

CUMHURİYET SENATOSUNUN 1961 ANAYASASI'NDA YER ALIŞ SÜRECİ VE KURUCU MECLİSTEKİ MÜZAKERELERİ*

Faruk YAHŞİ**

Öz

27 Mayıs 1960 askeri darbesinin ardından hazırlanan 1961 Anayasası'nın içeriğinin şekillenmesinde, Demokrat Partinin iktidarda kaldığı dönemde yaşanan gerilimler etkili olmuştur. Anayasaya hâkim olan fikir, siyasi iktidarın frenlenmesidir. Bu fikir çerçevesinde; 1961 Anayasası kendinden önceki 1924 Anayasası'na göre pek çok yenilik içermektedir. Bu yeniliklerden birisi de yasama organının çift meclis şeklinde düzenlenmiş olmasıdır. 1961 Anayasası'na göre yasama organı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki ayrı meclisten oluşmaktadır. Üst meclis işlevi görecektir Cumhuriyet Senatosunun üye yapısı Millet Meclisinden farklı tasarlanmıştır. Millet Meclisinin tüm üyeleri genel oyla doğrudan seçmenler tarafından seçilmektedir. Cumhuriyet Senatosunda ise genel oyla belirlenmemiş üyeler de bulunmaktadır. Bunlar, askeri darbeyi gerçekleştiren Milli Birlik Komitesi üyeleri ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan üyelerdir. Bu çalışmanın amacı, Cumhuriyet Senatosunun 1961 Anayasası'nda yer alış sürecini Kurucu Mecliste yaşanan tartışmalar üzerinden ortaya koymaktır. Öntem olarak doküman analizinin benimsendiği çalışmada, birincil kaynak olarak Kurucu Meclis tutanakları incelenmiştir. Ayrıca döneme ait gazeteler ve akademik çalışmalar da incelenerek Cumhuriyet Senatosuna ilişkin tartışmalar analiz edilmiştir. Yapılan analizler sonucunda Cumhuriyet Senatosunun demokrasi açısından kusurlu özelliklere sahip olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: 1961 Anayasası, Cumhuriyet Senatosu, Kurucu Meclis, Çift Meclis.

THE PROCESS OF RECRUITMENT OF THE SENATE OF THE REPUBLIC IN THE 1961 CONSTITUTION AND ITS NEGOTIATIONS IN THE CONSTITUENT ASSEMBLY

Abstract

The content of the 1961 Constitution, prepared after the military coup of May 27, 1960, was influenced by the tensions experienced during the period when the

* Bu makale; Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'nda Prof. Dr. Davut Dursun danışmanlığında yürütülen ve Faruk Yahşi tarafından hazırlanan "Türkiye'de Vesayetçi Demokrasinin Kurumsallaşmasında 1961 Anayasasının Rolü" isimli doktora tezinden üretilmiştir.

** Öğr. Gör. Dr., Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Geyve Meslek Yüksekokulu, Hukuk Büro Yönetimi ve Sekreterliği Programı, farukyahsi@subu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-7069-2183>

Democratic Party (DP) remained in power. The prevailing idea in the constitution was to restrain the political power. Within this framework, the 1961 Constitution contains numerous innovations compared to the preceding 1924 Constitution. One of these innovations is the organization of the legislative body in a bicameral form. According to the 1961 Constitution, the legislative body consists of two separate chambers: the National Assembly and the Republic Senate. The membership structure of the Republic Senate, which serves as the upper chamber, is different from that of the National Assembly. All members of the National Assembly are directly elected by the voters through a general vote. In the Republic Senate, there are members who are not determined by a general vote. These members include the members of the National Unity Committee who carried out the military coup and those appointed by the President. The aim of this study is to present the process of the inclusion of the Republic Senate in the 1961 Constitution through the debates in the Constituent Assembly. Adopting the method of document analysis, the study examined the primary source of the Constituent Assembly minutes. Additionally, newspapers and academic studies from the era were analyzed to explore the discussions regarding the Republic Senate. The analyses conducted revealed that the Republic Senate had some flawed characteristics from a democratic perspective.

Keywords: 1961 Constitution, Senate of Republic, Constituent Assembly, Bicameral.

Giriş

Bir ülkenin yasama organının çift meclis şeklinde tasarlanması çeşitli sebeplere dayandırılabilir. Bunlar; aristokratik geleneğin parlamentoların oluşumuna da yansıtılması isteği, federal devlet yapısının muhafaza edilme çabası, kanunların daha kaliteli yapılması ve çoğunluk iradesine karşı fren ve denge fonksiyonu görmesi şeklinde sıralanabilir (Yavuz & Bülbül, 2012, s. 219). Konuya Türkiye perspektifinden yaklaşıldığında ve çalışmanın odaklandığı 1961 Anayasası'nın çift meclis tasarımına bakıldığında, etkili olan faktörün çoğunluk iradesinin frenlenmesi olduğu görülmektedir.

1961 Anayasası'nda yasama organının Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu şeklinde çift meclis şeklinde tasarlanmasında, Türkiye'nin çok partili hayatı tecrübe ettiği dönemde yaşanan tartışmalar ve krizler etkili olmuştur. Özellikle 1950 seçimlerinin ardından iktidarı Demokrat Partiye (DP) devretmek zorunda kalan ve muhalefet partisi konumuna düşen Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), DP iktidarı döneminde 1924 Anayasası'nın kurduğu sistemi eleştirmiş ve anayasaya ilişkin pek çok değişiklik talebinde bulunmuştur. 1961 Anayasası'nda karşılık bulacak olan bu taleplerden birisi de çift meclis sistemi olmuştur.

Bu çalışmada; 1961 Anayasası'nın anayasal sistem içerisinde ikinci/üst meclis olarak tasarladığı Cumhuriyet Senatosunun anayasada yer alışı süreci, doküman analizi yöntemi kullanılarak, kurucu meclisi oluşturan hem Temsilciler Meclisi hem de Milli Birlik Komitesine ait meclis tutanakları incelenerek analiz edilmiştir. Ayrıca 1961 Anayasası öncesi dönemde yaşanan

çift meclis sistemine ilişkin tartışmalar da incelenerek, anayasanın yapım sürecinde etkili olan düşünceler tespit edilmeye çalışılmıştır.

1. 1961 ANAYASASI ÖNCESİ DÖNEMDE ÇİFT MECLİS SİSTEMİ TARTIŞMALARI

Türkiye, çift meclisli yasama sistemine yabancı değildir. Osmanlı Devleti'nin Anayasası olan Kanun-i Esasi yasama organını (Meclis-i Umumi) seçilmiş milletvekillerinden oluşan Meclis-i Mebusan ile üyelerinin padişah tarafından belirlendiği Meclis-i Ayan'dan oluşacak biçimde çift meclisli tasarlamıştır. Ancak Osmanlı'daki çift meclis usulüne dayalı yasama organı tecrübesi uzun soluklu olmamış, dönemin Osmanlı Padişahı II. Abdülhamid anayasanın ilanından kısa bir süre sonra meclisi tatil etmiştir. Meclis uzunca bir süre kapalı kaldıktan sonra, 1908'de İkinci Meşrutiyet'in ilanı ile tekrar açılmıştır. Yeniden açılan meclis, 1922'de tamamen kapatılmıştır (Özgişi, 2011, ss. 292-293).

Cumhuriyet döneminde ise çift meclis sistemi terk edilmiştir. Her ne kadar 1924 Anayasası'nın hazırlanışında çift meclis sistemi gündeme gelmişse de (Pantül & Yalçın, 1982, ss. 28-34) anayasanın son şeklinde tek meclis sistemi kabul edilmiştir.

1924 Anayasası'na göre egemenlik, kayıtsız şartsız millete aittir. Meclis ise milletin tek ve gerçek temsilcisi sayılmış, egemenliği millet adına kullanacağı belirtilmiştir. Çoğunlukçu demokrasi anlayışının benimsendiği sistem tasarımına göre, meclis iradesi ile millet iradesi özdeş kılınmış ve meclis çoğunluğunun iradesinin her zaman haklı olduğu varsayımı kabul edilmiştir. İki meclis sistemi yönündeki taleplerin reddi, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin söz konusu edilmeyişi de bu varsayımın bir sonucu olmuştur (Özbudun, 2012, s. 80).

Meclisin mutlak üstünlüğüne dayanan bu sistem, tek parti iktidarının hâkim olduğu dönemde (1923-1946) tartışılmamıştır. Çok partili hayata geçişle birlikte ise 1924 Anayasası'nın meclis çoğunluğuna atfettiği olağanüstü anlam eleştirilmeye başlanmıştır. Çift meclis sistemine dönük talepler de bu dönemde gündeme gelmiştir. Bu yöndeki ilk talep, çok partili hayata geçişle kurulan ilk siyasal parti olan Millî Kalkınma Partisinden (MKP) gelmiştir. 1945'te kurulan MKP'nin parti tüzüğünde (Tunaya, 1952, ss. 639-643) kırk kişiden oluşacak "Ayan Meclisi" adında ikinci meclis kurulması önerisi yer almıştır. Yine 1948 yılında kurulan Millet Partisi (MP) programında da (Tunaya, 1952, ss. 712-723) ikinci meclis talebi yer almıştır. MKP ile benzer şekilde ikinci meclis için "Ayan Meclisi" adını kullanan MP, halk tarafından seçilecek Ayan Meclisinin, kanunların daha nitelikli çıkmasını sağlamak için önemli bir işlev göreceğini belirtmiştir.

Söz konusu dönemde basın da çift meclis tartışmalarına dâhil olmuştur. Cumhuriyet Gazetesinin 21 Temmuz 1947 tarihli nüshasının manşeti "İkinci bir meclisin teşkiline doğru" başlığını taşımaktadır. Manşette yer alan bu habere göre; CHP çevrelerinde anayasada köklü değişiklik isteyenlerin sayısı

artmıştır. Anayasada değişiklik isteyenlerin gerekçesi ise 1924 Anayasası'nın bir "İhtilal Anayasası" olduğu ancak zamanın değişmesi sebebiyle anayasanın da değişen şartlara göre yeniden düzenlenmesi gerektiğidir ("İkinci bir meclisin teşkiline doğru", 1947). Vatan Gazetesinin 27 Temmuz 1947 tarihli nüshasındaki "Anayasa meselemize dair" başlıklı ankette ikinci meclis için de soru yer alması konumuz açısından dikkat çekicidir. Hukukçu isimlerin anket sorusuna verdikleri cevaplar, çift meclis sistemine dönük taleplerin gerekçelerini göstermesi açısından önemlidir.

Anayasa Hukuku Profesörü Ali Fuat Başgil anket sorusuna verdiği cevapta ("Anayasa meseleleri: Prof. Dr. Ali Fuat Başgil fikirlerini anlatıyor", 1947), ikinci meclisin kurulmasından yana olduğunu ve mevcut anayasadaki eksikliklerden birisinin de çift meclis sistemine yer vermemesi olduğunu belirtmiştir. Başgil'e göre 1924 Anayasası'nı hazırlayanlar millî hâkimiyetin tek meclis sistemi ile sorunsuz biçimde tesis edileceğini, memleketin menfaatlerinin bu şekilde daha iyi korunacağını düşünmüşlerse de uygulama bu yönde olmamıştır. Başgil, ikinci meclisin partiler arası çekişmeleri frenleyerek nitelikli kanunların yapılmasını sağlayan, vatandaş hak ve hürriyetlerini gözeten faydaları olacağını ifade etmiştir. Başgil, oluşturulacak ikinci meclisin Osmanlı'nın tecrübe ettiği "Ayan Meclisi"nden de farklı olması gerektiğini, "Cumhuriyet Meclisi" ya da "Cumhuriyet Şurası" adını taşıyacak olan meclisin bir "mütehasıslar heyeti" olarak tasarlanmasını ve üyelerinin de iki dereceli, belli aralıklarla yapılacak seçimlerde belirlenmesi ve yarı yarıya yenilenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Başgil, bu dönemde yaptığı başka bir değerlendirmesinde (Başgil, 1948, s. 78) ise pekişmiş bir demokrasiyi tesis edebilmenin yolunun "kuvvetler ayrılığı"ndan geçtiğine dikkat çekmiş ve çift meclis uygulamasının da buna katkı sağlayacağını savunmuştur.

Anketi cevaplayan bir diğer isim ise CHP Milletvekili, kamu hukukçusu Nihat Erim olmuştur. Erim, ankete verdiği cevapta ("Prof. Nihat Erim'in anketimize cevabı", 1947) ikinci meclisin devlet hayatında istikrar ve devamlılık sağlayacağını belirtmiştir. Erim ayrıca ikinci meclisin yapısı ve seçim usulü üzerinde de durmuştur. Erim'e göre ikinci meclisin üye sayısı birinci meclisin yarısını geçmemelidir. Ayrıca ikinci meclisin görev süresi birinci meclisin görev süresinden uzun olmalıdır. Erim'in önerisi bu sürenin birinci meclisin görev süresinin en az iki katı olması gerektiği şeklindedir. Üyeler ise üç yılda bir gruplar halinde yenilenmelidir. Erim'in ikinci meclis için öngördüğü seçim usulü ise iki derecelidir. Kurulacak olan ikinci meclisin üyelerini, belediye ve il meclisleri, meslek kuruluşları ve üniversitelerden belirlenen seçmenler belirlemelidir. Nihat Erim, ikinci meclis tartışmalarına ilişkin bir başka değerlendirmesinde (Erim, 1947, ss. 295-301) ise ikinci meclisin kurulması durumunda, bu meclisin fevri ve ani kararları önleyici, günlük siyasi çekişmeler karşısında yasa yapım sürecini koruyan bir rolünün olacağını belirterek, ikinci meclisin sistem içerisinde göreceği işleve dikkat çekmiştir. Erim ayrıca tek meclis sisteminde bazen kanunların acele bir

şekilde çıkartıldığını ve “kanun tekniği bakımından sakat” olduklarını belirtmiştir. Kurulacak olan ikinci meclis bu “sakatlığı” giderecek ve “kanunları bir süzgeçten geçirecektir”. Erim, ikinci meclisin bu “süzgeç” görevini yerine getirebilmesi için de meclis üyeliğine dair eğitim, yaş ve tecrübe gibi şartlar olacağını ve meclisin bir tür “uzmanlık rolü” oynayacağını belirtmiştir.

Çift meclis sistemine karşı çıkanlar da vardır. Daha sonra Adalet Partisinden (AP) milletvekilliği de yapacak olan Burhan Apaydın bu isimlerdendir. Apaydın, “Böyle bir meclise ne kanunların mükemmel çıkmasını temin işinde, ne de vatandaş hürriyetinin teminata bağlanması meselesinde lüzum yoktur.” ifadeleriyle düşüncesini ortaya koymaktadır. Apaydın’a göre kanun yapım sürecinde yaşanan problemleri aşmanın yolu ikinci bir meclis kurmaktan değil, muhalif partilerin de yer aldığı bir meclis kompozisyonunun oluşmasını sağlamaktan geçmektedir. Apaydın’a göre mecliste bulunan muhalif partiler yapacakları tenkitlerle kanunlardaki eksik yönleri tespit edecek ve iktidarı kanunları doğru biçimde hazırlamaya teşvik edeceklerdir. Görüldüğü üzere Apaydın ikinci meclislerden beklenen “frenleme ve dengeleme” rolünü meclisteki muhalif partilere vermektedir. Apaydın, vatandaş hak ve hürriyetlerinin garanti altına alınmasında ikinci meclisin faydalı olacağı yönündeki değerlendirmelere de karşı çıkmaktadır. Apaydın’a göre “Anayasayı üstün tutmanın ve bu suretle vatandaş hak ve hürriyetini garanti altında bulundurmanın yegâne çaresi” hâkimlerin anayasaya aykırı gördükleri kanunları uygulamamaya haklarının olduğunu bilmeleridir (“Anayasa meselesi ve parti başkanlığı”, 1947).

DP’nin 1950, 1954 ve 1957 seçimlerinden galip çıkması ve bu seçimlerde uygulanan tek dereceli çoğunluk sisteminin bir sonucu olarak mecliste aldığı oy oranından çok daha fazla temsil imkânına sahip olması çift meclis usulüne dönük talepleri daha da artırmıştır. DP’nin mecliste elde ettiği ezici gücü giderek antidemokratik uygulamalar için kullanmaya başlaması hem yasamada hem de yürütmede mutlak üstünlüğe sahip olması, iktidarın anayasada yer alacak bir takım fren ve denge mekanizmalarıyla sınırlandırılması gerektiği düşüncesini gündeme getirmiştir. Çift meclis sistemi de bu fren ve denge mekanizmalarından birisi olarak görülmüştür.

1950-1960 arası dönemde muhalefeti temsil eden partiler de çift meclis sistemini gündeme getirmişlerdir. Uzun yıllar ülkeyi tek başına yöneten CHP, muhalefete düştüğü bu dönemde, ikinci bir meclisin anayasal sisteme dâhil edilmesini istemiştir. CHP’nin iktidarı DP’ye devrettiği 1950 seçimlerinin hemen ardından gerçekleştirdiği 8. Kurultayında en çok öne çıkan talep ikinci meclisin kurulması olmuştur (“Halk Partisi ayan teşkilini istiyor”, 1950). Yine 1953, 1954, 1956, 1957 CHP Kurultaylarında da ikinci meclis talebi gündemde olmuştur. 1959’da gerçekleştirilen CHP’nin 14. Kurultayında ise CHP’nin iktidara geldiğinde yapmayı vaat ettiği değişiklikler “İlk Hedefler Beyannamesi” başlığı altında kamuoyu ile paylaşılmıştır. Beyannamede yer alan “Anayasa demokratik esaslara göre değişecektir” başlıklı maddenin

altında “İkinci meclis kurulacaktır” vaadine de yer verilmiştir (“CHP Kurultayı taahhüde girdi”, 1959). İktidardaki DP’den ayrılan milletvekillerinin kurduğu Hürriyet Partisi de (HP) parti programında ikinci meclise yer vermiştir (“Hürriyet Partisi resmen kuruldu”, 1955).

1957 seçimlerinden önce ise dönemin muhalefet partileri CHP, Cumhuriyetçi Millet Partisi (CMP) ve HP bir araya gelerek ortak bir tebliğ yayımlamışlardır. CHP Genel Başkanı İsmet İnönü tarafından kamuoyuna açıklanan tebliğde anayasanın değiştirilmesinin acil bir gereklilik olduğu vurgusu yapılmış ve anayasada yapılacak değişikliklerle ikinci bir meclis oluşturulacağı ifade edilmiştir. Kurulacak olan ikinci meclisin göreceği işlev ise yasama faaliyetlerinde bir denge oluşturması ve yürütme kuvvetinin üzerinde de denetim mekanizması kurmak olarak açıklanmıştır (“Muhalefet cephesi dün bir taahhütname imzaladı”, 1957)

Bu dönemde ikinci bir meclisin kurulmasına dönük talep, akademik çevrenin de gündemine girmiştir. Özellikle 27 Mayıs 1960 askeri darbesinin ardından yeni anayasayı hazırlamakla görevlendirilecek isimlerin yazdıkları makalelerde sıklıkla çift meclis sistemini konu edinmeleri ve bu sistemin Türkiye için gerekliliğine vurgu yapmış olmaları dikkat çekicidir.

1961 Anayasası’na kaynaklık edecek olan metinlerden, İstanbul Üniversitesi tarafından hazırlanan Anayasa Ön Tasarısı’nı şekillendiren komisyonda yer alan Prof. Dr. Hüseyin Nail Kubalı, ikinci meclisin hükümet ile meclis arasında bir hakem rolü oynayarak denge kuracağını belirterek çift meclis sisteminin gerekli olduğunu savunmuştur. Kubalı, ikinci meclisin, yasaların hak ve özgürlükler için daha isabetli ve saygılı yapılmasını sağlayacağını belirtmiştir (Küçük, 1953b, s. 79). Anayasa Ön Tasarısı’nı hazırlayan komisyonun başkanlığını yapan Sıddık Sami Onar da çift meclis sisteminden yana olduğunu ifade eden isimlerden olmuştur. Ancak Onar konuya biraz daha temkinli yaklaşmış ve özellikle üyelerin belirlenmesinde önerilen belediye-il meclislerince seçim yapılması ve yaş, eğitim, tecrübe gibi şartların aranmasının yasa yapım sürecinde her zaman için denge ve istikrarı sağlamayabileceğini, bu yöntemlerle belirlenmiş üyelerin halkın seçtiği milletvekillerinden “farklı kalitede olacağını” temin etmenin kesin olmadığını ifade etmiştir (Küçük, 1953a, s. 628).

Onar ve Kubalı ile aynı komisyonda yer alan İlhan Arsel de çift meclis sisteminin Türkiye için bir “zaruret” olduğuna vurgu yapmış, ikinci meclis sayesinde parlamenter hükümet sisteminin sağlıklı bir şekilde tesis edileceğini, cumhuriyet rejiminin zedelenmesine izin verilmeyeceğini belirtmiştir (Arsel, 1955, s. 1955).

1961 Anayasası’nı hazırlayacak olan Kurucu Mecliste görev alan İsmet Giritli de bu dönemde yazdığı “Tek meclis mi, Çift Meclis mi?” (Giritli, 1953, ss. 232-235) başlıklı makalesinde, ikinci meclisin “kanunların mükemmeliyetini sağlamak” ve iktidarın “taşkınlıklarının önlenmeye çalışılması” için gerekli olduğunu ve “büyük bir ihtiyacı karşılayacağını” ifade etmiştir.

Görüldüğü üzere Türkiye'de ikinci meclis tartışmaları ülkenin çok partili hayata geçtiği yıllarda başlamıştır. CHP'nin halen iktidarda olduğu bu dönemde 1924 Anayasası'nı ve meclis çoğunluğunu “mutlak, yanılmaz” gören anlayışını tartışmaya açan gelişme ise Türkiye'nin çok partili hayata geçmesinde de etkili olan uluslararası yeni koşullardır. İkinci Dünya Savaşı'nı demokrasi yanlısı Batı bloğunun kazanması ve Türkiye'nin de bu blokta yer alma isteği demokratik adımların atılmasına ve bu yönde tartışmaların yapılmasına zemin hazırlamıştır. Ancak belirtmek gerekir ki bu dönemde yapılan tartışmalar ile DP'nin iktidarda kaldığı dönemde (1950-1960) gerçekleşen tartışmaların mahiyeti farklıdır. 1946-1950 arası dönemdeki demokrasi eksenli tartışmalar halen iktidarda bulunan CHP'nin kendi kontrolünde ve inisiyatifinde olan sistemin restorasyonuna dönüktür. DP iktidarı döneminde yaşanan anayasa eksenli tartışmalar ise DP'nin mecliste elde ettiği çoğunluğu, muhalefet üzerinde bir baskı aracı olarak kullanmasına karşı gelişen tepkinin sonucudur. Bu dönemde DP karşısında yer alan tüm muhalefet partilerinin benzer talepleri gündeme getirdiği bilinmektedir.

2. 1961 ANAYASASI'NIN HAZIRLANIŞ SÜRECİ VE ANAYASAYA HÂKİM OLAN FİKİR

1961 Anayasası çelişkili bir görünüme sahiptir. Anayasa bir yandan insan haklarına dayanan, demokratik hukuk devleti kurmayı amaçlar bir görüntü vermiş, temel hak ve özgürlükleri güvence altına almış; diğer yandan ise genel oydan çıkacak siyasi iktidarlara karşı derin bir güvensizlik içinde olmuştur. “Çoğunluk korkusu” olarak adlandırılabilir bu durum hem anayasayı hazırlayacak olan kurucu meclisin oluşumunda hem de anayasada yer verilen düzenlemelerde kendini göstermiştir.

2.1. Kurucu Meclisin Oluşumu ve Yapısı

Bir devletin hukuki ve siyasi bir kurum olarak varlığının temel belgesi olan anayasaları yapan güç kurucu iktidar olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, yeni bir anayasa yapılması veya mevcut anayasayı değiştirmek için halk tarafından seçilmiş özel bir meclis oluşturulabilir. Kurucu meclis olarak anılan bu meclisler, kurucu iktidar rolünü üstlenmektedir (Gençkaya, 1998, s. 17). Bu şekilde oluşturulan kurucu meclislerin oluşum biçimleri, kurulacak olan anayasal sistemin niteliği üzerinde büyük etkiye sahiptir. Anayasaların demokratikliği ve işlerliği kurucu meclislerin temsil gücü ile ölçülmektedir (Parla, 1984, ss. 207-208). 1961 Anayasası'nı hazırlayan kurucu meclisin yapısına bakıldığında büyük bir temsil sorunu olduğu görülmektedir.

27 Mayıs 1960 askeri darbesini gerçekleştiren Milli Birlik Komitesi (MBK), çıkardığı 157 sayılı kanun ile yeni anayasayı hazırlamakla görevli bir kurucu meclis meydana getirmiştir. İki kanatlı kurucu meclisin bir kanadını MBK, bir kanadını Temsilciler Meclisi oluşturmuştur (Özbudun, 1986, s. 16; Tanör, 2016, s. 369). Kurucu Meclisin “sivil” kanadı olan Temsilciler Meclisi

“milletin en geniş manasıyla temsili gayesini gözeten”[†] bir usul ile değil; ağırlıklı olarak fiili iktidarı elinde bulunduran Devlet Başkanı ve MBK'nin atadığı isimlerle, korporatist bir felsefeye dayanacak biçimde meslek örgütlerinin ve bürokratik baskı gruplarının temsilcilerinden oluşmuştur (Aydın & Taşkın, 2020, s. 81; Parla, 2009, s. 56). Temsilciler Meclisinde yer alan partiler CHP ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi'dir (CKMP). Bu partilerden CHP 49, CKMP 25 üye ile mecliste yer almıştır. Siyasi parti temsilcileri de seçmenler tarafından değil, partilerinin yetkili organlarıncı belirlenmiştir (Yazıcı, 2011, s. 18). Toplam 276 üyesi bulunan Temsilciler Meclisinde meslek kuruluşlarından, basından, üniversitelerden ve yargı organlarından gelen üyelerle, illerden “seçilen” temsilcilerin büyük kısmının CHP eğilimli olduğu göz önünde tutulduğunda, mecliste fiilen CHP'nin egemen olduğu anlaşılmaktadır (Aydın & Taşkın, 2020, s. 81; Gençkaya, 1998, s. 24). Ayrıca illerden gelecek temsilcilerin de genel oya ve doğrudan tek dereceli seçime dayanmayan belirlenme usulü de eşitlikçi bir temsilin önüne geçmiş, meclisi tamamen elitist bir karaktere büründürmüştür. Darbenin ardından bir mahkeme kararıyla DP kapatılmış ve bu partiye mensup isimlerin kurucu mecliste yer almaları yasaklanmıştır. DP'nin 1957 seçimlerinde yüzde 47,7'lik oy oranına sahip olduğu hatırlanırsa, seçmenlerin yarısına yakınıni temsil eden bir partinin anayasa yapım sürecinden dışlanması ciddi bir temsil sorunu oluşturmuş ve bu durum anayasanın toplumsal uzlaşma metni olmasını engellemiştir (Erdoğan, 2016, s. 141; Tanör, 2016, ss. 370-373; Yazıcı, 2011, s. 19).

6 Ocak 1961'de çalışmalarına başlayan Kurucu Mecliste, anayasa tasarısını hazırlamakla görevli Anayasa Komisyonu oluşturulmuştur. Komisyona İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Feridun, 1962, ss. 167-205) ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜSBF, 1960) tarafından hazırlanan iki anayasa tasarısı gelmiştir. Komisyon bu tasarılarından ilkini “etüd metni” (İstanbul Tasarısı), ikincisini ise “yardımcı metin” (Ankara Tasarısı) olarak çalışmalarında değerlendirmiştir (Gözler, 2000, ss. 82-83; Tanör, 2016, ss. 371-374). Komisyon, çalışmalarını 9 Mart 1961'de tamamlayarak anayasa taslağını Temsilciler Meclisine sunmuştur. İki buçuk ayı bulan görüşmelerin ardından 27 Mayıs 1961'de Kurucu Meclisin birleşik toplantısında yapılan oylama ile yeni anayasa taslağı kabul edilerek referanduma sunma kararı alınmıştır (Aydın & Taşkın, 2020, ss. 81-82; Gözler, 2000, s. 83).

2.2. 1961 Anayasa Halkoylaması ve Anayasa'nın Kabulü

9 Temmuz 1961'de yeni anayasa için yapılan halkoylamasından yüzde 61,7 oranında “evet” oyu, yüzde 38,3 oranında da “hayır” oyu çıkmıştır. MBK'nin hâlâ yönetimde olduğu ve Anayasaya “hayır” demenin oldukça zor olduğu bir halkoylaması sürecinde, sandıktan çıkan “hayır” oylarına ait oran

[†] Bu ifade 157 sayılı kanunun 1. maddesinde Temsilciler Meclisi için kullanılmaktadır.

oldukça yüksektir. Bu sonuçta anayasanın içeriğine dönük nesnel bir değerlendirmeden ziyade bir an evvel sivil idareye geçme isteği ile (Karpat, 2009, s. 175) DP tabanının 27 Mayıs'ı gerçekleştirenlere karşı olumsuz bakış açısı etkilidir. Halkoylamasının sonucu, yeni anayasaya karşı daha ilk günden güçlü bir muhalefetin varlığının da göstergesidir (Özbudun, 1986, s. 26).

Askeri darbeden önce yapılan son genel seçimde (1957) DP'nin yaklaşık yüzde 48 oy aldığı dikkate alındığında; anayasa gibi temel hak ve özgürlüklerle devletin yapısını ve işleyişini düzenleyen temel metnin hazırlanması sürecinden toplumun neredeyse yarıya yakınının dışlanmasından kaynaklı “demokratik özür” halkoylaması sonuçlarına da yansımış, anayasanın meşruiyet bunalımı içinde doğmasına sebep olmuştur.

2.3. Anayasa'nın Çoğunluk Korkusu: Egemenlik Anlayışındaki Değişim

Cumhuriyet'in nitelikleri arasında “insan haklarına... dayanan... devlet” olma niteliğini sayması, temel hak ve özgürlüklere geniş yer vermesi ve bunların sınırlandırılmasını güvenceli bir sisteme bağlaması (Gözler, 2000, s. 86), sosyal devlet ilkesini benimsemesi (Erdoğan, 2016, s. 153), “anayasanın üstünlüğü” ilkesini kabul ederek kanunların anayasaya aykırı olamayacağını ortaya koyması ve bunu denetlemekle görevli Anayasa Mahkemesini kurması (Özbudun, 1986, ss. 19-20), 1961 Anayasası'nın en önemli yeniliklerindedir. Belirtmek gerekir ki; Türk anayasacılık tarihinde ileri bir aşama olarak değerlendirilebilecek bu gelişmeler, genel oyla belirlenmemiş kurumların iktidara ortak edilmiş olmaları gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır.

Özellikle egemenlik anlayışındaki değişim, yeni anayasanın paradoksal bir görüntü vermesine sebep olmuştur. Anayasa bir yandan temel hak ve özgürlüklere geniş yer verirken, diğer yandan genel oydan çıkacak çoğunluk hükümetlerine güvensizlik duymaktadır (Erdoğan, 2016, s. 144; Heper, 2018, s. 152).

1924 Anayasası egemenliğin sahibinin millet olduğunu belirtmiş, TBMM'nin ise millet adına egemenliği kullanacak tek güç olduğunu ifade etmiştir. 1961 Anayasası ise egemenliğin kullanımı açısından 1924 Anayasası'ndan köklü bir şekilde farklılaşan bir düzenleme getirmiştir. Yeni anayasa ile artık millet, egemenliğini yetkili organlar eliyle kullanabilecektir. Bu düzenleme, TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğu düşüncesinden kopuşu ve millet egemenliğinin kullanılmasına seçimle belirlenmemiş “yetkili organlar”ın dâhil edildiğini göstermektedir. Böylece seçilmiş yasama meclisi ile halk iradesi arasındaki tam vekâlet ilişkisi kesilmiş (Parla, 2009, s. 26), egemenlik konusunda tek vurgunun “milli irade” ye yapılmasına izin verilmemiş, “yetkili organlar” ifadesiyle anayasaya yerleştirilen mekanizmaların sistem içerisindeki siyasal nüfuzları artırılmıştır (Heper, 2018, s. 152). Cumhuriyet Senatosu da bu fikrin bir sonucu olarak anayasal sistem içerisinde yer almıştır.

3. 1961 ANAYASASI'NIN İKİNCİ MECLİS TASARIMI

1961 Anayasası öncesi dönemde dile getirilen en önemli taleplerden birisi de yasama organının çift meclisli olmasıdır. Bu talep anayasanın hazırlık sürecinde de dikkate alınmış, Kurucu Meclisin faydalandığı iki anayasa ön tasarısında da ikinci meclise yer verilmiştir. Yine Kurucu Meclise sunulan “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu” da yasama organını çift meclis şeklinde düzenlemiştir.

3.1. Anayasa Tasarılarında Yer Alan Öneriler

Çift Meclis sistemi hem İstanbul Tasarısı'nda (Madde 69-75) hem de Ankara Tasarısı'nda (Madde 40) yer almıştır.

3.1.1. İstanbul Tasarısı

İstanbul Tasarısı'nda ikinci meclis için “Cumhuriyet Senatosu” ifadesi kullanılmıştır. Görev süresi altı yıl olarak belirlenen Cumhuriyet Senatosuna üye olabilmek için kırk yaş şartı aranmıştır (Feridun, 1962, ss. 179-180).

Tasarı, Senato için üç tip üyelik öngörmüştür. Bunlar; tabii üyeler, atanmış üyeler ve seçilmiş üyelerdir.

Tabii üyelik hakkını eski cumhurbaşkanları ile Anayasa Mahkemesi başkanlığı yapmış olan isimlere tanıyan Tasarı'da, tabii üyelerin hayatları boyunca senato üyesi olacakları belirtilmiştir. Atanmış üyeleri ise Cumhurbaşkanı; belli alanlarda yaptıkları hizmetleriyle tanınmış on kişi ile yüksek dereceli devlet memurları arasından beş kişi olacak şekilde, bir dönem için Cumhuriyet Senatosu üyesi olarak belirleyecektir (Feridun, 1962, s. 179).

Tasarı'ya göre Cumhuriyet Senatosuna, yükseköğrenim (üniversite veya yüksekokul) diplomasına sahip olanlar arasından her seçim çevresinden bir üye olacak şekilde her beş yüz bin vatandaş için bir üye seçilecektir. Tasarı bu yolla belirlenecek üyelerin seçiminde aradığı özellikleri, Millet Meclisi seçiminde oy kullanacak seçmenler için aradığı özelliklerden farklılaştırmıştır. Millet Meclisi seçimlerinde on sekiz yaşını bitirmiş olmak ile kısıtlı ve kamu hizmetinden yasaklı olmayan vatandaşlar oy kullanabilecekken; Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde oy kullanabilmek için yaş şartı yirmi beşe yükseltilmiş ve ayrıca devlet ortaokullarından mezun olmak şartı getirilmiştir. İstanbul Tasarısı, Cumhuriyet Senatosu üyelerinin bir kısmının ise çeşitli meslek kuruluşları tarafından korporatif usulde ve iki dereceli bir seçim ile belirlenmesini önermiştir (Feridun, 1962, ss. 179-180).

3.1.2. Ankara Tasarısı

Ankara Tasarısı, yasama yetkisinin Millet Meclisi ile ikinci meclis olarak tasarlanan “Cumhuriyet Meclisi” tarafından kullanılacağını belirtmiştir.

Cumhuriyet Meclisi için tek dereceli genel, eşit, gizli oy esasına dayanan bir seçim öneren Ankara Tasarısı, mesleki temsili esas alan korporatif usuldeki bir seçime şiddetle karşı çıkmaktadır. Madde gerekçesindeki “(...) mesleki temsil usulü genel anlamında demokratik olmayan bir sistemdir.” ifadesi ve “(...) genel oyun mahsulü olmayan hiçbir organa demokratik usulle kurulmuş nazarı ile bakılamaz. Yasama yetkisinin ise ancak genel oyla seçilen organlar tarafından kullanılması, demokrasinin asgari varlık şartıdır.” (AÜSBF, 1960, s. 61) vurgusu dikkat çekicidir.

Tasarı'da, Cumhuriyet Meclisine üye olabilmek için aranan yaş şartı ise kırkıdır. Eğitim şartı ise “yüksek tahsil yapmış olmak”tır. Üyelerinin yarısının üç yılda bir yenileneceği Cumhuriyet Meclisinin görev süresi altı yıldır. Tasarı, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Meclisinin kaç üyeden oluşacağına dair bir sayı belirtmemiş, bu durumun seçim kanunu ile belirlenmesi gerektiğini ifade etmiştir (AÜSBF, 1960, ss. 57-60).

Tasarı'da “tabii üyelik” hakkı sadece eski devlet başkanları için tanınmıştır. MBK üyelerinin ikinci mecliste tabii üye olarak yer almalarına açıkça karşı çıkan Ankara Tasarısı, bu durumu madde gerekçesinde “(...) anayasa metni ile ismen üye tayini gibi milletlerin parlamento tarihinde iyi bir iz bırakmayan bir usul” (AÜSBF, 1960, s. 61) olarak nitelemiştir.

3.2. Kurucu Meclisteki Görüşmeler ve Cumhuriyet Senatosunun Kuruluşu

Kurucu Meclisin oluşturulmasının ardından çalışmalarına başlayan Anayasa Komisyonunun Temsilciler Meclisine sunduğu “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu”nun “Genel Esaslar” bölümünün “İktidarın Yapısı” başlıklı kısmında, “Yasama” ve özellikle ikinci meclise ilişkin değerlendirmeler, 1946-1960 yılları arasında ikinci meclisin kurulması yönünde yapılan tartışmalar ile büyük benzerlik taşımaktadır. Tasarı'da “Cumhuriyet Meclisi” olarak isimlendirilen ikinci meclis, demokratik düzenin teminatı ve siyasi krizlerden çıkmak için bir çare olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca meclisin soru, genel görüşme ve meclis tahkikatı gibi mekanizmalarla hükümeti denetleme rolü olduğu ifade edilmiştir. Yine ikinci meclis için kanunların yapılmasına katılarak nihai kararda etkisinin olacağı ifade edilmiş ve bu yönüyle de “bir istikrar unsuru” rolü taşıdığı vurgulanmıştır (T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, 1961, s. 5).

Tasarı'nın 69, 70, 71 ve 72. maddeleri Cumhuriyet Meclisinin yapısına ilişkindir. Maddelere göre; Cumhuriyet Meclisi genel oyla belirlenen yüz elli üye, Cumhurbaşkanıca atanacak ve “çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış” on üye ile eski cumhurbaşkanları ve yedi yıl Anayasa Mahkemesi başkanlığı yapmış tabii üyelerden oluşacaktır. Anayasa Komisyonu Cumhuriyet Meclisine üye olabilmek için yaş ve eğitim şartı aramaktadır. Buna göre üye olabilmek için kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış olmak gerekmektedir. Komisyon, Millet Meclisi üyelerini seçecek

seçmen ile Cumhuriyet Meclisi üyelerini seçecek seçmen kitlesi arasında ise farklılığa gitmemiştir. Tabii üyelerin ömür boyunca görev alacakları ikinci mecliste genel oyla seçilmiş üyelerin görev süresi ise altı yıldır. Bu üyelerin üçte biri iki yılda bir yapılacak seçimlerle yenilenecektir (T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, 1961, s. 32).

Komisyonun ikinci meclis tasarımı Ankara Tasarısı'nın öngördüğü modele yakındır. Komisyon, İstanbul Tasarısı'nda yer alan korporatif usulle üye belirleme yöntemine karşı çıkmıştır. Komisyona göre genel oyla belirlenmiş bir siyasal tercihin karşısında aynı usulle belirlenmemiş bir tercihin konması demokrasiyle bağdaşmayacaktır (T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, 1961, s. 32).

Her ne kadar Anayasa Komisyonu genel oya vurgu yapsa da hazırladığı anayasa tasarısının geçici 5. maddesi tam aksi yönde bir içeriğe sahiptir. Söz konusu maddeye göre 27 Mayıs 1960 darbesini gerçekleştiren MBK Başkanı ve üyeleri yaş kaydı gözetilmeksizin Cumhuriyet Meclisinin tabii üyesi yapılmaktadır (T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, 1961, s. 52). Bir yandan genel oya vurgu yapılması diğer yandan ise yönetimi darbe yoluyla ele geçirenlerin yasama organının bir parçası haline getirilmeleri, 1961 Anayasası'nın çelişkili görünümünün bir örneğidir.

Temsilciler Meclisinde yapılan görüşmelerde, komisyonun önerdiği ikinci meclisin kuruluş özelliklerini düzenleyen maddeler üzerinde tartışma yaşanmamış, meclis komisyonun önerilerini kabul etmiştir (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961a, ss. 410-411). Bu noktada dikkat çeken iki değişiklik vardır. Bunlardan ilki komisyonun “Cumhuriyet Meclisi” ismini verdiği ikinci meclis için Temsilciler Meclisi üyelerinin büyük çoğunluğunun “Senato” isminde ısrarcı olmaları ve ikinci meclisin isminin “Cumhuriyet Senatosu” olarak değiştirilmesidir (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961a, ss. 362-366). İkincisi ise daha önce anayasa tasarısının geçici beşinci maddesinde düzenlenen MBK üyelerinin ikinci meclisin tabii üyeleri olacakları yönündeki düzenlemenin Anayasa Komisyonunun yeni bir önerisi ile Cumhuriyet Senatosunun kuruluşunu düzenleyen 70. maddeye bir fıkra olarak eklenmesidir (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961b, s. 528).

Millî Birlik Komitesi Genel Kurulundaki görüşmelerde ise ordunun anayasa yapım sürecindeki etkin gücünü hissettirecek teklifler gündeme gelmiştir. Bunlardan en dikkat çekicisi Genelkurmay Başkanlığı görevinde bulunmuş isimlerin de Cumhuriyet Senatosunun tabii üyeleri arasına dâhil edilmesine yönelik olanıdır.

MBK üyelerinden Vehbi Ersü'nün teklifi “üç yıl başarı ile hizmet etmiş bulunan Genelkurmay Başkanları da Senatonun tabii üyesi olmalıdır” yönündedir. Sami Küçük de benzer bir teklifte bulunmuştur. Küçük'ün “hassasiyet” gösterdiği tek nokta ise Genelkurmay Başkanı'nın Millet Meclisinin görev süresinden daha uzun bir süre görev yapmış olmak kaydıyla tabii üye olabilmesidir. Küçük'e göre böylece “Genelkurmay Başkanı'nın daha bitaraf hareket etmesi” sağlanmış olacaktır. Ahmet Yıldız ise yaş ya da

görev süresine bakılmaksızın Genelkurmay Başkanlığından ayrılanların tabii üye olmasını istemektedir. Söz konusu teklifler üzerinde konuşan MBK üyelerinin tamamı, Genelkurmay Başkanı'nın tabii üye olarak ikinci mecliste yer alması gerektiği görüşündedir (Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 1961, ss. 11-13). MBK Genel Kurulunda talep edilen değişikliklerden birisi de Cumhurbaşkanı tarafından senatoya atanacak olan üye sayısının artırılması yönünde olmuştur (Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 1961, s. 16).

MBK Genel Kurulundan gelen tekliflerin görüşüldüğü Temsilciler Meclisi toplantısında ise Anayasa Komisyonu, Genelkurmay Başkanlarının ikinci mecliste tabii üye olarak yer almalarına karşı çıkmıştır. Anayasa Komisyonunun MBK'ye gösterdiği yol, Genelkurmay Başkanlarının Cumhurbaşkanı tarafından ikinci meclis üyeliğine atanabilecekleri (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961c, s. 475) yönünde olmuştur. Komisyon, MBK'nin Cumhurbaşkanı'nın Cumhuriyet Senatosuna atayacağı üye sayısını artıran değişikliğine de karşı çıkmıştır. Böylece söz konusu öneriler Temsilciler Meclisinde karşılık bulmamış ve değişiklik talep edilen maddeler karma komisyona gönderilmiştir (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961c, ss. 478-479).

Kurucu Meclis Anayasa Karma Komisyonunun maddeler üzerinde yaptığı değişiklikler ise MBK üyelerini kızdırmayacak biçimde bir tür "orta yol bulma" çabasının ürünü olmuştur. Cumhurbaşkanı'nın senatoya atayacağı üye sayısı MBK'yi memnun edecek şekilde ondan on beşe yükseltilmiştir. Genelkurmay Başkanı'nın tabii üye olarak senatoda yer alması yönündeki teklif ise karma komisyon tarafından kabul görmezken, anayasa tasarısının ilk halinde yer alan ve Anayasa Mahkemesine yedi yıl başkanlık yapmış isimlere tabii üyelik hakkı tanıyan düzenleme de maddenin son şeklinde yer bulmamıştır (T.C. Kurucu Meclisi Anayasa Karma Komisyonu, 1961).

Kurucu Meclisteki görüşmelerle son halini alan Cumhuriyet Senatosunun üye yapısı üç bölümden oluşmuştur (Madde 70). Buna göre Cumhuriyet Senatosunun yüz elli üyesi doğrudan halk tarafından genel oyla belirlenmektedir. On beş üye ise (kontenjan senatörü) cumhurbaşkanınca seçilmektedir. MBK üyeleri ve eski cumhurbaşkanları ise tabii üye sıfatıyla Senatoya dâhil edilmiştir.

Cumhuriyet Senatosu üyeliğinin görev süresi ise Millet Meclisi seçimlerinden farklılaştırılmıştır. Millet Meclisi seçimlerinin dört yılda bir yapılacağını (Madde 69) belirten anayasa, Cumhuriyet Senatosu üyelerinin görev süresini ise altı yıl olarak belirlemiştir. Ayrıca genel oyla belirlenen üyelerle, cumhurbaşkanı tarafından seçilen üyelerin üçte biri her iki yılda bir yapılacak seçimlerle yenilenecektir (Madde 73). Burada belirtilmesi gereken önemli nokta ise tabii üye olarak Senatoda yer alan üyeler için görev süresi sınırlanmasına gidilmemiş olmasıdır. Tabii üyeler için yaşam boyu senato üyeliği öngörülmüştür.

1961 Anayasası'nın 70, 71, 72 ve 73. maddelerinde düzenlenen Cumhuriyet Senatosu, 12 Eylül 1980'de gerçekleştirilen askeri darbeye kadar varlığını sürdürebilmiştir.

Sonuç

Türkiye'nin çift meclis sistemine dair ilk tecrübesi I. Meşrutiyet ile olmuştur. 1876'da Kanun-i Esasi'nin ilan edilmesi ile başlayan süreçte anayasa, parlamentoyu çift meclisli tasarlamıştır. Ne var ki dönemin Osmanlı Padişahı II. Abdülhamid anayasanın ilanından sonra meclisi tatil etmiş ve bu tecrübe oldukça kısa sürmüştür. 1921 Anayasası ise "kuvvetler birliği" ilkesini benimsemiş ve meclisin üstünlüğüne dayanan bir hükümet modeli kurmuştur. Tek meclisli tasarlanan TBMM, bu dönemde yasamanın yanı sıra yürütme yetkisini de kullanmıştır. Cumhuriyet'in ilanından sonra hazırlanan 1924 Anayasası'nda da yasama organı tek meclis olarak düzenlenmiştir. Bu, 1924 Anayasası'nın benimsediği egemenlik anlayışının bir sonucudur. Egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu belirten anayasa, egemenliği kullanacak tek güç olarak meclisi belirlemiştir. Meclisin mutlak üstünlüğünü benimseyen bu çoğunlukçu anlayış, Türkiye'nin çok partili hayata geçtiği döneme kadar tartışılmamıştır.

Türkiye 1946'da çok partili hayata geçmiştir. Yeni kurulan partiler, parlamentonun çift meclisli olmasını talep etmişlerdir. Konuya ilişkin tartışmaların ve taleplerin arttığı yıllar ise DP iktidarı dönemi (1950-1960) olmuştur. DP'nin bu dönemdeki tüm seçimlerden birinci parti olarak çıkması ve seçimlerde uygulanan tek dereceli çoğunluk sisteminin sonucu olarak yürütmeyi tek başına kullanmasının yanı sıra mecliste de mutlak üstünlüğü elinde bulundurması, iktidarın anayasada yer verilecek fren ve denge mekanizmalarıyla sınırlandırılması gerektiği düşüncesini gündeme getirmiştir. Çift meclis sistemi de bu mekanizmalardan birisi olarak görülmüştür. Uzun yıllar ülkeyi tek başına yönettikten sonra muhalefete düşen CHP ve diğer muhalefet partileriyle akademik çevre ve basın da bu talebi sık sık tekrarlamışlardır. Çift meclis sistemi; iktidarı frenleyecek bir güç, kanunların daha kaliteli olmasını sağlayacak bir araç olarak değerlendirilmiştir. Ancak DP iktidarı bu talepleri hayata geçirecek bir anayasa değişikliği gerçekleştirilmemiştir. DP, 27 Mayıs 1960'ta askeri darbeyle iktidardan uzaklaştırılmıştır.

1961 Anayasası askeri darbe sonucu hazırlanmıştır. Askeri darbenin gerçekleşmesinde ve yeni anayasanın içeriğinin şekillenmesinde DP iktidarı döneminde yaşananlar etkili olmuştur. Bu anlamda 1961 Anayasası, kendinden önceki döneme bir tepkidir. Bu tepkinin en somut örneği anayasadaki yeni egemenlik anlayışıdır. Bu yönüyle 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'ndan tamamen farklıdır. 1961 Anayasası'na göre meclis, egemenliği kullanacak tek güç değildir. Yeni sistemde de egemenlik millete aittir. Ancak millet artık egemenliği yetkili organlar eliyle kullanabilecektir.

Egemenlik anlayışındaki bu değişim sonucunda anayasaya yeni kurumlar eklenmiştir. Bu kurumlardan birisi de Cumhuriyet Senatosudur.

1961 Anayasası'ndaki hâkim çekince çoğunluk korkusudur. Bu sebeple anayasa, siyasi iktidarı frenleyecek ve dengeleyecek mekanizmalara yer vermiştir. Kurucu Meclisteki tartışmalar incelendiğinde, 1961 Anayasası'nın çift meclis tasarımının çoğunluk iradesini frenlenmeye dönük olduğu görülmüştür. Ayrıca mecliste dile getirilen taleplerin, DP iktidarı döneminde muhalefet partileri ve akademisyenler tarafından gündeme getirilen taleplerle büyük ölçüde benzer olduğu tespit edilmiştir.

1961 Anayasası'nda parlamento çift meclisli tasarlanmıştır. Parlamento, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'ndan meydana gelmektedir. Üst meclis işlevi görecektir Cumhuriyet Senatosunun üye yapısı Millet Meclisinden farklı tasarlanmıştır. Millet Meclisinin tüm üyeleri genel oyla doğrudan seçmenler tarafından seçilmektedir. Cumhuriyet Senatosunda ise genel oyla belirlenmemiş üyeler de bulunmaktadır.

MBK, 1961 Anayasası'nın yapım sürecinde etkin konumda yer almıştır. Bunun sonucu olarak yeni anayasada yer alan bazı kurumlarda kendilerine ayrıcalıklı alanlar oluşturmuşlardır. Bu kurumlardan birisi de Cumhuriyet Senatosu olmuştur. MBK üyeleri Cumhuriyet Senatosunun doğal üyesi kabul edilmiştir. Ayrıca doğal üyelerin Cumhuriyet Senatosu üyeliklerinin hayat boyu süreceği anayasada belirtilmiştir. Böylece darbeyi gerçekleştirenlerin, darbe sonrası dönemde de siyasal sistem içerisinde etkin bir şekilde yer almaları sağlanmıştır.

Karar alma sürecinde etkin olacak kişilerin genel oyla, seçmenler tarafından belirlendiği sistemler demokratik kabul edilmektedir. 1961 Anayasası ise oluşturduğu ikinci meclis aracılığıyla, tamamı seçmenlerin oyuyla belirlenen Millet Meclisinin üstünde yeni bir kurum tesis etmiştir. Her ne kadar ikinci meclisin genel oyla belirlenen üyeleri bulunuyor olsa da askeri darbeyi gerçekleştiren MBK üyelerinin hiçbir seçime tabi olmadan meclis üyesi olmalarını demokrasiyle bağdaştırmak mümkün değildir. Bu durumun, iktidarı frenlemek için anayasada yer verilen Cumhuriyet Senatosu'nun meşruiyet sorunu yaşamasına sebep olduğu sonucuna varılmıştır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış Bağımsız

Yazar Katkısı: Faruk Yahşi %100

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışma için destek alınmamıştır.

Etik Onay: Bu çalışma etik onay gerektiren herhangi bir insan veya hayvan araştırması içermemektedir.

Çıkar Çatışması Beyanı: Çalışma ile ilgili herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Peer Review: Independent double-blind

Author Contributions: Faruk Yahşi %100

Funding and Acknowledgement: No support was received for the study.

Ethics Approval: This study does not contain any human or animal research that requires ethical approval.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest with any institution or person related to the study.

Kaynakça

- Arsel, İ. (1955). Çift meclis sisteminin memleketimizde tatbiki hususunda bazı düşünceler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(3), 59-99.
- AÜSBF. (1960). *Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün gerekçeli anayasa tasarısı ve seçim sistemi hakkındaki görüşü*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Aydın, S., & Taşkın, Y. (2020). *1960'tan günümüze Türkiye siyaseti* (7. bs). İletişim Yayınları.
- Başgil, A. F. (1948). Demokrasilerin tehlikesi ve çifte meclis usulü. *Hür Fikirler Mecmuası*, 1(2), 75-78.
- Erdoğan, M. (2016). *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*. Hukuk Yayınları.
- Erim, N. (1947). Anayasa meselemize dair (3). *Siyasi İlimler Mecmuası*, 199, 295-301.
- Feridun, S. (1962). *Anayasalar ve siyasal belgeler*. Aydın Güler Kitabevi.
- Gençkaya, Ö. F. (1998). Türk siyasal sisteminde kurucu meclis. S. Kili (Ed.), *27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası* içinde (ss. 15-32). Boyut Kitapları.
- Giritli, İ. (1953). Tek meclis mi, çift meclis mi? *Siyasi İlimler Mecmuası*, 272, 232-235.
- Gözler, K. (2000). *Türk anayasa hukuku*. Ekin Kitabevi.
- Heper, M. (2018). *Türkiye'de devlet geleneği* (N. Soyarık, Çev.; 6. bs). Doğu Batı Yayınları.
- Karpat, K. H. (2009). 1960 sonrası siyasal sistem ve sosyal gruplar. G. Ayas (Ed. & Çev.), *Osmanlı'dan Günümüze Kimlik ve İdeoloji* içinde (ss. 159-225). Timaş Yayınları.
- Küçük, V. (1953a). Anayasa anketi ve aydınlarımız (1): Ord. Prof. Sıddık S. Onar ne diyor? *Siyasi İlimler Mecmuası*, 264, 627-632.
- Küçük, V. (1953b). Anayasa anketi ve aydınlarımız (3): Prof. Hüseyin Nail Kubalı ne diyor? *Siyasi İlimler Mecmuası*, 266, 79-87.
- Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı. (1961). *Görüşülen işler: Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu* (5/7) (S. Sayısı: 35) (Cilt: 5, 83. Birleşim, 1. Oturum). TBMM Kütüphanesi.

- Özbudun, E. (1986). *Türk anayasa hukuku*. Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2012). *1924 anayasası*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özgişi, T. (2011). Türk parlamento tarihinde Cumhuriyet Senatosu'nun yeri. *Türkiyat Mecmuası*, 21(2), 291-323.
- Pantül, M., & Yalçın, B. S. (1982). *Türk parlamento hukukunda ikinci meclisler*. Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları.
- Parla, T. (1984). Anayasalar ve kurucu meclisler üzerine bazı karşılaştırmalı notlar. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 38(3-4).
- Parla, T. (2009). *Türkiye'nin siyasal rejimi (1980-1989)* (6. bs). Deniz Yayınları.
- Tanör, B. (2016). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri (1789-1980)* (27. bs). Yapı Kredi Yayınları.
- T.C. Kurucu Meclisi Anayasa Karma Komisyonu. (1961). *Türkiye Cumhuriyeti Kurucu Meclisi Anayasa Karma Komisyonunun Anayasa Tasarısının Bazı Maddeleri Hakkında Raporu* (Esas No 5/7, Karar No. 30). TBMM.
- T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu. (1961). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (5/7)* (Karar No. 27, Sıra Sayısı: 35). TBMM.
- Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi. (1961a). *Görüşülen İşler: Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (5/7)* (Cilt: 3, 47. Birleşim, 4. Oturum). TBMM Kütüphanesi.
- Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi. (1961b). *Görüşülen İşler: Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (5/7)* (Cilt: 4, 58. Birleşim, 4. Oturum). TBMM Kütüphanesi.
- Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi. (1961c). *Görüşülen İşler: Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (5/7)* (Cilt: 5, 70. Birleşim, 3. Oturum). TBMM Kütüphanesi.
- Tunaya, T. Z. (1952). *Türkiye'de siyasal partiler (1859-1952)*. Doğan Kardeş Yayınları.
- Yavuz, B., & Bülbül, M. (2012). Çift meclis sistemi ve Türkiye. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(1), 217-260.
- Yazıcı, S. (2011). *Yeni bir anayasa hazırlığı ve Türkiye seçkincilikten toplum özleşmesine* (2. bs). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Gazeteler

- Anayasa meseleleri: Prof. Dr. Ali Fuat Başgil fikirlerini anlatıyor. (1947, Temmuz 27). *Vatan*.
- Anayasa meselesi ve parti başkanlığı. (1947, Ağustos 2). *Vatan*.
- CHP Kurultayı taahhüde girdi. (1959, Ocak 15). *Milliyet*.
- Halk Partisi ayan teşkilini istiyor. (1950, Temmuz 3). *Milliyet*.

Hürriyet Partisi resmen kuruldu. (1955, Aralık 21). *Milliyet*.

İkinci bir meclisin teşkiline doğru. (1947, Temmuz 21). *Cumhuriyet*.

Muhalefet cephesi dün bir taahhütname imzaladı. (1957, Eylül 5). *Milliyet*.

Prof. Nihat Erim'in anketimize cevabı. (1947, Ağustos 5). *Vatan*.

Extended Abstract

The aim of this study is to explore the discussions surrounding the bicameral system in the Constituent Assembly that prepared the 1961 Constitution and to shed light on the inclusion process of the Republic Senate in the constitution. The method employed in this study is document analysis, specifically examining the assembly minutes of the Constituent Assembly tasked with drafting the 1961 Constitution. Furthermore, newspapers from the era were examined, and the debates in the public sphere regarding this issue were identified.

In the study, the historical process of the bicameral system in Turkish politics is also included. Accordingly, the bicameral system was first implemented with the First Constitutional Era (I. Meşrutiyet) in Turkish political history. The first constitution of the Ottoman Empire, the Kanun-u Esasi (1876), designed the parliament (Meclis-i Umumi) as a bicameral institution. According to this design, the lower chamber of the parliament was called the "Meclis-i Mebusan" (Chamber of Deputies), and the upper chamber was called the "Meclis-i Ayan" (Senate). However, the bicameral system envisioned by the constitution was implemented for a very short period. Shortly after the proclamation of the constitution, Abdulhamid II suspended the parliament.

In the establishment of the Republic of Türkiye, however, the bicameral system was not included. During the preparation of the 1924 Constitution, proposals for a bicameral system were raised, but the constitution designed the parliament as a single-chamber institution. This was a result of the understanding of sovereignty in the 1924 Constitution. According to the constitution, sovereignty belongs unconditionally to the nation. The parliament is the sole authority that exercises sovereignty on behalf of the nation. This majority-based system, based on the absolute superiority of the parliament, was not criticized until Türkiye's transition to a multi-party system. With Türkiye's transition to a multi-party system in 1946, newly established parties demanded a bicameral parliament. During the same period, the bicameral system was also debated in the media and academic circles. However, no constitutional arrangement was made to fulfill these demands.

The bicameral system was most demanded during the period of the Democratic Party (DP) in Türkiye. The DP emerged as the first party in the 1950, 1954, and 1957 elections. The single-stage majority system applied in these elections allowed the DP to gain excessive power in parliament. The

absolute dominance of the DP in both the executive and legislative branches raised the idea that the government needed to be limited by certain checks and balances mechanisms in the constitution. The bicameral system was seen as one of these checks and balances mechanisms.

The Republican People's Party (CHP), which had governed the country for many years but became the opposition during this period, demanded the inclusion of a second chamber in the constitutional system. Academics also emphasized the need for the bicameral system during the DP government's tenure. Academics generally regarded the bicameral system as a power that would restrain the government and as a means to ensure higher-quality laws. However, the demands raised by the opposition and academics were not accepted by the DP government, and as a result of the military coup on May 27, 1960, the DP was removed from power.

The 1961 Constitution was prepared as a result of a military coup. The events that took place during the DP government's tenure were influential in the occurrence of the military coup and the shaping of the content of the new constitution. In this regard, the 1961 Constitution can be seen as a reaction to the preceding period. The most concrete example of this reaction is the new understanding of sovereignty in the constitution. In this respect, the 1961 Constitution is entirely different from the 1924 Constitution. The sovereignty still belongs to the people, but now the people can exercise their sovereignty through authorized bodies. As a result of this change in the understanding of sovereignty, new institutions were added to the constitution, and one of these institutions is the Republic Senate.

Upon examining the deliberations in the Constituent Assembly regarding the bicameral system, it is found that the demands expressed were largely similar to those raised by opposition parties and academics during the DP government's tenure. As a result, the parliament in the 1961 Constitution was designed as a bicameral system. The parliament consists of the National Assembly and the Republic Senate. The membership structure of the Republic Senate, which serves as the upper house, is different from that of the National Assembly. All members of the National Assembly are directly elected by the voters through a general vote. In the Republic Senate, there are members who are not determined by a general vote.

The military coup that took place on May 27, 1960, ensured the active presence of the military in the constitutional-making process. Certain privileges were granted to the military in some institutions included in the new constitution. One of these institutions is the Republic Senate. The soldiers who carried out the military coup and referred to themselves as the "National Unity Committee" were considered natural members of the Republic Senate. Additionally, it was stated in the constitution that the membership of the natural members in the Republic Senate would be lifelong. Thus, the soldiers who carried out the coup remained influential in the political system even in the post-coup period.

For a system to be considered democratic, the individuals involved in the decision-making process must be determined by a general vote of the electorate. However, the 1961 Constitution established a new institution above the National Assembly, which is determined entirely by the votes of the electorate, through its second chamber. Although the members of the second chamber are elected through a general vote, it is not compatible with democracy to have the members of the National Unity Committee, who carried out the military coup, become members of the parliament without participating in any elections. It is concluded that this situation leads to a legitimacy issue for the Republic Senate, which was included in the constitution to restrain the government's power.