

DİĞER HAKEMLİ MAKALELER/
OTHER PEER-REVIEWED ARTICLES

MAKALELER/ARTICLES

- Araştırma Makalesi -

**# 1961 ANAYASASI'NIN HAZIRLIK SÜRECİNDE İKİNCİ
MECLİSİN OLUŞUMUNA YÖNELİK TARTIŞMALAR***

*(DISCUSSIONS REGARDING THE FORMATION OF THE SECOND CHAMBER IN
THE ADOPTION PROCESS OF THE 1961 CONSTITUTION)*

Bezar Eylem Ekinci¹

ÖZ

Osmanlı-Türk anayasal gelişiminde, iki-meclis sistemi uygulamasına bakıldığında, bu sisteme 1876 Kanun-u Esası'de ve 1961 Anayasası'nda yer verildiği görülmektedir. Bu çalışmada, 1961 Anayasası'nda ikinci bir meclis oluşturulmasına duyulan ihtiyacın nedenleri, Anayasa'nın hazırlık sürecindeki tartışmalarla birlikte ele alınacaktır. İlk olarak, 1961 Anayasası Tasarısı öncesinde, iki-meclis uygulamasına ve tartışmalarına yer verilecektir. Burada, 1924 Anayasası döneminde, tek meclis yapısına yönelik eleştirilerin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Ardından 1961 Anayasası ile oluşturulan Cumhuriyet Senatosunun oluşumu konusundaki tartışmalara bakılacaktır. Bu kısımda esas olarak, Kurucu Meclisteki Anayasa Tasarısı görüşmeleri ele alınacak, o dönem

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 24.11.2021 tarihinde Yayinevimize ulaşmış olup, 21.05.2022 tarihinde birinci hakem; 14.10.2022 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

¹ Dr. Öğretim Üyesi, Doğu Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku. eylem.ekinci@emu.edu.tr ORCID ID: 0000-0002-5507-730X

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar tarafından çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Bu makaleye atıf için; Ekinci, Bezar Eylem, "1961 Anayasası'nın Hazırlık Sürecinde İkinci Meclisin Oluşumuna Yönelik Tartışmalar", Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 11, Sayı No.: 22, 2022, s. 591-644.

anayasa hukuku literatüründe konuya ilişkin tartışmalara da değinilecektir. Bu şekilde, 1961 Anayasası ile neden ikinci bir meclis düzenlenmesine ihtiyaç duyulduğu; bir başka ifadeyle neden iki-meclisli bir yasama organı yapısının tercih edildiği belirlenmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: 1961 Anayasası, Cumhuriyet Senatosu, İkinci Meclis, İki-Meclislilik

ABSTRACT

It is observed that the bicameral practice in the Ottoman-Turkish constitutional development, was regulated under the 1876 Kanun-u Esasî (the first Ottoman Constitution) and the 1961 Constitution. This study focuses on the reasons of the need for the regulation of a second chamber in the 1961 Constitution including the discussions on the issue during the preparation process of the Constitution. Firstly, the practices and the discussions made before the 1961 Constitution draft regarding the bicameral system will be studied. The criticisms made against the unicameral structure provided under the 1924 Constitution have an important role as observed. Then, the debates on the formation of the Republican Senate will be examined, which was adopted with the 1961 Constitution. Within this framework mainly the debates held in the Constituent Assembly will be analyzed and discussions made in the also constitutional law literature of the mentioned period will be included. By this way, the reason behind the necessity of establishing a second chamber under the 1961 Constitution will be analyzed. In other words, the rational behind the preference of a bicameral legislative organ will be examined.

Keywords: *The 1961 Constitution, The Senate of the Republic, The Second Chamber, Bicameralism*

GİRİŞ

Parlamentonun, iki ayrı meclisten oluşması, iki-meclislilik ya da bikameralizm (*bicameralism, bicaméralisme*) olarak adlandırılmaktadır.²

² Bkz. Kemal Gözler, Devletın Genel Teorisi – Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı (Bursa: Ekin Yayınları, 7. Baskı, 2016), 337.

Literatürde, çift meclis kavramı da yaygın olarak kullanılmaktadır. İkinci bir meclisin tercih edilmesi yönündeki görüşlerin genel olarak, hukuk devleti, demokrasi kuramı, kuvvetler ayrılığı, kişi hak ve özgürlükleri gibi kamu hukukunun kavram ve kurumlarıyla yakından ilgili olduğu görülmektedir.³ Çünkü iki-meclislilik sistemi, her ne kadar İngiltere parlamento tarihinin bir ürünü olsa da daha sonradan iktidarın sınırlanması tekniğinin olumlu yollarından biri sayılarak klasik demokrasilerin yerleşik kurumlarından biri hâline gelmiştir.⁴

Bu çalışmanın konusunu Türkiye’de, 1961 Anayasası’ndaki ikinci meclisin, yani Cumhuriyet Senatosunun getirilmesindeki temel nedenlerin, Anayasa’nın hazırlık sürecindeki görüşmeler kapsamında neler olduğunun belirlenmesi oluşturmaktadır. İlk olarak, 1961 Anayasası’nın hazırlık süreci öncesinde, ikinci meclis uygulaması ve tartışmalarına, çalışma konumuza yol gösterecek şekilde genel hatlarıyla yer verilecektir. 1876 Kanun-u Esasî, ikinci meclis uygulaması bakımından Osmanlı-Türk anayasacılığında bir ilk olarak karşımıza çıkmaktadır. 1921 ve 1924 Anayasalarında tek meclisli yapı tercih edilmiştir. Ancak bu anayasaların hazırlık sürecinde, ikinci bir meclis olmasına yönelik önerilerin ve tartışmaların yapıldığı da görülmektedir.

Türkiye’de ikinci meclis oluşturulmasına yönelik taleplerin en yoğun dile getirildiği zaman dilimi olarak özellikle 1950-1960 yılları arasındaki gelişmeler karşımıza çıkmaktadır. 1924 Anayasası’nda bazı kurumsal eksiklikler yanında seçim sistemi gibi nedenler de ikinci meclis üzerine öne sürülen görüşleri sürekli gündemde tutmuştur.⁵ Literatürde, genel olarak ikinci meclisin oluşturulması, çoğunluk iktidarı karşısında güvence sağlayacak bir kurum şeklinde değerlendirilmiştir. *Mümtaz SOYSAL*, 1960 öncesi dönemde, parlamento çoğunluğunun ezici davranışlarına karşı düşünülen çözümlerin başında iki-meclis sistemi geldiğini, 1961 Anayasası yapılırken bu çok yaygın düşüncenin ve ortamdaki bekleyişin dışına çıkılmasının kolay olmadığına işaret etmektedir.⁶ *Cem EROĞUL*’a göre de “*Gerçekten de, görünüm odur ki, 27 Mayıs ortamın-*

³ Peri Uran, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2008), 23.

⁴ Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri* (Ankara: Yetkin Yayınları, 7. Baskı, 1993) 288.

⁵ Bkz. Tunca Özgişi, *Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosu* (Ankara: TBMM Basımevi, 2012), 33.

⁶ Bkz. Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş* (Ankara: İmge Kitabevi, 3. Baskı, 2011), 277.

da çift meclis içermeyen bir anayasayı kamuoyuna kabul ettirmek, ya olanaksız ya da hiç olmazsa pek güçtü.”⁷ Özellikle 1950-1960 yılları arasındaki literatüre bakıldığında, ikinci meclis konusunun kendisine yer bulduğunu ve bir çözüm olarak önerildiğini görmekteyiz. Hatta bu dönem açısından Server TANİLLİ'nin şu ifadeleri oldukça dikkat çekicidir:⁸

“1961 Anayasası'nda ikinci meclis, 1950-1960 döneminde, ezici çoğunlukların eline düşmüş tek bir meclisin ürkütücü ağırlığına karşı başvurulmuş bir çözümdü. Birinci Meclis için fren rolünü oynayacak bir Anayasa Mahkemesi'nin de bulunacağı bir siyasal sistemde, ikinci bir meclise hiç de gerek yoktu aslında. Ne var ki, o günlerin koşullarında, “ikinci meclis olmasın” demek neredeyse, “demokrasi olmasın” demek anlamına alınmaktaydı.”

Çalışmamızda, 1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde ikinci meclisin oluşturulmasına ilişkin tartışmaları sistemli bir şekilde ortaya koyabilmemiz açısından, 1924 Anayasası döneminde iki-meclis yapısına ilişkin kamu hukuku literatüründe farklı görüşlere de yer vermek yol gösterici olacaktır. Bu bilgiler ışığında, “Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Anayasa Ön Tasarısı” (Ankara Tasarısı) ve “İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonu'nun Ön Tasarısı” (İstanbul Tasarısı)⁹ ele alınarak ikinci meclis konusunda ne tür düzenlemelere yer verildiği ve neden her iki tasarıda da ikinci bir meclis oluşturulması önerisi yapıldığı sorusuna, gerekçeler incelenerek cevap aranacaktır. Böylece, Kurucu Meclisteki *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu* (Anayasa Tasarısı)¹⁰ görüşmelerinde ikinci meclise dair yapılan tartışmaları değerlendirmek için gerekli konulara yer verilmiş

⁷ Cem Eroğul, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri* (Ankara: A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: No.398, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1977), 10.

⁸ Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş* (İstanbul: Adam Yayınları, 2000), 274.

⁹ Bu metinler için bkz. Server Feridun, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler* (İstanbul: Aydın Güler Kitabevi, 1962), 157-205.

¹⁰ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu* (5/7), S. Sayısı 35, T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 5 (Rapor metni, tutanağın sonunda ek olarak yer almaktadır ve sayfa numaralandırması ayrı biçimde 1'den başlatılarak yapılmıştır), <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034.pdf>, Erişim Tarihi: 11 Kasım 2021.

olacaktır. Bu şekilde, 1961 Anayasası'nda Cumhuriyet Senatosuna yer verilmesinin temel sebepleri, Kurucu Mecliste beliren görüşler kapsamında tasnif edilerek açıklanmaya çalışılacaktır.

Burada belirtmemiz gereken diğer bir husus ise, Anayasa Tasarısı'nda ikinci meclis ilk başta, "Cumhuriyet Meclisi" adıyla düzenlenmiş, ancak daha sonra yapılan tartışmaların ardından "Cumhuriyet Senatosu" ismiyle oylanıp kabul edilmiştir. Dolayısıyla, çalışmamızda yer verdiğimiz bazı alıntılarda, ikinci meclis için "Cumhuriyet Meclisi" ifadesi geçmektedir.

I. İki-Meclislilik Sistemi ve İkinci Meclislerin Oluşturulma Nedenleri

İki-meclislilik sisteminin, tarihsel olarak tek-meclislilik sisteminden eski olduğunu ifade edebiliriz.¹¹ Yasama organının tek veya iki-meclisli olması, özellikle 20. yüzyılın başlarında oldukça tartışılan konular arasında yer almıştır.¹² Aslında yasama organının yapısının, iki meclis mi yoksa tek meclis şeklinde mi oluşturulması konusunun, ilk bakışta kurucu iktidarın siyasi tercihine bağlı olduğunu belirtebiliriz. Ancak ikinci meclislerin varlığı, devletin federal yapısı kadar toplumun sosyal yapısıyla da ilgilidir.¹³ Federal devletlerin yasama organı açısından kaçınılmaz olarak iki-meclislilik karşımıza çıkmaktadır.¹⁴ İki-meclislilik yapısında, her iki meclis arasındaki temel farklılıklar genellikle üyeliğin belirlenme tarzı, görev süreleri ve sona ermesi konusundadır.¹⁵

Tekil yapılı devletlerde, ikinci meclislere duyulan ihtiyacın sebepleri farklılık göstermektedir. Bu devlet biçimine sahip ülkelerde, ikinci meclislerin kendilerinden beklenen işlevin ne olduğu önemlidir. Çünkü federal yapılı olmayan devletlerde ikinci meclislerin varlığı, birinci meclislere bir "karşı-ağırlık" olarak kabul edilmektedir. Bu ülkelerde, ikinci meclisler kuruluşları ve yapıları bakımından aristokratik, demokratik ve

¹¹ Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, 212.

¹² A. Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 15. Bası, 2007), 188.

¹³ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Yayınları, 19. Bası, 2015), 441.

¹⁴ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 188; Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, 218; Uran, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis*, 28.

¹⁵ Bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)* (İstanbul: Legal Yayınevi, 15. Baskı, 2020), 113.

sosyo-ekonomik olarak üç türde kendisini göstermektedir.¹⁶ Aristokratik ikinci meclisler aslında çoğunlukçu-oydaşmacı demokrasi karşıtlığından ziyade o ülkedeki tarihsel ve kültürel yapıyla ilgilidir.¹⁷ Monark nezdinde meclis, çoğunlukla yüksek burjuvaziyle birlikte asaletten kaynaklanan aristokrasiyi temsil etmiştir.¹⁸ Uzun yıllar ikinci meclisler aristokrasinin temsili bakımından yeterli görülürken demokrasiye gidişle bu değişmeye başlamıştır.¹⁹ Demokratik gelişmeler, tarihin ürünü olan aristokratik nitelikteki ikinci meclisleri bazı ülkelerde ya ortadan kaldırmış ya da yetkilerini giderek azaltmış veya demokratik-yarı demokratik bir meclise dönüştürmüştür.²⁰ Demokratik ikinci meclisler, üyelerinin tamamının ya da büyük bir bölümünün seçimle oluştuğu meclislerdir. Bu meclislerin kurulmasındaki amaç birinci meclise karşı genel olarak bir denge oluşturmaktır.²¹ Sosyo-ekonomik nedenlere bağlı olarak ikinci meclis ile amaçlanan ise toplumdaki değişik meslek ve sosyal kategorilerin temsiliini sağlamaktır.²² Ancak bunun günümüzde pek yaygın bir uygulaması yoktur.²³

Literatürde iki-meclis sistemi, devlet iktidarının sınırlanmasında rol oynayan başlıca faktörlerden biri arasında sayılırken lehine olduğu kadar aleyhine olan görüşlerle birlikte değerlendirildiği görülmektedir.²⁴

¹⁶ Teziç, Anayasa Hukuku, 442.

¹⁷ Yavuz Atar, Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı (Konya: Mimoza Yayınları, 2000) 220.

¹⁸ Bkz. Kaboğlu, Anayasa Hukuku, 113; Donald Shell, "The History of Bicameralism," *The Journal of Legislative Studies* 7, 1 (2001): 17, <https://doi.org/10.1080/714003862>.

¹⁹ Shell, *The History of Bicameralism*, 17.

²⁰ Tanilli, *Devlet ve Demokrasi*, 268.

²¹ Teziç, Anayasa Hukuku, 444.

²² Teziç, Anayasa Hukuku, 445; Uran, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis*, 28.

²³ Uran, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis*, 28.

²⁴ İki-meclis sisteminin yararları olarak ya da lehine nitelendirilebilecek görüşlere baktığımızda, birinci meclislerin despotizmine karşı bir güvence sağlaması; demokrasiyi güçlendirmesi; kanun yapım sürecinin daha iyi gerçekleşmesine olanak tanınması; bu sistemin kuvvetler ayrılığı ilkesine daha uygun olduğu ve istikrar ve devamlılık unsuru sağladığı yönündeki görüşler karşımıza çıkmaktadır. Aleyhine olan ya da sakıncaları şeklinde nitelendirilebileceğimiz görüşlere baktığımızda ise ikinci meclis eğer demokratik bir seçimle oluşacaksa birinci meclisin benzeri olacağı; demokratik seçim

İkinci meclisin lehine gösterilen ve çalışma konumuzu doğrudan ilgilendiren özelliklerinden biri, bu sistemin özgürlükleri koruyucu bir mekanizma olduğu yönündeki görüştür. Klasik demokrasilerde, ikinci meclisin kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir eki, bu ilkenin yasama fonksiyonu yönünden uygulanmasındaki kaynağını tek meclisin çoğunluğunun iktidarı hâline gelmesinde bulmaktadır. Yasama fonksiyonunun tek bir mecliste olması durumunda, bu meclisin kendi içindeki azınlığı hiçe sayarak yetki sınırlarını otoriter yöne çekme eğilimi gösterebilmesi mümkündür. Eğer yasama gücü, iki meclis arasında bölünürse *iktidarın iktidarı durdurması* sağlanarak özgürlüklerin ihlal edilme olasılığı da engellenmiş olacaktır. Bu yönüyle ikinci meclisler bir denge unsuru olarak görülmektedir.²⁵ Sınırlı oy temelinde seçilen ikinci meclisler bu işlevleriyle, daha demokratik yollarla seçilen birinci meclisin üzerinde bir fren mekanizması oluşturabilmektedir.²⁶ Eşit yetkilere sahip iki-meclisli ülkeler açısından, ikinci meclislerin siyasal muhalefet yönünden etkili bir işlev görebilmeleri mümkündür.²⁷ Ancak her iki mecliste de aynı partilerin gruplarının olması hâlinde, iki meclis arasındaki yapı ve görev farklılıkları da ortadan kalkabilmekte ve ikinci meclisi gereksiz duruma getirebilmektedir.²⁸

Tek-meclis ve iki-meclisliliğin yararlarını ayrı ayrı ele alan *Ali Fuad BAŞGİL*, iki meclis için, herhangi bir görüşte birleşemezler ve ihtilaf ortaya çıkarsa, bu meclislerden birinin fazla olduğu sonucuna bura-

olmayacaksa da anti-demokratik olacağı; yasama çalışmalarını yavaşlatabileceği ve egemenliğin teklifi ve bölünmezliği ilkesine aykırı olacağı yönündeki görüşleri belirtiriz. İki-meclisli yapıların yararları ve sakıncaları konusunda bkz. İlhan Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler,” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 11, 3 (1954): 80-99, https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001222; İsmet Karadayı, “Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis”, Adalet Dergisi 51, 8 (Ağustos 1960): 498-503; Teziç, Anayasa Hukuku, 445-47; Kaboğlu, Anayasa Hukuku, 114-116; Gözler, Devletin Genel Teorisi, 219-222.

²⁵ Kapani, Kamu Hürriyetleri, 287.

²⁶ Arend Lijphart, Demokrasi Motifleri, Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları, çev. Güneş Ayas ve Utku Umut Bulsun (İstanbul: Salyangoz Yayınları, 1. Basım, 2006), 198.

²⁷ İkinci meclislerin, anayasal muhalefet işlevi görebilmeleri ile ilgili olarak bkz. Didem Yılmaz, Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2016), 96-99.

²⁸ Tarık Zafer Tunaya, Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku (İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1969), 505.

dan ulaşılamayacağını ifade ederek şunu belirtmiştir: “(...) bu ihtilaf ikinci meclisin faydalı iş gördüğüne ve fren vazifesini hakkıyla yaptığına delildir ve memleketin hayrınadır. Gerçi iki meclis arasında zuhur edecek görüş ihtilafları teşri faaliyetini yavaşlatır, fakat her işte olduğu gibi bilhassa teşri hayatında frensiz bir sürat muhakkak ki emniyetin aleyhindedir.”²⁹

Genel olarak ifade etmek gerekirse, iki-meclisliliğin tercih edilmesinde farklı sebepler söz konusu olabilmektedir. Bu çalışmada da 1961 Anayasası ile getirilen Cumhuriyet Senatosunun oluşturulmasında hangi nedenlerin öne çıktığı ve bunların nasıl gerekçelendirildiği farklı yönleriyle birlikte ortaya konulmaya çalışılacaktır. Aşağıda ilk önce Osmanlı dönemi Kanun-u Esasî’de iki-meclis uygulamasından Kurucu Mecliste 1961 Anayasa tasarısının görüşülmesine kadar geçen süreçte iki-meclisliliğe ilişkin uygulama ve tartışmalar ele alınacaktır.

II. 1961 Anayasası Hazırlık Süreci Öncesinde İkinci Meclise Yönelik Uygulamalar ve Tartışmalar

Osmanlı Dönemi iki-meclisli parlamento, 1876 Kanun-u Esasî’de, Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebusan olmak üzere iki kanattan oluşan Meclis-i Umumî şeklinde düzenlenmekteydi.³⁰ Her iki meclis de toplumsal yapıları bakımından Osmanlı’nın varlıklı ve egemen sınıflarını temsil ediyordu.³¹ Heyet-i Mebusan seçimle gelen ilk Osmanlı Meclisidir.³² Anayasa’daki, temsili ve demokratik organ olarak niteleyebileceğimiz Heyet-i Mebusan, yasama faaliyetleri konusunda bir serbestiye sahip değildi. Sistemin merkezinde Padişah yer almaktaydı.³³ Anayasa’daki düzenlemeler incelendiğinde, Meclis-i Umumînin yasama faaliyetinin, Pa-

²⁹ Ali Fuad Başgil, *Demokrasi Yolunda, Siyasi Hukuk Etütleri* (İstanbul: Yağmur Yayınları, 2. Baskı, 2006), 156.

³⁰ 1876 Kanun-u Esasî madde 42: “Meclisi Umumî Heyeti Âyan ve Heyeti Mebusan namlarıyla başka başka iki heyeti muhtevirdir.” Kanun-u Esasî metni için bkz. Şeref Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları* (Ankara: Turhan Kitabevi, 5. Bası, 2005), 15.

³¹ Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1798-1980)* (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 24. Baskı, 2014), 155.

³² Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 137.

³³ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 141.

dışah tarafından izlenen siyasetin sınırları içinde gerçekleşmesi gerektiği anlaşılmaktadır.³⁴

Heyet-i Âyan, ikinci meclis olarak nitelendirilen senatolara tekabül etmektedir.³⁵ Heyet-i Âyan, padişahın iradesine göre oluşmaktaydı. 1876 Kanun-u Esasî’de, 1909 değişikliği öncesinde Padişahın yasama yetkisini önemli ölçüde elinde tuttuğu görülmektedir. 1909 değişikliği sonrasında, yasama yetkisi ve yasama organının oluşumunda büyük farklılıklar olmuştur. Parlamento ve hükümet, birer bağımsız varlık olarak karşımıza çıkmaktadır. Padişah konuşmasında Heyet-i Âyan için, “*Kuvve-i teşriye, ki Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan’ı teşkil eden parlamento-dur.*” şeklinde ifadede bulunmuştur.³⁶

Heyet-i Âyan’a biraz daha yakından bakıldığında, aslında yasama sürecinde Heyet-i Mebusan’ı denetleyen bir konumda olduğu görülmektedir. 1909 değişikliği öncesinde, yasama organında kanunların görüşülmesinde padişah izni gerekiyordu. Meclis-i Mebusandan gelen her kanun Heyet-i Âyan’da ayrıca süzgeçten geçmekteydi. Heyet-i Âyan, Heyet-i Mebusan’ın üstünde bir denetim meclisi gibiydi.³⁷ Bu meclis, Heyet-i Mebusan’dan kendine gelen önerileri hem yerindelik hem de hukukilik denetimine tâbi tutmaktaydı.³⁸ Bunlara ek olarak, ikinci meclis olan Heyet-i Âyan’ın görevleri incelendiğinde Kanun-u Esasî’nin 117. maddesinde³⁹ “*Bir kanuniyenin tefsiri lazım geldikte (...) işbu Kanunu Esasiden ise Heyet-i Ayan’a aittir.*” düzenlemesi yer almaktaydı. Bu hükümle Anayasa’nın yorumlanması yetkisinin de Âyan Meclisine verildiği görülmektedir. Ancak Âyan Meclisine tanınan bu yetki daha çok yü-

³⁴ Recai G. Okandan, *Âmme Hukukumuzun Anahatları [Türkiye’nin Siyasi Gelişmesi] Birinci Kitap Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar* (İstanbul: Fakülter Matbaası, 1971), 154.

³⁵ Bkz. Uran, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis*, 195.

³⁶ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 185.

³⁷ Kemal Dal, *Türk Esas Teşkilat Hukuku* (Ankara: Bilim Yayınları, 1986), 18.

³⁸ Fahri Bakırcı, Ömer Faruk Gençkaya, Ozan Ergül, Abbas Kılıç, Gündüz Alp Aslan, Salim Işık ve İsmail Yüksel, *Parlamento Hukukuna Giriş* (Ankara: Lykeion Yayınları, 1. Baskı, 2020), 9. Hüseyin Nail KUBALI, Heyet-i Âyan için “(...) Âyan Meclisi demokratik bir Teşri organı olmaktan ziyade, Padişahın hudutsuz hak ve salâhiyetlerini korumak üzere Mebuslar Meclisini murakabeye memur bir organdır.” ifadelerini kullanmaktadır. Hüseyin Nail Kubalı, *Türk Esas Teşkilât Hukuku Dersleri* (İstanbul: Tan Matbaası, 1960), 84.

³⁹ Bkz. Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*.

rütme organının yararına olmuştur. Özellikle İkinci Meşrutiyet Döneminde hükûmetin bundan çoğu zaman yararlandığı görülmektedir.⁴⁰ Kısaca belirtmek gerekirse, 1876 Kanun-u Esasî ile iki-meclislilik sistemi ilk kez siyasal yaşantımıza girmiştir.⁴¹ Heyet-i Âyanın genel hatlarıyla açıklamaya çalıştığımız bu denetleyici konumu, özellikle 1924 Anayasası görüşmelerinde gündeme gelecek ve ikinci meclis denildiğinde, ilk başta, seçimle gelen meclisi denetleyici bir role sahip bir meclis şeklinde anlaşılması bu tartışmalardaki yerini alacaktır.

1921 Anayasası öncesinde olağanüstü bir meclisin toplanması düşüncesiyle *Mustafa Kemal ATATÜRK*, böyle bir meclisin nasıl toplanacağına ilişkin esasları içeren bir taslak hazırlamıştır. Meclise ilişkin yapılan tartışmalarda, Meclisin adı, seçimlerin nasıl olacağı ve Âyan Meclisinin yani ikinci bir meclisin de oluşturulup oluşturulmayacağı gibi birçok konu üzerinde görüşler olmuştur. Burada Ankara'da toplanacak Ulusal Meclis dışında ikinci bir meclisin de olabileceği düşüncesini *Kazım KARABEKİR* belirtmiştir. *K. KARABEKİR*, Yönerge taslağı üzerinde görüşlerini dile getirirken, seçimler sonucunda, “Çok üstün yeteneklere sahip olanlardan bir Âyan Meclisinin de” oluşabileceğini ileri sürmüştür. Ancak bu konu üzerinde durulmamıştır ve *K. KARABEKİR* de ısrarcı olmamıştır.⁴² Büyük Millet Meclisi kurulduktan sonra gündemi, yeni ana-kuruluş esaslarının belirlenmesi olmuştur.⁴³ Meclis yapısına ilişkin belirlemelerin doğası gereği tek meclisli yapıyı öngören meclis hükûmeti sisteminin özellikleri şeklinde karşımıza çıkmaktadır. 1921 Anayasası'nda bu bakımdan tek yapılı bir meclis söz konusuydu. *Bülent TANÖR*, 1921 Anayasası yasama organı ile ilgili şunları ifade etmektedir:⁴⁴

“Kuruluş tarzı bakımından dikkati çeken ilk husus, TBMM'nin bütün üyelerinin seçimle belirlenmiş olmasıdır. TBMM'de seçim dışı, aris-

⁴⁰ İlhan Arsel, “Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinde Çift Meclis Sistemi Tecrübesi,” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 10, 1 (1953): 197, https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001260.

⁴¹ Bkz. Uran, Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis, 194.

⁴² Şerafettin Turan, Türk Devrim Tarihi II - Ulusal Direnişten Türkiye Cumhuriyeti'ne (İstanbul: Bilgi Yayınevi, 2. Kitap, 1. Basım, 1992), 123. Ayrıca bkz. Özgişi, Türk Parlamento Tarihinde, 33.

⁴³ Bkz. Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 234-35.

⁴⁴ Bülent Tanör, Kuruluş Kurtuluş (İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1998), 113-14.

tokratik ya da ayân tarzı temsilciliğe yer yoktur. Meclis atanmışların değil, seçilmişlerin demokratik meclisidir.”

Bahri SAVCI, yeni kurulan devlette, monarşinin bıraktığı mirasın kabul edilmeyerek, tek meclisli bir yüksek organ oluşturduğunu, bu tek meclisin, yasama ve yürütme alanlarında bütün siyasi iktidarı kendinde topladığını ifade etmektedir. *B. SAVCI*’ya göre, “*İhtilâli yürütmek, sonra da, Türkiye’nin siyasi-sosyal-iktisadî çehresini değiştirmek zaruretleri dolayısıyla, kendi dinamizmini aksatacak bir iç parçalanmağa razı olmamıştı.*”⁴⁵ *C. EROĞUL*, Ulusal Kuruluş Savaşı sonrasında yeni anayasayı hazırlayanların gözünde, kişi haklarının en büyük güvencesinin meclis üstünlüğünde saklı olduğunu belirtirken kişi haklarına saldırıların, hep yürütmeden kaynaklandığını, yaşamaya üstünlük verilmesiyle, bu saldırıların da ortadan kaldırılacağını belirtmektedir.⁴⁶

Osman Nuri UMAN, 1939 tarihli kitabında millî mücadele döneminde, Âyan Meclisi üzerine şunları ifade etmektedir:⁴⁷

“(…) Ayan azasının yaşları, görgüleri, an’anelere bağlılıkları itibarile inkılâplara ne kadar muhalif olduklarını takdir etmek için Anadoludaki milli mücadeleye karşı gelen Babiâli hükümetleri nazırlarının aynı zamanda ayan heyeti azasından olduklarını hatırlamak kafidir. Büyük inkılapları tehlikeden pervası olmayan tek meclislerimizin sür’at ve cür’etle verdiği kararlara borçluyuz.”

1924 Anayasası’nda meclis hükûmeti sistemi özelliklerini de taşıyan karma bir hükûmet sistemi benimsenmiştir.⁴⁸ Belirtildiği üzere, Anayasa’da iki-meclislilik öngörülmemiştir ancak Anayasa görüşmeleri esnasında ikinci bir meclisin olup olmaması üzerine tartışmalar yapılmıştır.⁴⁹ 1924 Anayasası görüşmelerinde Kanun-u Esasî Encümeni tarafından hazırlanan tasarı meclise sunulduğunda *Refet Bey*, *Süreyya Bey* ve

⁴⁵ Bahri Savcı, “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler,” Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 16, 1 (1961): 86, https://doi.org/10.1501/SBFder_0000000830.

⁴⁶ Bkz. Eroğul, Türk Anayasa Düzeninde, 9.

⁴⁷ Osman Nuri Uman, Esasiye Hukuku (Ana Yasa Hukuku) (Ankara: Ankara Basım ve Ciltevi, 1939), 126.

⁴⁸ Bkz. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (Ankara: Yetkin Yayınları, 16. Baskı, 2016), 31; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 305.

⁴⁹ Meclisteki bu görüşler için bkz. İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukuku (Ankara: Mars Ticaret ve Sanayi A.Ş. Matbaası, 1959), 99-102.

Hâzım Bey'in ikinci bir meclis oluşturulması hakkında teklif verdiği ancak encümünde çoğunluğa ulaşmadığı görülmektedir.⁵⁰ *Süreyya Bey*'in sunduğu gerekçede “(...) *en ziyade ilim ve ihtisas erbabından müteşekkil ve yine millet tarafından müntehip bir ikinci Meclise lüzum vardır (...)*” ifadeleri yer almaktadır.⁵¹ *Süreyya Bey*'in gerekçesinde belirttiği ikinci meclisin de millet tarafından seçilmekle birlikte mesleki temsilin olduğu bir yapı önerilmektedir.

Bu noktada, 1924 Anayasası görüşmelerinde önerilen ikinci meclisin dengeleyici bir unsur mu, Osmanlı dönemindeki Heyet-i Âyan benzeri birinci meclisi denetleyici bir organ mı, yoksa daha farklı bir meclis yapısı olarak mı anlaşıldığı sorusuna cevap aramak önemlidir. Dolayısıyla, 1924 Anayasası görüşmelerinde, ikinci bir meclis oluşturulması yönünde verilen önerelerde ileri sürülen gerekçeler ve bu gerekçelere hangi açılardan karşı çıkıldığının tespit edilmesi, bu soruya genel olarak bir cevap oluşturabilecektir. Mecliste, Anayasa görüşmelerinde ikinci bir meclisin getirilmesi konusunda söz alan *Refet Bey* bunun gerekliliğini açıklarken kullandığı şu ifade, bu sorulara cevap olması açısından oldukça yol göstericidir:⁵²

“(...) *bu ikinci meclisten bahsedilince hatıra vehlei ulâda hükümdar tarafından kaydı hayat şartıyla müntehip âyan hatıra geliyor. Halbuki zannederim, içimizde doğrudan doğruya bu şekilde âyana taraftar olacak yoktur. (Hayır sesleri) benim kısır mütalâam şudur ki bu ikinci meclis esası kabul buyurulduğu takdirde - ki biz başka memleketleri de taklit etmeyiz - yeni prensiplerle, yeni usullerle bir hatvei tekâmül de atmuş oluruz.*”

⁵⁰ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7, Yedinci İçtima, Devre: 2, İçtima Senesi: 1, Tarih: 09 Mart 1340 Pazar, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c007/tbmm02007007.pdf> Erişim Tarihi: 31 Ekim 2021, 217.

⁵¹ Gerekçede ayrıca şunlar yer almaktadır: “(...) ikinci Meclis kabul olunursa tecdedi intihap ve iadei kavanin mesailinin hâkimiyeti milliye esasatma mülayim ve muvafık bir surette hal ve tesviyesi imkânı olabilir. Aksi takdirde bir şahıs veya bir makama tecdedi intihap ve iadei kavanin hak ve salâhiyeti bahşedilmek gibi millet hâkimiyetini lâfzı bimâna bırakan bir hal tecviz edilmiş olur.” T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7, Yedinci İçtima, Devre: 2, İçtima Senesi: 1, Tarih: 09 Mart 1340, 217.

⁵² T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7, Yedinci İçtima, Devre: 2, İçtima Senesi: 1, Tarih: 09 Mart 1340, 236.

Refet Bey'in, ikinci meclis denildiğinde, ilk olarak *Âyan Meclisi* biçiminde bir yapının akla geldiği yönündeki düşüncesini belirtmesi ve mebuslardan da böyle bir meclis yapısına yönelik verilen olumsuz yanıt önemlidir. *Refet Bey* konuşmasının devamında, ikinci meclisin kimlerden oluşacağını da önermektedir. Buna göre farklı meslek grupları bu mecliste yer alacaktır.⁵³ Bunlara ek olarak, “Birinci Millet Meclisi” ve “İkinci Millet Meclisi” isimlendirmesini önermiştir:⁵⁴

“(…) buna verilecek isme gelince, ayan meclisi demeye lüzum ve ihtiyaç da yoktur. Birinci meclis; birinci millet meclisi, ikincisine de ikinci millet meclisi ve bunların heyeti umumiyesinden mürekkebolan meclise de (Büyük Millet Meclisi) deriz ve bu hususta bir takririmiz de vardır.”

Mecliste Encümenin teklifi görüşülürken, *Ragıp Bey*, ikinci meclisin oluşturulması konusunda bir tartışma için henüz erken olduğunu, Meclisin hızlı kararlar alması durumunun söz konusu olabileceğini şöyle açıklamıştır:⁵⁵

“(…) bendeniz tamamiyle taraftar olmakla beraber bunun mevsi-minin henüz hülûl etmediğine kuvvetle kaaniim. Efendiler inkılâbımızı tamam olmuş addedemeyiz. Hergün yeni bir hâdise karşısında bulun-maklığımız ihtimali elyevm [hâlâ] mevcuttur. Bu mevcudolduğu takdirde âni kararlar ve âni icraat zamanının dahi bulunabileceği ihtimali mel-huzdur [olabilir]. İşte bu sebepten dolayıdır ki, ikinci Meclisin daha bir müddet mevzuubahsedilmemesi taraftarıyım. (...)”

⁵³ “Bugün biliyorsunuz ki cemiati hâzırada efrattan başka olarak eşhası mâneviye de vardır. Bu eşhası mâneviye büyük roller oynar? Meselâ vilâyetlerin bir şahsiyeti vardır. Bu bir şahsiyeti maneviye, bir şahsiyeti mümtazedir. Sonra efendiler, anonim şirketlerinde büyük mevkileri vardır. Sonra «Präfösyönel - temsili mesleki» esaslarını da buraya koyabiliriz. Meselâ vilâyet meclisi umumileri azaları da (...) Ticaret Odaları vardır. Ticaret, Sanayii, (...) Yani daha birtakım usuller vardır ki bunları ithal ettiğimiz takdirde yeni bir meclis vücuda getiririz, (...)” Bkz. T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7, Yedinci İçtima, Devre: 2, İçtima Senesi: 1, Tarih: 09 Mart 1340, 236.

⁵⁴ Bkz. T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7, Yedinci İçtima, Devre: 2, İçtima Senesi: 1, Tarih: 09 Mart 1340, 236.

⁵⁵ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7-1, Onüçüncü İçtima, Devre: II, İçtima Senesi: 2, Tarih: 16 Mart 1340, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c007/tbmm02007013.pdf>, 525.

Ragıp Bey'in ardından söz alan Saraçoğlu Şükrü Bey de ikinci meclis konusunda şunları ifade etmiştir:⁵⁶

“Efendiler bendeniz sarîh ve samimî olarak söylüyorum, ikinci Meclis milletlerin üzerinde bir «Ur» dur. Bunların ne ilim ve ne de fen de yeri vardır. Hiçbir yerde yerleri yoktur ve ne de ihtiyaç böyle bir şey istiyor. (...) Biz burada bendeniz da dahil olmak şartıyla ikinci bir meclis istiyoruz. Şu şart ile ki hakkı fesih her ne şekilde olursa olsun bu meclisin elinden çıkarsa, ikinci bir hata ile bu hatanın önüne geçmek için çalışıyoruz. Fakat efendiler, millet şuurludur. Millet Meclisi şuurludur. Bendeniz hakkı feshin aleyhinde olduğum kadar ikinci bir meclisin de aleyhindeyim. (...)”

Görüldüğü üzere, 1924 Anayasası görüşmelerinde, ikinci meclisle ilgili farklı görüşler öne sürülmüştür. İlhan ARSEL, 1924 Anayasası görüşmeleri devam ederken bazı milletvekilleri tarafından verilen ikinci bir meclis kurulmasına yönelik önergeye ilişkin olarak; önergenin oya sunulmak istendiğini ancak yapılan muhalefet üzerine Meclisin feshi ve tecdidi ile ilgili 25. madde görüşülürken tekrar gündeme getirilme şartıyla imza sahipleri tarafından geri alındığını⁵⁷ ifade etmektedir. İ. ARSEL, 25. madde müzakere edilirken bu hususun hiç gündeme getirilmediğini ve yasama organının tek meclis olarak kaldığını eklemektedir.⁵⁸

1924 Anayasası'nın yapım sürecinde Kanun-u Esasî Encümeninin metni dışında TBMM'ye sunulmuş başka teklifler de vardır.⁵⁹ Burada Kanun-u Esasî Encümeni üyesi de olan ve yukarıda açıkladığımız üzere Encümende ikinci meclis teklifi çoğunluğa ulaşmayan Ahmet Süreyya Bey'in hazırladığı teklifte ikinci meclise yer vermiştir. Teklifte bu ikinci meclisin adı Türkiye Devlet Meclisi olarak geçmektedir. Bu meclisin,

⁵⁶ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7-1, Onüçüncü İçtima, Devre: II, İçtima Senesi: 2, Tarih: 16 Mart 1340, 530-31.

⁵⁷ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7-1, Onüçüncü İçtima, Devre: II, İçtima Senesi: 2, Tarih: 16 Mart 1340, 532.

⁵⁸ Bkz. Arsel, Türk Anayasa Hukuku, 102.

⁵⁹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Demirhan Burak Çelik, Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdarî Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci (Ankara: Yetkin Yayınları, 2016), 73 vd.

BMM tarafından kabul edilen yasa ve kararlar üzerinde siyasal denetim yapan bir organ olarak tasarlandığı görülmektedir.⁶⁰

1924 Anayasası'nda belirtildiği üzere yasama organı tek meclis olarak düzenlemiştir. Anayasa'nın 3. maddesinde “*Egemenlik kayıtsız şartsız Milletindir.*” ve 4. maddesinde de “*Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır.*” düzenlemeleri yer almaktadır.⁶¹ Ergun ÖZBUDUN, egemenliğin zaten tanımı gereği mutlak ve sınırsız bir buyurma gücü olduğuna ve bu egemenliği sadece TBMM kullandığına göre, Meclisin yetkilerinin sınırsız olduğunu dile getirmiştir. Meclisin iradesinin, uygulamada çoğunluğun iradesi olarak belireceği, Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran parti veya grubun dilediğini yapma konusunda serbest olduğuna işaret ederek bu maddelerin çoğunlukçu demokrasi formülünü açıklamaktadır.⁶²

Özgürlüklerin sınırlandırılmasında keyfiliğin önüne geçilebilmesi anayasalarda sınırlamaların kimler tarafından, nasıl yapılacağı ve yargısal denetimin varlığı önem taşımaktadır. 1924 Anayasası'nda hürriyetlerin sınırlandırılması 68. maddenin 2. fıkrasında şu şekilde formüle edilmiştir: “*Tabii haklardan olan hürriyetin herkes için sınırı, başkalarının hürriyeti sınırıdır. Bu sınırı ancak kanun çizer.*”⁶³ Kanunla sınırlama, temel hak ve özgürlüklerin güvencesi bakımından gereklidir. Ancak yukarıda sözünü ettiğimiz egemenliğin formüle edilmiş biçimindeki çoğunlukçu demokrasi anlayışı ve anayasa mahkemesinin olmayışı hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında bir güvence mekanizması sunması bakımından eksik kalmaktadır. 1924 Anayasası'nın bir anayasa yargısı getirmemesi anayasaya aykırı kanunların çıkarılmasını yaptırımsız kılmaktaydı. Aslında böyle bir model içerisinde anayasa yargısı sisteminin kurulması, egemenliğin ancak Meclis tarafından kullanılabilmesi ilkesiyle de kolay bağdaştırılamazdı.⁶⁴ Kısaca, 1924 Anayasası'nın demokratik

⁶⁰ Bkz. Çelik, Kurucu İktidar, 93. Ahmet Süreyya Bey'in bu teklifinde yer alan 39. madde şöyledir: “Türkiye Cumhuriyetinin Büyük Millet Meclisinden başka bir de Türkiye Devlet Meclisi vardır. Bu meclis azası Türkiye halkının her yüz bin nüfusunda bir olmak üzere taayyün eder. Bu hususta erkek, kadın ve çocuk farkı yoktur.” Bkz. Çelik, Kurucu İktidar, 217.

⁶¹ Anayasa metni için bkz. Gözübüyük, Açıklamalı Türk Anayasaları, 52.

⁶² Bkz. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 34.

⁶³ 1924 Anayasası metni için bkz. Gözübüyük, Açıklamalı Türk Anayasaları, 47 vd.

⁶⁴ Bkz. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 35.

düzenin işleyişini sağlam bir güvence altına alacak hükümlerden yoksun olduğu görülmektedir. Özgürlüklerin sınırını kanun çizerken bu alanda Meclis iradesine hiçbir kısıtlama getirilmemesi bir eksikliklerdir. Siyasi parti kurma hakkı dahil olmak üzere özgürlükler Meclis çoğunluğu görüşüne ve anlayışına bırakılmıştır.⁶⁵ Dolayısıyla bu sistemde, muhalefetteki azınlığın çoğunluk haline gelebilmesini sağlayacak kurum ve dengelelerin yetersiz olduğu görülmektedir.⁶⁶

1924 Anayasası döneminde, ikinci meclis konusundaki tartışmaların en yoğun yaşandığı dönemin 1950'li yıllar olduğu belirtilmiştir. Özellikle seçim sistemi sonucu meclisteki sandalye dağılımı⁶⁷ ve 1924 Anayasası'nın yürütme organına verdiği geniş hareket alanı, iktidarın bireysel haklar konusunda sergilediği olumsuz tutumlar karşısında yasama organını denetleyecek kurumların yokluğu gibi etkenler ikinci meclisin gerekli olduğu yönündeki görüşlerin gündemde kalmasını sağlamıştır.⁶⁸ Seçimlerle birlikte, ulusal iradenin tam belirmediği; bu nedenle bu tarihten sonra demokrasi mücadelesinin ana konusu da seçim sisteminin değiştirilmesi etrafında gelişmiştir.⁶⁹

1950'li yıllardaki literatüre baktığımızda, iki-meclislilik yapısı ile ilgili birçok yayına rastlamaktayız. Örneğin, Ankara Tasarısı'nı hazırlayanlar arasında da yer alan İ. ARSEL'in 1953 yılından itibaren özellikle Anayasa Mahkemesi ve iki-meclislilik konusundaki yazılarıyla anayasa hukuku literatürüne yaptığı katkı dikkat çekicidir.⁷⁰ İ. ARSEL, 1954 yı-

⁶⁵ Ahmet Mumcu, "1924 Anayasası", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi 2, 5 (1986): 399.

⁶⁶ Atar, Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri, 100.

⁶⁷ 1950 seçimlerinde Demokrat Parti, aldığı oy oranı %55,2 (4.391.694) ile 416 milletvekili çıkarmıştır. CHP ise %39,6 (3.148.626) oy oranıyla 69 milletvekili sandalyesi almıştır. Bkz. <https://www.ysk.gov.tr/tr/1950-1977-yillari-arasi-milletvekili-genel-secimleri/3007>, Erişim Tarihi: 13 Kasım 2021.

⁶⁸ Bkz. Özgişi, Türk Parlamento Tarihinde, 33.

⁶⁹ Ahmet Mumcu, Tarih Açısından Türk Devriminin Temellerinin Gelişimi (İstanbul: İnkılâp ve Aka Basımevi, 8. Baskı, 1983), 186.

⁷⁰ Bkz. Özgişi, Türk Parlamento Tarihinde, 43; Uran, Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis, 206.

lında ikinci meclisin varlığına ilişkin görüşlerine yer verdiği makalesinde şunları ifade etmektedir:⁷¹

“Teşriî organın tek Meclisten ibaret olduğu sistemde fert, ihtiyacı bulunduğu himayeyi ve teminatı temin etmiş sayılamaz. Zira, böyle bir sistemde hükümetin meclise, veya meclisin hükümete tahakküm etmesi gibi haller zuhur edebileceğinden fert yine devlet denilen hududsuz otorite ile başbaşa kalacaktır. (...) İşte halkın tesirinden kısmen azade, bulunacak şekilde ve kuvvetli selâhiyetlerle kurulmuş bir ikinci meclis, istenilen bu organ olabilir.”

İ. ARSEL, parlamenter rejimin, Türkiye’de uygulanacak en iyi hükümet rejimi olacağını belirtirken *“(...) ikinci bir meclisin teşkili zamanı gelmiştir.”* ifadesine yer vermiştir.⁷² B. SAVCI’nın ikinci meclisin oluşturulması konusundaki görüşlerine baktığımızda, 1961 Anayasası yapılırken Anayasa’nın dayanaklarının, neleri içereceğinin ve hangi ilke ve kurumları kapsayacağını da kendiliğinden belli olduğunu belirtmektedir. B. SAVCI’ya göre, ilk sırada çoğunluk hâkimiyetine yönelik bir düzenleme karşımıza çıkmaktadır: *“Bir çoğunluk istibdadini, daha kuruluşunda önlemek: bu nisbî temsil sistemini davet eder.”* Hemen ardından da ikinci meclisi eklemiştir.⁷³

“Siyasî iktidarın icrasını, herhangi bir yol ile bir şahsî mutlakiyete düşmekten önlemek ve bu icrayı daima ve daima Anayasa alanı içine ircâ etmek: bu da, çift meclis, Anayasa mahkemesini ve parlamento-içi kontrol vasıtalarını iyi işler halde tutma yollarını bulmağı davet eder.”

S. TANİLLİ’ye göre, çok partili hayata geçildikten sonra, özellikle 1950-1960 yılları arasında parlamentoda çoğunluğu ele geçiren Demokrat Parti’nin anti-demokratik davranışlarından 1924 Anayasası sorumlu tutulurken eksikliklerden biri olarak da ikinci bir meclisin bulunmayışı

⁷¹ Arsel, “Çift Meclis,” 68-69. İ. ARSEL’e göre, “Kanaatımızca memleketimiz için ikinci bir meclisin teşkili cihetine gitmek zarureti mevcuttur, ve bu zarureti ortaya çıkaran ilmi esaslar ikidir:

I) Devlet ve hükümet sistemimizin “Cumhuri” oluşu;

II) Anayasa sistemimizin nev’i şahsına mahsus bir vasıfta oluşu”. Bkz. Arsel, “Çift Meclis,” 60.

⁷² İlhan Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler” (İkinci Kısım), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 12, 3 (1955): 99, https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001260.

⁷³ Savcı, “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler,” 82.

gösterilmekteydi. İki-meclisli bir parlamentonun, o zamanki muhalefetin, üzerinde ısrarla durduğu “kurtarıcı” kurumlardan biri haline geldiğini belirtmektedir.⁷⁴

Literatürde, 1961 Anayasası'nda ikinci meclisin oluşturulması konusunda *Sıddık Sami ONAR*'ın İdare Hukukunun Umumî Esasları kitabında oldukça kapsamlı bir tahlil yaptığını belirtmek gerekiyor. Aşağıda görüleceği üzere, ikinci mecliste, mesleki temsil esasını 1961 kurucu iktidarı tarafından benimsenmemiştir. *S. S. ONAR*'ın aynı zamanda, İstanbul Tasarısı hazırlayan Komitenin başkanı olması, bu tasarıda yer alan mesleki temsil esasına yer verilmesindeki gerekçelerin temelini göstermesi açısından da yol gösterici olacaktır.

S. S. ONAR, parlamentonun tek ya da iki meclisli yapıda oluşmasının anayasa hukukunun klasikleşmiş; her iki sistemin de lehine ve aleyhine çok şey söylendiği meselelerden biri olduğunu belirtmiş ama bunlara girmeden özellikle bir noktaya işaret etmenin önemini vurgulamıştı:⁷⁵

“İkinci Meclis tek mecliste toplanacak kudretin bir meclis tahakkümüne ve diktatoryasına varmasını önleyecek kanunların makul ve anayasaya, hukukun temel prensiplerine, hizmet ihtiyaçlarına uygunluğunu sağlayacak ve bu suretle hukuk Devleti prensibinin gerçekleşmesine yarayacak vasıtalarından biri ve en önemlisidir. Bu konuyu soyut olarak bir matematik meselesi gibi incelemek de yanlış bir methodur.”

S. S. ONAR, bu sistemleri, zaman ve mekân şartlarına, milletin sosyal ve politik yapısına, tarihi tekâmül akışına, sosyal kurumlarının gücüne ve etkilerine göre değerlendirmek gerektiğini belirtmekte ve Türkiye’de ikinci meclis ihtiyacını doğuran başlıca üç neden olduğunu eklemektedir:⁷⁶

“1) Tek parti lehine dönmeğe çok müsait olan ve bu yoldan meclis tahakkümü şeklinde parti idarecileri oligarşisine ve tahakkümüne yol açan bir sisteme meclis içinde son vermek.

2) Bütün halkın seçmen olmasından ve seçilme hakkını haiz bulunmasından ortaya çıkan meclis seviyesini yükseltmek ve kamu hizmet-

⁷⁴ Tanilli, Devlet ve Demokrasi, 270.

⁷⁵ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları (I. Cilt) (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı, 1966) 173.

⁷⁶ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, 173.

leri ihtiyaçlarını kavrayacak kuvvetli ve seviyeli bir parlâmento meydana getirmek.

3) Meclisin kamu hizmetleri teşkilâtı ve personeli, idare üzerinde bilgi ve tecrübe noksanlığı, şahsî nüfuz ve ihtirası arzularıyla yapmak istediği ve tazyiklere son vermek.”

S. S. ONAR, burada gerek parlamento içinde gerekse idare ile parlamento arasında bir denge kuracak vasitalardan birini yaratmayı ve bunun da hukuk devletine giden yollardan biri olduğunu belirtmektedir.⁷⁷ S. S. ONAR’a göre, “İkinci meclisi aynı passif ve sayı çoğunluğundan başka dinamik bir değeri olmayan kitle kaynağından getirmek hiçbir mâna ifade etmez. Böyle menşe ve kaynağı, hukuki ve siyasi bünyesi aynı olan bir ikinci meclis ihdas etmekten ise tek meclis ile yetinmek daha doğru olur.”⁷⁸ Mesleki temsil esasını üzerine kurulacak ikinci meclis için aynı zamanda L. DUGUIT’in meslek gruplarının parlamentoda temsili-nin olmasına yönelik görüşlerine de yer vererek açıklamakta ve meslek gruplarının temsilcilerinin de siyasi iktidarın oluşumuna ve kullanılmasına katılması gerektiğini belirtmektedir.⁷⁹

⁷⁷ S. S. ONAR, ikinci meclisin mesleki temsil esasına göre tasarlanmasının gerekliliğinde, bizdeki sosyal kurumların çoğunun örneğin, ordu, üniversiteler, hâkimler, idare, barolar gibi dinamik ve reform yanlısı oldukları görüşünü belirtmektedir. Bu nedenle gelişmenin ve inkılabın asli kurucu ve yapıcısı; demokrasinin de gerçek temsilcisi, bu şekilde oluşturulan bir ikinci meclisin olabileceğine işaret etmektedir. Bkz. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 173.

⁷⁸ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 175-176.

⁷⁹ Duguit’in ikinci meclisin oluşumuna yönelik görüşlerini ele alarak şunları ifade etmektedir: “(...) Duguit konuyu muhafazakâr bir bakımdan değil aksine ilerici bir açıdan ele almakta ve toplumun tek mil dinamik kuvvetlerinin teşkil ettiği meslek gruplarının da, ferdler gibi parlâmentoda temsil edilmesini zarurî görmektedir. Duguit sendikaları ve sendikalizmi de göz önünde tutarak meslekî temsile dayanan bir ikinci meclisin parlâmentoda bulunmasını iş bölümü ve toplumun tekâmülü bakımından gerekli görmektedir.” Bkz. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 177. S. S. ONAR’a göre: “Türkiye’de hakikî demokrasinin kurulması için sadece serbest seçim kâfi değildir. Şekil bakımından serbest cereyan bu seçimlerde iradesini kullanan ferdin bu iradesini demagojik ve batıl etkiler dışında, gerçekleri görerek ve bilerek, neticelerini hesaplayarak kullandığını iddia etmek için çok iyimser olmak veya tarihi, toplumu bilmemek icap eder. Gerçek demokrasi için sadece ferdleri siyasî alanda teşkilâtlandıran siyasî partiler yeterli değildir. Bunların yanında memleketin fikir, hukuk ve iş hayatına hâkim meslek gruplarının temsilcilerinin de siyasî iktidarın teşekkülüne ve kullanılmasına iştiraki lâzımdır ve ikinci meclisin mânası da budur.” Bkz. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 179.

Orhan ALDIKAÇTI, 1924 Anayasası'na yöneltilen eleştirilerden biri olarak, tek meclis sisteminin kabul edilmesi ve tek meclise hâkim olan çoğunluğun dilediği kanunları kolayca çıkararak özgürlükleri ihlal etmesi olduğuna işaret etmektedir. O. ALDIKAÇTI, bu bakımdan ister istemez tek meclis sisteminin ülkemize uygun olup olmadığı sorusunun ortaya atıldığını ifade etmiştir.⁸⁰ Mümtaz SOYSAL, 1961 Anayasası'nın kazuistik yapısının, 1924 Anayasası'nın kısa niteliği nedeniyle boşluklar görülerek keyfi biçimde yararlanmasının bir sonucu olduğuna işaret etmektedir. Ancak M. SOYSAL, 1961 Anayasası'nın sadece biçim bakımından değil, öz bakımından da bir tepki anayasası olarak nitelendiğini belirtmektedir. M. SOYSAL'a göre, "(...) 1961 Anayasasındaki tepkiler, 1924 Anayasasına yönelik olmaktan çok, 1950-1960 arasındaki dönemin siyasal yaşamına yönelik tepkilerdi."⁸¹ 1924 Anayasası'nda, tarihi gidiş uygun bir gerçekçilikle tek meclis esasını koyduğunu belirten M. SOYSAL'a göre, Türkiye'de kurulacak bir ikinci meclis belki gelenekçi olmayabilir; aksine devrimlerin korunmasında güvence de olabilir. Ancak bu devrimlerin temelini oluşturan ve iktisadi-toplumsal reformlar yoluyla daha da işlenmesi gereken halkçı felsefe ile, seçilişi, kuruluşu ve üyelerinin yetişme tarzı bakımından toplumun imtiyazlı bir tabakasını aksettirecek ikinci meclis arasında, nasıl bir uzlaşmaya varılacağı, böyle bir meclisteki devrimciliğin ne kadar süreceğinin cevaplanmasının zor bir soru olduğunu da eklemektedir. Bu bakımdan M. SOYSAL'a göre: "İkinci meclisle her şeyin düzelivereceğini sanmak, daha derinlerde yatan toplumsal ve iktisadi sebepleri görmemek olur."⁸² C. EROĞUL da 1961 Anayasası'nda düzenlenen Cumhuriyet Senatosunun, Meclisin sınır tanımaz üstünlüğüne yönelik bir tepki olarak getirildiğine işaret etmektedir. Ancak C. EROĞUL, ikinci meclisin oluşturulmasının olumsuz bir gelişme olduğunu da eklemektedir.⁸³

⁸⁰ Orhan Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzdaki Son Gelişmeler "1961 Anayasası" II (İstanbul: Ülkü Matbaası, 1963), 167.

⁸¹ Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 9. Baskı, 1992), 91.

⁸² Mümtaz Soysal, "Suçsuz Anayasa", Mümtaz Soysal'a Armağan (EK:8, 1 Ağustos 1960 tarihli Forum Dergisi'nden), (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 1969) 119.

⁸³ Cem Eroğul, Anatüzeve Giriş ("Anayasa Hukuku"na Giriş") (Ankara: İmaj Yayınları, 14. Baskı, 2014), 280. C. EROĞUL, iki meclisin iş birliği ile gerçekleşen yasa ya-

Görüldüğü üzere, 1924 Anayasası Dönemi ikinci bir meclis gerekliliği yönünde düşünceler ağırlıklı bir şekilde ön plana çıkmaktadır. İkinci bir meclis oluşturulması bakımından temel sebepler arasında 1924 Anayasası dönemindeki yukarıda genel hatlarıyla açıklanan gelişmeler gerekçe olmaktadır. 1960 askeri darbesi ardından, yeni bir anayasa hazırlık çalışması başlamıştır. Aşağıda 1961 Anayasası hazırlık süreci ile Ankara ve İstanbul tasarılarında ikinci meclise yönelik düzenlemeler ele alınacaktır. Aslında sadece Kanun-u Esasî’de uygulanan iki-meclislilik ardından, iki ayrı üniversitede hazırlanan tasarılarla da ikinci bir meclisin öngörülmesi önemlidir. Bu tasarılarla ilişkin literatürde yapılan bazı değerlendirmelere de yer verilecektir.

III. 1961 Anayasası’nın Hazırlık Sürecinde Ankara ve İstanbul Tasarılarında İkinci Meclis

27 Mayıs 1960 askeri darbesiyle birlikte, Millî Birlik Komitesi (MBK) ve Türk Silâhlı Kuvvetler Başkumandanlığı tarafından yeni bir Anayasa ön projesi hazırlamak üzere kurulan Komisyon, Rektör *Sıddık Sami ONAR*’ın Başkanlığında toplanarak “Anayasa Ön Projesi Hazırlama Komisyonunun Tesbit Ettiği Esaslar”ı hazırlamıştır.⁸⁴ Bu metne yakından bakıldığında, Anayasa hazırlanırken hangi esaslar üzerine kurulacağı da genel hatlarıyla görülmektedir. Metinde, “(...) *Milleti temsil etmesi gereken Büyük Millet Meclisi de siyasi iktidar tarafından hakikî bir teşri organı olmaktan çıkarılarak şahıs ve zümre menfaatine hizmet eden bir parti grubu haline*” getirildiği belirtilmiştir. İktidarın alması gereken tedbirlerden biri olarak ise: “(...) *milletin gerçek iradesinin iz-*

pım sürecinde Cumhuriyet Senatosunun etkisi ile ilgili olarak şu tespitleri yapmıştır: “(...) yasama sürecine genel olarak bakıldığında, ikinci meclisin Anayasa’daki görece yetkisizliği, uygulamada daha da pekişmektedir. Gerçekten de Cumhuriyet Senatosu, yasaların aşağı yukarı yüzde doksanı bakımından otomatik bir onay makinesi gibi işlemekte, ancak geri kalan yüzde on üzerinde etkili olmaya çalışmaktadır. Ne ki, bu çabaların çoğunda başarılı olsa bile yasa toplam sayısına oranlanırsa, Cumhuriyet Senatosu’nun sonuç olarak üzerinde etkili olabildiği metinlerin oranı yüzde yedi civarında kalmaktadır.” Cem Eroğul, “Parlamentoda İkinci Meclis Sorunu, (Meclislerin İşbirliği Yaparak Yerine Getirdikleri Görevlerde ve Kullandıkları Yetkilerde Cumhuriyet Senatosunun Payı),” Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı, Kanun-u Esasînin 100. Yılı Sempozyumu (9-11 Nisan 1976) içinde, haz. Siyasi İlimler Türk Derneği, 190.

⁸⁴ Bkz. Resmî Gazete, Sayı 10540, 1 Temmuz 1960, 16-36 ve Resmî Gazete, Sayı 10541, 2 Temmuz 1960, 1644.

harına imkân verecek, bir çoğunluk istibdadına mani olarak siyasi kuvvetin soysuzlaşmasını önliyecek esaslar dahilinde bir seçim kanunu meydana getirmek.” ifadelerine yer verilmiştir. Bu anlamda yasama fonksiyonu ve seçime ilişkin esaslara vurgu yapılmıştır. Buna ek olarak, Komisyonun çalışmasının bir ön proje olduğu da belirtilmiştir.⁸⁵

Daha sonra 1 Sayılı Geçici Kanun yayımlanmıştır.⁸⁶ 1. maddeye göre, MBK, yeni Anayasa ve Seçim Kanunu, demokratik usûllere uygun olarak, kabul edilip buna göre en kısa zamanda yapılacak genel seçimlerle yeniden kurulacak olan Türkiye Büyük Millet Meclisine iktidarı devredeceği tarihe kadar Türk Milleti adına hakimiyet hakkını kullanacaktır. Ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisinin Teşkilâtı Esasîye Kanununa göre sahip olduğu bütün hak ve yetkiler, bu süre içinde, Millî Birlik Komitesine ait olacaktır. Daha sonra 157 sayılı Kanun yayımlanmıştır.⁸⁷ Buna göre, bir Kurucu Meclis oluşturulacaktır ve Kurucu Meclis, demokrasi ve hukuk devleti esaslarını gerçekleştirip teminat altına alacak olan yeni Anayasa ile yeni Seçim Kanunu'nu en kısa zamanda tamamlayacaktır (madde 2). Kurucu Meclis ise MBK ve Temsilciler Meclisinden oluşmaktadır (madde 1).

İstanbul Komisyonu çalışmaya devam ederken Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü “Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkında Görüş”ü yayımlanmıştır. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu da İstanbul Komisyonunca hazırlanmış olan ön tasarıyı etüd metni Siyasal Tasarısını da yardımcı metin olarak kabul etmiştir.⁸⁸

⁸⁵ “(...) işte Komisyonumuz bu Anayasayı hazırlamak üzere vazifeye çağırılmıştır. Bu, bir ön-proje olacaktır.” Bkz. Resmî Gazete, Sayı 10541, 2 Temmuz 1960, 1644.

⁸⁶ 1 Sayılı 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasîye Kanunu'nun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanun, Resmî Gazete, 14 Haziran 1960, Sayı: 10525.

⁸⁷ 157 sayılı 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasîye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Geçici Kanuna ek «Kurucu Meclis Teşkili» Hakkında Kanun, Resmî Gazete, 16 Aralık 1960, Sayı: 10682.

⁸⁸ Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu'na bakıldığında, Genel Gerekçe kısmında, İstanbul Komisyonunun çalışmalarına bir Anayasa anketi ile başladığı gerekli gördüğü alanlarda da uzmanların fikirlerinden yararlandığı belirtilmiştir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinin de gerekçeli bir Anayasa tasarısı hazırladığı ifade edilmektedir. İstanbul Komisyonu çalışmaları sırasında anketleri tasnif-

“Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü’nün Anayasa Ön Tasarısı”nda (Ankara Tasarısı) ikinci meclis konusuna baktığımızda, Ana Prensipler kısmında ikinci bir meclis oluşturulduğu ve bu meclisin de millet tarafından seçilmesinin gerekliliğine şu şekilde yer verilmiştir:⁸⁹

“Milli egemenlik esasına dayanan demokrasi rejimi, asgari olarak yasama organının millet tarafından seçilmesini gerektirir. Bu esas son yılların siyasi tartışmalarında kurulması umumi olarak istenen ikinci meclisin de tamamıyla millet tarafından seçilmesini zaruri kılar.”

Ankara Tasarısı’nda 5. maddede “Yasama yetkisi, Milletçe seçilen Millet Meclisi ile Cumhuriyet Meclisi tarafından Anayasaya göre kullanılır.” düzenlemesine yer verilmiştir. Burada, egemenlik konusuna baktığımızda, 4. maddede “Egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir. Millet egemenliğini bu anayasada gösterilen şekil ve sınırlar içinde kullanır” biçiminde formüle edilmektedir. M. SOYSAL, bu formülün İtalyan Anayasası’ndaki birebir benzerliğine işaret ederek, “organ” teriminin kullanılmamasını, bu anlamda doğrudan doğruya TBMM’nin eski durumunu hedef almadığını belirtmektedir. Aşağıda görüleceği üzere, İstanbul Tasarısı’nda egemenliğin kullanımı, “Anayasanın kurduğu organlar eliyle” kullanılacağı şeklinde formüle edilerek “organlar” terimine yer verilmiştir. Bu anlamda aslında parlamentonun egemenlik tekeli de yıkılmaktadır.⁹⁰ Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı’nda

lendirip değerlendirme yaparken diğer yanda da özellikle İtalya ve Batı Almanya gibi dikta rejimlerinden yeni kurtulmuş ve batı demokrasisine dayanan bir rejim kurmuş olan devletlerin anayasalarından yararlandığı eklenmiştir. Feridun, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, 208. Bu metinler için bkz. Feridun, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, 152-205; Rona Aybay, Karşılaştırmalı 1961 Anayasası – Metin Kitabı – (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1963).

⁸⁹ Bkz. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü’nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1960), 16.

⁹⁰ Mümtaz Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı - Anayasa Diyalektiği Üzerine Bir Deneme (Ankara: Sevinç Matbaası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1969), 45. 1924 Anayasası’nda egemenliğin düzenlenişine bakıldığında, 3. maddede kayıtsız şartsız Millet’in olduğuna yer verilirken 4. maddede şu düzenleme yapılmıştı: “Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır.” Bkz. Gözübüyük, Açıklamalı Türk Anayasaları, 52. Belirtildiği üzere, bu düzenlemeler çoğunlukçu demokrasi anlayışına uygun bir formül oluşturmaktadır. Ergun ÖZBUDUN’un işaret ettiği üzere, egemenlik zaten tanımı gereği mutlak ve sınırsız bir buyurma gücü olduğundan ve bu ege-

ise egemenliğe ilişkin madde “(...) Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlarca kullanılır.” şeklinde düzenlenmiştir.⁹¹

Ankara Tasarısı'nda, Yasama Kısımında “Parlamento” başlığında genel oyla seçilen “Millet Meclisi” ve Cumhuriyet Meclisi yer almaktadır (md. 37, 40).⁹² Tasarının gerekçesinde korporatif biçimde yapılandırılacak ikinci meclisin Türkiye'ye neden uygun olmadığı görüşleri açıklanmaktadır.⁹³ Meclisler arasındaki farklılıklar “Seçmenlerde”, “Üye Sayısı Bakımından”, Yetkiler Bakımından” olmak üzere üç alt başlıkta ele alınmaktadır.⁹⁴ Ankara Tasarısı'nda, meclisin denetim yetkileri konusunda, 52. maddede, soru, genel görüşme ve meclis soruşturması yanında gensorunun da her iki meclisin yetkisinde olduğu düzenlemesine yer verildiği görülmektedir.⁹⁵ Görüleceği üzere, Temsilciler Meclisinde Anayasa Tasarısı görüşülürken, ikinci meclise gensoru yetkisinin verilip

menliği de TBMM kullanacağına göre Meclisin yetkileri sınırsız olmaktadır. Bkz. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 34.

⁹¹ Bkz. Feridun, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, 264.

⁹² İsimlendirme konusunda Temsilciler Meclisinde görüşülen Anayasa Tasarısında da benzer şekilde ikinci meclis için ilk başta Cumhuriyet Meclisi isimlendirmesi yapılmıştır. Buna ek olarak, aşağıda açıklanacağı üzere, Anayasa Tasarısı'nda, Parlamento teriminin neden tercih edilmediği de raporda ayrıca gerekçelendirilmiştir.

⁹³ Bkz. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1960), 54-57.

⁹⁴ Bu hususlar gerekçede kısaca şu şekilde belirtilmektedir: “(...) “Yasama Organı” biri “Millet Meclisi” ve diğeri “Cumhuriyet Meclisi” olmak üzere iki meclisten kurulacak ve iki meclisin tümü “Parlamento” diye anılacaktır. Her iki meclis genel oyla seçilecektir. Üyelerde aranan vasıflar bakımından meclisler arasında fark bulunacaktır. (40 yaş ve yüksek tahsil Cumhuriyet Meclisi üyeliği şarttır. Millet Meclisi için şimdiki 30 yaş ve Türkçe okuma yazma bilmek yetecektir.) Millet Meclisinin üye sayısı 350 Cumhuriyet Meclisinin ki ise 150 civarında olacaktır. Millet Meclisi bugünkü gibi dört yıl süre için seçilecek ve tam yenilenme usulüne tabi olacak, Cumhuriyet Meclisi üyeleri ise 6 yıl için seçilecekler ve üç yılda bir kısmı yenilemeye tabi tutulacaklardır. Kanunlar her iki mecliste görüşülecek her iki mecliste hükümeti denetleyebilecektir. (...) güvenoyu mekanizması bakımından ise esas yetki Millet Meclisine ait olacaktır. Şunu da ilave etmek gerekir ki sadece Cumhuriyet Meclisine verilmiş özel yetkiler de vardır.” Bkz. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı, 59-60.

⁹⁵ Madde 52: “Soru, gensoru, genel görüşme ve meclis soruşturması meclislerin yetkilerindedir. (...)”, Bkz. Feridun, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, 158.

verilmeyeceği konusu, en fazla tartışılan maddeler arasındaki yerini almıştır.⁹⁶

Ankara Tasarısı'ndaki ikinci meclise ilişkin görüşlerin netleşmesi bakımından, *Nermin ABADAN*'ın kaleme aldığı "1960 S.B.F. Anayasa Seminerlerinde Beliren Esas Düşünceler" başlıklı makale oldukça yol göstericidir. SBF İdari İlimler Enstitüsü hazırladığı Anayasa Tasarısı ardından 1960 Ekim ayından itibaren anayasa kavramı, seçim sistemi, Türkiye'nin siyasi ihtiyaçları konularında seminerler düzenlemiştir.⁹⁷ Makalede, "Çift Meclis Sistemi" başlığıyla bu konuya ayrıca yer verildiği görülmektedir.⁹⁸ *N. ABADAN*, ikinci meclis konusunda *Tahsin Bekir BALTA*'nın şu ifadelerini aktarmaktadır: "*Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta*'ya göre, *İstanbul anayasa öntasarısının ikinci meclise ait olarak ileri sürdüğü teklif ve teşkilâtlandırma tarzı antidemokratiktir. Hele ikinci meclisin korporatif bir bünye taşımasının zaten memleketimizde meslekî teşekküllerin durumu bakımından isabetle temsil edilebilmeleri imkânsızlığı yanında bir menfaat çatışması meydanına varması tehlikesi de ön plânda gözönünde tutulmalıdır.*"⁹⁹ Bu noktada "İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonu'nun Ön Tasarısı"nda (İstanbul Tasarısı) ikinci meclise yönelik düzenlemelerine bakmak gerekmektedir.

İstanbul Tasarısı'nda egemenliğin kullanımı 2. maddede düzenlenmiştir: "*Egemenlik Türk Milletininindir. Bu egemenliği Türk halkı, Anayasanın kurduğu organlar eliyle ve koyduğu esaslara göre kullanır. (...)*" Belirtildiği üzere, burada "organlar" terimine yer verilmesiyle parlamentonun egemenlik tekeli kaldırma düşüncesi yer almaktadır.¹⁰⁰

İstanbul Tasarısı'nda ikinci meclis, Cumhuriyet Senatosu ismiyle 60. maddede şöyle düzenlenmektedir: "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosundan kuruludur.*" Tasarı'da, Cumhuriyet Senatosuna ilişkin düzenlemeler 69. madde vd. yer almaktadır. Buna göre, Cumhuriyet Senatosu, Anayasa'da belirtilen esaslara göre, tabii üyelerle atanmış ve seçilmiş üyelerden kuruludur (md. 69.) Cumhurbaşkanlığı yapmış olanlar ve yedi yıl Anayasa Mahkemesi baş-

⁹⁶ Bkz. T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 476.

⁹⁷ Nermin Abadan, "1960 S.B.F. Anayasa Seminerlerinde Beliren Esas Düşünceler," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 17, 2 (1962): 252.

⁹⁸ Bkz. "1960 S.B.F. Anayasa Seminerlerinde Beliren Esas Düşünceler," 266-72.

⁹⁹ Bkz. "1960 S.B.F. Anayasa Seminerlerinde Beliren Esas Düşünceler," 272.

¹⁰⁰ Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, 45.

kanlığı yapmış olanlar hayatları boyunca Cumhuriyet Senatosu tabii üyesidir. Madde 71'de ise Cumhurbaşkanı tarafından atanacak üyeler düzenlenmektedir.¹⁰¹ 72. maddenin 1. fıkrası şöyledir: “Cumhuriyet Senatosuna, Üniversite veya Yüksek Okuldan diplomalı olanlar arasından her seçim çevresinden bir üye olmak üzere her beş yüz bin vatandaş için bir üye seçilir.”¹⁰² Korporatif yapıda biçimlenen bu meclisteki tüm bu kuruluşların meclisteki oransal ağırlıklarının ne olacağı da önemli bir sorudur. İstanbul Tasarısı, korporatif sistemlerdeki bu sorunun çözümünü Bakanlar Kurulu kararına bırakmaktadır (md. 74/4).¹⁰³

İstanbul Tasarısı'na ikinci meclis konusunda yöneltilen eleştirilerin ağırlık noktasını, korporatif bir yapıya yer verilmesinden kaynaklandığını belirtmek mümkündür. M. SOYSAL, MBK'ca kurulan bilim kurulumunun, çalışmalarına başlarken ilk bakışta, düzenlenmiş ve dengelenmiş bir parlamenter sisteme hiç de aykırı gelmeyecek ilkelerden hareket ettiğini, ancak çalışmaları sonucunda bambaşka bir nitelikte metne vardığına işaret etmektedir. M. SOYSAL, tarihsel perspektif içinde bakıldığında, Komisyonun açıkladığı amaçlarla vardığı sonuçlar arasındaki başlıca sapmalardan biri olarak şunu göstermektedir:¹⁰⁴ “*Millet Meclisi'nin yanında bir denge unsuru olarak kurulan Cumhuriyet Senatosu, genel oydan gelmeyen üye sayısının üçte ikiyi bulması yüzünden, “halk seçimine karşı ağır bir mukavemet merkezi” haline gelmesidir.*” İstanbul Tasarısı'nda düzenlenen ikinci meclis konusuyla ilgili M. SOYSAL, İs-

¹⁰¹ Madde 71: “Cumhurbaşkanı, bilim, fikir, sanat, eğitim ve öğretim, askerlik, idare, diplomasi maliye, iktisat, ticaret, teknik ve sosyal hizmetler alanlarında tanınmış Türk vatandaşları arasından, her alanda ikiyi aşmamak üzere on kişiyi ve yüksek dereceli devlet memurları arasından beş kişiyi, bir dönem için Cumhuriyet Senatosu üyesi tayin eder.”

¹⁰² İstanbul Tasarısı'nda Cumhuriyet Senatosunun 85 üyesi askeri şura, üniversiteler, Barolar, Tabip Odaları, Ticaret ve Sanayi odaları, Mimar ve Mühendis odaları, Eczacı odaları; Öğretmen birlikleri, Basın Teşekkülleri, Çiftçi Teşekkülleri, Kooperatifler Esnaf Teşekkülleri, Sendikalar gibi kuruluşları temsil etmesi ön görülmekteydi (md. 73). Meslek teşekküllerindeki seçimlerin iki dereceli olacağı belirtilmektedir (md. 74/2). Cumhuriyet Senatosunun süresi 6 yıldır (md. 75/1). Görev ve yetkiler açısından bakıldığında, İstanbul Tasarısı'nda, soru ve genel görüşmenin her iki meclisin; gensorunun ise yalnızca Millet Meclisinin olduğu düzenlemelerine yer verilmiştir (md. 86).

¹⁰³ Bu konuda bkz. Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, 34.

¹⁰⁴ Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, 34-35.

tanbul Komisyonu çalışmalarında açıkça gözükten noktanın genel oydan çıkan organlara karşı bir güvensizlik olduğu yönündedir. *M. SOYSAL*'a göre:¹⁰⁵

“(...) *Büyük çoğunluğu genel oydan gelmeyen bir ikinci meclisin kurulması, bu meclisin seçimle işbaşına gelecek üyelerinin seçimi için seçmenlerde ortaokul diplomasının şart koşulması, bu hâliyle kurulmuş bir parlâmentonun bile ‘devlet yardımcı kurulları’ ve ‘muhtar müesseseler’ yanında zayıf duruma sokulması, vs. hep bu güvensizliğin belirtile-ri.*”

B. SAVCI, İstanbul Tasarısı'nın genel felsefesinin, iktidarın, bir parti merkezi oligarşisinin eline ve onun hâkimiyeti altındaki bir parti meclisi çoğunluğunun eline geçip bir zümre mutlakiyeti hâlini almaması felsefesinden hareket ettiğini ve bu felsefeye uygun bir devlet-idare teşkilatı kurduğunu ifade etmektedir. *B. SAVCI*'ya göre, “*Tasarı, önce, iktidarı, daha parlamento platformunda iken parçalamak, bölmek ister. (...) dinamik, sür’atli ve cezrî kararlar almağa istidatlı tek Meclisin Parlamento usûlünden sür’atle uzaklaşıp, parlamentoyu ve onun siyâsî hayata müessiriyetini dağıtmak için iki meclisli bir parlamento usûlünü emreder.*” *B. SAVCI*, bu noktada, parlamentoyu bir grubun hâkimiyetinden kurtaran ve onun bütün hayata hâkimiyet gücünü dağıtma tedbirine rağmen, parlamentoya yine de az çok müessir bir parti hükûmeti ya da bir parti gibi hareket eden koalisyon hâkim olursa, demokratik hayatın korunması için, iktidarı, kısmen de parti dışı bir kuvvet ve mukavemet merkezine dayatmak yolu arandığını ifade etmektedir. Bu merkezin de ikinci meclisin korporatif olarak tasarlanmasıyla gerçekleşeceğini belirtmektedir: “*İkinci Meclis 2/3 si korporatif bir bünyedir. 27 Mayıs 1960 darbesini yapan askerî Millî Birlik Komitesi de, İkinci Meclisin içinde kaydıhayat şartı ile yer alarak, iktidara, partilerdışı bir kaynak ve hattâ sahip olmak durumuna çıkarılmıştır.*”¹⁰⁶ *B. SAVCI*, İstanbul Tasarısı'nda, Komisyon içinde geçen tartışmalarda parlâmentonun ikinci kanadının 1876'daki hâkim durumu ile beliren bir yüksek meclis hâlinde olmasına doğru geliştiğini belirtmektedir.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Soysal, *Dinamik Anayasa Anlayışı*, 36-37.

¹⁰⁶ Savcı, “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler,” 84-85.

¹⁰⁷ “(...) teşriî faaliyette korporatif bünyesinden gelecek bir güç ile birinci dalı durduran, hükûmeti kontrolde müessiriyeti olan, ayrıca uzun müddet ve fesih edilmezliği

E. ÖZBUDUN, uzun çalışmaların ürünü olan İstanbul Tasarısı'nın bazı hükümlerinin kamuoyunda tereddütler uyandırdığını; siyasal partilere hatta genel oy sistemine karşı beslenen güvensizliğin izlerine rastlandığını ifade etmektedir. *E. ÖZBUDUN*'a göre: "(...) genel oydan çıkmayan bir ikinci meclis yaratılmakta, yürütme görevinin alanına giren birçok konularda özerk veya yarı-özerk kuruluşlar meydana getirilerek siyasal iktidarın etkinliği sınırlandırılmaktadır."¹⁰⁸ *Bülent TANÖR* de İstanbul Tasarısı'nda önerilen ikinci meclisin 2/3 oranında korporatif karakterli olması ve başbakanla bakanların parti grup ve kongreleri dışında parti faaliyetlerine katılamamaları partilere karşı duyulan kuşku olarak görüldüğünü belirtmektedir.¹⁰⁹ *B. TANÖR*, Ankara Tasarısı'nda, İstanbul Tasarısı'ndan farklı olarak genel oya, siyasal partilere ve yürütmeye kuşkuyla bakılmadığını ifade etmektedir.¹¹⁰ Görüldüğü üzere, İstanbul Tasarısı'nda ikinci meclise yönelik yapılan düzenlemelerde eleştirilerin odak noktasını, bu meclisin korporatif sistemle kurulması oluşturmaktadır. Temsilciler Meclisinde, ikinci meclisin üyeleri kapsamında buradaki düzenlemeler de gündeme getirilerek tartışılmıştır.

IV. 1961 Anayasası Kurucu Meclis Görüşmelerinde İkinci Meclisin Oluşumuna Yönelik Tartışmalar

İstanbul Tasarısı'nın ortaya çıkardığı tepkiler karşısında, kamuoyunu daha iyi temsil edecek bir organ tarafından yeni Anayasa'nın hazırlanması amacıyla MBK, 157 ve 158 sayılı kanunlarla bir Kurucu Meclis kurulması kararı almıştır.¹¹¹ 16 Aralık 1960 tarihli 157 sayılı Kanun'a göre Kurucu Meclis, Millî Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisinden oluşmaktaydı.¹¹² İkinci meclis konusunun anayasa görüşmelerinde nasıl ve hangi açılardan tartışıldığını açıklayabilmek için öncelikle kronolojik

ile birinci dala üstün olan bir senato...". Savcı, "Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler," 87.

¹⁰⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 36.

¹⁰⁹ Bkz. Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 371-72.

¹¹⁰ Bkz. Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 372.

¹¹¹ Bkz. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 36.

¹¹² Bkz. Resmî Gazete S. 10682, T. 16 Aralık 1960 <<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10682.pdf>>, Erişim Tarihi: 11 Mart 2020.

olarak Anayasa Tasarısı'nın Kurucu Mecliste görüşülmesi sürecine bakmak yol gösterici olacaktır:

- Kurucu Meclis 6 Ocak 1961 yılında toplanmıştır. Meclis, 9 Ocak 1960'ta Temsilciler Meclisi içinden 20 kişilik bir "Anayasa Komisyonu" seçmiştir.¹¹³

- Anayasa Tasarısı, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu" başlığıyla ilk önce Temsilciler Meclisinde 30 Mart 1961 tarihinde görüşülmeye başlanmıştır.¹¹⁴ 4 Nisan 1961'de Tasarı'nın tümü üzerinde görüşmeler yapılarak¹¹⁵ 7 Nisan 1961'de maddeler üzerindeki görüşmelere geçilmiştir.¹¹⁶ 2 Mayıs 1961 tarihinde

¹¹³ Bkz. T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 2. Birleşim, 9 Ocak 1961, S. 16, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c001/tm__00001002.pdf>, 13-17, Erişim Tarihi: 11 Kasım 2021. 1961 Anayasası, T. C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu üyeleri: Enver Ziya Karal (Başkan), Emin Paksüt (Başkan Vekili), Muammer Aksoy (Sözcü), Turan Güneş (Sözcü), Tarık Zafer Tunaya (Sözcü), Coşkun Kırca (Kâtip), Sadık Aldoğan, Nureddin Ardıçoğlu, Âmil Artus, Doğan Avcıoğlu, Hazım Dağlı, Münci Kapanı, Muin Küley, Ragıp Sarıca, Bahri Savcı, Celâl Sait Siren, Mümtaz Soysal, Cafer Tüzel, Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Abdülhak Kemal Yörük Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002034.pdf>, Erişim Tarihi: 11 Kasım 2021. Bu Komisyon 9 Ocak 1961 tarihinden itibaren, alt komisyonlar ve Redaksiyon Komitesi toplantıları hariç, 41 toplantı yaparak, hazırladığı Anayasa tasarısını, tasarının genel gerekçesi ve madde gerekçeleriyle birlikte, 9 Mart 1961 tarihinde Temsilciler Meclisi Başkanlığına sunmuştur. Bkz. İsmet Giritli, "1961 Anayasamız ve Getirdiği Bazı Yenilikler," İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 28, 1 (1962), 8.

¹¹⁴ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 362

¹¹⁵ Bkz. T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 37. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002037.pdf>, 527. Komisyon, Anayasa Tasarısı'nın hazırlanmasında "etüd metni" olarak İstanbul Bilim Komisyonunun Ön tasarısını; yardımcı metin olarak ise Siyasal Bilgiler Fakültesinin Ön Tasarısını esas almıştır. Yabancı anayasalar olarak da Fransız, İtalyan ve Federal Alman anayasalarından yararlanmıştır. Bkz. Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzdaki Son Gelişmeler, 144-45; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 373-74; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku (Bursa: Ekin Yayınları, 2. Baskı, 2018), 105.

¹¹⁶ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 40. Birleşim, 7 Nisan 1961, C. 2, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002040.pdf>, 665.

Anayasa Tasarısı'nın ikinci görüşmesine başlamıştır.¹¹⁷ 4 Mayıs 1961 tarihinde Anayasa Tasarısı üzerindeki ikinci görüşmeler de yapılarak Tasarı Temsilciler Meclisince kabul olunmuştur.¹¹⁸

• Tasarı, 9 Mayıs 1961 tarihinde Millî Birlik Komitesinde görüşlmeye başlanmıştır.¹¹⁹ 17 Mayıs 1961 tarihinde oylanarak kabul edilmiştir.¹²⁰

• 17 maddede uyuşmazlık çıkmıştır. Bu uyuşmazlıklar Temsilciler Meclisi ve Millî Birlik Komitesinden seçilen eşit sayıda oluşan Karma Kurulca yeni bir metin düzenlenerek giderilmiştir.¹²¹ 27 Mayıs 1961 yılında yapılan Kurucu Meclis toplantısında tasarının son hâli kabul edilmiştir.¹²²

• 9 Temmuz 1961 tarihinde halkoylaması yapılmıştır.¹²³

Buraya kadar görüldüğü üzere, yeni yapılacak olan Anayasa'da, ikinci bir meclis oluşturulması konusunda literatürde birçok görüş ileri sürülmüş; İstanbul ve Ankara Tasarılarında ikinci meclise yer verilmiş ve Anayasa Tasarısı Komisyonu Raporu'nda da iki-meclislilik esasına uygun bir parlamento düzenlenmiştir. Aslında gelinen bu aşamada, Anayasa Tasarısı'nda, artık ikinci bir meclise yer verilmemesi şartırtıcı olur-

¹¹⁷ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 58. Birleşim, 2 Mayıs 1961, Cilt: 4, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c004/tm__00004058.pdf, 477.

¹¹⁸ Temsilciler Meclisinde Anayasa Tasarısı için yapılan oylama sonucu şöyledir: Üye Sayısı: 273; Oy verenler: 220; Kabul edenler: 215; Reddedenler: 0; Çekimsenler: 5; Oya katılmayanlar: 53; Açık üyelikler: 0. Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 60. Birleşim, 4 Mayıs 1961, Cilt: 4, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c004/tm__00004060.pdf, 677.

¹¹⁹ Bkz. T. C. Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 81. Birleşim, 09 Mayıs 1961, Cilt: 6, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c006/mbk_00006081.pdf, 2 Erişim Tarihi: 12 Kasım 2021.

¹²⁰ Bkz. T. C. Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 87. Birleşim, Cilt: 6, 17 Mayıs 1961. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c006/mbk_00006087.pdf, 42, Erişim Tarihi: 13 Kasım 2021.

¹²¹ Bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 105-106.

¹²² Bkz. T. C. Kurucu Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Birleşim, 27 Mayıs 1961, Cilt: 2, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/KM_/d00/c002/km__00002015.pdf, 111-13; Erişim Tarihi: 13 Kasım 2021.

¹²³ Bkz. <<https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/1961Referandum/9-Temmuz-1961-Halk-Oylamas%C4%B1.pdf>>, Erişim Tarihi: 11 Kasım 2021.

du. Aşağıda ilk olarak 1961 Anayasası Kurucu Meclis görüşmelerinde ikinci meclisin isimlendirilmesi açıklanacaktır. Ardından, egemenliğin düzenlenişi; ikinci bir meclise ihtiyaç olup olmadığı ve yeni anayasada ondan beklenen işlevlerin neler olduğu; ikinci meclis yapısı ve üyelerinin nasıl belirleneceği konusu ve son olarak görev ve yetkileri şeklinde ayrı başlıklar hâlinde incelenecektir.

A. İkinci Meclisin İsimlendirilmesi Konusunda Yapılan Tartışmalar

Anayasa Tasarısı'nda, her iki meclisi de kapsayan bir kavram olarak "Türkiye Büyük Millet Meclisi" teriminin kullanıldığı belirtilmektedir.¹²⁴ Tasarı'da ikinci meclis için önerilen isim ise "Cumhuriyet Meclisi"dir. Anayasa Tasarısı, meclise sunulduğu zaman geneli üzerinde görüşmeler yapılırken *Muharrem İhsan KIZILOĞLU*, "Cumhuriyet Meclisi" sözünü garip bulduğunu belirtmiştir. "*Cumhuriyet Meclisi mutlaka kurulacaksa, ismi Cumhuriyet Meclisi olmamak lâzımgelir. Tarihimizde vardır, Ayan Meclisi diyebiliriz. Lüzum var mı, yok mu, o ayrı mesele. Eğer ikinci bir Meclis kurulacaksa, ismi Cumhuriyet Meclisi olmamalı.*"¹²⁵ Temsilciler Meclisinde, maddeler üzerinde görüşmelere geçildiğinde, burada da ikinci meclisin ismi konusunda çok farklı görüşler ileri sürülmüş ve bu tartışma iyice derinleşmiştir. İlk olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Meclisi kavramlarının birbirlerine karışması ve diğer sebeplerle, ikinci meclisin Cumhuriyet Senatosu olarak kabul edilmesi konusu gündeme getirilmiştir.¹²⁶ Komisyon Sözcüsü *Turan GÜNEŞ* şunları ifade etmiştir:

¹²⁴ Gerekçede, bu tercihin yapılmasında üç hususun dikkate alındığı ifade edilmektedir. İlk olarak, parlamento deyiminin "yabancı bir çeşni" bıraktığı belirtilerek Türkiye Büyük Millet Meclisinin Türkiye'de alışılmış bir terim olduğuna işaret edilmiştir. İkincisi, Millî Mücadelenin başından beri, millî iradeye dayanarak devam ettiğini göstermesi açısından da bu ismin kullanılmasının daha uygun olduğu belirtilmiştir. Üçüncüsü de parlamento deyiminin tarihi kökleri bakımından monarşik bir anlam taşıdığı düşüncesinden hareketle, Türkiye'de meclislerin ve millî irade rejiminin doğuşunda monarşik bir sistemin gelişmesi yoluyla olmadığı ifade edilmiştir. T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 28.

¹²⁵ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 481.

¹²⁶ Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 47. Birleşim, 18 Nisan 1961, Cilt: 3, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM__d00/c003/tm__00003047.pdf, 363 vd. Erişim Tarihi: 11 Kasım 2021.

“Millî iradenin tecelli ettiği yerlerde, aslında âyanın frenkçesi olan senato kelimesini kullanmak mümkün değildir. Türkiye’de İkinci Meclis Millî iradeye dayanıyor ve kaynağını millî iradeden alıyor. Senato kelimesi bundan böyle siyasi rejimimizle bir gûna alâkası olmıyan Roma Senatosu veya bu kabil müesseseleri de hatırlatan bir tâbir olduğu için, Komisyonunuz böyle bir tâbirin kullanılmasının yerinde olmayacağı kanaatindedir.”¹²⁷

İsmet GİRİTLİ ise T. GÜNEŞ’in, senato tabirini, Roma aristokrasisine bağlaması hakkındaki sözlerine katılmadığını; 1787 de ABD Anayasası’na, Senato adı altında bir ikinci meclis adı verildiğini ve bu tabirin de hukuk dilimize yerleştiğini ifade etmiştir. İ. GİRİTLİ, 1946’dan beri Üniversiteler Kanunu’na ve 1960 Ekim’inde çıkarılan 115 numaralı Kanun’da Üniversite Senatosu tabirinin kabul edildiğini de eklemiştir.¹²⁸ Sırrı ATALAY da senato tabirinin hukuk dilimize girdiğini; Cumhuriyet tabirinin anlaşılmalı kelime olduğunu ve Üniversite Senatosunun demokratik hayatımızda yer aldığını belirtmiştir. Ayrıca Millet Meclisi üyelerine mebus; senato üyelerine de senatör hitabının kullanılmasının daha yerinde bir ifade olacağını eklemiştir.¹²⁹

¹²⁷ Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 47. Birleşim, 18 Nisan 1961, Cilt: 3, 363.

¹²⁸ Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 47. Birleşim, 18 Nisan 1961, Cilt: 3, 363.

¹²⁹ Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 47. Birleşim, 18 Nisan 1961, Cilt: 3, 364. Bu konuda, kelimenin halk tarafından kullanımı yönünden farklı bir görüş ise Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞLU’ndan gelmiştir. VELİDEDEOĞLU, anayasanın dili üzerinden fikirlerini beyan etmiş ve “(...) bendeniz millî hâkimiyet noktasından değil, Anayasa gibi halkın malı olması lâzımgelen ve halkın oyuna sunulacak olan bir teşriî eserde, onun anlıyacağı bâzı terimlerin bulunması üzerinde” duracağını ifade etmiştir. VELİDEDEOĞLU, köy enstitüleri üzerinden örnek vererek, ikinci meclisin adının senato olarak tercih edilmemesi yönündeki şahsi fikirlerini şöyle belirtmiştir: “Biliyorsunuz, köy enstitüleri kurduk, fakat halk buna «enstitü» dedi. Şimdi benim nâçiz kanaatimce eğer bunlar köyde sempati ile karşılanmamışa, enstitü ismi yüzünden, sanki köy bünyelerine yabancı bir şey giriyormuş hissi ile olmuştur. Enstitü yerine «Köy öğretmen okulu» densesydi böyle olmazdı. (Ne biliyorsun sesleri) Bendeniz memlekette yalnız kendi kasabama kapanmadım. Milletvekilliği yapmadım ama, yurdun hemen her köşesini kendi hesabıma gezdim. (Senato) dersek, köylü buna (Seneti) veya (Sanatu) diyecek. (Senatör) de (Santur) diyecek. Şahsi kanaatimi ifade ediyorum. Komisyon adına konuşuyorum. Memleketin haleti ruhiyesini bilen bir insan sıfatıyla halkoyuna sunulacak bu Anayasada İkinci Meclise (Senato) değil, (Cumhuriyet Meclisi) denilmesini daha uygun görmekteyim.” Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 47. Birleşim, 18 Nisan 1961, Cilt: 3, 365.

Vecihi TÖNÜK, burada, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Parlamento mukabili alındığını ve bunun da uygun olduğunu belirtmiştir. “(...) *Gerek Cenubi, gerekse Şimalî Amerika’da buna Conkress deniyor. Avrupa memleketlerinde B. M. Meclisli, bildiğiniz gibi, Fransız telâffuzu ile Parlman, italyan telâffuzu Parlamento karşılığı oluyor. Tarihî olması itibariyle Türkiye Cumhuriyeti Parlamentosuna, (Türkiye Büyük Millet Meclisi) dememiz pek uygun ise de «Millet Meclisi ile Cumhuriyet Meclisinden terekübeder» dememiz pek uygun düşmüyor.*” Bu nedenle *TÖNÜK*, birinci meclise, Amerika’daki gibi “Temsilciler Meclisi” ismini vermeyi önermiştir. İkincisinin de Senato olarak isimlendirilmesinin uygun olduğu görüşünü dile getirmiştir.¹³⁰

Yapılan bu isimlendirme tartışmaları ardından verilen önergelerin oylaması sonucunda, 1961 Anayasası ile oluşturulan ikinci meclisin adı “Cumhuriyet Senatosu” şeklinde kabul edilerek anayasa tarihimizdeki yerini bu isimle almıştır.¹³¹

B. Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu’nda Egemenlik

Ankara ve İstanbul Tasarılarında egemenliğin formüle edilişi yukarıda açıklandığı üzere, birbirinden oldukça farklı kaleme alınmıştı. Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı’na baktığımızda ise egemenliğin kullanımına ilişkin olarak 4. madde şöyledir:¹³²

“Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletininindir ve Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlarca kullanılır.

¹³⁰ “Senatoyu, Cumhuriyet Meclisi haline inkılâpbettiren Fransız’lar olmuştur. Fakat bu bizim için aynı adın kabulü için bir sebep teşkil edemez. 1875 Fransız Anayasası, Senato file Millet Meclisinin yetkilerini az - çok eşit olarak düzenlemiştir. Fakat Dördüncü ve Beşinci Cumhuriyet Anayasaları ikinci Meclisin durumunu daha silik vaziyette, gölgede bırakmaya mâtuf bulunduğu için bunun ismini de Cumhuriyet Meclisine tahvil, etmişlerdir. Bu itibarla Senatonun Cumhuriyet Meclisi haline getirilmesi Fransa’da böyle bir temayülün neticesinde olmuştur.” Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 47. Birleşim, 18 Nisan 1961, Cilt: 3, 366.

¹³¹ Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 47. Birleşim, 18 Nisan 1961, Cilt: 3, 366. Önergedeki düzenlemeye, 1961 Anayasası’nın 61. maddesinin ilk fıkrasında yer verilmiştir: “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’ndan kuruludur.”

¹³² T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 59.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle, belli bir kişiye, zümreye veya sosyal sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse, merci veya organ, kaynağını Anayasadan almıyan bir Devlet yetkisi kullanamaz.”

Anayasa Tasarısı'nın genel gerekçesinde, 4. maddenin, “*Türk Devriminin temel bir siyaset kuralı haline gelmiş olan Millî Hâkimiyet prensibini teyid*” ettiği belirtilmiştir. Siyasi iktidar konusunda ise “*Anayasada yazılı şartlar içinde, hükümet edenlerin, belli organlar tarafından kullanılan yetkilidir.*” ifadelerine yer verilmiştir. Bu yetkilerin, devletin idaresini sağlamak için emirler ve yasaklar koymak ve bunlara riayet ettirme vasıtalarını içerdiği belirtilirken, milletin, egemenliğe kayıtsız ve şartsız sahip olmasına karşılık, siyasi iktidarın “*hükümet edenlerin malı olmadığı gibi, kullanılması da birtakım kayıt ve şartlara*” bağlı olduğu vurgulanması dikkat çekicidir.¹³³

Madde gerekçesinde, bu madde ile amaçlananın aynı zamanda, devlet yetkilerinin sınırlarını ve nasıl kullanılacağına belirtilmesi olduğuna yer verilmiştir. Bunun hukuk devleti ile bağlantısı ise şu şekilde kurulmuştur: “*Bu yetkiler ancak, Anayasanın koyduğu esaslara göre kullanılabilir. Bu, hukuk Devletin zarurî bir neticesidir.*” Bu şekilde, hiçbir “kurulmuş organ”ın Anayasa sınırlarını aşamayacağı ya da kaynağını anayasadan almıyan bir yetki kullanamayacağı da gerekçede belirtilmiştir.¹³⁴

Temsilciler Meclisinde söz alan İ. GİRİTLİ, Anayasa'nın modern ve yeni bir egemenlik anlayışı olduğunu ifade etmiştir. 18. yüzyılın, heyecanlı çoğunluğunun her şeye gücü yettiği anlayışı yerine, hukuka ve adalete saygılı, modern bir millî egemenlik anlayışı getirdiğini belirtmiştir. Burada egemenliğin kullanımı ile ilgili olarak ise “*(...) Devlet yetkilerinin nasıl kullanılacağı ve sınırları gayet güzel bir şekilde belirtilmektedir. Malûm olduğu üzere kayıtsız ve şartsız bir irade sırf keyfî hareket etmekten başka bir şey değildir.*”¹³⁵

4. maddenin görüşülmesi sırasında söz alan Alp KURAN'a göre: “*(...) millî hâkimiyet nazariyesinde, millet iradesi Mecliste tecelli ediyor, Mecliste yapılan her kanun, alınan her karar milletin iradesi olarak kabul edilecek olursa; en antidemokratik kanun ve kararların dahi, mil-*

¹³³ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 4.

¹³⁴ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 10.

¹³⁵ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 376-378.

let tarafından alınmış olduğu sonucuna varılır.”¹³⁶ Bu egemenlik anlayışının gelişimini Fransa üzerinden açıklayarak halk egemenliğinden de söz eden A. KURAN, “*Millî hâkimiyet prensibi ile birlikte Anayasa mahkemesinin ihdası veyahut Anayasaya aykırı kanunların iptali mümkün olmadığından, hiç değilse bu prensibin biraz yumuşatılması ve İstanbul Üniversitesi Anayasa öntasarısındaki şekilde*” dikkate alınarak iki egemenlik anlayışının uzlaştırılmasının mümkün olup olmadığını Anayasa Komisyonuna sormuştur.¹³⁷ Anayasa Komisyonu Sözcüsü T. GÜNEŞ, bu ve yöneltilen diğer sorularla ilgili olarak şunları ifade etmiştir: “(...) *eski Anayasamızın 4 ncü maddesiyle ilgilidir. Bu madde yeni Anayasamızda yoktur. Binaenaleyh, «Egemenlik Meclisçe kullanılır» gibi bir şeye de lüzum kalmamıştır.*” Ardından, konuya ilişkin yöneltilen diğer eleştirileri de karşılama açısından, madde yeniden düzenlenip teklif edilmiş ve şu şekilde kabul edilmiştir:¹³⁸

“Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletininindir.

Millet, egemenliği, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eli ile kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiç bîr suretle belli bir kişiye, zümreye, veya sınıfa bırakılamaz, Hiç bir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.”

Temsilciler Meclisinden örnek verilen konuşmalardan da görüleceği üzere, egemenliğin kullanımında, yasama gücünün kötüye kullanımı, mecliste parti egemenliği söz konusu olursa bu gücün sınırlanması gerektiği üzerine düşüncelerin öne çıktığı görülmektedir.

¹³⁶ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 40. Birleşim, 7 Nisan 1961, Cilt: 2, 707.

¹³⁷ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 40. Birleşim, 7 Nisan 1961, Cilt: 2, 708. İstanbul Tasarısı’nda egemenlik 2. maddede şöyle düzenlenmiştir: “Egemenlik Türk Milletininindir. Bu egemenliği Türk halkı, Anayasanın kurduğu organlar eliyle ve koyduğu esaslara göre kullanır. (...)” Bkz. Feridun, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, 168. Maddeye yönelik diğer bir öneri de Cevdet AYDIN’dan gelmiştir: “İkinci cümlede İstanbul İlim Heyetinin hazırlamış olduğu (Bu egemenliği Türk halkı, Anayasasının kurduğu organlar eliyle ve koyduğu esaslara göre kullanır) şeklinde tesbit edilirse daha vazıh, daha güzel olacaktır; (...) Bu itibarla bunun tayını rica ediyorum.” T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 40. Birleşim, 7 Nisan 1961, Cilt: 2, 709.

¹³⁸ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 40. Birleşim, 7 Nisan 1961, Cilt: 2, 711. Bu maddenin Mecliste okunan hâli sonrasında, değişiklik önerenler, önermelerini geri çekmiştir. Bkz. T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 40. Birleşim, 7 Nisan 1961, Cilt: 2, 713.

C. İkinci Meclis Oluşturulma Nedenleri ve Bu Meclisin İşlevleri Üzerine Yapılan Tartışmalar

Bu başlıkta, ikinci meclis oluşturulmasına neden ihtiyaç duyulduğu sorusunun, Anayasa Tasarısı'nda nasıl gerekçelendirildiği ve Kurucu Mecliste hangi yönleriyle tartışıldığı konusu ele alınacaktır. Anayasa Tasarısı'nda "T.B.M.M.nin Kuruluşu" başlığıyla düzenlenen 61. maddesi şöyledir: "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Meclisinden kuruludur.*" Anayasa Tasarısı Komisyonu Raporu'nda, yasma organının iki-meclisli yapısıyla ilgili olarak genel gerekçede, "*Cumhuriyet Meclisinin kurulması, demokratik düzenin bir teminatı ve memleketimizdeki siyasî buhranın hal çarelerinden biri olarak ileri sürülmüştür. (...)*" ifadelerine yer verilmiştir.¹³⁹

Madde gerekçesinde, ikinci meclisin görevi belirtilirken bir yandan da aslında ondan beklenen işlevleri görebilmekteyiz. Gerekçede, "*Demokratik bir rejimde kanaatimizce ikinci Meclise düşen vazifeler*" ifadesiyle bunlar tek tek sıralanmıştır.¹⁴⁰ Kamuoyu doğrultusunun, belli zamanlarda siyasi partiler aracılığıyla belirttiğini; ister istemez global olduğu ve nüansların da kaybolduğu, vatandaşların kendi kanaatlerine uyan bir partiye oy vermekten ziyade en çok yaklaşıma verdikleri belirtilmiştir. Bu açıdan, gerekçede, "*Millet Meclisinden farklı bir seçim sistemi ile seçilen ve kamu oyunun istikametlerini daha nüanse hale getiren Cumhuriyet Meclisi bu faydayı sağlayacaktır.*" ifadelerine yer verilmiştir.¹⁴¹ Gerekçede ayrıca şunlar açıklanmıştır:¹⁴²

"Modern demokrasilerde siyasî tercihlerin ve kararların oluşumunu, mümkün olan ölçüde, geniş ve alenî tartışmaya tâbi tutmak, seçmen önünde iktidarların sorumluluğunun esasıdır. Bu tartışma ve aleniyet Devlet bünyesi dışında, basın ve sair hürriyetler, fikir yuvaları tarafından sağlanır. Devlet bünyesinde böyle bir tartışmayı daha vazih bir hale getirmek için, Hükümet faaliyetlerinin - Kanun yapmak da böyle bir faaliyettir - bir başka organ önünde de devam ettirilmesi şüphesiz faydalı olacaktır."

¹³⁹ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 5.

¹⁴⁰ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 32-33.

¹⁴¹ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 32.

¹⁴² T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 32-33.

Dolayısıyla, böyle bir tartışmayı yapacak kişilerin mizaçlarının veya seviyelerinin diğer meclistekinden farklı olmasının, tartışmaya muhtemelen yeni unsurlar getireceği de belirtilmiştir.¹⁴³ Gerekçede, hükûmet faaliyetlerine yapacağı katkıya ise şu şekilde yer verilmiştir: “*Bu tartışmanın kanunlara ve bilcümle Hükümet faaliyetlerine teknik mükemmeliyet getirebileceği de düşünülebilir. Bu bakımdan seçim cilvelerinin dışarda bırakabileceği uzmanların böyle bir mecliste faydalı olabileceği gözden uzak tutulmamalıdır..*”

Görüldüğü üzere, Anayasa Tasarısı'nın gerekçesinde, yukarıda açıkladığımız, iki-meclislilik sisteminin yararları olarak nitelendirilen, Mecliste temsil edilemeyen görüşlerin ikinci mecliste temsil edilebilmesi, farklı fikirler yanında uzmanların da yer almasıyla iyi kanun yapım süreci, yasama faaliyetlerinin daha iyileştirilmesi gibi ilk bakışta görebileceğimiz nedenlere yer verildiği dikkat çekmektedir.

Anayasa Tasarısı'nın görüşülmesi sırasında ikinci meclisin oluşturulması yönünde birçok üyenin olumlu görüşe sahip olduğu görülmektedir. Örneğin, *Muhittin GÜRÜN* ikinci meclisten yana olduğunu belirtirken şunları ifade etmiştir: “*Anayasa Mahkemesinin kurulmuş olması, sağlayacağı ciddî ve büyük teminata rağmen, demokrasi vasatı tam mânasıyla yurdumuzda teessüs edinceye kadar ikinci Meclisten bizi varestede kılacağına inanmamaktayım.*”¹⁴⁴ Bununla birlikte, Anayasa'da getirilen yeni kurumların yeterli olabileceği görüşlerinin de dile getirildiğini eklemeliyiz. Örneğin, *Muharrem İhsan KIZILOĞLU*, Türkiye için ikinci meclisin gerekli olup olmadığını, İngiltere, Amerika ve Almanya gibi ikinci meclis örneklerine yer vererek açıklarken, Fransa'da İmparatorluk döneminden geldiğini, eğer Türkiye'de oluşturulacaksa Yüksek Mahkemelerin olmasını güvence için yeterli gördüğünü belirtmiştir: “*Bizimki yepyeni bir Cumhuriyet. Bugün için neden buna, lüzum görüyoruz? Demokratik müesseseler arasında mütalâa ediyoruz. Bana kalırsa, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme kâfi bir teminat teşkil edecektir, kanaatindeyim.*”¹⁴⁵

¹⁴³ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 32-33.

¹⁴⁴ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 35. Birleşim, 31 Mart 1961, Cilt: 2, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002035.pdf, 416, Erişim Tarihi: 11 Kasım 2021.

¹⁴⁵ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 3 Nisan 1961, Cilt: 2, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002036.pdf, 481.

Bu noktada, Anayasa Komisyonu Sözcüsü *Tarık Zafer TUNAYA*'nın, Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sürerken konuya ilişkin açıklamalarına yer vermek gerekmektedir. *T. Z. TUNAYA*, tartışmaların, devletin yapısıyla, özellikle de yasama yetkisinde Cumhuriyet Meclisi üzerinde durulduğuna değinerek ikinci meclis konusunda şunları ifade etmiştir: “(...) *Arkadaşlar, hepinizin malûmudur ki, Cumhuriyet rejimi boyunca iki meclis sistemi bu tasarı ile ilk defa kabul edilecektir. Bununla beraber yakın tarihimizde böyle bir sistem mevcuttu. Fakat bu sistem muvaffak bir imtihandan geçmiş sayılamaz. Zaten o zamanın ikinci meclisi seçime istinadetmiyordu, mansup bir organ olarak ortaya çıkmıştı.*”¹⁴⁶ *T. Z. TUNAYA*, bu şekilde, tasarıdaki ikinci meclisin, Âyan Meclisinden farklı olduğuna işaret etmiştir. Komisyonun, bu sistemi bir yenilik olarak kabul ettiğini açıklarken, kamuoyunu dikkate aldıklarını ve Türk anayasa sistemi içinde faydalı olabileceğini düşündüklerini şu şekilde ifade etmiştir:¹⁴⁷

“*Biz bu sistemi niçin bir yenilik olarak kabul ettik? Her şeyden evvel umumî efkârın benimsediği bir mesele olduğunu nazara aldık. Hattâ bir arkadaşımız bu Anayasayı millet yazmıştır dediği zaman umumî efkârın üzerinde durduğu meseleleri belirtmek istemiştir. Biz böyle bir ihtiyacın umumî efkârda belirlediğini ve Türk Anayasa sistemi içinde faydalı bir rol oynayacağı noktasından hareket ettik. Bu, siyâsî iktidarın, Meclis plânında vâki olabilecek inhirâflarını [sapmalarını] durdurucu, bu yönden faydalı bir orgân olarak ortaya çıkacaktır.*”

Fahri BELEN, son zamanlarda ikinci meclis kurulmasının yaygın bir görüş olduğunu, yüksek bir ittifakla kabul edileceği düşüncesine sahip olduğunu ancak yine de ikinci meclis fikrine karşı olanların mevcut bulunduğunu belirtmiştir. *F. BELEN*, ikinci meclisin demokrasiyi frenleyen değil, ona ışık tutan bir meclis olması gerekliliğe işaret etmiştir.¹⁴⁸ *Şahap KİTAPÇI*, ikinci meclisin, bir istikrar unsuru olarak düzenlenmesinin olumlu olduğunu şu şekilde açıklamıştır: “*Yasama organlarının çift Meclis haline getirilmiş olması yeni tasarının getirdiği yeniliklerin ba-*

¹⁴⁶ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 37. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002037.pdf, 503

¹⁴⁷ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 37. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 503.

¹⁴⁸ Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 47. Birleşim, 18 Nisan 1961, 362-63.

*şında gelmektedir. Girmeye hazırlandığımız yeni rejimin ilk tatbikatında Millet Meclisine nazaran Cumhuriyet Meclisinin mahdut yetkileri bulunması kuruluşu ve yapısı itibariyle bir istikrar unsuru olmasına bilhassa itina edilmiş bulunması yerinde olmuştur.*¹⁴⁹

İsmail Selçuk ÇAKIROĞLU, tasarının kendisine en zayıf gelen kısmının Cumhuriyet Meclisi konusu olduğunu ifade etmiştir. Farklı isimlerle adlandırılan bu kurumların; krallık ve saltanat idarelerinde istişare ve muvazene unsuru olarak görüldüğünü ya da federal sistemlerde olduğunu belirtmiştir. Bu bakımdan, kaynağının bizim bünyemize pek uymadığını, Türkiye benzeri ülkelerde de bu organlar olduğunu, onlara benzer yapılabileceğini eklemiştir. Bu noktada *İ. S. ÇAKIROĞLU* şunları ifade etmiştir:¹⁵⁰

“Ağzımız süttten yandığı için bir meclis kuralım; Nedir bunun farkı ötekinden, ilk meclisten? Onun üyeleri hakkında bâzı nitelikler arıyacağız. Ve onu bir muvazene unsuru olarak hazırlıyacağız. Görüyorsunuz ki, ne kadar kuvvet sarf etsek pek tatminkâr bir neticeye ulaşamıyoruz. Bünyemiz iktizası Birinci Meclisten farklı bir meclise gidemiyoruz.”

Anayasa Komisyonu Sözcüsü *T. Z. TUNAYA*, siyasi iktidarın, meclis kapsamında gerçekleştirilecek sapmaları engelleme amacını belirtirken yine iki-meclis sisteminin yararları olarak nitelendirilen iyi yasa yapım süreci ve kuvvetler ayrımındaki rolüne değinmiştir: *“Aynı zamanda bu kanunların tekâmülünde daha büyük fayda sağlayacak bir organdır, böyle bir ihtiyacın mahsulüdür. Parlmenter sistem kabul edildiğine mutedil kuvvetler ayrımı kabul edildiğine göre ikinci Meclise böyle bir sistem içinde gerçek yerinin verilmesi lüzumu duyulmuştur.”*

Aşağıda görüleceği üzere, ikinci meclisi ortaya çıkaran ihtiyaçlar ve ondan beklenen işlevler, onun görev ve yetkilerinin genişletilmesi ya da azaltılması tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Bu tartışmaların kilit noktasını da gensoru oluşturmaktadır. Madde görüşmelerinde, Anayasa Komisyonu Sözcülerinden *T. GÜNEŞ*, Cumhuriyet Senatosuna neden gensoru yetkisi verilmediğini açıklarken, ikinci meclisten beklenen işlevin neler olduğunu da Anayasa Komisyonu adına net bir şekilde be-

¹⁴⁹ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 372.

¹⁵⁰ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 478.

lirtmektedir.¹⁵¹ “(...) İkinci Mecliste siyasi partilerin dışında politik şahsiyetlerin getirebileceği nüanslar da bulunabilir. Bu sebeptendir ki, ikinci Meclisin sayısı az tutulmuş, yetkili şahsiyetlerin girmesi imkânı sağlanmış bu şahsiyetlerin bazı konulara ışık tutması kabul edilmiştir. (...) ikinci Meclise tanınan fonksiyon, bir ışık tutma, bir süzgeç fonksiyonudur.”

Temsilciler Meclisi, Anayasa Tasarısı'nı kabul ettikten sonra, MBK Genel Kurulunda tartışılmaya başlanmıştır. İkinci Meclisin, fren mekanizması olması yönündeki düşüncüyü MBK'deki Anayasa Tasarısı görüşmelerinde de görmekteyiz. Örneğin, Ahmet YILDIZ, ikinci mecliste bağımsız adaylara ilişkin düzenlemeler tartışılırken, ikinci meclisin hem fren vazifesi göreceği hem de çalışmayı sağlayacağını belirtmiştir.¹⁵² Benzer şekilde, Sami KÜÇÜK de “(...) İkinci Meclisi fren olarak bulundurmamak istiyorsak tarafsızların iltihak etmesi”nin yerinde olduğunu ifade etmiştir.¹⁵³ Bu tartışmaların devamında Suphi GÜRSOYTRAK da şunları belirtmiştir: “İkinci Meclis fren vazifesini görecektir. Ancak, bağımsızların bulunması, biraz daha mukavemeti artıracaktır.”¹⁵⁴ Refet AKSOYOĞLU da Meclisteki toplantı ve karar yeter sayıları tartışılırken her iki Meclisten de üye bulunacağını belirterek şunları ifade etmiştir: “(...) Senatoya teminat tanıyoruz. Senatonun fren vazifesi görmesine âzami derecede gayret ediyoruz. (...)”¹⁵⁵

Genel olarak bakıldığında, yeni yapılacak Anayasa'da, her ne kadar Anayasa Mahkemesi gibi kurumların yeterli bir güvence oluşturabileceği, bu anlamda ikinci bir meclise ihtiyaç olmadığını savunan görüş-

¹⁵¹ T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 48. Birleşim, 19 Nisan 1961, Cilt: 3, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c003/tm__00003048.pdf, 468-469, Erişim Tarihi: 11 Kasım 2021.

¹⁵² T.C. Millî Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 83. Birleşim, 11 Mayıs 1961, Cilt: 6, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c006/mbk_00006083.pdf, 13, Erişim Tarihi: 13 Kasım 2021.

¹⁵³ T.C. Millî Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 83. Birleşim, 11 Mayıs 1961, Cilt: 6, 14.

¹⁵⁴ T.C. Millî Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 83. Birleşim, 11 Mayıs 1961, Cilt: 6, 15.

¹⁵⁵ T.C. Millî Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 84. Birleşim, 12 Mayıs 1961, Cilt: 6, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c006/mbk_00006084.pdf, 11. Erişim Tarihi: 11 Kasım 2021.

ler olsa da; ağırlıklı olarak, ikinci meclisin, parlamentoda çoğunluğa sahip olan iktidarı frenleyerek sapmaları engelleyebileceği, parlamenter sistemin kabul edilmesi nedeniyle kuvvetler ayrımını sağlama rolü, bir denge unsuru oluşturabileceği ve iyi bir yasama sürecine katkı sağlayabileceği gibi görüşlerin Kurucu Mecliste ön plana çıktığı ve Anayasa Komisyonunda da bu düşüncelerin benimsendiği anlaşılmaktadır.

D. İkinci Meclisin Yapısı ve Üyeliğine İlişkin Tartışmalar

İkinci meclislerin kendilerinden beklenen ikincil rolünü görebilmesi için daha uzun bir hayata sahip olması genellikle kabul edilmektedir. Seçimle kurulduğu zaman seçicilerde ve seçeceklerde bu ikinci meclisin aynı veya ikinci bir benzeri olmaması için de farklı şartlar aranmaktadır.¹⁵⁶ Temsilciler Meclisinde, ikinci meclis üzerine yapılan görüşmelerde, yapısı ve üyeleri konusunda en fazla tartışma konusu olan husus belirtildiği üzere, ikinci meclisin korporatif bir yapıda olup olmamasına ilişkindir. Anayasa Tasarısı'nda 69. maddede şu düzenleme yer almaktaydı.¹⁵⁷ “*Cumhuriyet Meclisi, genel öyle seçilen yüz elli üye ile Cumhurbaşkanlığınca seçilen on üyeden kuruludur.*”

Eski Cumhurbaşkanları ve Anayasa Mahkemesine en az yedi yıl başkanlık yapmış olanlar, ömürleri boyunca, Cumhuriyet Meclisinin tabii üyesidirler.”

Tasarının 69. maddesinde yapılan bu düzenlemeye ilişkin Anayasa Tasarısı Komisyonu Raporu gerekçesinde, neden İstanbul Tasarısı'ndaki zümre ve korporasyon esasına yer verilmediği şu şekilde açıklanmıştır:¹⁵⁸

“(...) demokratik ve kamu oyuna dayanan bir rejimde, bir sınıfın veya zümrenin ayrı bir temsile sahibolmasına, ve genel oydan gelen veya genel oyun tasvibini kazanmış siyasî tercihlerin karşısına başka bir siyasî tercihin konulmasına imkân yoktur. Anayasanın egemenliğin kullanılmasına veya Devlet İdaresine, bir sınıf veya zümrenin bu sıfatla iştirakini meneden 3 ncü maddesi bunu âmir bulunmaktadır. Bu sebeple İstanbul tasarısının zümre ve korporasyon esasına dayanan ikinci Meclisi kabul edilmemiştir.”

¹⁵⁶ Vincenzo Miceli, Modern Parlamentolar, Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden, çev. Atıf Akgüç, (Ankara: Ulus Basımevi, 1946), 51-52.

¹⁵⁷ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 68.

¹⁵⁸ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 32.

Temsilciler Meclisinde, ikinci meclisin korporatif yapıya sahip olması - olmaması yönünde farklı fikirler ileri sürülmüştür. Bu konuda Ş. KİTAPÇI, “İstanbul ek tasarısındaki gibi kooperatif bir sisteme gidilmemiş olması da isabetli ve realist bir görüşün” ifadesi olduğunu belirtmiştir.¹⁵⁹ Bunun yanında, ikinci meclisin korporatif bir yapıda olması gerektiği yönünde fikirler de ileri sürülmüştür. Örneğin, Bedî FEYZİ-ÖĞLU, İstanbul Tasarısı'ndan söz ederek belli bir oranda korporatif temsile yer vermenin güvenceli olabileceği fikrini belirtmiştir. İkinci mecliste, İstanbul Tasarısı'nda yer almış bulunan korporatif sisteme bir nebze de olsa yer verilemezse parti – seçmen etkisinin kalacağını ifade etmiştir. B. FEYZİÖĞLU'na göre: “Birinci Mecliste ekseriyeti alan parti mutlaka ikinci Mecliste de ekseriyeti temin edecek ve bu ikinci Meclisin (bir muvazene unsuru olması, siyasî tercih ve istikametlerdeki nüansları belirtmek imkânını ortadan” kaldıracabileceğini belirtmiştir. Ancak bunun yanında gerçekten de korporatif sistemin aleyhinde de söylenecek sözler olduğu ve bunlara Tasarı'nın gerekçesinde yer verildiğini de eklemiştir. B. FEYZİÖĞLU, ikinci meclisin kısmen de olsa korporatif yapıya sahip olması gerektiğini vurgulamıştır.¹⁶⁰

Anayasa Komisyonu Sözcüsü T. Z. TUNAYA, korporatif sistemin neden tercih edilmediğini şöyle açıklamıştır: “Korporatif sistem demokratik ihtiyaçlara tam mânasiyle cevap veren bir sistem olarak gözükmemektedir. (...) memleketimizde korporatif sistemin vücut bulması için gerekli organizasyonun yapılması fevkalâde zordur. Sonra, halkoyu ile gelmiş bir idare karşısında onu, frenliyecek, ona cevap verecek diğer bir organın halkoyu ile gelmemesi bir tezat teşkil edecektir.”¹⁶¹

Anayasa Komisyonunda, yukarıda açıklandığı gibi, ikinci meclisin temel işlevinin bir fren mekanizması olduğu düşüncesi hâkimdir. İkinci

¹⁵⁹ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 372.

¹⁶⁰ “(...) Ancak hatırladığımıza göre İstanbul'da Anayasa tasarısı hazırlanırken korporatif sistemle genel oy sisteminin ikinci Meclisin seçiminde hangi nispette rol oynayacağı bilhassa münakaşa mevzuu olmuştu. Şahsan genel oy sistemine daha büyük pay verilmesinin isabetli olacağını kaani bulunmaktayım. Fakat, üçte bir nispetinde olsun korporatif bir manzara arz etmediği takdirde, ikinci Meclisten beklenen fonksiyon tam mânasiyle yerine gelmesi her halde kolaylıkla mümkün olamayacaktır.” T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 484-485.

¹⁶¹ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 37. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 503-504.

adımda da bu fren rolünün meşruiyet temeli, halkoyuyla gelmesine bağlanmaktadır.

İkinci meclisin üyelerine ilişkin olarak, Anayasa Tasarısı'nın madde gerekçelerinde, genel olarak Cumhuriyet Senatosu seçimlerinin esas itibarıyla genel oya dayanmasının kabul edildiği belirtilerek; *“Seçileceklerde mâkul ölçüde bir farklılık husule getirmek için 40 yaş ve yüksek Öğrenim kaydı”* konulduğu da eklenmektedir.¹⁶² İkinci Meclisin, uzmanlık yönünden zenginleşmesini sağlamak bakımından ise Cumhurbaşkanı, Meclisin teşekkülünü değiştirmeyecek bir ölçüde üye ataması hakkı sağlandığı ifade edilmiştir.¹⁶³ Yine Anayasa Tasarısı Komisyonu Raporu'nun madde gerekçelerinde, eski Cumhurbaşkanı'nın neden ikinci mecliste olması gerektiği şu şekilde açıklanmıştır:¹⁶⁴ *“Eski Cumhurbaşkanı'nın Cumhuriyet Meclisinde yer alması iki sebebe dayanmaktadır. Bir kere uzun seneler Devletin başında bulunmuş olan şahsın, bilgi ve tecrübenin verdiği uygunlukla Meclisten beklenen faydalan çoğaltacağı düşünülmüştür. Ayrıca eski Cumhurbaşkanı'nı siyasî endişelerin dışına çıkarmak ve kendisine ebedî bir şeref yeri temin edilmek istenmiştir.”*

İkinci meclis üyelerinin seçilme yeterliliği ise tasarının 71. maddede şöyle düzenlenmiştir.

“Kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış bulunan ve milletvekili seçilmeye engel bir durumu olmayan her Türk, Cumhuriyet Meclisine üye seçilebilir.

Cumhurbaşkanınca seçilecek üyeler, çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve kırk yaşını bitirmiş kimselerden olur.”

Bu madde, Temsilciler Meclisinde aynen kabul edilmiştir.¹⁶⁵ Üyeliliğin süresi ile ilgili olarak ise 72. maddede şu düzenleme yapılmıştır:¹⁶⁶

“Cumhuriyet Meclisi üyeliğinin süresi altı yıldır. Süresi biten üyeler, yeniden seçilebilir.

Cumhuriyet Meclisinin genel oyla seçilen üyelerinin üçte biri her iki yılda bir yenilenir.

¹⁶² T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 33.

¹⁶³ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 33.

¹⁶⁴ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 33.

¹⁶⁵ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 411.

¹⁶⁶ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 68.

Cumhurbaşkanınca seçilen üyelerin süresi biter veya bu üyeliklerde her hangi bir sebeple boşalma olursa, Cumhurbaşkanı, bir ay içinde yeni üyeleri seçer.

Boşalan bir üyeliğe seçilen kimse, yerine seçildiği üyenin süresini tamamlar.”

Burada, süre olarak kabul edilen 6 yılın, üyeleri sık sık seçim endişesi ile karşı karşıya bırakmamak olduğuna işaret edilmiştir.¹⁶⁷ Genel oyla seçilen üyeler açısından ise Cumhuriyet Senatosunun fonksiyonlarından başlıcasının kamuoyunun nüanslarına ve değişmelerine hükûmetin dikkatini çekmek olduğu; bu nedenle iki yılda bir kısmî yenilenmenin bu amacı gerçekleştirmeye uygun olduğu belirtilmiştir.¹⁶⁸ Temsilciler Meclisinde söz alan *Mehmet HAZER*, bu madde kapsamında üçte bir üyenin 2 yılda bir yenilenmesi yerine 3 yılda bir yapılmasını önermiştir. Ancak Komisyon Sözcüsü *T. GÜNEŞ*, ara seçimlerle aynı zamana gelmesi nedeniyle yapıldığını belirterek şunları ifade etmiştir: “*Yarısının yenilenmesi Meclise ruh getirmek değil, ekseriyet getirmek demektir.*” Bu şekilde madde aynen kabul edilmiştir.¹⁶⁹

Görüldüğü üzere, ikinci meclisin yapısı ve üyelerine ilişkin Temsilciler Meclisinde yapılan tartışmalar ağırlıklı olarak Cumhuriyet Senatosunun korporatif bir yapıda olup olmaması ekseninde gerçekleşmiştir. Anayasa Tasarısı'nda, İstanbul Tasarısı'ndaki korporatif tarzda bir oluşuma yer verilmemesinde, genel olarak bu sistemin demokratik ihtiyaçlara tam anlamıyla cevap verememesi; bir sınıf veya zümrenin ayrı bir temsile sahip olmaması; genel oydan gelen veya genel oyun onayını kazanmış siyasi tercihlerin karşısına başka bir siyasi tercihin getirilmemesi gibi sebepler bulunmaktadır.

E. İkinci Meclisin Görev ve Yetkisi ile ilgili Tartışmalar

1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde, ikinci meclisin oluşumuna yönelik ele alınması gereken diğer bir konu ise bu meclisin görev ve yetkilerinin kapsamına ilişkin olarak Kurucu Mecliste yapılan tartışma-

¹⁶⁷ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 33.

¹⁶⁸ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 33.

¹⁶⁹ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 411.

lardır. Anayasa Tasarısı Komisyonu Raporunda genel gerekçede şu düzenleme yer almaktadır:

“(…) *Bu Meclisin Hükümetin teşkilinde ve sorumluluğunun tesbitinde yetkisi olmamasına rağmen; soru, genel görüşme ve Meclis tahkikatı gibi parlamenter kontrol vasıtalarını kullanarak Hükümetin denetlenmesinde rolü kabul edilmiştir. Kanunların yapılmasına katılmakta, nihaî kararda müessir olmaktadır. Yapısındaki ve kuruluşundaki farklılıklardan dolayı bir istikrar unsuru hüviyetini taşımaktadır.*”¹⁷⁰

Temsilciler Meclisinde, eğer ikinci meclis denge ve fren rolünü görmek üzere tasarlandıysa bunu sağlayacak şekilde geniş yetkilere sahip olmasını belirten görüşler olduğu gibi; tam tersine, kendisinden beklenen işlevlerini ancak Millet Meclisi karşısında sınırlı bir yetkiye sahip olursa yapabileceği yönünde görüşler de ileri sürülmüştür. Örneğin, Ş. KİTAPÇI, Millet Meclisi karşısında ikinci meclisin sınırlı yetkileri olmasını olumlu bulmuştur: “(…) *Millet Meclisine nazaran Cumhuriyet Meclisinin mahdut yetkileri bulunması kuruluşu ve yapısı itibariyle bir istikrar unsuru olmasına bilhassa itina edilmiş bulunması yerinde olmuştur. (…)*”¹⁷¹ İ. GİRİTLİ ise tasarındaki ikinci meclisin sahip olduğu yetkilerin yetersiz olduğunu şu şekilde ifade etmiştir: “(…) *Türkiye federatif ve regionaliste bünyede bir memleket olmadığına göre İkinci Meclisin kurulmasındaki esas sebep, olsa olsa, bunu bir basiret ve bir teenni organı olarak tesis etmek amacı olabilir. Halbuki tabii uygun görülürse, tasarıdaki halinde 2 nci Meclis, yolunmuş bir tavuk manzarası arz etmektedir. Bana öyle geliyor ki, 2 nci Meclis tasarıda yer alması sırf memleket umumî efkârında sihirli bir kelimeye prim vermek için olmuştur.*” Bu noktada İ. GİRİTLİ, ikinci meclisin ya tamamen kaldırılmasını ya da birinci meclise yakın yetkilerle donatarak, bu organın fonksiyonunu yapmasını sağlamaları gerektiğini eklemiştir.¹⁷²

¹⁷⁰ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 5. Bu şekilde, yasama organı açısından, 1961 Anayasası’nda kanunları yorumlamak ve tüzüklerin yasaya uygunluğunu denetlemek gibi yargısal nitelikteki yetkilerin, parlamentonun yetkileri olmaktan çıkarıldığı, meclis hükümeti sisteminin 1924 Anayasası’ndaki uzantıları Anayasa’dan ayıklanmıştır. Bkz. Fazıl Sağlam, Anayasa Hukuku Ders Notları (Lefkoşa: Yakınoğu Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, 2013), 244.

¹⁷¹ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 372.

¹⁷² T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 378.

Anayasa Komisyonu Sözcüsü T. Z. TUNAYA, dünyada birçok devletin anayasasında ikinci meclisin kabul edildiğini ancak bu meclislerin en fazla gerçeklere cevap verdiği sistemin federal devletler olduğunu eklemiştir. T. Z. TUNAYA, üniter devletlerde, bu meclislerin, birinci meclisle aynı ve eşit yetkilere sahip olmadıklarını ifade ederek şunları belirtmiştir: “(...) *Biraz evvel işaret ettiğim gibi dünya üzerinde elliyi aşan Anayasa, ikinci Meclisi kabul etmiştir. Fakat fonksiyonları, yetkileri birinci Meclislere nazaran çok daha dundur, hattâ büyük bir kısmı da istişarîdir. Şu halde biz, dünyanın en yetkisiz meclisini değil, sistemin icaplarına uyan bir organın kuruluşunu düzenlenmeye çalıştık.*”¹⁷³

İkinci meclisin görev ve yetkileri konusunda, meclisin denetim yollarında iki maddeyi birlikte ele alarak değerlendirme yapmak gerekmektedir. Çünkü buradaki tartışmaların temel noktası, İkinci Meclisin de Birinci Meclis gibi gensoru yetkisine sahip olup olmaması yönündedir. Anayasa Tasarısı'nda 87. madde şöyle düzenlenmiştir: “*Soru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması her iki Meclisin yetkilerindedir.*” Tasarı'nın 88. maddesinin ilk fıkrası da şu şekildedir: “*Gensoru yetkisi yalnız Millet Meclisindedir.*” Görüldüğü üzere, Cumhuriyet Senatosu için öngörülen yetkiler arasında gensoru yer almamaktadır.

Cumhuriyet döneminde, Anayasa'da ilk kez yer verilecek olan ve Cumhuriyet Senatosu olarak adlandırılacak ikinci meclise, gensoru verilip verilmeyeceği meselesi, gerçekten de Temsilciler Meclisinde oldukça uzun tartışmalara neden olmuştur. Hatta *Fevzi Lûtfi KARAOSMANOĞLU*, görüşmeler yapılırken şunları ifade etmiştir:¹⁷⁴

“(...) *akşamdan beri müzakeresini yaptığımız 88 nci maddenin ne kadar mühim bir madde olduğu müzakerenin seyrinden anlaşılmiş bulunuyor. (...) bu maddeyi müzakere ederken bâzı maddelerde müracaat ettiğimiz dakika tahdidatını bu madde üzerinden kaldıralım. Çok mühim maddedir. Devletin Anayasasını yaparken bunun en mühim madde olduğu anlaşılmıştır. Üzerinde durarak enine boyuna konuşalım, iyice mütalâa edelim.*”

Bu konu aslında, yukarıda belirttiğimiz, yeni yapılacak olan Anayasa'da neden ikinci meclise ihtiyaç duyulduğu; ya da diğer bir ifadeyle ikinci meclisin hangi işlevi görme beklentisi olduğu sorusuyla da bağ-

¹⁷³ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 37. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 503.

¹⁷⁴ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 476.

lantılıdır. *Alp KURAN*, ikinci meclisin, Cumhuriyetin ve devrimlerin koruyucusu olabilmesi için, meclislerin her ikisinin de birtakım yetkileri olması ve gensorunun bu meclislerin içtüzüklerine göre işleyebilmesi gerektiğini belirtmiştir. *A. KURAN*, burada Ankara Tasarısı'nın 52. maddesinde gensoru yetkisinin her iki Meclise de tanındığını eklemiştir. En azından ikinci Meclis üyelerine de gensoru talebinde bulunmak ve müşterek toplantıda bunu görüşmek imkânı sağlanması gerektiğine işaret etmiştir. Aksi takdirde, Bakanların, ikinci meclis önünde siyasi sorumluluğu olmayacağını, bu nedenle de ikinci meclisin bir lüks hâlinde kalacağını eklemiştir.¹⁷⁵

Muhittin GÜRÜN'e göre, “(...) bizim ikinci Meclisimiz tarihî bir istihalenin neticesinde meydana gelmiş bir gölge meclisi olmayıp bir ihtiyaç mahsulü olduğuna ve Millet Meclisi gibi aynı seçmenlerin umumî reyleriyle işbaşına geldiğine göre kendisinden beklenen vazifeleri lâyikeyle yapabilmeleri için Millet Meclisi ile eşit hak ve yetkilere sahibolması iktiza eder.” Bu bakımdan *M. GÜRÜN*, gensoru yetkisinin müşterek toplantı yapan Büyük Millet Meclisine ait olmasına ve gerek milletvekillerinin gerekse Cumhuriyet Meclisi üyelerinin bu talepte bulunabilmelerine işaret etmiştir.¹⁷⁶ *Hikmet KÜMBETLİOĞLU* da “Bendeniz, şahsan bunun sonucunu şimdiden kestirememekle ve memleketin şartları karşısında bu 2 nci Meclisin kurulmasına lüzum görmemekle beraber, sisteme dokunmamak için lüzumsuz olduğunda direnmiyeceğim.” demiştir. *H. KÜMBETLİOĞLU*, iki-meclis sisteminin bir emniyet tedbiri olduğunu ama ikinci meclisin gerek seçilecekler gerekse yetkiler bakımından eksik olduğunu ifade etmiştir: “Böyle bir Meclisin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerine yakın yetkilerle teçhiz edilmesi ve bu Meclise seçilecek kimselerin birtakım vasıflarla mücehhez olarak buraya gelmelerinin sağlanması için bu hususta gerekli hükümlerin Anayasaya konulması lâzımgelirdi.”¹⁷⁷ *Behçet Kemal ÇAĞLAR* da ikinci meclisin yetkisinin az olduğu görüşünü şu şekilde açıklamıştır: “Tasarıda olduğu gibi kalırsa, ayrı yerde toplanan bir başka «Mebuslar Meclisi» olmaktan

¹⁷⁵ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961, 464-65.

¹⁷⁶ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 35. Birleşim, 31 Mart 1961, Cilt: 2, 416.

¹⁷⁷ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 35. Birleşim, 31 Mart 1961, Cilt: 2, 420. Rıza GÖKSU, kanunların görüşülmesi ve kabulünde ikinci meclisin biraz gölgelendiği hissini hâsıl olduğunu ifade etmiştir. Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 452.

öteye geçemeyecektir; kurulmasındaki hikmet daha kurulurken kaybolur gibi olacaktır. Cumhuriyet Meclisine daha esaslı yetkiler tanımak şarttır: Bu Meclis de Hükümete itimatsızlık beyan edebilmelidir. (...)"¹⁷⁸

İ. S. ÇAKIROĞLU güvenoyu yetkisinin ikinci meclise tanınmamasında bazı üyelerinin millî iradeyle gelmemiş olmalarından kaynaklandığını ifade etmiştir. Ancak İ. S. ÇAKIROĞLU, bu gerekçe karşısında şunları belirtmiştir: "Millî irade ile Meclise gelemiyen, üye adedi kaç kişidir? 34 kişi. Azınlıkta olan ve istisna teşkil eden üyelere istinatla hükümler vaz'edilemez kanaatindeyim. Kuracaksak, kuvvetli bir Cumhuriyet Meclisi kuralım. Buna da Millet Meclisine tanıdığımız güven oyu yerme hakkını tanımalıyız. Cumhuriyet Meclisi üyesi Hükümete soracaktır. Hükümet malûmat verecektir. Neden güvensizlik oyu veremesin? Neden gensoruya katılmasın? Bendeniz bunda bir adaletsizlik görüyorum."¹⁷⁹ Bu tartışmalı madde, 1961 Anayasası'nda "Gensoru yetkisi yalnız Millet Meclisindedir." şeklinde kabul edilmiştir.

Cumhuriyet Senatosunun Millet Meclisiyle birlikte kullanabileceği bazı yetkiler söz konusudur. Bunların başında da kanunların yapılması gelmektedir. Bir diğeri de anayasanın değiştirilmesi sürecindeki yetkileri örnek gösterilebilir. Genel olarak bakıldığında, yasama meclisini oluşturan Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu 1961 Anayasası'na göre bazen birlikte, fakat genellikle ayrı ayrı toplanarak yetkilerini kullanırlar. İki meclisin yetkileri arasında benzerlikler olmakla birlikte yetki ağırlığının Millet Meclisinde olduğu görülmektedir.¹⁸⁰

Bütçe yetkisi açısından ise Bedî FEYZİOĞLU şunları ifade etmiştir: "Görülüyor ki, bütçe tasarısının Karma Komisyonunda görüşülmesi zamanı çok uzun tutulmuştur. Tekrar görüşülmesi ise çok mahdut bir zamana inhisar etmek zaruretinde bulunan bütçe görüşlerini fuzulen uzatacaktır." Bu nedenle B. FEYZİOĞLU, Bütçe Kanunu bakımından

¹⁷⁸ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 468. İkinci meclisin yetkilerinin artırılması yönünde ileri sürülen görüşlere başka bir örnek ise Muharrem İhsan KIZILOĞLU'nun sözleri gösterilebilir. M. İ. KIZILOĞLU şunları ifade etmiştir: "Her iki Meclisin de vazifeleri, Anayasamızda gösteriliyor. Eğer kurulacaksa, Cumhuriyet Meclisinin de bir otoriteye, yetkiye sahibolması lâzımgelir." Bkz. T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 481.

¹⁷⁹ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 478.

¹⁸⁰ Özğişi, Türk Parlamento Tarihinde, 120.

uygulamada Cumhuriyet Meclisine, Millet Meclisinden üstün yetki veren bir sistem teessüs ettiğini belirtmiştir.¹⁸¹

Genel olarak bakıldığında, ikinci meclis konusunda en fazla tartışılan konu, bu meclisin kendisinden beklenen fren ve denge fonksiyonunu tam olarak gerçekleştirebilmesi için birinci meclis karşısında yetkilerinin kapsamının nasıl olacağı üzerine gerçekleşmiştir. Temsilciler Meclisinde görüldüğü üzere yetkiler konusunda esas olarak gensoru yetkisi tartışmaların odak noktasını oluşturmuş ve farklı görüşler ileri sürülmüştür.

SONUÇ

Demokratik sistemlerde iki-meclisli yapının tercih edilmesinde, iktidarın sınırlandırılması, temsil kapsamının genişletilerek çoğulculuğa imkân sağlanması, özgürlüklerin korunması gibi birçok neden söz konusu olabilmektedir. Bu çalışmada, 1961 Anayasası'nda Cumhuriyet Senatosuna yer verilmesinde, Anayasa hazırlanırken Kurucu Meclisteki tartışmalardan hareketle hangi nedenlerin öne çıktığı belirlenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, 1961 Anayasası Kurucu Meclis görüşmelerinde ikinci meclis konusundaki tartışmalar mercek altına alınmıştır. Buna ek olarak, Anayasa tasarısı hazırlığı öncesinde, yol gösterici olması açısından, özellikle 1950-1960'lı yıllarda ikinci meclis üzerine literatürdeki farklı görüş örneklerine de yer verilerek İstanbul ve Ankara Tasarılarında ikinci meclise ilişkin düzenlemeler açıklanmaya çalışılmıştır.

Anayasa Tasarısında, ikinci meclisin adı ilk başta “Cumhuriyet Meclisi” olarak düzenlenirken, Temsilciler Meclisinde yapılan görüşmeler sonucunda “Cumhuriyet Senatosu” şeklinde oylanarak kabul edilmiştir.

1950-1960'lı yıllarda, literatürde farklı görüşler de olmakla birlikte, ikinci meclisin yararları üzerinde yapılan yayınlarda genel olarak, ikinci meclisin denge unsuru olma niteliğine ve fren mekanizması işlevine yönelik vurgunun ön plana çıktığı görülmektedir. Cumhuriyet Senatosunun, ikinci meclislerin yararları olarak nitelendirilen, Mecliste temsil edilemeyen görüşlerin ikinci mecliste yer alabilmesi, iyi kanun yapım süreci gibi ihtiyaçları karşılayabileceği düşüncesi, Anayasa Tasarısının gerekçesinde daha ilk bakışta net bir şekilde göze çarpmaktadır. Temsilciler Meclisinde, Anayasa Komisyonu Sözcülerinin konuşmalarında,

¹⁸¹ T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2, 485.

kamuoyunun isteklerinin de dikkate alınarak ikinci bir meclis oluşturulması yoluna gidildiği açık biçimde ifade edilmektedir.

Kurucu Mecliste, tüm bu görüşlerin yanında, Anayasa ile ilk kez getirilecek olan bazı kurumların, örneğin Anayasa Mahkemesinin, aslında güvence için yeterli olduğu, ikinci meclisin bu kurumlar yanında gerekli olmadığı görüşleri de dile getirilmiştir.

Genel olarak bakıldığında gerek Ankara ve İstanbul Tasarılarında gerekse Kurucu Mecliste, ikinci meclisin, çoğunluğun meclisteki iktidarını sınırlandırarak, bir denge ve fren işlevi göreceği görüşleri ön plana çıkmaktadır. İkinci Meclise yöneltilen bu işlevin bir sonucu olarak, Anayasa Komisyonu Tasarısı'nda, bu işlevi nedeniyle halkoyuyla üyelerinin gelmesi görüşünün benimsendiği görülmektedir. Bu bakımdan, Anayasa Tasarısı'nda, İstanbul Tasarısı'ndaki korporatif tarzda bir oluşuma yer verilmemesi, genel olarak bir sınıf veya zümrenin ayrı bir temsile sahip olmaması, genel oydan gelen veya genel oyun onayını kazanmış siyasi tercihlerin karşısına başka bir siyasi tercihin getirilmemesi düşüncesi bulunmaktadır.

KAYNAKLAR

Kitap ve Makaleler

Abadan, Nermin. "1960 S.B.F. Anayasa Seminerlerinde Beliren Esas Düşünceler." Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 17, 2 (1962).

Aldıkaçtı, Orhan. Anayasa Hukukumuzdaki Son Gelişmeler "1961 Anayasası" II. İstanbul: Ülkü Matbaası, 1963.

Arsel, İlhan. "Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinde Çift Meclis Sistemi Tecrübesi." Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 10, 1 (1953): 194-211, https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001088.

Arsel, İlhan. "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler." Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 11, 3 (1954): 60-104, https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001222.

Arsel, İlhan. "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler." (İkinci Kısım). Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 12, 3 (1955): 59-99, https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001260.

Arsel, İlhan. Türk Anayasa Hukuku (Ankara: Mars Ticaret ve Sanayi A.Ş. Matbaası, 1959).

Atar, Yavuz. Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı, Konya: Mimoza Yayınları, 2000.

Aybay, Rona. Karşılaştırmalı 1961 Anayasası – Metin Kitabı –. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1963.

Bakırcı, Fahri Ömer/GENÇKAYA, Faruk/ERGÜL, Ozan/KILIÇ, Abbas/ASLAN, Gündüz Alp/IŞIK, Salim ve YÜKSEL, İsmail. Parlamento Hukukuna Giriş. Ankara: Lykeion Yayınları, 1. Baskı, 2020.

Başgil, Ali Fuad. Demokrasi Yolunda, Siyasi Hukuk Etütleri. İstanbul: Yağmur Yayınları, 2. Baskı, 2006.

Çelik, Demirhan Burak. Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdarî Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci. Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.

Dal, Kemal. Türk Esas Teşkilat Hukuku. Ankara: Bilim Yayınları, 1986.

Eroğul, Cem. Anatüzeğe Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş”). Ankara: İmaj Yayınları, 14. Baskı, 2014.

Eroğul, Cem. “Parlamentoda İkinci Meclis Sorunu, (Meclislerin İşbirliği Yaparak Yerine Getirdikleri Görevlerde ve Kullandıkları Yetkilerde Cumhuriyet Senatosunun Payı).” Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı, Kanun-u Esasının 100. Yılı Sempozyumu (9-11 Nisan 1976) içinde. Haz. Siyasi İlimler Türk Derneği.

Eroğul, Cem. Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: No. 398, 1977.

Giritli, İsmet. “1961 Anayasamız ve Getirdiği Bazı Yenilikler.” İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 28, 1 (1962): 3-19.

Gözler, Kemal. Devletin Genel Teorisi – Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı. Bursa: Ekin Yayınları, 7. Baskı, 2016.

Gözler, Kemal. Türk Anayasa Hukuku, Bursa: Ekin Yayınları, 2. Baskı, 2018.

Gözübüyük, A. Şeref. Açıklamalı Türk Anayasaları. Ankara: Turhan Kitabevi, 5. Baskı, 2005.

Gözübüyük, A. Şeref. Anayasa Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi, 15. Bası, 2007.

Kaboğlu, İbrahim Ö. Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar). İstanbul: Legal Yayınevi, 15. Baskı, 2020.

Kapani, Münci. Kamu Hürriyetleri. Ankara: Yetkin Yayınları. 7. Baskı, 1993.

Karadayı, İsmet. "Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis." *Adalet Dergisi* 51, 8 (Ağustos 1960): 493-503.

Kubalı, Hüseyin Nail. Türk Esas Teşkilât Hukuku Dersleri. İstanbul: Tan Matbaası, 1960.

Lijphart, Arend. Demokrasi Motifleri, Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları. Çeviren Güneş Ayas ve Utku Umut Bulsun. İstanbul: Salyangoz Yayınları, 1. Basım, 2006.

Miceli, Vincenzo. Modern Parlamentolar, Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden. Çev. Atif Akgüç, Ankara: Ulus Basımevi, 1946.

Mumcu, Ahmet. "1924 Anayasası." *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 2, 5 (1986): 383-400.

Mumcu, Ahmet. Tarih Açısından Türk Devriminin Temellerinin Gelişimi. İstanbul: İnkılâp ve Aka Basımevi, 8. Baskı, 1983.

Okandan, Recai G. Âmme Hukukumuzun Anahatları [Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi] Birinci Kitap Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1971.

Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumî Esasları (I. Cilt). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı, 1966.

Özbudun, Ergun. Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları, 16. Baskı, 2016.

Özgişi, Tunca. Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosu. Ankara: TBMM Basımevi, 2012.

Sağlam, Fazıl Sağlam. Anayasa Hukuku Ders Notları. Lefkoşa: Yakınoğu Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, 2013.

Savcı, Bahri. "Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 16, 1 (1961): 62-101, https://doi.org/10.1501/SBFder_0000000830.

Shell, Donald. "The History of Bicameralism." *The Journal of Legislative Studies* 7, Issue 1, (2001): 5-18. <https://doi.org/10.1080/714003862>.

Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1960.

Soysal, Mümtaz. 100 Soruda Anayasanın Anlamı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 9. Baskı, 1992.

Soysal, Mümtaz. Anayasaya Giriş. Ankara: İmge Kitabevi, 3. Baskı, 2011.

Soysal, Mümtaz. Dinamik Anayasa Anlayışı - Anayasa Diyalektiği Üzerine Bir Deneme. Ankara: Sevinç Matbaası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1969.

Tanilli, Server, Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş. İstanbul: Adam Yayınları, 2000.

Feridun, Server. Anayasalar ve Siyasal Belgeler. İstanbul: Aydın Güler Kitabevi, 1962.

Tanör, Bülent. Kuruluş Kurtuluş. İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1998.

Tanör, Bülent. Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1798-1980). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 24. Baskı, 2014.

Teziç, Erdoğan. Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta Yayınları, 19. Baskı, 2015.

Tunaya, Tarık Zafer. Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1969.

Turan, Şerafettin. Türk Devrim Tarihi II - Ulusal Direnişten Türkiye Cumhuriyeti'ne, 2. Kitap. İstanbul: Bilgi Yayınevi, 1 Baskı, 1992.

Uman, Osman Nuri. Esasiye Hukuku (Ana Yasa Hukuku). Ankara: Ankara Basım ve Ciltevi, 1939.

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

Yılmaz, Didem. Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.

Tutanaklar

T.C. Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 81. Birleşim, 09 Mayıs 1961, Cilt: 6.

T.C. Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 87. Birleşim, 17 Mayıs 1961, Cilt: 6.

T.C. Kurucu Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Birleşim, 27 Mayıs 1961, Cilt: 2.

T.C. Millî Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 83. Birleşim, 11 Mayıs 1961, Cilt: 6,

T.C. Millî Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 84. Birleşim, 12 Mayıs 1961, Cilt: 6,

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 2. Birleşim, 9 Ocak 1961.

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 34. Birleşim, 30 Mart 1961.

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 35. Birleşim, 31 Mart 1961, Cilt: 2.

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 36. Birleşim, 3 Nisan 1961, Cilt: 2.

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 37. Birleşim, 4 Nisan 1961, Cilt: 2.

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 40. Birleşim, 7 Nisan 1961, Cilt: 2.

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 47. Birleşim, 18 Nisan 1961, Cilt: 3.

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 48. Birleşim, 19 Nisan 1961, Cilt: 3.

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 58. Birleşim, 2 Mayıs 1961, Cilt: 4.

T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 60. Birleşim, 4 Mayıs 1961, Cilt: 4.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7-1, Onüçüncü İçtima, Devre: II, İçtima Senesi: 2, Tarih: 16 Mart 1340.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, C. 7, Yedinci İçtima, Devre: 2, İçtima Senesi: 1, Tarih: 09 Mart 1340.