

KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

An Assessment of the Bicameral System in Comparative Constitutional Law

Dr. Öğr. Üyesi Dilara YÜZER ELTİMUR*

Öz: Parlamento, modern demokrasilerin temsili niteliğini somutlaştıran en önemli kurumlarından birini oluşturmakla birlikte yapısal tasarımı her devlette farklılık göstermektedir. Parlamentoların yapısında iki meclisin bulunmasını ifade eden ve toplumsal, sınıfsal bölünmelerin siyasete yansımaları sonucu ortaya çıkan çift meclisli sistem, tek meclisli sisteme göre daha köklü bir tarihsel geçmişe sahiptir. Ancak günümüzde tek meclisli sistemin daha yaygın bir şekilde tercih edildiği gözlemlenmektedir.

Temel olarak federal yapıları koruma, siyasi güçlerin dengesini, toplumsal uzlaşmayı sağlama ve çoğunluğun tek taraflı baskın iradesini sınırlama amaçlarıyla kabul edilen çift meclis sisteminin avantaj ve dezavantajlarına ilişkin olarak karşılaştırmalı anayasa hukukunda farklı görüşler öne sürülmüştür. Bu bakımdan devletlerin parlamentolarında tercih ettikleri çift meclis sistemin özelliklerinin ortaya konulması, hangi gerekçelerle tercih edildiğinin açıklanması ve anayasal açıdan tartışılması gerekmektedir.

Çalışmada çift meclis sisteminin temel özellikleri ortaya konularak, bir devletin tek meclis yerine çift meclisli bir yasama organına sahip olmasının ne gibi avantajlar ve dezavantajlar yaratacağı irdelenmiştir. Bu kapsamda meclis sistemini değiştiren devletlerin anayasal çerçevede değişiklik gerekçeleri ele alınmıştır. Karşılaştırmalı anayasa hukukundaki güncel gelişmelerden hareketle üniter devletlerde çift meclis sistemine ilişkin değerlendirmeler ve Türkiye’de çift meclis sistemi önerilerine ilişkin tartışmalar ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Çift Meclis Sistemi (Bikameralizm), Federal Devlet, Üniter Devlet, Parlamento, Birinci Meclis, İkinci Meclis

Abstract: The parliament, while constituting one of the most significant institutions embodying the representative nature of modern democracies, exhibits structural variations in each state. The bicameral system, which refers to the presence of two chambers in the structure of parliaments and emerged as a result of the reflection of societal, class divisions in politics, has a more rooted historical background compared to the unicameral system. However, it has been observed that the unicameral system is more widely preferred at present.

The bicameral system, adopted mainly to preserve federal structures, maintain the balance of political powers, ensure social consensus and limit the unilateral domination of majority rule, has been the subject of different perspectives on its advantages and disadvantages in comparative constitutional law. In this context, it is necessary to examine the characteristics of the bicameral systems adopted by states, explain the reasons behind their preference, and discuss these systems from constitutional perspective.

This study aims to identify the main features of the bicameral system and to assess the potential advantages and disadvantages of a state's preference for a bicameral legislature over a unicameral system. In this framework, the constitutional reasons behind the alterations made by states in their parliamentary systems are analyzed. Based on the current developments in comparative constitutional law, assessments on the bicameral system in unitary states and debates on the proposals for a bicameral system in Turkey have been put forward.

Keywords: Bicameral System, Federal State, Unitary State, Parliament, First Chamber, Second Chamber

* İzmir Bakırçay Üniversitesi Hukuk Fakültesi, dilara.eltimur@bakircay.edu.tr

ORCID: 0000-0003-1398-8938

Makale Geliş Tarihi: 20.12.2024, Makale Kabul Tarihi: 3.03.2025

GİRİŞ

Yasama, denetim, bütçe, anayasa değişikliklerini ve uluslararası antlaşmaları onaylama ve ayrıca temsille görevli parlamentolar demokratik yönetim biçimlerinin temel yapı taşlarından biridir. Tarihi kökeni antik Roma ve Ortaçağ İngiltere'sine dayanan ve farklı toplumsal sınıfların temsilini amaçlayan çift meclis sistemi¹, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan bir meclisin yanı sıra yasama sürecine dahil olan ikinci bir meclisin bulunduğu parlamento yapısını ifade etmektedir².

XIX. yüzyılın ilk yarısında yaygın olarak benimsenen görüşe göre, devlet erklerinin yasama, yürütme ve yargı olarak bölünmesi gibi üst ve alt meclislere bölünmesi de siyasi bir denge yaratmaya, özellikle de her iki mecliste temsil edilen siyasi görüşleri eşitlemeye hizmet etmiştir³. Bu yönüyle yasama fonksiyonunun çift meclisle yürütülmesi iktidarın gücünün sınırlandırılmasında rol oynamaktadır⁴. Günümüzde de klasik demokrasilerde ikinci meclis, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir uzantısı ve somutlaşmış bir uygulaması olarak işlev görmektedir⁵ ve iki meclisin birbirini denetlemesi yoluyla demokrasinin güçlendiği ifade edilmektedir⁶.

Çift meclisli yasama organlarının teorik kökenini açıklamak üzere öğretide birçok argüman ileri sürülmektedir. Yasama organının çift yahut tek meclisli olması tercihi yönetim biçimine, devlet yapısına ve hükümet sistemine göre değişebilmekle beraber aralarında zorunlu bir ilişki yoktur⁷. Zira cumhuriyetlerde, monarşilerde, üniter ve bölgesel devletlerde hem çift meclis sistemi hem de tek meclis sistemi görülmektedir⁸. Devlet şeklinin monarşi⁹ yahut

¹ Donald Shell, "The History of Bicameralism", Journal of Legislative Studies, Vol. 7 (1), 2001, s. 5-6.

² Ross Hickey, Bicameral bargaining and federation formation, Vol. 154, No. 3-4, , 2013, s. 217; İlhan Arsel, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler", AÜHFD, C. 11, S. 3-4, 1954, s. 64; Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, 16. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2024, s. 337; Bülent Yavuz, Bülent/Mahmut Bülbül, "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. 16, S.1, 2012, s. 218; Abdurrahman Eren, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar-Türk Anayasa Hukuku, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2023 s. 636; Yüksel Metin Y/Tuba Aykanat, "İki Meclis Sisteminin Başkanlık Sisteminin İşleyişi Üzerine Etkisi", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.13, S.2, 2023, s. 918.

³ Joachim Wedel, Zur Entwicklung des deutschen parlamentarischen Zweikammersystems, Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 82, Duncker & Humblot, Berlin, 2011, s. 10.

⁴ Münci Kapani, Kamu Hürriyetleri, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013, s. 287.

⁵ Kapani, s. 287; Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, 6. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2023, s. 674.

⁶ Uran P, "Bicameralism, Federalism and Democracy: A Comparative Perspective", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2005, s. 71.

⁷ Anayurt, s. 674.

⁸ Eren, s. 636.

⁹ Tek meclisli anayasal monarşilere Norveç, İsveç, Danimarka örnek verilebilir. Çift meclisli anayasal monarşilere ise Birleşik Krallık, Hollanda, Belçika, İspanya, Kanada, Japonya, Avustralya örnek verilebilir. Bkz. <https://www.ipu.org/national-parliaments>, (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2024).

cumhuriyet olması¹⁰ yasama organının yapısını etkilememekte iken, yapısı itibarıyla bölgesel ve federal devletlerin parlamentolarının neredeyse tamamının çift meclisli olduğu görülmektedir¹¹. Bu bağlamda federal devletler için bir gereklilik olarak görülen çift meclis sisteminin¹² üniter devletler bakımından tercih edilme gerekçelerini değerlendirmek önemlidir.

Dünya Parlamentolar Birliği'nin (Inter Parliamentary Union) 2024 yılı verilerine göre günümüzde 190 ulusal parlamentonun 78'i çift meclisli ve 112'si tek meclislidir¹³. Yani dünya genelinde ülkelerin %41'ini aşan oranda iki ayrı meclisin bulunduğu bir parlamento sistemi vardır. Çift meclis sistemi yaygın şekilde uygulansa da parlamentoların yapısı, ikinci meclislerin oluşumu ve yetki paylaşımı birbirinden farklılık göstermektedir. Farklı devletler özelinde bu yapısal özellikleri karşılaştırmak ise çift meclis sisteminin avantaj ve dezavantajlarının tespitinde önem arz etmektedir.

İkinci bir meclisinin anlamı ve amacı üzerine yapılan tartışmalar, siyasi düşünceler tarihinin klasik tartışmalarından biridir¹⁴. Fakat farklı toplumsal çıkarları ve güç dinamiklerini biraraya getirerek, parlamento işlevleri içerisinde denge ve gözetim sağlamak üzere tasarlanan çift meclis sistemi, anayasal gelişimdeki önemli tarihsel rolüne rağmen karşılaştırmalı anayasa hukukunda nadiren araştırmaların odağı olmuştur. Dünyada hayli yaygın bir sistem olmasına karşın uluslararası ve ulusal doktrinde çift meclis sisteminin hem savunucuları hem de karşıtları bulunmaktadır. Dolayısıyla da farklı ülkelerin çift meclis yapısından hareketle uygulamada tespit edilen sorunları ortaya koymak ve tek meclis sistemine kıyasen çift meclis sistemi tercihi gerekçelerini ele almak, hem

¹⁰ Tek meclisli cumhuriyetlere Türkiye, Portekiz, Finlandiya, Bulgaristan, Yunanistan, Hırvatistan, Macaristan örnek verilebilir. Çift meclisli cumhuriyetlere ise Almanya, Fransa, İrlanda, Çek Cumhuriyeti, Polonya, ABD, İtalya, Brezilya ve Rusya örnek verilebilir. Bkz. <https://www.ipu.org/national-parliaments>, (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2024).

¹¹ Peri Uran, Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 53-131; Çift meclisli 79 ülkenin 21'i federal devlet yapısına sahiptir. *Sezgin Baş/Nisa Özcan*, "Avrupa ve Ortadoğu Uygulamaları Perspektifinden Çift Meclis Sisteminin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği," Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, S. 1, 2022, s. 207; Eren, s. 636; Lisa Grazzini/Alessandro Petretto, Federalism with Bicameralism, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Università degli Studi di Firenze, Working Paper Series, January, 2013, s. 1; Eren, s. 636; Arend Lijphart, Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydışmacı Yönetim Örüntüleri, Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları Ankara, s. 85.

¹² Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 26. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2023, s. 441; Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, 22. Bası, Beta Yayıncılık, 2024, s. 229; Yavuz/Bülül, s. 222; Türker, Westminster, s. 448; İbrahim Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayınları, İstanbul, 2024, s. 112; Julia Faber, Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament, Nomos, 1. Auflage, 2015, s. 39; İsmet Karadayı, Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis, Adalet Dergisi Y. 51, S. 8, 1960, s. 501.

¹³ Bkz. <https://www.ipu.org/national-parliaments>, (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2024).

¹⁴ Adrian Vatter, "Politische Institutionen und ihre Leistungsfähigkeit, Der Fall des Bikameralismus im internationalen Vergleich", Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 33, No. 1, 2002, s. 125.

tek meclis hem de çift meclis deneyimi olan ülkemiz açısından yol gösterici olacaktır.

I. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Modern yasama organlarında en göze çarpan farklılık, yasama yetkisinin farklı üyelere sahip iki ayrı meclise verilmesi uygulamasıdır¹⁵. Bu bağlamda çift meclis sistemi, yasa yapımı, halkın temsili, hükümet oluşturma, bütçe üzerinde kontrol, yürütmeyi kontrol ve denetim fonksiyonlarına sahip yasama organının¹⁶ iki meclisli olmasını ifade eder¹⁷. Her iki meclis aynı yetkilerle donatılmış olmasa da her ikisinin de yasama faaliyetlerine katılımı zorunludur¹⁸. Çift meclislilik kavramı genellikle dengeli hükümet ilkesine felsefi bağlılığın bir ifadesi olarak yorumlanmaktadır¹⁹.

Çift meclis sisteminin yapısı ülkelerin dinamikleri ekseninde gelişmektedir²⁰. Bu sistemde parlamentolar birinci meclis (alt meclis) ve ikinci meclisten (üst meclis) oluşur²¹. Her ülkenin anayasasında meclislere verilen adlar farklı olmakla birlikte²² birinci meclis (Temsilciler Meclisi, Millet Meclisi) genellikle halkın doğrudan seçilmiş temsilcilerinden oluşurken, ikinci meclis (Senato) ise belirli kriterlerle seçilen üyelerden oluşmaktadır. Bu sebeple çift meclis sisteminde genellikle ikinci meclis, dar ve seçkin bir temsile imkan vermektedir²³.

Çift meclisli parlamentolarda özellikle federal devletlerde üst meclis (örneğin, ABD Senatosu veya Almanya'daki Bundesrat), federe birimleri temsil eden bir yapıdadır²⁴. Üst meclisler daha çok bölgeleri, eyaletleri veya belirli toplumsal sınıfları temsil etmek amacıyla yapılandırılmıştır²⁵. Zira federe devletlerin federal düzeyde temsili ve kararlara katılması ihtiyacı federal

¹⁵ Michael Cutrone M/Nolan McCarty, "Does Bicameralism Matter?", Princeton University, https://www.columbia.edu/~gjlw10/cutrone_mccarty.bicameralism.pdf, (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2024), s. 1.

¹⁶ Erdal Onar, "Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", Erdoğan Teziç'e Armağan, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 92 vd; Sezgin Baş, Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2016, s. 6 vd.

¹⁷ Arsel, s. 64; Hickey, s. 217; Gözler, s. 337; Yavuz/Bülbül, s. 218; Eren, s. 636; Metin/Aykanat, s. 918; Uran, Bicameralism, s. 63.

¹⁸ Arsel, s.64.

¹⁹ Alun A Preece, 'Bicameralism at the end of the second millennium', University of Queensland Law Journal, Vol. 21 (1), 2000, s. 68-69; John Coakley, "The Strange Revival of Bicameralism", Journal of Legislative Studies, Vol. 20 (4), 2014, s. 543

²⁰ Yavuz/Bülbül, s. 218.

²¹ Alt ve üst meclis nitelendirmesi tarihsel bir nitelik arz etmekte olup, bu nitelendirme günümüzde meclislerin yetkilerinin önemi bakımından yapılmamıştır. Gözler, s. 338.

²² Kaboğlu, s. 112; Lijphart, s. 201.

²³ Eren, s. 636.

²⁴ Faber, s. 42.

²⁵ George Tsebelis/Jeanette Money, Bicameralism, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, s. 23-27.

devletlerde çift meclis sistemini gerekli kılmıştır²⁶. Yani çift meclisli parlamentolardaki meclisler arasındaki farklardan biri ikinci meclislerin azınlıkların temsilini sağlayacak şekilde tasarlanmasıdır²⁷. Dolayısıyla da bu sistem farklı bölgelerin ve toplumsal sınıfların temsili için önemlidir²⁸.

Ülkelerin çift meclisli parlamentolarının²⁹ neredeyse tamamında ikinci meclis, birinci meclisten daha az üyeye sahiptir³⁰. Bunun sebepleri, ikinci meclisin denge ve denetim işlevini sağlayabilmesi ve ayrıca bölgeleri, eyaletleri yahut sınıfları temsil etmesidir³¹. İkinci meclisin birinci meclisten daha çok sayıda üyeye sahip olduğu tek istisna Birleşik Krallık'tır³². Ayrıca çoğu ülkede ikinci meclislerde birinci meclise kıyasen yasama görevi süresi daha uzun olma eğilimindedir³³. Birinci ve ikinci meclislerin yasama sürelerinin farklı olmasının temel nedeni, meclislerin üstlendiği işlevlerin farklılığı ve birinci meclislerdeki siyasi değişimlerin üst meclisin istikrarını etkilememesi amaçlıdır. Bu doğrultuda birinci meclisler, genellikle halkın iradesini hızlı bir şekilde yansıtmak üzere daha kısa yasama dönemlerine sahipken, üst meclisler daha uzun vadeli ve dengeleyici bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla da birinci meclis genellikle daha hızlı kararlar alırken, ikinci meclis yasaları gözden geçirme, düzeltme ve gerektiğinde veto etme yetkisine sahiptir³⁴. Böylelikle alt meclisin karşılaştığı baskıları bir nebze de olsa hafifletir. Yani ikinci meclisler her zaman mevzuatın

²⁶ Teziç, s. 441; Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuku, 11. Bası Yetkin Yayınları, Ankara, 2023s. 525; Uran, s. 149.

²⁷ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 88.

²⁸ Dennis C Mueller, Constitutional Democracy, Oxford University Press, 1996, s. 199.

²⁹ Almanya'da birinci meclis Bundestag 736 üye; ikinci meclis Bundesrat 69 üye, Avusturya birinci meclis Nationalrat 183 üye, ikinci meclis Bundesrat 61 üye; Belçika Chambre des représentants 150 üye, ikinci meclis Senaat/Sénat 60 üye; Fransa birinci meclis Assemblée nationale 577 üye, ikinci meclis Sénat 348 üye; Hollanda birinci meclis Tweede Kamer 150 üye, ikinci meclis Eerste Kamer 75 üye; İtalya birinci meclis Camera dei deputati 400 üye, ikinci meclis Senato della Repubblica 200 üye, Rusya birinci meclis Federasyon konseyi 170 üye, ikinci meclis devlet duması 450 üye, ABD birinci meclis House of Representatives 435 üye, ikinci meclis Senateler 100 üye Güncel veriler için bkz. <https://www.ipu.org>, (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2024).

³⁰ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 86; Eren, s. 638.

³¹ Eren, s. 637.

³² İngiliz Lordlar Kamarası 2024 itibarıyla Lordlar Kamarası'nda yaklaşık 780 üye bulunmaktadır. Avam Kamarası üye sayısı ise 650'dir.

³³ Anthony Mughan, "Comparative Bicameralism: A Survey of Global Approaches", University of Oxford Human Rights Hub Journal Vol. 3(2), 2020 s. 118; Lijphart, s. 204; Oktay Uygun, Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2007, s. 251-252; Eren, s. 638; Giri Parameswaran, "Bargaining and Bicameralism", Legislative Studies Quarterly, Vol. 43, No. 1, 2018, s. 101; Demet Çelik Ulusoy, Federal Sistemlerde Yetki Paylaşımı ve Yetki Uyuşmazlıklarının Yargısal Çözümü, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 73-74; Cutrone/McCarty, s. 1.

³⁴ Michelangelo Vercesi, "From Symmetrical Bicameralism to Which Model? The Constitutional Reform and the Second Chamber in Comparative Perspective", https://www.sisp.it/docs/convegno2016/71_sisp2016_sistema-politico-italiano.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024), s. 15.

nihai sonucu üzerinde bir etkiye sahiptir³⁵. İki meclisin yetkilerinin eşit olmadığı durumlarda ise daha güçsüz olan genellikle ikinci meclistir³⁶.

Çift meclisli yasama organları çeşitli olup, farklı siyasi bağlamlarda oluşmaktadır³⁷. Bu noktada ikinci meclislerin siyasi önemini seçilme yöntemleri belirlemektedir. Birinci meclisler genel oyla ve tek dereceli seçimle belirlenirken, ikinci meclisler ülkelere göre değişen surette (soyluluk, veraset, doğrudan ya da dolaylı seçim, bölgesel temsil, devlet başkanının ataması, hükümetçe atanma gibi) farklı şekilde belirlenmektedir³⁸. Politik olarak daha önemli ve anayasal açıdan daha güçlü olan birinci meclistir³⁹. ABD ve Avustralya⁴⁰ istisnaları dışında ikinci meclisler doğrudan halk tarafından seçilmemektedir⁴¹. Doğrudan halk tarafından seçilmeyen ikinci meclislerin demokratik meşruluktan ve buna bağlı olarak siyasi etkiden yoksun oldukları ileri sürülür⁴². Bu bağlamda senatoların varlığını sürdürmesinin nedeni olarak geleneklerin ve menfaatlerin pragmatizmi gösterilmektedir⁴³. Ayrıca çift meclisli parlamentolarda meclislerin eş değer yetkilerle donatılması daha çok federal devletlerde görülürken, üniter devletlerde ise birinci meclislerin ikinci meclislere kıyasen daha fazla yetkiye ve demokratik meşruiyete sahip olduğu görülmektedir⁴⁴.

II. KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARINA İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Çift meclis sistemine ilişkin literatürdeki sorunlardan biri, ikinci meclislerin önde gelen gerekçelerinin ve avantajlarının çoğunun teorik anlamda karşılaştırılmamasıdır⁴⁵. Çift meclis sisteminin avantaj ve dezavantajlarına ilişkin

³⁵ Tsebelis/Money, s. 211.

³⁶ Çift meclis sisteminin ilk uygulandığı zamanlarda üst meclis son söze sahipti lakin günümüzde genellikle sözünü geçiren alt meclislerdir (Avam Kamarası, Temsilciler Meclisi, Bundestag). Giovanni Sartori, Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, Second Edition, Macmillan, Londra, 1997, s. 183.

³⁷ Russel, "Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach", The Journal of Legislative Studies, Vol. 19 (3), 2013, s. 370.

³⁸ Eren, s. 638; Anayurt, s. 676; Metin/Aykanat, s. 923.

³⁹ Aalt Willem Heringa, Constitutions Compared an Introduction to Comparative Constitutional Law, Seventh Edition, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2023, s. 164.

⁴⁰ Avustralya'da Senato halk tarafından seçilmekte, tüm yasalar üzerinde mutlak veto hakkına sahip olmakta ve kabineyi güvensizlik oyu ile görevden alamamaktadır. Senato resmi olarak hükümetin istifasını isteyemese de bunu dolaylı olarak bütçeyi veto ederek ve arzı engelleyerek yapabilmektedir. Bütçe üzerindeki bu veto yetkisi, işlevsel olarak güvensizlik oylamasına eşdeğer görülmektedir. Ganghof, S. "Bicameralism As a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System", Parliamentary Affairs, Vol. 67 (3), 2012, s. 12-13.

⁴¹ Faber, s. 40.

⁴² Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 87.

⁴³ András Sajó, Limiting Government An Introduction to Constitutionalism, Central European University Press, 1999, s. 151.

⁴⁴ Anayurt, s. 676.

⁴⁵ Ganghof, s. 21.

hipotezler daha ziyade birbirleriyle muhtemelen çatışabilecek farklı siyasi temsil ilkelerine atıfta bulunmaktadır⁴⁶. Bir bakış açısına göre çift meclis sistemi daha zengin ve eksiksiz bir temsil imkanı ve daha fazla parlamento personeli çeşitliliği sağlamaktadır. Diğer bakış açısına göre ise ikinci meclisler ideal temsil modelinden bir sapmadır ve siyasi bedenin farklı bileşenlerine verilen temsil ağırlığının adilliği ile ilgili sorunlara yol açma riski taşımaktadır⁴⁷.

Bazı yazarlar ikinci bir meclisin bir siyasi sistemde arzu edilen işlevlere hizmet edebileceğini vurgulamakta iken⁴⁸ diğerleri ise güçlü ikinci meclislerin, demokratik çoğunluk ilkesini ortadan kaldırma eğiliminde olması gerekçesiyle konuya şüphe ile yaklaşmaktadır⁴⁹. Bu bağlamda aşağıda inceleneceği üzere çift meclisin hem avantaj hem de dezavantajları tartışmaları literatürde güncelliğini korumaktadır.

A. KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN AVANTAJLARINA İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Çift meclis sisteminin tek meclis sistemine kıyasen tercih edilmesinin altında yatan sebepler temel olarak; yasama yetkisinin tek bir kurulda toplanmasının riskli bulunması, karar alma sürecinde denge ve denetimin ihtiyatlılık gereği olması⁵⁰ ve iki gözün tek gözden daha iyi olduğu iddiasıdır⁵¹. Bu bağlamda aşağıda çift meclis sisteminin getirdiği avantajlara ilişkin görüşler daha detaylı şekilde değerlendirilecektir.

1. Yasama Sürecinde Denetim ve Dengeleme Mekanizması

Denge ve denetleme mekanizmasına dayanan kuvvetler ayrılığı ilkesi bir toplumu despotizmden korumayı amaçlar ve iktidarın hiçbir kolunun gücünü kötüye kullanamayacağını garanti eder⁵². Buradaki temel fikir yürütmeyi kontrol altına almak ve yetkilerini kullanmasına sınırlar koymaktır⁵³. Bu bağlamda ikinci meclisin, egemenliğin kullanılmasında kontrol ve denge unsuru olabileceği öne sürülür⁵⁴.

Parlamentonun iki ayrı meclise bölünmesi sonucu yasama gücünün de bölünmesiyle birlikte gücün tek bir mecliste yoğunlaşması önlenerek daha

⁴⁶ Detlef Nolte/Francisco Sánchez, *Representing Different Constituencies: Electoral Rules in Bicameral Systems in Latin America and Their Impact on Political Representation*, Working Papers Global and Area Studies, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg, 2005, s. 7.

⁴⁷ Nolte/Sánchez, s. 7.

⁴⁸ William H Riker, "The Justification of Bicameralism", *International Political Science Review*, Vol. 13, No. 1, 1992 102 vd;

⁴⁹ Ganghof, s. 2.

⁵⁰ Sajó, s. 153.

⁵¹ Sartori, s. 184-185.

⁵² Uran, *Bicameralism*, s. 72.

⁵³ Uran, *Bicameralism*, s. 72.

⁵⁴ Uran, *Bicameralism*, s. 69.

dengeli bir yönetim anlayışı benimsenmiş olur⁵⁵. Çift meclis sistemi savunucuları parlamentonun bir ülkenin anayasa hayatında tam etkili olabilmesini ikinci meclisin varlığına ve bu meclislerin menşe ve görev bakımından farkları itibarıyla birbirlerini tamamlamasına bağlamaktadırlar⁵⁶. Bu sebeple de birinci meclise karşı denge unsuru sağlayacak bir ikinci meclisin olmasını arzu etmektedirler⁵⁷.

Çift meclisli sistemde yasaların kabul edilme süreci, iki ayrı meclis arasında koordineli bir şekilde yürütülür. İlk olarak, yasalar genellikle alt mecliste başlatılır ve ardından üst meclise gönderilir. Her iki meclisin de yasayı onaylaması gerekmektedir. Ancak bu süreç her ülkede farklılık gösterebilir: ABD’de, Senato ve Temsilciler Meclisi’nin her biri, yasa tasarılarını ayrı ayrı gözden geçirir. Yasalar önce halkın çoğunluğunun sonra da eyaletlerin çoğunluğunun onayı olmadan geçirilmez⁵⁸. Her iki meclisten de geçmeyen bir yasa tasarısı, yasalasamaz. Bu süreç, yasaların daha titiz bir incelemeye tabi tutulmasını sağlar ve tek bir siyasi gücün baskın olmasını engeller. Almanya’da, Bundesrat (Federal Konsey) ve Bundestag (Federal Meclis) arasında yasaların kabul sürecinde güçlü bir işbirliği bulunmaktadır⁵⁹. Özellikle, federal sistemde eyaletlerin çıkarlarını ilgilendiren konularda Federal Konsey’in onayı zorunludur⁶⁰. Bu süreç, yasaların yalnızca merkezi hükümetin değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin çıkarlarını da göz önünde bulundurarak onaylanmasını sağlar. Bu bağlamda Federal Konsey’in bir denge ve denetleme organı olduğu açıktır. Fakat aynı zamanda federe devletlerin çıkarlarını temsil eden bir organdır⁶¹. Bu iki unsurdan birinin diğeriyle tamamen yer değiştirmesi

⁵⁵ James Madison, “Federalist No. 62- The Senate”, The Federalist Papers, ed. Hamilton A, Madison J, Jay J, 1788, s. 689-690.

⁵⁶ Shell’ e göre ikinci bir meclis, birinci meclis için normal olandan farklı olmalıdır. Yani ikinci bir meclis var olursa, üyelerinin birinci meclisten önemli açılardan farklı olacak şekilde oluşturulması gerektiğini öne sürmektedir. Eğer iki meclislilik sadece birbirine benzeyen meclisler gerektiriyorsa, o zaman tek meclis argümanı güçlenir. Dolayısıyla da ikinci meclis birinci meclisin bir kopyası değil, birinci meclisin tamamlayıcısı olmalıdır. Shell, s. 17.

⁵⁷ Heringa, s. 115.

⁵⁸ Yasama üzerindeki bu karmaşık denetimin bazı durumlarda yararlı olduğu kadar zararlı da olabileceği belirtilmektedir. Madison, s. 688.

⁵⁹ Almanya’da en yaygın yasama işlevi itiraz kanunlarıdır (Einspruchsgesetze). Federal Meclis yeni bir yasa kabul ettiğinde, Federal Konsey buna resmen itiraz edebilir. Ancak Federal Meclis bu itirazı üyelerinin salt çoğunluğuyla ya da Federal Konsey aynı çoğunlukla itiraz ettiğinde üçte iki çoğunlukla geçersiz kılabilir. Dolayısıyla, Federal Meclis bu prosedürde üstünlüğe sahiptir. Rıza Kanunları (Zustimmingsgesetze) ile Alman eyaletleri için bütçesel sonuçları olan veya Alman eyaletleri tarafından uygulanması zorunlu koşulları önerilmektedir. Bu durumda, Federal Konsey ve Federal Meclis’in her ikisinin de yeni mevzuatı açıkça onaylaması gerekir. İki meclisin tercihlerinin farklılaşması durumunda, aralarındaki farklılıkların uzlaştırılması gerekmektedir. Gijs Jan Brandsma/Christilla Roederer-Rynning, “Strong bicameralism- Pressures for change in inter-institutional legislative negotiations in the EU, the USA, and Germany”, European Parliamentary Research Service, Brussels, 2022, s. 11; Markus M Müller/ Roland Sturm / Patrick Finke/Antonios Souris, Parteipolitik im Bundesrat Der Bundesrat und seine Ausschüsse, Nomos, Baden, 2020, s. 28 vd; Heringa, s. 200 vd

⁶⁰ Müller/Sturm/Finke/Souris, s. 28 vd; Brandsma G J/Roederer-Rynning, s. 11.

⁶¹ Sven Leunig/Hendrik Träger, “Landesinteressen, Parteipolitik, „Parteidruck“ – der Bundesrat im Fokus divergierender Interessen”, ZPol, 24, 2014, s. 58.

halinde, Federal Konsey'in yasama sürecindeki iki temel görevinden birini artık istenen ölçüde yerine getiremeyeceği sonucuna varılabilir⁶².

Çift meclisli sistem, yasama organlarının birbirlerini denetlemesine olanak tanır. Güçlü bir ikinci meclisin temel fikri, birinci meclisin yasama gücünü denetlemektir⁶³. Üst meclis, alt meclisin aldığı kararları gözden geçirip denetleyerek, yasama sürecinde güçlerin dengelenmesini sağlar. Bu denetim mekanizması, birinci meclisin tek taraflı veya aceleyle verdiği kötü kararları engeller⁶⁴. Bu bağlamda ikinci meclisin organ-ıçi bir denetim sağlayabileceği ifade edilebilir⁶⁵. İkinci meclisler, yasa tekliflerini gözden geçirme ve revize etme kapasiteleri sayesinde hükümetin politika çıktılarının içeriğini, kalitesini ve tutarlılığını şekillendirmeye yardımcı olabilecek 'ikinci bir görüş sağlama' görevini üstlenirler⁶⁶. Öte yandan da yürütmenin aşırılıkları üzerinde kontrol işlevi görebilir ve iktidarın sınırlandırılmasına hizmet edebilirler⁶⁷. Hükümet üzerinde yararlı bir kontrol mekanizması olarak görülen ikinci meclis, ihanet, yolsuzluk gibi kötücül planlarda meclisin iki ayrı kolunun bir araya gelmesini gerektirdiğinden halkın güvenliğini de iki katına çıkaracaktır⁶⁸. Ayrıca yasama güveninin tamamının tek bir organın elinde toplandığı duruma kıyasla ayrı ve birbirine benzemeyen meclislerin onayının gerektiği durumda risk her zaman daha azdır⁶⁹.

İkinci meclis, yasaların hızlıca ve hatalı bir şekilde geçmesini frenlerken, her iki meclis de farklı çıkarları ve görüşleri yansıtarak yasaların daha dengeli, sağlam olmasını ve demokrasinin gelişmesini sağlar⁷⁰. Bu süreç, yasaların daha uzun vadeli ve toplumun geniş kesimlerinin çıkarlarına uygun bir şekilde düzenlenmesine olanak tanır.

Sonuç olarak, çift meclis sistemleri, yasaların daha derinlemesine incelenmesine ve geniş bir uzlaşa ile kabul edilmesine olanak tanır. Bu sistemde üst meclisin varlığı, yasama süreçlerinde denge ve denetleme işlevi sağlar⁷¹. Özellikle üst meclisler, alt meclisin daha hızlı kararlarına karşı dengeleyici bir rol oynamaktadır.

⁶² Leunig/Träger, s. 58.

⁶³ Steffen Kailitz, "Zwei Seiten der gleichen Medaille? Zum theoretischen und empirischen Zusammenhang zwischen der Regierungsform und der Ausgestaltung von Zweikammersystemen", Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, 2008, s. 389.

⁶⁴ Mueller, s. 192.

⁶⁵ Erdal Onar, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Öncüler, Ankara, 2003, s. 28.

⁶⁶ Mughan, s. 118.

⁶⁷ Uran, Bicameralism, s. 69-70; Baş/Özcan, s. 208.

⁶⁸ Madison, s. 690.

⁶⁹ James Madison, "Federalist No. 63- The Senate Continued", The Federalist Papers, ed. Hamilton A, Madison J, Jay J, 1788, s. 703.

⁷⁰ Teziç, s. 446.

⁷¹ Thomas König, Bicameralism and Party Politics in Germany: an Empirical Social Choice Analysis, Political Studies, Vol. 49, 2001, s. 412.

2. Yasaların Kalitesinin Artması

Günümüzde parlamentoların ilk yetkisi yasa yapmaktır⁷². Bu yetki yerine getirilirken yasama organının yapısı, yasama sürecine ve yasaların kalitesine etki etmektedir. Çift meclis sisteminin etkinlik (verimlilik) boyutu, her iki meclisi de daha iyi duruma getiren bir sonuç üretimini vurgular⁷³. Bu da ancak yasama istikrarının sağlanması ve yasanın kalitesi ile mümkün olur. Bir demokraside yasa kalitesinin artmasının maddi anlamı, statükodan vatandaşların temsilcileri tarafından tercih edilen sonuca doğru bir hareket olduğunu göstermektedir⁷⁴. Prosedürel anlamı ise arzu edilen sonuca ulaşmanın çeşitli yöntemleri olduğunu ve en verimli sonucun en az maliyetle elde edilen sonuç olduğunu ifade eder. Her iki anlam da yasama meclislerinin ortak çıkarına ve her iki meclisi de daha iyi duruma getirecek bir karara işaret eder⁷⁵.

Tarihsel nedenler ve devlet yapısı dışında bir ülkede çift meclisin öngörülmesinin en yaygın nedenlerinden biri nitelikli yasa arayışıdır⁷⁶. Nitekim çift meclisli sistemler, yasama süreçlerinin kalitesini önemli ölçüde artırır⁷⁷. Çift meclis sisteminde birinci meclislerin hatalarının ikinci meclislerde giderilebileceği böylelikle yasama sürecinde aceleci kararların önüne geçilip⁷⁸, nitelikli yasaların yapılacağı⁷⁹ ve yasama performansının artacağı belirtilmektedir⁸⁰.

Üst meclisler, yasa tasarılarını gözden geçirme ve gerektiğinde geciktirme yetkisine sahiptir. Bu gözden geçirme süreci, yasaların daha detaylı incelenmesini, hataların giderilmesini ve gerekli düzeltmelerin yapılmasını mümkün kılarak yasaların kalite ve niteliğini artırır⁸¹. Alt meclis tarafından daha hızlı ve çoğunlukçu bir şekilde onaylanan yasalar, üst meclis tarafından yeniden incelendiğinde daha titiz bir değerlendirmeye tabi tutulur. İngiltere’de Lordlar Kamarası’nın gözden geçirme ve düzeltme önerisi verme yetkisine sahip olması yasama sürecinde kaliteyi artıran hususlardandır. Bu yönde uygulamalar ABD, Fransa, Almanya gibi diğer birçok çift meclisli sistemlerde ikinci meclislerin yetkileri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

İkinci bir meclis, önerilen mevzuatın sakın ve tarafsız bir şekilde incelenebileceği ek bir forum sağlayabilir⁸². Ayrıca daha geniş bir konsensüsle

⁷² Kemal Gözler, “İngiltere’de Parlamento Nasıl ve Neden Ortaya Çıktı”, Prof. Dr. Mualla Oncel’e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009, s. 365.

⁷³ Tsebelis/Money, s. 16.

⁷⁴ Tsebelis/Money, s. 16.

⁷⁵ Tsebelis/Money, s. 16.

⁷⁶ Kaboğlu, s. 112.

⁷⁷ Nolte/Sánchez, s.8.

⁷⁸ Sajó, s. 153; Teziç, s. 446.

⁷⁹ Elliot Bulmer, “Bicameralism”, International IDEA Constitution-Building Primer 2, Second edition, Stockholm, 2017s. 6; Eren, s. 637; Kaboğlu, s. 112; Yavuz/Bülbül, s. 212; Metin/Aykanat, s. 938.

⁸⁰ Mughan, s. 118.

⁸¹ Bulmer, s. 6; Eren, s. 637; Kaboğlu, s. 115; Uran, Bicameralism, s. 69.

⁸² Bulmer, s. 6.

kabul edilmiş ve üzerinde iyi düşünülmüş yasaların çıkmasına katkı sağlar⁸³. Bu yönüyle çift meclislilik yasama istikrarı için de güçlü bir destek sağlamaktadır⁸⁴.

3. Toplumsal, Bölgesel ve Sosyal Çıkarların Dengelenmesi

Çift meclis sistemi çok yönlü menfaatlerin aynı çatı altında birleştiği bir toplumda çıkarların dengelenmesinde önemli işlev görür. Üst meclisler, halkın doğrudan seçmediği temsilcilerden oluşabileceği gibi, bölgesel veya toplumsal çıkarları temsil eden üyelerden de oluşabilir. Bu şekildeki bir yapı ise yasaların sadece çoğunluğun değil, tüm toplumun çıkarlarına uygun şekilde düzenlenmesine katkıda bulunur. Bu bağlamda çift meclis sistemi, federal devletlerde özellikle önemlidir. Çünkü bölgesel, toplumsal veya diğer azınlıkların farklı siyasal çıkarların daha fazla temsil edilmesiyle toplumun daha incelikli ve eksiksiz bir şekilde temsil edilmesini sağlayabilir⁸⁵. Çift meclis sistemi, özellikle üst meclisin (örneğin Senato) yerel yönetimleri ve bölgesel çıkarları temsil etmesi sayesinde federal yapıyı güçlendirir⁸⁶. Bu sayede, yasama süreçlerinde hem geniş halk kitlelerinin hem de daha küçük toplulukların çıkarları dengelenir. Örneğin ABD Senatosu, nüfusla orantısız şekilde küçük eyaletlerin federal yasama sürecinde daha fazla söz sahibi olmasını sağlar⁸⁷, bu da çoğunlukçu demokrasilerin zayıf taraflarını dengelemektedir.

Özellikle federal sistemlerde, ikinci meclisin eyaletleri veya bölgeleri temsil etmesi, merkezi hükümetin kararlarında bu bölgelerin çıkarlarının korunmasını sağlar⁸⁸. Örneğin, Almanya'da ikinci meclis (Federal Konsey-Bundesrat) bu tür dengeleyici bir rol oynar ve federal yapının korunmasında kritik bir işlev üstlenir⁸⁹. Bu sistem ülkelerin tarihsel, siyasi ve sosyal yapısına uygun şekilde şekillendirilmiş olup, devletin karar alma mekanizmalarını etkili kılmayı amaçlamaktadır. Almanya'daki Bundesrat örneği, federal devletlerde çift meclisli yapının bölgesel çıkarların korunmasında kritik bir rol oynadığını göstermektedir. Federal ve eyalet hükümetleri arasındaki güç paylaşımı, yasaların denetlenmesi ve farklı bölgelerin çıkarlarının korunmasına olanak tanır⁹⁰. Bu bağlamda Almanya'da ikinci meclis bölgesel konulara ilişkin yasama üzerinde önemli ölçüde daha fazla güce sahiptir⁹¹.

Fransa, üniter bir devlet olmasına rağmen 19. yüzyılda kurulan çift meclisli yapı⁹², halkın geniş kesiminin ve kırsal bölgelerin temsil edilmesini sağlamıştır.

⁸³ Bulmer, s. 6.

⁸⁴ William P. Bottom, / Cheryl L. Eavey/ Gary J. Miller/ Jennifer Nicoll Victor, "The Institutional Effect on Majority Rule Instability: Bicameralism in Spatial Policy Decisions", American Journal of Political Science, Vol. 44, No. 3, 2000, s. 523.

⁸⁵ Bulmer, s. 4; Nolte/ Sánchez, s.8.

⁸⁶ Sartori, 1994, s. 143-146,

⁸⁷ Russel, s. 373.

⁸⁸ Mueller, s. 199.

⁸⁹ Müller/Sturm/Finke/Souris, s. 25 vd; Heringa, s. 113-114.

⁹⁰ Müller/Sturm/Finke/Souris, s. 25 vd; Heringa, s. 113-114.

⁹¹ Russel, s. 372.

⁹² Başlangıçta ilkesel nedenlerle tek meclisli olan Fransız parlamentosu, cumhuriyetçi sistemin kabul edilmesi için yapılan uzlaşmanın bedeli olarak 1875'ten sonra iki meclisli hale geldi. Sajó, s. 152.

Fransız Senatosu, özellikle kırsal bölgelerin temsili ve çıkarlarının aşırı korunması işleviyle dikkat çekmektedir⁹³. ABD’de de eyaletlerin yasama sürecinde eşit temsil hakkına sahip⁹⁴ olması dolayısıyla yasaların bölgesel çıkarlar göz önüne alınarak kabulü söz konusudur⁹⁵.

Bir meclisin çeşitlilik arz eden bir toplumu yeterince temsil edip edemeyeceği konusunda şüpheler vardır⁹⁶. Fakat çift meclisli sistemin yerel yönetimlerin temsiliyi sağlayarak özellikle çok kültürlü ve çok uluslu devletlerde demokratik süreci daha kapsayıcı hale getirdiği ve temsil edilen çıkarların sayısını arttırdığı vurgulanır⁹⁷. Yerel yönetimlerin güçlü bir şekilde temsil edilmesi, bölgeler arası eşitsizliklerin azaltılmasına ve ulusal düzeyde politikaların uygulanabilirliğinin artırılmasına katkıda bulunur. Bu temsiliyet, ulusal yasaların yerel ihtiyaçlara uygun hale getirilmesini sağlar ve yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılımını teşvik eder. Nihayetinde tüm çıkarların yasama sürecine dahil edilmesi ise parlamento kararlarının meşruiyetini artırabilir.

Çift meclisli sistemler, sadece coğrafi bölgelere değil aynı zamanda çeşitli sosyal ve ekonomik çıkar gruplarına da temsil sağlar. Üst meclislerde bu çıkarlar, yasama sürecinde dengelenerek karar alma süreçlerine dahil edilir. Böylece toplumun farklı kesimlerinin çıkarları daha dengeli bir şekilde temsil edilir. Örneğin, İrlanda Senatosu’nda toplumsal çıkar gruplarının doğrudan görünmesine izin verilmekte⁹⁸ ve korporatist yapısı nedeniyle takdir edilmektedir⁹⁹. İrlanda Anayasası’nın 18. maddesine göre üst meclis olarak bilinen Seanad Éireann 60 üyeden oluşmakta ve bunlar kültürel, tarımsal, çalışma, sanayi ve ticaret, kamu yönetimi gibi çeşitli toplumsal grupları temsil eden adaylar arasından seçilmektedir¹⁰⁰.

4. Federal Devletlerde Eyaletler Arasındaki Dengenin Korunması

Federal devletlerde vatandaşların eyalet bazında olduğu kadar nüfus bazında da temsil edilmesi gerektiği büyük ölçüde kabul görmektedir¹⁰¹. Bu bağlamda federalizmde çift meclisliliğin rolü hayati önem taşımaktadır¹⁰². Dolayısıyla daha küçük birimlerin ağırlığının artırıldığı ikinci bir meclisin oluşturulması genellikle federasyonların doğuşu için bir ön koşul olarak

⁹³ Sean Mueller/Adrian Vatter/Sereina Dick, “A New Index of Bicameralism: Taking Legitimacy Seriously”, *The Journal of Legislative Studies*, 29:2, 2023s. 320.

⁹⁴ Teziç, s. 441.

⁹⁵ Tsebelis/Money, s. 53.

⁹⁶ Bulmer, s. 4.

⁹⁷ William B. Heller, *Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending*, *Legislative Studies Quarterly*, Nov., 1997, Vol. 22, No. 4, 1997s. 485.

⁹⁸ Sajó, s. 154.

⁹⁹ Mueller/Vatter/Dick, s. 321.

¹⁰⁰ Bkz. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

¹⁰¹ Louis Massicotte, *Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies*, *Journal of Legislative Studies*, 7:1, 2001, s. 152.

¹⁰² Uran, *Bicameralism*, s. 75; Cutrone/McCarty, s. 1.

görülmekte¹⁰³ hatta federal devlet yapısında çift meclisli bir parlamentonun zorunluluk olduğu ifade edilmektedir¹⁰⁴. Buna bağlı olarak da çift meclis sistemi en yaygın şekilde federal devletlerde görülmektedir¹⁰⁵.

Federal devlet yapısına sahip ülkelerde, çift meclisli yasama organları genellikle hem merkezi hükümetin hem de eyalet yönetimlerinin çıkarlarını dengelemek¹⁰⁶ ve her bölgenin hükümette orantılı pay alması amacıyla oluşturulmuştur¹⁰⁷. Federal devletlerde, federal yasama organının temel işlevlerinden ilki yasama faaliyetinin gerçekleştirilmesi bir diğeri ise federe birimlerin ulusal politikanın belirlenmesine katılımını sağlamaktır¹⁰⁸. Dolayısıyla da çift meclisli sistemin arka planında federal devletin iki meşruiyet bloğuna dayanması yatmaktadır¹⁰⁹. Bu yapıda, alt meclis halkın doğrudan temsilcilerinden oluşurken, üst meclis genellikle eyaletlerin veya bölgelerin çıkarlarını temsil etmektedir. Bu bağlamda federal yasama organları halk iradesinin hem ulusal hem de ulusaltı birimlerde temsil edildiği organlardır¹¹⁰. Çift meclisli sistem, bu iki seviyedeki temsilin dengeli bir şekilde sağlanmasına yardımcı olur ve federal yapıların korunmasını teşvik eder. Tsebelis ve Money'in belirttiği gibi, coğrafi birimlerin temsili federal sistemlerin karakteristik özelliğidir¹¹¹ çünkü federasyonlardaki senatoların çoğu bu şekilde paylaştırılmıştır¹¹². Bu yapı, federal devletlerde eyaletler arası dengeyi sağlar ve federal hükümetin bölgesel çıkarlar üzerinde aşırı etkili olmasını engeller. Özellikle ABD¹¹³, Almanya ve İsviçre gibi ülkelerde çift meclis sistemi, federal yapıyı koruyan en önemli kurumsal mekanizmalardan biridir. Örneğin her eyaletin, nüfusunun büyüklüğüne bakılmaksızın ABD Senatosu'nda iki temsilcisi vardır¹¹⁴. İkinci meclis, eyaletlerin kendi çıkarlarının dikkate alınmasını ve

¹⁰³ Massicotte, s. 152.

¹⁰⁴ Teziç, s. 441; Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 229; Anayurt, s. 674; Yavuz/Bülbül, s. 222; Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 85; Fendoğlu, s. 525; Türker, Westminster, s. 448; Kaboğlu, s. 112; F Sartori, s. 188; Faber, s. 39; Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1997, s. 194; Karadayı, s. 501.

¹⁰⁵ Tek meclisli federal yapılar oldukça nadirdir. Bu kapsamda Venezuela, federal bir cumhuriyet olup bu duruma istisna teşkil etmektedir. Zira yeni anayasa ile iki meclisli Kongre, yerine tek meclisli ve 227 üyeli Ulusal Meclis getirilmiştir. Bkz. Luis Bergolla, "An Introduction to Venezuelan Governmental Institutions and Primary Legal Sources", 2022, <https://www.nyulawglobal.org/globalex/venezuela1.html#legislative-process>, (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2024).

¹⁰⁶ Teziç, s. 441.

¹⁰⁷ Madison J, "Federalist No. 62- The Senate", The Federalist Papers, ed. Hamilton A, Madison J, Jay J, 1788, s. 687.

¹⁰⁸ Uygun, s. 151; Korkut Kanadoğlu/Ahmet Duygun, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, 3. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2023s. 144.

¹⁰⁹ Faber, s. 39.

¹¹⁰ Uygun, s. 151.

¹¹¹ Tsebelis/Money, s. 53.

¹¹² Hickey, s. 228.

¹¹³ ABD'de Senato'nun kurulmasını sağlayan tek şeyin üye devletlerin temsiline duyulan ihtiyaç olmadığı, anayasa hazırlayıcılarının kendilerine karşı konulacak hiçbir şeyi olmayan tek meclisli sistemde hüküm sürecektir sınırsız demokrasiden şüphe duymalarından ötürü de ikinci meclise ihtiyaç duydukları öne sürülmektedir. Sajó, s. 150.

¹¹⁴ Shell, s. 12.

korunmasını sağlamak için bir araç olarak görülmektedir. Halkı bir bütün olarak temsil eden alt meclis, aksi takdirde sadece küçük nüfusa ve dolayısıyla küçük seçim önemine sahip eyaletlerin çıkarlarını görmezden gelebilir¹¹⁵. Dolayısıyla güçlü bir federalizmde farklı çoğunluklara ve eşit yetkilere sahip simetrik bir meclis bulunmalıdır¹¹⁶. Böylelikle üye devletler hakkıyla temsil edilmiş olup, menfaatleri de layıkıyla korunabilir¹¹⁷. Çünkü federalizmde çıkar temsiliyetinin rolü baskındır ve üst meclislerin etkin rolünden ziyade siyasi rolüne vurgu yapılmaktadır¹¹⁸.

5. Çoğunluk İradesinin Baskısının Önlenmesi

Hükümetin ve parlamentodaki çoğunluğun aynı siyasal eksende olması sonucu çoğunlukçu sistemin oluşmasının ikinci bir meclisi gerekli kıldığı ileri sürülür¹¹⁹. Çünkü ikinci meclisler devlet iradesinde kurumsal düzeyde çoğunluğu sağlamaktadır¹²⁰. Çift meclis sisteminin yasaların daha geniş bir mutabakatla kabul edilmesine katkı sağladığından bahisle çoğunlukçu demokrasiye daha uygun olduğu iddia edilir. Nitekim eğer sadece bir yasama meclisi varsa, bu mecliste çoğunluğu kazanan parti yasama erki üzerinde sınırsız bir kontrole sahip olabilir¹²¹. Dolayısıyla da bu avantajın çift meclis sisteminin gerekliliğine ilişkin en güçlü ve mantıklı gerekçeyi sunduğu belirtilmektedir¹²².

İkinci bir meclis farklı bir seçim döngüsünde seçilmişse ve benzer bir demokratik meşruiyete sahipse yasama değişikliklerini engelleme gücüne sahip veto oyuncularının sayısını artırabilir¹²³. Bu da bölücü, partizan değişiklikleri önlemeye yardımcı olan ek bir kontrol sağlayıp, çoğunluk tiranlığını en aza indirmeye çalışır¹²⁴. Bu sebeple de federalistlerin, heterojen toplumlarda “çoğunluğun tiranlığının” olmamasını sağlamanın en iyi yolunun iki meclisli bir sistem olduğu görüşü, günümüzde rasyonel seçim teorisyenleri arasında hala yaygındır¹²⁵.

¹¹⁵ Shell, s. 12; Uran, Bicameralism, s. 74.

¹¹⁶ Uran, s. 178; Ulusoy, s. 75;

¹¹⁷ Uran, s. 178.

¹¹⁸ Tsebelis/Money, s. 33.

¹¹⁹ Kaboğlu, s. 116.

¹²⁰ Süheyl Batum, “Siyasal Rejimler ve Türkiye’deki Arayışlar”, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2001, s. 358.

¹²¹ Riker, bu sürecin neyin doğru olduğunu keşfetmek için kelle saymaya dayandığını iddia eder. Kelleleri kırmak yerine saymak daha iyi olduğundan, çoğunluk kuralının alternatifler arasında seçim yapmanın hala uygun bir yolu olduğunu belirtir. İki meclisliliğe karşı ve tek meclisli bir sistem lehindeki olağan argüman, çoğunlukların her zaman tamamen sınırsız olması gerektiğidir. Çoğunluğun onayladığı tedbirlerin kendi kendini haklı çıkardığı, sadece çoğunluk istediği için kabul edilmesi gerektiği ve aslında adaletin kendisinin çoğunluğun tercih ettiği bir alternatifin kabul edilmesi olarak tanımlanan ise popülizm doktrini. Popülist çoğunlukçuluk sonuçları itibariyle istikrar sağlar ve bu yönde meşrulaştırılabilir. Ancak varsayılan istikrar, çoğunluklar zalim olduğunda mevcut değildir. Riker, s. 102-103.

¹²² Yavuz/Bülbül, s. 221.

¹²³ Bulmer, s. 6.

¹²⁴ Riker, s. 113-114; Bulmer, s. 6; König, s. 411; Russel, s. 374.

¹²⁵ Kailitz, s. 389

İkinci meclisler potansiyel olarak çoğunluk yönetimine meydan okur¹²⁶ ve bu iradeyi frenlerler¹²⁷. Dolayısıyla da çift meclis sistemi, çoğunluğun mutlak gücünü sınırlamakta¹²⁸, tek meclisin despotizmine karşı güvence sağlamaktadır¹²⁹.

Çift meclis sisteminin uygulanması konusunda çoğunluk iradesini frenleme amacı en güçlü savunmalardan birini oluşturmaktadır. Çünkü seçimle göreve gelen tek yapılı meclisin sahip olacağı gücü kötüye kullanma olasılığını ikinci meclisin önleyebileceği düşünülür¹³⁰. Çift meclis sisteminde üst meclis alt meclis karşısında da fren görevi görmekte¹³¹ orada kabul edilen bir kanunun, gerek yerindelik ve gerekse anayasaya uygunluk açısından üst meclis tarafından gözden geçirilmesi amaçlanmaktadır.

Çift meclis sistemi siyasi temsilde farklılaşmaya izin verir ve politika yapımında hatayı önleyebilecek, alternatifler tatmin edici bir şekilde incelenene kadar eylemi erteleyebilecek veya tartışmalarda uzlaşmaya varılncaya kadar kararları geciktirebilecek bir hareket alanı sağlar¹³². Öte yandan çift meclis genel olarak tek meclislerde görülen Cumhurbaşkanının yetkilerinin fazlaca genişletilmesi usulünü de önler¹³³. Bu bağlamda iki meclislilik teorisi daha fazla temsilin altını çizerek¹³⁴.

6. Siyasi Çıkmazları Azaltma, Uzlaşa ve İstikrar Sağlama

Çift meclis sisteminin bir diğer avantajı, iki meclisin farklı siyasi eğilimlere sahip olabilmesi durumunda, yasaların geçişi için uzlaşa zorunluluğu yaratmasıdır. Bu durum, yasama sürecinde siyasi kutuplaşmayı azaltabilir ve kararların daha geniş bir uzlaşıyla alınmasını sağlayabilir. Yani, farklı partiler arasında işbirliğini teşvik eder. Çift meclisli sistem, iki meclis arasındaki işbirliği ve denge sayesinde politikaların daha geniş bir uzlaşma ile kabul edilmesini sağlar. İkinci meclisler yasama sonuçlarında istikrara katkıda bulunur çünkü iki organdan oluşan bir yasama sisteminde statükoyu değiştirmek daha zordur¹³⁵. Federalistlerin güçlü bir çift meclis sistemini tercih etmelerinin temel nedeni, politika istikrarını kasıtlı olarak artırmak ve değişimi zorlaştırmak

¹²⁶ Russel, s. 374.

¹²⁷ Kapani, s. 287-288.

¹²⁸ Riker, s. 102, 113 vd.

¹²⁹ Teziç, s. 445.

¹³⁰ Testa Cecilia, "Bicameralism and Corruption", European Economic Review, Vol. 54, 2010, s. 181; Riker, s. 102 vd; Yavuz/Bülbül, s. 221; Karadayı, s. 500.

¹³¹ Didem Yılmaz, "Çift Meclis Tercihi Türkiye için Savunulabilir mi?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s. 302; Fakat bu görevin günümüzdeki demokratik rejimlerde yerine getirilmesine pek ihtiyaç duyulmadığı da ifade edilmektedir. Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 86.

¹³² Mughan, s. 118.

¹³³ Karadayı, s. 499.

¹³⁴ Mughan, s. 118.

¹³⁵ Nolte/Sánchez, s. 9.

istemeleridir¹³⁶. Bu durum, siyasi istikrarı güçlendirir ve daha katılımcı bir demokrasi yaratır¹³⁷.

İkinci meclisler, genellikle daha uzun görev sürelerine sahip üyelerden oluşur. Ayrıca parlamentoların istikrarını sağlamak amacıyla senatoların üyeleri kısmi yenilemeye tabidir¹³⁸. Bu durum, yasama süreçlerinde uzun vadeli bakış açılarının daha fazla yer bulmasına olanak tanır. Alt meclisler, halkın hızlı değişen taleplerine daha duyarlı olabilirken, üst meclisler uzun vadeli stratejik kararlar alma konusunda daha etkili olabilir.

Çift meclisli sistemler, yasaların daha yavaş ve dikkatli bir süreçle kabul edilmesi sayesinde siyasi istikrarı artırır¹³⁹. Ani ve geçici siyasi dalgalanmalara ve acele kararlara karşı itidalli olunmasını sağlar¹⁴⁰. Bu durum da devletin uzun vadeli politikalarının sürekliliğini güvence altına alır.

B. KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN DEZAVANTAJLARINA İLİŞKİN GÖRÜŞLER

1. Yavaş Yasama ve Karar Alma Süreci

Pek çok politikacı¹⁴¹ yasama organlarının daha fazla yasa çıkarmasını istemiş ve bu nedenle çift meclisliliğe yasa üretimini engelleyen bir unsur olarak karşı çıkmıştır. Bu argüman yirminci yüzyılın başlarındaki tek meclisli hareketin de temelini oluşturmuştur¹⁴². Çift meclisli sistemin yasama sürecini yavaşlatması, eleştirilen başlıca noktalardan biridir¹⁴³. Bu durum özellikle acil durumlar veya hızlı reform gerektiren yasalar söz konusu olduğunda daha büyük sorun yaratır. Çünkü mevzuatın bir meclisten diğerine mekik dokumasına sebep olabilir¹⁴⁴. Bu gecikmeler, siyasi çıkmazlara (gridlock) yol açabilir. Yasaların hızlıca geçirilememesi, reform süreçlerini sekteye uğratabilir¹⁴⁵.

Çift meclisli sistemlerde, aynı yasa tasarısının iki farklı meclis tarafından incelenmesi, yasa yapım sürecinde gereksiz tekrarlamalara ve gecikmelere yol açabilir¹⁴⁶. Üst meclislerin yasaları sadece geciktirme veya revize etme yetkisine sahip olması, süreci daha da karmaşık hale getirebilir. Bu bağlamda çift meclisli yasama organlarında görüşmeler ve oylama süreçleri bakımından anayasa değişikliği de daha güç olmaktadır¹⁴⁷.

¹³⁶ Kailitz, s. 389.

¹³⁷ Mughan, s.

¹³⁸ Eren, s. 638.

¹³⁹ Kapani, s. 288.

¹⁴⁰ Kapani, s. 288.

¹⁴¹ James R. Rogers, "The Impact of Bicameralism on Legislative Production", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 4, 2003, s. 510.

¹⁴² Rogers, s. 510.

¹⁴³ Uran, s. 33; Tsebelis/Money, s. 40-41.

¹⁴⁴ Tsebelis/Money, s. 3.

¹⁴⁵ Mughan, s.

¹⁴⁶ Teziç, s. 446.

¹⁴⁷ Eren, s. 85.

Çift meclisli sistemlerde yasaların üst meclis tarafından tekrar tekrar gözden geçirilmesi, bazı durumlarda gereksiz düzeltmelere ve süreçlerin uzamasına neden olabilir. Bu da yasaların geçişinde verimliliği düşüren bir etken olarak görülmektedir¹⁴⁸. Riker ise çift meclisliliğin oylama döngüsü durumunda kararların hızını azalttığını, ancak etkin çözümlerin her iki mecliste de derhal kabul edilebileceğini savunur¹⁴⁹.

Çift meclisli sistemler, yasaların geçişi için daha fazla bürokratik engel yaratabilir. İki farklı meclisin aynı yasa üzerinde uzlaşması, ek komitelerin kurulması ve yeniden görüşülmesi gibi süreçlerin eklenmesi, yasama sürecini daha karmaşık hale getirir. ABD'deki yasama süreci bu duruma iyi bir örnek teşkil eder. Bir yasa tasarısının hem Temsilciler Meclisi hem de Senato tarafından onaylanması gerektiğinden, her iki meclisin de tasarımı farklı açılardan değerlendirmesi ve üzerinde anlaşmaya varması gerekir. Bu süreçte yasa tasarısının farklı komitelerde tartışılması, her iki mecliste de onaylanması ve nihayetinde iki meclisin metin üzerinde uzlaşması gereklidir. Bu tür bir uzlaşma sağlanamadığında, bir uzlaşma komitesi (conference committee) kurulması gerekir¹⁵⁰. Bu komiteler meclisler arasında bir veya daha fazla turdan sonra kalan anlaşmazlıkları çözmek için sıklıkla kullanılmaktadır¹⁵¹.

İkinci meclislerin yasama üretimi üzerindeki net etkisine ilişkin herhangi bir sonuç, sadece ikinci meclislerin veto yetkisinin etkisini değil, aynı zamanda ikinci meclislerin kanun çıkarma yetkisinin etkisini de dikkate almalıdır¹⁵². Her iki yetkinin etkisi birlikte değerlendirildiğinde, çift meclisliliğin tek meclisliliğe kıyasla yasama miktarını azaltan bir neden olmadığı savunulmaktadır¹⁵³.

2. Siyasi Çıkmazlar (Gridlock)

Çift meclisin siyasi boyutu, iki mecliste farklı çıkarların veya tercihlerin ifade edilebileceğini kabul eder¹⁵⁴. Karşıt çoğunluklara ve genel olarak eşit yetkilere sahip iki meclis varsa, aralarındaki siyasi çatışma yasama sürecinin engellenmesine veya çıkmaza girmesine neden olabilir¹⁵⁵. Parlamenter hükümet biçiminin ilk tarihçisi Bagehot'a göre de, eşit derecede güçlü iki meclisin temel kötülüğü, meclislerden birinin yasamayı felç edebilmesidir¹⁵⁶. Halkın talepleri veya gerekli reformlar inatçı bir ikinci meclis tarafından engellenme riski taşır.

¹⁴⁸ Mughan, s.

¹⁴⁹ Riker, s. 168; König, s. 412.

¹⁵⁰ İki meclisli yasama organlarında farklılıkları çözmenin temelde üç yolu vardır. Navette, anlaşmaya varılana kadar tasarının gidip geldiği istişari bir süreçtir. Konferans komitesi genellikle ana meclis üyelerinin bir alt kümesini içeren tek meclisli bir karar sürecidir. Diğer yöntemler, ortak oturum ve tek meclis tarafından karar alma gibi yöntemlerdir. Tsebelis/Money, s. 69.

¹⁵¹ Tsebelis/Money, s. 176.

¹⁵² Rogers, s. 514.

¹⁵³ Müller/Sturm/Finke/Souris, s. 29; Rogers, s. 514.

¹⁵⁴ Tsebelis/Money, s. 16.

¹⁵⁵ Bulmer, s. 6; Sajó, s. 154; König, s.412; Cutrone/McCarty, s. 6.

¹⁵⁶ Walter Bagehot, *The English Constitution*, Second Edition, Little, Brown, and Company, Boston, 1873, s. 98.

Halkın politika başarısızlıklarının sorumluluğunu üstlenmesi zor olabilir ve anayasa dışı kestirme yollar arandıkça sistemin çökme riski ortaya çıkabilir¹⁵⁷.

Tek meclis demokratik sorumluluğu seçilmiş tek bir mecliste yoğunlaştırırken mükerrerliği ve kilitlenmeyi önler¹⁵⁸. Çift meclis sistemi ise uzlaşların sayısını azaltır ve böylelikle statükoyu muhafaza eder¹⁵⁹ fakat aynı zamanda sistemin çıkmaza girmesine de sebebiyet verebilir. Üst meclisin alt meclis kadar yetkiye sahip olduğu durumlarda kördüğüm yaratabilir; bunu yapmamasının nedeninin ise anayasanın iyiliği değil, meclis üyelerinin sağduyusu olduğu ifade edilmektedir¹⁶⁰.

Tsebelis, özellikle ideolojik olarak farklı eğilimlere sahip çift meclisli sistemlerde siyasi çıkmazların veto oyuncularını teorisi¹⁶¹ ile açıklanabileceğini ileri sürer. Çift meclisli sistemde, ikinci meclis veto oyuncusu haline geldiğinde¹⁶² ve yasaların geçirilmesi için her iki meclisin de onayının gerektiği durumlarda, çıkmazlar daha sık yaşanır. Federal sistemlerde her meclisin farklı yetki alanları ve temsil esasları olduğunda, bu durum yetki çatışmalarına ve siyasi çıkmazlara yol açabilir. Sartori de çift meclisli sistemlerin siyasi çıkmaz yaratma olasılığını, meclislerin farklı yapısal tasarımlarına bağlamaktadır¹⁶³. Özellikle merkezi hükümetin çıkarları ile yerel temsilcilerin çıkarları arasında uyumsuzluklar oluştuğunda, yasaların onaylanması süreci daha karmaşık ve yavaş hale gelir.

Çift meclisli sistemin karar alma süreçlerini yavaşlatması, uzun vadede siyasi istikrarı zayıflatabilir. Sürekli uzlaşma ve karar alma süreçlerinin zorlaşması, siyasi belirsizliğe ve hükümetlerin daha zayıf olmasına neden olabilir. Çünkü çift meclisli sistemler hükümet oluşum süreçlerinde uzlaşmazlık ve gecikmelere yol açabilir.

Çift meclisli sistemlerdeki siyasi çıkmazlar, meclisler arası uyumsuzluklar, veto yetkilerinin aşırı kullanımı, ideolojik farklılıklar ve yetki çatışmalarından kaynaklanmaktadır. Yasama sürecini yavaşlatan bu tür çıkmazlar, bir yandan çoğunluk kararlarının aceleyle alınmasını önleyerek demokratik bir denge sağlar, ancak diğer yandan da yönetsel etkinliği azaltabilir.

3. Temsil ve Meşruiyet Sorunları

Meclislerin temsil işlevini etkin şekilde gerçekleştirmesi öncelikle temsilcilerin seçimini düzenleyen kurallarla doğrudan bağlantılıdır¹⁶⁴. Çift meclisli sistemlerin bir diğer eleştirisi, temsilde adaletsizlik yaratmasıdır. Bazı çift

¹⁵⁷ Bulmer, s. 6.

¹⁵⁸ Bulmer, s. 3.

¹⁵⁹ Riker, s. 113; Tsebelis/Money, s. 40-41.

¹⁶⁰ Bagehot, s. 98.

¹⁶¹ Veto oyuncusu kavramı, Amerikan Anayasası ve 18. yüzyıl ve sonrasında klasik anayasa metinlerindeki denge ve denetleme fikrinden kaynaklanmakta ve çağdaş çalışmalarda da tekrarlanmaktadır. George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, 1995, s. 301.

¹⁶² Mueller/Vatter/Dick, s. 312; Tsebelis, s. 289 vd;

¹⁶³ Sartori, s. 184 vd.

¹⁶⁴ Onar, s. 95.

meclisli sistemlerde, yerel veya küçük grupların çıkarları aşırı derecede temsil edilir. Bu durumda çift meclis genel seçmenler için olumsuz yan etkiler yaratabilir¹⁶⁵. Küçük eyaletler veya bölgeler, nüfus açısından büyük eyaletlerin çıkarlarına karşı daha fazla söz sahibi olabilir. Bu durum, ulusal politikaların ve büyük kitlelerin çıkarlarının göz ardı edilmesine yol açabilir. Çift meclisli sistemlerde, yerel veya küçük grupların çıkarlarının aşırı derecede temsil edilmesi genellikle federal yapıya sahip ülkelerde yaygın bir durumdur. Örneğin, ABD Senatosu gibi yapılar¹⁶⁶, küçük eyaletlerin büyük nüfuslu eyaletler karşısında daha fazla temsil gücüne sahip olmasına neden olur¹⁶⁷. Bu durum, halkın genel iradesine aykırı olarak küçük grupların daha fazla söz sahibi olmasını sağlar, bu da demokratik temsilde adaletsizliğe neden olur¹⁶⁸. ABD’de, küçük eyaletlerin üst mecliste fazla temsil gücünün olması, birkaç büyük eyaletin kendi aralarında çoğunluğa sahip olabileceği halk meclisinde çıkarlarının göz ardı edileceğinden korkan küçük eyaletlerle varılan bir uzlaşmadan kaynaklanmıştır¹⁶⁹. Küçük eyaletleri federasyona katılmaya ikna etmek için yapılan benzer bir uzlaşma, Avustralya Senatosu’nun tasarımını da etkilemiştir¹⁷⁰. Avustralya Senatosu’nda, federal yapıya benzer şekilde nüfus farkına bakılmaksızın her eyalet eşit sayıda senatörle temsil edilir¹⁷¹. Bu, büyük eyaletler olan New South Wales ve Victoria gibi nüfus açısından büyük eyaletlerin, küçük eyaletlerle aynı temsile sahip olmasına neden olur¹⁷².

Temel mantık, küçük eyaletlerin üst mecliste fazla temsil edilmesi, onları politika gündeminin büyük eyaletler tarafından gasp edilmesine karşı korumasıdır¹⁷³. Temsilci dağılımının nüfusla kısmen orantılı olduğu ve federe devletlerin büyüklüklerine göre temsil edildiği Almanya¹⁷⁴ ve Avusturya’da¹⁷⁵,

¹⁶⁵ Örneğin birçok Latin Amerika ülkesinde demokrasi krizdedir. Vatandaşlar demokrasinin işleyişinden ve siyasi kurumların çoğunun performansından hoşnutsuzdur. Anket verilerine göre, vatandaşların en az güven duyduğu kurumlar yasama organları ve siyasi partilerdir. Nolte/Sánchez, s. 6.

¹⁶⁶ Ancak diğer federal çift meclisli devletlerin çoğunda (örneğin Brezilya, Hindistan, Malezya) ve bazı federal olmayan devletlerde de (İtalya, Fransa) nüfusla orantısız olarak bölgesel birimleri temsili söz konusudur. Russel, s. 373.

¹⁶⁷ Örneğin ABD’deki çift meclisli sistemde, Senato her eyaleti eşit şekilde iki senatörle temsil eder. Bu yapı, küçük eyaletlerin büyük eyaletlerle eşit temsile sahip olmasına neden olur. Örneğin, nüfusu sadece 580.000 olan Wyoming, 40 milyondan fazla nüfusu olan Kaliforniya ile aynı sayıda senatörle temsil edilmektedir. Bu durum, küçük eyaletlerin federal politika üzerinde orantısız bir güce sahip olmasına yol açar ve ulusal çıkarlar üzerinde dengesizlik yaratır.

¹⁶⁸ Örneğin, kamu ulaşım altyapısını finanse etmeye yönelik bir politika, New York’taki bölgeleri temsil eden yasa koyucular tarafından büyük olasılıkla desteklenecektir, ancak taşradaki bölgeleri temsil eden yasa koyucular için pek değerli olmayacaktır. Parameswaran, s.102. Aynı yönde bkz. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf>, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

¹⁶⁹ Parameswaran, s. 101.

¹⁷⁰ Parameswaran, s. 101.

¹⁷¹ Russel, s. 384; Mueller/Vatter/Dick, s. 320.

¹⁷² Avustralya Başbakanı Paul Keating, Senato’da eyaletlerin nüfusları arasındaki farka bakılmaksızın eşit temsil edilmesine dayanarak senatörlerden “temsili olmayan süprüntüler” olarak bahsetmiştir. Russel, s. 384.

¹⁷³ Madison, s. 690; Parameswaran, s. 101-102.

¹⁷⁴ Mueller/Vatter/Dick, s. 319; Kailitz, s. 401.

aşırı veya eksik temsil derecesi azalmakta¹⁷⁶ ve Avusturya örneğinde tamamen ortadan kalkmaktadır¹⁷⁷. Almanya'da eyalet delegasyonlarının blok halinde oy kullanma ihtiyacı¹⁷⁸, bazı durumlarda onay için nispeten yüksek eşik veya bölgesel ve partizan çıkarlar arasındaki tanımlanmamış denge konusunda eleştirilerin yönelmesine sebebiyet vermektedir¹⁷⁹.

Bazı çift meclisli sistemlerde, üst meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmemesi de demokratik temsil ve meşruiyet açısından eleştirilir¹⁸⁰. Bu eleştiri, halkın iradesinin yasama sürecine tam olarak yansımadağı argümanını güçlendirir. Özellikle İngiltere'deki Lordlar Kamarası bu eleştirinin en tipik bir örneğidir. Lordlar Kamarası'ndaki üyeler, halk tarafından seçilmez; bunun yerine, atanmış soylular, din adamları ve diğer belirli unvanlara sahip kişilerden oluşur. Üyelerin bir kısmı, Kraliçe tarafından önerilen isimler veya kalıtsal soylulukla bu pozisyonlara gelirler. Bu durum, Lordlar Kamarası'nın demokratik meşruiyetini tartışmalı hale getirir çünkü halkın iradesi bu mecliste doğrudan temsil edilmez¹⁸¹. Bu eleştiri, Kanada Senatosu¹⁸² için de geçerli olabilir¹⁸³. Zira Kanada Senatosu'nda, üyeler başbakan tarafından atanır ve bu atama süreci, halkın iradesinin yasama sürecine yeterince yansımadağı yönünde eleştirilir¹⁸⁴.

¹⁷⁵ Mueller/Vatter/Dick, s. 323.

¹⁷⁶ Teziç, s. 442.

¹⁷⁷ Tsebelis/Money, s. 53.

¹⁷⁸ Almanya'da yasama ile ilgili karar alma süreçleri parti siyaseti ile şekillenmekte, parlamento grupları oldukça homojen blok oy kullanan parti üyelerinden oluşmakta ve hükümet partileri muhalefet partilerini dışlamaktadır. König, s. 412.

¹⁷⁹ Mueller/Vatter/Dick, s. 319

¹⁸⁰ Doğrudan seçilmeyen ikinci meclisler, halk tarafından seçilmenin sağladığı demokratik meşruiyetten ve dolayısıyla gerçek siyasi etkiden yoksundur. Lijphart, s. 206; Ancak meşruiyet sadece üyelerin seçilme yöntemine indirgenmekle kalmamakta, aynı zamanda güç ve kompozisyonun ayrı olarak değerlendirilmek yerine simetri-asimetri sürekliliği içerisinde kaybolduğundan bahisle de eleştirilmektedir. Mueller/Vatter/Dick, s.313. Russell, 1999 reformundan önce ve sonra Birleşik Krallık Lordlar Kamarası'nın yanı sıra Kanada ve Avustralya Senatolarını da inceleyerek, seçilmemiş meclislerin de meşru olarak görülebileceğini; bir kurumun meşruiyetinin genel olarak bileşimine ve özellikle de partizan ve/veya bölgesel temsiliyetine bağlı olduğunu; ve 'doğrudan seçilmiş ikinci meclislerin bile gayrimeşru olmakla suçlanabileceğini' göstermiştir. Russel, s. 385.

¹⁸¹ Tsebelis/Money, s. 47; Aksi görüş için bkz. Russel, s. 385.

¹⁸² Kanada'da Senato, bölgelerin çıkarlarını koruyan bir yapıya sahiptir. Ancak, özellikle daha az nüfuslu bölgelerin ve yerel yönetimlerin federal yasama süreçlerinde orantısız bir güce sahip olduğu eleştirilmektedir. Küçük bölgeler, federal politikaların şekillenmesinde büyük bir etkiye sahip olabilir, bu da ulusal çıkarlar açısından dengesizlik yaratabilir. Kanada Senatosu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. David E. Smith, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press, Toronto, 2003.

¹⁸³ Russel, s. 381.

¹⁸⁴ Kanada'da senatörlerin seçiminden eyalet hükümetleri yerine başbakan sorumludur ve bu patronaj son derece partizan bir şekilde kullanıldığından eleştirilmekte ve Senato'nun hükümet tarafından domine edilme eğiliminde olduğu, az sayıda küçük parti ya da bağımsız üye bulunduğu ifade edilmektedir. Russel, s. 381.

Öte yandan Kanada Senatosu, geniş resmi yetkilerin bile nasıl düşük genel meşruiyete dönüşebileceğini göstermektedir¹⁸⁵.

Arjantin 2001 yılında senatörlerin eyalet parlamentoları tarafından seçilmesi uygulamasından vazgeçtikten sonra, tüm başkanlık demokrasilerinde ikinci meclis üyelerini halk seçmektedir¹⁸⁶. 2021 yılında yapılan değerlendirmeye göre ise en yüksek meşruiyete sahip olan ikinci meclislerin İsviçre¹⁸⁷, Almanya ve ABD¹⁸⁸ olduğu tespit edilmiştir¹⁸⁹.

Çift meclisli sistemlerde yerel veya küçük grupların çıkarlarının aşırı temsil edilmesi, temelde federal yapının yerel çıkarları koruma hedefiyle bağlantılıdır. Ancak bu yapı, bazen ulusal politikalarda dengesizliklere yol açarak, küçük nüfuslu bölgelerin, nüfusça büyük bölgelerle eşit temsil hakkına sahip olmasına ve ulusal yasama süreçlerinde orantısız bir etkiye sahip olmasına neden olabilmektedir.

4. Maliyet, Verimsizlik ve Hesap Verebilirlik

Çift meclisli sistemlerin doğası gereği daha fazla personel ve lojistik destek gerektirmekte bu da devletin yönetim maliyetlerini artırmaktadır¹⁹⁰. Bu sebeple de tek meclis daha ucuz, daha basit ve daha verimli olabilir¹⁹¹. Özellikle küçük nüfuslu ülkelerde ikinci meclisler genellikle pahalı ve gereksiz organlar olarak görülmektedir¹⁹².

Çift meclisli sistemlerde yasaların her iki mecliste de kabul edilmesi gerektiği için yasama süreci tek meclisli sistemlere göre daha uzun ve karmaşık olabilir. Bu durum da karar alma sürecini uzatarak verimliliği düşürebilir ve dolaylı maliyetleri artırabilir¹⁹³. Öte yandan iki meclisten oluşan yasama organları tek meclisten oluşan yasama organlarına göre daha az yasa üretmektedir¹⁹⁴.

Çift meclisli sistemlerde yasal süreçlerin daha karmaşık ve uzun olması maliyetleri artırabilir. Zira çift meclisli sistemler, iki ayrı meclisin işleyişini sürdürmek için daha fazla mali kaynak gerektirir¹⁹⁵. Her iki meclisin yasama

¹⁸⁵ Mueller/Vatter/Dick, s. 321.

¹⁸⁶ Kailitz, s. 401.

¹⁸⁷ Seçim sistemi ve parti gücündeki farklılıklara rağmen, İsviçre Eyaletler Konseyi, Ulusal Konsey ile tamamen aynı yasama ve denetim yetkilerine sahiptir. Bununla birlikte, anketler, her bir meclisin ayrılmaz bir parçasını oluşturduğu federal parlamentoya oldukça yüksek derecede güven duyulduğunu kanıtlamaktadır. Mueller/Vatter/Dick, s. 320.

¹⁸⁸ ABD Senatosunun üyelerinin halk tarafından seçilmesi meşruiyetini güçlendirmiştir. Mueller/Vatter/Dick, s. 320.

¹⁸⁹ Mueller/Vatter/Dick, s. 319.

¹⁹⁰ Bulmer, s. 7.

¹⁹¹ Bulmer, s. 3.

¹⁹² Massicotte, s. 152.

¹⁹³ Lijphart, s.

¹⁹⁴ Rogers, s. 510.

¹⁹⁵ İki meclisliliğin karar maliyetlerini azalttığı da savunulmaktadır. Bkz. Tsebelis/Money, s. 41-42.

sürecini ayrı ayrı yürütmesi, bütçede daha fazla harcama yapılmasına neden olur ve bu da verimsizlik olarak eleştirilir. Özellikle daha küçük veya düşük bütçeli hükümetlerde bu durum, çift meclisli parlamentoların tartışmaya açılmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda Fransız Senatosu da işletme maliyetleri sebebiyle eleştirilmektedir¹⁹⁶. İtalyan Senatosu da çok sayıda başarısız reform girişimi, birinci meclisin bir kopyası olması ve ayrıca hem işleyiş hem de yüksek maliyetler bakımından eleştirilmektedir¹⁹⁷.

Yasama sürecinde tek meclisin yetkili olduğu durumlarda tüm sorumluluğu yüklenecek ve aynı zamanda hesap vermekle yükümlü olan aynı meclistir. Meclis sayısı artınca ve partilerin meclislerdeki çoğunluğu değiştiğinde hesap verebilirlik de etkilenmektedir. Testa tarafından 1996-2004 döneminde 35 demokrasiden oluşan incelemede çift meclis sistemde, aynı partinin iki meclisi kontrol ettiği ve parti kutuplaşmasının yüksek olduğu durumlarda yasa koyucuların seçmenlere karşı hesap verebilirliğini artırdığını, iki meclisin farklı partiler tarafından kontrol edildiği durumlarda ise bunun tam tersinin geçerli olduğu görülmüştür¹⁹⁸.

Her iki meclisin farklı partiler tarafından kontrol edildiği dönemlerde, büyük reformların hayata geçirilmesi çok uzun sürebilmektedir. Bu durum, yasaların geçmesini yavaşlatırken, aynı zamanda sürecin karmaşıklığı nedeniyle idari maliyetleri de artırmaktadır. Müzakereler sırasında devlete maliyet getiren geçici çözümler üretmek zorunda da kalınabilir.

5. Filibuster Kullanımı ve Süreçlerin Engellenmesi

Filibuster, bir meclis üyesinin ya da üyeler grubunun, uzun süreli konuşmalar veya çeşitli taktiklerle oylamayı geciktirerek ya da engelleyerek yasaların geçmesini durdurma çabasıdır¹⁹⁹. Filibuster savunucuları, azınlığa güç vererek filibuster tehdidinin iki partili uzlaşmayı teşvik ettiğini iddia etmektedirler²⁰⁰. Bu sebeple de teoride, filibuster'ın sürekliliği, iki partili uzlaşmayı ve muhalefeti dahil ederek yapıcı işbirliğini teşvik ettiği ifade edilmektedir²⁰¹. Fakat bu argüman, azınlık partisinin müzakere etmek ve yasa yapmak istemesi durumunda geçerlidir. Dolayısıyla da pratikte filibuster tam tersini teşvik ederek yasama sürecini felce uğratmaktadır²⁰². Çünkü 21. yüzyılın kutuplaşmış siyasetinde, senatörler filibuster tehditlerini yalnızca diğer partinin başarılarını engellemek veya kişisel projeleri için avantaj sağlamak amacıyla kullanmaktadırlar. Bu sebeple de filibuster, tıkanıklığa yol açar ve hesap

¹⁹⁶ Mueller/Vatter/Dick, s. 320.

¹⁹⁷ Mueller/Vatter/Dick, s. 321.

¹⁹⁸ Testa, s. 181.

¹⁹⁹ Kadir Canöz, "Yasamayı Engelleme Amaçlı Lobcilik: Filibuster", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 21, 2009, s. 157 vd.

²⁰⁰ Nancy Powers, "How the German model can help us build a better filibuster" <https://rollcall.com/2021/04/06/how-the-german-model-can-help-us-build-a-better-filibuster/>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2025).

²⁰¹ Nikolas Guggenberger, "Germany's Filibuster", <https://verfassungsblog.de/germanys-filibuster/>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2025).

²⁰² Nikolas Guggenberger, "Germany's Filibuster", <https://verfassungsblog.de/germanys-filibuster/>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2025).

verebilirliği azaltır, bu da seçmenlerin demokratik kurumlara duyduğu saygıyı zayıflatır²⁰³.

Filibuster, ABD Senatosu'nda önemli bir stratejik araçtır. Filibuster, bir yasa tasarısı hakkındaki tartışmayı sona erdirecek bir prosedür eksikliği sonucu ortaya çıkmıştır²⁰⁴. Bir başka ifadeyle filibuster; mecliste zaman kazanma, oylama taktiği ya da uzatma stratejisidir. Bu strateji, genellikle alt meclis ile üst meclis arasındaki farklar ve politik güç dengelerini etkileyen bir unsur olarak kabul edilir. Özellikle azınlık grubunun çoğunluk karşısında etkili olabilmesi için bir silah olarak kullanılır. Cloture ise filibuster'ı durdurmak için yapılan bir oylamadır ve genellikle nitelikli çoğunluk gerektirir²⁰⁵. Örneğin, ABD Senatosu'nda beşte üç çoğunluk gerekmektedir²⁰⁶.

Üst meclislerde filibuster daha yaygın olarak kullanılır. Alt meclislerdeki hızlı yasama süreçleri, çoğunluk partisine daha fazla kontrol sağlar ve sürecin filibuster ile tıkanması daha zor olur. ABD Senatosu'nda kullanılan filibuster gibi araçlar, yasa tasarılarının geçişini uzatmak veya tamamen engellemek için kullanılır. Bu durum, yasama sürecinde ciddi engellere yol açabilir ve sürecin tıkanmasına neden olabilir. Öte yandan filibuster, hesap verebilirliği azaltır, bu da seçmenlerin demokratik kurumlara duyduğu saygıyı zayıflatır²⁰⁷.

Filibuster, ABD'nin yanı sıra dünyada da azınlık parlamenterler tarafından sıklıkla kullanılan bir uygulamadır²⁰⁸. Filibuster, ABD Senatosu'nda daha yaygın olarak kullanılmakla birlikte Fransa, İngiltere, Almanya ve Kanada'da yasama meclislerini engelleme amacıyla kullanılmaktadır²⁰⁹. Norveç, Hollanda ve İsveç'te filibuster'ın Avrupa ülkelerinden farkı ise filibuster'ı engelleyecek "cloture" benzeri yol ve yöntemlerinin olmamasıdır²¹⁰. Bu ülkelerin yanı sıra Japonya'da da "inek yürüyüşü" olarak adlandırılan filibuster tekniği, parlamento üst meclisinde azınlık tarafından, çoğunluğun desteklediği önemli yasaların geçişini engellemek amacıyla kullanılmaktadır²¹¹.

Fransa hukukunda filibuster uygulamasına izin veren herhangi bir düzenleme olmasa da bu uygulama parlamentoda parlamenter engelleme

²⁰³ Nancy Powers, "How the German model can help us build a better filibuster" <https://rollcall.com/2021/04/06/how-the-german-model-can-help-us-build-a-better-filibuster/>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2025).

²⁰⁴ Heringa, s. 180.

²⁰⁵ Fransa ve İngiltere'de de görüşmelerin sona erdirilmesinde "cloture" benzeri uygulamalar vardır. Norveç ve İsveç'te ise filibuster'ı sonlandıracak "cloture" yöntemi yoktur. Canöz, s. 162, 165.

²⁰⁶ Tsebelis/Money, s. 54; Canöz, s. 165.

²⁰⁷ Nancy Powers, "How the German model can help us build a better filibuster" <https://rollcall.com/2021/04/06/how-the-german-model-can-help-us-build-a-better-filibuster/>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2025).

²⁰⁸ Canöz, s. 157, 161.

²⁰⁹ Canöz, s. 168.

²¹⁰ Canöz, s. 162.

²¹¹ Sung Yoon Cho, "Japan", Filibusters, France-Germany-Greece-Japan, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, 1994, <https://www.loc.gov/resource/llgldr.2021699936/>, (Erişim Tarihi: 9 Mart 2024), s. 4.

(obstruction parlementaire) olarak bilinmektedir²¹². Filibuster, Ulusal Meclis'in kullanımını sınırlayan düzenlemelere rağmen gerçekleşmektedir. En dikkat çekici filibuster'dan biri 28 Haziran 1993 tarihinde *Le Monde* gazetesinde "Ulusal Meclis'te Sosyalistler, Özel Eğitimle (Din Eğitimi) İlgili Tasarının Görüşülmesini Geciktirmek İçin Engelleme Yaptılar" başlığıyla rapor edilmiştir²¹³.

İngiltere'de de parlamento üyelerinin istedikleri her konuda ifade serbestisi bulunmamakta sadece tartışmaya sebep olan konu hakkında konuşabilmelerine rağmen birçok filibuster'ın yapıldığı görülmektedir²¹⁴. Mevcut kurallar, dört saatten uzun süre konuşmanın imkansız olduğunu belirtse de bir yasa tasarısını reddetmek için İşçi Partisi milletvekili Andrew Dismore üç saat on yedi dakika parlamento konuşmasını yapmıştır²¹⁵.

Almanya'da Bundestag'da, bir temsilcinin konuşma hakkına ilişkin kurallar oldukça sıkı bir şekilde uygulanmaktadır. Temsilcinin konuşma hakkı on beş dakika ile sınırlıdır. Özel durumlarda, siyasi partisi bunu onaylarsa, kırk beş dakika konuşabilir. Verilen sürenin sona ermesinin ardından, bir temsilci yalnızca özel izinle konuşmaya devam edebilir. Ayrıca, Alman parlamentosundaki parti disiplini de filibuster'ın olmamasını da açıklamaktadır²¹⁶.

III. KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA MECLİS SİSTEMİNDE DEĞİŞİKLİK YAPAN ÜLKELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. ÇİFT MECLİS SİSTEMİNDEN TEK MECLİS SİSTEMİNE GEÇEN ÜLKELER VE DEĞİŞİKLİK GEREKÇELERİ

Bir siyasi sistemde nadiren parlamento meclislerinden birinin ortadan kalkması ya da doğması söz konusu olmaktadır. Çift meclis sistemi mevcut olduğunda genellikle uzunca bir süredir mevcuttur²¹⁷. Ayrıca ikinci meclislerin varlığını sürdürüp sürdüremediği çok sayıda değişkenin etkileşiminden kaynaklanmaktadır²¹⁸. İkinci meclisin antidemokratik olmayacak şekilde yapısında reform yapıp yapılmaması buna örnektir. Bir görüşe göre bir işgal ya da devrim nedeniyle rejimin çökmesinden kaçınmış ülkelerde, ikinci meclisler

²¹² M. Tahar Ahmedouamar, "France", Filibusters, France-Germany-Greece-Japan, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, 1994, <https://www.loc.gov/resource/llglrd.2021699936/>, (Erişim Tarihi: 9 Mart 2024), s. 1.

²¹³ Ahmedouamar, s. 1.

²¹⁴ Canöz, s. 162.

²¹⁵ Leo Hickman, "Andrew Dismore on filibusters and the rules in the UK Parliament", <https://www.theguardian.com/politics/2013/jun/26/andrew-dismore-filibuster-rules-uk>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2025).

²¹⁶ Edith Palmer, "Germany", Filibusters, France-Germany-Greece-Japan, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, 1994, <https://www.loc.gov/resource/llglrd.2021699936/>, (Erişim Tarihi: 9 Mart 2024), s. 2.

²¹⁷ Francesco Zucchini, "Dividing Parliament? Italian Bicameralism in the Legislative Process (1987-2006)", *South European Society & Politics* Vol. 13, No. 1, 2008, s. 13.

²¹⁸ Massicotte, s. 153.

bir kez kurulduktan sonra uzun bir süre daha faydalı olabilecektir²¹⁹. Fakat bazı ülkelerde de çift meclisli sistemin tamamen kaldırılması yönünde tartışmalar mevcuttur. Yeni Zelanda, Venezuela, Danimarka, Peru, Portekiz, İsveç gibi nüfusu az ülkelerde, üst meclisler kaldırılarak yasama süreci tek meclisli sisteme dönüştürülmüştür²²⁰. Bu durum, çift meclis sisteminin gerekli olup olmadığı tartışmalarını da temellendirmektedir.

Yeni Zelanda'da üst meclis olan Yasama Konseyi (Legislative Council) 1951'de kaldırılmış²²¹ ve tek meclisli (Temsilciler Meclisi) yapı benimsenmiştir²²². Bunun temel nedeni, bu meclisin yasama sürecinde etkisiz hale gelmesi ve giderek daha fazla siyasi olarak atanan üyelerden oluşmasıydı²²³. Ayrıca, üst meclisin işlevi büyük ölçüde yasaların geciktirilmesiyle sınırlıydı ve reformların hızlıca geçmesini engelliyordu. Sonuç olarak, yirminci yüzyılın son yarısında Yeni Zelanda, son derece merkezi bir yönetim biçimini, her konuda resmi yasama yetkisine sahip ve iki siyasi partiden biri tarafından yönetilen tek meclisli bir parlamento ile birleştirdi²²⁴. Yeni Zelanda'da çift meclis sisteminin kaldırılmasıyla birlikte yasama süreçleri hızlandırılmış ve demokratik temsil artırılmıştır²²⁵.

İsveç, 1866 Riksdag Yasası ile çift meclisli hale gelmişti. İsveç'te parlamento, İkinci Meclis (Andra kammaren) ve Birinci Meclis (Första kammaren) olarak iki ayrı kanattan oluşuyordu. 1970'lerin başında anayasa değişikliğine gidildi ve sonbaharda yapılan seçim tek meclisli bir parlamento için ilk seçim oldu²²⁶. İsveç'te üst meclis olan Första Kammaren'ın kaldırılmasının arkasındaki ana gerekçe, bu meclisin seçilme şeklinin zamanla demokrasiye aykırı hale gelmesiydi²²⁷. Üst meclis üyeleri yerel yönetimler tarafından seçiliyor

²¹⁹ Massicotte, s. 153.

²²⁰ Shell, s. 14.

²²¹ Andrew Geddis, Parliamentary government in New Zealand: Lines of continuity and moments of change, International Journal of Constitutional Law, Volume 14, Issue 1, January 2016, s. 104.

²²² Ulusal Meclise seçilen üye sayısı 277'ye yükseltilmiştir. Bu artış siyasi amaçlıdır. Seçim amacıyla ülke bölgelere ayrılmıştır ve her bir bölge kendi üyelerini kabaca nüfuslarıyla orantılı olarak seçmektedir. Her eyalet bir seçim bölgesi olarak kabul edilir ve milletvekillerini nispi temsil ile seçer. Luis Bergolla, "An Introduction to Venezuelan Governmental Institutions and Primary Legal Sources", 2022, <https://www.nyulawglobal.org/globalex/venezuela1.html#legislative-process>, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

²²³ Geddis, s. 104. Yeni Zelanda Yasama Konseyi üyeleri başlangıçta Kraliyet tarafından ömür boyu, 1891 yılında sonra ise yedi yıllık dönemler için atanmaktaydı. Konsey'i nispi temsil ile seçilen bir meclise dönüştürecek olan reform 1914 yılında kabul edilse de savaşın patlak vermesi sebebiyle hiçbir zaman uygulanmadı. Nihayetinde birbirini izleyen hükümetler rutin olarak Konsey'i doldurdu ve Konsey'in bir "patronaj çöplüğü" olarak nitelendirilip, kötü bir ün kazanması söz konusu oldu. Massicotte, s. 158.

²²⁴ Geddis, s. 104.

²²⁵ Geddis, , ss. 104 vd.

²²⁶ Riksdag hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. The Constitution Unit, "Checks and Balances in Single Chamber Parliaments: a Comparative Study", London, 1998, https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution_unit/files/24_0.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024), s. 9 vd.

²²⁷ Bu gerekçenin yanı sıra İsveç'te tek meclislilik, her iki mecliste de çelişen çoğunluklar sorunu ve ikinci meclis için kullanılan nispi seçim sisteminin sosyal demokratlara bir

ve halkın taleplerinden uzak, eskimiş siyasi eğilimleri temsil ediyordu. Ayrıca, yasaların geçiş sürecinde iki meclis arasında gereksiz gecikmelere yol açıyordu. İsveç'teki bu değişiklik, temsili daha demokratik hale getirdi²²⁸.

Danimarka'da tek meclislilik, 1929'dan itibaren Radikallerle kalıcı bir koalisyon kabinesi kuran ve 1936'da iktidar koalisyonu üst mecliste çoğunluğu sağladıktan sonra bile tutumlarını değiştirmeyen sosyal demokratlar tarafından savunulmaktaydı²²⁹. Danimarka'da 1953 Anayasası ile Landsting (üst meclis) kaldırıldı ve tüm yasama yetkisi Folketing'e (alt meclis) devredildi. Üst meclisin zamanla demokratik temsili zayıflamış ve sadece yasaların geciktirilmesinden sorumlu bir yapı haline gelmişti. Bu meclisin çoğunlukla aristokrat ve elit sınıfı temsil etmesi, halkın geniş kesimlerinin çıkarlarını tam anlamıyla yansıtamadığı gerekçesiyle eleştirildi. Ayrıca, yasama sürecinde gereksiz bir bürokrasi yarattığı ve maliyetlerin arttığı gerekçesiyle kaldırılmasına karar verildi. Tek meclis sisteminin demokratik bir yapının ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla daha etkin bir yönetim olduğu savunuluyordu. Bu bağlamda İsveç ve Danimarka ikinci meclisi demokratik eşitlikte uzlaştırılamayacak bir kurum olarak gördükleri için kaldırmışlardır²³⁰.

1990'ların sonlarında sosyal ve siyasi istikrarsızlık içinde olan Venezuela, 1999 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle çift meclisli sistemden tek meclisli sisteme geçmiştir²³¹. Tek meclisli yapıya geçişinin temelinde de siyasi reform çabaları, merkezi bir yönetim ihtiyacı ve yasama sürecini hızlandırma gibi gerekçeler yatmaktadır. Merkezîyetçi bir yönetimin önünü açan bu sistem, uzun vadede yürütme gücünün meclis üzerindeki etkisinin artmasına neden olmuştur.

Bu anayasal yönetimlerde, ikinci meclisler nispeten uzun bir süre boyunca düzgün bir şekilde çalışmalarına rağmen yıllar içinde gereksiz, maliyetli veya anti-demokratik bulunmuştur. Bu nedenle ya tek başına ya da yeni bir anayasa paketinin parçası olarak kaldırılmıştır²³². Bu örneklerin çoğunda tek meclislilik düzenli bir sürecin ve dikkatli bir tartışmanın sonucu tercih edilmiştir²³³. Çift meclis sisteminden tek meclis sistemine geçişin gerekçeleri ise genel olarak daha demokratik, hızlı ve verimli bir yasama süreci yaratma arayışının bir sonucudur. İkinci meclislerin yasama sürecinde gereksiz şekilde hantallaşmaya ve halkın doğrudan temsiline azalmasına yol açması, bu geçişin ana sebeplerinden olmuştur. Nitekim devletlerin zamanla kendi yapılarına en uygun, en avantajlı ve

avantaj sağlaması ve sosyalist olmayan partiler halk oylarının çoğunluğuna sahip olsa bile genellikle sosyal demokratlar ve komünistlerin çoğunluğu elde etmesiyle sonuçlanması nedeniyle ortaya çıkmıştır. Massicotte, s. 160.

²²⁸ Massicotte, s. 160; The Constitution Unit, s. 10.

²²⁹ Massicotte, s. 159.

²³⁰ Sajó, s. 153.

²³¹ Luis Bergolla, "An Introduction to Venezuelan Governmental Institutions and Primary Legal Sources", 2022, <https://www.nyulawglobal.org/globalex/venezuela.html#legislative-process>, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

²³² Massicotte, s. 156.

²³³ Massicotte, s. 156.

en güçlü meclis sistemini kabul etmesi gerektiğinden²³⁴ meclis sisteminde değişikliğe gitmişlerdir.

B. TEK MECLİS SİSTEMİNDEN ÇİFT MECLİS SİSTEMİNE GEÇEN ÜLKELER VE DEĞİŞİKLİK GEREKÇELERİ

II. Dünya Savaşı, birçok ülkenin siyasal yapısını ve meclis sistemlerini yeniden şekillendirmiştir. Savaş sonrası dönemde özellikle Avrupa ülkeleri, siyasi istikrarı güçlendirmek ve denge-denetim mekanizmaları kurmak amacıyla yönetim sistemlerini yeniden düzenleyerek, yasama organlarında tek meclisli sistemden çift meclisli sisteme geçiş yapmıştır. Bu geçişin altında yatan nedenler, savaşın getirdiği yıkıcı etkilerin yarattığı reform ihtiyacı ve merkezi yönetimin gücünü dengeleme arzusuyla yakından ilişkilidir.

Olgun bir demokratik ülkede, normal koşullarda kaldırılmış olan bir ikinci meclisin yeniden kurulduğuna dair bir örneğe rastlanmamıştır. Bu yöndeki restorasyon vakalarının çoğu, ikinci meclisin otoriter bir rejimin (ya sağcı ya da komünist bir diktatörlük) ortaya çıkmasının ardından ortadan kaldırıldığı ve daha sonra ülke demokratik adımlar attığında ikinci meclisin yeniden canlandırıldığı ülkelerde meydana gelmiştir²³⁵. Bunun tipik bir örneği, liberal dönemin Senatosu'nun 1923 yılında parlamenter hükümetle birlikte ortadan kalktığı İspanya'dır. Hem Cumhuriyet (1931-1939) hem de Franco rejimi daha sonra ikinci bir meclisten vazgeçmiştir²³⁶. Ancak 1976 yılında, ülkenin demokrasiye doğru ilerlediği ve yetkilerin bölgelere devredildiği bir dönemde, Senato'nun yeniden kurulması uygun bulunmuştur²³⁷. İspanya, 1978 Anayasası²³⁸ ile çift meclisli sistem Katalonya, Bask Bölgesi çıkarlarını koruma amacına hizmet etmek üzere kurulmuştur.

Yeniden canlandırılan Senatalara bugün Fransa ve Almanya'da rastlanmaktadır²³⁹. 1918'de II. Dünya Savaşı'nın sonunda aristokratik üst meclislerin kaldırılmasından sonra Alman devletlerinin parlamentolarının ideal olarak iki meclisten oluşması gerektiği fikri devam etti²⁴⁰ ve Federal Almanya Cumhuriyeti, 1949'da kabul edilen yeni anayasa²⁴¹ ile çift meclisli yapıya

²³⁴ Karadayı, s. 498.

²³⁵ Massicotte, s. 156.

²³⁶ Massicotte, s. 157.

²³⁷ Massicotte, s. 157.

²³⁸ Bkz. Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011, https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

²³⁹ Ayrıca Meksika Dominik Cumhuriyeti (1924), Paraguay (1967), Grenada (1983), Haiti (1987), Polonya (1989), Romanya (1991), Etiyopya (1995), Fas (1996) ve Kamboçya'da (1998) da Senato yeniden canlandırılmıştır. rastlanmaktadır. Massicotte, s. 157.

²⁴⁰ Wedel, s. 9-10. Almanya'da Wilhelm İmparatorluğu'nun 25 eyaletinden dokuzunda üst meclisler mevcuttu, ancak Weimar Cumhuriyeti döneminde çift meclislilik sadece Prusya'da varlığını sürdürdü. 1949'dan sonra Bavyera, Senato'ya sahip tek Alman eyaletiydi ve Senato kaldırıldı. Massicotte, s. 153;

²⁴¹ Bkz. Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2014, https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

geçmiştir²⁴². Bu yapı, federal hükümetin kararlarında eyaletlerin daha etkin bir temsili sağlanarak merkezi yönetimin dengelenmesine katkıda bulundu²⁴³. Almanya'da radikal reformların her iki mecliste de çoğunluğa hitap etmesi pek mümkün olmadığından ve politikalar sadece kademeli olarak değişebildiğinden, çift meclisli yapı genellikle yavaş, verimsiz ve reform üretmekten aciz olarak tasvir edilse de ²⁴⁴ alt meclisteki büyük koalisyon, olası bir Federal Konsey vetosunu daha erken bir aşamada absorbe etmekte ve yasa tasarıları nadiren tamamen başarısız olmaktadır²⁴⁵.

Fransa'da çift meclisli yapı, 1795'ten itibaren farklı rejimlerde farklı işlevlerle var olmuştur. Her rejim, dönemin siyasi ve toplumsal ihtiyaçlarına göre meclislerin oluşumu, yetki ve işlevlerini şekillendirmiştir. Fransa'da V. Cumhuriyet'in kurulmasıyla, 1958 Anayasası ile çift meclisli yapı kalıcı ve demokratik hale getirilmiştir²⁴⁶. Bu değişiklik, yasaların daha dengeli bir şekilde değerlendirilmesini sağlama ve merkezi hükümetin gücünü dengelemek amacıyla yapılmıştır. Günümüzde de Ulusal Meclis ve Senato ile Fransız parlamentosu çift meclislidir. Bu meclislerin birbirinden farklı seçim sistemlerinin, Fransa'nın tüm çeşitlilikleriyle en iyi şekilde temsil edilmesini sağladığı belirtilmektedir. Ayrıca Fransız Senatosu'nda kanun tasarılarının ve tekliflerinin iki farklı meclis tarafından inceleniyor olmasının metinlerin kalitesini arttırdığı ve senatörlerin deneyimlerinin bu metinlerin daha da zenginleştirilmesine katkıda bulunduğu belirtilir. Ayrıca Senato feshedilemediği için kurumsal istikrarın teminatı olarak görülmektedir²⁴⁷.

İtalya, II. Dünya Savaşı'nın ardından 1948 Anayasası²⁴⁸ ile tek meclisli sistemden çift meclisli sisteme geçmiştir. Bu değişiklik, demokratik ve istikrarlı bir yönetim sağlama amacıyla yapılmıştır. İtalya sadece kullandıkları yetkiler bakımından değil, aynı zamanda temsil yapıları bakımından da halk tarafından seçilen iki meclise sahiptir²⁴⁹. Bu sebeple de dünya genelinde neredeyse benzersiz olduğu söylenebilir²⁵⁰. Fakat İtalya'da çift meclis sistemi yasama

²⁴² Deutscher Bundestag, Parlamendarium Parlamentsgeschichte nach Kalendertagen, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20200000.pdf>, (Erişim Tarihi: 10 Aralık 2024), s. 13.

²⁴³ Montesquieu'nun teorisinin çağdaş pratiğe uygulanması sayesinde, Alman çift meclisliliği, bir geçiş kurumundan ziyade zamansız bir denge ve denetleme sistemi olduğu ortaya çıkmaktadır. Wedel, s. 11.

²⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Leunig/Träger, ss. 55-81.

²⁴⁵ Brandsma G J/Roederer-Rynning C, "Strong bicameralism-Pressures for change in inter-institutional legislative negotiations in the EU, the USA, and Germany", European Parliamentary Research Service, Brussels, 2022, s. 14.

²⁴⁶ Bkz. France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008, https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

²⁴⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.senat.fr/lng/tr.html>, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

²⁴⁸ Bkz. Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2020, https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

²⁴⁹ Sergio Mattarella, "Das Zweikammersystem in Italien", Archiv des öffentlichen Rechts, 1983, Vol. 108, No. 3, 1983, s. 371.

²⁵⁰ İtalya parlamentosu meclis sayısı olarak iki ancak işlevsel olarak ise tek meclisli sisteme daha yakın bir yapıdır. Mattarella.s. 371.

sürecini yavaşlatması, kararlara ulaşılmasını zorlaştırması, meclislerin yetki ve görevlerinin simetrik olması, meclisler arası farklılıkları çözmek için kullanılan ve zaman sınırlaması olmayan mekik sistemi sebebiyle eleştirilmektedir²⁵¹. Bu bağlamda bir meclisin kaldırılması ya da iki meclisin işlevsel olarak farklılaştırılması önerilmektedir²⁵².

Japonya, II. Dünya Savaşı sonrasında, 1946 Anayasası²⁵³ ile demokratik bir yönetime geçerken çift meclisli bir sistem kurmuştur. Bu yapının amacı, demokratik yönetimi güçlendirmek ve yasaların daha dikkatli bir şekilde incelenmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. Japon parlamentosunun ikinci meclisi halk tarafından seçildiğinden meşruiyeti Temsilciler Meclisi kadar yüksektir²⁵⁴. İkinci meclis ne güvensizlik oyu ile hükümeti görevden alma ne de bütçeyi veto etme yetkisine sahiptir²⁵⁵. Fakat ikinci meclisteki muhalif çoğunluk, önemli bir yasayı bloke etme tehdidinde bulunabilir²⁵⁶.

Hindistan, bağımsızlık sonrasında 1949 Anayasası²⁵⁷ ile federal bir sistem benimseyerek çift meclisli bir parlamento oluşturmuştur. Çift meclisli yapı, Hindistan gibi geniş ve çok etnik gruba sahip bir ülkede bölgesel temsili sağlamak ve eyaletlerin çıkarlarını korumak amacıyla tercih edilmiştir. Ayrıca hem Hindistan hem de Japonya'da meclisler arası anlaşmazlıkları çözmek için özel mekanizmalar oluşturulmuştur²⁵⁸.

Güney Afrika'da 1980 yılında çift meclisli sistemden tek meclisli sisteme, ardından 1983'te ırk temelli üç meclisli sisteme geçilmiş ve 1994'te tekrar iki meclisli sisteme dönülmüştür²⁵⁹. Daha önce hiç çift meclis sistemi deneyimi olmamasına rağmen ikinci meclisi kurmaya karar veren ülkeler de bulunmaktadır²⁶⁰. Bu durum Hırvatistan (1990), Rusya (1993), Kırgızistan (1994), Kazakistan (1995), Belarus (1996), Bosna-Hersek (1998), Tacikistan (1999) gibi eski komünist devletlerin yanı sıra Afrika ve Asya kıtasında da görülmüştür²⁶¹.

Görüldüğü üzere tüm devletler perspektifinde tek meclis sisteminden çift meclis sistemine geçişin yaygın nedenlerinin; yasama sürecinde denetim ve

²⁵¹ Francesco Zucchini, "Dividing Parliament? Italian Bicameralism in the Legislative Process (1987-2006)", *South European Society&Politics* Vol. 13, No. 1, 2008, s. 11.

²⁵² Zucchini, s. 11.

²⁵³ Bkz. Japan's Constitution of 1946, https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

²⁵⁴ Ganghof, s. 11.

²⁵⁵ Ganghof, s. 11.

²⁵⁶ Ganghof, s. 11.

²⁵⁷ Bkz. India's Constitution of 1949 with Amendments through 2016 https://www.constituteproject.org/constitution/India_2016.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

²⁵⁸ Russel, s. 372.

²⁵⁹ Massicotte, s. 157.

²⁶⁰ Massicotte, s. 157.

²⁶¹ Afrika kıtasında: Namibya (1989), Burkina Faso, Gabon ve Mauretania (1991), Kongo-Brazzaville (1992), 27 Cezayir (1996), Senegal (1998) ve Asya kıtasında ise Pakistan (1973), Palau (1981) ve Nepal (1990) ikinci meclisi ilk kez deneyimleyen ülkelere örnek verilebilir. Massicotte, s. 157.

yasaların kalitesinin artırılması, farklı bölgelerin çıkarlarının temsili ve demokratik yönetimi güçlendirmek olduğu anlaşılmaktadır.

IV. ÜNİTER DEVLETLERDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ ÜZERİNE TARTIŞMALAR VE TÜRKİYE

Yasama organının çift meclisli mi yahut tek meclisli mi olacağı ülkelerin devlet yapısı, anayasal düzeni, sosyal ve siyasal yapısıyla ilişkili olmakla beraber²⁶² herhangi bir hükümet sistemi ya da devlet yapısı ile yasama organının oluşumu arasında zorunlu bir ilişki yoktur²⁶³. Federal devletler dışında çift meclis sisteminin tarihsel gelişimin ya da bir ülkedeki siyasal ve ekonomik koşulların sonucu ortaya çıkan (ör. Fransa, İtalya) siyasal bir tercih olduğu görülmektedir²⁶⁴. Genel olarak, çift meclis daha büyük ve genellikle daha fazla çeşitliliğe sahip devletlerde, tek meclislilik ise daha küçük ve daha homojen devletlerde görülmektedir²⁶⁵.

Günümüzde kuvvetler ayrılığını benimseyen yüz ölçümü ve nüfus bakımından büyük devletlerin çoğu çift meclislidir²⁶⁶. Bu noktada Çin ise bir istisnadır. Zira üniter bir devlet yapısına sahip olan Çin, yüzölçümünün büyüklüğüne ve yoğun nüfusuna rağmen tek meclisli bir yasama organına sahiptir²⁶⁷. Çin, Komünist Parti'nin mutlak iktidarda olduğu bir ülke olup parti tüm yasama ve yönetim süreçlerini kontrol etmektedir. Merkezi yönetim bir dönem adem-i merkezi politikalarla yerel yönetimlerin yetkilerini artırmış olsa da akabinde yeniden merkeziyetçi politikalarına dönmüştür²⁶⁸. Çin Ulusal Halk Kongresi, Çin'in tek yasama organıdır ve temel olarak bu organ, Komünist Parti'nin politikalarını onaylayıp uygulamaktadır. Çin'de tek meclisli sistem, partiye olan bu sıkı bağlılığı yansıtmaktadır. Çin, tarihsel olarak da merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahiptir. İmparatorluk döneminde de merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Çin, bu geleneğini sürdürmektedir. Tek meclisli sistem, bu merkeziyetçi yönetim anlayışını pekiştirmekte ve hükümetin tüm kararlarını tek bir organ üzerinden yönetmesine olanak tanımaktadır.

Günümüzde federal devletlerin neredeyse tamamı iki meclisli yasama organlarına sahip olmakla birlikte²⁶⁹ Birleşik Krallık, Fransa, Japonya, Romanya, İrlanda ve Polonya çift meclisli üniter devlet örnekleridir²⁷⁰. Üniter sistemlerde dahi temsil çoğunlukla bölgesel birimlerle ilişkilendirilmektedir²⁷¹. Federal devlet yapılanmalarında gereklilik olarak görülen ikinci meclis, üniter devletler açısından zorunlu bir kurum olmayıp, siyasi bir tercih sorunudur²⁷² ve genellikle

²⁶² Yılmaz, 301.

²⁶³ Anayurt, s. 674.

²⁶⁴ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 229.

²⁶⁵ Mughan, s. 117; Heringa, s. 165.

²⁶⁶ Kaboğlu, s. 112; Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 85.

²⁶⁷ Massicotte, s. 152.

²⁶⁸ Seriy Sezen, "Çin Siyasal ve Yönetim Sistemi Üzerine", Doğu Asya Araştırmaları Dergisi, 4 (7), 2021, s. 112.

²⁶⁹ Grazzini/Petretto, s. 1; Eren, s. 636; Lijphart, s. 85;

²⁷⁰ Uran, s. 53-107; Heringa, s. 165.

²⁷¹ Tsebelis/Money, s. 69.

²⁷² Kaboğlu, s. 112.

tarihsel faktörlerle açıklanmaktadır²⁷³. Bu da üniter devletler bakımından bir tercih sonucu yürütülen çift meclis sisteminin neden tercihe şayan olduğunun değerlendirilmesini önemli kılmaktadır.

Federasyonların dışında, ikinci meclisler genellikle ya radikal politikalar uygulayan hükümetlere karşı bir fren ya da özgürlük ihlallerine karşı bir kontrol olarak savunulmuştur²⁷⁴. Ayrıca deneyimlerde aynı amaçlara farklı araçlarla da ulaşılabileceği de ortaya konulmaktadır²⁷⁵.

Üniter sistemlerde üst meclislerin rolü, genel oy hakkının tanınması ve demokratik anlayışın gelişmesi ile sorunlu hale gelmiştir. Önce sorun, güçlü bir üst meclise duyulan ihtiyacın aristokrasiden ziyade azınlıkların temsiline bağlanmasıyla çözülmeye çalışılmıştır²⁷⁶. Ancak üst meclislerin azınlıklar adına halk meclisine karşı durabilmesi için ikinci meclisin demokratik bir temele ihtiyacı olduğu ve bunun da ancak bir tür halk seçimiyle sağlanabileceği gerçeği ile karşı karşıya kalınmıştır. Bu noktada ulusların kendi seçim usullerini ve demokrasiyi korumayı tercih ettikleri durumlarda, ikinci meclis apolitik işlevlere indirgenmiştir²⁷⁷. Nihayetinde de ikinci meclislerin yetkileri İngiltere ve Fransa örneklerinde görüldüğü üzere önemli ölçüde kısıtlanmıştır.

Üniter devletlerde ikinci meclisler aristokratik (İngiltere), demokratik (Fransa, İtalya) ve sosyo-ekonomik (İrlanda) türdedir²⁷⁸. Bu bağlamda temel olarak aristokratik geleneğin yasama organına yansıtılması sonucu ortaya çıkan²⁷⁹ çift meclis sisteminin üniter devletler bakımından aristokratik yapıda ikinci meclislerin oluşmasına sebebiyet verebileceği öne sürülmektedir²⁸⁰.

İkinci meclisin siyasal açıdan tercih edilme gerekçeleri ise birinci meclisin frenlenmesi²⁸¹, birinci meclisin olası despotizmine karşı güvence işlevi görmesi ve yasaların geniş bir konsensüs zemininde ve daha kaliteli şekilde hazırlanmasıdır²⁸². Lakin yasama organında ikinci meclisin varlığı, bu tercih sebeplerinden hepsinin gerçekleşeceği anlamına da gelmemektedir. Bu noktada belirleyici olan ikinci meclisin oluşumu ve yetkileridir²⁸³.

Egemenliğin bir bütünlük göstererek tek bir merkezde toplandığı, yasama, yürütme ve yargı yetkisinin hiçbir yer ve toplulukla paylaşılmadığı üniter devletlerde²⁸⁴ genellikle birinci meclisler ikinci meclislere nazaran daha fazla yetkiye sahip olmaktadır²⁸⁵. Bunun sebebi temelde tek bir yönetim otoritesinin korunması anlayışıdır. Birinci meclisler, halkın doğrudan seçtiği temsilcilerden

²⁷³ Heringa, s. 115.

²⁷⁴ Massicotte, s. 165.

²⁷⁵ Massicotte, s. 165 vd.

²⁷⁶ Tsebelis/Money, s. 34.

²⁷⁷ Tsebelis/Money, s. 34.

²⁷⁸ Teziç, s. 444-445.

²⁷⁹ Arsel, s. 81; Yavuz/Bülbül, s. 220.

²⁸⁰ Eren, s. 637.

²⁸¹ Yılmaz, s. 302.

²⁸² Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 229; Anayurt, s. 678-679; Yavuz/Bülbül, s. 212.

²⁸³ Yılmaz, s. 302.

²⁸⁴ Anayurt, s. 314.; Uran, s. 53.

²⁸⁵ Anayurt, s. 676; Metin/Aykanat, s. 931.

oluşmakta, bu yüzden merkeziyetçi yapıyı ve ulusal bütünlüğü temsil etmede güçlü bir role sahip olmaktadır. İkinci meclisler ise genellikle danışma organı olarak hareket etmektedir.

Üniter devletlerde çift meclis sistemi²⁸⁶, temelde daha fazla denetim ve yasaların daha titiz incelenmesini sağlamak amacıyla getirilmekte ve ikinci meclisin genellikle yasama yetkisi sınırlı olmaktadır. Bu devletlerde ikinci meclis, çoğunlukla aceleci kararların önüne geçilmesi, hataların giderilmesi, hukuk devletinin ve anayasanın üstünlüğünün gerçekleştirilmesi gayesiyle kurulmuştur²⁸⁷. Dilsel, etnik ve ırksal çeşitliliklerini yansıtan federal devletler daha fazla çift meclisli parlamentolar oluşturma eğilimindeyken, üniter devletler tek meclisli parlamentolar kurma eğilimindedir. Fakat bu durum, çeşitliliğin bölge biçiminde temsilinin üniter devletlerin parlamento yapısında yer almadığı anlamına gelmez²⁸⁸. Keza üniter devlet yapısı ile Fransa buna bir örnektir. Senatörleri, departmanları ve denizaşırı bölgeleri ve yurtdışında yaşayan Fransız vatandaşlarını temsil edecek şekilde seçilmiştir²⁸⁹.

Üniter devletlerde parlamentonun çoğaltılması halk egemenliğiyle ilgili teorik olarak cevaplandırılması güç soruları gündeme getirmektedir²⁹⁰. Bu konuda en zor soru iki meclisten hangisinin halk iradesini temsil edeceğidir²⁹¹. Çünkü ikinci meclisin dolaylı olarak seçildiği durumlarda demokratik meşruiyetin zayıflaması gündeme gelir²⁹².

Parlamento tarihimiz hem tek meclisli hem de çift meclisli sistemi tecrübe etmiştir. Çift meclisli sisteme geçilmesinin temel gerekçesi, tek meclisli iktidarın otoriter olmasına ve acele yasa yapımına karşı fren oluşturmaya dayandırılmıştır²⁹³. Çift meclisli sistem kendisinden beklenen faydaları yerine getirmemiş²⁹⁴ olmakla birlikte ömrü de pek uzun sürmemiştir. Bu bağlamda parlamentomuzun tek meclis deneyimi daha uzun soluklu olmuştur. 1961 Anayasası ile çoğulcu anlayışının yansıması olarak benimsenen Cumhuriyet Senatosu faaliyet gösterdiği 1961-1980 yılları arasında dengeleyici ve denetleyici işlevini ve anayasa bekçiliği görevini yerine getirememiştir²⁹⁵. Yasama alanında 1982 Anayasası'nın en büyük yeniliği tekrar tek meclisli yapıyı benimsemesi

²⁸⁶ Inter-Parliamentary Union (IPU) yapılan periyodik anketler, özellikle üniter devletlerde çift meclisliliğin istikrarlı bir şekilde azaldığını kaydetmiştir. İki meclisli parlamentoların oranının 1961'de %59'a (1976'da %46'ya, 1986'da %34'e ve 1996'da %33'e düşmüştür. Ancak yirminci yüzyılın son yirmi yılında ikinci meclislerin ortadan kaldırılmasına yönelik eğilimin durdurulmuş olabileceği öne sürülmüştür. Coakley, s. 543.

²⁸⁷ Fendoğlu, s. 523.

²⁸⁸ Mughan, s. 118.

²⁸⁹ Mughan, s. 118.

²⁹⁰ Sajó, s. 150.

²⁹¹ Sajó, s. 150.

²⁹² Sajó, s. 150.

²⁹³ Soysal, s. 194; Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 230.

²⁹⁴ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 230.

²⁹⁵ Bertil Emrah Oder, Türkiye Anayasacılık Bakımından Nasıl Değerlendirilebilir?, Türkiye'nin Anayasa Gündemi, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s. 63; Cem Eroğlu, Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, A. Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, s. 84-85; Yılmaz, s. 301-302.

olmuştur²⁹⁶. 1982 Anayasası ile Cumhuriyet Senatosu yasama işlevini yavaşlattığı²⁹⁷, anayasal fren görevi göremediği ve etkisiz olduğu gerekçeleriyle kaldırılıp²⁹⁸, yasama organı tek meclisli olarak düzenlenmiştir²⁹⁹. İkinci meclisin denge ve denetim işlevini yerine getirememesinin gerekçeleri ise seçim sisteminde değişiklik ve eş zamanlı seçim yapılması, yürütmenin Millet meclisine karşı sorumlu olması, yasaların son halini Millet Meclisi'nin oluşturması³⁰⁰ ve o dönemde Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasi istikrarsız ortamdır.

Günümüzde üniter yapısı dolayısıyla Türkiye'nin yasama organında tek meclisli yapının daha isabetli bir siyasal tercih olduğunu ileri sürenlerin³⁰¹ yanında çift meclisli yapıyı da önerenler bulunmaktadır³⁰². İkinci meclisin gerekliliği ise demokratik temsilin, nitelikli yasamanın, yasama sürecinde denge ve denetimin sağlanması bakımından savunulmaktadır³⁰³. Aksi görüş ise kanunların aceleye getirilmemesi için birinci meclisler tarafından da önlem alınabileceği, hükümetin iki ayrı meclise karşı sorumlu kılınmasının istikrarsızlığa yol açacağı doğrultusundadır³⁰⁴. Ayrıca birinci meclisin yetkisini kötüye kullanmasını önlemeyi Anayasa Mahkemesi'nin de etkili şekilde gerçekleştirebileceği belirtilmektedir³⁰⁵. Bu noktada çift meclisin denge ve

²⁹⁶ Cem Eroğul, Anatüzeye Giriş, 14. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2014, s. 320.

²⁹⁷ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 230. Soysal, yasamanın yavaşlamasının tek sorumlusunun Senato olmadığını, yavaşlamanın seçim sistemi ve koalisyon zorunlulukları gibi farklı nedenlerinin de olduğunu fakat “günah keçisi” olarak Senato’nun seçildiğini belirtir. Fakat Senato’nun yine de yasama sürecinin iyileştirilmesi bakımından kendisinden bekleneni veremediğini de vurgulamaktadır. Soysal, s. 194-195.

²⁹⁸ Eroğul, s. 84-86; Fendoğlu, s. 530; Yılmaz, s. 302.

²⁹⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı Gerekçesi Madde 83: “1961-1980 arası uygulama bu düzenlemenin büyük bir yarar getirmediğini ortaya koymuştur. Her ne kadar klasik parlamenter sistemde iki meclisli yasama organı var ise de çağdaş parlamentolarda bu anlayış eskimiştir. Cumhuriyet Senatosu ne hükümetin kuruluşunda ve düşürülmesinde ne de diğer yasama görev ve yetkilerin kullanılmasında önemli bir rol oynamamakta idi. Ayrıca Kanunların yapılmasında zaman kaybına da neden olmakta idi. Kuruluş bakımından da millet iradesine dayanmadan Cumhuriyet Senatosu üyeliği- nin kazanılmasına yer veren bir meclisti. Yirmi yıllık uygulamada Cumhuriyet Senatosunun siyasi uyumsuzlukların çözümünde de önemli bir rolü olmadığı görülmüştür. Ayrıca iki meclisli yasama organı olarak tarihi ve federal yapıdan kaynaklanmaktadır. Cumhuriyetin kuruluşunda da 2 nci Meclise bütün bu nedenlerle ihtiyaç duyulmamıştı. Bütün bu haklı nedenler yasama organının tek meclisli bir yasama organı olarak düzenlenmesini gerektirmiştir.”

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118ss0450.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

³⁰⁰ Uran, s. s. 247; Yılmaz, s. 302-303.

³⁰¹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 230; Onar, Yargısal Denetim, s. 44 vd; Eren, s. 636; Fendoğlu, s. 530; Yavuz/Bülbül, s. 230 vd.

³⁰² Batur, s. 358-359; Uran, s. 305 vd; Kaboğlu, s. 119; Mustafa Erdoğan, “Türkiye’de Hükümet Sistemi ve Siyasi Rejim İçin Yeni Bir Perspektif”, (20) Liberal Perspektif, 2021, s. 30; Metin/Aykanat, s. 919; Yılmaz, s. 301-305.

³⁰³ Kaboğlu, s. 119; Didem Yılmaz; Çift Meclis Sistemi Türkiye için Savunulabilir mi?, s. 301-305; Uran, s. 30 vd.

³⁰⁴ Fendoğlu, s. 523.

³⁰⁵ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 230.

denetleme mekanizmalarının, ikinci bir yasama meclisine ihtiyaç duyulmaksızın diğer kurumlar tarafından da sağlanabileceği öne sürülmektedir³⁰⁶.

Her halükarda aynı seçim sistemi ile eş zamanlı yapılan seçim sonucunda birinci meclisle aynı çoğunluğa haiz ve aynı yetkilere sahip simetrik bir ikinci meclisin kendisinden beklenen denetim ve denge işlevini yerine getiremeyeceği açıktır. Tam aksine birinci meclisle üye kompozisyonu uyuşmayan fakat eşit yetkilerle donatılmış bir ikinci meclis ise siyasi çıkmazların yaşanmasına sebebiyet verebilecektir³⁰⁷. Bu bağlamda olası bir çift meclis sistemi tercihinde seçim tarihi, seçim sistemi ve meclisin tasarımı bu paradoksun aşılmasında öncelikle ele alınmalıdır. Bu kapsamda seçimler arasında önemli ölçüde daha uzun bir aralık olması³⁰⁸ ve ayrıca ikinci meclisteki üyelerin görev sürelerinin de farklı olması önerilmektedir³⁰⁹. Böylelikle meclislerde partilerden salt birinin hakimiyeti de azaltılarak³¹⁰, çift meclis sistemi tercihinde beklenen çoğulculuk sağlanabilir. Ayrıca nitelikli yasa ve yasama istikrarı bakımından yetki ve üye kompozisyonuyla ikinci meclisin danışma meclisi niteliğinde kurgulanmaması da gerekmektedir³¹¹. Bu bağlamda çift meclis sistemi ile yasama sürecinde her iki meclisin de etkin rol oynaması sağlanabilecektir.

Çift meclis sistemi üniter devletlerde bir zorunluluktan ziyade siyasi tercih sonucu uygulandığından³¹², ikinci meclisin parlamento sistemine dezavantaja yol açacak şekilde kanalize edilmesi hem demokrasi ilkeleriyle hem de ikinci meclisin temel hak ve özgürlükleri güvence altına alma ve iktidarı sınırlandırma amacıyla³¹³ örtüşmeyecektir. Bu bakımdan teoride avantajlı görülen bir siyasi tercihin dezavantajlı sonuçlara yol açmaması için risklerin öngörülüp, sistemin kilitlenme mekanizmalarına öncelikle çözüm üretilmesi gerekir. Ayrıca bir siyasal sistemde siyasal kutuplaşmanın yoğunluğu ve disiplinli partilerin varlığı da meclis sistemi tercihinde göz önünde tutulmalıdır³¹⁴.

V. KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA ÇİFT MECLİS SİSTEMİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

Çift meclisli parlamentolar belirli siyasi tercihlerin yanı sıra farklı tarihi, sosyal, kültürel ve ekonomik koşulları yansıtarak ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. Bu çeşitliliğin ilişkili olduğu ana faktörler ise her iki meclisin üyelerinin seçim yöntemi ve her iki meclisin yasama gücüdür³¹⁵.

İkinci meclislerin doğrudan halk tarafından seçilmeleri halinde ömürlerinin daha uzun olacağı zira bu durumda antidemokratik olarak damgalanamayacakları varsayılır. Bunda doğruluk payı olmakla birlikte

³⁰⁶ Bulmer, s. 3.

³⁰⁷ Uran, s. 310.

³⁰⁸ Mueller, s. 193.

³⁰⁹ Kaboğlu, s. 116; Sajó, s. 153.

³¹⁰ Sajó, s. 153.

³¹¹ Yılmaz, s. 304.

³¹² Kaboğlu, s. 112; Anayurt, s. 674; Metin/Aykanat, s. 913; Yılmaz, s. 302.

³¹³ Uran, s. 54; Metin/Aykanat, s. 941.

³¹⁴ Baş/Özcan, s. 211.

³¹⁵ Uran, Bicameralism, s. 65.

doğrudan seçim de tek başına ikinci meclisleri mutlak şekilde dokunulmaz kılmamaktadır. Çünkü bu şekilde oluşturulan birçok organ ortadan kaldırılmıştır³¹⁶. Küba (1960), Ekvator (1979), Nikaragua (1979), Türkiye (1980), Peru (1992) ve Venezuela (1999) üst meclisleri buna örnek verilebilir. Doğrudan seçim senatoları gerçekten demokratik olmama suçlamasına karşı korumakta fakat gereksiz ve maliyetli olma eleştirisine karşı koruyamamaktadır³¹⁷.

Çift meclis sistemi oydaşmacı, tek meclisli sistem ise çoğunlukçu modelle ilişkili olduğundan, bir ülkede meclis sistemi tercihinin toplumun çoğulcu ya da türdeş olmasına göre yapılacağı ifade edilse de³¹⁸ tek meclis sisteminin çoğulcu olmayan toplumlarda daha sık tercih edildiği görülmektedir. Çift meclis sistemine ise çoğulcu, çoğulcu olmayan ve yarı çoğulcu toplumlarda rastlanmaktadır³¹⁹. Buradan çıkan sonuç ise demokrasi modeli ile meclis sistemi tercihi arasındaki ilişkinin her zaman birbirine paralel olmadığıdır.

Çift meclisli sistemlerde yasama, tek meclisli sistemlerde olduğu gibi bir değil iki yasama engelini aşmak zorundadır³²⁰. Fakat çift meclisin yasama üretimini azalttığı yönündeki geleneksel iddiaya da şüpheyle yaklaşılmaktadır³²¹. İki meclisli yasama organlarının, tek meclisli yasama organlarına kıyasla daha az yasa çıkaracağı iddiası, politika girişimcilerinin aslında politikaların yanı sıra politika boyutlarını da yenilediği durumlarda yasama organının bir ya da iki meclisten oluşmasının yasama miktarıyla ilgisiz olacağı ifade edilmektedir³²². Ayrıca çift meclisli parlamentolardaki yasama hacmi ile tek meclisli parlamentolardaki yasama hacmi karşılaştırılırken, sadece ikinci meclislerin veto yetkisi değil, aynı zamanda ikinci meclislerin yasa çıkarma kabiliyetinin etkisi de dikkate alınmalıdır³²³.

Zayıf iki meclisli sistemlerde ikinci meclisin varlığı verimsizlik ve maliyet eleştirilerine maruz kalırken, güçlü iki meclis sistemlerinde ise siyasal çıkmazların söz konusu olması muhtemeldir. Fakat güçlü çift meclisin hükümetin gücünü sınırladığı söylenebilir. Zira güçlü çift meclisli parlamentolar devlet müdahalesi ve merkezileşme üzerinde önemli bir fren görevi görmektedir³²⁴. Öte yandan bu parlamentolarda toplumu kutuplaştıran yahut açıkça saçma olan yasalar da engellenebilir³²⁵. Güçlü bir ikinci meclisin genellikle yasamayı yavaşlatmakla birlikte daha istikrarlı hale getireceği de bir gerçektir³²⁶.

Nihayetinde gerek tek meclis gerekse çift meclis sistemini savunanların üzerinde uzlaşşı sağladığı husus çift meclis sisteminin yasama sürecini

³¹⁶ Massicotte, s. 156.

³¹⁷ Massicotte, s. 156.

³¹⁸ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 83.

³¹⁹ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 83.

³²⁰ Rogers, s. 509.

³²¹ Rogers, s. 509.

³²² Rogers, s. 509.

³²³ Rogers, s. 524.

³²⁴ Mueller/Vatter/Dick, s. 329.

³²⁵ Kailitz, s. 390.

³²⁶ Kailitz, s. 390.

yavaşlatacağına ilişkindir³²⁷. Fakat bu noktada önemli olanın hızdan öte yasaların meşruiyeti, anayasaya ve kamu yararına uygunluğu sağlamak olduğu da vurgulanmaktadır³²⁸.

Tek meclis sistemi, yasa koyucuların görevlerini sürdürmelerini ve dolayısıyla temel bir demokratik normu ihlal etmelerini, çift meclise göre nispeten daha kolay hale getirme riski taşımaktadır³²⁹. Ayrıca tek meclisli sistemlerle karşılaştırıldığında, çift meclisli sistemlerde keyfi sonuçlar da daha az olasıdır. Çünkü her iki meclisin kazanç kümelerinin kesişmesi gerekmektedir³³⁰. Çift meclisliliğin keyfiligi ve adaletsizliği denetlemede etkili olduğu açık olmakla birlikte diğer anayasal yapıların da (ör. mecliste çoğunluk şartı, çok partili nispi temsil sistemi, yasaların yargısal denetimi) kötü yasaları etkili bir şekilde önleyebileceğine işaret edilmektedir³³¹.

Herhangi bir ülke için ikinci bir meclisin avantajlı olup olmayacağının tespitini ilk bakışta yapmak mümkün değildir. Zira her ülkenin siyasal bağlamı farklıdır ve bu tespit siyasi durumun yanı sıra ikinci meclisin tasarımı, yetkileri ve işlevlerine de bağlı olarak değişebilir³³². Bu sebeple de öncelikle söz konusu ülkenin özel ihtiyaçlarının ve koşullarının analizi önemlidir. Bu kapsamda temel olarak bir ülkede yetersiz temsil edilen grupların olup olmadığı, toplumdaki belirli grupların siyasi katılımını genişletmeye ihtiyaç duyulup duyulmadığı, hükümete karşı ilave denge ve denetleme mekanizmalarına ve mevzuatın teknik kalitesinin ve niteliğinin iyileştirilmesine ihtiyacın olup olmadığı sorularına³³³ verilen yanıtlar olumlu ise ikinci meclisin avantajlı olacağı söylenebilir.

Buna karşın tek meclisin de mevzuatın yeterli bir şekilde incelenmesini ve hükümetin kamuya hesap verebilirliğini sağlayacak şekilde organize edilebileceğini de savunan Walter Bagehot “Mükemmel bir alt meclis ile üst meclisin neredeyse hiçbir değeri olmayacağı kesindir”³³⁴ diyerek ikinci meclise ihtiyaç kalmayacağına işaret etmiştir. Mueller tarafından da çift meclisi savunanların, bir yasanın yürürlüğe girmeden önce ikinci meclisten geçmesini şart koşarak güttükleri amacın tek meclisli bir yasama organında, yasanın yürürlüğe girmesi için nitelikli çoğunluk öngörülerek de elde edilebileceği ileri sürülmektedir³³⁵. Aynı doğrultuda birinci meclisin yasa yapımındaki hatalarının giderilmesi için ikinci meclis yerine yasaların tek meclisli parlamentoda yeniden görüşülmesi önerilmektedir³³⁶. Bu yönde çift meclisliliği meşrulaştırmaya

³²⁷ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 230; Mustafa Erdoğan, “Türkiye’de Hükümet Sistemi ve Siyasi Rejim İçin Yeni Bir Perspektif”, Özgürlük Araştırmaları, Liberal Perspektif Rapor, 2021, s. 30.

³²⁸ Anayurt, s. 681.

³²⁹ Riker, s. 114.

³³⁰ König, s. 414.

³³¹ Riker, s. 104.

³³² Bkz. Luis Bergolla, “An Introduction to Venezuelan Governmental Institutions and Primary Legal Sources”, 2022, <https://www.nyulawglobal.org/globalex/venezuela.html#legislative-process>, (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2024).

³³³ Bulmer, s. 8-9.

³³⁴ Bagehot, s. 104.

³³⁵ Mueller, s. 198.

³³⁶ Onar, Yargısal Denetim, s. 48.

yönelik birçok girişimin, en iyi kurumsal alternatifle karşılaştırıldığında başarısız olduğunu iddia edilmektedir³³⁷. Hükümet ve yasama çoğunluğunun aynı olduğu parlamenter rejimlerde, yargıçların halk nezdinde politikacılardan daha güvenilir bulunması dolayısıyla kanunların anayasal yargı denetiminin yapılmasının çok daha etkili olabileceği ifade edilmektedir³³⁸. Ayrıca medyanın hükümetlere karşı etkili bir şekilde kullanılması da denetim mekanizması olarak önerilmektedir³³⁹. Bu bağlamda tüm anayasal sorunlar doğru bir şekilde karara bağlanırsa, parlamentonun çift meclisten mi yoksa sadece bir meclisten mi oluştuğu ikincil bir öneme sahip olacaktır³⁴⁰. Çift meclis sistemini her bir mecliste farklı çıkarların temsil edilmesine yönelik bir yöntem olarak düşünmeye başladığımızda ise bir sonraki soru her bir mecliste hangi çıkarların nasıl temsil edileceğine ilişkindir³⁴¹. Ayrıca çift meclisliliğin bazı işlevlere hizmet etmek için en iyi kurumsal alternatiften daha uygun olup olmadığının analiz edilmesi önemlidir³⁴².

SONUÇ

Çift meclis sistemi birçok ülkede uzun süredir uygulanmasına rağmen literatürdeki güncel tartışmalarda hala sorgulanmaktadır. Dolayısıyla anayasal sistemlerde çift meclisin etkilerini ortaya koymak, parlamento sistemi değişikliği gündeme geldiğinde öngörü sağlamak bakımından önem taşımaktadır. Çift meclis sisteminin avantaj ve dezavantajlarının tespitinde ülkelerin siyasal, sosyal ve anayasal tüm faktörlerinin sabit tutulmadığı durumlarda genel geçer bir sonuca varmak namümkündür. Bu sebeple de sistemin her devlet için her halükarda tercihe şayan olduğunu iddia etmek doğru değildir. Fakat çift meclis sisteminin nitelikli yasaların ortaya çıkmasını sağladığı ve çoğunluk iradesini frenleme gücünün olduğu hususlarında öğretide görüş birliği olduğu ortadadır.

Tüm büyük ülkelerde çift meclis sisteminin tercih edilmesi doğrultusunda nüfus büyüklüğünün ve federalizmin çift meclis sistemi ile doğrudan ilişkili olduğu açık olsa da çift meclis sisteminin herhangi bir hükümet sisteminin ya da ideolojinin zorunlu bir sonucu olduğunu iddia etmek yerinde değildir.

Çift meclisliliğin seviyesi meclislerin güçlerine ve bileşimine bağlıdır. Bu bağlamda çift meclis sisteminin tasarımı (meclisin yapısı, temel prensipleri, yetki paylaşımı ve işlevleri) ve oluşum varyasyonları ikinci meclisin gücünü değişken kılmaktadır. Gücün eşit olduğu durumlarda ikinci meclisin siyasi karakteri ön plana çıkmakta iken gücün eşit olmadığı durumlarda ise yasama süreçlerinde ikinci meclisten beklenen verimin alınmasına odaklanılmaktadır. Zira asimetrik çift meclis sisteminde güçlü olan meclisin etkinliği söz konusudur.

Üniter devletlerin şüphesiz ki tek meclisli parlamento ile yönetilmesi ve yasama sürecinde başarılı olması mümkündür. Bu sebeple de üniter devletlerde çift meclis sistemi ancak dezavantajların minimize edilmesi durumunda mantıklı

³³⁷ Ganghof, s. 21.

³³⁸ Massicotte, s. 165.

³³⁹ Massicotte, s. 165.

³⁴⁰ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Parker, Son, and Bourn, London, 1861, s. 231; Mueller, s. 192.

³⁴¹ Mueller, s. 196.

³⁴² Ganghof, s. 21.

bir tercih olur. Çift meclis sistemi terciğinde meclisin yapısı ise bağımsız şekilde tasarlanmalıdır. Yani her iki meclisin temsil mekanizmaları, seçim yöntemleri, yetki alanları ve işleyiş süreçlerinin birbirinden farklı ve özerk bir şekilde belirlenmesi gerekir. Bu tasarım, yasama sürecinde denge ve denetim sağlarken aynı zamanda meclislerin görev çakışmalarını ve sistemi tıkanıklıklarını en aza indirmeyi hedefler. Yasama ve yürütme arasındaki uyum ve denge, sistemi çıkmaza sokacak durumlara çözüm önerileri ancak ikinci meclisin yetkileri ekseninde çözülebilir. Devletin yapısı ise ikinci meclisin tasarımında ve seçim usulünde önem kazanır. Dolayısıyla etkin çift meclislilik krizleri aşabilen, sürdürülebilir ve sağlam bir kurumsal tasarıma bağlıdır.

Karşılaştırmalı anayasa hukuku değerlendirmeleri çerçevesinde çift meclisli parlamento sisteminde uyum, anayasal yapının belirlediği roller, siyasi uzlaşma ve meclislerin işbirliği derecesi gibi faktörlere bağlıdır. Federal sistemlerde bu uyumun sağlanması genellikle daha yüksek bir öneme sahipken, üniter devletlerde meclislerin uyumlu çalışması daha esnek bir yapıya sahip olabilir. Bu sebeple de ikinci meclisin kompozisyonu farklı siyasi yönde olduğunda çatışmayı çözüme kavuşturacak prosedürler önem kazanır. Bu bağlamda karar almada zaman sınırı, ortak komiteler, alt meclisin üstünlüğü, referandum gibi meclis çatışmalarını aşma yolları özenle düzenlenmelidir.

Sonuç olarak, çift meclis sisteminde iki meclisin farklı yetkilere, temsil mekanizmalarına veya ideolojik eğilimlere sahip olmasından kaynaklanan çatışmaların çözümüne yönelik kurumsallaşmış kurallar önem kazanmakta ve bu kurallar stratejik şekilde kurgulanmadan sistem tıkanıklıklarını aşmak mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla da teorik gerekçelendirmenin işlevsel kurallarla örtüştürülmemesi, ikinci meclisten beklenen verimin alınmasının önünde engel teşkil edecektir. Tüm bu sebeplerle de çift meclis sistemine ilişkin hem lehe hem de aleyhe argümanlara koşulsuz ve bağımsız şekilde değer atfetmekten kaçınılması daha yerindedir.

KAYNAKÇA

Ahmedouamar, M T, "France", Filibusters: France-Germany-Greece-Japan, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, 1994, <https://www.loc.gov/resource/llglrd.2021699936/>, (Erişim Tarihi: 9 Mart 2024), s. 1.

Anayurt Ö, Anayasa Hukuku Genel Kısım, 6. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2023.

Arsel İ, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler", C. II, S. 3-4, 1954, AÜHFD, ss. 60-104.

Bagehot W, The English Constitution, Second Edition, Little, Brown, and Company, Boston, 1873.

Brandsma G J/Roederer-Rynning C, "Strong bicameralism-Pressures for change in inter-institutional legislative negotiations in the EU, the USA, and Germany", European Parliamentary Research Service, Brussels, 2022, ss. 1-21.

Batum S, "Siyasal Rejimler ve Türkiye'deki Arayışlar", Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2001, ss. 349-361.

Baş S, Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2016.

Baş S/Özcan N, "Avrupa ve Ortadoğu Uygulamaları Perspektifinden Çift Meclis Sisteminin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği," 12, S. 1, 2022, Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 203-236.

Bergolla L, "An Introduction to Venezuelan Governmental Institutions and Primary Legal Sources", 2022, <https://www.nyulawglobal.org/globalex/venezuela1.html#legislative-process>, (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2024).

Bottom W P/Eavey, C L/ Miller, G J/ Victor, J N, "The Institutional Effect on Majority Rule Instability: Bicameralism in Spatial Policy Decisions", American Journal of Political Science, Vol. 44, No. 3, 2000, ss. 523-540.

Bulmer E, "Bicameralism", International IDEA Constitution-Building Primer 2, Second edition, Stockholm, 2017, ss. 3-33.

Canöz K, "Yasamayı Engelleme Amaçlı Lobicilik: Filibuster", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 21, 2009, ss. 157-169.

Cho S Y, "Japan", Filibusters: France-Germany-Greece-Japan, The Law Library of Congress, 1994, Global Legal Research Directorate, <https://www.loc.gov/resource/llglrd.2021699936/>, (Erişim Tarihi: 9 Mart 2024), s. 4.

Coakley J, "The Strange Revival of Bicameralism", Journal of Legislative Studies, Vol. 20(4), 2014, ss. 542-572.

Cutrone M/ McCarty N, "Does Bicameralism Matter?", Princeton University, https://www.columbia.edu/~gjlw10/cutrone_mccarty.bicameralism.pdf, (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2024).

Çelik Ulusoy D, Federal Sistemlerde Yetki Paylaşımı ve Yetki Uyuşmazlıklarının Yargısal Çözümü, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018

Deutscher Bundestag, Parlamendarium Parlamentsgeschichte nach Kalendertagen, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20200000.pdf>, (Erişim Tarihi: 10 Aralık 2024), ss. 1-84.

Erdoğan M, “Türkiye’de Hükümet Sistemi ve Siyasi Rejim İçin Yeni Bir Perspektif”, Özgürlük Araştırmaları, Liberal Perspektif Rapor, 2021, ss. 5-48.

Eren A, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar-Türk Anayasa Hukuku, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2023.

Eroğul C, Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu’nun Yeri, A. Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977.

Eroğul C, Anatüzeeye Giriş, 14. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2014.

Faber J, Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament, Nomos, 1. Auflage, 2015.

Fendoğlu H T, Anayasa Hukuku, 11. Bası Yetkin Yayınları, Ankara, 2023.

France’s Constitution of 1958 with Amendments through 2008, https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

Ganghof S, “Bicameralism As a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System)”, Parliamentary Affairs, Vol. 67 (3), 2012, ss.1-30.

Geddis A, Parliamentary government in New Zealand: Lines of continuity and moments of change, International Journal of Constitutional Law, Volume 14, Issue 1, January 2016, ss. 99-118.

Germany’s Constitution of 1949 with Amendments through 2014, https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

Gözler K, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, 16. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2024.

Gözler K, “İngiltere’de Parlamento Nasıl ve Neden Ortaya Çıktı”, Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armagan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009, ss. 365-374.

Grazzini L/Petretto A, Federalism with Bicameralism, Dipartimento di Scienze per l’Economia e l’Impresa, Università degli Studi di Firenz, Working Paper Series, January, 2013, ss. 1-17.

Guggenberger N, “Germany’s Filibuster”, <https://verfassungsblog.de/germanys-filibuster/>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2025).

Heller, W B, Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending, Legislative Studies Quarterly , Nov., 1997, Vol. 22, No. 4, 1997, ss. 485-516.

Hickey R, Bicameral bargaining and federation formation, Vol. 154, No. 3-4, 2013, ss. 217-241.

Hickman L, “Andrew Dismore on filibusters and the rules in the UK Parliament” <https://www.theguardian.com/politics/2013/jun/26/andrew-dismore-filibuster-rules-uk>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2025).

Heringa, Aalt Willem, Constitutions Compared an Introduction to Comparative Constitutional Law, Seventh Edition, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2023.

India's Constitution of 1949 with Amendments through 2016
https://www.constituteproject.org/constitution/India_2016.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2020,
https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

Japan's Constitution of 1946,
https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

Kaboğlu İ, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayınları, İstanbul, 2024.

Kailitz S, "Zwei Seiten der gleichen Medaille? Zum theoretischen und empirischen Zusammenhang zwischen der Regierungsform und der Ausgestaltung von Zweikammersystemen", Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, 2008, ss. 387-414.

Kanadoğlu K/Duygun A, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, 3. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2023.

Kapani M, Kamu Hürriyetleri, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013.

Karadayı İ, Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis, Adalet Dergisi Y. 51, S. 8, 1960, ss. 493-503.

König T, Bicameralism and Party Politics in Germany: an Empirical Social Choice Analysis, Political Studies, Vol. 49, 2001, ss. 411-437.

Leunig S/Träger H, "Landesinteressen, Parteipolitik, „Parteidruck“ – der Bundesrat im Fokus divergierender Interessen", ZPol, 24, 2014, ss. 55-81.

Lijphart A, Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları Ankara.

Madison J, "Federalist No. 62- The Senate", The Federalist Papers, ed. Hamilton A, Madison J, Jay J, 1788, ss. 685-695.

Madison J, "Federalist No. 63- The Senate Continued", The Federalist Papers, ed. Hamilton A, Madison J, Jay J, 1788, ss. 697-711.

Mattarella, Sergio, "Das Zweikammersystem in Italien", Archiv des öffentlichen Rechts, 1983, Vol. 108, No. 3, 1983, ss. 370-391

Metin Y/Aykanat T, "İki Meclis Sisteminin Başkanlık Sisteminin İşleyişi Üzerine Etkisi", C.13, S.2, 2023, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 913-953.

Mill, J S, Considerations on Representative Government, Parker, Son, and Bourn, London, 1861.

Mueller D C, Constitutional Democracy, Oxford University Press, 1996.

Mueller S/Vatter A/Dick S, "A New Index of Bicameralism: Taking Legitimacy Seriously", The Journal of Legislative Studies, Vol 29 (2), 2023, ss. 312-336.

Massicotte L, Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies, Journal of Legislative Studies, 7:1, 2001, ss. 151-170.

Mughan A, "Comparative Bicameralism: A Survey of Global Approaches", University of Oxford Human Rights Hub Journal Vol. 3(2), 2020, ss. 117-122.

Müller M M/Sturm R/Finke P/Souris A, Parteipolitik im Bundesrat Der Bundesrat und seine Ausschüsse, Nomos, Baden, 2020.

Nolte D/Sánchez F, Representing Different Constituencies: Electoral Rules in Bicameral Systems in Latin America and Their Impact on Political Representation, Working Papers Global and Area Studies, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg, 2005.

Oder B E, Türkiye Anayasacılık Bakımından Nasıl Değerlendirilebilir?, Türkiye'nin Anayasa Gündemi, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, ss. 62-65.

Onar E, "Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", Erdoğan Teziç'e Armağan, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, ss. 91-122.

Onar E, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Öncüler, Ankara 2003. (Yargısal Denetim).

Palmer E, "Germany", Filibusters: France-Germany-Greece-Japan, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, 1994, <https://www.loc.gov/resource/llglrd.2021699936/>, (Erişim Tarihi: 9 Mart 2024), 1994, s. 2.

Parameswaran G, "Bargaining and Bicameralism", Legislative Studies Quarterly, Vol. 43, No. 1, 2018, ss. 101-139.

Powers N, "How the German model can help us build a better filibuster" <https://rollcall.com/2021/04/06/how-the-german-model-can-help-us-build-a-better-filibuster/>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2025).

Preece A A, 'Bicameralism at the end of the second millennium', University of Queensland Law Journal, Vol. 21 (1), 2000, ss. 67-84.

Riker W H, "The Justification of Bicameralism", International Political Science Review, Vol. 13, No. 1, 1992, ss. 101-105.

Rogers J R. "The Impact of Bicameralism on Legislative Production", Legislative Studies Quarterly, Vol. 28, No. 4, 2003, ss. 509-528.

Russel M, "Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach", The Journal of Legislative Studies, Vol. 19 (3), 2013, ss. 370-391.

Sajó, A, Limiting Government An Introduction to Constitutionalism, Central European University Press, New York, 1999.

Sartori G, Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, Second Edition, Macmillan, Londra, 1997.

Sezen S, "Çin Siyasal ve Yönetim Sistemi Üzerine", Doğu Asya Araştırmaları Dergisi, 4 (7), 2021, s. 105-119.

Shell D, "The History of Bicameralism", Journal of Legislative Studies, Vol. 7 (1), 2001, ss. 5-18.

Smith, David E, The Canadian Senate in Bicameral Perspective, University of Toronto Press, Toronto, 2003.

Soysal M, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1997.

Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011, https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

Tanör B/Yüzbaşıoğlu N, 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, 22. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2024.

Testa C, “Bicameralism and Corruption”, *European Economic Review*, Vol. 54, 2010, ss. 181-198.

Teziç E, *Anayasa Hukuku*, 26. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2023.

The Constitution Unit, “Checks and Balances in Single Chamber Parliaments: a Comparative Study”, London, 1998, https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution_unit/files/24_0.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024), ss. 3-46.

Tsebelis G/Money J, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Tsebelis G, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, 1995, ss. 289-325.

Uran P, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

Uran P, “Bicameralism, Federalism and Democracy: A Comparative Perspective”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 4, S.2, 2005, ss. 63-83.

Uygun O, *Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2007.

Vatter A, “Politische Institutionen und ihre Leistungsfähigkeit, Der Fall des Bikameralismus im internationalen Vergleich”, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 33, No. 1, 2002, ss. 125-143.

Venice Commission for Democracy Through Law, Report On Bicameralism, Strasbourg, 18 March 2024, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)007-e), (Erişim Tarihi 2 Aralık 2024).

Vercesi M, “From Symmetrical Bicameralism to Which Model? The Constitutional Reform and the Second Chamber in Comparative Perspective”, https://www.sisp.it/docs/convegno2016/71_sisp2016_sistema-politico-italiano.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024), ss. 1-19.

Wedel J, *Zur Entwicklung des deutschen parlamentarischen Zweikammersystems, Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 82*, Duncker&Humblot, Berlin 2011.

Yavuz B/Bülbül M, “Çift Meclis Sistemi ve Türkiye, C. 16, S.1, 2012, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, ss. 217-260.

Yılmaz D, “Çift Meclis Tercih Türkiye için Savunulabilir mi?”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi*, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, ss. 301-305.

Zucchini F, “Dividing Parliament? Italian Bicameralism in the Legislative Process (1987-2006)”, *South European Society&Politics* Vol. 13, No. 1, 2008, ss. 11-34.