu ve diğer bazı kurumların yönetim kurullarına üye atamaktadır. Konsey, çok sayıda kamu görevi için aday göstermekte veya buralara yapılacak atamaları onaylamaktadır.

320 ECPRD, 4267 No'lu Bilgi Talebine Fransa Senatosunun Cevabı.

Federal Yüksek Mahkeme ile diğer mahkemelerdeki başsavcılık görevine ve eyalet merkez bankalarının başkanlıklarına Federal Konseyin onayı ile aday gösterilebilmektedir.³²¹

İspanya Anayasası'na göre Senato; Anayasa Mahkemesinin 12 üyesinden dördünü (m.159) ve Yargı Konseyinin 20 üyesinden dördünü (m.122) aday göstermektedir.³²² Senato ayrıca Sayıştayın 12 üyesinden altısını, Radyo Televizyon Kurumunun dokuz üyesinden dördünü, Askerî Yaşamı Denetleme Kurumunun dokuz üyesinden dördünü ve Şeffaflık ve İyi Yönetişim Konseyinin bir üyesini seçmektedir. Ombudsmanın seçimi ise Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından birlikte yapılmaktadır.³²³

İkinci meclislerin atamaya ilişkin anayasal yetkilerine daha geniş bir çerçeveden bakıldığında ise başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere Yüksek Mahkeme üyelikleri ile yargı konseyi üyeliklerine yapılan atamalarda önemli rol oynadıkları görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi üyelerinin tamamı; Kolombiya (Any., m.239), Rusya (Any., m.93, 102), Özbekistan (Any., m.80) ve Tacikistan'da (Any., m.56, 69) ikinci meclisler tarafından atanmaktadır. Çekya'da ise Anayasa Mahkemesi üyeleri Senatonun onayı ile devlet başkanı tarafından atanmaktadır (Any., m.84).

Pek çok ülkede³²⁴ ise ikinci meclisler Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmını doğrudan atamaktadır. Örneğin Almanya'da üyelerin yarısı (Any., m.94), Fransa'da dokuz üyeden üçü (Any., m.56), İspanya'da 12 üyeden dördü (Any., m.159) ve Romanya'da dokuz üyeden üçü (Any., m.142) ikinci meclisler tarafından atanmaktadır. İtalya'da ise Anayasa Mahkemesi üyelerinin üçte biri Parlamentonun birleşik toplantısında belirlenmektedir (Any., m.135).

321 Almanya Federal Konseyi, "Responsibilities".

322 Atama, kral tarafından yapılmaktadır.

323 İspanya Senatosu, "Functions of the Senate", Erişim:13.06.2022, <https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html?lang=en>

324 Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmı, Belarus (Any., m.116), Fas (Any., m.130) ve Madagaskar'da (Any., m.114) ikinci meclisler; Cezayir (Any., m.194), Gabon (Any., m.89), Kamerun (Any., m.51) ve Kongo Cumhuriyeti'nde (Any., m.182) ikinci meclis başkanları tarafından atanmaktadır.

Birçok ülkenin hukuk sisteminde yargı hiyerarşisinin en üstünde yer alan Yüksek Mahkeme (*Supreme Court*) üyelerinin tamamı; Meksika (Any., m.76, 89, 96), Paraguay (Any., m.264), Özbekistan (Any., m.80) ve Rusya'da (Any., m.83, 102) ikinci meclisler tarafından atanmaktadır. Diğer ülkelerde ikinci meclisler onay makamı konumundadır. ABD (Any., m.2/b.2), Arjantin (Any., m.99), Brezilya (Any., m.99), Şili (Any., m.32, 53, 72) ve Nijerya'da (Any., m.231) Yüksek Mahkeme üyeleri Senatonun onayı ile devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Haiti'de üyeler, Senatonun gösterdiği adaylar içerisinde devlet başkanı tarafından atanmaktadır (Any., m.175). İsviçre (Any., m.168, 157) ve Uruguay'da (Any., m.85, 236) ise Yüksek Mahkeme üyeleri parlamentoların birleşik toplantısında atanmaktadır.

İkinci meclislerin, atanmasında rol oynadığı bir diğer kurum, ombudsmanlıktır. Dominik Cumhuriyeti'nde Ombudsman, Temsilciler Meclisinin gösterdiği adaylar arasından Senato tarafından (Any., m.80) atanırken Paraguay'da Senatonun gösterdiği adaylar arasından Temsilciler Meclisi tarafından atanmaktadır (Any., m.277). Polonya'da (Any., m.209) Senatonun onayıyla Sejm tarafından atanan Ombudsman, Arjantin'de (Any., m.86) her iki meclis tarafından atanmaktadır. Bolivya (Any., m.161, 220) ve Romanya'da (Any., m.65) Ombudsman meclislerin birleşik toplantısında seçilmektedir.

Son olarak yüksek yargı konseyi üyelerinin bir kısmı Belçika (Any., m.151), Güney Afrika (Any., m.178), İspanya (Any., m.122), Meksika (Any., m.100), Polonya³²⁵ (Any., m.187) ve Romanya'da³²⁶ (Any., m.133) ikinci meclis tarafından; Fransa (Any., m.65) ve Cezayir'de ise (Any., m.187) ikinci meclis başkanı tarafından atanmaktadır.

325 Senato iki üyeyi, senatörler arasından seçmektedir.

326 Romanya'da hakimler tarafından seçilen 14 üyenin Senato tarafından onaylanması gerekmektedir (Any., m.133).

6.8. Uluslararası Antlaşmaların Uygun Bulunması/ Onaylanması

Çift meclisli parlamentolarda yürütme organlarının imzaladığı/ akdettiği uluslararası antlaşmaları onaylama (*ratification*) veya uygun bulma (*approval*) yetkisi, genellikle ulusal parlamentoya (her iki meclis)³²⁷ veya nadir olarak meclislerden birine verilmiştir.

Belarus (Any., m.97), Belçika (Any., m.167), Ekvator Ginesi (Any., m.81), Mısır (Any., m.151), Etiyopya (Any., m.55), İrlanda (Any., m.29/5), Tacikistan (Any., m.57), Slovenya (Any., m.3A, 86) ve Somali’de (Any., m.90) uluslararası antlaşmaları onaylama/uygun bulma yetkisi birinci meclislere aittir.

Çok az sayıda ülkede uluslararası antlaşmaların onaylanması/uygun bulunmasına dair kararlar ikinci meclisler tarafından alınmaktadır. ABD Anayasası, antlaşma yapma yetkisini ABD Başkanı’na, onaylama yetkisini ise Senato’ya vermiştir. Senato, onaylama yetkisini üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla alacağı bir kararla kullanmaktadır (b.2, m.2). Filipinler Anayasası’na göre, Senato üyelerinin üçte ikisi tarafından onaylanmayan hiçbir uluslararası antlaşma geçerli değildir ve yürürlüğe giremez (m.7/21). Meksika Anayasası, devlet başkanı tarafından imzalanan uluslararası antlaşma ve sözleşmelerin onaylanmasını, Senatonun münhasır yetkileri arasında saymaktadır (m.76).

Almanya’da, Federasyonun diğer devletlerle ilişkilerini düzenleyen ve federal mevzuatın konuları ile ilgili olan antlaşmalarda, ilgili yasama organlarının, federal kanun şeklindeki onayı veya katılımı zorunludur (Any., m.59/2). Dolayısıyla, uluslararası antlaşmanın içerdiği hususlar, şayet bu hususlar federal kanunla düzenlendiğinde Federal Konseyin (ikinci meclis) onayını gerektiriyorsa, söz konusu antlaşma kanununun da Federal Konsey

327 Uluslararası antlaşmaları onaylama veya uygun bulma yetkisinin ulusal parlamentoya verildiği ülke örneklerinden bazıları şunlardır: Arjantin (Any., m.75), Brezilya (Any., m.5, 49, 84), Bolivya (Any., m.158), Çekya (Any., m.39, 49), Fransa (Any., m.53), Haiti (Any., m.98-3), Hollanda (Any., m.91), Güney Afrika (Any., m.231), İsviçre (Any., m.184), İspanya (Any., m.94), Japonya (Any., m.61, 73), Nijerya (Any., m.12), Paraguay (Any., m.202), Romanya (Any., m.91), Tayland (Any., m.156), Şili (Any., m.54).

tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu durumda, Federal Konseyin reddettiği antlaşmalar yürürlüğe girememektedir.³²⁸

Avusturya'da eyaletlerin özerk yetki alanına giren konuları düzenleyen antlaşmaların Federal Konsey tarafından onaylanması zorunludur (Any., m.50). Ayrıca, Avrupa Birliği'nin sözleşme esaslarını değiştiren antlaşmaların her iki meclis tarafından onaylanması gerekmektedir.³²⁹

6.9. Savaş İlanı veya Kararın Onaylanması

Bazı ülkelerde savaş ilan etme yetkisi parlamentoya aittir. ABD'de (Any., b.1/m.8) savaş ilan etme yetkisi Kongrenin, İtalya'da (Any., m.78) Parlamentonun uhdesindedir. ABD'de savaş ilanına ilişkin kanun teklifi veya ortak kararlar (*joint resolutions*) her iki mecliste görüşülüp kabul edilmektedir.³³⁰ Çekya'da savaş ilanı, her iki mecliste salt çoğunlukla alınacak kararla mümkündür (Any., m.39, 43). Avusturya (Any., m.38), Filipinler (Any., m.6/23) ve Romanya'da (Any., m.65) iki meclis birleşik toplantıda savaş ilanına karar vermektedir. Belarus (Any., m.97), Polonya (Any., m.116) ve Slovenya'da (Any., m.92) ise savaş ilan etme yetkisi birinci meclislere aittir.

Kolombiya'da hükûmete savaş ilan etme izni vermek Senatonun yetkileri arasındadır (Any., m.173). Nijerya silahlı birliktelinin ülke dışındaki bir muharebe görevinde konuşlandırılabilmesi için Senatonun onayı gerekmektedir (Any., m.5). Somali Anayasası ise savaş ilan etme yetkisinin devlet başkanına ait olduğunu ancak ikinci meclisin savaş ilanına ilişkin sürece katılmakla görevli olduğunu belirtmektedir (m.71, 90).

328 Uluslararası bir antlaşmanın içeriği, Federal Konseyin onayını gerektirmiyorsa, antlaşma kanunu yine de Federal Konseye sunulmaktadır. Ancak bu durumda Federal Konseyin yalnızca itiraz hakkı vardır. Bu gibi durumlarda, Federal Meclis, Federal Konseyin itirazlarını geçersiz kılabilmekte ve böylece antlaşmanın onaylanmasının önünü açabilmektedir. Almanya Federal Konseyi, "Responsibilities".

329 ECPRD, 4268 No'lu Bilgi Talebine Avusturya Federal Konseyinin Cevabı.

330 Elsea, J., K., Weed, M., C., "Declarations of War and Authorizations for the Use of Military Force: Historical Background and Legal Implications", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2014, s.71-74, Erişim:08.06.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL31133>

Bazı ülkelerde ise yürütmenin savaş ilanına ilişkin aldığı kararların parlamentolar (her iki meclis) tarafından onaylanması/ uygun bulunması gerekmektedir. Arjantin (Any., m.75), Brezilya (Any., m.49), İspanya (Any., m.63) ve Şili’de (Any., m.32, 63) devlet başkanı/kral, öncesinde parlamentonun izni veya onayı olmadan savaş ilan edememektedir. Nijerya’da devlet başkanı, her iki meclisin birleşik toplantısında onaylanmadıkça, savaş ilan edememektedir (Any., m.5). Hollanda’da kralın savaş ilan edebilmesi, her iki meclisin birleşik toplantıda onay vermesine bağlıdır (Any., m.96).

6.10. İkinci Meclislerin Diğer Görev ve Yetkileri

Ülke anayasalarında bazı yetkilerin münhasıran ikinci meclislere ait olduğu belirtilmiştir. Bu yetkilerden bazıları millî güvenlik ve savunma ile ilgilidir. Örneğin Arjantin’de devlet başkanına yabancı işgali karşısında ülkenin bir veya birden fazla bölgesinde sıkıyönetim ilan etme izni vermek Senatonun yetkileri arasındadır (Any., m.61). Meksika’da devlet başkanının; Meksika birliklerinin ülke dışına çıkmasına, yabancı birliklerin ülke içinden geçmesine ve yabancı birliklerin Meksika sularında bir aydan fazla kalmasına izin verebilmesi için Senatonun bu konuda kendisini yetkilendirmesi gerekmektedir. (Any., m.76/3). Paraguay’da askerî kuvvetlerin yurt dışına gönderilmesine ve yabancı askerî birliklerin ülkeye girişine izin verilmesi Senatonun görevleri arasındadır (Any., m.224). Rusya Anayasası’nda, devlet başkanının sıkıyönetim veya olağanüstü hâl ilanına ilişkin kararını onaylamak ve silahlı kuvvetlerin federasyon sınırları dışında kullanılmasına ilişkin karar vermek Federasyon Konseyinin yetkileri arasında sayılmaktadır (m.102).

Federal devletlerin bazılarında devlet ile federe birimler arasında veya federe birimlerin kendi aralarındaki anlaşmazlıkların çözümünde ikinci meclisler önemli rol oynamaktadır. Örneğin Belçika’da Senato, yasama yetkisini kullanan meclisler arasında ortaya çıkabilecek çıkar çatışmaları hakkında, gerekçeli görüşünü belirtmek suretiyle karar alır³³¹ (Any., m.143/2). Etiyopya’da

331 Senato, farklı federal ve federe meclisler arasındaki çıkar çatışmalarının çözümünde önemli bir rol oynar. Bir yasama meclisi, başka bir mecliste sunulan bir

Federasyon Meclisi; anayasayı yorumlamak, eyaletler arasındaki anlaşmazlıkları çözmeye çalışmak, eyaletlerden birinin, anayasayı ihlal etmek suretiyle anayasal düzeni tehlikeye atması hâlinde Federal devletin müdahalesini emretmek gibi görevleri yerine getirmektedir (Any., m.62). İspanya’da Özerk Yönetime Sahip bir Topluluk, Anayasa’nın veya diğer kanunların kendisine yüklediği sorumlulukları yerine getirmez veya İspanya’nın genel menfaatlerine ciddi zarar verecek şekilde davranırsa, hükûmet, Topluluk başkanına yapacağı şikâyet üzerine tatmin edici bir cevap alamazsa, Senatonun üye tamsayısının salt çoğunluğunun onayını takiben, söz konusu Topluluğu bahse konu sorumlulukları yerine getirmeye zorlamak veya İspanya’nın genel menfaatlerini korumak üzere gerekli tedbirleri alabilir (Any., m.155). Meksika’da taraflardan birinin davayı Senato’ya sunması veya bu tür ihtilafların silahlı bir çatışma yaratması durumunda, bir eyaletteki yasama, yürütme ve yargı erklerinin yetkileri arasında ortaya çıkan siyasi anlaşmazlıkları çözmeye yetkisi Senato’ya aittir. Böyle bir durumda Senato, Federal Anayasa ve söz konusu eyaletin anayasasına göre bir karar verecektir (Any., m.76/4).

Bazı ülkelerde ikinci meclisin görevleri arasında, anayasal kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve anlaşmazlıkları gidermek de bulunmaktadır. Örneğin Kamboçya Anayasası’na göre Senato, Ulusal Meclis ile hükûmet arasındaki çalışmaların koordinasyonundan sorumludur (m.112). Şili’de Senato, siyasi ve idari makamlar ile yüksek yargı mahkemeleri arasında ortaya çıkan ihtilaflar hakkında karar vermekle görevlidir (Any., m.53/3). Kenya’da Senatonun görevleri arasında, ulusal gelirin bölgeler arasında bölüştürülmesine karar vermek ve bölge hükûmetlerine tahsis edilen gelirleri denetlemek de bulunmaktadır (Any., m.96). Senato beş yılda bir, ulusal gelirden bölgelere yıllık olarak dağıtılacak miktarın esaslarını belirlemektedir (Any., m.217). Tacikistan’da idari-bölgesel birimlerin kurulması ve kaldırılması

kanun önerisinin çıkarlarına ciddi şekilde zarar verebileceğini ve anlaşmazlığın karşılıklı anlaşma ile çözülemeyeceğini düşündüğünde, ihtilaf, olası çözümler konusunda tavsiyede bulunan Senato’ya havale edilir. Nihai karar, farklı federal ve federe hükûmetlerin temsilcilerinin yer aldığı ve oybirliğiyle karar veren bir komisyon tarafından alınır. Belçika Senatosu, “Federal Parliament of Belgium”, s.27, Erişim:13.06.2022, https://www.senate.be/english/federal_parliament_en.pdf

veya değiştirilmesi Millî Meclisin (ikinci meclis) yetkileri arasında sayılmaktadır (Any., m.56).

Son olarak, bazı ülkelerde ikinci meclisler, önemli toplumsal meselelerin halkoymasına sunulmasına ilişkin sürecin başlamasında söz sahibidir. Belarus'ta ikinci meclis, ülkeyi ve toplumu ilgilendiren önemli konuların halkoymasına sunulmasını talep edebilmektedir (Any., m.73, 74). Meksika'da da meclislerden herhangi birinin talebi ve her iki meclisin ayrı ayrı onayı üzerine ulusal öneme sahip konular halkoymasına sunulmaktadır (Any., m.35). Polonya'da ülkeyi ilgilendiren önemli konuların halkoymasına sunulması birinci meclise ve cumhurbaşkanına ait bir yetkidir. Ancak cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanması için Senatonun onayı gereklidir (Any., m.125). Pakistan'da da başbakanın belirli bir konuyu halkoymasına sunması için, parlamentonun birleşik toplantısında onay alması gerekmektedir (Any., m.48).

6.11. Çift Meclisli Parlamentolarda Birleşik Toplantılar

Çift meclisli parlamentolarda bazı önemli konuların her iki meclis üyelerinin bir araya geldiği birleşik toplantıda görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir. Bu durumlarda birleşik toplantıları kimi ülkelerde birinci meclis başkanı,³³² kimi ülkelerde de ikinci meclis başkanı³³³ yönetmektedir. Avusturya'da ise meclis başkanları birleşik toplantıları sırayla yönetirler (Any., m.39). Meclislerin birleşik toplantı düzenledikleri kimi durumlar şunlardır:

- Yasama dönemi veya yasama yılı açılışı³³⁴
- Cumhurbaşkanı seçimi³³⁵

332 Fas (Any., m.68), Fildişi Sahili (Any., m.98), İspanya (Any., m.72), İtalya (Any., m.63), Kenya (Any., m.107), Polonya (Any., m.114).

333 Dominik Cumh. (Any., m.119), Kolombiya (Any., m.141), Nijerya (Any., m.53), Paraguay (Any., m. 183), Somali (Any., m.57), Ürdün (Any., m.89).

334 Bolivya (Any., m.161), Brezilya, (Any., m.57), Butan (Any., m.10), Fas (Any., m.68), Nepal (Any., m.95), Ürdün (Any., m.79).

335 Etiyopya (Any., m.70), İtalya (Any., m.83), Somali (Any., m.89).

- Devlet başkanı, kral veya mahkeme üyelerinin yemin töreni³³⁶
- Devlet başkanı, başbakan veya kralın gerekli görmesi³³⁷
- Devlet başkanı veya kralın görevini yapamayacak durumda olduğunun ilanı³³⁸
- Genel bütçenin onaylanması³³⁹
- Parlamento üyelerinin statüsü ve maaşlarının belirlenmesi³⁴⁰
- Devlet başkanının geri gönderdiği kanunların görüşülmesi ve kabulü³⁴¹
- Devlet başkanı veya başbakanın parlamentoya yıllık raporu sunması/parlamentoya hitap etmesi³⁴²
- Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanı/onaylanması veya sürelerin uzatılması³⁴³
- Savaş ilanı/onayı³⁴⁴
- Af kararı verilmesi³⁴⁵

336 Avusturya (Any., m.38), Bahreyn (Any., m.33), Bolivya (Any., m.161), Brezilya (Any., m.57), Çekya (Any., m.59), Haiti (Any., m.98-3), Hollanda (Any., m.32), İtalya (Any., m.91), Kamerun (Any., m.14), Özbekistan (Any., m.81), Paraguay (Any., m.183), Polonya (Any., m.130), Tacikistan (Any., m.55).

337 Bahreyn (Any., m.101), Cezayir (Any., m.157), Fas (Any., m.68), Fildişi Sahili (Any., m.98), Pakistan (Any., m.54).

338 Butan (Any., m.2/7), Cezayir (Any., m.98), Polonya (Any., m.131).

339 Romanya (Any., m.65).

340 Romanya (Any., m.65), Uruguay (Any., m.117).

341 Bolivya (Any., m.161), Brezilya (Any., m.66), Butan (Any., m.13/10), Kongo Cumhuriyeti (Any., m.85), Pakistan (Any., m.75), Uruguay (Any., m.138).

342 Butan (Any., m.10/10), Kongo Demokratik Cumh. (Any., m.119), Fransa (Any., m.18), Malezya (Any., m.60), Nepal (Any., m.95), Özbekistan (Any., m.81), Pakistan (Any., m.56), Polonya (Any., m.140), Romanya (Any., m.65), Rusya (Any., m.100).

343 Bahreyn (Any., m.36), Butan (Any., m.33), Bolivya (Any., m.161), Cezayir (Any., m.112), Kongo Demokratik Cumh. (Any., m.119), Pakistan (Any., m.232), Tacikistan (Any., m.55).

344 Avusturya (Any., m.38), Kongo Demokratik Cumh. (Any., m.119), Haiti (Any., m.98-3), Filipinler (Any., m.6/23), Kongo Cumh. (Any., m.156), Nijerya (Any., m.5), Romanya (Any., m.65), Tayland (Any., m.156).

345 İsviçre (Any., m.157), Uruguay (Any., m.85).

- Kanun önerisi üzerinde meclisler arasında yaşanan anlaşmazlıkların çözümü³⁴⁶
- Uluslararası antlaşmaların onaylanması³⁴⁷
- Anayasa değişikliği önerisinde bulunma veya kabul etme³⁴⁸
- Bazı kamu görevlilerinin veya mahkeme üyelerinin atanması/seçilmesi³⁴⁹
- Devlet başkanının suçlandırılması veya yargılanması veya yargılanmasına izin verilmesi.³⁵⁰

346 Avustralya (Any., m.57), Bahreyn (Any., m.85), Bolivya (Any., m.161), Butan (Any., m.13), Hindistan (Any., m.108), Pakistan (Any., m.70), Uruguay (Any., m.135), Ürdün (Any., m.92).

347 Haiti (Any., m.98-3), Tayland (Any., m.156, 178).

348 Bahreyn (Any., m.120), Butan (Any., m.35), Etiyopya (Any., m.105), Fas (Any., m.68), Fransa (Any., m.89), Gabon (Any., m.116), Haiti (Any., m.98-3), İtalya (Any., m.135), Kamerun (Any., m.14), Kongo Demokratik Cumh. (Any., m.119), Tayland (Any., m.156).

349 Bolivya (Any., m.161), İtalya (Any., m.104), Kolombiya (Any., m.141), Kongo Demokratik Cumh. (Any., m.119), Romanya (Any., m.65), Uruguay (Any., m.85).

350 Avusturya (Any., 63/2, 68/2), Bolivya (Any., m.161), İtalya (Any., m.90), Kongo Cumhuriyeti (Any., m.95), Nepal (Any., m.101), Pakistan (Any., m.47), Polonya (Any., m.145).

Arend Lijphart’a Göre Güçlü ve Zayıf Çift Meclis Sistemi

Arend Lijphart’a göre, çift meclisli parlamentoların üç özelliği çift meclis sisteminin gücünü veya zayıflığını belirlemektedir. İlk özellik, meclislerin uhdesindeki anayasal yetkililerdir. İkincisi, meclislerin sahip olduğu demokratik meşruiyettir. Lijphart’a göre, ikinci meclislerin gerçekteki siyasal önemi, sadece resmi yetkilerine değil, aynı zamanda üyelerinin nasıl belirlendiğine de bağlıdır. Doğrudan seçilmeyen ikinci meclisler, demokratik meşruiyetten ve dolayısıyla seçimin sağlayacağı gerçek siyasal etkiden yoksundur. Lijphart, bu iki kriteri (resmî yetkiler ve demokratik meşruiyet) dikkate alarak iki meclisli yasama organlarını simetrik ve asimetrik olarak sınıflandırmaktadır. Buna göre simetrik meclisler, anayasal yetkiler ve demokratik meşruiyet açısından eşittir veya makul oranlarda eşitsizdir. Asimetrik meclisler ise hem resmi yetkiler hem de demokratik meşruiyet açısından büyük oranda eşitsizdir.

Çift meclis sisteminin gücünü belirleyen üçüncü özellik ise ikinci meclis üyelerinin farklı yöntemlerle seçilmesi veya belirli azınlıkları fazladan (aşırı) temsil edecek şekilde tasarlanmasıdır.³⁵¹ Bu durumlarda, iki meclisteki üye kompozisyonu farklılaşacaktır. Lijphart, üye kompozisyonları farklılık gösteren meclisleri uyumsuz olarak

351 Lijphart, bu tür ikinci meclislere, federasyonu oluşturan daha küçük birimlerin fazlasıyla temsil edildiği ikinci meclisleri örnek göstermektedir. Özellikle, federe birimlerin nüfuslarına bakılmaksızın ikinci meclislerde eşit şekilde temsil edilmesi aşkın temsilin en yüksek olduğu örneklerdir. Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, s.194.

nitelendirilmektedir. Üyeleri benzer yöntemlerle seçilen meclisler ise uyumludur.³⁵²

Lijphart, iki meclis arasındaki bahsedilen farklılıklardan hareketle (simetrik-asimetrik; uyumlu-uyumsuz) çift meclisli yasama organlarını üç farklı kategoriye ayırır. Denk yetkilere (simetrik) ve farklı üye kompozisyonuna (uyumsuz) sahip yasama organlarını “güçlü çift meclis sistemi” olarak nitelendirir. Başka bir ifadeyle, güçlü çift meclis sisteminin temel ölçütü, iki meclisin eşit güçte ancak farklı üye kompozisyonuna sahip olmasıdır. (Lijphart; ABD, Almanya, Arjantin, Avustralya ve İsviçre yasama organlarını “güçlü çift meclis sistemi” olarak değerlendirmektedir.)

Lijphart, hem denk olmayan yetkilere sahip hem de meclis kompozisyonu bakımından uyumlu yasama organlarını “zayıf çift meclis sistemi” olarak tanımlamıştır. (Lijphart; Avusturya, İrlanda, Bahamalar, Barbados ve Jamaika parlamentolarını bu kategoride değerlendirmektedir.)

Meclislerin simetrik ve uyumlu veya asimetrik ve uyumsuz olduğu yasama organlarını “orta derece çift meclis sistemi” olarak nitelendiren Lijphart; Fransa, Hindistan, Kanada ve İspanya parlamentolarını bu kategoriye dâhil etmektedir.³⁵³

352 Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, s.192-194.

353 Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, s.198-199.

ABD, BİRLEŞİK KRALLIK VE FRANSA PARLAMENTOLARI VE İKİNCİ MECLİSLER

Modern anlamıyla ilk yasama organı olarak kabul edilen Birleşik Krallık Parlamentosu, yaklaşık 700 yıldır çift meclisli yapısını sürdürmektedir. Üye yapısı anti-demokratik olmakla eleştirilen Lordlar Kamarası, "aristokratik" veya "elit" ikinci meclislerin en bariz örneğidir. Yüzyıllar içinde Avam Kamarası karşısındaki gücünü kaybetmiş ve siyasi önemi tartışılır hâle gelmişse de varlığını devam ettirmektedir. ABD'de çift meclis sistemi, 18'inci yüzyılda federe devletleri bir araya getirip yeni bir siyasal yapı oluşturmaya hizmet eden bir tasarım olarak düşünülmüştür. Federe devletlerin nüfuslarına bakılmaksızın ikişer üye ile temsil edildiği ABD Senatosu, sahip olduğu önemli anayasal yetkiler sayesinde yürütmenin politikalarını etkileme ve denetleme imkânına sahip en güçlü ikinci meclislerden biri kabul edilmektedir. Üniter bir yapıya sahip Fransa'da ise Senato, bölgesel çıkarların temsiliyle görevlendirilmiştir. Kanun yapım sürecinde her ne kadar Ulusal Meclisle aynı yetkilere sahip kılınmışsa da Ulusal Meclisle anlaşmazlık yaşadığı durumlarda hükûmetin tasarrufuyla devre dışı kalabilmektedir.

Bu bölümde yönetim şekli, hükûmet sistemleri ve tarihsel gelişimleri birbirinden oldukça farklı ABD, Birleşik Krallık ve Fransa'da parlamentoların oluşumu ve işleyişi, ikinci meclislere daha fazla ağırlık verilerek ele alınmaktadır.

7.1. ABD Kongresi ve Senato

ABD Kongresi, Temsilciler Meclisi ve Senatodan oluşan çift meclisli bir parlamentodur. Anayasa, Temsilciler Meclisinde her eyaletin en az bir temsilciye sahip olacağını belirtmekle birlikte (b.1/m.2/f.3) toplam üye sayısını açıkça belirlememiştir. Temsilciler Meclisinin üye sayısı, 1911 ve 1929'da kabul edilen kanun-

larla 435 olarak tespit edilmiştir. 435 sandalye, eyaletler arasında nüfuslarıyla orantılı şekilde dağıtılır.³⁵⁴

Senatoda her eyalet, nüfuslarına bakılmaksızın, ikişer üye ile temsil edilir (Any., b.1/m.3/f.1). 1959'da Alaska ve Hawaii eyaletlerinin Birliğe katılmasından itibaren Senatonun üye sayısı 100'dür.³⁵⁵ Senato üyeleri, 1913 yılına kadar eyalet yasama organları tarafından seçilmekteydi. 1913'te yapılan anayasa değişikliği ile Senato üyelerinin halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür.³⁵⁶

Senato üyelerinin görev süresi altı, Temsilciler Meclisi üyelerinin görev süresi iki yıldır. Senato üyelerinin üçte biri, iki yılda bir yenilenmektedir (Any., b.1/m.3).

ABD Anayasası'na göre, en az dokuz yıl ABD vatandaşı olan ve seçildiği tarihte seçildiği eyalette ikamet eden 30 yaşına ulaşmış kimseler Senato üyesi olabilmektedir (b.1/m.3). Temsilciler Meclisine seçilmek için gerekli asgari yaş şartı ise 25'tir (b.1/m.2).



ABD Senatosu (The U.S. Senate, <https://www.visitthecapitol.gov/education-resource/us-senate>)

354 Temsilciler Meclisinde ayrıca, oy hakkı olmayan beş delege, Columbia Bölgesi'ni ve ABD toprakları olan Guam, ABD Virjin Adaları, Kuzey Mariana Adaları Topluluğu ve Amerikan Samoası'nı temsilen görev yaparlar. Dört yıllık bir süre için görev yapan ve oy hakkı olmayan bir Yerleşik Komiser ise Porto Riko Topluluğu'nu temsil eder. ABD Temsilciler Meclisi, "Determining Apportionment", Erişim:22.06.2022, <https://history.house.gov/Institution/Apportionment/Determining-Apportionment/>

355 Haskell, J., Congress in Context, Westview Press, Philadelphia, 2010, s.23.

356 ABD Senatosu, "Direct Election of Senators", Erişim:22.06.2022, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Direct_Election_Senators.htm

ABD Anayasası, Kongrede sadece üç liderlik makamından bahsetmektedir: Temsilciler Meclisi başkanı (*Speaker*), Senato başkanı (*President of the Senate*) ve Senato geçici başkanı (*President Pro Tempore*). Anayasa; ABD Başkan Yardımcısı seçilen kişinin aynı zamanda Senato başkanı olacağını, Senato başkanının yokluğunda geçici başkan seçileceğini³⁵⁷ ve Temsilciler Meclisinin kendi başkanını seçeceğini belirtmektedir. Anayasa ayrıca, Senato başkanının sadece oyların eşitliği durumunda oy kullanabileceğini hüküm altına almıştır (b.1/m.3/f.4-5).

ABD Anayasası'nın ilk bölümünün 1'inci maddesinde "Anayasa'da yer alan tüm yasama yetkilerinin, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Birleşik Devletler Kongresine ait olduğu" belirtilmektedir.³⁵⁸ Ancak Kongreye ait yetkilerin bir kısmı münhasıran Temsilciler Meclisi, bir kısmı ise sadece Senato tarafından kullanılabilir. Kimi yetkiler ise her iki meclisin birlikte kullanabileceği yetkilidir.

Temsilciler Meclisi ve Senatonun birlikte kullandıkları yetkilerin başında kanun yapma yetkisi gelmektedir. Anayasa'da kanun yapım sürecinin aşamaları şu şekilde belirtilmiştir: Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen her kanun önerisi, kanunlaşmadan önce, ABD Başkanı'na sunulmaktadır. Eğer Başkan uygun görürse öneriyi imzalamakta fakat uygun görmezse itirazları ile birlikte öneriyi, ilk verildiği meclise geri göndermektedir. Yeniden görüşme sonunda kanun önerisi o meclisin üçte ikisi tarafından kabul edilirse, öneri diğer meclise gönderilmektedir. Kanun önerisi, bu meclisin de üçte ikisi tarafından kabul edildiğinde kanunlaşmaktadır (b.1/m7/f.2).

Temsilciler Meclisi ve Senato, yasama işlevlerinin yerine getirilmesi bakımından denk/eşit konumdadır.³⁵⁹ Bir kanun önerisinin ABD Başkanı'na imza için gönderilebilmesi için her iki meclis tarafından ayrı ayrı kabul edilmesi zorunludur. Bu kapsamda iki meclis arasındaki tek fark, gelir artırmaya yönelik tüm kanun

357 ABD Başkan Yardımcısı'nın yokluğunda veya ABD Başkanlığı görevini yürüttüğü durumlarda Senato, "geçici başkan" (*President Pro Tempore*) seçer (b.1/m.3/f.5).

358 Aynı bölümün 8'inci maddesinde ise Kongreye ait 17 yetki sıralanmıştır.

359 Heitschusen, V., "Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress", s.1.

önerilerinin (*revenue legislation*) sadece Temsilciler Meclisine verilebiliyor olmasıdır. Ancak Senatonun, diğer kanun önerilerinde olduğu gibi, bu önerileri değiştirme veya aynen kabul etme yetkisi vardır (Any., b.1/m.7/f.1).

Temsilciler Meclisi ve Senato kendi çalışma kurallarını serbestçe belirleme hakkını haizdir. Dolayısıyla kanun önerisinin meclislerin genel kurullarında görüşülmesinde izlenecek usul ve esaslar bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Genel olarak Temsilciler Meclisinin kuralları, meclisteki sayısal çoğunluğun yasama işlemlerini nispeten hızlı bir şekilde gerçekleştirmesine imkân tanımaktadır.³⁶⁰ Buna karşılık Senato kuralları, hızlı karar alma anlayışı yerine tam ve özgür müzakereye daha fazla değer ve önem atfetmektedir. Senato kuralları, çoğunluğun yetkilerine değil Senato üyelerinin bireysel olarak haklarına daha fazla vurgu yapmaktadır.³⁶¹

ABD Kongresinde yasama önerileri³⁶², sadece Temsilciler Meclisi ve Senato üyeleri tarafından verilebilmektedir. Meclislerden birinde verilen kanun önerisi, o meclisin ilgili komisyonuna havale edilir. Komisyonunda (veya alt komisyonunda) kanun önerisi ile ilgili uzmanların görüşlerinin dinlendiği toplantılar (*hearings*) düzenlenir. Nihayetinde değişiklik önerilerinin görüşülüp oylandığı toplantıların (*markup*) ardından kanun önerisiyle ilgili komisyon raporu ilgili meclisin genel kuruluna sunulur.³⁶³

Kanun önerisinin Temsilciler Meclisi ve Senato genel kurullarında görüşülmesindeki temel farklılık, genel kurul gündeminin ve çalışma takviminin belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Temsilciler Meclisinde hangi kanun önerisinin hangi sırayla görüşü-

360 Heitshusen, V., "Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress", s.1.

361 Heitshusen, V., "The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2019, s.1, Erişim:10.04.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/96-548>

362 ABD Kongresinde dört çeşit yasama önerisi bulunmaktadır. Bunlardan sadece kanun önerileri (*bills*) ve ortak kararlar (*joint resolutions*) kabul edildiklerinde kanunlaşmaktadır. Basit (*simple resolutions*) ve mutabakat (*concurrent resolutions*) kararları ise meclislerin idari ve örgütsel görevlerini yerine getirirken veya görüşlerini kamuya açıklarken başvurdukları ancak kanun hüviyeti kazanamayan kararlardır. Heitshusen, V., "Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress", s.2.

363 Heitshusen, V., "Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress", s.2-4.

leceğine çoğunluk lideri karar verirken Senatodaki çoğunluk liderinin genel kurul gündemini ve çalışma takvimini belirleme yetkisi yoktur. Senato genel kurulunda bir kanun önerisi üzerinde görüşmelere başlamanın bir yolu, önerinin görüşülmesine başlanmasını talep eden bir önerenin Senato çoğunluğu tarafından kabul edilmesidir. Diğer bir yol ise Senatodaki çoğunluk liderinin, bir kanun önerisinin görüşülmesine başlanması için oy birliği ile onay istemesidir. Böyle bir talep üzerine herhangi bir itiraz gelmezse Senato söz konusu öneriyi görüşmeye başlayabilmektedir.³⁶⁴ Dolayısıyla çoğunluk liderinin genel kuruldaki işlemleri yürütebilmesi için, azınlık partisi lideriyle, hatta çoğu zaman tüm Senato üyeleriyle müzakerede bulunması gerekmektedir.³⁶⁵

Yukarıda bahsedilen anlayış farkının neticesi olarak bir kanun önerisi, Temsilciler Meclisinde hızlandırılmış yöntemlerle³⁶⁶ görüşülebiliyorken Senato kuralları, genel kuruldaki sayısal çoğunluğun tartışmaları sonlandırarak nihai oylamaya geçmesine izin vermemektedir. Senato kuralları, üyelerin genel kurulda sınırsız konuşmasına ve sınırsız değişiklik önergesi vermesine imkân tanımaktadır. Görüşülen öneriye muhalif üyeler, söz konusu araçları kullanmak suretiyle genel kurul sürecini tıkayabilmektedirler. Bu yönteme “konuşarak engelleme” (*filibuster*) adı verilmektedir. Her bir Senato üyesi, neredeyse tüm kanun önerilerini (ve önergeleri) zaman sınırı olmaksızın konuşarak engelleme olanağına sahiptir. *Filibuster*’ı aşacak mekanizmayı kullanmak kolay olmadığı için bu uygulama, çoğunluk ve azınlık partilerinin uzlaşmadığı durumlarda yasama sürecini zora sokmaktadır. Dolayısıyla Senatoda öneri sahipleri, önerinin, genel kurul görüşmelerinde *filibuster*’la karşılaşmadan ve dolayısıyla

364 Heitshusen, V., “Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress”, s.5.

365 Heitshusen, V., “Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress”, s.1.

366 Temsilciler Meclisinde kanun önerilerinin çoğu; kuralların askıya alındığı, konuşma sürelerinin sınırlandırıldığı, üyelere değişiklik önergesi verme hakkının tanınmadığı ve böylece görüşmelerin hızlandırıldığı bir yöntemle (suspension of rules) görüşülmektedir. Heitshusen, V., “Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress”, s.6.

zaman kaybetmeden geçmesi için muhalif üyelerin endişelerini gidermenin yollarını aramak zorundadırlar.³⁶⁷

Bahsedildiği üzere, meclislerden birinde kabul edilen kanun önerisi diğer meclise sevk edilir. Çoğu durumda olduğu gibi diğer meclis, ilk meclisten geçen metni aynen kabul ederse Kongre, kanun önerisi üzerindeki işlemini tamamlamış olur ve kanun önerisi, imzalanmak üzere ABD Başkanı'na gönderilir. Meclislerden biri, diğer meclisin kabul ettiği kanun önerisini değiştirerek kabul ettiğinde ise kanun önerisi tekrar görüşülüp oylanmak üzere ilk meclise geri gönderilir. İlk meclis, diğer meclisin değiştirerek kendisine gönderdiği kanun önerisini kabul etmez veya öneri üzerinde yeni değişiklikler yaparsa kanun önerisi, her iki meclis aynı metin üzerinde anlaşmıyınca kadar meclisler arasında gidip gelmeye devam eder. *Ping-pong* adı verilen bu gidiş-gelişlerin sona ermesi için meclislerden birinin diğer meclis tarafından yapılan değişikliklere rıza göstermesi gerekmektedir.³⁶⁸

Temsilciler Meclisi ve Senatonun aynı kanun önerisi üzerinde anlaşamaması durumunda, meclislerden birinin talebi ve diğerinin rızası üzerine uzlaşma komisyonu (*conference committee*) kurulmaktadır. Komisyon üyeleri; Temsilciler Meclisinde başkan, Senatoda birleşimi yöneten başkan (*presiding officer*) tarafından ve genellikle her iki meclisin ilgili komisyonundaki üyeler arasından seçilmektedir.³⁶⁹ Uzlaşma komisyonu için öngörülen belirli bir üye sayısı bulunmadığı gibi Temsilciler Meclisi ve Senatodan gelen üyelerin eşit sayıda olması da zorunlu değildir. Ancak komisyon raporunun kabul edilmesi için her iki meclisten gelen üyelerin raporu kendi içlerinde salt çoğunlukla kabul etmesi gerekmektedir. Meclisler, eşitlik durumundan kaçınmak için genellikle tek sayıda üye belirlemektedir. Komisyon, sadece iki meclis arasındaki anlaşmazlık konuları üzerinde çalışma yapabilmekte ve anlaşmazlığın çerçevesi dışında yeni kararlar

367 Heitshusen, V., "Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress", s.7-8; Heitshusen, V., "The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction", s.3-4.

368 Heitshusen, V., "Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress", s.10.

369 Temsilciler Meclisi başkanı ve Senatoda oturumu yöneten başkan, genellikle komisyon liderlerinin önerdiği üyeleri seçmektedirler.

alamamaktadır.³⁷⁰ Uzlaşma komisyonunun kabul ettiği metin, her iki mecliste tekrar görüşülmekte ancak bu görüşmeler sırasında öneri üzerinde değişiklik yapılamamaktadır. Bu aşamada da genel kural geçerlidir: Önerinin kabul edilip ABD Başkanı'na gönderilebilmesi için her iki meclisin aynı metni onaylaması gerekmektedir.³⁷¹

Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen kanun önerisi ABD Başkanı'na gönderilir. ABD Başkanı, 10 gün içinde kanun önerisini imzalayabilir. Bu durumda öneri kanunlaşır. Ancak Başkanın aynı süre içinde öneriyi veto etme hakkı da vardır. Başkanın öneriyi veto etmesi hâlinde öneri, ilk verildiği meclise geri gönderilir. Bu mecliste üçte iki çoğunlukla kabul edilen kanun önerisi diğer meclise gönderilir. Önerinin, Başkanın veto-suna rağmen kanunlaşabilmesi için diğer mecliste de üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir (Any., b.1/m.7).

Anayasa gereği, her iki mecliste işlerin yürütülmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun hazır bulunması gerekmektedir (b.1/m.5). Senatoda aksi iddia edilinceye veya yoklama talep edilinceye kadar toplantı yeter sayısının bulunduğu varsayılmaktadır. Dolayısıyla genel kurulda 51 üyenin bulunmadığı oturumlarda da yoklama talep edilmediği sürece görüşmelere devam edilebilmektedir.³⁷² Kararlar ise Anayasa ve İçtüzük'te aksi belirtilmedikçe basit çoğunlukla alınmaktadır.³⁷³

Senato; Anayasa'nın kendisine tanıdığı ve münhasıran kullandığı iki önemli hak sayesinde, yürütme organına ait olan iki yetkinin kullanılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bunlar, ABD Başkanı'nın yaptığı atamaları ve uluslararası antlaşmaları onaylamaktır. Anayasa, yürütmeye ait bu iki önemli yetkinin kul-

370 Rybicki, E., "Resolving Legislative Differences in Congress: Conference Committees and Amendments Between the Houses", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2019, s.11-15, Erişim:15.06.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-696>

371 Rybicki, E., "Resolving Legislative Differences in Congress: Conference Committees and Amendments Between the Houses", s.22-23.

372 Rybicki, E., "Voting and Quorum Procedures in the Senate", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2013, s.1, Erişim:22.05.2022, <https://www.senate.gov/CRS-pubs/577d2a5e-2b47-4045-95fa-a76398e41461.pdf>

373 Rybicki, E., "Voting and Quorum Procedures in the Senate", s.8.

lanımını Senatonun “tavsiye ve rızasına” bağlamış³⁷⁴ ve böylece Senato, yürütme organının politikalarını etkileme ve denetleme imkânına sahip kılınmıştır.³⁷⁵

Senatonun bahse konu yetkilerinden ilki, ABD Başkanı’nın yürütme ve yargı makamlarına yaptığı atamaları onaylamaktır. Anayasa’ya göre ABD Başkanı; büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme hâkimleri ile bu Anayasa’nın öngörmediği ve kanunlarla kurulacak Birleşik Devletler makamları için gösterdiği adayları Senatonun “tavsiye ve rızası” ile atayabilmektedir (b.2/m.2/f.2). Bu kapsamda Senato, iki yıllık Kongre süresi içinde yaklaşık 65 bin askerî atama ve terfiin yanı sıra iki bin civarında sivil adayın (diplomatik kişi ve konsoloslar, federal hâkimler, yürütme daireleri, bağımsız birimler, düzenleyici kurul ve komisyonlardaki belirli görevliler) ABD Başkanı tarafından atanmasını onaylamaktadır.³⁷⁶ Adayların çoğu rutin olarak onaylanırken az sayıdaki aday³⁷⁷ Senato tarafından reddedilmekte³⁷⁸ ve ABD Başkanı’na iade edilmektedir.³⁷⁹ Senato bu süreçte, adayların nitelikleri ve olası bir çıkar çatışması içinde olup olmadıkları konusunda incelemelerde bulunmakta ve kimi durumda medyanın büyük ilgi gösterdiği dinleme toplantıları (*hearings*) düzenlemektedir. Böylece Senato, adayları reddederek veya onların bazı taahhütlerde bulunmalarını sağlayarak

374 Anayasa’nın lafzında yer alan “tavsiye ve rıza” ifadeleri, uygulamada Senatonun onayı şeklinde anlaşılmaktadır. Garvey, T., Sheffner, D. J., “Congress’s Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies”, ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2021, s.28, Erişim:22.07.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45442>

375 Garvey, T., Sheffner, D. J., “Congress’s Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies”, s.29.

376 Rybicki, E., “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure”, ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2021, s.1, Erişim:13.04.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL31980>

377 Senatonun, kabine üyeliklerine veya Yüksek Mahkeme üyeliklerine gösterilen adayları reddettiği vakalar ender de olsa yaşanmıştır. ABD Senatosu, “About Executive Nominations/Historical Overview”, Erişim:11.04.2022, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations/executive-nominations-overview.htm>; “About Judicial Nominations/Historical Overview”, Erişim:11.04.2022, <https://www.senate.gov/abo>

378 ABD Senatosu, “About Nominations”, Erişim:14.06.2022, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations.htm>

379 Rybicki, E., “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure”, s.13.

ABD Başkanı'na ait olan atama politikasını etkileyebilmektedir. Kimi durumlarda ise tamamen ilgisiz bir konuda yürütme organı üzerindeki etkisini artırmak için onay sürecini geciktirebilmektedir.³⁸⁰

Senatonun tek başına kullandığı diğer bir yetki, ABD Başkanı tarafından yapılan uluslararası antlaşmaları onaylamaktır (Any., b.2/m.2/f.2). Buna göre ABD Başkanı, mevcut Senato üyelerinin üçte ikisinin "tavsiye ve rızası" olmadan yabancı bir devletle veya uluslararası kuruluşla antlaşma yapamamaktadır. Bu yetki Senatoya, ABD Başkanı'nın uygulayacağı dış politikayı (antlaşmaları onaylamayarak veya onayı şarta bağlayarak) denetleme imkânı vermektedir.³⁸¹

ABD Kongresinin yürütme organlarını etkileme ve denetlemesine olanak veren yetkilerinden biri de, ABD Başkanı dâhil tüm kamu görevlilerinin suçlandırılması ve görevden alınmasıdır. Anayasa'ya göre ABD Başkanı, Başkan Yardımcısı ve diğer tüm kamu görevlileri, vatana ihanet, rüşvet ve diğer ağır suç ve kabahatlerden dolayı suçlandıkları ve mahkûm edildiklerinde görevden alınırlar (b.2/m.4). Suçlandırma yetkisi Temsilciler Meclisine³⁸² (b.1/m.2/f.5), suçlandırılan kişiyi yargılama yetkisi Senatoya aittir (b.1/m.3/f.6). ABD Başkanı'nın yargılanması esnasında Senatoya Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık eder. Mahkûmiyet kararı, hazır bulunan Senato üyelerinin üçte ikisinin oyu ile alınır. Suçlanan federal görevli hakkında verilecek karar; (kişiyi) görevden almaktan ve (kişinin) Birleşik Devletler hizmetinde, güven isteyen, fahri veya ücretli bir görevi üstlenmesini engellemekten öteye gidemez (b.1/m.3/f.6-7).

Senato ve Temsilciler Meclisinde yasama ve denetim faaliyetleri komisyonlar marifetiyle yerine getirilmektedir. Daimi (*standing*) komisyonlar, meclislerin içtüzükleri ile belirlenen görev alanlarında yasama ve denetim yetkilerine sahiptir. Bu ko-

380 Rybicki, E., "Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure", s.1.

381 Garvey, T., Sheffner, D. J., "Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies", s.30-31.

382 Bir kişinin Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılması için basit çoğunlukla karar alınması yeterlidir. Garvey, T., Sheffner, D. J., "Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies", s.25.

misyonlar, kendilerine havale edilen kanun önerileri ile sorunları görüşerek genel kurula önerilerini sunarlar. Aynı zamanda görev alanlarıyla bağlantılı kuruluşları, programları ve faaliyetleri denetler. Özel komisyonlar (*select/special*) çoğunlukla daimi komisyonların yetki alanlarına girmeyen veya yetki alanlarını aşan konularda araştırma ve incelemelerde bulunmak üzere meclislerin kararı ile kurulmaktadır.³⁸³ Son olarak ABD Kongresinde, kanunla kurulan ve her iki meclisten eşit sayıda üyenin görev yaptığı dört ortak komisyon bulunmaktadır.³⁸⁴ Bu komisyonlar, iki meclis arasındaki idari koordinasyonu sağlar ve meclislerin menfaatine olacak çalışmalarda bulunur.³⁸⁵

7.2. Birleşik Krallık Parlamentosu ve Lordlar Kamarası

Modern anlamda bilinen ilk parlamento olan Birleşik Krallık Parlamentosu, biri Lordlar Kamarası ve diğeri Avam Kamarası olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Avam Kamarasının 650 üyesi doğrudan halk tarafından beş yıllığına seçilmektedir.³⁸⁶

Lordlar Kamarasında; “dünyevi lordlar” olarak adlandırılan ömür boyu üyeler (*life peers*) ve irsî üyeler (*hereditary peers*) ile “ruhani lordlar” grubunu oluşturan din adamları olmak üzere üç tür üye görev yapmaktadır.³⁸⁷ Lordlar Kamarası üyelerinin çoğunluğunu oluşturan ömür boyu üyeler, başbakanın tavsiyesi üzerine kraliçe tarafından atanmaktadır. 21 yaşın üzerindeki herhangi bir Birleşik Krallık, İrlanda veya İngiliz Milletler Topluluğu vatandaşı, Lordlar Kamarası üyeliği için aday gösterilebilmekte

383 Heitshusen, V., “Committee Types and Roles”, ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2017, s.1-2, Erişim:13.06.2022, <https://csreports.congress.gov/product/pdf/RS/98-241>

384 Greene, M., “Rules Governing Senate Committee and Subcommittee Assignment Procedures”, ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2021, s.15, Erişim:16.07.2022, <https://csreports.congress.gov/product/pdf/R/R46806>

385 ABD Senatosu, “About the Senate Committee System”, Erişim:21.06.2022, https://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm

386 Birleşik Krallık Parlamentosu, “How MPs are elected”, Erişim:22.06.2022, <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/electing-mps/>

387 Birleşik Krallık Parlamentosu, “Diverse experience”, Erişim:17.04.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>; Birleşik Krallık Parlamentosu, “Lords Spiritual and Temporal”, Erişim:17.07.2022, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lords-spiritual-and-temporal/>

veya adaylık için başvurabilmektedir.³⁸⁸ Adaylar, Lordlar Kamarasından bağımsız bir organ olan Atama Komisyonu tarafından değerlendirilmekte ve başbakan tarafından onaylandıktan sonra kraliçe tarafından atanmaktadır.³⁸⁹ Adından da anlaşılacağı üzere ömür boyu görevde kalabilen bu üyelerin sayısı ile ilgili bir sınırlama bulunmamaktadır.³⁹⁰ Lordlar Kamarasında ayrıca, sayıları 92 olarak sabitlenen irsî üyeler ile “ruhani lordlar” grubunu oluşturan İngiltere Kilisesinden 26 başpiskopos ve piskopos görev yapmaktadır.³⁹¹ İrsî üyeler, ömür boyu görevde kalırken piskoposlar 70 yaşında emekli olmaktadır.³⁹² Piskoposlar emekli olduklarında kendilerinden sonra gelen en kıdemli kişi üyeliği devralmaktadır.³⁹³

Mayıs 2022 itibarıyla Lordlar Kamarasında meclis çalışmalarına katılma hakkına sahip ve yaş ortalaması 71 olan 764 üye bulunmaktadır. Bunlardan 645’i ömür boyu ve 89’u irsî üye olarak görev yapmaktadır. Ayrıca 25 piskopos ve beş ömür boyu (yargı) üyesi³⁹⁴ bulunmaktadır.³⁹⁵

Lordlar Kamarasının üye yapısı, siyasetin tartışageldiği konulardan biri olmuştur ve defalarca değişikliğe uğrayarak bugünkü yapısına kavuşmuştur. Lordlar Kamarası üyeliği yüz yıllar boyunca daha çok babadan oğula geçen bir makamdı.

388 Lordlar Kamarası Atama Komisyonu, “Criteria Guiding the Assessment of Nominations for Non-Party Political Life Peers”, Erişim:14.06.2022, <https://lordsappointments.independent.gov.uk/how-to-apply-2/criteria-guiding-the-assessment-of-nominations-for-non-party-political-life-peers-2/>; Lordlar Kamarası Atama Komisyonu, “How to Apply”, Erişim:14.06.2022, <https://lordsappointments.independent.gov.uk/how-to-apply-2/>

389 Birleşik Krallık Parlamentosu, “How members are appointed”, Erişim:22.04.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>

390 ECPRD, 4267 No’lu Bilgi Talebine Lordlar Kamarasının Cevabı.

391 Birleşik Krallık Parlamentosu, “Diverse experience”.

392 ECPRD, 4267 No’lu Bilgi Talebine Lordlar Kamarasının Cevabı.

393 Birleşik Krallık Parlamentosu, “Diverse experience”.

394 645 ömür boyu üye Ömür Boyu Lordluk Kanununa (Life Peerages Act) göre, bu beş üye ise Temyiz Yetkisi Kanununa (Appellate Jurisdiction Act) göre atanmışlardır.

395 Mayıs 2022 itibarıyla Lordlar Kamarasının toplam üye sayısı 809 olup bunların 44’ü meclis çalışmalarına katılma hakkından yoksundur. Birleşik Krallık Parlamentosu, “House of Lords data dashboard: membership of the House”, Erişim:07.06.2022, <https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-data-dashboard-membership-of-the-house/>

Makamlar verasetle alındığı için bu üyeler “irsî üyeler” olarak adlandırılmıştır. 1950’lerde bu sistemde değişikliğe gidilmiş ve Ömür Boyu Lordluk Kanunu (1958) ile lordların veraset yoluyla değil ömür boyu atanmasının yolu açılmış ve kadınlara üyelik imkânı sağlanmıştır. 1999’da Lordlar Kamarası Kanunu ile irsî üyelerin sayısı 92 olarak sabitlenmiştir. 2000 yılında ise ömür boyu üyeliklere aday göstermek üzere Lordlar Kamarası Atama Komisyonu kurulmuştur. Sonraki yıllarda üyelerin bir kısmının seçimle belirlenmesine yönelik iki kanun önerisi Parlamente’ye sunulmuştur. Üyelerin %50’sinin seçimle belirlenmesini öngören 2007’deki öneri, Avam Kamarasında kabul edildiyse de Lordlar Kamarası tarafından reddedilmiştir. 2011’de hükûmetin Parlamente’ye sunduğu ve üyelerin %80’inin seçimle belirlenmesini öngören diğer bir öneri ise Avam Kamarasındaki görüşmeler devam ederken hükûmet tarafından geri çekilmiştir. 2014’te kabul edilen bir kanunla Lordlar Kamarası üyelerinin istifa edebilmelerinin önü açılmıştır.³⁹⁶

17’nci yüzyıldan beri Adalet Bakanı ve ülkenin en yüksek yargıcı olan kişi (*Lord Chancellor*), Lordlar Kamarasının başkanlığını da yürütmekteydi.³⁹⁷ 2005’te yapılan değişiklikle bu iki makam birbirinden ayrılmıştır.³⁹⁸ 2006’dan itibaren Lordlar Kamarası kendi başkanını beş yıllığına seçmektedir.³⁹⁹

Kanun yapım sürecinde, mali konuları düzenleyen kanun önerileri hariç, her iki meclis denk/eşit yetkilere sahiptir. Kanun önerileri, her iki meclis üyesi tarafından verilebilmektedir. Kanun yapım süreci her iki mecliste de başlatılabilmektedir. Ancak vergi ve kamu harcamalarına ilişkin kanun önerileri önce Avam

396 Birleşik Krallık Parlamentosu, “The Story of Parliament”, s.5, Erişim:14.03.2022, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/publications-2015/the-story-of-parliament-web.pdf>; Birleşik Krallık Parlamentosu, “House of Lords reform”, Erişim:14.06.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/lords-reform/>

397 Horne, A., “The role of the Lord Chancellor”, Birleşik Krallık Parlamentosu, s.6, Erişim:14.07.2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02105/SN02105.pdf>

398 Birleşik Krallık Parlamentosu, “Lord Chancellor”, Erişim: 14.07.2022, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lord-chancellor/?id=32625>

399 Birleşik Krallık Parlamentosu, “The Lords Speaker’s Role”.

Kamarasına sunulur.⁴⁰⁰ Bir kanun önerisinin kanunlaşabilmesi için her iki meclis tarafından kabul edilmesi gerekmektedir.⁴⁰¹



Lordlar Kamarası (UK Parliament, https://www.flickr.com/photos/uk_parliament/2701203040/)

Lordlar Kamarasında kanun yapım süreci, Avam Kamarasıyla benzerlik gösterir. Önce kanun önerisinin uzun başlığı bilgilen-dirme amacıyla genel kurulda okunur (*first reading*). İkinci aşamada metnin tümü üzerinde görüşmeler yapılır. Bu görüşmelerde önerinin getirdiği temel ilkeler ile amacı tartışılır ve hangi hususlarda değişiklik gerektiğine dair görüşler ortaya konur. Bu safha genellikle birkaç saatte tamamlanır (*second reading*). Komisyon aşamasında öneri, bütün maddeleri ve ayrıntılarıyla görüşülür. Bu aşamada, Avam Kamarasından farklı olarak, bütün değişiklik önerileri dikkate alınır ve lordlar bir zaman kısıtlaması olmaksızın konuşabilir (*committee stage*). Ardından gelen rapor aşamasında, kanun önerisi üzerinde genel kurulda detaylı görüşmeler yapılır (*report stage*). Son aşamada önerinin tümü üzerinde görüşmeler yapılır ancak yine Avam Kamarasından farklı olarak, bu aşamada da değişiklik önergesi verilmesi mümkündür (*third reading*).⁴⁰²

400 Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Budget and Parliament".

401 Birleşik Krallık Parlamentosu, "How does a bill become a law?", Erişim:22.04.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/>

402 Birleşik Krallık Parlamentosu, "How does a bill become a law?".

Meclislerden birinde kabul edilen kanun önerisi, diğer meclise gönderilir. Diğer meclisin de aynı metni kabul etmesi hâlinde öneri, onay için kraliçeye gönderilir. Ancak, meclislerden biri, diğer mecliste kabul edilen öneri üzerinde değişiklik yaptığında öneri ilk meclise geri gönderilir. Bu meclis, diğer meclisin yapmış olduğu değişiklikleri kabul edebilir, reddedebilir veya yeni değişiklikler yapabilir. Reddetmesi veya değişiklik yapması hâlinde, öneri ikinci kere diğer meclise gönderilir. İki meclis arasındaki bu mekik süreci, meclislerden biri diğerinin metnini kabul edinceye kadar devam eder. Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası aynı metin üzerinde anlaşmalarında öneri, kraliçenin onayına sunulur ve böylece kanunlaşır.⁴⁰³

Avam Kamarası, belli koşullar altında Lordlar Kamarasının onaylamadığı bir öneriyi kabul ederek kanunlaştırma imkânına sahiptir. Bu koşullar, 1911’de kabul edilen ve 1949’da güncellenen Parlamento Kanunu (*Parliament Act*) ile belirlenmiştir.

Parlamento Kanunu, ilk olarak Avam Kamarasına sunulan ve iki ardışık yasama yılında Avam Kamarası tarafından kabul edilen bir kanun önerisinin doğrudan kraliçenin onayına sunulmasını öngörmektedir. Parlamento Kanunu’na göre bazı kanun önerilerinin Lordlar Kamarasının rızası olmadan kanunlaşabilmesi için aşağıdaki koşulları taşıması gerekmektedir:

- Parlamento Kanunu hükümleri, mali kanun önerileri (*money bills*) ve parlamentonun görev süresini uzatan kanun önerileri dışında, ilk olarak Avam Kamarasına sunulan bazı kamu önerileri⁴⁰⁴ (*public bills*) söz konusu olduğunda uygulanabilmektedir.
- Avam Kamarasında kabul edilen kanun önerisi, yasama yılının bitiminden en az bir ay önce Lordlar Kamarasına gönderilmelidir.

403 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Consideration of amendments".

404 Kamu önerileri (*public bills*), bir bakan veya herhangi bir meclis üyesi tarafından sunulan ve Birleşik Krallık’ın tamamı ve bir veya birden fazla kurucu birimiyle ilgili bir kanunu değiştiren kanun önerileridir. Birleşik Krallık Parlamentosu, "House of Commons Background Paper: Public Bills in Parliament", s.4, Erişim:11.05.2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06507/SN06507.pdf>

- Öneri, ilk yasama yılında Lordlar tarafından reddedilmedir. (Bir öneri, Lordlar Kamarasındaki tüm aşamaları tamamlamamışsa reddedilmiş sayılmaktadır.)
- Aynı kanun önerisi, Avam Kamarası tarafından bir sonraki yasama yılında, aradan bir yıl geçtikten sonra ve yasama yılının bitiminden an az bir ay önce tekrar Lordlar Kamarasına gönderilmelidir.
- Lordlar Kamarası tarafından onaylanmayan (reddedilen) kanun önerisi, Avam Kamarası başkanı tarafından (Parlamento Kanununda belirtilen koşullara uyulduğunu tasdik ettikten sonra) onay için kraliçeye gönderilmektedir.⁴⁰⁵

Bu kural, Lordlar Kamarasının, bir kanunun çıkmasını yaklaşık 13 ay geciktirebileceği anlamına gelmektedir ki çok nadir görülen bu durum en son 2004'te yaşanmıştır.⁴⁰⁶

Sadece Avam Kamarasında verilebilen vergi ve kamu harcamalarına ilişkin kanun önerileri, diğer önerilerden farklı olarak Lordlar Kamarasında en fazla bir ay içinde görüşülür. Lordlar Kamarasında bu öneriler değiştirilemez; kabul edilmese bile öneri, onaylanmak üzere kraliçeye gönderilir.⁴⁰⁷

Lordlar Kamarasının yürütmenin gözetim ve denetimine ilişkin görev ve yetkileri de bulunmaktadır. Bu çerçevede, Lordlar, hükûmetin faaliyetlerine ilişkin yazılı ve sözlü soru sorabilirler. Hükûmet, Lordlar Kamarasına gelişmeler ve acil durumlar hakkında veya uluslararası toplantılar hakkında bilgi verir. Bu bilgi verme toplantıları Lordların hükûmeti sorgulaması ve değerlendirmesi için fırsat yaratır. Yine, hükûmetin faaliyetleri hakkında görüşmeler yapılarak, endişe edilen hususlarda hükûmetin dik-kati çekilir.⁴⁰⁸

405 Kelly, R., Maer, L., "The Parliament Acts", Birleşik Krallık Parlamentosu, 2016, s.3, Erişim:16.05.2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN00675/SN00675.pdf>

406 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Parliament Acts", Erişim:21.05.2022, <https://guidetoprotcedure.parliament.uk/collections/FtUCoQZu/parliament-acts>

407 Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Parliament Acts".

408 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Checking and challenging government", Erişim:21.05.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/checking-and-challenging-government/>



Lordlar Kamarası, Yasama Yılı Açılış Töreni, 2019 (UK Parliament, Fotoğraf: Roger Harris, https://www.flickr.com/photos/uk_parliament/49242713506/)

Lordlar Kamarasında karar yeter sayısı kural olarak üçtür. Ancak kanun üzerindeki oylamalar (*division*) ile ikincil yasamanın⁴⁰⁹ onaylanması ve reddi ile ilgili kararlarda karar yeter sayısı 30'dur.⁴¹⁰

Avam Kamarasında olduğu gibi Lordlar Kamarasında da denetim komisyonları (*select commitees*) bulunmaktadır. Bu komisyonlar, Avam Kamarasındaki komisyonlardan farklı olarak, devlet kurumlarının işleyişini denetlememektedir. Lordlar Kamarasındaki komisyonlarda, daha uzun süreli inceleme ve uzmanlık gerektiren konularda araştırma yapılmaktadır. Bu komisyonlardan daimi olanları şunlardır: Avrupa Birliği, Bilim ve Teknoloji, İletişim, Anayasa ve Uluslararası İlişkiler.

Komisyon üyeleri, her yasama dönemi başında yeniden atanmaktadırlar. Üyeler, kendi görev alanlarıyla ilgili incelemelerde

409 Devredilmiş veya ikincil yasama (delegated legislation) olarak adlandırılan düzenlemeler, Parlamenteonun bir kanunla idareye tanıdığı kural koyma yetkisinin kullanımı sonucu bakanlar tarafından üretilen mevzuattır. Birleşik Krallık Parlamentosu, "Delegated legislation", Erişim:22.05.2022, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/delegated-or-secondary-legislation/>

410 ECPRD, 4267 No'lu Bilgi Talebine Lordlar Kamarasının Cevabı.

bulunur ve rapor hazırlarlar. Lordlar Kamarası ayrıca, yukarıda bahsedilen konu alanları dışında incelemede bulunmak üzere özel inceleme komisyonları da kurabilmektedir.⁴¹¹

7.3. Fransa Parlamentosu ve Senato

Fransa Parlamentosu, Ulusal Meclis ve Senatodan oluşmaktadır. Ulusal Meclisin üyeleri doğrudan halk tarafından seçilirken Senato üyeleri dolaylı seçimlerle belirlenmektedir. Anayasa, Ulusal Meclisin üye sayısının 577'yi ve Senatonun üye sayısının ise 348'i geçemeyeceğini belirtmektedir (m.24). Ulusal Meclis üyelerinin görev süresi 5 yıl⁴¹², Senato üyelerinin görev süresi 6 yıl olup Senato üyelerinin yarısı, üç yılda bir yenilenmektedir. Senato üyesi seçilebilme yaşı 24'tür.⁴¹³

Anayasa'ya göre Senato, Cumhuriyet'in bölgesel topluluklarının temsiliyi sağlamaktadır (m.24). Senato üyeleri, iki turlu çoğunluk sistemine göre seçilen Ulusal Meclis üyelerinden farklı olarak⁴¹⁴ doğrudan halk tarafından değil her ildeki seçiciler kurulu tarafından seçilmektedir. Belediye meclislerinden gelen delegeler, illerdeki seçiciler kurulunun %95'ini oluşturur. İllerin Ulusal Meclisteki milletvekilleri ve bölge meclislerinin üyeleri de kurulda yer alırlar. Yurt dışında yaşayanları temsil edecek 12 Senato üyesi, Yurt Dışında Yaşayan Fransız Vatandaşları Meclisinin (*Assemblée des Français de l'étranger*) 150 üyesi tarafından seçilmektedir.⁴¹⁵

411 Birleşik Krallık Parlamentosu, "Select Committees", Erişim:04.04.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>

412 Fransa Ulusal Meclisi, "Roles and Powers of the National Assembly", Erişim:14.05.2022, https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511

413 Fransa Senatosu, "The senatorial elections".

414 Parlamentolar Arası Birlik, "France-National Assembly", Erişim:18.05.2022, https://data.ipu.org/node/61/elections/electoral-system?chamber_id=13396

415 Fransa Senatosu, "The senatorial elections".



Fransa Senatosu (Anadolu Ajansı, <https://www.aa.com.tr/en/europe/france-adopts-bill-allowing-return-of-ill-gottenassets/2162701>)

Kanun yapım sürecinde her iki meclis aynı haklara sahipse de doğrudan halk tarafından seçilen Ulusal Meclis daha belirleyici konumdadır. Bir kanun önerisi, aynı metin üzerinde uzlaşa sağlanıncaya kadar iki meclis arasında gidip gelmektedir. Bu sürecin sonlandırılıp uzlaşma komisyonu kurulmasını, bu hâlde de uzlaşma sağlanamaz ise Ulusal Meclisten nihai kararı vermesini isteme yetkisi hükûmete aittir.⁴¹⁶

Anayasa'ya göre, kanun önerisinde bulunma yetkisi; başbakan, milletvekilleri ve Senato üyelerine aittir. Bütçe ve sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili kanun önerileri önce Ulusal Meclise bölgesel yönetimlere ilişkin öneriler ise Senato'ya sunulmak zorundadır. Bunların dışındaki öneriler (tasarı/teklifler) iki meclise de sunulabilmektedir (m.39). Parlamento üyeleri ve hükûmet, değişiklik önerisinde bulunabilmektedirler (m.44) ancak Parlamento üyeleri, kamu gelirlerinde azalış, kamu giderlerinde artış öngören kanun önerisi ve değişiklik önerisinde bulunamamaktadırlar (m.40).

Meclislerden birinde kabul edilen olağan kanun önerisi, diğer meclise gönderilir. Her iki meclisin aynı metni kabul etmesiyle öneri kanunlaşmış olur. Kanun önerileri, her iki meclis aynı me-

416 Fransa Ulusal Meclisi, "The National Assembly in the French Institutions".

tin üzerinde anlaşıncaya kadar meclisler arasında gidip gelmek-
tedir (mekik yöntemi, *shuttle*). İki meclis, aynı metin üzerinde
anlaşamaz ise -Anayasa değişiklikleri ve Senatoyu ilgilendiren
organik kanunlar hariç- başbakan, mekik sürecini sonlandıracak
mekanizmaları devreye sokabilir.

Fransa Anayasası'nın 45'inci maddesine göre Ulusal Meclis
ve Senato, metni ikiye defa görüştüktan sonra -ya da hükûmet-
tin ivedilik isteminde bulunması hâlinde, birer defa görüştüktan
sonra- iki meclis arasında anlaşmazlık sürüyorsa başbakan veya
kanun teklifleri söz konusu olduğunda her iki meclisin başkanı
birlikte, anlaşmazlık konuları hakkında bir metin hazırlaması için
ortak komisyon (*joint committee*) kurulmasını isteyebilir. Bunun
üzerine Ulusal Meclis ve Senatodan 7'şer üyenin katılımıyla bir
ortak komisyon kurulur⁴¹⁷. Üyelerin dağılımı, meclislerdeki parti
kompozisyonunu yansıtmalıdır.⁴¹⁸

Komisyonun hazırladığı metin, hükûmet tarafından meclisle-
re sunulur. Bu aşamada, hükûmetin onayı olmadan hiçbir de-
ğişiklik önergesi verilemez. Komisyon anlaşmaya varamamışsa
ya da komisyon metni meclislerin biri ya da her ikisi tarafından
reddedilmişse, her iki mecliste birer görüşme daha yapıldıktan
sonra hükûmet, Ulusal Meclisten son kararı vermesini isteyebi-
lir. Bu durumda Ulusal Meclis, ya karma komisyon metnini ya da
kendisinin daha önce olumlu oy verdiği metni (buna Senatonun
getirdiği değişiklikleri katarak ya da katmayarak) kabul edebilir
(Any., m.45). Uygulamada bu yöneme başvurma sıklığı %10 ci-
varındadır.⁴¹⁹

Anayasa'da organik/kurumsal kanun (*institutional act*) olarak
belirtilen kanun önerileri için de Anayasa'nın 45'inci madde-
sinde bahsedilen usuller uygulanır. Ancak son aşamada Ulusal
Meclisin, metni olağan kanunlardan farklı olarak mutlak çoğun-
lukla kabul etmesi gerekir (m.46). Senatoyu ilgilendiren organik
kanun önerileri (m.46) ve anayasa değişiklikleri söz konusu ol-

417 Fransa Senatosu, "The Legislative Process", Erişim:14.05.2022,

https://www.senat.fr/lng/en/the_senates_role/the_legislative_process.html

418 Fransa Ulusal Meclisi, "The National Assembly in the French Institutions", s.213-215.

419 Fransa Senatosu, "The Legislative Process".

duğunda (m.89), mekik sürecini sonlandıracak ortak komisyon kurulamamaktadır. Bu durumlarda her iki meclis aynı metin üzerinde anlaşıncaya kadar mekik süreci devam etmektedir.

Fransa Anayasası'na göre, bütçe kanun önerileri (*finance bill*) Parlamento tarafından organik kanunlar için geçerli usul ve esaslara göre kabul edilir (m.47). Bütçe kanun tasarıları, hükûmet tarafından, önce Ulusal Meclise sunulur. Anayasa'nın 47'nci maddesi, bütçe kanun tasarısının görüşmelerinin tamamlanması ve kabul edilmesi için Ulusal Meclise 40 gün, Senatoya 15 günlük süre tanımıştır. Bu süre içinde iki meclis arasında anlaşma sağlanamazsa Anayasa'nın 45'inci maddesindeki süreç devreye girer. İki meclis arasındaki anlaşmazlık önce uzlaşma komisyonu marifetiyle giderilmeye çalışılır. Sürecin sonunda hükûmet isterse Ulusal Meclisten nihai kararı vermesini isteyebilmektedir. Parlamento 70 gün içinde nihai bir karar veremezse tasarı hükümleri, hükûmet tarafından kararname ile yürürlüğe konabilir (m.47).

Anayasa değişikliği önerileri söz konusu olduğunda Senatonun mutlak veto yetkisi bulunmaktadır. Bu durumda, ortak bir metin üzerinde uzlaşma sağlanıncaya kadar öneri, meclisler arasında gidip gelir.⁴²⁰ Parlamento üyeleri tarafından ve başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından verilebilmektedir. Anayasa değişikliğinin her iki meclis tarafından aynen kabul edilmesi gereklidir. Değişiklikler, referandumun ardından yürürlüğe girer. Ancak hükûmetin sunduğu anayasa değişikliği önerileri, cumhurbaşkanı tarafından iki meclisin birleşiminden oluşan "Kongre"ye sunulursa, değişikliğin yürürlüğe girmesi için referanduma gerek kalmaz. Kongrenin beşte üçünün onayıyla değişiklik kabul edilmiş olur (Any., m.89).

Anayasa'ya göre hükûmet, Anayasa'nın 49 ve 50'nci maddelerinde belirtilen usul ve esaslara göre Parlamente'ye karşı sorumludur (m.20). Anayasa'nın 49'uncu maddesi uyarınca başbakan, hükûmet programını veya hükûmetin genel siyaset beyanını Ulusal Meclis önünde güven oylaması konusu yapabilir. Ulusal Meclisin güvensizlik oyu vermesi veya hükûmet

420 Fransa Senatosu, "Amending the Constitution", Erişim:18.08.2022, https://www.senat.fr/lng/en/the_senates_role/amending_the_constitution.html

programını veya genel politika beyanını onaylamaması hâlinde, başbakan istifasını sunmak zorundadır (m.50). Başbakan isterse, genel politika beyanını Senatonun da onayına sunabilir (m.49) ancak Senatonun program beyanını onaylamaması hükûmetin istifasını gerektirmez.⁴²¹ Bahsedilen maddeler uyarınca Ulusal Meclis, hükûmeti gensoru veya güvensizlik oyuyla düşürebilirken Senatonun böyle bir yetkisi yoktur.

Fransa'da denetim araçlarına sahip olma bakımından her iki meclis eşit yetkilere sahiptir. Her iki meclisin genel kurulunda ayda bir hafta, hükûmetin denetlenmesine ve kamu politikalarının değerlendirilmesine; haftada bir birleşim de üyelerin sorularına ve hükûmetin cevaplarına öncelik verilmesi öngörülmektedir (Any., m.48). Hükûmetin denetlenmesi amacıyla her iki mecliste araştırma komisyonu kurulabilmektedir (Any., m.51/2). Senato İçtüzüğü'ne⁴²² göre Senato üyeleri, hükûmet üyelerine yazılı ve sözlü soru sorabilirler (m.74-83).

Fransa'da cumhurbaşkanı, Yüce Divan sıfatıyla toplanan Parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Parlamentonun Yüce Divan sıfatıyla toplanması için her iki meclisin kararı gerekmektedir (Any., m.68).

Fransa Senatosu birçok kamu kurumuna yapılan üst düzey atamalarda önemli rol oynamaktadır. Senato, Anayasa Mahkemesinin üç üyesini ve Yüksek Yargı Konseyinin iki üyesini atamaktadır. Kamu Hayatının Şeffaflığı Kurumunun bir üyesi, Elektronik İletişim ve Posta Düzenleyici Kurumunun iki üyesi, demiryolları faaliyetlerini düzenleyen kurumun bir üyesi, Finansal Piyasalar Kurumunun bir üyesi, Görsel-İşitsel (TV-Radyo) Yüksek Kurumunun üç üyesi, Eğitim Yüksek Kurumunun iki üyesi ve Nükleer Güvenlik Kurumunun bir üyesi Senato tarafından atanmaktadır.⁴²³

Gündemin belirlenmesi dışında, Senatoda karar alınabilmesi için (herhangi bir oylamanın geçerli olabilmesi için) üyelerin

421 Fransa Ulusal Meclisi, "The National Assembly in the French Institutions", s.314.

422 Fransa Senatosu, "Standing Orders of the Senate", Erişim:11.05.2022, https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/Standing_orders_of_the_Senate.pdf

423 ECPRD, 4267 No'lu Bilgi Talebine Fransa Senatosunun Cevabı.

salt çoğunluğunun, Senatoya ev sahipliği yapan Lüksemburg Sarayı'nın yerleşkesi içinde bulunması gerekmektedir. Kararlar, kullanılan oyların salt çoğunluğu ile alınmaktadır (İçtüzük, m.51, 52).

Senatonun yedi daimi komisyonu bulunmaktadır. Senatoya sunulan kanun önerileri, incelenmesi için bunlardan birine veya nadiren özel komisyona havale edilmektedir. İlgili komisyon, metni inceleyerek önerinin getirdiği değişikliklerin mevcut mevzuatta neleri değiştirdiğini ve uygulamadaki etkilerini Senatoya açıklaması için bir raportör atar. Komisyon, ihtiyaç duyduğunda hükûmet üyelerini, sendika temsilcilerini, işveren federasyonlarını, meslek kuruluşlarını ve uzman kişileri dinlemekte ve gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak hazırladığı raporu genel kurula sunmaktadır.⁴²⁴

424 Hâlihazırda Senatonun daimi komisyonları şunlardır: Kültür İşleri, Ekonomik İşler, Dış İşleri, Savunma ve Silahlı Kuvvetler, Maliye, Kanunlar, Sosyal İşler ile Sürdürülebilir Kalkınma. Bu komisyonların üye sayısı 39 ile 57 arasında değişmektedir. Fransa Senatosu, "The Standing Committees at Work", Erişim:14.05.2022, https://www.senat.fr/Ing/en/the_senates_role/the_standing_committees_at_work.html

TÜRK PARLAMENTO TARİHİNDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

1876 Kanun-i Esasî ile kurulan ilk Osmanlı parlamentosu (Meclis-i Umumi), çift meclisli bir parlamentoydu. Meclis-i Umumi, üyeleri padişah tarafından atanan Heyet-i Âyan ve üyeleri halk tarafından seçilen Heyet-i Mebusandan oluşmaktaydı.

1921 ve 1924 Anayasalarında tek meclisli parlamento yapısı tercih edilmiştir. 1961 Anayasası ile parlamentonun çift meclisli olması öngörülmüştür. Buna göre TBMM, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan müteşekkildi. 19 yıllık bir tecrübe sonunda, çift meclis sisteminin beklenen yararları sağlamadığı gerekçesiyle 1982 Anayasası ile tek meclisli yapıya geri dönmüştür.

Bu bölümde, öncelikle Osmanlı Dönemi'nde çift meclis tecrübesi ele alınmakta, 1921 ve 1924 Anayasalarının yürürlükte olduğu yaklaşık 40 yıllık zaman diliminde çift meclis sistemi hakkındaki tartışmalar özetlenmekte ve Cumhuriyet Senatosunun 1961 Anayasası'na göre yapısı, görev ve yetkileri incelenmektedir. Son olarak 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında ve sonrasında çift meclis sistemine ilişkin tartışmalara değinilmektedir.

8.1. Osmanlı Dönemi'nde Çift Meclis Tecrübesi

8.1.1. I. Meşrutiyet Dönemi

İlk Türk anayasası olarak kabul edilen Kanun-i Esasî, 23 Aralık 1876 tarihinde ilan edilmiş ve böylece biri Heyet-i Âyan diğeri Heyet-i Mebusan olmak üzere iki meclisten müteşekkil ilk Osmanlı parlamentosu, Meclis-i Umumi adıyla kurulmuştur (m.42).

Kanun-i Esasî, yasama organının oluşumunda ve çalışmaları sırasında padişaha önemli hak ve yetkiler tanımaktadır. Her şeyden önce, ömür boyu görev yapan (m.62) Heyet-i Âyanın üyeleri, Heyet-i Mebusanın üye sayısının üçte birini aşmamak şartıyla, 40 yaşını geçmiş ve seçkin hizmetleriyle tanınmış kişiler arasından doğrudan padişah tarafından seçilmekte ve atanmak-

tadır⁴²⁵ (m.60, 61). Heyet-i Mebusan üyeleri ise dört yıl için seçimle belirlenmektedir (m.69). Kanun-i Esasî, her 50.000 erkek nüfus için bir mebus seçilmesini ve mebusların otuz yaşını doldurmuş olmasını öngörmüştür (m.65, 68).

Kanun-i Esasî'ye göre meclislerin çalışma takvimi, padişahın takdirine bırakılmıştır. Meclis-i Umuminin toplanmasına ve tatiline karar vermek, Heyet-i Mebusanı feshetmek padişahın mu-kaddes hakları arasında sayılmıştır (m.7). Her iki meclis, her yılın kasım ayı başında padişahın iradesiyle açılmakta ve mart başında yine padişahın iradesiyle kapanmaktadır. Padişah, Meclis-i Umumiye vaktinden önce açabileceği gibi, toplantı süresini kısaltabilmekte veya uzatabilmektedir. Ayrıca her iki meclis, aynı zamanda toplanabilmektedir (m.43, 44). Meclislerin toplantı yerter sayısı, üye sayılarının yarısından bir fazlası; karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur (m.51).

Padişah, meclis başkanlarının seçiminde de söz sahibidir. Heyet-i Âyan başkanı doğrudan padişah tarafından atanmaktadır (m.60). Heyet-i Mebusanın başkan ve başkanvekillerinin de Meclis tarafından gösterilen adaylar arasından padişah tarafından atanması öngörülmüştür (m.77).

Meclislerin kanun önerisinde bulunma yetkisi sınırlıdır ve padişahın iznine tabidir. Heyet-i Vükela (Bakanlar Kurulu), her konuda kanun önerme yetkisine sahipken Heyet-i Mebusan ve Heyet- Âyan sadece kendi görev alanları ile alakalı konularda yeni kanun ya da eski kanunda değişiklik teklifinde bulunabilmektedir. Meclis üyelerinin teklifleri, öncelikle sadaret yoluyla padişaha iletilmekte ve onun izni alındıktan sonra konu Şûra-yı Devlete havale olunmaktadır (m.53). Şûra-yı Devlet tarafından hazırlanan tasarı (layiha), sırası ile Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Âyanda kabul olunduktan sonra nihayet mutlak veto yetkisine⁴²⁶ sahip padişahın iradesi ile yürürlüğe girmektedir (m.54, 55).

425 Bu göreve; bakanlık, valilik, ordu mareşalliği, kazaskerlik, elçilik, patriklik, hahambaşılık görevi yapmış ve ayrılmış olanlardan, kara ve deniz generallerinden ve gereken özellikleri taşıyan diğer kişilerden uygun olanlar atanmaktadır (m.62).

426 Tanör, B., Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 8. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s.140; Aldıkaçtı, O., Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 3. Baskı, İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1978, s.60.

Üyeleri padişah tarafından belirlenen Heyet-i Âyanın yasama sürecindeki başlıca görevi, Heyet-i Mebusandan gelen tasarıları incelemek ve kabul ettiği tasarıları onaylayarak Sadaret makamına arz etmektir. Heyet-i Âyan, tasarının müzakeresinde sınırlı bir yetkiye sahiptir. Heyet-i Âyan, kendisine gönderilen kanun tasarılarını; din kurallarına, padişahın hak ve özgürlüklerine, anayasa hükümlerine, devletin bütünlüğüne ve iç güvenliğe, vatanın savunma ve muhafaza sebeplerine ve umumi adaba aykırı olup olmadığını incelemekle görevlidir. Bu hususlara aykırı bir kanun tasarısını kendi mütalaasını da ekleyerek reddedecek veya tadil için Heyet-i Mebusana iade edecektir (m.64).⁴²⁷ Heyet-i Âyan tarafından külliyen reddedilmiş bir tasarı, Heyet-i Mebusan tarafından o toplantı yılı içerisinde müzakere edilememektedir (m.54). Heyet-i Ayan, kendisine gönderilen tasarıyı külliyen reddetmez veya tadil ve tashih için Heyet-i Mebusana iade etmez ise yukarıda da bahsedildiği üzere, tasarıyı kabul ederek "irade-i seniye"ye sunmaktadır.

Meclis-i Umuminin hükûmeti denetleme yetkileri kısıtlıdır. Öncelikle padişahın şahsı, "mukaddes ve gayr-i mesuldür" (m.5). Padişah, saltanat ve hilafet makamının sahibi olarak, Heyet-i Vükela'nın başkan ve üyeleri olan sadrazamı, şeyhülislamı ve vekilleri (bakanları) kendi seçmekte ve gerektiğinde azletmektedir (m.7, 27). Heyet-i Vükela, Heyet-i Mebusana karşı değil padişaha karşı sorumludur. Göreve başlarken veya görev esnasında güven oylaması öngörülmemiştir. Meclisin gensoru verme ve hükûmeti düşürme yetkisi yoktur.⁴²⁸ Buna karşı padişah, istediği zaman Heyet-i Mebusanı feshedebilmektedir (m.7).

Vekiller istedikleri zaman her iki meclisteki oturumlara katılıp söz alma hakkını haizdiler (m.37). Heyet-i Mebusan, gerektiğinde hükûmet üyelerinden birini çağırıp izahat isteyebilirken (m.38) Heyet-i Âyan böyle bir yetkiden yoksundur. Ayrıca Heyet-i Vükela üyelerinden birini görevleriyle ilgili olarak Yüce Di-

427 Orhan Aldıkaçtı, Heyet-i Âyanın bu denetimini, kanunların anayasaya uygunluğunun siyasi yolla denetiminin anayasa hukukumuzda girmesi olarak değerlendirmektedir. Aldıkaçtı, O., *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s.60.

428 Tanör, B., *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.138.

vana (Divanı Âliye) gönderme yetkisi (padişahın onayı üzerine) sadece Heyet-i Mebusana aittir (m.31).

Heyet-i Âyanın önemli ayrıcalıklarından biri, Anayasayı yorumlama (tefsir etme) yetkisidir (m.116). Takdim edilen arzu-hâlleri inceledikten sonra önemli bulduklarını mütalaasını da ekleyerek sadarete göndermek de Heyet-i Âyanın görevleri arasındadır (m.64).

Meclis-i Umumi, 19 Mart (kimi kaynaklarda 20 Mart) 1877'de padişahın söyleviyle açılmıştır. Bu tarihten itibaren 56 toplantı yaptıktan sonra 28 Haziran 1877'de feshedilmiştir. 1877'de yapılan seçimlerin ardından, 13 Aralık 1877'de Meclis-i Umumi tekrar açılmış ve 29 toplantı yaptıktan sonra Kanuni Esasî'ye uygun olarak "var olan olağanüstü durum" nedeniyle İkinci Abdülhamit tarafından 14 Şubat 1878'de tatil edilmiştir.⁴²⁹ Ancak kayd-ı hayat şartıyla tayin edilen Heyet-i Âyan üyeleri sıfatlarını muhafaza etmiş, hatta padişah Heyet-i Âyana yeni üye tayinini sürdürmüştür.⁴³⁰

8.1.2. II. Meşrutiyet Dönemi

Yaklaşık 30 yıllık bir aradan sonra Padişah İkinci Abdülhamit, Kanun-i Esasî'yi yeniden yürürlüğe koymuş ve 23 Temmuz 1908'de bir ferman ile Heyet-i Mebusanı toplantıya çağırmıştır. Kasım-Aralık 1908'de yapılan seçimlerin ardından Meclis-i Umumi 17 Aralık 1908'de açılmıştır.⁴³¹

İkinci Meşrutiyet'in ilanını takip eden yıllarda en kapsamlısı 8 Ağustos 1909'da olmak üzere Kanun-i Esasî'de önemli bazı değişiklikler yapılmıştır.

429 Tanör, B., Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.155, 160.

430 En son 22 Nisan 1880 tarihinde tayin edilen Altunizâde İsmâil Zühdü Paşa'yla birlikte üye sayısı elli bire yükselmiştir. Tuncer, E., Cumhuriyet Senatosu Seçimleri, TESAV, Ankara, 2010, s.139-141; Akyıldız, A., "Meclis-i A'yân", TDV İslam Ansiklopedisi, Erişim:03.06.2022, <https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-ayan>

431 Tanör, B., Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.179, 183.

1909 Anayasa değişiklikleri⁴³² ile padişahın hak ve yetkileri yasama lehine sınırlandırılmıştır.⁴³³ Yasama organının yapısı ve oluşumu değişmemekle birlikte, Meclis-i Umuminin yetkilerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle Meclis-i Umuminin toplanmasına ve tatiline karar vermek, Heyet-i Mebusanı feshetmek gibi padişahın uhdesindeki yetkilerin kullanılması yeni esaslara bağlanmıştır. Her iki Meclisin her yıl kasım başı davetsiz (kendiliğinden) toplanması ve mayıs ayı başına kadar toplantılarına devam ederek padişahın iradesiyle toplantılarına son vermesi öngörülmüştür (m.43). Padişahın Heyet-i Mebusanı feshetme yetkisi, değiştirilen 35'inci madde gereğince, Heyet-i Âyanın onayı ve üç ay içinde yeni seçim yapılması şartına bağlanmıştır (m.7).⁴³⁴ Heyet-i Mebusana, başkan ve başkan vekillerini seçebilme yetkisi tanınmıştır (m.77).

Bakanların, Heyet-i Mebusana karşı mesuliyeti anayasal bir ilke olarak benimsenmiş ve güvenoyu müessesesi getirilmiştir. Buna göre bakanlar, hükûmetin genel politikasından müstereken ve kendi bakanlıkları ile ilgili işlerden dolayı ise bireysel olarak Heyet-i Mebusana karşı sorumlu tutulmuşlardır (m.30). Heyet-i Mebusanın hakkında güvensizlik oyu verdiği bir bakanın görevi sona etmekte; güvensizlik oyunun sadrazam için verilmesi durumunda ise bütün kabine düşmektedir (m.38).

Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebusan üyelerinin kanun teklif etmeleri hususundaki bütün sınırlamalar kaldırılmıştır. Kanun teklif etmek için padişahın izninin alınması zorunluluğu ile kanun tekliflerin ilk önce Şura-yı Devlette görüşülerek orada tasarılaştırılması usulü terk edilmiştir (m.53).

Padişahın mutlak veto yetkisi, geciktirici veto yetkisine dönüştürülmüştür. Meclislerce kabul edilen bir kanunun, padişah

432 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, "7 Zilhicce Tarihli Kanun-i Esasî'nin Bazı Mevadd-ı Muaddelesine Dair Kanun", Erişim:22.04.2022, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/>

433 Tanör, B., Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.193-195; Özbudun E., Türk Anayasa Hukuku, 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.29.

434 Haziran 1912'de yapılan değişiklikle Heyet-i Ayanın bu yetkisi tekrar kaldırılmıştır. Arsel, İ., "Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinde Çift Meclis Sistemi Tecrübesi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10 (1), 1953, s.210, Erişim:13.05.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/638417>

tarafından ya iki ay içinde onaylanması ya da bir kere görüşülme üzere meclislere geri gönderilmesi hükmü getirilmiştir. Geri gönderilen kanunun her iki meclis tarafından üçte iki çoğunluk ile yeniden kabul edilmesi hâlinde padişahın onayı zorunlu hâle gelmiştir (m.54). Son olarak, Heyet-i Âyan görüşmelerinin açık olarak yapılması öngörülmüştür (m.121).⁴³⁵

17 Aralık 1908’de toplanan Meclis-i Umumi, 1920’ye kadar varlığını sürdürmüştür. Heyet-i Âyan 2. Meşrutiyet döneminde 4 Aralık 1908 - 5 Ocak 1911, 7 Nisan - 23 Temmuz 1912, 1 Mayıs 1914 - 19 Aralık 1918 ve 12 Ocak - 5 Nisan 1920 tarihleri arasında dört devre hâlinde faaliyetlerini sürdürmüştür.⁴³⁶ Bu süre içinde Heyet-i Âyana 41’i 17 Aralık 1908’de, diğerleri ise farklı tarihlerde olmak üzere toplam 95 üye atanmıştır.⁴³⁷ Heyet-i Mebusan, Birinci Dünya Savaşı’nın ardından yaşanan gelişmelerle 18 Mart 1920’de son toplantısını yaparken Heyet-i Âyan 5 Nisan 1920’den sonra bir daha toplanamamıştır.⁴³⁸

8.2. Cumhuriyet Dönemi’nde Çift Meclis Tecrübesi

8.2.1. 1920-1960 Döneminde Çift Meclis Sistemine Dair Tartışmalar

1921 ve 1924 Anayasalarında parlamentonun tek meclisli olması öngörülmüştür. 1921 Anayasası, güçler birliği ve meclis hükûmeti sistemini benimsemiştir. Anayasa’ya göre Büyük Millet Meclisi sadece yasama yetkisine değil, yürütme yetkisine de sahiptir (m.2). Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti Büyük Millet Meclisi Hükûmeti unvanını taşır (m.3). Büyük Millet Meclisi, hükûmeti oluşturan bakanlıkları, seçtiği bakanlar vasıtasıyla yönetir. Meclis, yürütme ile ilgili işlerde bakanlara görev tayin eder; gerekirse bunları değiştirir (m.8). Büyük Millet Meclisi Başkanı, Bakanlar Kurulu’nun da tabii başkanıdır (m.9). 1924 Anayasası ise meclis hükûmeti ile parlamenter rejim arasında karma bir sistem öngörmüştür. Anayasa’ya göre, yasama ve yürütme erki TBMM’de belirlemekte

435 Tanör, B., Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.193-195.

436 Akyıldız, A., "Meclis-i A'yan".

437 Tuncer, E., Cumhuriyet Senatosu Seçimleri, s.11, 142, 143.

438 Tuncer, E., Cumhuriyet Senatosu Seçimleri, s.11-12.

ve toplanmaktadır (m.5). Ancak yasama yetkisini bizzat kullanan Meclis (m.6), yürütme yetkisini kendi seçeceği cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bakanlar eliyle kullanır. Meclis, her zaman hükûmeti denetleyip düşürebilmektedir (m.7). Yeni kurulan hükûmetin Meclisten güvenoyu alması gerekmektedir (m.44).

1924 Anayasası Mecliste görüşülürken ikinci meclislerin gerekliliği konusunda fikirler ileri sürülmüştür. Anayasa Komisyonu görüşmelerinde Karesi Mebusu Süreyya Bey tarafından; kanunların mükemmel ve düzenli olarak yapılmasını temin etmek, kanunların birbirleriyle ahenksizlik gösterecek şekilde çıkarılmasına mani olmak üzere, daha mutedil bir hâleti ruhiye ile çalışacak, yüksek ilim ve ihtisas sahibi kişilerden oluşan ve yine millet tarafından seçilmiş ikinci bir meclise ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir.⁴³⁹ Meclis görüşmelerinde ise Bursa Mebusu Refet Bey; ABD, Fransa, İngiltere, İtalya, Hollanda ve Belçika gibi gelişmiş ülke parlamentolarının iki meclisli olduğundan bahsederek Meclis ile hükûmet arasındaki ihtilafların giderilmesinde ikinci meclisin faydalı olacağını savunmuştur. Konuşmasının devamında Refet Bey, üyeleri seçimle belirlenen meclislere gelen kişilerin çoğunlukla genç, faal ve cevval olduklarını; burada yasama görevi ifa edilirken müteenniyâne (temkinli) düşünme imkân ve ihtimalinin az olduğunu; helecân ve heyecân ile hissiyata kapılarak kararlar verilebileceğini; dolayısıyla birinci meclislerin çoğunlukla aceleyle kaleme aldıkları ve üzerinde düşünmedikleri kanun ve layihaların heyecana kapalı ve daha müteenniyâne düşünen ikinci bir meclisten geçmesinin zaruri olduğunu dile getirmiştir.⁴⁴⁰ Ancak ikinci bir meclisin kurulmasına dair genel kurul görüşmelerinde verilen önerge sonuçsuz kalmıştır.⁴⁴¹

1945'te çok partili hayata geçildikten sonra basında ve bilim çevrelerinde anayasal düzene ilişkin yoğun tartışmalar başla-

439 Gözübüyük, A. Ş., ve Sezgin, Z., 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, Ankara, 1957, s.8-9.

440 TBMM Zabıt Ceridesi, C.7, B.7, 09.03.1924, s.234-236, Erişim:21.05.2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c007/tbmm02007007.pdf>

441 TBMM Zabıt Ceridesi, C.7-1, B.13, 16.03.1924, s.531, 532, Erişim:21.05.2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c007/tbmm02007013.pdf>

miştir. Bu tartışmalarda ikinci meclis konusuna da geniş yer verilmiştir. 1945'te kurulan Millî Kalkınma Partisi (MKP) ile 1948'de kurulan Millet Partisi'nin (MP) nizamname ve programlarında çift meclisli parlamentonun kurulmasından yana oldukları belirtilmiştir.⁴⁴² 1947'de Cumhuriyet Halk Partisinin (CHP) ikinci meclisin kurulmasını da öngören geniş çapta bir anayasa değişikliği yapacağı haberlerinin ardından konu yine gündeme gelmiştir. Bu çerçevede, dönemin bazı önemli siyaset ve hukuk insanlarının lehte veya aleyhteki görüşleri kamuoyuna yansımıştır.⁴⁴³

1950-1960 arası dönemde ikinci bir meclisin kurulması gerektiği hem bilim çevreleri tarafından dillendirilmiş hem de muhalefet partilerinin programlarında belirtilmiştir. CHP, çeşitli vesilelerle yeni anayasa değişikliği kapsamında ikinci meclisin kurulmasının gerekli olduğunu savunmuş, 1954'te kurulan Cumhuriyetçi Millet Partisi (CMP) ile 1955'te kurulan Hürriyet Partisi (HP) ise programlarında ve seçim beyannamelerinde ikinci meclisin kurulmasının lüzumundan bahsetmişlerdir.⁴⁴⁴

1957 seçimleri öncesinde üç muhalefet partisi (CHP, CMP, HP), ortak bir bildiri yayımlayarak anayasa ve seçim sisteminin değiştirilmesiyle birlikte "iki meclis sisteminin kabulü ile teşrii faaliyetin muvazene unsuruna kavuşturulması" çağrısında bulunmuştur. CHP'nin 12 Ocak 1959 tarihinde gerçekleştirdiği 14'üncü Kurultayda ilan edilen "İlk Hedefler Beyannamesi" içinde "kanun vaazında ahengin ve muvazenenin temini için ikinci bir meclis kurulması" hedeflerden biri olarak açıklanmıştır.⁴⁴⁵

442 Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, Ankara, 1982, s.57-58.

443 Vatan Gazetesi'nin 27 Temmuz 1947'de düzenlediği "Anayasa Meselemize Dair" başlıklı ankette hukuk, siyaset ve düşünce insanlarına ikinci meclisle ilgili görüşleri de sorulmuştur. Burhan Apaydın ve Turan Güneş ikinci meclisin yasama etkinliğini yavaşlatacağını belirterek karşı çıksalar da Ali Fuat Başgil, Nihat Erim, Abdülhak Kemal Yörük, Sıddık Sami Onar ve Hüseyin Nail Kubalı hükümetlerin başına buyruk hareketlerini engellemek adına bir fren ve denge mekanizması olacak ikinci meclisin gerekli olduğunu savunmuşlardır. Özgüşi, T., "Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosunun Yeri", *Türkiyat Mecmuası*, 21(2), 2011, s.294-295, Erişim:05.06.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/173030>

444 Tuncer, E., Cumhuriyet Senatosu Seçimleri, s.22, 24.

445 Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.59-61.

Bu dönemde ayrıca, dönemin etkili yayın organlarından Siyasi İlimler Mecmuası ve Forum dergilerinde çift meclis sistemiyle ilgili ağırlıklı olarak lehte görüşler ileri sürülmüştür.⁴⁴⁶

8.2.2. 27 Mayıs Askerî Darbesi ve Anayasa Hazırlıkları

27 Mayıs 1960 askerî müdahalesi ile iktidara gelen Millî Birlik Komitesi (MBK) tarafından oluşturulan bir hukuk heyeti, yeni bir anayasa hazırlamakla görevlendirilmiştir. Akademisyenlerden oluşan ve İstanbul Komisyonu adıyla anılan bu heyetin hazırladığı ve Ekim 1960'ta MBK'ye sunduğu anayasa tasarısında, bünyesinde seçimle gelmeyen üyelerin de yer aldığı bir ikinci meclis öngörülmektedir.⁴⁴⁷ Bu süreçte Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından hazırlanarak kamuoyuna sunulan Anayasa tasarısında da yasama organının çift meclisli olması önerilmiştir. Ancak Ankara tarafının tasarısında İstanbul Komisyonunun tasarısından farklı olarak ikinci meclisin, tamamen seçilmiş üyelerden oluşması tavsiye edilmiştir.⁴⁴⁸ Devam eden tartışmalarda İstanbul Komisyonunun benimsediği ikinci meclisin mesleki temsile dayalı (korporatif) yapısı, antidemokratik olmakla eleştirilmiştir.⁴⁴⁹ Bu dönemde, 1950-60 yılları arasındaki tecrübelerden hareketle, tek mecliste parti grubu hâkimiyetinin yarattığı sorunlara bir tepki olarak, fren vazifesi görecektir ve kanunların daha özenle hazırlanmasını sağlayacak ikinci bir meclisin kurulması fikri öne çıkmıştır.⁴⁵⁰ İkinci bir meclis, yasama organına karşı beslenen korku ve güvensizliğin neticesi olarak

446 Bazıları 1961 Anayasası'nın hazırlık aşamasında da görev alacak olan akademisyen ve yazarların (Hüseyin Nail Kubalı, İsmet Giritli, Sıddık Sami Onar, Turan Güneş, İlhan Arsel, Macit İnce) ikinci meclisle ilgili serdettikleri görüşler için bkz. Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.42-57; Özgişi, T., Türk Parlamento Tarihinde Çift Meclis: Cumhuriyet Senatosu Örneği (1960-1980), Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2011, s.33-37.

447 İstanbul Komisyonunun hazırladığı anayasa tasarısına göre 150 üyeli Senatonun yaklaşık üçte ikisi; hâkimlerden (5 üye), askerlerden (5 üye), üniversitedeki öğretim görevlileri (5 üye) ile meslek kuruluşları ve sendikalar tarafından seçilecek kişilerden (80 üye) oluşmaktadır. Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.76.

448 Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.71.

449 Özgişi, T., "Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosunun Yeri", s.297.

450 Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.54.

yasama organının muhtemel taşkınlıklarını, tahakküm eğilimlerini ve suistimallerini önlemeye yönelik çarelerden biri olarak düşünülmekteydi.⁴⁵¹

17 Aralık 1960'ta çıkarılan 157 sayılı Kanun'la⁴⁵² MBK ve Temsilciler Meclisinden oluşan ve yeni Anayasayı hazırlamakla görevli Kurucu Meclis oluşturulmuştur (m.1, 2). Aynı Kanun hükümlerince oluşturulan Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu (m.29), İstanbul Komisyonunca hazırlanmış olan ön tasarıyı etüt metni, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesince hazırlanan tasarıyı da yardımcı metin olarak kabul ederek bir anayasa tasarısı hazırlamış ve raporunu 9 Mart 1961 tarihinde Temsilciler Meclisine sunmuştur.⁴⁵³

Hazırlanan anayasa tasarısının genel gerekçesinde; ikinci bir meclisin kurulması, demokratik düzenin bir teminatı ve memleketteki siyasi buhranın hâl çarelerinden biri olarak takdim edilmiştir. Yapısındaki ve kuruluşundaki farklılıklardan dolayı ikinci meclisin bir istikrar unsuru hüviyeti taşıdığı vurgulanmıştır.⁴⁵⁴ İlgili maddenin gerekçesinde ise İstanbul Komisyonunun tasarısında yer alan zümre ve korporasyon esasına dayalı ikinci meclis düşüncesinin, demokratik bir rejimle bağdaşmayacağından dolayı reddedildiği ifade edilmiş ve ikinci meclisten beklenen faydalar şu şekilde sıralanmıştır:

- a. Parlamenter rejimin gerektirdiği parti disiplininin daha az sert işlediği ve parti-seçmen ayniyetindeki mutlaklığı kıs-
men tadil eden farklı bir temsilci-seçmen münasebeti ve

451 Arsel, İ., Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları 1 - Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s.169, 170,

452 TBMM Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanaklarına Erişim Sistemi, "1924 tarih ve 491 sayılı "Teşkilâtı Esasîye Kanununun bazı hükümlerinin kaldırılması ve bazı hükümlerinin değiştirilmesi hakkındaki 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı geçici Kanuna ek "Kurucu Meclis Teşkili" hakkında Kanun", Kanun No:491, Kabul Tarihi:13.12.1960, Erişim:03.06.2022, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR/KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300157.pdf>

453 Temsilciler Meclisi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7)", S. Sayısı:35, 9.3.1961, Erişim:22.05.2022, s.3-4, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034ss0035.pdf

454 Temsilciler Meclisi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7)", s.5.

dolayısıyla farklı bir seçim sistemi ile seçilecek bir meclis sayesinde kamuoyunun istikametinin basite indirgenmesini önlemek, “nüanse hâle getirmek” ve nüansların dikkate alınmasını sağlamak.

- b. Siyasi tercihlerin ve kararların oluşumunu geniş ve aleni tartışmaya açık hâle getirmek gayesiyle, yasama faaliyetlerini, mizaç ve seviyeleri diğer meclistekinden farklı şahısların bulunduğu başka bir organ önünde yapmak suretiyle tartışmalara yeni unsurlar getirmek.
- c. Parti disiplini açısından daha fazla serbestliğe sahip şahıslar vasıtasıyla sükûnetli ve soğukkanlı bir meclis havası içinde kanunlara ve hükûmet faaliyetlerine teknik mükemmeliyet getirmek.

Gerekçede ayrıca, seçim çevrelerinde daha az aday olması nedeniyle seçiminde şahsiyetin ehemmiyetli bir rol oynayacağı, Senato üyelerinin parti disiplini bakımından daha fazla serbestliğe sahip olacakları ve iki senede bir yapılması öngörülen kısmi yenilenmenin de hükûmetin dikkatinin kamuoyunun nüanslarına ve değişmelerine çekmek için uygun olacağı ifade edilmiştir.⁴⁵⁵

27 Mayıs 1961’de Kurucu Meclis Birleşik Toplantısında kabul edilen⁴⁵⁶ yeni Anayasa 9 Temmuz 1961 tarihinde halk oylamasına sunulmuştur.⁴⁵⁷ Böylece 1961 Anayasası ile anayasa ve insan haklarına aykırı kanunların çıkarılmasına engel olacağı, azınlığı çoğunluğa karşı koruyacağı, yasama organının aşırılıklarını önleyeceği ve son olarak kanunların daha iyi hazırlanmasını sağlayacağı düşünülen⁴⁵⁸ Cumhuriyet Senatosu kurulmuştur.

455 Temsilciler Meclisi, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7)”, s.32-33.

456 Tanör, B., Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.374-375.

457 TBMM Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanaklarına Erişim Sistemi, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, Kanun No:334, Kabul Tarihi:09.07.1961, Erişim:04.06.2022, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc044/kanunmbkc044/kanunmbkc04400334.pdf

458 Aldıkaçtı, O., Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, s.258.

8.2.3. 1961 Anayasası ve Çift Meclis Sistemi

1950’li yıllarda ve 1961 Anayasası’nın hazırlık aşamasında bilim çevreleri ile muhalefet partileri tarafından neredeyse ittifakla savunulagelen çift meclis sistemi, Cumhuriyet tarihinde ilk kez 1961 Anayasası ile ihdas edilmiştir.

1961 Anayasası’na göre yasama yetkisini haiz (m.5) Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan kuruludur (m.63). Millet Meclisi, genel oyla dört yılılığına seçilen 450 milletvekilinden (m.67, 69); Senato ise genel oyla seçilen 150 üye ile Cumhurbaşkanı’nca seçilen 15 üyenin yanı sıra tabii üyelerden oluşmaktadır (m.70). Anayasa’da belirtilen hâllerde Meclisler birlikte toplanmaktadır (m.63).

Anayasa, Meclislerin çalışma takvimini ortak hükümlere tabi kılmıştır. Buna göre TBMM, her yıl kasım ayının ilk günü kendiliğinden toplanmaktadır. TBMM’nin yılda en çok beş ay tatil yapabilmesi ve Meclislerin aynı zamanda tatile girmesi öngörülmüştür. TBMM, ara verme veya tatil sırasında, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı’nca toplantıya çağrılabilceği gibi Meclis başkanları da, kendi Meclislerini doğrudan doğruya veya üyelerinin beşte birinin istemi üzerine toplantıya çağırma hakkına sahiptir. Meclislerden biri toplantıya çağrılınca, diğeri kendiliğinden toplanmaktadır. Ara verme veya tatil sırasında toplantıya çağırılan Meclislerin, önce bu toplantıyı gerektiren konu üzerinde görüşme yapmaları zorunludur (m.83).

Anayasa’da; TBMM ve Meclislerin, çalışmalarını kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütecekleri (m.85), Meclis görüşmelerinin açık olduğu, Meclislerin, içtüzük hükümlerine uygun olarak kapalı oturumlar yapabilecekleri (m.87) belirtilmiştir.

Bu bölümde, TBMM’yi oluşturan meclislerden ikincisi olan Cumhuriyet Senatosu üzerinde detaylı durulmakta, Millet Meclisi ile ilgili hususlara da konuyla ilgisi nispetinde kısaca değinilmektedir.

Cumhuriyet Senatosunun Üyeleri

1961 Anayasası'na göre Cumhuriyet Senatosu;

- Genel oyla seçilen 150 üye,
- Cumhurbaşkanıca seçilen 15 üye ve
- Tabii üyeler (eski MBK başkan ve üyeleri ile eski cumhurbaşkanları)

olmak üzere üç çeşit üyeden oluşmaktadır (m.70).

Genel Oyla Seçilen Üyeler

Senatonun 150 üyesi⁴⁵⁹ genel oyla seçilmektedir. Kırk yaşını doldurmuş⁴⁶⁰, yükseköğrenim yapmış ve milletvekili seçilmeye engel bir durumu olmayan her Türk, Senatoya üye seçilebilmektedir (Any., m.72).

Genel oyla seçilen üyelerin görev süresi altı yıl olup üçte biri her iki yılda bir yenilenmektedir. Süresi biten üyelerin yeniden seçilebilmeleri mümkündür (m.73).

24 Mayıs 1961 tarihli ve 304 sayılı Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Kanunu⁴⁶¹ uyarınca Senato üyelerinin seçiminde, Millet Meclisi seçimlerinde olduğu gibi, her il bir seçim çevresi olarak kabul edilmiştir. Ancak Ankara, İstanbul ve İzmir üçer seçim çevresine ayrılmıştır (m.2). Her ilin çıkaracağı üye sayısı ise Kanun'un ekinde belirlenmiştir (m.3). İlk seçimlerin milletvekili seçimi ile aynı tarihte (Geçici m.1) ve üyelerin üçte biri için iki yılda bir yapılacak yenileme seçimlerinin ise ikinci yılın haziran ayının ilk Pazar günü yapılması (m.4) öngörülmüştür. Birinci ve ikinci yenileme seçimlerine girecek illerin, her biri 50'şer üyeden

459 Anayasa koyucular, üye sayısını 150 olarak belirlerken, seçim çevrelerinde daha az adayın olacağından hareketle seçmenlerin şahıslar bakımından tercihlerinde daha fazla imkâna sahip olacaklarını; 150 kişilik bir meclisin havasının daha sükunetli ve serinkanlı olacağını düşünmüşlerdir. Temsilciler Meclisi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7)", s.33.

460 Anayasa'ya göre, Millet Meclisine seçilebilmek için 30 yaşında olmak gerekmektedir (m.68).

461 TBMM Tutanak Dergisi, "Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Kanunu", Kanun No:304, Kabul Tarihi:24.5.1961, Erişim:03.07.2022, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc044/kanunmbkc044/kanunmbkc04400304.pdf

oluşan Kanuna ekli A, B ve C grupları arasında ve adçekme yöntemiyle belirlenmesi hükme bağlanmıştır (Geçici m.2).

Senato üyelerinin belirlenmesi için 1961-1979 yılları arasında yapılan sekiz seçimin ilki, Millet Meclisi genel seçimi ile birlikte 15 Ekim 1961'de yapılmış ve bu seçimle Senatoyu oluşturan 150 üye belirlenmiştir. Senato üyelerinin üçte birinin yenilenmesi için yapılan diğer yedi seçimin düzenli aralıklarla yapılması, bazı seçimler ertelendiği için mümkün olmamıştır. Anayasa hükümleri uyarınca, Senatonun ilk yenileme seçiminin 1963'te yapılması gerekirken Senato seçimleriyle ilgili kanunun seçimlerin haziran ayında yapılmasına dair hükmüne dayanılarak Senatonun ilk yenileme seçimleri 1964 Haziranında yapılmıştır. Böylece ülkede her yıl bir seçim yapılması gibi bir sonuç ortaya çıkmıştır.⁴⁶² Dolayısıyla 1964, 1965, 1966, 1968 ve 1969 yıllarında iki meclisten biri için seçim yapılmış, diğer bir deyişle altı yılın beşi, seçim atmosferi içinde geçmiştir. 1970 yılında Anayasa'nın 73'üncü maddesinde yapılan değişiklikle, Senato yenileme seçimlerinin milletvekili genel seçimleriyle bir arada olması veya genel seçimlerin yapılmasından sonra gelen ikinci yılda ve Seçim Kanunu'nun belirttiği tarihte yapılması öngörülmüştür. Meclislerin seçim takviminde uyum sağlamak üzere yapılan ilave yasal düzenlemelerle 1970'te yapılması öngörülen seçim; önce 1971'e, ardından 12 Mart muhtırası sonrasındaki ülke koşulları nedeniyle de Ekim 1973'te yapılacak milletvekili genel seçimlerine kadar ertelenmiştir.⁴⁶³ Yeni seçim takvimine uygun olarak 14 Ekim 1973 ve 5 Haziran 1977'de iki meclis seçimi birlikte yapılırken 1975 ve 1979'da Senato yenileme seçimleri gerçekleştirilmiştir.

Senato seçimlerinde dört ayrı seçim sistemi uygulanmıştır. 1961 yılında kabul edilen seçim kanunları ile Millet Meclisi ve Senato için farklı seçim sistemleri öngörülmüş ve böylece 15

462 Millet Meclisi, "354 Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyesi tarafından verilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 73'ncü maddesinin değiştirilmesine ve Anayasa'ya geçici bir madde eklenmesine dair kanun teklifi ve Anayasa Komisyonu raporu (2/318)", S. Sayısı:116, Erişim:14.06.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d03/c004/mm_03004068ss0116.pdf

463 Eroğul, C., Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1977, s.15-17.

Ekim 1961'deki Millet Meclisi seçimleri nispi temsil sistemine göre ve Senato seçimleri liste usulü çoğunluk sistemine göre yapılmıştır. 1963'te yapılan değişiklikle Senato için de nispi temsil usulü benimsenmiştir. 1965'te ise her iki meclis için millî bakiye usulünü öngören kanun değişikliği yapılmıştır. 1968'de bu usul kaldırılarak çevre barajlı d'Hondt yöntemi getirildiyse de Anayasa Mahkemesinin çevre barajı uygulamasını iptal etmesi üzerine bu tarihten sonra her iki meclis için yapılan seçimlerde barajsız d'Hondt sistemi uygulanmıştır.⁴⁶⁴

Tablo 14. Cumhuriyet Senatosu Seçimleri ve Seçim Sistemleri⁴⁶⁵

C. Senatosu Seçimleri	Seçim Sistemi
1961 Genel Seçimi	Liste Usulü Çoğunluk
1964 Üçte Bir Yenilenme ve Ara Seçim	Çevre Barajlı d'Hondt
1966 Üçte Bir Yenilenme ve Ara Seçim	Millî Bakiye
1968 Üçte Bir Yenilenme ve Ara Seçim	Barajsız d'Hondt
1973 Üçte Bir Yenilenme ve Ara Seçim	
1975 Üçte Bir Yenilenme ve Ara Seçim	
1977 Üçte Bir Yenilenme Seçimi	
1979 Üçte Bir Yenilenme ve Ara Seçim	

Cumhurbaşkanınca Seçilen Üyeler

1961 Anayasası'na göre Senatonun 15 üyesi doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu üyelerin de görev süresi altı yıl olup, iki yılda bir üçte bir oranında yenilenmektedir (m.73).

Cumhurbaşkanı, 15 üyeyi çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve kırk yaşını bitirmiş kimselerden atamaktadır. Bunlardan en az 10'unun bağımsızlar arasından seçilmesi zorunludur. Seçimle gelen diğer Senato üyelerinden farklı olarak bu üyelerde yükseköğrenim şartı aranmamıştır (m.72).

464 Eroğul, C., Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, s.17-18; Tuncer, E., Cumhuriyet Senatosu Seçimleri, s.74-75.

465 Tuncer, E., Cumhuriyet Senatosu Seçimleri, s.75.

Kontenjan senatörleri olarak da adlandırılan bu üyelerle “Meclisin uzmanlık bakımından zenginleşmesi” amaçlanmıştır.⁴⁶⁶

Tabii Üyeler

1961 Anayasası’na göre, 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanun’un altında adları bulunan Millî Birlik Komitesi başkanı ve üyeleri ile eski cumhurbaşkanları⁴⁶⁷, yaş kaydı gözetilmeksizin, Senatonun tabii üyesidirler. Tabii üyeler, seçimler dışında, diğer üyelerle aynı hükümlere tâbidirler. Ömür boyu görevde kalan tabii üyelerin görev süresi, bir siyasi partiye girmeleri hâlinde, partiye girişlerinden sonraki ilk Senato üyeliği seçimi tarihinde sona ermektedir (m.70).

Eski Cumhurbaşkanlarından üçü (İsmet İnönü, Cevdet Sunay ve Fahri Korutürk) Senatoya tabii üye olarak katılırken 3’üncü Cumhurbaşkanı Celal Bayar, Senato Başkanlığınca yapılan tabii üyelik çağrısını kabul etmemiştir.⁴⁶⁸

Senato Üyelerinin Hukuki Durumu

Cumhuriyet Senatosu üyeleri, Millet Meclisi üyeleri gibi, 1961 Anayasası’nın 76-82’nci maddelerinde düzenlenen TBMM üyeliğiyle ilgili ortak hükümlere tabidirler. Anayasa; üyelikle bağdaşmayan işler (m.78), yasama dokunulmazlığı (m.79), üyeliğin düşmesi (m.80), iptal istemi⁴⁶⁹ (m.81) ve ödenek ve yolluklar (m.82) açısından Millet Meclisi üyeleri ile Senato üyeleri arasında herhangi bir ayrım yapmamaktadır.

466 Temsilciler Meclisi, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7)”, s.33.

467 Anayasa’nın gerekçesine göre, eski Cumhurbaşkanlarına Senatoda yer verilmesinde iki gaye gözetilmektedir. Buna göre uzun seneler devletin başında bulunmuş olan şahsın, bilgi ve tecrübenin verdiği olgunlukla Meclisten beklenen faydaları çoğaltacağı düşünülmekte, ayrıca eski cumhurbaşkanını siyasi endişelerin dışına çıkarmak ve kendisine ebedî bir şeref yeri temin edilmek istenmektedir. Temsilciler Meclisi, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7)”, s.33.

468 Tuncer, E., Cumhuriyet Senatosu Seçimleri, s.96.

469 Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düştüğüne Meclisçe karar verilmesi hâllerinde, karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde, ilgili üye veya TBMM üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedir.

TBMM üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini değil, bütün milleti temsil ederler (m.76) ve görevlerine başlarken aşağıdaki şekilde ant içerler (m.77):

“Devletin bağımsızlığını, vatanın ve milletin bütünlüğünü koruyacağıma; Milletın kayıtsız şartsız egemenliğine, demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkelerine bağılı kalacağıma ve halkın mutluluğu için çalışacağıma namusum üzerine söz veririm.”

Anayasa’nın 78’inci maddesine göre iki meclis üyeliğı bir kişide birleşemez. TBMM üyeleri, aynı maddede sayılan ve üyelikle bağdaşmayan işleri kabul edemezler.

Milletvekilleri ve Senato üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden ve bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar. Ayrıca, seçimden önce veya sonra bir suç işlediğı ileri sürülen bir Meclis üyesi, kendi Meclisinin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren, suçüstü hâli bu hükmün dışındadır; ancak, bu hâlde, yetkili makam durumu hemen ve doğrudan doğruya üyenin Meclisine bildirmek zorundadır (m.79).

TBMM üyeliğı; 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 hâllerinde sona ermektedir (m.80).

26 Ekim 1961’den 11 Eylül 1980 tarihine kadar Senatoya yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin 135 dosya gelmiş ve 12 üyenin yasama dokunulmazlığı kaldırılmıştır. Bu süreçte, 2 üyenin üyeliğinin düşmesine karar verilmiştir.⁴⁷⁰

Son olarak, Anayasa’nın 82’nci maddesiyle TBMM üyelerinin ödenek ve yolluklarının kanunla düzenleneceğı; ödeneğın

470 Pantöl, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.127.

aylık tutarının birinci derecedeki devlet memurunun aylığını⁴⁷¹, yolluğun da ödeneğin yarısını aşamayacağı; ödenek ve yollukların en çok üç aylığının önceden ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.



Cumhuriyet Senatosu Genel Kurul Salonu (Çöker, F., Türk Parlamento Tarihi: Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri, I. Cilt, (1961-1964), Kapak Resmi, TBMM Vakfı Yayınları, No:16, 1998)

Cumhuriyet Senatosunun Organları

Başkanlık Divanı

Anayasa'nın 84'üncü maddesinin ilk üç fıkrası, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin Başkanlık Divanları için ortak hükümler öngörmektedir. Buna göre, Meclislerin Başkanlık Divanlarının, o Meclisteki siyasi parti gruplarının kuvvetleri ölçüsünde Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulması zorunludur. 84'üncü maddenin son fıkrasına göre ise TBMM'nin birleşik toplantılarında Başkanlık Divanının Millet Meclisi Başkanlık Divanı olması öngörülmektedir. Senato İçtüzüğü'nde⁴⁷² Başkanlık Divanının;

471 1971'de yapılan Anayasa değişikliği ile "birinci derecedeki devlet memurunun aylığını" ifadesi, "en yüksek devlet memurunun almakta olduğu miktarı" şeklinde değiştirilmiştir.

472 T.C. Resmî Gazete, "Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü", 8 Ocak 1964, Sayı:11610, Erişim:05.06.2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11610.pdf>

- Bir başkan, üç başkanvekili, altı divan kâtibi ve üç idare amirinden oluştuğu (m.3),
- Başkan dışındaki Divan üyelerinin bir yıllık müddet için seçileceği (m.4),
- Divan üyelerinden biri partisinden ayrılırsa veya çıkarılırsa Divandaki görevinden de 15 gün içinde çekilmek zorunda olduğu, aksi hâlde çekilmiş sayılacağı (m.5)

belirtilmiştir.

Cumhuriyet Senatosu Başkanı

Millet Meclisi ve Senato başkanları, kendi meclislerince üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ve gizli oy ile iki yıl için seçilmektedir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, sonraki oylamada seçilebilmek için salt çoğunluğun oyu yeterli görülmüştür. Meclis başkanlıkları için Meclisteki siyasî parti gruplarının aday gösteremeyeceği hüküm altına alınmıştır (Any., m.84).

Başkanlık Divanlarının tarafsızlığını sağlamak amacıyla Millet Meclisi ve Senato başkanları ve başkanvekilleri; üyesi bulundukları siyasi partilerin veya siyasi parti gruplarının TBMM'nin içinde veya dışındaki faaliyetlerine ve görevlerinin yerine getirilmesini gerektiren hâller dışında, Meclis tartışmalarına katılmaktan men edilmiş ve başkanların oy kullanması yasaklanmıştır (Any., m.84).

1961 Anayasası Senato başkanına bazı önemli yetkiler tanımıştır. Öncelikle Cumhurbaşkanı vekâlet etme görevi Senato başkanına verilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı'nın hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hâllerinde, görevine dönmeye kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanı makamının boşalması hâlinde de yenisi seçilinceye kadar, Senato başkanının Cumhurbaşkanı'na vekillik etmesi öngörülmektedir (m.100). Senato başkanının Anayasa'da yer alan yetkilerinden bir diğeri, ara verme veya tatil sırasında, Senatoyu doğrudan doğruya veya üyelerinin beşte birinin istemi üzerine toplantıya çağırmasıdır (m.83).

Senato başkanının diğer görev ve yetkileri İçtüzük'te detaylı şekilde düzenlenmiştir. Buna göre Senato başkanı, Senatoyu temsil etmek ve onu toplantıya çağırarak; Başkanlık Divanına başkanlık etmek ve Başkanlık Divanı kararlarının uygulanmasını sağlamak; birleşimi açmak, görüşmeleri idare ve oylama sonuçlarını ilan etmek; kanun ve İçtüzük hükümlerini uygulamak; Divan kâtiplerinin ve idare âmirlerinin görevlerini denetlemek; komisyonların ve büroların çalışmalarına nezaret etmek gibi görevleri yerine getirmektedir (m.7).

Danışma Kurulu

Senato Başkanlık Divanı; Divan ve komisyonların seçimleri öncesinde adayları ve seçim gününü, grupların anlaşmaları gereken önemli konuları ve lüzumlu sair hususları görüşüp kararlaştırmak ve Başkanlık Divanı ile birlikte toplanmak üzere Senatodaki grup temsilcilerinin katılacağı bir Danışma Kurulu oluşturur (İçtüzük, m.13).

Bu Kurul, Senato başkanının veya onun bulunmadığı zamanlarda başkanvekillerinden birinin başkanlığında en az ayda bir defa ve gerektiğinde olağanüstü toplanmakta ve aldığı kararlar, Divanın sunuşları sırasında genel kurula teklif olarak arz edilmektedir.

Komisyonlar

Senato İçtüzüğü'ne göre komisyonlar, her iki yılda bir, Başkanlık Divanı seçimlerinden sonraki ilk birleşimde, iki yıl devam etmek üzere oluşturulmaktadır. Komisyon üyeleri genel kurulca gizli oyla seçilmektedir (m.17). Bu komisyonlarda siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsil edilmesi zorunludur (Any., m.85).

İçtüzük, faaliyet konularına göre sınıflandırılmış 11 komisyonun kurulmasını öngörmektedir.⁴⁷³ Genel kurul, başka ko-

473 Senato İçtüzüğü, kurulacak komisyonları konularına göre üç gruba ayırmaktadır:
I. Görevleri bütün kamu faaliyetleriyle ilgili komisyonlar: 1. Anayasa ve Adalet Komisyonu 2. Bütçe ve Plan Komisyonu
II. Cumhuriyet Senatosu faaliyetleriyle ilgili komisyon: 1. Cumhuriyet Senatosu Hesaplarını İnceleme Komisyonu
III. Belli kamu faaliyetleriyle ilgili komisyonlar: 1. Bayındırlık, Ulaştırma ve İmar-İskân Komisyonu 2. Dışişleri, Turizm ve Tanıtma Komisyonu 3. İçişleri Komisyonu

misyonlar kurabileceği gibi, mevcut komisyonlardan bazılarını kaldırma veya komisyonların üye sayısını değiştirme ve lüzum görürse karma yahut geçici komisyonlar kurma yetkisine sahiptir. İktüzükte, Senato siyasi parti gruplarının başkan ve başkanvekillerinin komisyonlarda görev almaya mecbur tutulamayacağı; bir Senato üyesinin ikiden fazla daimi komisyonda görev alamayacağı; Bütçe ve Plan Komisyonu üyelerinin başka bir komisyona seçilemeyeceği ve Başkanlık Divanı üyelerinin komisyonlara üye olamayacağı belirtilmiştir (m.17).

Senato İktüzüğü uyarınca kurulan komisyonların yanı sıra Anayasa (m.92 ve 94) ve kanunlarla kurulmuş karma komisyonlarda da Senato üyelerinin görev yapması öngörülmüştür.⁴⁷⁴

Siyasi Parti Grupları

Senato İktüzüğü'ne göre, en az 10 üyesi bulunan siyasi partiler grup oluşturabilmektedir. Hiçbir siyasi partiye mensup olmayan üyelere de Anayasa'nın münhasıran siyasi parti gruplarına tanıdığı haklara sahip olmamak şartıyla, grup kurma hakkı tanınmaktadır. Hususi, mahallî veya mesleki menfaatleri savunmaya matuf gruplar teşkil edilmesi yasaktır (m.14).

Cumhuriyet Senatosunun Görev ve Yetkileri

Millet Meclisi ile Senatonun yasama ve denetime ilişkin görev ve yetkileri Anayasa'da ve daha ayrıntılı olarak Meclis İktüzüklerinde düzenlenmiştir. Meclislerin, yasama ve denetime ilişkin yetkilerinden bazılarını müstakil olarak bazılarını ise müştereken kullanmaları öngörülmüştür. Anayasa'da yazılı istisnai durumlarda ise "birleşik toplantı"da karar alınması gerekmektedir.

4. Mali ve İktisadi İşler Komisyonu (Maliye, Enerji, Ticaret, Sanayi, Gümrük ve Tekel) 5. Millî Eğitim Komisyonu 6. Millî Savunma Komisyonu 7. Tarım Komisyonu 8. Sosyal İşler Komisyonu (Sağlık, Çalışma, Sosyal Güvenlik)

474 Kanunlarla kurulmuş ve Senato üyelerinin de görev yaptığı komisyonlar şunlardır: Bütçe Karma Komisyonu, Dilekçe Karma Komisyonu, Kitaplık Karma Komisyonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu. Bu komisyonlarda Senatodan gelen üyelerin sayısı Millet Meclisinden gelen üyelerin sayısından azdı. Pantül, M. ve Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.142-147.

de Senato üyeleri kanun teklifinde bulunabilmektedirler (Any., m.91).

Bakanlar Kurulu tasarılarını Millet Meclisi Başkanlığına, üyeler de tekliflerini kendi Meclislerinin Başkanlığına sunmaktadırlar.⁴⁸⁰

b) Tasarı ve Tekliflerin Meclislerde Görüşülmesi ve Kanunlaşması

Anayasa'da, kanun tasarı ve tekliflerinin önce Millet Meclisinde görüşülmesi öngörülmektedir. Millet Meclisinde kabul, değiştirilerek kabul veya reddedilen tasarı ve tekliflerin Senatoya gönderilmesi gerekmektedir. Her Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve Anayasa'da başkaca hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir (m.86).

Senato İçtüzüğü'ne göre, kanun tasarı ve tekliflerinin kural olarak genel kurullarında iki defa görüşülmesi (m.69); tasarı ve tekliflerin ikinci görüşmelerinin, aksi kararlaştırılmadıkça birinci görüşmeden en az beş gün sonra yapılması zorunludur (m.75).

Kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi ve kabulüne ilişkin usul ve esaslar, Anayasa'nın 92'nci maddesinde oldukça karmaşık bir şekilde düzenlenmektedir. Buna göre tasarı ve tekliflerin Senato tarafından değiştirilmeden kabulü veya reddi veya değiştirilerek kabul edilmesi farklı sonuçlar doğurmaktadır:

- Aynen kabul: Millet Meclisinde kabul edilen metin, Senato tarafından değişiklik yapılmadan kabul edilirse, bu metin kanunlaşır (Any., m.92/3).
- Değiştirilerek kabul ve karma komisyon: a) Senato, kendisine gelen metni değiştirilerek kabul ederse, Millet Meclisinin bu değişikliği benimsemesi hâlinde metin kanunlaşır. b) Millet Meclisi, Senatodan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıda üyelerden bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisine sunulur. Millet Meclisi, karma komisyonca veya Senato tarafından veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini olduğu gibi

480 Aldıkaçtı, O., Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, s.292; Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.149.

kabul etmek zorundadır. Senatoda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmiş olan madde değişikliklerinde, Millet Meclisinin kendi ilk metnini benimsemesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir ve bu hâlde açık oya başvurulur (Any., m.92/4-5).

- Millet Meclisince reddedilen metnin Senato tarafından da reddi: Millet Meclisince reddedilmiş bir tasarı veya teklif, Senato tarafından da reddedilirse düşer (Any., m.92/6).
- Millet Meclisince reddedilen metnin Senato tarafından kabulü: Millet Meclisince reddedilmiş bir tasarı veya teklif, Senatoda olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edilirse, Millet Meclisi, Senatonun kabul ettiği metni yeniden görür. Senatonun metni Millet Meclisince benimsenirse kanunlaşır; reddedilirse, tasarı veya teklif düşer; Senatodan gelen metin Millet Meclisince değiştirilerek kabul edilirse, 5'inci fıkra hükümleri (karma komisyon) uygulanır (Any., m.92/7).
- Millet Meclisinde kabul edilen metnin Senato tarafından tümünün reddi: a) Millet Meclisi, Senatonun ret kararını benimsemişse, tasarı veya teklif düşer. b) Cumhuriyet Senatosunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin Millet Meclisi tarafından kabulü için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lazımdır. Aksi hâlde tasarı veya teklif düşer. c) Senato tarafından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin kanunlaşabilmesi, Millet Meclisi tarafından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesine bağlıdır. Aksi hâlde tasarı veya teklif düşer (Any., m.92/8-9).

c) Tasarı ve Tekliflerin Senatoda Görüşülme Süreleri

Senato, kendisine gönderilen bir metni, Millet Meclisi komisyonlarında ve genel kurulundaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde görüşerek karara bağlamak zorundadır. Bu süre, üç ayı geçememekte ve ivedilik hâllerinde on beş günden, ivedi olmayan hâllerde bir aydan kısa olamamaktadır. Bu süreler içinde karara bağlanmayan metinler, Senato tarafından, Millet Meclisinden gelen şekliyle kabul edilmiş sayılmaktadır (Any., m.92/10).

d) TBMM Birleşik Toplantısında Görüşülüp Karara Bağlanacak Tasarı ve Teklifler

TBMM'ye sunulan kanun tasarı ve tekliflerinin, kural olarak her iki Meclis tarafından ayrı ayrı görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir. Ancak yasama meclislerinin ve mahallî idarelerin seçimleri ve siyasi partilerle ilgili tasarı ve tekliflerin görüşülmesi esnasında karma komisyon kurulması gerekirse, karma komisyonun raporu, TBMM'nin birleşik toplantısında görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. TBMM'nin birleşik toplantısında Millet Meclisinin ilk metninin kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir (Any., m.92/12).

e) Kanunların Cumhurbaşkanına Gönderilmesi ve Yayımlanması

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları 10 gün içinde yayımlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde TBMM'ye geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. TBMM, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, Cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır (Any., m.93).

f) Senatonun 1961-1980 Yılları Arasındaki Yasama Performansı

26 Ekim 1961-11 Eylül 1980 tarihleri arasındaki yaklaşık 19 yıllık süre zarfında Senato;

- Gelen 1956 kanun tasarısının 1729'unu aynen (%88), 176'sını (%9) değiştirerek kabul etmiş, 29'unu (%1,5) süresi içinde görüşmemiş ve sadece 22'sini (%1) reddetmiştir.
- Gelen 511 kanun teklifinin 338'ini (%66) aynen, 69'unu (%13) değiştirerek kabul etmiş, 73'ünü (%14) ise reddetmiştir.
- Toplamda gelen 2467 kanun tasarı ve teklifinin 2067'sini (%83) aynen, 245'ini (%10) değiştirerek kabul etmiş ve 95'ini (%3,8) reddetmiştir.⁴⁸¹

481 Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.157.

Görüldüğü üzere kendisine gelen on tasarıdan dokuzunu, üç tekliften ikisini aynen kabul etmesi ve pek azını reddedebilmiş olması, Senatonun yasama sürecindeki rolünün sorgulanmasına neden olmuştur.⁴⁸²



Cumhuriyet Senatosu Genel Kurul Salonu (Anadolu Ajansı)

Bütçe Kanunların Görüşülmesi ve Kabulü

Bakanlar Kurulu bütçe tasarısını mali yılın başlamasından üç ay önce TBMM'ye sunmaktadır. Bütçe kanunu tasarıları 35 milletvekili ve 15 Senato üyesinden kurulu bir karma komisyon tarafından incelenmektedir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az 30 üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Karma komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce Senatoda görüşülmekte ve en geç on gün içinde karara bağlanmaktadır. Senatoda kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere karma komisyona verilmektedir. Karma komisyonun kabul ettiği son metin, Millet Meclisinde görüşülmekte ve mali yılbaşına kadar karara bağ-

482 Eroğul, C., Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, s.52-53.

lanmaktadır (Any., m.94). Cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır (Any., m.93).

Görüldüğü üzere, bütçe tasarısı önce karma komisyonda, sonra Senatoda, ardından tekrar karma komisyonda ve nihai olarak Millet Meclisinde görüşülüp kabul edilmektedir. 90 günlük sürede görüşülüp karara bağlanması gereken bütçe tasarısı üzerindeki müzakerelerin büyük bir kısmı (63 gün), Millet Meclisi üyelerinin çoğunlukta olduğu karma komisyonda yapılmaktadır. Bütçe tasarısı Senatoda 10, Millet Meclisinde ise 17 gün müzakere edilmektedir. Dolayısıyla bütçenin görüşülmesi ve kabulünde Senatonun belirleyici bir yetkisi bulunmamaktadır. Bütçe konusunda son söz Millet Meclisine aittir.⁴⁸³

Anayasa Değişikliği

1961 Anayasası'na göre, Anayasa'nın değiştirilmesi, TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilmektedir (m.155). Anayasa, anayasa değişikliği teklifinde bulunabilmek için Millet Meclisi veya Senato üyesi arasında ayrım yapmamaktadır. Dolayısıyla ister Millet Meclisi, isterse Senato üyesi olsun belli orandaki TBMM üyesi, anayasa değişikliği teklifinde bulunabilmektedir. Ancak değişiklik önerisinde bulunmak için gerekli üçte birlik çoğunluk, üye sayısı 185 civarında olan Senato üyelerinin tamamının bir araya gelerek anayasa değişikliği önerisinde bulunamayacakları anlamına gelmektedir. Buna karşılık Millet Meclisi üyelerinin sadece yarısı, isterlerse değişiklik önerisinde bulunabilmektedir.⁴⁸⁴

1961 Anayasası, anayasa değişikliğinin kabulü konusunda her iki meclise eşit yetkiler vermektedir. Buna göre anayasa değişikliği teklifinin, her iki mecliste ayrı ayrı oylanması ve meclislerin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekmektedir (m.155).

483 Eroğul, C., Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, s.55-56.

484 Eroğul, C., Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, s.58-59.

Yürütme Organının Denetlenmesi

1961 Anayasası'na göre Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi, yürütmenin denetlenmesinde denk/eşit yetkilere sahip değildir. Hükûmetin kurulmasında veya görevdeyken güvensizlik oyu ile düşürülmesinde Senatonun hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Anayasa'ya göre, hükûmet göreve başlarken Millet Meclisinden güvenoyu almak zorundadır (m.103). Ayrıca Hükûmet, görevdeyken sadece Millet Meclisinden güvenoyu isteyebilmektedir (m.104). Son olarak gensoru ve buna bağlı olarak hükûmetin düşürülmesi ancak Millet Meclisinde bahis konusu olabilmektedir (m.89).

1961 Anayasası'nın 88'inci maddesine göre; soru, genel görüşme, meclis soruşturması ve meclis araştırması her iki Meclisin denetim yollarıdır. Gensoru hariç, soru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması bakımından her iki meclis birbiriyle eşit durumdadır. Senatonun kullanabildiği denetim yolları şunlardır:

a. *Soru*: Senato üyeleri, Hükûmet adına yazılı veya sözlü olarak cevaplandırılması isteği ile Başbakan'dan veya bakanlardan soru sorabilirler. Soru, belirli bir husus hakkında bilgi istemekten ibarettir. Yazılı soruya on beş gün içinde cevap verilmesi lazımdır. Soruya sözlü cevap istenmişse, soru, Başkanlık yazısının bakanlığa gönderilmesinden sonraki üçüncü birleşim gündemine alınır. Bakan, o gün soruya kürsüden cevap verir (İçtüzük, m.117, 120, 122).

b. *Genel Görüşme*: Genel görüşme, hükûmetin veya bir bakanın siyaset ve icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesidir. Genel görüşme, en az beş üyenin imzalayarak Senato Başkanlığına verecekleri bir önerge ile istenir. Bu önerge, verildiği günden sonraki ilk gündeme alınır. Genel görüşme açılmasına Senato tarafından karar verilmesi hâlinde başkan önergeyi derhâl hükûmete bildirir. Hükûmet veya ilgili bakan konunun, yazının gönderilmesini takip eden üçüncü birleşime kadar olan birleşimlerden hangisinin gündemine alınmasını istediğini Başkanlığa yazı ile bildirmeye mecburdur. Aksi hâlde konu, Başkanlıkça üçüncü

birleşimin gündemine alınır ve sorulardan önce görüşülür (İçtüzük, m.127-128).

- c. *Senato Araştırması*: Senato araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir. Üyeler veya komisyonlar, araştırma yapılmasını Başkanlıktan yazı ile isteyebilirler. Araştırma komisyonu, genel kurulca seçilecek en az üç üyeden teşekkül eder veya mevcut komisyonlardan biri bu işle görevlendirilir. Araştırma komisyonunun görev süresi iki aydır. Bu süre, genel kurulca uzatılıp kısaltılabilir. Araştırma komisyonu, raporunu, kanaati ile birlikte Senato Başkanlığına sunar. Bu rapor, Başkanlığa verildiğinden itibaren üç birleşim içinde gündeme alınır. Bu rapor üzerine görüşme açılır (İçtüzük, m.133-138).
- d. *Meclis Soruşturması*: Başbakan veya bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. Soruşturma, her iki Meclisten eşit sayıda seçilecek üyelerden kurulu komisyonca yürütülür. Yüce Divana sevk hususundaki karar, birleşik toplantıda verilir. Meclislerdeki siyasi parti gruplarında Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz (Any., m.90). Senato İçtüzüğü'ne göre, Senato üyelerinin soruşturma istemleri, Başkanlıkça, Anayasa ve Adalet Komisyonuna havale edilir ve Komisyonun raporu genel kurulda görüşülür. Soruşturmaya karar verilirse, keyfiyet, Senato Başkanlığı vasıtasıyla Birleşik Toplantı Başkanlığına intikal ettirilir (m.126).

Cumhuriyet Senatosunun faaliyette bulunduğu 19 yıl içinde Senato üyeleri tarafından 1150 sözlü, 2662 yazılı soru önergesi verilmiştir. Genel görüşme açılması için üyeler ve gruplar adına 32 önerge verilmiş, bunlardan 18'i kabul edilerek görüşülmüştür. Senato Başkanlığına 139 araştırma önergesi verilmiş, bunlardan 79'u kabul edilerek görüşmeye açılmış, 21'i reddedilmiş ve 27'si geri alınmıştır. 79 önergeden 17'si, 12 Eylül 1980'de silahlı kuvvetlerin ülke yönetimine el koymasıyla yasama meclislerinin kapatılması nedeniyle görüşülememiştir.⁴⁸⁵

485 Özgişi, T., "Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosunun Yeri", s.304-305.

Anayasa Mahkemesine Üye Seçme ve İptal Davası Açma Yetkisi

Cumhuriyet Senatosu, Anayasa Mahkemesine iki asil, bir yedek; Millet Meclisi ise üç asil, bir yedek üye seçmektedir. Yasama meclisleri, bu seçimleri, TBMM üyeleri dışından, üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yaparlar.⁴⁸⁶ İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilmesi öngörülmüştür (Any., m.145).

Anayasa'nın 149'uncu maddesine göre; "Yasama Meclislerindeki siyasi parti grupları ve TBMM'de grubu bulunan siyasi partiler; ... ; yasama meclislerinden birinin üye tamsayısının en az altıda biri tutarındaki üyeleri; ... kanunların veya TBMM İçtüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal dâvası açabilirler."



Cumhuriyet Senatosu Genel Kurul Salonu (TBMM Kampusu'nun Dünü-Bugünü-Yarını, TBMM Basımevi, 1976, s.51)

486 1971'deki Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesine üye seçmek için gerekli çoğunluk değiştirilerek yasama meclislerinin bu seçimleri, üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla yapacakları hüküm altına alınmıştır.

Millet Meclisi ile Birleşik Toplantı Yaparak Kullandığı Yetkiler

1961 Anayasası'nın çeşitli maddelerinde "TBMM Birleşik Toplantıları" ibaresi kullanılmaktadır. TBMM birleşik toplantıları, Anayasa'nın belirttiği durumlarda Millet Meclisi ile Senatonun bir araya gelerek yaptığı toplantılardır. Birleşik toplantılarda Başkanlık Divanı, Millet Meclisi Başkanlık Divanıdır (Any., m.84/4).

1961 Anayasası'na göre TBMM birleşik toplantılarında alınabilecek kararlar şunlardır:

- Cumhurbaşkanı seçmek⁴⁸⁷ (m.95),
- Cumhurbaşkanı vatan hainliği nedeniyle suçlandırmak⁴⁸⁸ (m.99),
- Başbakan veya bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemlerini görüşmek, karara bağlamak ve konunun Yüce Divana sevkı hususunda karar vermek (m.90),
- Savaş hâli ilanına, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye de bulunmasına izin vermek (m.66),
- Sıkıyönetim kararını onaylamak ve süresini uzatmak (m.124),
- Üniversite yönetimine el koyma kararını onaylamak (1971 Any. Değişikliği, m.120),
- Yasama meclislerinin ve mahallî idarelerin seçimleri ile siyasi partilerle ilgili kanunlarda iki meclis arasında anlaşmazlık çıkması hâlinde karma komisyonun raporunu karara bağlamak (m.92).

487 Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından ve kendi üyeleri arasından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilmektedir. İlk iki oylamada hiçbir aday bu çoğunluğa ulaşamazsa, üçüncü oylamadan itibaren salt çoğunlukla yetinilmektedir (Any., m.95).

488 Cumhurbaşkanı, vatan hainliği gerekçesiyle TBMM tarafından suçlandırılabilir. Bu suçlandırma için TBMM üye tamsayısının üçte birinin teklifi ve üçte ikisinin kabulü gerekmektedir (Any., m.99).

Cumhuriyet Senatosunun Rolü ve Etkinliğine Dair Görüşler

1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde ikinci bir meclisin kurulması yönünde bir beklenti oluşmuştu. Bu dönemde, tek meclise hâkim olacak bir çoğunluğun kişi hak ve özgürlüklerini kolayca ortadan kaldırayabileceği endişesi ile birinci meclise karşı denge sağlayacak ve onu frenleyecek ikinci bir meclisin kurulması fikri siyaset ve akademi çevrelerinde sıklıkla dillendirilmişti. Dolayısıyla 1961 Anayasası ile o dönem oldukça revaçta olan çift meclis sisteminin hukuki çerçevesi belirlenmiş oldu. Ancak çift meclis sistemi ve ikinci meclise dair eleştiri ve yorumlar sonraki yıllarda devam etmiştir.

1961 Anayasası'nın öngördüğü çift meclisli yapının en çok eleştirilen yanı, tabii üyelikler olmuştur. Başta MBK üyeleri olmak üzere seçimle gelmeyen Senato üyeliklerine karşı çıkmış ve özellikle Millî Birlik Grubunun bir siyasi parti doğrultusunda hareket etmesinin millî egemenlikle bağdaşmadığı ileri sürülerek tabii üyeliğin kaldırılmasını istenmiştir.⁴⁸⁹

Sonraki yıllarda, Cumhuriyet Senatosunun kendisinden beklenen faydaları ne kadar sağlayabildiği ve sahip olduğu yetkileri ne kadar kullanabildiği tartışma konusu olmuştur. 1976'da düzenlenen "Kanun-i Esasî'nin 100. Yılı Sempozyumu"nda Senatonun görev ve yetkilerine ilişkin tebliğ sunan Cem Eroğul ve tebliğ üzerine söz alan akademisyenler, Senatonun bekleneni veremediği konusunda hemfikirler.⁴⁹⁰

Senatonun 15 yıllık performansını değerlendiren Cem Eroğul, 1961 Anayasası'nın öngördüğü yönetim mekanizmasının temel bir ögesi olarak görülen Senatonun kendisinden beklenen aydınlatma, yol gösterme ve fren görevlerini yeterince yerine getiremediğini düşünmektedir. Eroğul'a göre Senato; "birinci mecliste tecelli eden halk tercihlerini kökünden, temelden bozmamak şartıyla bir teemmüle (etrafıca düşünmeye) sevk etme vasıtası" ve "birinci meclisin anayasaya aykırı bir

489 Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.170.

490 Tebliğ üzerine söz alan Ahmet Taner Kışlalı, Nermin Abadan, Tarık Zafer Tunaya ve Bahri Savcı, bilerek kısıtlı yetkilerle donatılan Senatonun kendisinden bekleneni veremediğine işaret etmişlerdir. Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.172.

kanun çıkarmasına engel olacak, Millet Meclisini frenleyecek, vasfı itibarıyla Millet Meclisini aydınlatacak" bir meclis olması yönündeki beklentileri⁴⁹¹ karşılayamamıştır. Senato üyeleri soru, genel görüşme ve Meclis araştırması yöntemlerini kullanarak belirli konuların açıklığa kavuşturulmasında dikkate değer bir performans göstermemiş, rejim açısından önem taşıyan konularda kanun önerisinde bulunmak suretiyle yol gösterme işlevini yerine getirememiş ve önemli yetkilere sahip olmasına rağmen yasama sürecinde Millet Meclisinin frenleyememiştir. Senato, yasama faaliyetlerinin yüzde doksanında tamamen etkisiz kalmıştır. Senatonun tek somut katkısı, yasama faaliyetlerini kanun başına ortalama iki ay geciktirmekten ibarettir.⁴⁹²

Eroğul'a göre Senato; rejimle ilgili konularda da fren olma işlevini, yani bir nevi "anayasa bekçiliği" görevini savsaklamış, Anayasa Mahkemesinin Anayasa'ya aykırı görerek iptal edeceği kanunların büyük çoğunluğunu hiçbir sorun çıkarmadan kabul etmiş, Millet Meclisi ile eşit yetkilere sahip olmasına rağmen Anayasa'yı değiştiren kanunlarda dahi Millet Meclisinin kabul ettiği metinleri "ekspres" süratle onaylayan meclis gibi davranmıştır. Anayasaya aykırı kanunların iptali için yargı denetimine başvurma yetkisini kullanmamış, sıkıyönetim ilan kararlarını önlemek adına hiçbir özel direniş/çaba göstermemiştir. Eroğul, Senatonun anayasa koyucuların kendisinden beklediği görevleri yerine getirememiş olmasını, yetkisizliğe değil, bu yöndeki irade eksikliğine bağlamaktadır. Eroğul, Senatonun 1961 yılındaki beklentilerden çok uzak şekilde "akıl veren" bir aydınlar meclisine değil yönetime katılan bir bürokratik kesimin iktidar aracına dönüştüğünü; önde gelen işlevinin rejim açısından önemli anlarda kilit mevkilere "devlet adamları sağlamak" olduğunu; kendisine yüklenen "devlet adamlığı" işlevini, öğüt verme biçiminde değil daha çok, Senatodan çıkan cumhurbaşkanları ile başbakanlara atıfla, "devlete adam verme" biçiminde yerine getirdiğini ifade etmektedir.⁴⁹³

491 Bu beklentilerin ilki Temsilciler Meclisi üyesi Bahri Savcı tarafından, ikincisi ise MGK üyesi Emanullah Çelebi tarafından anayasa hazırlığı sırasında dile getirilmiştir. Eroğul, C., Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, s.83.

492 Eroğul, C., Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, s.83-84.

493 Eroğul, C., Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, s.85-87.

Siddık Sami Onar, 1961 Anayasası'nın kurduğu şekliyle ikinci meclisin lüzumsuz ve faydasız olduğunu düşünmektedir. Onar, İstanbul Anayasa Komisyonunun ikinci meclisin, "memleketin dinamik kuvvetlerini örgütlendiren ve bir kısmı Devlet teşkilatının içinde bulunan ordu, yüksek hâkimler, üniversite profesörleri gibi teşekküllerle kamu kurumu niteliğinde meslek teşekküllerini ve emeği temsil eden sendikaların belli nispetteki temsilcilerinden teşekkül etmesi" yönündeki tavsiyesinin Kurucu Meclis tarafından kabul edilmemesini eleştirmektedir. Onar'a göre "yasama organının ikinci kanadı da (birinciyle) aynı kaynaktan gayet ufak farklarla seçilmiş bulunan, bu bakımdan da bir çoğunluk partisinin oligarşisi yahut tavizci kompromilerle teşekkül eden koalisyonların etkisi altında kalan üyelerden" kurulmuştur. Bu durumda, ikinci meclis ihtiyacı gerçekte karşılanmamış ve yasama organı içerisinde lüzumsuz, hatta yasama organını ağır işler hâle getirdiği için zararlı bir örgüt meydana gelmiştir.⁴⁹⁴ Onar, 1961 Anayasası'nın öngördüğü teşkil tarzıyla "istenilen vasıfta ve birinci meclisten farklı bir ikinci meclis kurulmasına ve parlamentoda siyasi denge sağlanmasına imkân olmadığı ve 1961 Anayasası'nın lüzumsuz ve faydasız bir ikinci meclis ihdas ettiği görüşündedir."⁴⁹⁵

Ergun Özbudun, Senatonun karma üyeli yapısını, yani seçimle gelen üyelerle birlikte seçimsiz üyelerin de yer almasını (23 MBK üyesi ile cumhurbaşkanı tarafından atanan 15 üye), siyaset ve siyasetçiye belli bir güvensizlik ifade eden ve çoğunluk iktidarını belli bürokratik denetleme mekanizmaları ile denetlemeyi ve sınırlamayı amaçlayan vesayetçi bir anlayışın 1961 Anayasası'ndaki izlerinden biri olarak değerlendirmektedir. Senatonun bütçenin kabulü sürecindeki rolünün son derece sınırlı olduğunu ve hükûmete güvensizlik oyu verme yetkisiinden yoksun olduğunu ifade eden Özbudun, Eroğul'un yukarıda değindiğimiz değerlendirmelerine atıfla, 1961 Anayasası'nı yapanların kendisinden beklediği aydınlatma, yol gösterme ve fren görevlerini yeterince yerine getiremediğini belirtmektedir.

494 Onar, S. S., "Benim Anayasalarım", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 69(1-2), 2011, s.20-21, Erişim:19.07.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/97619>

495 Pantül, M., Yalçın, B. S., Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, s.173.

Özbudun, bu durumu; bir ölçüde Senatonun anayasal yetkilerinin sınırlı olmasına ve özellikle Senatonun Anayasa gereğince yetkili olduğu konularda (örneğin anayasa değişikliklerinde) bile bu yönde siyasal irade göstermemesine bağlamaktadır. Bundan dolayı, 1982 Anayasası ile tek meclisli sisteme dönüşmüş olmasının, kamuoyunda kayda değer bir tepki veya eleştiri doğurmadığını ifade etmektedir.⁴⁹⁶

Tunca Özgüşi, Senato üyelerinin kanun önerisinde bulunma yetkisini etkin olarak kullanamamış, hatta bazı dönemler hiç kullanamamış olmasına; yetkilerinin zayıf olmasına, son sözün Millet Meclisine verilmesine, Senato üyelerinin kanun teklifi verme isteğinden çok Meclisten gelen kanunları denetleme kaygısı taşımalarına bağlamaktadır. Ayrıca hükûmetlerin sürekli değişmesinden dolayı yasama çalışmalarında bir süreklilik sağlanamamış, bu da Senatonun Meclisle uyum sorunu yaşamasına neden olmuştur. Buna ilaveten Senato üyeliği için iki yılda bir yapılan seçimlerden dolayı Senato üyeleri yasama faaliyetlerinden çok parti etkinliklerine ağırlık vermek zorunda kalmışlardır.⁴⁹⁷ Özgüşi'ye göre Senatonun başarısızlığının altındaki en önemli etken, siyasi istikrarsızlıktır. 19 yılda 18 hükûmetin kurulması, Senatonun çalışma şartlarını zorlaştırmıştır. Neticede kısır siyasi çekişmelere sahne olan Senatonun ülkedeki önemli siyasi, ekonomik ve sosyal sıkıntıların çözümünde beklenen performansı sergilememiş olması toplumdaki olumsuz algıyı güçlendirmiştir. Ayrıca Senatonun işleri yavaşlattığı ve tabii üyelerin varlığının antidemokratik olduğu iddiaları sıkça tartışılan konulardan olmuştur.⁴⁹⁸

496 Özbudun, E., *Türk Anayasa Hukuku*, s.271.

497 Özgüşi, T., *Türk Parlamento Tarihinde Çift Meclis: Cumhuriyet Senatosu Örneği (1960-1980)*, s.403-404.

498 Özgüşi, T., *Türk Parlamento Tarihinde Çift Meclis: Cumhuriyet Senatosu Örneği (1960-1980)*, s.407.

8.2.4. 1982 Anayasası ve Tek Meclis Sistemine Geçiş

1961 Anayasası'nın hazırlık aşamasında ikinci bir meclisin gerekliliği konusunda olumlu bir kanaat oluşmuştu. Ancak 19 yıllık tecrübenin sonunda bu kanaat tersine dönmüş ve 12 Eylül 1980 askerî müdahalesi sonrası yeni anayasa çalışmalarında hâkim görüş, çift meclisli sistemin kaldırılması yönünde olmuştur.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesince hazırlanan anayasa önerisinde "yasama sürecinin basitleştirilmesi ve daha hızlı yasama işlevi sağlanması" adına çift meclis sisteminin terk edilmesi önerilmiştir.⁴⁹⁹ Ayrıca, anayasa tasarısını hazırlamak üzere oluşturulan Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'na yazılı görüş bildiren üniversiteler, yüksek yargı organları, valilikler ile çeşitli kurum ve kuruluşların çoğu tek meclisli yapıdan yana görüş bildirmiştir.⁵⁰⁰

Anayasa Komisyonunca hazırlanan anayasa tasarısında TBMM'nin tek meclisli olması öngörülmüştür. Tasarının TBMM'nin kuruluşunu düzenleyen 83'üncü maddesinin gerekçesinde, 1961-1980 yılları arası çift meclisli sistem uygulamasının büyük bir yarar getirmediği ve çağdaş parlamentolarda bu anlayışın eskidiği belirtilmiştir. Senatonun, hükûmetlerin kuruluşunda ve düşürülmesinde ve yasama görev ve yetkilerinin kullanılmasında önemli rol oynayamadığı ve kanunların yapılışında zaman kaybına neden olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Senatunun siyasi uyumsuzlukların çözümünde önemli bir rol oynamadığı vurgulanmıştır.⁵⁰¹

Anayasa tasarısının Danışma Meclisindeki görüşmeleri esnasında az sayıda üye, ikinci bir meclisin kurulmasının gerekli ve faydalı olduğunu ileri sürmüştür. Tasarının tümü üzerindeki görüşmelerde Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı; yap-

499 Özgişi, T., Türk Parlamento Tarihinde Çift Meclis: Cumhuriyet Senatosu Örneği (1960-1980), s.272-273.

500 Sarıay, Y., Türk Parlamento Tarihi, Millî Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi (1982 Anayasası'nın Hazırlanması ve Kabulü) (1981-82), Cilt 2, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 157, s.57, Erişim:01.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/turk_parlamento_tarihi/Milli_Guvenlik_Konseyi_C2.pdf

501 Danışma Meclisi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı Ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/463)", 30 Temmuz 1982, s.40, Erişim:20.05.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007120ss0166ek01.pdf

tıkları yoklamalarda tek meclis sisteminin revaçta olduğundan bahisle tek meclisli bir yasama meclisi oluşturulduğunu ifade etmiştir. İkinci bir meclisin gerekliliğini savunan Kazım Öztürk ise kuruluşundaki yetki eksikliğinin Senatonu kamuoyunda ikinci plana ittiğini; buna rağmen Senatonun, 1961-80 döneminde kurulan 19 hükûmetin 7'sine başbakan ve Bakanlar Kuruluna toplam 110 üye verdiğini; ayrıca kendisine intikal eden kanun teklif ve tasarılarının %10'unu değiştirerek ve %4'ünü reddedererek yasamaya büyük katkıda bulunduğunu ve yasaların ikmalini sağlayan kamu eleştirilerine imkân verdiğini belirtmiştir. Son olarak ikinci bir meclisin anayasa değişikliklerindeki rolünün çok zor telafi edileceğini belirterek Senatodan vazgeçilmesini eleştirmiştir.⁵⁰² Mehmet Hazer, Senatonun sağlam kurulmadığını ve parti oligarşisinden kurtulamadığını, buna rağmen kanunlarda önemli düzeltme ve değişiklikler yaptığını belirterek çift meclisten dönülmesini talihsiz ancak zorunlu bir operasyon olarak değerlendirmiştir.⁵⁰³ Aydın Tuğ, Senatonun görevini gereği gibi yapamamasının fikrin yanlışlığından değil, Senatonun teşkil tarzının doğru olmayışından kaynaklandığını belirterek Senatonun Millet Meclisine kıyasla daha iyi hizmet verdiğini ifade etmiştir.⁵⁰⁴ Bekir Sami Daçe, kanunların daha sıhhatli ve ülke ihtiyaçlarına daha uygun yapılmasını sağlamak için ikinci bir meclisin faydalı ve lüzumlu olduğunu belirtmiştir. Nedim Bilgiç ise kanunların iki süzgeçten geçmekle yeni sıkıntıların doğmasını önleyeceğinden bahisle Cumhuriyet Senatosunun kaldırılmasını isabetsiz bulduğunu söylemiştir.⁵⁰⁵ Ancak görüşmelerin deva-

502 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 7, Yasama Yılı 1, 127'nci Birleşim, 4 Ağustos 1982, s.16, 25-26, Erişim:06.06.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007120.pdf

503 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 7, Yasama Yılı 1, 121'inci Birleşim, 5 Ağustos 1982, s.94, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007121.pdf

504 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 7, Yasama Yılı 1, 122'nci Birleşim, 6 Ağustos 1982, s.144, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007122.pdf

505 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 7, Yasama Yılı 1, 123'üncü Birleşim, 9 Ağustos 1982, s.263-264, 266, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007123.pdf

mında ikinci meclisin kurulmasına dair verilen önergeler önerge sahipleri tarafından geri alınmıştır.⁵⁰⁶

Neticede 1982 Anayasası ile 19 yıllık tecrübenin ardından ikinci meclisin etkinliğine dair kamuoyunda oluşan olumsuz kanaat doğrultusunda Cumhuriyet Senatosu kaldırılarak tek meclis sistemine dönülmüştür.

Aradan geçen süre zarfında, ikinci bir meclisin gerekliliğine dair kayda değer öneriler, 1999'da Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile 2008'de TBMM Başkanı olan Köksal Toptan'dan gelmiştir. 1 Ekim 1999'da yasama yılının açılış konuşmasında Demirel, devletin kuruluşuyla ilgili önerilerini sıralarken "demokratik denetimin daha etkili bir hâle getirilmesi ve yasama faaliyetinin daha titiz bir incelemeye tabi tutulabilmesi için" Senatonun yeniden ihdas edilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁵⁰⁷

TBMM Başkanlığı yaptığı dönemde Köksal Toptan, Anayasa Mahkemesinin tartışmalı bir kararını değerlendirirken (2008), Mahkemenin şekil denetiminin ötesine geçerek anayasa değişikliğini esastan incelemesini ve değişikliği iptal etmesini eleştirmiş ve bu kararın kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelediğini, bu tür kararların önüne geçmek ve böylece Anayasa Mahkemesi üzerindeki yükü azaltmak açısından Senatonun faydalı olabileceğini dile getirmiştir.⁵⁰⁸ Sonraki yıllarda ve özellikle kapsamlı Anayasa değişikliklerinin yapıldığı dönemlerde (2011 ve 2017) ikinci bir meclisin gerekliliğine dair kamuoyunu meşgul eden bir tartışma yaşanmamıştır.

506 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 10, Yasama Yılı 1, 150'nci Birleşim, 13 Eylül 1982, s.247-248, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c010/dm_02010150.pdf

507 TBMM Başkanlığı, Tarihe Düşülen Notlar-1 Yasama Yılı Açılışlarında Cumhurbaşkanlarının Konuşmaları-2 (1 Eylül 1990 - 1 Ekim 2011), 2011, s.152, Erişim:11.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/cumhurbaskani_genel_kurul_konusmalari/CB_konusmalari_cilt_2.pdf

508 TBMM, "TBMM Başkanı Köksal Toptan'ın Basın Toplantısı'nda Yaptıkları Konuşma Metni", 07 Haziran 2008, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_basin_aciklamalari_sd.aciklama?p1=56063

SONUÇ

Çift meclis benzeri çoklu müzakere organlarına her ne kadar Eski Yunan şehir devletlerinde ve Roma döneminde rastlansa da modern anlamda çift meclis sistemi, Ortaçağ İngiltere'sindeki sosyal/siyasal düzenin sonucu olarak soylular ile halkın çıkarlarının ayrı meclislerde temsil edilmesi ihtiyacından doğmuştur. 18'inci yüzyılda ise çift meclis sistemi, federalizm fikriyle uyumlulaştırılarak bölgesel temsil anlayışına dayalı yeni bir meşruiyet kazanmıştır. Böylece ikinci meclisler; federal ülkelerde eyaletleri, üniter devletlerde ise çoğunlukla yerel çıkarları temsil etmek üzere tasarlanmıştır.

Toplumsal ayrılmaya dayalı aristokratik (elit) ikinci meclislerin demokratik meşruiyeti zamanla sorgulanır hâle gelmiş ve bu tür ikinci meclisler, uzun zaman önce ya kaldırılmış ya da yetkileri kısıtlanmıştır. Diğer taraftan ülkenin farklı bölgelerinin (nüfusunun) ikinci meclislerde temsilini öngören bölgesel çift meclis modeli pek çok ülke tarafından benimsenmiştir. Başta federal ülkeler olmak üzere Fransa, İtalya ve İspanya gibi üniter yapıya sahip pek çok ülkede ikinci meclislerin, bölgesel veya yerel çıkarları temsil etmesi öngörülmüştür. Bunun yanında İrlanda ve Slovenya'da ikinci meclislerde meslek gruplarının, Belçika ve Bosna Hersek'te ise ülkedeki dilsel, kültürel veya etnik toplulukların temsil edilmesi amaçlanmıştır.

Toplumdaki farklı çıkarların (çeşitliliğin) temsilini sağlamanın dışında ikinci meclislerin varlık gerekçeleri olarak başka görüşler de ortaya konmaktadır. Antik Yunan filozoflarının karma yönetim anlayışı ile erken Roma dönemi filozoflarının yönetimde bilge ve deneyimli kişilerin yapacakları katkıya ihtiyaç olduğu düşüncesi çift meclis taraftarlarının ilgisini çeken görüşlerdir. İkinci meclislerin, birinci meclisin üzerinde yeterince düşünmeden aceleyle kabul ettiği kanun önerilerini farklı bir bakış açısıyla yeniden görüşerek şekil ve esas yönünden iyileştireceği (yasama kalitesini artıracığı) ileri sürülmektedir. Birinci meclislerdeki sayısal çoğunluğun aşırılıklarının önlenmesi ve çoğun-

luğun tahakkümüne karşı temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından ikinci meclislerin önemli rol oynayacağı dile getirilmektedir. Buna mukabil çift meclis sistemi; yasama sürecinde karar almayı geciktireceği veya iki meclis arasındaki anlaşmazlıkları giderecek mekanizmaların öngörülmediği durumlarda kilitlenmelere neden olacağı gerekçesiyle de eleştirilmektedir. Ayrıca doğrudan halk tarafından seçilmemiş üyelerin varlığı, ikinci meclislerin demokratik meşruiyet açısından sorgulanmasına neden olmaktadır.

Bugün itibarıyla, ulusal bir parlamentoya sahip 190 ülke içinde; yönetim biçimi, hükûmet sistemi, yüz ölçümü ve nüfus bakımından oldukça farklı 79 ülkede parlamentolar çift meclislidir. Federal devletlerin neredeyse tamamında, üniter devletlerin yaklaşık üçte birinde çift meclisli parlamento bulunmaktadır. İkinci meclisler, birinci meclislere kıyasla oldukça farklı özellikler taşıırken kendi aralarında da çeşitlilik göstermektedir. Birinci meclisler ile karşılaştırıldığında ikinci meclislerin dört ortak özelliğinden bahsedilmektedir:

- Üyelerinin tamamı doğrudan halk tarafından seçilen birinci meclislerden farklı olarak ikinci meclis üyeleri, doğrudan seçim, dolaylı seçim veya atama gibi muhtelif yöntemlerle belirlenmektedir. Bazı ikinci meclislerde ise üç farklı yöntemle belirlenmiş üyeler bir arada bulunmaktadır.
- Birleşik Krallık (Lordlar Kamarası) hariç, tüm ülkelerde ikinci meclislerin üye sayısı, birinci meclislerden daha azdır.
- İkinci meclis üyelerinin görev süresi, birinci meclis üyelerinin görev süresine eşit veya daha uzundur. Lordlar Kamarasında olduğu gibi bazı ikinci meclislerde ömür boyu görev yapan üyeler de bulunmaktadır.
- Ülkelerin çoğunda ikinci meclis üyeliğine seçilebilmek için gerekli asgari yaş şartı birinci meclislere kıyasla daha yüksektir.

İkinci meclisler; başta kanun yapım süreci olmak üzere, yürütmenin denetlenmesi ve üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında, her zaman eşit seviyede olmasa da, önemli yetkilere sahiptir.

İkinci meclislerin kanun yapım sürecinde sahip olduğu yetkilerden bir kısmı, birinci meclisleri ikinci meclisteki hâkim görüşü dikkate almaya zorlayacak niteliktedir. Bununla birlikte, çoğu ülkede kanun yapım sürecinde iki meclis arasındaki anlaşmazlıkların istenmeyen gecikmelere ve siyasi krizlere neden olmaması için uyuşmazlıkların çözümünde birinci meclislere avantaj sağlayan mekanizmalar öngörülmektedir. İki meclis arasındaki anlaşmazlıkların giderilebilmesi için geliştirilen çözümler şunlardır:

- Nihai karar, (duruma göre) meclislerden biri tarafından verilir (Arjantin, Brezilya, Paraguay).
- Nihai karar, birinci meclis tarafından verilir (Avusturya, Çekya, İspanya, Japonya, Rusya).
- Meclislere sunulacak ortak bir metnin hazırlanması amacıyla uzlaşma komisyonu kurulur (ABD, Almanya, Fransa, Güney Afrika, Kolombiya).
- Uyuşmazlık konusu öneri, birleşik toplantıda görüşülür ve karara bağlanır (Bolivya, Hindistan, Pakistan, Uruguay, Ürdün).

Avustralya ise iki meclis arasındaki anlaşmazlığın devam etmesi hâlinde her iki meclisin feshedilerek seçimlere gidildiği farklı bir örnektir.

Anayasa değişikliği sürecinde gerek öneri gerekse karar aşamasında ikinci meclisler önemli yetkilere sahiptir. Olağan kanun yapım sürecinden farklı olarak, anayasa değişikliği sürecinde ikinci meclislerin sahip olduğu yetkiler genellikle mutlak veto niteliğindedir. Avusturya ve Güney Afrika, ikinci meclislerin sadece eyaletleri ilgilendiren anayasa değişikliklerinde söz sahibi olduğu ayrık örneklerdir.

Bütçe kanunlarının görüşülmesi ve kabulünde; Avusturya, Belçika ve Çekya gibi ikinci meclislerin tamamen süreç dışında tutulduğu veya Japonya, Hindistan, Pakistan ve Polonya'da olduğu gibi nihai kararın birinci mecliste verildiği ülke örnekleri bulunmaktadır. Çift meclisli parlamentoların çoğunda, bütçe veya mali kanun önerileri, önce birinci meclislere sunulmakta ve öncelikle orada görüşüldükten sonra ikinci meclislere gönderilmektedir.

Genel olarak ikinci meclisler, yürütmenin denetlenmesi bakımından birinci meclislere göre eşit veya zayıf yetkilere sahiptir. Polonya ve Şili’de hükûmetin denetlenmesi tamamen birinci meclislere ait bir yetkidir. Almanya, Çekya ve Slovenya’da ikinci meclisler, araştırma komisyonu kurma ve yazılı veya sözlü soru gibi geleneksel denetim araçlarından hiçbirine sahip değildir. Avusturya, İsviçre, İtalya, İspanya ve Romanya ise her iki meclisin benzer denetim yetkilerine sahip olduğu ülke örnekleridir.

Parlamente sistemlerde hükûmetlerin kurulması ve güvensizlik oyu ile düşürülmesinde genellikle birinci meclisler yetkili kılınmaktadır. İtalya ve Haiti, hükûmetin göreve başlarken her iki meclisten güvenoyu almak zorunda olduğu ve meclislerden birinin kabul edeceği güvensizlik oyu ile hükûmetin görevinin sona erdiği istisnai örneklerdir. Romanya’da Temsilciler Meclisi ve Senato, birleşik toplantıda hükûmete güvenoyu vermekte ve yine birleşik toplantıda gensoru önergesinin kabulü ile hükûmeti düşürebilmektedir. İsviçre ise hükûmet üyelerinin birleşik toplantıda seçildiği ancak görevden alınamadığı farklı bir örnektir.

Devlet başkanlarının suçlandırılması ve yargılanarak görevden alınmasında ikinci meclisler önemli bir rol oynamaktadır. ABD, Arjantin, Brezilya, Meksika, Rusya ve Şili’de birinci meclisler tarafından suçlandırılan devlet başkanı ikinci meclislerce yargılanarak görevden alınabilmektedir. Devlet başkanının her iki meclis tarafından ayrı ayrı veya birleşik toplantıda suçlandırıldığı ve devamında birleşik toplantıda veya ilgili mahkemede yargılanarak görevden alındığı örnekler de bulunmaktadır. ABD, Arjantin, Brezilya ve Meksika’da Temsilciler Meclisinin suçlandırma ve Senatonun yargılayıp görevden alma yetkisi, üst düzey kamu görevlileri ile yüksek yargı mensuplarını da kapsamaktadır.

İkinci meclisler, ülkenin yönetim kadrolarının belirlenmesinde önemli yetkilere sahiptir. Başta yüksek yargı organlarının üyeleri olmak üzere üst düzey kamu görevlilerinin yürütme organı tarafından atanmasına onay veren ikinci meclislerin yanı sıra bu makamlara doğrudan atama yapabilen ikinci meclisler de bulunmaktadır. ABD’de olduğu gibi Arjantin, Brezilya, Meksi-

ka, Nijerya ve Şili gibi başkanlık sistemlerine sahip ülkelerde devlet başkanlarının yaptığı önemli atamalar ikinci meclislerin onayına tabidir. Almanya, Fransa ve İspanya’da ikinci meclisler, üst düzey kamu görevlileri ve yüksek yargı organlarının bir kısım üyelerini doğrudan atamaktadır. Pek çok ülkede ikinci meclisler; Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Yargı Konseyi üyeliklerine yapılan atamalarda söz sahibi konumdadır.

Türk siyasi tarihinde çift meclisli parlamento tecrübesi, I. ve II. Meşrutiyet dönemleri (1876-1920) ile 1961 Anayasası’nın yürürlükte olduğu 1961-1980 yılları arasında yaşanmıştır. Kanun-i Esasî’ye göre ilk Osmanlı parlamentosu olan Meclis-i Umumi, halkın temsilcilerinden oluşan Heyet-i Mebusan ile üyeleri padişah tarafından ömür boyu görev yapmak üzere atanan Heyet-i Âyandan oluşmaktaydı. Meclislerin çalışma takvimini belirleme yetkisi padişaha aitti. Meclis-i Umuminin yasama yetkisi sınırlıydı. Meclisler sadece kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda ve padişahın izniyle kanun önerisinde bulunabilmekteydi. Meclislerce kabul edilen tasarıların yürürlüğe girmesi mutlak veto yetkisine sahip padişahın onayına bağlıydı. Padişah, izinden onay aşamasına kadar yasama sürecini denetleme olanağına sahipti. Heyet-i Vükelanın Meclis karşısında sorumluluğu bulunmamaktaydı. 1909 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile padişahın yetkileri daraltılmış ve meclislerin yetkileri artırılmıştır. Padişahın Heyet-i Mebusanı feshetme yetkisi, Heyet-i Âyanın onayı ve üç ay içinde yeni seçim yapılması şartına bağlanmıştır. Kanun teklif etmek için padişahın izninin alınması zorunluluğu kaldırılmış ve padişahın mutlak veto yetkisi geciktirici veto yetkisine dönüştürülmüştür. Hükûmetin, Heyet-i Mebusana karşı sorumluluğu olduğu açıkça belirtilmiştir.

Millî Mücadele’nin devam ettiği yıllarda kabul edilen 1921 Anayasası ve Cumhuriyet döneminin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası’nda tek meclisli parlamento yapısı benimsenmiştir. Çok partili hayata geçilmesiyle birlikte çift meclis ve ikinci meclisin gerekliliğine dair tartışmalar bazen zayıf, bazen güçlü bir şekilde gündeme gelmiştir. 1950’li yıllar ise tartışmaların yoğunlaştığı ve ikinci meclis lehine görüşlerin ağırlık kazandığı bir dönem olmuştur.

1961 Anayasası ile tek meclisteki çoğunluğun aşırılıklarının engellenmesi ve kanunların teknik anlamda mükemmelleştirilmesi gibi gerekçelerle çift meclis sistemine geçilmiştir. 1961 Anayasası'na göre yasama yetkisi, halkın seçtiği Millet Meclisi ile seçilmiş üyelerin yanı sıra seçilmemiş üyelerin de görev yaptığı Cumhuriyet Senatosundan oluşan TBMM'ye aitti. Millet Meclisi, genel oyla seçilen 450 milletvekilinden oluşmaktayken Cumhuriyet Senatosunda genel oyla seçilen 150 üyenin yanı sıra cumhurbaşkanı tarafından seçilen 15 üye ve Millî Birlik Komitesi başkan ve üyeleri ile eski cumhurbaşkanları görev yapmaktaydılar. 1961 Anayasası'nın öngördüğü çift meclis sistemine göre Millet Meclisinin yetkileri, Cumhuriyet Senatosuna kıyasla daha ağır basmaktaydı. Hükûmet, Millet Meclisine karşı sorumluydu ve güven oylaması sadece Millet Meclisinde yapılmaktaydı. Kanun yapım sürecinde iki meclis arasında yaşanacak anlaşmazlığın çözümünde ve bütçe kanunu tasarısının görüşülmesinde nihai karar Millet Meclisi tarafından verilmekteydi.

12 Eylül 1980'deki askerî darbenin ardından başlayan yeni anayasa çalışmalarında hâkim görüş, çift meclis sisteminin vazgeçilmesi yönünde olmuştur. 1982 Anayasası ile denetim ve yasama faaliyetlerinde etkisiz kaldığı, kanunların yapılışında zaman kaybına neden olduğu ve siyasi uyuşmazlıkların çözümünde önemli bir rol oynamadığı mülâhazalarıyla Cumhuriyet Senatosu kaldırılmış ve yeniden tek meclisli parlamento yapısına dönmüştür.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

- Ağaoğulları, M. A., Zabcı, F. C., Ergün, R., *Kral Devletten Ulus Devlete*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Akyıldız, A., "Meclis-i A'yân", TDV İslam Ansiklopedisi, Erişim:03.06.2022, <https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-ayan>
- Aldıkaçtı, O., *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 3. Bası, İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1978.
- Apahideanu, I., "Unicameralism versus Bicameralism Revisited: The Case of Romania", *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 14(1), 2014, ss.47-88, Erişim:10.07.2022, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/44635>
- Aroney, N., "Four Reasons for an Upper House, Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability", *Adelaide Law Review*, 29(2), 2008, ss.205-246, Erişim:09.07.2022, <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/AdelLawRw/2008/7.html>
- Arsel, İ., "Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinde Çift Meclis Sistemi Tecrübesi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1), 1953, ss.194-211, Erişim:13.05.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/638417>
- Arsel, İ., *Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları 1 - Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu*, Mars Matbaası, Ankara, 1965.
- Baturo, A., Elgie, R., "Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship, A Comparative Perspective", *Taiwan Journal of Democracy*, 14(2), 2018, ss.1-29, Erişim:07.06.2022, <http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/001-029-Bicameralism-and-Bicameral-Reforms.pdf>
- Baturo, A., Elgie, R., "Why do authoritarian regimes adopt bicameralism? Cooptation, control, and masking controversial reforms", *Democratization*, 25(5), 2018, ss.1-19, Erişim:11.06.2022, https://www.researchgate.net/publication/323751572_Why_do_authoritarian_regimes_adopt_bicameralism_Cooptation_control_and_masking_controversial_reforms
- Benz, A., "Shared Rule vs Self-Rule? Bicameralism, Power-Sharing and the 'Joint Decision Trap'", *Perspectives on Federalism*, 10(2), 2018, ss.30-48, Erişim:08.07.2022, <http://archive.sciendo.com/POF/pof.2018.10.issue-2/pof-2018-0015/pof-2018-0015.pdf>
- Bryce, J., *Modern Democracies*, 1921, Cilt 2, Online Library of Liberty, Erişim:19.05.2022, https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2090/Bryce_1427-02_EBk_v6.0.pdf
- Bulmer, E., "Bicameralism", IDEA, 2014, Erişim:17.03.2022, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf>

- Campion, G. C. B., "Second Chambers in Theory And Practice", *Parliamentary Affairs*, 7(1), 1953, ss.17-32.
- Coakley, J., "The Strange Revival of Bicameralism", *The Journal of Legislative Studies*, 20(4), 2014, ss.542-572.
- Deloy, C., "Presidential Election in Romania: 22nd November and 6th December 2009", Erişim:14.07.2022, <https://www.robert-schuman.eu/en/eem/0956-presidential-election-in-romania-22nd-november-and-6th-december-2009>
- Drexhage, B., *Bicameral Legislatures: An International Comparison*, Hollanda İçişleri ve Krallık İlişkileri Bakanlığı, Hague, 2015.
- Elsea, J. K., Weed, M. C., "Declarations of War and Authorizations for the Use of Military Force: Historical Background and Legal Implications", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2014, Erişim:08.06.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL31133>
- Eroğul, C., *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1977.
- Garvey, T., Sheffner, D. J., "Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2021, Erişim:22.07.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45442>
- Gözübüyük, A. Ş., Sezgin, Z., *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, Ankara, 1957.
- Happacher, E., "Extra-legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems", *Perspectives on Federalism*, 10(2), 2018, Erişim:08.07.2022, <http://archive.sciendo.com/POF/pof.2018.10.issue-2/pof-2018-0020/pof-2018-0020.pdf>
- Haskell, J., *Congress in Context*, Westview Press, Philadelphia, 2010.
- Heitshusen, V., "Committee Types and Roles", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2017, Erişim:13.06.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/98-241>
- Heitshusen, V., "Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2020, Erişim:22.06.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42843>
- Heitshusen, V., "The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2019, Erişim:10.04.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/96-548>
- Heywood, A., *Politics*, 5. Baskı, Red Globe Press, Londra, 2019.
- Hislope, R., Mughan, A., *Introduction to Comparative Politics*, Cambridge University Press, New York, 2012.
- Horne, A., "The role of the Lord Chancellor", Birleşik Krallık Parlamentosu, Erişim:14.07.2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02105/SN02105.pdf>

- IDEA, "Bicameralism (Legislatures with Two Chambers)", 2014, Erişim:13.06.2022, https://constitutionnet.org/sites/default/files/bicameralism_0.pdf
- Jones, B., Norton, P., Hertner, I., "Glossary", *Politics UK*, Tenth Edition, Routledge, New York, 2022.
- Kelly, R., Maer, L., "The Parliament Acts", Birleşik Krallık Parlamentosu, 2016, Erişim:16.05.2022, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn00675/>
- Kenny, D., "The failed referendum to abolish the Ireland's Senate: defending bicameralism is a small and relatively homogenous country", 2016, Erişim:28.07.2022, https://www.academia.edu/24588212/The_failed_referendum_to_abolish_the_Irelands_Senate_defending_bicameralism_is_a_small_and_relatively_homogenous_country
- Ketterer, J. P., "From One Chamber to Two: The Case of Morocco", *Journal of Legislative Studies*, 7(1), 2001, ss.135-150.
- Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2. Baskı, Yale University Press, Michigan, 2012.
- Llanos, M., Nolte, D., "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence", *The Journal of Legislative Studies*, 9(3), 2003, ss.54-86.
- Maddicott, C., "Magna Carta and the Origins of Parliament", Erişim:16.03.2022, https://www.history.org.uk/files/download/15512/1430317558/John_Maddicott.pdf
- Maer, L., "Conventions on the relationship between the Commons and the Lords", Birleşik Krallık Parlamentosu, Erişim:11.03.2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05996/SN05996.pdf>
- Massicotte, L., "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", *Journal of Legislative Studies*, 7(1), 2001, ss.151-170.
- Money, J., Tsebelis, G., "Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective", *International Political Science Review*, 13(1), 1992, ss.25-43, Erişim:22.06.2022, https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/cicero_s_puzzle_1992_ipsr.pdf
- Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Norton, P., "Adding Value? The Role of Second Chambers", 2007, Erişim:04.06.2022, <https://secondchamber.org/wp-content/uploads/2015/11/ROLE-OF-SECOND-CHAMBER.pdf>
- Norton, P., "How Many Bicameral Legislatures Are There?", *The Journal of Legislative Studies*, 10(4), 2004, ss.1-9.
- Onar, S. S., "Benim Anayasalarım", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 69(1-2), 2011, ss.1-36, Erişim:19.07.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/97619>
- Özbudun E., *Türk Anayasa Hukuku*, 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

- Özgişi, T., "Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosunun Yeri", *Türkiyat Mecmuası*, 21(2), 2011, Erişim:05.06.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/173030>
- Pantül, M., Yalçın, B. S., *Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler*, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, Ankara, 1982.
- Passaglia, P., "Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe", *Perspectives on Federalism*, 10(2), 2018, Erişim:22.04.2022, https://www.researchgate.net/publication/327039048_Unicameralism_Bicameralism_Multicameralism_Evolution_and_Trends_in_Europe
- Roca, J. G., Gisbert, R. B., García, I., *The Council: A Second Chamber for the European Union?*, Avrupa Parlamentosu Araştırma Merkezi, 2022, Erişim:08.08.2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729278/EPRS_STU\(2022\)729278_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729278/EPRS_STU(2022)729278_EN.pdf)
- Rockow, L., "Bentham on the Theory of Second Chambers", *American Political Science Review*, 22(3), 1928, ss.576-590.
- Romaniello, M., "Bicameralism: a concept in search of a theory", 2016, Erişim:12.07.2022, <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2016/09/Romaniello.pdf>
- Russell, M., "A 'more democratic and representative' upper house? some international comparisons", *Representation*, 37(2), 2007, ss.131-138.
- Russell, M., "What are Second Chambers for?", *Parliamentary Affairs*, 54(3), 2001, ss.442-458.
- Russell, M., *The Contemporary House of Lords:Westminster Bicameralism Revised*, Oxford University Press, New York, 2013.
- Rybicki, E., "Resolving Legislative Differences in Congress: Conference Committees and Amendments Between the Houses", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2019, Erişim:15.06.2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-696>
- Rybicki, E., "Voting and Quorum Procedures in the Senate", ABD Kongresi Araştırma Servisi, 2013, Erişim:22.05.2022, <https://www.senate.gov/CRSPubs/577d2a5e-2b47-4045-95fa-a76398e41461.pdf>
- Sarınay, Y., *Türk Parlamento Tarihi, Millî Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi (1982 Anayasası'nın Hazırlanması ve Kabulü) (1981-82)*, Cilt 2, TBMM Kültür, Sanat Ve Yayın Kurulu Yayınları No: 157, Erişim:01.07.2022, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/turk_parlamento_tarihi/Milli_Guvenlik_Konseyi_C2.pdf
- Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, Londra, 1994.
- Tanör, B., *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 8. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.
- TBMM Başkanlığı, *Tarihe Düşülen Notlar-1 Yasama Yılı Açılışlarında Cumhurbaşkanlarının Konuşmaları-2 (1 Eylül 1990 - 1 Ekim 2011)*, H. Yılmaz

- ed., 2011, Erişim:11.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/cumhurbaskani_genel_kurul_konusmalari/CB_konusmalari_cilt_2.pdf
- Tsebelis, G., Money, J., *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Tuncer, E., *Cumhuriyet Senatosu Seçimleri*, TESAV, Ankara, 2010.
- Uhr, J., "Bicameralism", *The Oxford Handbook of Political Institutions* içinde, R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, B. A. Rockman ed., Oxford University Press, New York, 2006.
- Wood, G. S., *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, W. W. Norton and Company, New York Londra, 1969.

İnternet Siteleri

- ABD Senatosu, "A Great Compromise", Erişim:08.04.2022, https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/A_Great_Compromise.htm
- ABD Senatosu, "About Executive Nominations/Historical Overview", Erişim:11.04.2022, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations/executive-nominations-overview.htm>
- ABD Senatosu, "About Nominations", Erişim:14.06.2022, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations.htm>
- ABD Senatosu, "About the Senate Committee System", Erişim:21.06.2022, https://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm
- ABD Senatosu, "Direct Election of Senators", Erişim:22.06.2022, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Direct_Election_Senators.htm
- ABD Senatosu, "Idea of the Senate: The Necessity of the Senate in the Federal Government", Erişim:10.04.2022, <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/idea-of-the-senate/1787Federalist62.htm>
- ABD Senatosu, "State Houses Elect Senators", Erişim:09.04.2022, https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/State_Houses_Elect_Senators.htm
- ABD Temsilciler Meclisi, "Determining Apportionment", Erişim:22.06.2022, <https://history.house.gov/Institution/Apportionment/Determining-Apportionment/>
- Almanya Federal Konseyi, "Consent and objection bills", Erişim:16.05.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/zust-einspr-en/zust-einspr-en-node.html>
- Almanya Federal Konseyi, "Mediation Committee", Erişim:16.05.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/national-en/va-en/va-en-node.html>
- Almanya Federal Konseyi, "Remit and status", Erişim:08.06.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/mitglieder-en/mitglieder-en-inhalt.html>

- Almanya Federal Konseyi, "Responsibilities", Erişim:11.04.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html>
- Almanya Federal Konseyi, "The legislative procedure", Erişim:16.06.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/verfahren-en/verfahren-en-node.html>
- Almanya Federal Konseyi, "The President and Presidium", Erişim:05.05.2022, <https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/praesident-en/praesident-en-inhalt.html>
- Avrupa Birliği, "Countries", Erişim:15.04.2022, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en
- Avustralya Parlamentosu, "About the Senate", Erişim:05.05.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/About_the_Senate
- Avustralya Parlamentosu, "Double dissolution", Erişim:11.05.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_18_-_Double_dissolution
- Avustralya Parlamentosu, "No. 8-The Senate and Legislation", Erişim:17.06.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief08
- Avustralya Parlamentosu, "Relations with the executive government", Erişim:09.06.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Odgers_Australian_Senate_Practice/Chapter_19
- Avustralya Parlamentosu, "The House, government and opposition", Erişim:09.06.2022, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_19_-_The_House_government_and_opposition
- Avusturya Parlamentosu, "Procedure in the Federal Council", Erişim:19.06.2022, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/GES/WEG/WEGBR/index.shtml>
- Avusturya Parlamentosu, "Rules of Procedure of the Austrian Federal Council", Erişim:14.04.2022, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOBR/index.shtml>
- Avusturya Parlamentosu, "The Members of the Federal Council", Erişim:13.05.2022, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/BR/MBR/index.shtml>
- Avusturya Parlamentosu, "The Presidents and the President's Conference", Erişim:10.05.2022, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/BR/PRAESBR/index.shtml>
- Belçika Anayasa Mahkemesi, "Jurisdiction of the Constitutional Court", Erişim:15.06.2022, <https://www.const-court.be/en/court/presentation/jurisdiction>

- Belçika Senatosu, "Federal Parliament of Belgium", Erişim:13.06.2022, https://www.senate.be/english/federal_parliament_en.pdf
- Belize Ulusal Meclisi, "Senate", Erişim:17.07.2022, <https://www.nationalassembly.gov.bz/senate/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Anglo Saxon Origins", Erişim:16.03.2022, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/origins/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Bicameral system", Erişim:21.05.2022, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/bi-cameral-system/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Checking and challenging government", Erişim:21.05.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/checking-and-challenging-government/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Consideration of amendments", Erişim:10.06.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-consideration-of-amendments/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Delegated legislation", Erişim:22.05.2022, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/delegated-or-secondary-legislation/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Diverse experience", Erişim:17.04.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Financial Privilege", Erişim:11.04.2022, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/financial-privilege.pdf>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "History of the House of Lords", Erişim:08.04.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "House of Commons Background Paper: Public Bills in Parliament", Erişim:11.05.2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06507/SN06507.pdf>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "House of Lords data dashboard: membership of the House", Erişim:07.06.2022, <https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-data-dashboard-membership-of-the-house/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "House of Lords reform", Erişim:14.06.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/lords-reform/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "How does a bill become a law?", Erişim:22.04.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "How members are appointed", Erişim:22.04.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>

- Birleşik Krallık Parlamentosu, "How MPs are elected", Erişim:22.06.2022, <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/electing-mps/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Lord Chancellor", Erişim:14.07.2022, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lord-chancellor/?id=32625>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Lords Spiritual and Temporal", Erişim:17.07.2022, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lords-spiritual-and-temporal/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Making laws: House of Lords stages", Erişim:15.04.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/making-laws/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Members of the Lords: allowances", Erişim:13.05.2022, <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-allowances/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Parliament Acts", Erişim:21.05.2022, <https://guidetoprocEDURE.parliament.uk/collections/FtUCoQZu/parliament-acts>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Rise of the Commons", Erişim:16.03.2022, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/riseofcommons/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Rules and traditions of Parliament", Erişim:08.07.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/role/customs/#:~:text=In%20the%20House%20of%20Lords,met%20their%20court%20and%20nobles.>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Select Committees", Erişim:04.04.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Budget and Parliament", Erişim:14.06.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Commons as law makers", Erişim:16.03.2022, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/lawmakers/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Lord Speaker's role", Erişim:06.05.2022, <https://www.parliament.uk/business/lords/lord-speaker/the-role-of-lord-speaker/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Parliament Acts", Erişim:21.05.2022, <https://www.parliament.uk/about/how/laws/parliamentacts/>
- Birleşik Krallık Parlamentosu, "The Story of Parliament", Erişim: 14.03.2022, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/publications-2015/the-story-of-parliament-web.pdf>

- Birleşik Krallık Parlamentosu, "Simon de Montfort's Parliament", Erişim:11.06.2022, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/simondemontfort/>
- Çekya Senatosu, "Documents and Legislation", Erişim:15.06.2022, https://www.senat.cz/dokumenty/index-eng.php?ke_dni=19.4.2021&O=13
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 10, Yasama Yılı 1, 150'nci Birleşim, 13 Eylül 1982, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c010/dm_02010150.pdf
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 7, Yasama Yılı 1, 121'inci Birleşim, 5 Ağustos 1982, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007121.pdf
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 7, Yasama Yılı 1, 122'nci Birleşim, 6 Ağustos 1982, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007122.pdf
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 7, Yasama Yılı 1, 123'üncü Birleşim, 9 Ağustos 1982, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007123.pdf
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 7, Yasama Yılı 1, 127'nci Birleşim, 4 Ağustos 1982, Erişim:06.06.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007120.pdf
- Danışma Meclisi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/463)", 30 Temmuz 1982, Erişim:20.05.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm_02007120s0166ek01.pdf
- Dünya Bankası, "Population, total-United States, Small states", Erişim:25.07.2022, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=US-S1>
- Dünya Bankası, "Population 2021", Erişim:14.07.2022, <https://databank.worldbank.org/data/download/POP.pdf>
- Dünya Bankası, "The World Bank In Small States", Erişim:25.07.2022, <https://www.worldbank.org/en/country/smallstates/overview>
- Dünya Senatoları Forumu, "Bicameralism Around the World: Position and Prospects", 2000, Erişim:11.05.2022, https://www.senat.fr/senatsdumonde/forumdessenats/senats_secondeschambresmonde/english/english-synthese.html
- ECPRD, "Criteria and procedures for lifting of parliamentary immunity in criminal cases" Bilgi Talebine Almanya Federal Konseyinin Cevabı, Talep No: 3404, 10 Mayıs 2017, Erişim:18.05.2022 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/requestdetails/272710>
- ECPRD, "Parliamentary Second Chambers" Bilgi Talebine Rusya Federasyon Konseyinin Cevabı, Talep No:2787, 13 Mart 2015, Erişim:19.06.2022 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>

- ECPRD, "Questionnaire on the material situation of deputies/ situation matérielle des députés" Bilgi Talebine Slovenya Ulusal Konsey ve Ulusal Meclis Cevabı, Talep No:3358, 13 Mart 2017, Erişim:10.05.2022 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/2681013358>
- ECPRD, "Questionnaire on the second Chamber" Bilgi Talebine Birleşik Krallık Lordlar Kamarasının Cevabı, Talep No:4267, 20 Aralık 2019, Erişim:14.05.2022 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/494030>
- Fedlex, "Federal Act on the Federal Assembly", Erişim:11.05.2022, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/en>
- Fedlex, "Standing Orders of the Council of States", Erişim:14.05.2022, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/515/en>
- Filipinler Senatosu, "Term of Office and Privileges", Erişim:26.04.2022, <http://legacy.senate.gov.ph/senators/terms.asp>
- Forum of Federations, "Countries", Erişim:30.05.2022, <http://www.forum-fed.org/countries/>
- Fransa Senatosu, "Standing Orders of the Senate", Erişim:11.05.2022, https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Lng/Standing_orders_of_the_Senate.pdf
- Fransa Senatosu, "The Legislative Process", Erişim:14.05.2022, https://www.senat.fr/lng/en/the_senates_role/the_legislative_process.html
- Fransa Senatosu, "The Senatorial Elections", Erişim:26.04.2022, https://www.senat.fr/lng/en/senators/the_senatorial_elections.html
- Fransa Senatosu, "The Standing Committees at Work", Erişim:14.05.2022, https://www.senat.fr/lng/en/the_senates_role/the_standing_committees_at_work.html
- Fransa Ulusal Meclisi, "Roles and Powers of the National Assembly", Erişim:14.05.2022, https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511
- Fransa Ulusal Meclisi, "The National Assembly in the French Institutions", 2011, Erişim:14.05.2022, <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/The%20National%20Assembly%20in%20the%20French%20Institutions.pdf>
- Güney Afrika Parlamentosu, "What Parliament Does", Erişim:19.06.2022, <https://www.parliament.gov.za/what-parliament-does#legislation>
- Hamilton, A., veya Madison J., "Federalist Papers: No.62", The Avalon Project, Erişim:10.04.2022, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed62.asp
- Hindistan Parlamentosu, "Passage of Legislative Proposals in Parliament", Erişim:18.06.2022, <http://loksabhap.nic.in/Legislation/Legislation.aspx>

- Hollanda Senatosu, "How do the two houses of the Dutch Parliament differ?", Erişim:14.05.2022, https://www.eerstekamer.nl/begrip/english_2
- Hollanda Temsilciler Meclisi, "How a bill becomes law", Erişim:03.07.2022, <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/how-bill-becomes-law>
- İrlanda Parlamentosu, "History of Parliament in Ireland", Erişim:28.07.2022, <https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/history-and-buildings/history-of-parliament-in-ireland/>
- İrlanda Parlamentosu, "How laws are made", Erişim:14.04.2022, <https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/how-laws-are-made/>
- İrlanda Parlamentosu, "The Seanad Éireann Electoral Process", Erişim:08.04.2022, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-02-26_l-rs-infographic-seanad-eireann-electoral-process_en.pdf
- İspanya Temsilciler Meclisi, "Functions", Erişim:19.06.2022, <https://www.congreso.es/en/cem/func>
- İspanya Senatosu, "Functions of the Senate", Erişim:13.06.2022, <https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html?lang=en>
- İspanya Senatosu, "Standing orders of the Senate", Erişim:16.06.2022, <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootras-normassenado/detallesreglamentosenado/index.html#a104>
- İtalya Senatosu, "Rules of the Senate", Erişim:11.06.2022, http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/istituzione/18P0073-Regolamento-inglese_Archivio.pdf
- İtalya Temsilciler Meclisi, "The Passage of a Law Through Parliament", Erişim:15.06.2022, https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=15
- Japonya Parlamentosu, "Legislative Procedure", Erişim:19.04.2022, <https://www.sangiin.go.jp/eng/guide/legi/index.htm>
- Kanada Parlamentosu, "Senate's royal connection earns the Red Chamber its nickname", Erişim:07.06.2022, <https://sencanada.ca/en/sencaplus/how-why/senates-royal-connection-earns-the-red-chamber-its-nickname/>
- Kanada Senatosu, "The Senate of Canada, Activity Book", 2019, Erişim:18.06.2022, https://sencanada.ca/media/366215/com_bro_activity-book-web_e-final.pdf
- Kanada Senatosu, "The Speaker of the Senate", Erişim:06.06.2022, https://sencanada.ca/media/360622/com_bro_thespeaker_2017-10-04_e-final_web.pdf
- Lesotho Krallığı, "The Senate", Erişim:15.06.2022, <https://www.gov.ls/arms-of-state/>

Lordlar Kamarası Atama Komisyonu, "Criteria Guiding the Assessment of Nominations for Non-Party Political Life Peers", Erişim:14.06.2022, <https://lordsappointments.independent.gov.uk/how-to-apply-2/criteria-guiding-the-assessment-of-nominations-for-non-party-political-life-peers-2>

Lordlar Kamarası Atama Komisyonu, "How to Apply", Erişim:14.06.2022, <https://lordsappointments.independent.gov.uk/how-to-apply-2>

Malezya Parlamentosu, "Parliamentary Democracy System In Malaysia", Erişim:08.04.2022, <https://www.parlimen.gov.my/maklumat-umum.html?&uweb=dn&=&lang=en>

Millet Meclisi, "354 Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyesi tarafından verilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 73 ncü maddesinin değiştirilmesine ve Anayasa ya geçici bir madde eklenmesine dair kanun teklifi ve Anayasa Komisyonu raporu (2/318)", S. Sayısı:116, Erişim:14.06.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___d03/c004/mm__03004068ss0116.pdf

OECD, "Member countries", Erişim:15.04.2022, <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>

Parlamentolar Arası Birlik, "Egypt, Senate", Erişim:17.05.2022, https://data.ipu.org/content/egypt?chamber_id=72931

Parlamentolar Arası Birlik, "Electoral System sub-categories", Erişim:08.04.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_electoral_system_sub&structure=any__upper_chamber#pie

Parlamentolar Arası Birlik, "Electoral System sub-categories", Erişim:08.04.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_electoral_system_sub&structure=bicameral__lower_chamber#pie

Parlamentolar Arası Birlik, "Electoral System", Erişim:08.04.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_electoral_system&structure=any__upper_chamber#pie

Parlamentolar Arası Birlik, "France-National Assembly", Erişim:18.05.2022, https://data.ipu.org/node/61/elections/electoral-system?chamber_id=13396

Parlamentolar Arası Birlik, "Minimum age of eligibility", Erişim:08.05.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_min_age_member_parl&structure=bicameral__lower_chamber#bar

Parlamentolar Arası Birlik, "Mode of designation of the Speaker", Erişim:10.06.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_speaker_designation_mode&structure=any__upper_chamber#pie

Parlamentolar Arası Birlik, "Parliamentary terms (years)", Erişim:08.06.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_parliamentary_term&structure=any__upper_chamber#bar

- Parlamentolar Arası Birlik, "Political System", Erişim:02.04.2022, https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_political_system#pie
- Parlamentolar Arası Birlik, "Principal mode of designation of members", Erişim:08.06.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_designation_mode&structure=bicameral__lower_chamber#map
- Parlamentolar Arası Birlik, "Rwanda, Senate", Erişim:08.07.2022, https://data.ipu.org/content/rwanda?chamber_id=13514
- Parlamentolar Arası Birlik, "Statutory number of members", Erişim:08.05.2022, https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_statutory_members_number&structure=any__upper_chamber#bar
- Parlamentolar Arası Birlik, "Structure of parliament", Erişim:14.07.2022, https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament#map
- Parlamentolar Arası Birlik, "Turkmenistan, People's Council", Erişim:17.05.2022, https://data.ipu.org/content/turkmenistan?chamber_id=75762
- Polonya Senatosu, "How an Act is made?", Erişim:11.06.2022, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10eng/noty2020/04.pdf
- Rusya Federasyon Konseyi, "Rules of Procedure of the Federation Council", Erişim:15.04.2022, <http://council.gov.ru/en/structure/council/regulations/>
- Rusya Federasyon Konseyi, "Status and authority", Erişim:04.05.2022, <http://council.gov.ru/en/structure/council/status/>; ECPRD, 2787 No'lu Bilgi Talebine Rusya Federasyon Konseyinin Cevabı.
- Slovenya Ulusal Konseyi, "Election method", Erişim:08.04.2022, <https://www.ds-rs.si/en/node/6291>
- Slovenya Ulusal Konseyi, "Elections" Erişim:08.04.2022, <https://ds-rs.si/en>
- T.C. Resmî Gazete, "Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü", 8 Ocak 1964, Sayı: 11610, Erişim:05.06.2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arxiv/11610.pdf>
- TBMM Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanaklarına Erişim Sistemi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası", Kanun No:334, Kabul Tarihi:09.07.1961, Erişim:04.06.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc044/kanunmbkc044/kanunmbkc04400334.pdf
- TBMM Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanaklarına Erişim Sistemi, "1924 tarih ve 491 sayılı "Teşkilâtı Esasîye Kanununun bazı hükümlerinin kaldırılması ve bazı hükümlerinin değiştirilmesi hakkında ki 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı geçici Kanuna ek «Kurucu Meclis Teşkili» hakkında Kanun", Kanun No:491, Kabul Tarihi:13.12.1960,

Erişim:03.06.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300157.pdf

TBMM Tutanak Dergisi, "Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Kanunu", Kanun No:304, Kabul Tarihi:24.05.1961, Erişim:03.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc044/kanunmbkc044/kanunmbkc04400304.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi, C.7, B.7, 09.03.1924, Erişim:21.05.2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c007/tbmm02007007.pdf>

TBMM, "TBMM Başkanı Köksal Toptan'ın Basın Toplantısı'nda Yaptıkları Konuşma Metni", 07 Haziran 2008, Erişim:06.07.2022, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_basin_aciklamalari_sd.aciklama?p1=56063

Temsilciler Meclisi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7)", S. Sayısı:35, 09.03.1961, Erişim:22.05.2022, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034ss0035.pdf

The Commonwealth, "Member countries", Erişim:13.05.2022, <https://the-commonwealth.org/our-member->

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, "7 Zilhicce Tarihli Kanun-i Esasî'nin Bazı Mevadd-ı Muaddelesine Dair Kanun", Erişim:22.04.2022, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/>

Worldometer, "Largest Countries in the World (by area)", Erişim:14.04.2022, <https://www.worldometers.info/geography/largest-countries-in-the-world/>

EK 1: DÜNYADA İKİNCİ MECLİSLER

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
ABD	Senato	100	6 yıl (iki yılda bir üyelerin üçte biri yenilenir.)	Her eyaletten ikişer senatör: eyalet halkının doğrudan oylarıyla seçilir. Seçimler, 48 eyalette basit çoğunlukla, iki eyalette (Georgia ve Louisiana) salt çoğunlukla yapılır.	30
Almanya	Federal Konsey (Bundesrat)	69	Üyelerin görev süresi, kendilerini atayıp görevden alabilen eyalet hükümetlerinin kararına bağlıdır. Üyenin eyalet hükümetindeki görevinin sona ermesi veya eyalet hükümetinin üyeyi görevden alması hallerinde Federal Konsey üyeliği de sona ermektedir.	Eyalet hükümetleri tarafından atanır ve görevden alınırlar.	18
Antigua ve Barbuda	Senato	17	5 yıl	Başbakan ve muhalefet liderinin tavsiyesi üzerine genel vali tarafından atanır.	21
Arjantin	Senato	72	6 yıl (Üyelerin üçte biri 2 yılda bir yenilenir.)	Her eyaletten 3'er ve Buenos Aires şehrinin 3 temsilci listeli nispi temsil yöntemi ile doğrudan seçilir.	30
Avustralya	Senato	76	6 yıl (Üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenir.) (Bölgelerden seçilen üyelerin görev süresi 3 yıldır.)	Altı eyaletten 12'şer ve 2 bölgeden 2'şer üye nispi temsil sistemine (devredilebilir tek oy) göre seçilir.	18

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
Avusturya	Federal Konsey	61	Üyelerin görev süresi, kendilerini seçen eyalet meclislerinin görev sürelerine bağlıdır ve 5-6 yıl arasında değişmektedir	Eyalet meclisleri tarafından görevlendirilirler.	18
Bahamalar	Senato	16	5 yıl	Başbakan ve muhalefet liderinin tavsiyesi üzerine genel vali tarafından atanırlar.	30
Bahreyn	Danışma Konseyi	40	4 yıl	Kral tarafından atanırlar.	35
Barbados	Senato	21	5 yıl	12 üyeyi başbakanın, 2 üyeyi muhalefet liderinin tavsiyesi üzerine ve 7 üyeyi dini, ekonomik ve sosyal menfaatleri temsil etmek üzere kendi takdirle genel vali atar.	21
Belarus	Cumhuriyet Konseyi	64	4 yıl	56 üye (her bölgeden ve Minsk şehriden 8'er üye olmak üzere) bölge meclisleri tarafından seçilir. 8 üye devlet başkanı tarafından atanır.	30
Belçika	Senato	60	5 yıl	29 üye Flaman Parlamentosu (1), 10 üye Fransız Topluluğu Parlamentosu (2), 8 üye Valon Bölgesi Parlamentosu (3), 2 üye Brüksel-Başkent Bölgesi Parlamentosunun Fransız dil grubu (4), 1 üye Almanca Konuşan Topluluk Parlamentosu (5), 6 üye (1.) grupta seçilen 29 üye tarafından ve 4 üye (2.) ve (4.) grupta seçilen üyeler tarafından atanır.	18
Belize	Senato	12	5 yıl	6 üye başbakanın, 3 üye muhalefet liderinin, 1 üye Belize Ticaret ve Sanayi ve Belize İş Bürosunun, 1 üye Belize Kiliseler Konseyi ve Evanjelik Kiliseler Birliğinin, 1 üye Belize Ulusal Sendika Kongresi ve Sivil Toplum Yönetim Kurulunun önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanır.	18

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
Birleşik Krallık	Lordlar Kamarası	800 civarı	Ömür boyu	645 ömür boyu üye başbakanın önerisiyle Kraliçe tarafından atanır. Bunların haricinde 89 irsi ve 25 ruhani üye görev yapmaktadır.	21
Bolivya	Senatörler Meclisi	36	5 yıl	Her ilden 4 üye doğrudan halk tarafından nispi temsili sistemine göre seçilir.	18
Bosna Hersek	Halklar Meclisi	15	4 yıl	5'i Hırvat ve 5'i Boşnak olmak üzere 10 üye Bosna Hersek Federasyonu Halk Meclisi; 5 üye Sırp Cumhuriyeti Ulusal Meclisi tarafından seçilir.	18
Brezilya	Senato	81	8 yıl (Üyelerin üçte biri ve üçte ikisi 4 yılda bir yenilenir.)	26 eyaletten 3'er ve Federal Bölgeden 3 üye olmak üzere çok isimli seçim bölgelerinden çoğunluk sistemi ile seçilir.	35
Butan	Ulusal Konsey	25	5 yıl	20 üye, her bir bölgeden 1'er üye olmak üzere, halk tarafından çoğunluk sistemine göre seçilir. 5 üye kral tarafından atanır.	25
Burundi	Senato	39	5 yıl	36 üye bölge meclislerince oluşturulan seçiciler kurulu tarafından seçilir. 3 sandalye Tva halkına tahsis edilmiştir.	35
Cezayir	Millet Konseyi	144	6 yıl (Üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenir.)	Üyelerin üçte ikisi (96 üye) il ve belediye meclisleri tarafından seçilir. 48 üveyi cumhurbaşkanı atar.	35
Çekya	Senato	81	6 yıl (Üyelerin üçte biri 2 yılda bir yenilenir.)	Dar bölge çoğunluk sistemi ile doğrudan halk tarafından seçilirler.	40
Dominik Cumhuriyeti	Senato	32	4 yıl	Her ilden 1 üye ve ülke seçim çevresinden 1 üye doğrudan halk tarafından listeli nispi temsili sistemine göre seçilir.	25

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
Ekvator Ginesi	Senato	70	5 yıl	55 üye doğrudan seçimlerle nispi temsil sistemine göre seçilir. 15 üye devlet başkanı tarafından atanır. Eski devlet başkanları, başkan yardımcılar, Temsilciler Meclisi ve Senato eski başkanları doğal üyedir.	25
Esvatini	Senato	30	5 yıl	10 üye Temsilciler Meclisi tarafından en az yarısı kadın olacak şekilde atanır. 20 üye kral tarafından en az 8'i kadın olacak şekilde atanır.	18
Etiyopya	Federasyon Meclisi	153	5 yıl	Eyalet meclisleri ya kendileri seçer ya da doğrudan seçimle belirlenmesine karar verebilir	21
Fas	Danışmanlar Meclisi	120	6 yıl	Üyelerin beşte üçü, yerel (il, ilçe ve belde) meclisler tarafından ve beşte ikisi, meslek odaları ve işçi ve işveren örgütlerinin temsilcilerinden oluşan seçiciler kurulu tarafından seçilir.	30
Fildişi Sahili	Senato	99	5 yıl	66 üye Ulusal Meclis üyeleri, belediye başkanları, bölge ve belediye meclisi üyelerinden oluşan seçiciler kurulu tarafından seçilir. 33 üye devlet başkanı tarafından atanır.	35
Filipinler	Senato		6 yıl (Üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenir.)	Çoğunluk sistemine göre (blok oy) doğrudan halk tarafından seçilirler.	35
Fransa	Senato	348	6 yıl (Üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenir.)	% 95'ini belediye meclisinden gelen delegelerin oluşturduğu ideki seçiciler kurulu tarafından seçilir. İlerim Ulusal Meclisteki milletvekilleri ve bölge meclislerinin üyeleri de kurulda yer alırlar. Yurt dışında yaşayanlar temsil edecek 12 senatör, Yurt Dışında Yaşayan Fransız Vatandaşları Meclisinin 150 üyesi tarafından seçilir.	24
Gabon	Senato	67	6 yıl	52 üye il ve belediye meclisleri tarafından seçilir. 15 üye devlet başkanı tarafından atanır.	40

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
Grenada	Senato	13	5 yıl	Başbakan ve muhalefet liderinin tavsiyesi üzerine genel vali tarafından atanır.	18
Güney Sudan	Eyaletler Konseyi	100	-	Devlet Başkanı tarafından atanırlar.	21
Haiti	Senato	30	6 yıl (Üyelerin üçte biri 2 yılda bir yenilenir.)	Çoğunluk sistemine göre halk tarafından seçilir. Her il 3 üye ile temsil edilir.	30
Hindistan	Eyaletler Konseyi	245	6 yıl (Üyelerin üçte biri 2 yılda bir yenilenir.)	233 üye, eyalet ve bölge meclisleri tarafından seçilirler. 12 üye devlet başkanı tarafından atanır.	30
Hollanda	Senato	75	4 yıl	İl meclisleri tarafından seçilir.	18
İrlanda	Senato (Seanad)	60	5 yıl	43 üye, seçiciler kurulu tarafından 5 ayrı mesleki aday kurulu içerisinde seçilir. 3 üye İrlanda Ulusal Üniversitesi ve 3 üye Dublin Üniversitesi tarafından seçilir. 11 üye, başbakan tarafından atanır.	21
İspanya	Senato	265	4 yıl	208 üye, doğrudan halk tarafından karma (paralel) sisteme göre seçilir. 57 üye, 17 özerk bölge meclisi tarafından seçilir.	18
İsviçre	Eyaletler Konseyi	46	4 yıl	Kantonların seçim kanunlarına göre doğrudan halk tarafından seçilir.	18
İtalya	Senato	200	5 yıl (Cumhurbaşkanı tarafından atanan üyeler ömür boyu görev yapar.)	Üyeler, doğrudan seçimlerle ve karma sisteme göre (paralel sistem) belirlenir. Her bir bölge veya özerk il en az 3 senatörle, Molise 2 ve Valle d'Aosta 1 senatörle temsil edilir. Eski cumhurbaşkanları doğrudan Senato üyesi kabul edilir. Cumhurbaşkanı, sosyal, bilim, sanat ve edebiyat alanındaki önemli başkanlarıyla milleti onurlandıran 5 kişiye ömür boyu Senato üyesi olarak atayabilir.	40

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
Jamaika	Senato	21	5 yıl	13 üye başbakanın, 8 üye muhalefet liderinin tavsiyesi üzerine genel vali tarafından atanır.	21
Japonya	Danışmanlar Meclisi	248	6 yıl (Üyelerin yarısı, 3 yılda bir yenilenir.)	148 üye çoğunluk sistemine göre, 100 üye nispi temsil sistemine göre doğrudan halk tarafından seçilir.	30
Kamboçya	Senato	62	6 yıl	58 üye, yerel meclisler tarafından seçilir. 2 Üye, Ulusal Meclis tarafından seçilir. 2 üye, kral tarafından atanır.	40
Kamerun	Senato	100	5 yıl	Her bölge 10 üye tarafından temsil edilmek kaydıyla 70 üye bölge meclisleri tarafından seçilir. 30 üye devlet başkanı tarafından atanır.	40
Kanada	Senato	105	75 yaşına kadar görevde kalabilirler.	Başbakanın önerisi üzerine genel vali tarafından atanırlar. Dört eyaletin eşit temsili şarttır.	30
Kazakistan	Senato	49	6 yıl (Üyelerin yarısı, 3 yılda bir yenilenir.)	34 üye, bölge (oblast), büyük şehir ve başkent meclisleri tarafından seçilir. 15 üye devlet başkanı tarafından atanır.	30
Kenya	Senato	68	5 yıl	47 üye, dar bölge çoğunluk sistemine göre doğrudan halk tarafından seçilir. 16 kadın üye ile gençleri temsilen 2 üye ve engellileri temsilen 2 üye, 47 üyenin oluşturduğu Senatodaki siyasi partiler tarafından ve üye sayılarıyla orantılı olarak atanır. Dışardan seçilen Senato başkanı doğal üyedir.	18
Kolombiya	Senato	108	4 yıl	102 üye, ülke geneli seçim çevresinde nispi temsil sistemine göre seçilir. 5 sandalye, 2018 ve 2022 seçimlerinde FARC partisine ayrılmıştır. Devlet başkanlığı seçiminde kaybeden aday (1 üye) Senato üyesidir. İki sandalye ise yerli toplulukların temsilcilerine ayrılmıştır.	30

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
Kongo Cumhuriyeti	Senato	72	6 yıl	İl ve belediye meclisleri tarafından seçilir.	45
Kongo Demokratik Cumhuriyeti	Senato	109	5 yıl	108 üye, il meclisleri tarafından seçilir. Eski devlet başkanları ömür boyu Senato üyesi sayılır.	30
Lesotho	Senato	33	5 yıl	Anayasa'da yazılı 22 kabile şefi (principal chiefs) Senato üyesidir. 11 üye, hükümetin tavsiyesi üzerine kral tarafından atanır.	21
Liberya	Senato	30	9 yıl	Her bir ili temsilen ikişer üye doğrudan seçimlerle ve çoğunluk sistemine göre (blok oy) belirlenir	30
Madagaskar	Senato	18	5 yıl	12 üye; belediye başkanları, belediye ve beld meclis üyelerinden oluşan seçiciler kurulu tarafından ve her il 2'şer üyeyle temsil edilecek şekilde seçilir. 6 üye, devlet başkanı tarafından atanır.	35
Malezya	Senato	70	3 yıl	26 üye, eyalet yasama organları tarafından seçilir. Her bir eyalet 2'şer üyeyle temsil edilir. 44 üye, başbakanın tavsiyesi üzerine kral tarafından atanır.	30
Meksika	Senato	128	6 yıl	96 üye çoğunluk sistemine göre ve 32 üye nispi temsil sistemine göre doğrudan halk tarafından seçilir.	25
Mısır	Senato (Majlis Al-Shiyoukh)	300	5 yıl	200 üye, karma sistemle doğrudan halk tarafından seçilir. 100 üye, devlet başkanı tarafından atanır.	25
Namibya	Ulusal Konsey	42	5 yıl	Bölge meclisleri tarafından seçilirler. Her bölge, 3'er üye ile temsil edilir.	21

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
Nepal	Ulusal Meclis	59	6 yıl (Üyelerin üçte biri 2 yılda bir yenilenir.)	56 üye; her eyalet 3'er üyeyle temsil edilecek şekilde, eyalet meclisi üyeleri, köy ve belediye meclisi başkan ve başkanvekillerinden oluşan seçiciler kurulu tarafından seçilir. 8 üyenin en az 3'ü kadın, 1'i Dalit ve 1'i engelli veya azınlıklardan olmalıdır. 3 üye hükümetin tavsiyesi üzerine devlet başkanı tarafından atanır.	35
Nijerya	Senato	109	4 yıl	Doğrudan halk tarafından çoğunluk sistemine göre (blok oy) seçilir. Her bir eyalet 3'er üye ile Abuja-Federal Başkent Bölgesi 1 üye ile temsil edilir.	35
Özbekistan	Senato	100	5 yıl	84 üye, yerel meclisler tarafından seçilir. 16 üye, devlet başkanı tarafından atanır.	25
Pakistan	Senato	96	6 yıl (Üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenir.)	4 eyalet meclisi tarafından 23'er üye seçilir. Her bir eyaletteki üyelerin 4'ü teknokratlara, 4'ü kadınlara ve 1'i Müslüman olmayanlara ayrılmıştır. 4 üye, başkent (İslamabad) temsilen Ulusal Meclis tarafından seçilir. 4 üye, Federal Şekilde Yönetilen Kabile Bölgelerinden seçilir.	30
Palau	Senato	13	4 yıl	Çoğunluk sistemine göre (blok oy) doğrudan halk tarafından seçilir.	25
Paraguay	Senato	45	5 yıl	Listeli nispi temsil sistemine göre doğrudan halk tarafından seçilir. Eski devlet başkanları oy hakkı olmayan doğal üyelerdir.	35
Polonya	Senato	100	4 yıl	Dar bölge basit çoğunluk sistemine göre doğrudan halk tarafından seçilirler.	30
Romanya	Senato	136	4 yıl	Listeli nispi temsil sistemine göre doğrudan halk tarafından seçilir.	33

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
Ruanda	Senato	26	5 yıl	12 üye yerel meclisler tarafından, 4 üye anayasal bir organ olan Siyasi Kurumlar Forumu tarafından, 1 üye kamu ve 1 üye özel üniversite ve yüksek eğitim kurumlarındaki akademisyen ve araştırmacılar arasından aynı kurumlardaki akademisyen ve araştırmacılar tarafından seçilir. 8 üye, devlet başkanı tarafından atanır. Eski devlet başkanları da talep ederse ve Senato Divanı tarafından kabul edilirse Senato üyesi olabilmektedir.	40
Rusya	Federasyon Konseyi	170	Üyelerin görev süresi, kendisini seçen/atayan organın görev süresinin bitmesi veya kendisini seçen organın kendisini geri çağırması ile sona erer.	Konsey, 83 eyalet ile 2 federe şehirden gelen 2 şer üyeden oluşur. 2 üyeden 1'i, federe birimin yasama organı tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. Diğer, federe birimin en yüksek yöneticisi (vali) tarafından atanır. Devlet Başkanı, federe birimlerin yasama ve yürütme organlarını temsil eden üyelerin toplam sayısının %10'unu aşmayacak sayıda üyeyi Federasyon Konseyine atayabilir.	30
Saint Lucia	Senato	11	5 yıl	6 üye başbakanın, 3 üye muhalefet liderinin tavsiyesi üzerine ve 2 üye dini, ekonomik ve sosyal örgütlere danıştıktan sonra genel vali tarafından atanır.	30
Slovenya	Ulusal Konsey	40	5 yıl	Çıkar örgütleri veya yerel topluluklar içinde yapılan dolaylı seçimlerle belirlenirler. 18 mesleki temsilci, ilgili bir faaliyette bulunan veya bu faaliyette istihdam edilenler tarafından; 22 yerel çıkar temsilcisi belediye meclis üyeleri tarafından seçilir.	18
Somali	Üst Meclis	54	4 yıl	Eyalet meclisleri tarafından seçilirler.	25
Şili	Senato	50	8 yıl (Üyelerin yarısı 4 yılda bir yenilenir.)	Listeli nispi temsili sistemine göre doğrudan halk tarafından seçilirler.	35

Ülke	İkinci Meclisin Adı	Üye Sayısı	Görev Süresi	Üyelerin Belirlenme Yöntemi	Seçilme Yaşı
Tacikistan	Millî Meclis	33	5 yıl	25 üye, yerel meclisler tarafından seçilir. 8 üye, devlet başkanı tarafından atanır.	35
Türkmenistan	Halk Meclisi	56	5 yıl	Her bir bölgeden ve başkent Aşgabat'tan 8'er üye yerel meclisler tarafından seçilir. 8 üye, devlet başkanı tarafından atanır. Eski devlet başkanları doğal üyedir.	30
Tayland	Senato	250	5 yıl	194 üye, Senatör Seçim Komitesince belirlenen 400 aday arasından; 50 üye ise çeşitli meslek gruplarını temsil eden seçilen 200 aday arasından Barış ve Düzen Ulusal Konseyi ⁵⁰⁹ tarafından atanır. Savunma bakanı, genelkurmay başkanı, üç kuvvet komutanı ve Polis Genel Komiseri Senatonun doğal üyesidirler.	40
Trinidad ve Tobago	Senato	32	5 yıl	Devlet başkanı tarafından atanır.	25
Umman	Devlet Konseyi	86	4 yıl	Kral tarafından atanır.	40
Uruguay	Senato	31	5 yıl	30 üye, ülke seçim çevresinde, nispi temsil sistemiyle doğrudan seçilir. Devlet başkanı yardımcısı da Senato üyesidir.	30
Ürdün	Ayan Meclisi (Senato)	65	4 yıl	Kral tarafından atanır.	40
Zimbabve	Senato	80	5 yıl	60 üye (10 ilin her birinden 6'sar) listeli nispi temsil sistemiyle doğrudan halk tarafından seçilir. 20 üyenin 18'i kabile temsilcilerinden, 2'si engelli temsilcisi olarak seçilir.	40

⁵⁰⁹ 2014'teki askeri darbe sonrasında kurulan cunta yönetimi. 2017 yılında kabul edilen Anayasa ile Senatonun üye sayısı 200'e düşürülmüştür ve üyelerin aday listeleri içerisindeki kraliyet kararnamesiyle seçilmesi öngörülmüştür (m.107). Geçici dönem için üyelerin bahsedilen Konsey tarafından seçilmesi öngörülmüştür (Any., m.269).



Dünyada ulusal bir parlamentoya sahip ülkelerin % 42'sinde parlamentolar çift meclislidir. Federal devletler ile yüzölçümü ve nüfus bakımından büyük ülkelerin tercihi genellikle çift meclisli sistem olmakla birlikte çift meclisli parlamentolara sahip ülkelerin çoğu üniter yapıya sahiptir.

Yasama yetkisinin iki meclis tarafından paylaşıldığı yasama organı olarak tarif edilen çift meclis sistemi, toplumdaki farklı çıkarların temsiline olanak sağlayacağı ve daha fazla müzakere sayesinde yasama kalitesini artıracakları gerekçeleriyle savunulurken, yasama sürecinde gecikmelere hatta kilitlenmelere neden olmakla eleştirilmektedir.

Bu çalışma, esas olarak anayasal düzenlemelerden hareketle, dünyadaki çift meclisli parlamentolarda ikinci meclislerin oluşumu ile görev ve yetkilerini karşılaştırmalı olarak incelemektedir.

Çalışmada öne çıkan başlıklar; çift meclis sisteminin kavramsal çerçevesi, tarihsel gelişim süreci, sistem üzerinde tartışmalar, dünyada çift meclisli parlamentoların genel durumu ile ikinci meclislerin oluşumu, görev ve yetkileri ve Türk parlamento tarihinde çift meclis tecrübeleridir.