

## İki Meclis Sisteminin Başkanlık Sisteminin İşleyişi Üzerine Etkisi<sup>(\*)</sup>

Prof. Dr. Yüksel METİN<sup>(\*\*)</sup>  
Öğr. Gör. Tuba AYKANAT<sup>(\*\*\*)</sup>

### Öz

Parlamentarizm-başkanlık tartışmasına yapılan muazzam katkılara ve iki meclisliliğe yönelik artan ilgiye rağmen, başkanlık ve iki meclislilik arasındaki bağlantılar henüz sistematik olarak yeterince incelenmemiştir. Anayasal gelişimdeki önemli tarihsel rolüne rağmen iki meclislilik nadiren araştırma konusu olmuştur. Politika süreçleri ve sonuçları üzerindeki etkileri iyi anlaşılammıştır. Bu çalışmada iki meclisli yapının başkanlık sistemi üzerine etkilerinin araştırılması amaçlanmıştır. Bu bağlamda ilk olarak iki meclis sisteminin başkanlık sistemine etkileri tespit edilmeye ve farklı bakış açıları gösterilmeye çalışılmıştır. İkinci olarak, iki meclis sisteminin başkanlık sisteminden esinlenerek oluşturulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin eleştirilen yönlerini ne ölçüde düzeltebileceği sorusuna cevap aranmıştır.

İki meclis sistemi federal devletlerde zorunlu olarak, üniter devletlerde ise siyasi tercih ya da tarihsel mirasın bir sonucu olarak uygulanagelmıştır. İki meclis sisteminin hükümet sistemlerinde olduğu gibi, güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. Rasyonel seçim teorisi, alternatifleri olan konularda olası tüm seçeneklerin sıralanması, her birinin maliyet ve getirilerinin hesaplanması ve buna bağlı olarak en uygun kararın verilmesi gerektiğini söyler. Dolayısıyla tercih yapılırken bu hususların göz önünde tutulması gerekir.

<sup>(\*)</sup> Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 13.11.2023 - Kabul Edildiği Tarih: 06.12.2023.

Atıf Şekli: Yüksel Metin ve Tuba Aykanat, 'İki Meclis Sisteminin Başkanlık Sisteminin İşleyişi Üzerine Etkisi' (2023) 13(2) Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 913, 953.

DOI: 10.52273/sduhfd..1390350.

<sup>(\*\*)</sup> Süleyman Demirel Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, Isparta, Türkiye.

E-posta: yukselmetin@sdu.edu.tr.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2551-8661>.

<sup>(\*\*\*)</sup> Afyon Kocatepe Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Afyon, Türkiye.

E-posta: tubaaykanat@aku.edu.tr.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3495-633X>.

Makalede ulaşılan temel bulgu, başkanlık sistemi ile iki meclis sistemi arasında kurumsal açıdan teorik bir bağlantının bulunduğu ve bu teorik bağlantının bir sonucu olarak iki meclisli yasama organı tasarımını benimseyen başkanlık sistemlerinin daha başarılı olduğudur. Bununla bağlantılı olarak denge ve denetim sistemini güçlendirecek iki meclis sisteminin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişindeki aksaklıkların giderilmesine ve yaşanan sorunların çözümüne katkı sağlayabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler**

İki Meclis, Çift Meclis, Yasama Organı, Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

# The Effect of the Bicameral System on the Functioning of the Presidential System

## Abstract

Despite the enormous contributions to the debate on parliamentary versus presidential systems and the growing interest in bicameralism, the links between presidential and bicameralism have not yet been sufficiently studied systematically. Despite its important historical role in constitutional development, bicameralism has rarely been the subject of research. Its impacts on policy processes and outcomes are not well understood. This study aims to investigate the effects of the bicameral structure on the presidential system. In this context, first of all, the effects of the two parliamentary systems on the presidential system were tried to be determined and different perspectives were shown. Secondly, to what extent the bicameral system can correct the criticized aspects of the presidential government system inspired by the presidential system.

The bicameral system has been implemented in federal states by necessity and in unitary states as a result of political preference or historical legacy. The bicameral system has its strengths and weaknesses, just like systems of government. The theory of rational election states that all possible options should be ranked, the costs and benefits of each should be calculated, and the most appropriate decision should be made accordingly. Therefore, this should be taken into consideration when making a choice.

The main finding of the article is that there is an institutional theoretical link between the presidential system and the bicameral system, and as a result of this theoretical link, presidential systems that adopt the bicameral legislature design are more successful. In this regard, it was concluded that a bicameral system that would strengthen the system of checks and balances could contribute to the elimination of the flaws in the functioning of the presidential government system and the solution to the problems experienced.

## Keywords

Bicameralism, Second Chamber, Legislative, House, Presidential System, Presidential Government System.

### Extended Summary

Despite the enormous contributions to the debate on parliamentary versus presidential systems and the growing interest in bicameralism, the links between presidential and bicameralism have not yet been sufficiently studied systematically. Despite its important historical role in constitutional development, bicameralism has rarely been the subject of research. Its impacts on policy processes and outcomes are not well understood. This study aims to investigate the effects of the bicameral structure on the presidential system. In this context, first of all, the effects of the two parliamentary systems on the presidential system were tried to be determined and different perspectives were shown. Secondly, to what extent the bicameral system can correct the criticized aspects of the presidential government system inspired by the presidential system.

Of the 190 national parliaments in the world, 78 are bicameral and 112 are unicameral. The bicameral system, a form of structuring the legislature, has been preferred for different reasons. In federal states, it has been applied compulsorily; in unitary states, it has been applied as a result of political choice or historical legacy. Various views have been put forward on the advantages and disadvantages of the bicameral system. The advantages of the bicameral system include slowing down the legislative process, making sudden changes more difficult, improving the quality of legislation, increasing democratic representation, providing checks and balances, minimizing arbitrariness in government actions, and preventing the majority from turning into a tyranny. Arguments against this include delay, additional costs, democratic redundancy, the danger of clogging legislative activities, and becoming the focus of problems instead of a counterweight. It must be acknowledged that there is merit in each of the arguments for and against the two assemblies. The success of bicameral or unicameral systems depends on many factors. The theory of rational election states that all possible options should be ranked, the costs and benefits of each should be calculated, and the most appropriate decision should be made accordingly. Therefore, this should be taken into consideration when making a choice.

The bicameral system was preferred by the constitution-makers for different reasons. The constitutional system, the form of state, the system of government and the social structure are among the main reasons for the bicameral system. The second chambers were supported for representing different social classes, being a check and balance mechanism, contributing to the protection of individual rights and bringing quality to law-making.

The choice of members of the second chamber may depend on the expected benefits of the second chamber. In the majority of countries, members of the second chamber are elected by the people in the same way as members of the first chamber. Some countries adopt procedures such as appointments or certain statuses. A procedure should be determined according to a country's preference for stability or balance.

The powers of the second chamber are another point of contention. There are two systems in which the powers of both chambers are equal and different. If different powers are accepted, the second chamber is usually the more competent chamber. The powers of the second chamber should be determined according to the characteristics of

the countries. In presidential systems, two equally authorized parliaments are like a rule. It is important that the president cannot control both houses at the same time. While the US presidential system has a strong legislature, in some presidential systems the legislature is weak. In a presidential system, the power of control over the executive should be distributed between the two houses. In the US, the power of impeachment, one of the most important control tools, is distributed to both chambers and the chambers are authorized at different stages.

In a bicameral system, parliaments should have a different composition to balance each other. However, the difference between the two chambers should not be sharp enough to cause a conflict. For this purpose, it is necessary to work on the method and time of determining the members. After the formation of the parliaments, harmonization is tried to be achieved through methods such as joint sessions and joint congresses.

The bicameral system is evaluated in terms of the president's veto, appointment of senior officials, ratification of international agreements and budgetary powers. It is accepted that in a bicameral system, more qualified laws would be enacted and therefore the president would use his veto power less. It is generally preferred that senior executives appointed by the president are subject to second chamber approval. This method is thought to enable the president to make moderate appointments based on merit. In the US, international agreements that the president can enact unilaterally are criticized for bypassing the Senate. There should be limits to the international agreements that the president can unilaterally enact. The budget approval procedure should not cause the system to clog. It is clear that a balance should be observed in terms of all these powers.

Turkey may prefer a bicameral system in line with its system of government. A bicameral system could be a solution for some of the flaws of the government system. The second chamber could be given a balancing role vis-à-vis the first chamber and the president. A method of determining members that are in line with Turkey's unitary structure and strengthen democracy and representation may be preferred.

The main finding of the article is that there is an institutional theoretical link between the presidential system and the bicameral system, and as a result of this theoretical link, presidential systems that adopt the bicameral legislature design are more successful. In this regard, it was concluded that a bicameral system that would strengthen the system of checks and balances could contribute to the elimination of the flaws in the functioning of the presidential government system and the solution to the problems experienced.

## GİRİŞ

Demokrasiler, günümüzde en ideal yönetim biçimleri olarak kabul edilmektedir. Demokratik yönetimlerde halk egemenlik yetkisini seçtiği temsilcilere aktarmaktadır<sup>1</sup>. Parlamentolar ya da diğer bir deyişle yasama organları devletin en üst karar organlarıdır. Seçilen temsilciler tarafından oluşturulmaktadır<sup>2</sup>.

Parlamento, modern anayasal devletlerin merkezidir ve tasarımı hala anayasa yapımcılar tarafından tartışılmaktadır. Parlamentolara ilişkin önemli hususlardan biri de parlamentonun bir veya iki meclisten oluşması sorunsalıdır. İkinci meclislerin ruhu ve amacına ilişkin tartışma yeni değildir<sup>3</sup>. İki meclis (bicameralism) sisteminin avantaj ve dezavantajları birçok yazar tarafından tartışılmıştır. Ancak bugün bile bir ya da iki meclisin etkinliğine ilişkin kesin bir kanaat yoktur. Tali konular üzerinde ise uzlaşılan hususlar vardır<sup>4</sup>. İkinci meclisin varlığının yasama ve yürütme ilişkileri üzerinde sınırlı etkiye sahip olduğu söylenebilir<sup>5</sup>.

İki meclis sistemi yasama organının ikili yapıda olmasını ifade eden örgütlenme biçimidir. Günümüzde parlamentolar egemenliğin kullanımında vazgeçilmez kurumlar haline gelmiştir. Parlamentoların sahip olduğu bu sınırsız gücü kötüye kullanmasının önüne geçilmesinde iki meclis sistemi önemli alternatifler arasında yer almaktadır. İki meclis sistemi devlet yapısının gereği olarak ya da farklı dinamiklerle tercih sebebi olmuştur. Tarihsel olarak iki meclis sisteminin doğuşu İngiltere’de Lordlar ve Avam Kamarası ile ilişkilendirilmektedir<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Osman Nacak, “Temsili Demokrasinin Sorun Alanları ve Çözüm Noktasında Yeni bir Model: Katılımcı Demokrasi” (2014) (32) Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 194, 195; İnan Özer, “Siyasal Kültür, Demokrasi ve Demokratik Değerler” (1996) 14 (1) Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 71, 74-76.

<sup>2</sup> Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım* (5. Baskı, Seçkin 2022) 666.

<sup>3</sup> Adrian Vatter, “Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective” (2005) 11 (2) The Journal of Legislative Studies 194, 194.

<sup>4</sup> Nicholas Baldwin ve Donald Shell, *Second Chambers* (Frank Cass 2001) 1-5; George Tsebelis ve Jeannette Money, *Bicameralism* (Cambridge University Press 1997) 11; Vatter, iki meclis sisteminin ekonomik performansı artırmadığını, yürütmenin hakimiyetine engel olmadığını, siyasi istikrarı sağlamadığını, demokrasinin kalitesini artırmadığını ve kadınların seçim başarısını olumsuz etkilediğini savunmuştur. Vatter (n 3) 195.

<sup>5</sup> Tsebelis ve Money (n 4) 1.

<sup>6</sup> Babanzade İsmail Hakkı, *Hukuk-ı Esasiye* (Erguvanî 2014) 229; Osman Korkut Kanadoğlu ve Ahmet Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (On İki Levha 2021) 278 vd.

Günümüzde dünya üzerindeki ülkelerin yaklaşık üçte biri iki meclis sistemini benimsemiştir. OECD ülkelerinin yarısına yakını da iki meclisli sisteme sahiptir<sup>7</sup>. 2022 demokrasi endeksi raporuna göre tam demokrasi olarak kabul edilen 24 ülkenin 15'i iki meclisli iken 9 tanesi tek meclisli yapıdadır<sup>8</sup>. Genel olarak iki meclis sistemi nüfusu ve yüzölçümü daha büyük ve nüfusun heterojen olduğu devletlerde, tek meclis sistemi ise daha küçük ve daha homojen devletlerde görülmektedir<sup>9</sup>. Almanya, Avustralya, ABD, Fransa, İngiltere, İspanya, İtalya gibi ülkeler iki meclisli parlamento sistemini uygulayan ülkeler arasında yer almaktadır<sup>10</sup>. Türkiye de 1876 Kanun-ı Esasi ve 1961 Anayasası ile iki meclisli sistem tecrübesi yaşamıştır. Yeni anayasa veya hükümet sistemi değişikliğine yönelik anayasa reformu tartışmaları çerçevesinde tek meclis veya iki meclis tercihinin tekrar gündeme gelmesi olasıdır<sup>11</sup>. Hangi sistem Türkiye için daha başarılı sonuçlar verecektir? Bu çalışma başkanlık sistemlerinde iki meclisin etkinliğini araştırırken aynı zamanda Türkiye için de hangi sistemin daha kullanışlı olacağına bir cevap bulmayı hedeflemektedir.

Bugüne değin iki meclis sistemi ile ilgili pek çok akademik çalışma yapılmıştır. İki meclis sistemine ilişkin lehte ve aleyhte görüşler vardır. Kimi yazarlar hak ve hürriyetlerin temini için ikinci meclisin gerekliliğini vurgulayan Locke ve Montesquieu'nun görüşlerinden sonra bu konuya ilişkin leh ve aleyhte söylenecek söz kalmadığını ve ikinci meclislerin aristokratik nitelikleri nedeniyle önemlerini yitirdiğini ifade etmişlerdir<sup>12</sup>. Ancak iki meclis sisteminin, hükümet sistemlerine etkisi meselesi şimdikiye kadar hemen hemen hiç değerlendirilmemiştir. İki meclis

<sup>7</sup> Peri Uran, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri* (Yetkin 2008) 24; Bülent Yavuz ve Mahmut Bülbül, "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye" (2022) 16 (1) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 217, 218; Merve Öztürk, *Türk Parlamento Tarihinde Hız ve Etkinlik Sorunu* (On İki Levha 2022) 108-109.

<sup>8</sup> Democracy Index 2022, <<https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf>> Erişim Tarihi 30 Temmuz 2023. Tam demokratik kabul edilen ülkelerin meclis yapısı araştırılarak veriler oluşturulmuştur.

<sup>9</sup> Anthony Mughan, "Comparative Bicameralism: A Survey of Global Approaches" (2020) U. Oxford Hum. Rts. Hub. J. 117, 117.

<sup>10</sup> Yavuz ve Bülbül (n 7) 218; Profesör Marcou, Türkiye'nin merkezîyetçi ve üniter yapısı için tek meclisli yapıyı önermiştir. Jean Marcou, "L'experience Constitutionnelle Turque" (1996) (2) Revue du Droit Public 425, 425-462.

<sup>11</sup> Örneğin Mustafa Erdoğan tarafından hazırlanan bir raporda yasama organının yeniden iki meclisli olarak kurgulanmasının düşünülebileceği ifade edilmiştir. Bkz. Mustafa Erdoğan, "Türkiye'de Hükümet Sistemi ve Siyasi Rejim İçin Yeni Bir Perspektif" (2021) (20) Liberal Perspektif, 30.

<sup>12</sup> Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası* (Fakülteler Matbaası 1970) 224-225; Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (Beta 2023) 229.

sisteminin hükümet sistemlerinin işleyişine etkisi ortaya konulmadan bu meseleye ilişkin değerlendirmeler noksan kalacaktır. Bu nedenle bu çalışmada iki meclis sistemi kurumunun başkanlık sistemine ilişkin etkilerinin neler olacağı sorusunun cevabı aranmıştır.

## I. İKİ MECLİS SİSTEMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ VE TARİHİ GELİŞİMİ

Bu başlık altında iki meclis kavramı ile iki meclis sisteminin doğuşu ve zaman içinde gelişimi üzerinde durulmuştur. Ülkelerin iki meclis sistemini tercih gerekçeleri belirlenmeye çalışılmıştır. İki meclis sisteminin evrimi kronolojik olarak incelenmiş ve sistemi destekleyen düşünsel gerekçelerin izi sürülmüştür.

### A. İki Meclis Sistemi Kavramı

İki meclis, yasama organının ikili yapıda olması ya da yasama organının müzakerelerinin iki ayrı mecliste gerçekleşmesidir<sup>13</sup>. İki meclisli parlamentolarda meclislerden biri halkın genelinin, diğeri halkın çeşitli kesimlerinin temsilcilerinden oluşmuştur. İkinci meclisler genellikle denge ve denetim amacıyla oluşturulmuştur<sup>14</sup>.

İkinci meclislerin üyelik şartları, üyelerini belirleme yetkisi, üyelerinin belirlenme usulü farklı tercihlere konu olabilmektedir. İkinci meclislerde üye olarak görevden ayrılmış devlet yöneticileri, önemli hizmetlerde bulunmuş olanlar, toplumun önde gelen aydınları, belirli meslek gruplarının temsilcileri gibi birinci meclis üyelerine kıyasla daha özel şartlara sahip olanlar seçilebilmiştir. Üyeleri belirleme yetkisi devlet başkanına, yasama organına veya halka ait olmuştur. Üyeler seçim veya atama gibi usullerle belirlenmiştir.

Yasama organlarının kendilerine has isimleri vardır. İki meclisten oluşan yasama organı, parlamento teriminin üretildiği Fransa ve parlamenter sistemi benimseyen ülkeler haricinde genelde “kongre” adını almaktadır<sup>15</sup>. İki meclisli parlamentolarda halkı temsil eden meclis “Millet Meclisi, Temsilciler Meclisi, Birinci Meclis” (The National Assembly) olarak adlandırılmaktadır. İki meclisli parlamentolarda daha seçkin ve daha dar temsil ile oluşan diğeri meclis ise “Senato, İkinci Meclis, Üst Meclis” (Senote, Upper Chamber, Upper Houses<sup>16</sup>) olarak isimlendirilmektedir. Birinci meclis

<sup>13</sup> İlhan Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler” (1954) 12 (3) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 60, 64.

<sup>14</sup> Anayurt (n 2) 668.

<sup>15</sup> Arend Lijphart, *Demokrasi Modelleri* (İthaki 2014) 238.

<sup>16</sup> Mughan (n 9) 117.



üyelerine “milletvekili” (deputy), ikinci meclis üyelerine “temsilci” (representative) denilmektedir. Bu adlandırmaların karşılığı olan meclisler bazı ülkelerin kendi dillerindeki adları ile tanınmıştır. Örneğin Almanya “Federal Meclis (Bundestag) -Federal Konsey (Bundesrat)”, İngiltere “Avam Kamarası-Lordlar Kamarası”, Rusya “Devlet Duması -Federal Kurul” adlarını kullanmaktadır. Japonya Parlamentosu “Diet”, Kırgızistan yasama organı “Jogorku Kengeş” adlarıyla anılmaktadır<sup>17</sup>. Kanun-ı Esasi’de parlamento Meclis-i Umumi adıyla, meclisler ise Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan adlarıyla düzenlenmiştir. 1961 Anayasası Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki meclis olarak düzenlemiştir<sup>18</sup>.

## B. İki Meclis Sisteminin Gerekçeleri

İki meclis sistemi anayasa hukukun geleneksel tartışma konularından biridir. Teziç, iki meclis sisteminin benimsenmesinde kurucu iktidarın siyasi tercihi ile federal devlet yapısının etkisi kadar toplumun sosyal yapısının da belirleyici olduğunu vurgulamıştır<sup>19</sup>. Eren yasama organının tek ya da iki meclisli olmasının anayasal sistemle, devletin şekliyle ve hükümet sistemiyle bağlantılı olduğunu belirtmiştir<sup>20</sup>. Ganghof ve arkadaşları iki meclisli yapılanmanın parlamenter sistemlere ve başkanlık sistemlerine önemli ve yeterince takdir edilmeyen bir alternatif sunduğunu iddia etmişler; ayrıca rakip demokrasi modelleri ve vizyonları arasında belirli bir denge sağlayabileceğini savunmuşlardır<sup>21</sup>.

Yasama organının iki farklı meclise bölünmesi bazı temel gerekçelere dayanmıştır. Bu gerekçeler aynı zamanda iki meclisin ortaya çıkış sebepleridir. İlk olarak iki mecliste farklı çıkarların temsili amaçlanmıştır. Bu çıkar grupları, sınıf temelli olarak aristokrasiyi temsil eden Lordlar ve halkı temsil eden Avam kamarasından esinlenilerek oluşturulmuştur. Günümüzde meclisin soylulara ayrılması fikri meşruiyetini yitirmiş olsa da farklı siyasi, ekonomik veya sosyal çıkarları karşılamak veya böylece daha geniş bir sosyal ve siyasi uzlaşmaya dayalı yasaların çıkarılmasını teşvik etmek için iki meclisin kullanılması fikri varlığını

<sup>17</sup> Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri* (4. Baskı, Seçkin 2022) 668; Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi I* (2. Baskı, Ekin 2020) 835.

<sup>18</sup> Kanun-ı Esasi m. 42; 1961 Anayasası m. 63.

<sup>19</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (10. Baskı, Beta 2005) 369.

<sup>20</sup> Eren (n 17) 668.

<sup>21</sup> Steffen Ganghof, Sebastian Eppner ve Alexander Pörschke, “Australian bicameralism as semi-parliamentarism: Patterns of Majority Formation in 29 Democracies” (2018) 53 (2) Australian Journal of Political Science 211, 211.

sürdürmektedir. İki meclis sisteminin bir diğer gerekçesi ise denge ve denetleme sistemini güçlendirerek özgürlüklerin ve bireysel hakların korunmasına katkı sunmaktır. Yasama organının ikiye bölünmesi ile çoğunluğun tiranlığına karşı bir engel oluşturulmaktadır<sup>22</sup>. Üçüncü olarak ikinci meclis yasa yapımına dahil edilmekte ve yasaların kalitesinin artırılması hedeflenmektedir. Son olarak iki meclis sistemi, personel değişiklikleri, tercih değişiklikleri ve sonuçlardaki değişikliklerden kaynaklanan istikrarsızlık sorununa bir çözüm olarak düşünülmüştür<sup>23</sup>. Aynı hedefler birçok anayasa yapıcısına ilham kaynağı olmuş ve bu hedeflere ulaştıracak mekanizmalar kurulmaya çalışılmıştır. Dünya Senatolar Forumu'nun 2000 yılı bildirgesinde; ikinci meclislerin görevini temsil çeşitliliğini artırmak, merkezi yönetim ile yerel ve bölgesel makamlar arasında ilişki kurmak, desantralizasyonu güçlendirmek, kuvvetler ayrılığı ve hukukun üstünlüğünü sağlamak, yasama faaliyetleri ve siyasi tartışmalardan kamuoyunu haberdar etmek olarak saymıştır<sup>24</sup>.

İktidarın sınırlandırılması, yasama organının denetlenmesi, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması, temsil kapsamının genişletilmesi, tarihi, siyasi ve sosyo-ekonomik nedenler iki meclis sisteminin ortaya çıkma sebepleri arasında görülmektedir<sup>25</sup>. İki meclis sistemi; hem sınıflı toplumlar ve federal devletler hem de cumhuriyetçi yönetimler ve üniter sistemler tarafından benimsenmiştir. Statü-koyu korumak, farklı seçmenlerin tercihlerini bir araya getirmek ve yasama düzenlemelerini iyileştirmek için kullanılmış ve bunlar iki meclis sisteminin gerekçeleri olarak açıklanmıştır<sup>26</sup>. Örneğin 1961 Anayasası Demokrat Parti'nin hükümet darbesi öncesi parlamento üstünlüğüne tepki olarak, bir denge ve fren aracı olacağı ümidiyle iki meclis sistemini benimsemiştir<sup>27</sup>.

İkinci meclis olarak adlandırabileceğimiz meclisler farklı temsil temeline sahiptir. Kimi zaman sosyal sınıfların, ekonomik çıkarların veya bölgesel çeşitliliğin

<sup>22</sup> William H. Riker, "Justification of Bicameralism" (1992) 13 (1) International Political Science Review 101, 113.

<sup>23</sup> Mariana Llanos ve Detlef Nolte, "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence" (2003) 9 (3) The Journal of Legislative Studies 54, 60; Uran (n 7) 6 vd.

<sup>24</sup> Oğuz Kaan Doğan, "Yasa Yapımında Bir Alternatif: Çift Meclis Sistemi" (2011) 94 TBB Dergisi 375, 381.

<sup>25</sup> Uran (n 7) 6 vd.

<sup>26</sup> Tsebelis ve Money (n 4) 13.

<sup>27</sup> Tunca Özgişi, "Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosunun Yeri" (2011) 21 (2) Türkiye Mecmuası 291, 291-299; Bahri Savcı, "1961 Anayasasının Müdür Prensiplerine ve Müesseselerine Mukayeseli Kısa Bir Bakış" (1964) 19 (3) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 11, 35-36.

çıkartmalarını temsil etmişlerdir. Bunlardan en yaygın olanı bölgesel temsildir ve ABD Senatosu en iyi bilinen örnektir. İngiliz Lordlar Kamarası'nın temsil temeli sosyal sınıftır. İrlanda Senatosu'nun üyelerinin çoğu kültür ve eğitim, tarım, iş gücü, sanayi ve ticaret, kamu yönetimi ve sosyal hizmetler gibi kümelerin temsil edildiği işlevsel temsil örneğini oluşturmuştur<sup>28</sup>.

İkinci meclisler bir denge unsuru olarak görülmüşlerdir. Yasama organına belirli bir çoğunluğun egemen olmasının kararlı bir liderliği, tutarlı siyaset izlemeyi ve hızlı karar almayı kolaylaştıracağı konusunda genel bir kanı vardır. Bu genel kanının aksine ileri sürülen görüşler de vardır<sup>29</sup>. Hızlı karar almak her zaman alınan kararların bilgece olduğu anlamına gelmemektedir ve hatta zararlı olma ihtimali vardır. Çoğunlukçu hükümetler tarafından yürütülen sözde tutarlı politikalar daha sonra iş başına gelenler tarafından reddedilebilir ve hatta keskin değişimlerle sonuçlanabilir. Halkın geniş kesimlerinin temsilinin sağlandığı ve geniş bir uzlaşmanın sağlandığı politikalar daha başarılı ve istikrarlı bir şekilde uygulanabilir. Bölünmüş toplumlarda iç barışı sağlamak için bu grupların karar alma süreçlerine katılımı önemlidir<sup>30</sup>. Bu sayılan amaçları gerçekleştirmeye iki meclis yapısı olumlu katkı sunabilir.

### C. İkinci Meclislerin Birinci Meclislerden Farkı

Birinci ve ikinci meclisler arasında belirgin farklar vardır. Önemli farklardan ilki, ikinci meclislerin seçilme usulüdür. İkincisi, ikinci meclislerin birinci meclislerden genel olarak daha küçük olmasıdır. Üçüncüsü, yasama dönemlerinin ikinci meclislerde birinciye oranla daha uzun olmasıdır. Son fark ise ikinci meclislerin ortak özelliği olan dönüşümlü seçimlerdir.

Birinci meclislerin üyeleri genel seçimler yoluyla belirlenirken, ikinci meclislerde farklı usuller öngörülmüştür. Doğrudan veya dolaylı seçimler ikinci meclis üyelerinin belirlenme usulleri arasındadır. Veraset ve soy esası, bölgesel veya sınıfsal temsil kabiliyeti, devlet başkanı tarafından atanma veya çeşitli kıstasların birlikte kullanılması ikinci meclis üyelerinin belirlenme yollarıdır.

Genellikle ikinci meclislerin üye sayıları birinci meclislere nazaran daha azdır. Yani ikinci meclisler birinci meclislerden genel olarak daha küçüktür.

<sup>28</sup> Mughan (n 9) 118.

<sup>29</sup> Cem Eroğul, *Anatüzeğe Giriş* (İmaj 2000) 287; Öztürk (n 7) 109; A. Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku* (S Yayınları 1991) 167-168; Cem Eroğul, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri* (AÜSBF 1977) 85-86.

<sup>30</sup> Lijphart (n 15) 311.

Lijphart'ın incelediği 14 demokratik ülkenin ikinci meclislerinde ortalama üye sayısı 155, birinci meclislerde ortalama üye sayısı 365 olarak tespit edilmiştir<sup>31</sup>.

İkinci meclislerin görev sürelerinin birinci meclislere kıyasla daha uzun olması yaygın bir uygulamadır. İki meclisin görev süreleri karşılaştırıldığında istisnalar hariç birinci meclislerin görev sürelerinin 2 ila 5 yıl arasında, ikinci meclislerin görev sürelerinin 4 ila 9 yıl arasında olduğu görülmektedir<sup>32</sup>.

Dönüşümlü seçimlerle üyelerin bir kısmı birkaç yılda bir yenilenmekte, tümü aynı anda değişmemektedir. Örneğin Avustralya, Hollanda, Japonya'da ikinci meclis üyelerinin yarısı her üç yılda bir yenilenmektedir. Türkiye'de 1961 Anayasası döneminde ikinci meclis olan Cumhuriyet Senatosu'nun genel oyla veya cumhurbaşkanı tarafından seçilen üyelerinin üçte biri her iki yılda bir yenilenmiştir (m. 73).

Bu dört özellik meclislerin nasıl görev yapacağını etkilemekte; ancak güçlü ve anlamlı bir kurum olup olmasını değiştirmemektedir<sup>33</sup>.

#### D. İki Meclis Sisteminin Tarihi Gelişimi

İlk parlamento olarak kabul edilen İngiliz parlamentosu 13. yüzyıla uzanan bir geçmişe sahip olmasına karşın, iki meclisli parlamentolar 18. yüzyılda yaygınlık kazanmışlardır. Teorik tartışmalar daha eski tarihlere uzanmaktadır. Çoklu müzakere meclislerinin yararları üzerine tartışmalar yüzyıllar öncesine gitmektedir. Eski tarihli siyasi kurumlar, daha modern iki meclisli yasama organlarının bazı özelliklerini taşımaktadır<sup>34</sup>.

Tarihsel olarak iki meclis sisteminin kökeni İngiltere'ye dayanmaktadır<sup>35</sup>. İki meclis sistemi İngiltere'de parlamenter sistemin gelişmesiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Modern parlamentoların atası sayılabilecek olan Magnum Concilium ilk başlarda danışma meclisi iken Magna Carta Libertatum ile vergi koyma yetkisini

<sup>31</sup> Lijphart (n 15) 63.

<sup>32</sup> Lijphart (n 15) 214, 424.

<sup>33</sup> Lijphart (n 15) 241-242; Tek ve iki meclis sisteminin farklı açılardan kıyaslaması için bkz. (Meclisler, temsil ve yanıt verilebilirliği- hukukun istikrarı- yasa yapıcıların hesap verilebilirliği- yasama organının yetki ve etkisi- yasama organında güç birikmesi- yasa kalitesi- verimlilik ve ekonomi- gelenek-radikal ayrımları dikkate alınarak karşılaştırılmıştır.) *Tom Todd, Unicameral or bicameral state legislatures: The Policy Debate*. Research Department Minnesota House of Representatives, 1999.

<sup>34</sup> Tsebelis ve Money (n 4) 15.

<sup>35</sup> Anayurt (n 2) 669; Arsel (n 13) 66.

elde ederek parlamento ayrıcalığına sahip olmuştur. Başlangıçta üst düzey feodal beyler ve belli sayıda kilise mensuplarından oluşmuştur. Ülke nüfusunun büyük bir bölümünü temsil eden diğer sınıflardan da vergi almak için Kral şehir temsilcilerini de toplantılara davet etmiş ve oluşan meclise Commun Concilium adı verilmiştir. Bir müddet sonra aristokratlar, halkın temsilcileri ile aynı salonda oturmak istemeyince ayrı ayrı toplanmaya başlamıştır. Aristokratlar Lordlar Kamarasını, halkın temsilcileri Avam Kamarasını oluşturmuştur. Böylece İngiliz parlamentosu tarihi süreç içerisinde kendiliğinden iki meclisli bir oluşuma dönüşmüştür<sup>36</sup>.

Fransa kimi zaman tek meclisli olmuşsa bile parlamento hegemonyasına engel olmak ve özgürlükleri daha iyi korumak düşüncesi ile iki meclis sistemini benimsemiştir. Fransa’da iki meclisin temelleri Montesquieu’nun güçler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır<sup>37</sup>. ABD’de iki meclis sistemi, kurulan federal devletin zorunlu bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır<sup>38</sup>.

BM üyesi 193 ülkenin yaklaşık yarısı iki meclis sistemini benimsemiş görünmektedir. 193 Devletten 79 tanesi iki meclisli, 114 tanesi tek meclislidir<sup>39</sup>. Son yıllarda nispeten küçük ülkeler olan Yeni Zelanda (nüfus 3,5 milyon), Danimarka (nüfus 5,2 milyon), İsveç (nüfus 8,7 milyon) Norveç (nüfusu 5,4 milyon), Finlandiya (nüfusu 5,5 milyon) ve İzlanda (nüfusu 400 bin) tek meclisli yapıya geçmiştir. Polonya, Romanya, Çekya, Slovenya, Hırvatistan, Güney Afrika gibi bazı devletlerde yakın zamanda iki meclisli yapıyı tercih etmiştir<sup>40</sup>. Almanya ve İsviçre gibi federal devletlerde tek meclisli parlamentolardan zamanla iki meclisli parlamentolara geçmişlerdir<sup>41</sup>. Lijphart, çoğunlukçu modelin tekli meclis yapısını, saf oyaşmacı modelin güçlü iki meclis yapısını öngördüğünü belirtmiştir<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Kemal Gözler, *Anayasa Hukukun Genel Esasları* (13. Baskı, Ekin 2021) 330 vd; Arsel (n 13) 66 vd; Abidin Kadir İnce, “Ana Hatlarıyla Çift Meclis Sistemi” (2023) 5 (1) ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi 382, 389 vd; Yavuz ve Bülbül (n 7) 220.

<sup>37</sup> Anayurt (n 2) 669.

<sup>38</sup> İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi* (Doğuş Matbaacılık 1964) 34.

<sup>39</sup> Bkz. <<https://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=ES004>> Erişim Tarihi 6 Eylül 2023; Eren (n 17) 668.

<sup>40</sup> Meg Russell, “Second Chambers Overseas” (1999) 70 (4) *The Political Quarterly* 411, 411; Anayurt (n 2) 670.

<sup>41</sup> Russell (n 40) 411.

<sup>42</sup> Lijphart (n 15) 237.

Türkiye’de 1876 Kanun-ı Esasi ile 1961 Anayasası iki meclisli, 1921, 1924 ve 1982 Anayasaları tek meclisli parlamento yapısını tercih etmiştir. Her ne kadar 1924 Anayasası, tek meclis sistemini kabul etmiş olsa da hazırlanması sırasında ikinci bir meclis kurulması yönünde görüşler ileri sürülmüş, kanun yapımında kalitenin artırılması açısından yararlı olabilecek, çoğunlukla uzman ve akademisyenlerden oluşan; ancak yine millet tarafından seçilen bir ikinci meclisin kurulması tartışılmıştır. Tüm bunlara karşın ikinci meclis fikri, Cumhuriyet devrimlerinin tamamlanmamış olması, ortaya çıkan yeni gelişmeler karşısında hızlı karar alabilen ve bu kararları uygulayan bir meclis gerekliliği sebepleriyle kabul edilmemiştir<sup>43</sup>.

Çok partili siyasal hayata geçilmesinden sonra başta siyasi partiler olmak üzere çeşitli çevrelerde yeni bir anayasanın hazırlanması gerektiği ve bu yeni anayasada temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınabilmesi için bazı kurumların, özellikle ikinci bir meclisin kurulması gerektiği düşüncesi ağırlık kazanmaya başlamıştır. Örneğin Milli Kalkınma Partisi tüzüğünde 40 üyeden oluşacak bir Ayan Meclisi’nin kurulması öngörülmüştür. Millet Partisi’nin programında ise *“bazı fevri cereyanların kanunlaşması imkanını önlemek ve kanunların daha esaslî surette incelenmesini sağlamak için halk tarafından seçilmiş bir Ayan Meclisi’nin kurulması”*nın zaruri olduğu ifade edilmiştir. Hürriyet Partisi’nin 1957 tarihli ana nizamnamesi ve programında da birinci meclisin yanında seçimi ve üyeliği özel şartlara bağlanmış ikinci bir meclisin kurulmasının uygun olacağı ifade edilmiştir. İkinci Meclisin gerekliliği Cumhuriyet Halk Partisi’nin 1957 seçimlerinden önce yayımladığı seçim beyannamesinde de vurgulanmıştır<sup>44</sup>. O dönemin tanınmış bazı siyasetçileri ile akademisyenleri de iki meclis sisteminin kurulmasını savunmuşlardır. Örneğin 13. Türkiye Başbakanı Nihat Erim’e göre<sup>45</sup>, *“ikinci bir meclis kurulduğu takdirde bu meclis, teşekkül tarzı itibarıyla, yumuşatıcı, fevri ve ani kararların önüne geçici, devletin esas müesseselerini günlük politika ihtiraslarından koruyucu bir rol oynayacaktır. Tek meclisin diğer bir mahsuru da kanunların bazen aceleye gelmesi yüzünden, ihtiyacı karşılayamaması, kanun tekniği bakımından da sakat çıkmasıdır. Bu, her tek meclisli sistemde görüldüğü üzere, bizde de görülmektedir. İkinci meclis kanunları bir süzgeçten daha geçirecektir.”* Nihat Erim, 1947 yılında anayasa değişikliğini ve bu bağlamda ikinci meclisin kurulmasını savunurken, Anayasa profesörü ve siyasetçi Ali Fuat Başgil, 1924

<sup>43</sup> Mehmet Utku Öztürk, *1961 Kurucu Meclisi* (On İki Levha 2016) 179.

<sup>44</sup> Uran (n 7) 201-202.

<sup>45</sup> Taha Akyol, *Kuvvetler Ayrılığı Olmayınca* (2. Baskı, Doğan Kitap 2021) 180.

Anayasasında iktidarlara karşı temel hak ve hürriyetleri koruyacak kurumların olmadığına dikkat çekmekte ve ikinci meclisin sağlayacağı faydalardan söz etmekteydi. Başgil'e göre *"ikinci meclis devlet hayatında istikrar temin eder ve vatandaş hak ve hürriyetlerinin bekçisi olur. İyi kanunlar yapılmasını sağlar ve parti ihtiraslarını frenler."*<sup>46</sup>. 1961 Anayasası'nı hazırlayan komisyonun üyelerinden Prof. Dr. Hüseyin Nail Kubalı da ikinci meclisi savunanlar arasındadır. Kubalı, kurulacak ikinci bir meclisin, hükümetle diğer meclis arasında bir hakem rolü oynayarak denge kuracağını, daha isabetli, hak ve özgürlükler için daha saygılı kanunların yapılmasını da mümkün kılacağını ileri sürmüştür. Prof. Dr. İsmet Giritli de iki meclis sistemini savunan hukukçulardan biridir. Giritli, yargısal denetimin yanında siyasi organın yine bir başka siyasi organ tarafından denetlenmesi ve frenlenmesinin insan hakları ve demokrasi bakımından yararlı bir güvence oluşturacağını, özellikle iki meclis sisteminin büyük bir ihtiyacı karşılayacağını, hukuk kurallarına saygılı, iyi niyetli ve becerikli bir iktidar için bu kurumun büyük yardımlar sağlayabileceğini ifade etmiştir. İki meclis sistemi konusunda çalışmaları olan Prof. Dr. İlhan Arsel, demokratik ülkelerdeki iki meclis sistemini benimseme yönündeki eğilimin, demokrasinin tehlikelerini önlemek ve mahsurlarını azaltmak amacıyla ortaya çıktığını savunmuştur. Arsel'e göre, yasama organının iki ayrı meclisten oluşması çoğunluk iktidarını sınırlandırmak ve azınlıkta kalanları korumak bakımından etkili bir tedbirdir<sup>47</sup>.

Tüm bu tartışmalar ve arayışlar yeni anayasa ya da anayasa değişikliği yoluyla ikinci meclisin kurulmasını sağlayamamıştır. Bununla birlikte ikinci meclisin kurulmasına yönelik öneri ve görüşler 1961 Anayasasının yapılması aşamasında etkili olmuş ve iki meclis sisteminin kabul edilmesini kolaylaştırmıştır. Gerçekten 1961 Anayasasının yapım aşamasında iki meclis sisteminin olumsuz yanları gündeme gelse de olumlu yanlarının daha fazla olduğu görüşü ağır basmıştır. İki meclis sistemiyle Anayasa ve insan haklarına aykırı kanunların çıkarılmasının önlenilebileceği, meclis içi azınlığın meclis çoğunluğuna karşı korunabileceği, yasama organının makul ve dengeli bir kuvvet olacağı ve kanun yapım süreçlerinin esaslı surette iyileştirileceği düşünülmüştür<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Akyol (n 45) 185.

<sup>47</sup> Uran (n 7) 205-207.

<sup>48</sup> Öztürk (n 43) 180.

1982 Anayasası ile tekrar tek meclis sistemine dönülmüştür. Tek meclis sistemine geçilme sebebi 83. madde gerekçesinde şöyle açıklanmıştır:<sup>49</sup>

*“1961-1980 arası uygulama bu düzenlemenin büyük bir yarar getirmediyini ortaya koymuştur. Her ne kadar klasik parlamenter sistemde iki meclisli yasama organı var ise de çağdaş parlamentolarda bu anlayış eskimiştir. Cumhuriyet Senatosu ne hükümetin kuruluşunda ve düşürülmesinde ne de diğer yasama görev ve yetkilerin kullanılmasında önemli bir rol oynamamakta idi. Ayrıca Kanunların yapılışında zaman kaybına da neden olmakta idi. Kuruluş bakımından da millet iradesine dayanmadan Cumhuriyet Senatosu üyeliğinin kazanılmasına yer veren bir meclisti. Yirmi yıllık uygulamada Cumhuriyet Senatosunun siyasî uyuşmazlıkların çözümünde de önemli bir rolü olmadığı görülmüştür. Ayrıca iki meclisli yasama organı olarak tarihî ve federal yapıdan kaynaklanmaktadır. Cumhuriyetin kuruluşunda da 2 nci Meclise bütün bu nedenlerle ihtiyaç duyulmamıştı. Bütün bu haklı nedenler yasama organının tek meclisli bir yasama organı olarak düzenlenmesini gerektirmiştir.”*

Farklı anayasal tercihler sonucunda Türkiye hem tek hem de iki meclis tecrübesi yaşamıştır<sup>50</sup>.

## II. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE ORGANLARIN BİRBİRİNDEN BAĞIMSIZLIĞI AÇISINDAN İKİ MECLİS

Başkanlık sisteminin diğer sistemlerden ayırt edici özelliği, sert kuvvetler ayrılığına dayanmasıdır. Bu ayrılık organların göreve geliş usulünde, organların görevlerinde ve organların ilişkilerinde bağımsızlık olarak sayılabilir<sup>51</sup>. Başkanlık sistemlerinde yürütme organının temsilcisi doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilir ve varlığını sürdürebilmek için yasama organının siyasi desteğine ihtiyaç duymaz. Bu nedenle yasama ve yürütme arasındaki ilişki ikinci bir meclisin varlığıyla nadiren doğrudan değişir<sup>52</sup>. Kuvvetler ayrılığı başkanlık sisteminin en belirgin özelliği olmakla birlikte yeni kuvvetler ayrılığı teorisi, hükümet sisteminin yol açacağı tikanlıkları önlemek için yürütme ve yasama kuvvetlerinin birbiri ile uzlaşa halinde çalışması gerektiğini savunmaktadır<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Yunus Emre Yılmazoğlu ve İsmail Emrah Perdecioğlu (Haz), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)* (3. Baskı, Anayasa Mahkemesi 2021) 421-422.

<sup>50</sup> Eren (n 17) 668; Yavuz ve Bülbül (n 7) 219.

<sup>51</sup> Anayurt (n 2) 453 vd.

<sup>52</sup> Tsebelis ve Money (n 4) 1-2.

<sup>53</sup> Akif Tögel, *Başkanlık Sisteminde Parlamentolar* (Adalet 2018) 65.



### A. İkinci Meclisin Göreve Gelişi Açısından Bağımsızlığı

Başkanlık sisteminin tasarımcıları kurumların bağımsız olmasını, sahip oldukları statü ile yerine getirdikleri fonksiyonları bakımından eşit olmasını istemişlerdir. Başkanlık sisteminde tek bir güç merkezi yoktur. Sayılan özellikleri sağlayan hususlardan bir tanesi yürütme ve parlamentonun birbirinden bağımsız şekilde göreve gelmesidir. Yürütme ve yasama organlarının her biri meşruiyetini halktan alır. Parlamento sistemin aksine yasama ve yürütmenin varlığı birbirine bağlı değildir. Bu ayrılığı anlamlı kılmak için her iki organın seçiminin farklı tarihlerde yapılması öngörülmüştür<sup>54</sup>.

Birinci meclislerle ikinci meclislerin seçilme yöntemleri farklıdır. Birinci meclisler çoğunlukla doğrudan halk tarafından seçilir. İkinci meclislerin üyelerinin demokratik kimlikleri, her zaman doğrudan seçilmemesi sebebiyle zayıflamaktadır. İki meclis sistemini benimseyen ülkeler ikinci meclis üyelerini veraset, soyluluk, sosyal ve ekonomik sınıflar arasından seçilenlerin hükümetçe atanması, dolaylı seçim, doğrudan seçim, bölgesel temsil, devlet başkanının ataması ya da bunlardan ikisinin kombinasyonu gibi yollarla belirlemektedir<sup>55</sup>. İkinci meclisler arasında atama yöntemi dışında çok sayıda farklılık bulunmaktadır. Mughan, her bir meclisin kendi tarihi, gelenekleri ve zaman içinde yerleşmiş norm ve uygulamaları, anayasal statüleri ve ülke hukuku üzerindeki etkileri ile benzersiz görüldüğünü vurgulamıştır. Ancak derinlemesine incelendiğinde bütün farklılıklara rağmen benzer amaçları benimsediklerini ifade etmiştir<sup>56</sup>.

Venedik Komisyonu, birinci meclislerin aksine ikinci meclislerin doğrudan genel oyla seçilmemesini önermiştir. Böylece istisnai durumlar dışında birinci meclisin kanunların kabul edilmesinde son sözü söylemesine ve hükümetleri devirme konusunda tek yetkiye sahip olmasına olanak sağlanmalıdır<sup>57</sup>. Venedik Komisyonu ayrıca ikinci meclislerin seçim yönteminin oluşturulma amacı doğrultusunda belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Örneğin ikinci meclisin amacı, yerel otoritelerin temsili ise yerel otoriteler temsilcilerini kendileri belirlemelidir<sup>58</sup>.

İki meclis sisteminin benimsendiği ülkelerin çoğunda ikinci meclisler de birinci meclisler gibi halk tarafından seçilmektedir. 2009'a kadar Norveç yasama meclisi üyeleri bir bütün olarak seçilmiş, seçim sonrası üyelerinin dörtte biri ikinci bir

<sup>54</sup> Gözler (n 36) 230 vd.

<sup>55</sup> Elliot Bulmer, *Bicameralism* (International IDEA Institute 2017) 15 vd.

<sup>56</sup> Mughan (n 9) 117-118.

<sup>57</sup> Patrice Gelard, "Report on Second Chambers in Europe" (2006) Venice Commission, 11.

<sup>58</sup> Gelard (n 57) 10.

meclisi oluşturmak için bölünmüştür. İzlanda'da benzer şekilde ikinci meclis, seçilen yasama meclisi üyelerinin üçte biri tarafından oluşturulmaktadır<sup>59</sup>. Romanya'da ikinci meclis halk tarafından doğrudan doğruya, genel, eşit ve gizli oy ilkelerine ve nispi temsil esasına uygun olarak 4 yıl için seçilmektedir. Japonya Danışmanlar Meclisi, ülkeyi nüfus esasına göre temsil eden seçilmiş üyelerden oluşmaktadır<sup>60</sup>. Ancak az sayıda ülkede üyelerin bir kısmı atanma yoluyla veya farklı yollarla seçilebilmektedir. Örneğin Türkiye'nin 1961 Anayasası gereğince Cumhuriyet Senatosu'na Cumhurbaşkanı 15 üye seçmiştir<sup>61</sup>. Ayrıca Milli Birlik Komitesi'nin başkan ve üyeleri arasından seçilen 23 kişi Cumhuriyet Senatosu'nun tabii üyesidir<sup>62</sup>.

Üyeleri seçim usulü yerine atamayla belirlenen ikinci meclislerin meşruiyeti genellikle daha zayıftır. Meşruiyetlerinin zayıf olmasından dolayı sahip oldukları yasal yetkilerini tam olarak kullanamazlar. Örneğin Kanada'nın atanmış ve Hollanda'nın dolaylı olarak seçilmiş ikinci meclisleri kendi anayasalarının metinlerine göre tüm yasalar üzerinde mutlak veto yetkisine sahiptir. Ancak uygulamada demokratik meşruiyetten yoksun olarak algılandıkları için bu yetkiler sınırlı şekilde kullanılmaktadır. Buna karşın Avustralya'nın doğrudan seçilen Senatosu ile meşruiyetini eyalet hükümetlerinden alan Alman Bundesrat'ı yetkilerini kullanmada çok daha güçlü ve iddialıdır<sup>63</sup>.

İkinci meclislerin kısmi seçimlerle sürekli olarak yenilenmesinin pozitif ve negatif sonuçları olabilir. Sistemin istikrarı ve devamlılığına katkıda bulunması, dönemler arasında yumuşak bir geçiş sağlanması pozitif katkılardır. İkinci meclis üyelerinin görev sürelerinin kademeli olması hükümet değişiklikleri sırasında süreklilik sağlar. Ancak toplumun görüşünün değişmesi halinde toplumun eski görüşlerini yansıtan üyelerin varlığı negatif bir etki olarak değerlendirilebilir<sup>64</sup>. Eğer ikinci meclis doğrudan seçiliyorsa kademeli seçimler iki meclis arasında uyumsuzluğa neden olabilir. Çünkü ikinci meclis seçimlerindeki oylar görevdeki çoğunluğa karşı bir protesto oyu olarak kullanılabilir<sup>65</sup>.

---

<sup>59</sup> Lijphart (n 15) 239.

<sup>60</sup> Uran (n 7) 48.

<sup>61</sup> Şeref İba, *Parlamento Hukuku* (Seçkin 2022) 40.

<sup>62</sup> Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (Yetkin 2022) 43.

<sup>63</sup> Bulmer (n 55) 14.

<sup>64</sup> İnce (n 36) 420.

<sup>65</sup> Bulmer (n 55) 18.

## B. İkinci Meclisin Görevlerinde Bağımsızlığı

Birinci ve ikinci meclisin yetkileri arasında genel olarak farklılık bulunmaktadır. İki meclisli yapılarda meclisler eş değer yetkilerle donatılabileceği gibi biri diğeri karşısında daha üstün yetkilere sahip olabilir. Genellikle eşitlik esası federal devlet parlamentolarında görülmektedir. Üniter yapıli devletlerde çoğunlukla birinci meclisler ikinci meclislere nazaran daha fazla yetkiye sahip olmaktadır<sup>66</sup>. İkinci meclisin meşruiyeti ne kadar güçlüyse yetkilerini tam olarak kullanma olasılığı da o kadar yüksek olacaktır<sup>67</sup>. Tsebelis ve Rasch'ın yaptığı araştırmalar daha az yetkilere sahip ikinci meclislerin bile güçlü birinci meclislerden imtiyazlar elde ettiğini veya kanun tekliflerini iptal edebildiğini göstermiştir. İkinci meclislerin bunu başarmasını ikinci meclislerin bilgeliği ve görüşlerinin halk tarafından daha çok itibar görmesi ile açıklamışlardır<sup>68</sup>.

İki meclisli sistemler sahip oldukları yetkiler bakımından simetrik ve asimetric iki meclisler olarak ikiye ayrılmaktadır. Meclislerin eşit yetkilere sahip olduğu sistem "simetrik iki meclis sistemi" adını alırken, ikinci meclislerin eşit yetkilere sahip olmadığı sistem "asimetrik iki meclis sistemi" olarak adlandırılır. ABD parlamentosu<sup>69</sup> ve Romanya<sup>70</sup> eşit yetkilere sahip simetrik iki meclis sistemi örnekleridir. Yasama simetrisi, iki meclis arasındaki güç farkını ölçen boyuttur. Yetkiler ne kadar dengeliyse iki meclisli sistem o kadar simetriktir. Güç farkını belirleyen şey hem yasa çıkarma hem de yürütme organını kontrol etmeyi ifade etmektedir<sup>71</sup>.

Asimetrik iki meclis sistemi, geniş bir alana yayıldığı için ikili bir ayırım yapılmıştır. Birinci meclise kıyasla daha az olmakla birlikte önemli yetkilere sahip bir ikinci meclisli yapı "ılımlı asimetrik", ikinci meclisin işlevsiz yetkilere sahip olduğu yapılar "aşırı asimetrik" iki meclis olarak tanımlanmaktadır<sup>72</sup>. Lijphart iki meclis siyasi sistemini temsil bileşiminin farklı olup olmamasına bağlı olarak yasama

<sup>66</sup> Anayurt (n 2) 670.

<sup>67</sup> Bulmer (n 55) 14.

<sup>68</sup> George Tsebelis ve Bjorn Erik Rasch, "Patterns of Bicameralism" in Herbert Dönig (Ed) Parliaments and Majority Rule in Western Europe (Mannheim Centre for European Social Research) 365-390.

<sup>69</sup> İnce (n 36) 439; Uran (n 7) 162-163; Lijphart (n 15) 243-244.

<sup>70</sup> Lijphart (n 15) 243 vd.

<sup>71</sup> Andres Malamud ve Martin Costanzo, "Subnacional Bicameralism: The Argentine Case in Comparative Perspective" in XIX World Congress of the IPSA (2003) 7; Vatter (n 3) 199.

<sup>72</sup> Uran (n 7) 36; İnce (n 36) 339-440.

organlarını uyumsuz ya da uyumlu olarak sınıflandırmaktadır. Lijphart oluşturduğu bu kriterleri birleştirerek üç sınıf oluşturmuştur. Güçlü iki meclis sistemi hem simetri hem de uyumsuzluk ile orta güçlü iki meclis sistemi ya simetri ve uyum ya da asimetri ve uyumsuzluk ile karakterize edilmektedir. Zayıf iki meclis sistemi meclislerin hem asimetrik hem de uyumu ile karakterize edilir. Görüldüğü üzere Arendt Lijphart'a göre iki meclis sisteminin gücü ya da zayıflığı üç özellikle ilişkilendirilmiştir. Bu üç özellik özetle iki meclisin resmi anayasal yetkileri, seçim yöntemi (siyasi meşruiyeti) ve meclislerin siyasi bileşimindeki benzerlik ya da ayrışmadır<sup>73</sup>.

Başkanlık sistemlerinde çok çeşitli iki meclisli modellerin varlığına rağmen çoğu aynı eğilimi paylaşmaktadır. Her iki meclis de biçimsel olarak karşılaştırılabilir yetkilere, niteliklere ve etkiye sahiptir. Meclislerin meşruiyeti her zaman doğrudan oylamaya dayanmaktadır. İki meclis sistemi modelleri arasındaki temel farklar, seçim süreci ve her bir meclisteki görev süresiyle bağlantılıdır<sup>74</sup>. Birinci ve ikinci meclislerin görevleri ülkelerin anayasal tasarımlarına göre farklılaşabilmektedir. İki meclisli sistemler; kural olarak iki meclisin ayrı ayrı çalışmasını öngörmekte, istisnai durumlarda meclislerin birlikte karar vereceğini kabul etmektedir. 1961 Anayasası da aynı kuralı benimsemiştir<sup>75</sup>. Dünyada parlamenter sistemlerdeki hükümetler, İtalya hariç tek meclisli veya asimetrik bir parlamentoya karşı sorumlu olma eğilimindedir<sup>76</sup>.

Başkanlık sistemlerinde iki meclisli yönetimler için simetrik iki meclis sistemi kural gibi görünmektedir. Bu nedenle başkanın meclislerden birini kontrol etmesi, politika yapımı ve koalisyonların hayatta kalmasını garanti etmek için yetmeyebilir. Yasama organı iki meclisli olan sistemlerde başkanın iki mecliste de çoğunluğa sahip olması, hem politika yapım süreci hem de koalisyon yönetişimi için önemli bir koşul haline gelmektedir<sup>77</sup>.

İki meclisli demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen birinci meclislerin sahip olduğu yetkiler büyük oranda benzerdir. İkinci meclislere tanınan yetkiler

<sup>73</sup> Llanos ve Nolte (n 23) 57; Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler* (Yetkin 1996) 89.

<sup>74</sup> Adrian Albala, "Bicameralism and Coalition Cabinets in Presidential Polities: A Configurational analysis of the Coalition Formation and Duration Processes" (2017) 19 (4) *The British Journal of Politics and International Relations* 735, 737.

<sup>75</sup> Özbudun (n 62) 268.

<sup>76</sup> Albala (n 74) 736.

<sup>77</sup> Albala (n 74) 736.

ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Kimi ülkelerde birinci ve ikinci meclisler eşit yetkilere sahip iken kimi ülkelerde ikinci meclis birinci meclislere nazaran çok az yetkiye sahip olduğu için bir danışma organı görünümündedir<sup>78</sup>.

Günümüzde parlamentoların, anayasanın üstünlüğü ilkesinin bir gereği olarak anayasaya aykırı kanun çıkarmamaları gerekmektedir. Ancak yasama organları kimi zaman anayasaya aykırı düzenleme yapabilmektedir. Meclis çoğunluğunun bir siyasi partide yoğunlaşması bu ihtimali daha da artırmaktadır<sup>79</sup>. İşte bu ihtimal yargısal ve siyasal denetim mekanizmalarının oluşmasına sebep olmuştur<sup>80</sup>. Siyasal denetim; kanunun yapım aşamasında veya yapıldıktan sonra devlet başkanı tarafından yürürlüğe girmesi sırasında gerçekleştirilen denetimdir. Bu denetim; kanunlaşma sürecine katkı sunan komisyonlar, devlet başkanı ve eğer uygulanıyorsa iki meclis sistemi tarafından gerçekleştirilmektedir<sup>81</sup>.

İkinci meclis, birinci meclis ile çatışmaya girebilir. İki meclisin belli bir konuda anlaşamaması sistemde kilitlenmelere yol açabilir. Kilitlenme ihtimali; iki meclisin farklı, ancak eşit derecede güçlü demokratik yetkilere sahip olması halinde daha yüksektir. Birçok iki meclisli devlet, meclisler arasında ortaya çıkacak anlaşmazlıkları çözmek için mekanizmalar kurmuştur. Bu tür mekanizmalar genellikle hükümetin istikrarını sağlamayı, kilitlenmeleri önlemeyi, birinci meclisin önceliğini ve halkın başlıca temsil organını korumayı, ikinci meclisin rolünü mutlak veto yetkisinin dışında gözden geçirmeyi ve inceleme meclisi ile sınırlandırmayı amaçlamaktadır<sup>82</sup>. İki meclis arasındaki büyük bir farklılığın aralarındaki uzlaşmayı teşvik etmeye, yasama kalitesini artırmaya ve daha fazla yasama istikrarı sağlamaya yardımcı olacağı sıklıkla savunulmaktadır<sup>83</sup>. Federal yapıli ülkelerde meclislere eşit yetki verilmesi yönünde bir eğilim olsa da ABD dışındaki devletlerde örneği azdır.

İkinci meclislerin yasama yetkisinin dışında farklı yetkileri bulunmaktadır. Örneğin ombudsmanlar ve hakimler gibi kilit görevlilerin atanması için onay verme, birinci meclisle birlikte devlet başkanını seçme, görevden alınan

---

<sup>78</sup> İnce (n 36) 438.

<sup>79</sup> Gözler (n 36) 439.

<sup>80</sup> Uran (n 7) 6.

<sup>81</sup> Erdal Onar, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler* (2003) 19.

<sup>82</sup> Bulmer (n 55) 21.

<sup>83</sup> Llanos ve Nolte (n 23) 60; İnce (n 36) 437.

memurları yargılama ve kötü yönetim iddialarına karşı kamu soruşturması başlatma bu yetkilerden bazılarıdır<sup>84</sup>. Kısacası iki meclis sistemini benimsemiş ülkelerde ikinci meclislerin sahip olduğu yetkiler farklı olabilmektedir. Kimi ülkelerde ikinci meclisler birinci meclisler kadar güçlüyken kimi ülkelerde hiçbir önemli yetkisi olmadığı için sistem tek meclis sistemi gibi işlemektedir<sup>85</sup>. İkinci meclisin halkın seçimiyle oluşturulmadığı ülkelerde, halk tarafından seçilen ilk meclisler daha önemli bir yere sahip olmuşlardır.

İkinci meclislerin birkaç istisna dışında birinci meclislere nazaran yetkilerinin daha az ya da birinci meclise karşı işlevsiz kaldığı söylenebilir. Uluslararası antlaşmalar ve anayasa değişiklikleri konusunda her iki meclis eşit yetkilere sahip olsa da kanunların kabulü aşamasında birinci meclislerin daha etkin olduğu görülmektedir. Kanunların yapımı aşamasında ikinci meclisler benimsemediği kanunların çıkarılmasını engelleme yetkisine sahip olmadığı gibi daha çok bir danışma organı işlevi görmektedir. Hükümetin ikinci meclislere karşı siyasi sorumluluğu genel olarak bulunmamaktadır. Ülkelerin benimsedikleri devlet yapısı ve hükümet şekli, bu yapıların öngördüğü sistemden sapmalar ikinci meclislerin görev ve yetki alanlarının kapsamını belirlemiştir.

Birinci ve ikinci meclisler bütçe kanunun onaylanması, seferberlik ve savaş ilan edilmesi, anayasa değişikliği, silahlı kuvvetlerin kullanılması gibi konularda karar verme yetkisini birleşik toplantı yaparak kullanabilmektedir<sup>86</sup>.

### C. İkinci Meclisin Başkanla İlişkilerinde Bağımsızlığı

Başkanlık sistemlerinde başkan yasama organının güvenine dayanmadığı için yasama organı başkanın görevini sona erdiremez; başkan da yasama organını feshedemez. Devlet organlarının birbirlerini dengelemesi ve frenlemesi esasına göre planlanan başkanlık sisteminde ikinci meclislere has yetkiler tanınmıştır.

Uygulamada başkanlık sistemleri, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu nedenle ikinci meclislere tanınan yetkiler, ülkelerin orijinal başkanlık sistemine bağlı kalma oranlarına göre farklılaşmaktadır. ABD'deki başkanlık sisteminde Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan güçlü bir yasama organı vardır.

---

<sup>84</sup> Bulmer (n 55) 24.

<sup>85</sup> İba (n 61) 40.

<sup>86</sup> Uran (n 7) vd.

Meksika ve Venezuela başkanlık sistemlerinde ise yasama organı son derece güçsüzdür<sup>87</sup>. ABD uygulamasında senato, başkanın aday gösterdiği üst düzey görevlilerin atanmasını ve uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girmesini onaylama yetkisine sahiptir. Senato Temsilciler Meclisi ile beraber 2/3 oy oranına ulaşırsa başkanın veto ettiği yasama işlemlerini geri döndürebilir<sup>88</sup>.

Bazı anayasalar, birinci meclise yürütme üzerinde siyasi kontrol uygulayabilmesi için daha fazla ayrıcalık tanımaktadır. Başkanlık sistemini benimseyen anayasalar denetim yetkilerini (gensoru, soru sorma, yazılı bilgi isteme, soruşturma komisyonları gibi) her iki meclise de eşit şartlarda tanımıştır. ABD ve tüm Latin Amerika anayasalarında meclisler, başkanı suçlama sürecinde eşit yetkiler kullanır. Genel olarak birinci meclis suçlama, ikinci meclis yargılama yetkilerine sahiptir<sup>89</sup>.

Başkanlık sisteminde yasamanın yürütme üzerindeki en önemli denetim araçlarından biri "impeachment" (suçlama) yöntemidir. Impeachment vatana ihanet, rüşvet, zimmete para geçirmek gibi oldukça ağır bir suçun varlığını gerektirir. Başkanlık sistemleri incelendiğinde genellikle suçlamanın birinci meclisler tarafından yapıldığı görülmektedir. Ancak sonuç olarak karar, yine her iki meclis tarafından nitelikli çoğunlukla alınmaktadır. ABD'de impeachment açılmasına Temsilciler Meclisi karar vermektedir. Suçlamanın kabul edilmesi için nitelikli çoğunluk gerekmemektedir. Oylama sonucunda başkan suçlandırılırsa Senato tarafından yargılanır ve Senatonun üçte iki oy çoğunluğu sağlanırsa mahkûmiyet kararı verilmesi mümkündür. Devlet başkanının sorumluluğuna ilişkin hükümler, çok sık başvurulan ve başvurulduğunda sonuç alınan hükümler değildir. Özellikle meclis çoğunluğunun aynı görüşte olması impeachment kurumunun işletilmesine mâni olmaktadır<sup>90</sup>.

### III. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE GÜÇ DENGESİ AÇISINDAN İKİ MECLİS

İki meclis sisteminde güç dengesi önce iki meclis arasında, ikinci alt başlıkta yasama ile yürütme organları arasında ayrı ayrı incelenmiştir.

<sup>87</sup> Sabri Sayarı ve Hasret Dikici Bilgin, *Karşılaştırmalı Siyaset Temel Konular ve Yaklaşımlar* (İstanbul Bilgi Üniversitesi 2015) 190 vd.

<sup>88</sup> Mert Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri* (On iki Levha 2013) 37.

<sup>89</sup> Llanos ve Nolte (n 23) 63.

<sup>90</sup> Tuba Aykanat, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu* (Adalet 2019) 78 vd; Uran (n 7) 152.

## A. Meclisler Arasında Güç Dengesi ve Uyum

İki meclis sisteminde meclisler arasındaki kompozisyon önemli ölçüde farklılaşırsa iki meclis çatışmaya girer. Bu durumda uzun vadede meclisler arasında uyumlu bir çalışma mümkün olmaz. Anayasa tasarımcıları iki meclisin uyumlu bir yapıda olmasını sağlayarak bundan kaçınabilir<sup>91</sup>. İki meclis arasındaki güç dengesi meclislerin yetkilerine göre sağlanabilmekte veya bozulabilmektedir.

Birinci ve ikinci meclislerin yetki alanları ülkeden ülkeye farklı düzenlenmiştir. İki meclis sisteminde, meclisler arasında çıkabilecek görüş ayrılıklarını gidermek için bir dizi yöntem ya da anayasal kurallar geliştirilmiştir. İki meclisli ülkelerde ikinci meclisin kullandığı veto yetkisini etkisiz hale getirmek ya da iki meclisin ortak bir noktada buluşmasını sağlamak için bazı yollara başvurulmuştur. Bu yollar birinci meclise üstünlük tanınması, meclislerin ortak oturumda bir araya gelmesi, ortak kongre oluşturmak, yeniden oylama yapmak ve ilk meclise üstünlük tanımak, her iki mecliste mutlak çoğunluk aranması, her iki meclisin seçime ya da referanduma gitmesi ve mekik (navette) sistemi<sup>92</sup> olarak sayılabilir<sup>93</sup>.

Meclisler arasındaki güç dengesinde veto yetkisi önemli bir yere sahiptir. Güçlü iki meclis sistemine sahip ülkelerde ikinci meclislerin vetosu genellikle sorun teşkil etmemektedir<sup>94</sup>. Zayıf iki meclis sistemine sahip ülkelerde ise birinci meclis nitelikli çoğunlukla aynı yasaı yeniden görüşerek ikinci meclisin vetosunu geçersiz kılabilir<sup>95</sup>. Örneğin İrlanda'da birinci meclis tarafından kabul edilip Senato tarafından reddedilen ya da birinci meclis tarafından kabul edilip Senato tarafından 90 gün içinde kabul edilmeyen yasa tasarıları, Senato'nun tasarıyı görüşmesi için tanınan süre geçtikten sonra 180 günlük bir süre içinde birinci meclisin çoğunluğuyla kabul edilebilmektedir. Bu tür kurallar kilitlenmeleri önlemekte; ancak iki meclis sistemi mantığının bir kısmını ortadan kaldırabilmektedir. Çünkü etkili gücü olmayan bir meclis gereksiz bir masraf olarak görülebilmektedir<sup>96</sup>. Örneğin Hindistan'da bir meclis tarafından reddedilen yasa tasarısı

<sup>91</sup> Ganghof, Eppner ve Pörschke (n 21) 216.

<sup>92</sup> Mekik sistemi iki meclis arasındaki farklılıkların çözümünü amaçlayan bir sistemdir. Bu sistemde bir yasa tasarısı iki meclis uzlaşana kadar meclisler arasında gidip gelmektedir. Llanos ve Nolte (n 23) 62.

<sup>93</sup> Doğan (n 24) 382.

<sup>94</sup> İkinci meclis vetoları kesin veto, kısmi veto, federal yasalarda veto şeklinde ortaya çıkabilir.

<sup>95</sup> Doğan (n 24) 383.

<sup>96</sup> Bulmer (n 55) 22.



için başkan, basit çoğunlukla karar vermek üzere iki meclisi ortak oturuma çağırabilmektedir. Avustralya'nın Yeni Güney Galler Eyaleti Anayasası, iki meclis arasındaki anlaşmazlıkların referandum yoluyla çözülmesini önermektedir<sup>97</sup>. Romanya Anayasası'na göre bir meclis tarafından reddedilen kanun teklifleri eşit üyelerden oluşan karma komisyonda görüşülür eğer komisyon metin üzerinde anlaşamazsa her iki meclis üyelerinden oluşan birleşik toplantıda basit çoğunlukla kabul edilebilmektedir<sup>98</sup>.

Bir kısım kanunlarda zayıf yetkili bir ikinci meclis, farklı kanunlar üzerinde geniş yetkilere sahip olabilmektedir. Örneğin, ikinci meclis sistemin anayasal temellerini korumak amacıyla anayasa değişikliklerini mutlak veto yetkisine ya da dil hakları, ulusal azınlıkların statüsü ya da alt ulusal bölgesel birimleri ilgilendiren mevzuatı veto yetkisine sahip olabilmektedir. Belçika, Almanya ve Güney Afrika'da ikinci meclisin olağan mevzuat üzerinde yetkileri azdır; ancak anayasa değişiklikleri ve alt ulusal birimlerin yetkileri ile ilgili kanunlar gibi konularda daha güçlü rolü vardır<sup>99</sup>.

İki meclisin uyumsuz olması halinde meclisler, potansiyel olarak bir veto oyuncusuna dönüşecektir. İki meclis sistemi oyuncu sayısını artıracak ve vetolar yaratarak politika yapım süreçlerini olumsuz etkileyecektir<sup>100</sup>. İki yasama organının tam eşitliği sadece her ikisinin de doğrudan seçilmesini değil, aynı zamanda ikinci meclisin yasama yetkisinde mutlak bir vetoya sahip olmasını da gerektirir<sup>101</sup>.

## B. Yasama ve Yürütme Arasında Güç Dengesi ve Uyum

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri ayrı ayrı seçilmekte ve birbirlerinin varlıklarına son verememektedirler. Sert kuvvetler ayrılığı sisteminin katı bir şekilde uygulanması sistemin kilitlenmesine neden olabilmektedir. Sistem kilitlenmelerinin önüne geçmek için yasama ve yürütme kuvvetleri arasında uyum ve iş birliğini sağlayacak etkileşim araçları tasarlanmıştır. Başkanın veto yetkisi, üst düzey yönetici atamaları, uluslararası sözleşmelerin onaylanması ve bütçe bu etkileşim araçları arasında yer almaktadır<sup>102</sup>. Bu başlıkta bu etkileşim araçları ile iki meclis sistemi ilişkisi ele alınacaktır.

---

<sup>97</sup> Bulmer (n 55) 22-23.

<sup>98</sup> Uran (n 7) 45.

<sup>99</sup> Bulmer (n 55) 23.

<sup>100</sup> Albala (n 74) 737.

<sup>101</sup> Ganghof, Eppner ve Pörschke (n 21) 215.

<sup>102</sup> Gözler (n 36) 235.

### 1. Başkanın Veto Yetkisi Açısından İki Meclis

Devlet başkanının yürürlüğe girmek üzere gönderilen kanunları tekrar görüşülmek üzere meclise göndermesine veto denir. Veto, kanunların anayasaya uygunluğunun denetim yollarından da biridir<sup>103</sup>. Yürütme organının yasalar üzerinde son sözü söylediği mutlak veto yetkisi İngiltere haricinde demokratik sistemlerde artık görülmemektedir. Günümüz demokrasilerinde devlet başkanının yasayı bir süre erteleyebildiği “geciktirici veto” ve devlet başkanının uygun bulunmayarak iade ettiği kanunun ilkinde oranla nitelikli bir çoğunlukla kabul edildiği “güçleştirici vetodan” bahsedilmektedir<sup>104</sup>. Veto yetkisi bir anlamda başkanın yasama yetkisine katılmasını da ifade etmektedir. Başkanlık sisteminde başkana güçleştirici nitelikte veto yetkisi verilmiştir. Başkanın vetosu üzerine kanun tekrar yasama organında görüşülerek başkanın vetosu aşılabılır ancak bunun için ilk kabul yeter sayısı aşılmalıdır. Genellikle aranan çoğunluk ilki salt çoğunluksa ikincisi 3/5 çoğunluk ya da ilki basit çoğunluksa ikincisi nitelikli çoğunluk (2/3, 3/4) şeklindedir<sup>105</sup>.

ABD başkanlık sisteminde, Başkanın Kongreye karşı kullanabileceği önemli yetkilerden biri veto yetkisidir. Başkanın veto ettiği yasa tasarısı, her iki meclis tarafından da ayrı ayrı 2/3 çoğunlukla kabul edilirse Başkanın vetosu kırılır ve tasarı yasalaraşır<sup>106</sup>. ABD’de başkan, veto yetkisini çok aktif olarak kullanmaktadır. 1789-2021 yılları arasında 1518 olağan vetodan<sup>107</sup> Kongre sadece 112 vetoyu üçte iki çoğunlukla aşmayı başarabilmiştir. Tüm bunlar başkanın veto yetkisinin etkin olduğunu göstermektedir<sup>108</sup>.

ABD uygulamasında başkanın veto yetkisinin önünü kesen “yasama vetosu” (legislative veto) 1930 ile 1980 yılları arasında sıklıkla kullanılmıştır. Yasama vetosu, yürütme organı tarafından gerçekleştirilen bir kural koyma işleminin veya

---

<sup>103</sup> Siyasal denetim yolu için bkz, Levent Gönenç, *Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi ve Anayasa Yargısı* (TEPAV 2010) 354.

<sup>104</sup> Erdoğan Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi” (2011) 52 (1-4) İÜHFD 101, 102; Yüksel Metin, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi” (1996) SDÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 171, 177.

<sup>105</sup> Yüksel Metin, *Başkanlık Sistemi* (Hukuk Yayınları 2017) 41; Anayurt, (n 2) 461.

<sup>106</sup> Nomer (n 88) 64.

<sup>107</sup> ABD’de başkanlık vetosunun olağan veto ve cep vetosu olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Olağan veto başkanın kanunları süresi içinde inceleyip iade etmesi; cep vetosu yasama yılının bitimine on gün kala başkanın geri göndermediği kanunların kadük kalmasıdır.

<sup>108</sup> Eren (n 17) 818.

eyleminin meclislerden biri tarafından geçersiz kılınmasıdır. 1983 yılında Federal Yüksek Mahkeme yasama vetosunun meclislerden biri tarafından kullanılmasını iptal gerekçesi yapmıştır. Yasama vetosunun iki meclis sistemi hükümlerini ihlal ettiğine ve anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir. Yasama vetosu, anayasaya aykırı bulunmasına rağmen halen yasama vetosu niteliğinde uygulamalara rastlanmaktadır<sup>109</sup>.

Yasa yapımının kalitesinin artırılmasının yollarından biri de ikinci bir meclistir. Kanun tekliflerinin ikinci bir meclis tarafından görüşülmesi kanunların kalitesini artırdığı gibi anayasal düzenin istikrarına da katkı sunmaktadır. Kanun tekliflerinin iki farklı mecliste görüşülmesiyle bir tür yasa denetimi gerçekleşmekte ve anayasaya uygunluk ihtimali artmaktadır. Bu sayede devlet başkanı veto yetkisini daha az kullanacağı gibi Anayasa Mahkemesine başvuru sayısı da azalacaktır<sup>110</sup>.

## 2. Üst Düzey Yöneticilerin Atanması Bakımından İki Meclis

Yasama organına tanınan önemli yetkilerden biri de başkan tarafından atanan üst düzey bakan, yüksek mahkeme üyeleri ve elçiler gibi üst düzey kamu görevlilerinin atamalarını onaylama yetkisidir. Yürütme organınca yapılan atamaların onaylanması konusunda denge senato lehine bozulmaktadır. Bu durum senato lehine bir asimetri olarak tanımlanabilir<sup>111</sup>.

Yasama ve yürütme arasındaki sert kuvvetler ayrılığını dengeleyen ve uzlaşya teşvik eden bir araç olarak üst düzey yönetici atamalarının onayı ikinci meclise verilmiştir. Bu düzenleme ile başkanın partizanca hareket etmesinin önüne geçildiği gibi başkan liyakate dönük ılımlı bir ekip oluşturmaya yönlendirilmektedir. Başkan zorunlu olarak yasamanın onayını alacak kişileri seçmeye odaklanmaktadır. ABD’de konsoloslar, yüksek mahkeme üyeleri ve üst düzey kamu yöneticileri senato üyelerinin 2/3’ünün onayı ile atanmaktadır<sup>112</sup>.

## 3. Uluslararası Anlaşmaların Onayı Bakımından İki Meclis

Başkanlık sisteminde dış politikayı belirleme ve yürütme yetkisi başkana aittir. Başkan bu alanda geniş yetkilere sahiptir. Uluslararası anlaşma yapma yetkisi

<sup>109</sup> Nomer (n 88) 36-37.

<sup>110</sup> Uran (n 7) 25; İnce (n 36) 407-408; James R. Rogers, “The Impact of Bicameralism on Legislative Production” (2003) 28 (4) Legislative Studies Quarterly 509, 525.

<sup>111</sup> Llanos ve Nolte (n 23) 63.

<sup>112</sup> Hayati Hazır, *Anayasa Hukuku* (Alter 2004) 79; Anayurt (n 2) 462.

de bunlardan biridir<sup>113</sup>. Başkan, Senato'nun onayını alarak uluslararası anlaşmaları imzalayabilir. ABD Anayasasının 2. maddesinin 2. kısmına göre uluslararası anlaşmaların geçerliliği, Senato'nun 2/3 çoğunlukla kabulüne bağlanmıştır.

ABD'de uluslararası anlaşmalarla eş değerde olan, "yürütme anlaşmaları" da vardır. Yürütme anlaşmaları Senato onayı gerektirmeyen, başkan tarafından tek başına yapılan ve yürürlüğe konulan anlaşmalardır. Yabancı devletlerle imzalanacak anlaşmaların yürütme anlaşması veya uluslararası anlaşma biçiminde olacağını gösteren düzenleme olmadığı için inisiyatif başkandadır. Başkanın yürütme anlaşmaları ile ABD uluslararası politikasını şekillendirilmesi eleştirilmektedir. Senatörlerin büyük kısmı, yürütme anlaşmalarının Senato'yu devre dışı bıraktığını iddia etmekte ve Senato'nun anayasal yetkisine müdahale eden bir yol olarak görmektedir<sup>114</sup>.

#### 4. Bütçe Yetkisi Bakımından İki Meclis

Bütçe onayı, başkanlık sistemlerinin en tipik denge ve denetleme araçlarından biridir. Başkanlık sisteminde parlamentonun en büyük silahlarından biri bütçedir. Kongre başkanın bütçesini onaylamadığında hükümet kapanması (government shut-down) ismi verilen sistem kilitlenmesi yaşanabilir. ABD'de ilki 1980 yılında, sonuncusu 2023 yılında olmak üzere on kez hükümet kapanması gerçekleşmiştir.

Bütçe krizi federal devletlerde daha yönetilebilirdir; çünkü bu krizden yalnızca federal kurumlar etkilenmektedir. Üniter devletlerde bu kriz siyasi hayatı felce uğratmaktadır. Bu tarz kilitlenmelerin önüne geçmek için ülkeler çözüm yolları geliştirmişlerdir. Örneğin Brezilya, bütçenin onaylanmaması ihtimalinde yaşanacak ekonomik belirsizliğin önüne geçmek için yeni bütçe kabulüne kadar önceki yıl bütçesini uygulamaktadır. Türkiye de 2017 sonrasında benzer bir uygulamayı yürürlüğe koymuştur<sup>115</sup>. Meksika ve Güney Kore, Başkanın bütçesinin onaylanmama ihtimaline çözüm getirecek bütçe uygulamasına sahiptir<sup>116</sup>. Bahsi geçen sebeplerle bütçe Başkanlık sistemi uygulamaları içerisinde farklılık gösteren konulardan biri olmuştur.

---

<sup>113</sup> Gözler (n 17) 648.

<sup>114</sup> Nomer (n 88) 80 vd.

<sup>115</sup> Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (Seçkin 2022) 180.

<sup>116</sup> Tögel (n 53) 84-116-117.

Başkanlık sistemlerinde başkan ve kongrenin etki alanı, bütçenin teklifi, oluşturulması ve onaylanma süreci içinde farklılaşabilmektedir<sup>117</sup>. Genel olarak birinci meclis bütçeyi hazırlamakta ve ikinci meclisin onayı ile bütçe kabul edilmektedir. Arjantin, Brezilya, Meksika ve Şili’de bütçe, yürütme organı tarafından hazırlanmaktadır. Bütçe onayı, iki meclisli Arjantin, Brezilya, Meksika ve Şili’de Kongre tarafından yapılmaktadır; ancak söz konusu ülkelerin yasama organları bütçe üzerinde değişen yetkilere sahiptir<sup>118</sup>.

ABD’de bütçe onay prosedürünün sistemi kilitleyecek düzeyde olması, bir problem olarak değerlendirilmektedir. Sistemi çözümsüzlük ve çıkmaza götürecek bir uygulama yerine, yürütmeyi mali açıdan denetlemeye ve frenlemeye olanak veren bir geçici bütçe uygulaması tercih edilebilir<sup>119</sup>.

#### IV. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE İKİ MECLİS TAHAYYÜLÜ

İki meclisli yasama organında her iki meclisin yetkileri ve yürütme organı ile ilişkilerinin değerlendirilmesinde devletin yapısının ve hükümet şeklinin ne olduğu önemlidir. Federal devletlerde birinci meclisler bütün federal halkı temsil ederken, ikinci meclisler federe devletleri temsil etmektedir. Üniter devletlerde iki meclis sistemi tercihe bağlı olduğu için daha çok temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak ve devlet kudretini sınırlandırmak amacıyla benimsenmektedir. İkinci meclislerin birincisinden farklı bir üye kompozisyonuna sahip olması, bahsi geçen amacı gerçekleştirmek için en etkili yöntemlerden biri olarak kabul edilmektedir<sup>120</sup>.

2017 sonrası başkanlık sistemi temelinde oluşturulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin altı yıllık tecrübesi içinde sistemin bazı yönlerden geliştirilmesi gerektiğine dönük eleştiriler mevcuttur. Sistemin kuvvetler ayrılığını sona erdirdiği, cumhurbaşkanını yasama organı karşısında aşırı güçlendirdiği, fren-denge sisteminin yetersizliği, meclisin bütçe yetkisinin zayıflığı, üst kademe yöneticilerinin atamalarında parlamentonun rolünün kalmadığı, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu gerektirecek yargılamanın fiilen imkânsız hale geldiği, TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yetkisinin sınırlandırıldığı yapılan eleştiriler arasında yer

<sup>117</sup> Nebi Miş, Ali Aslan, Hazal Duran ve M. Erkut Ayvaz, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları* (Seta 2016) 34.

<sup>118</sup> Miş, Aslan, Duran ve Ayvaz (n 117) 85 vd.

<sup>119</sup> Tögel (n 53) 124.

<sup>120</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku* (Yetkin 2020) 465 vd; Uran (n 7) 39.

almaktadır. Sayılan sebeplerle meclisin devre dışı kaldığı ve işlevsizleştirildiği öne sürülmektedir<sup>121</sup>. İki meclisli sistem kuvvetler ayrılığı ilkesini pekiştirmek ve denge-denetim mekanizmalarını kurmak bakımından sisteme katkı sunabilir. Bu başlık altında iki meclisli yapının Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sorunlarına ne derecede etki edeceği tartışılmıştır.

### **A. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Organların Bağımsızlığı Açısından İkinci Meclis**

İkinci meclisler, genellikle birinci meclislerden farklı şekillerde oluşturulmaktadır. Her ne kadar Venedik Komisyonu ikinci meclisler için dolaylı seçimleri tavsiye etse de<sup>122</sup> Türkiye bakımından bu tercih sisteme yönelik mevcut eleştirileri artıracaktır. Bu sebeple kuvvetler ayrılığını destekleyecek şekilde halkın doğrudan seçimi isabetli bir tercih olarak görünmektedir.

İkinci meclis üyelerinin seçim yöntemi, birinci meclis üyelerinin seçim yönteminden farklı olmalıdır. Bize göre, ikinci meclis üyelerinin seçiminde tek isimli tek turlu çoğunluk sistemi (dar bölgesel çoğunluk sistemi) tercih edilmelidir. Dar bölgesel çoğunluk sisteminin uygulanmasıyla birlikte seçmen ile aday arasında karşılıklı çok daha yakın ilişkiler kurulabilecektir. Böylece partiler bölgede seçmenle daha iyi irtibat kurabilecek adayları belirlemeye yönelecektir. Bu durum Türkiye'deki disiplinli, lider odaklı parti anlayışını da zayıflatarak seçmen iradesinin tecellisine verdiği önemi de ortaya koyacaktır. Siyasi Partiler Kanunu'nda aday belirleme sürecinde ön seçim usulünün zorunlu hale getirilmesi benzer bir etki doğuracaktır. İkinci meclis üyeleri, dar bölgesel çoğunluk sistemi ve ön seçim usulünün zorunlu kılınması sayesinde kendisini daha güçlü hissedecek ve seçmenlerin eğilimini daha fazla dikkate alacaktır. Keza katı parti disiplini yumuşayacak ve lider etkisi azalacaktır.

Türkiye'nin benimsediği birlikte seçim sisteminin klasik başkanlık sisteminin yapısı ile uyumlu olduğu söylenemez. Bu seçim sistemi tercihinde sistemin krizlerini engelleme, siyasi gerilimi azaltma ve seçim ekonomisini iki kez yaşamama

---

<sup>121</sup> Fazıl Hüsnü Erdem, "2017 Anayasa Değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" Türkiye Tipi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Tartışmaları, Demokrasiyi Güçlendirme Derneği, İstanbul, 2022, 158 vd; Hasan Tahsin Fendoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi (Karşılaştırmalı)" (2019) İÜHF Armağanlar Dizisi (Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan) 496; Hayri Keser, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi Üzerine" (2017) 23 (94) Yeni Türkiye 433, 438.

<sup>122</sup> Gelard (n 57) 11.

gibi amaçlar rol oynamıştır<sup>123</sup>. İkinci bir meclis bu sisteme dahil olduğunda üye seçiminin diğer organlarla birlikte veya ayrı yapılması hususu gündeme gelecektir. İkinci meclisten beklenen yararın gerçekleşmesi için üyelerinin farklı zamanda seçilmesi daha uygun görünmektedir.

İkinci meclisleri yetki bakımından değerlendirdiğimizde, üniter devletlerde ikinci meclislerin daha az yetkiye sahip olduğu görülmektedir<sup>124</sup>. İkinci meclisin yetkilerinin artması meşruiyeti ile doğru orantılıdır<sup>125</sup>. Türkiye’de oluşturulacak ikinci meclisin doğrudan halk tarafından seçilmesi meşruiyetini artıracaktır. Ancak ikinci meclisin birinci meclisle benzer siyasi dağılıma sahip olması tek meclis gibi bir yapı oluşturacaktır. Farklı siyasi dağılıma sahip iki meclisin uyumsuz olacağı düşünülse de demokratik temsil açısından daha güçlü bir yapı ortaya çıkacaktır. İkinci meclisin yasama alanında ve yasama dışındaki yetkilerini birinci meclisle paylaşımı, yeni tikanıklıklara yol açmayacak şekilde tasarlanmalıdır.

Yasama organının yürütme organı karşısında güçsüzlüğü eleştirilerine karşı, Cumhurbaşkanının bazı yetkilerinin ikinci meclisin onayına bağlanması yasamayı güçlendirebilir. Üst düzey atamalar, uluslararası anlaşmalar ve başkanın veto yetkisinin geri döndürülmesi konularında ikinci meclislere başkan karşısında yetki tanınan örnekler bulunmaktadır<sup>126</sup>.

## B. Cumhurbaşkanı ve İkinci Meclis Arasında Güç Dengesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi meclisin denge ve denetim mekanizmalarını zayıflattığı gerekçesiyle ciddi şekilde eleştirilmiştir. Bu mekanizmaların güçlendirilmesi için farklı çözümler sunulmakla birlikte, sisteme dahil edilecek ikinci meclis yönünden çözümler sunulabilir.

Malamud ve Costanzo’nun çalışma verileri; başkanlık sistemi, sert güçler ayrılığı, güçlü federalizm, parti disiplininin yokluğu, meclislerin sürekli farklı çoğunluklara sahip olması hallerinde iki meclis sisteminin daha güçlü olabileceğini ortaya koymuştur. Parlamenterizm, kuvvetler birliğinin zayıflığı ya da güç yoğunluğu, üniter devlet yapısı, disiplinli parti yapısı, meclisin aynı çoğunluğa sahip olması ya da yürütme ile aynı çizgide olması halinde daha zayıf iki meclis sistemi

---

<sup>123</sup> Eren (n 17) 924.

<sup>124</sup> Anayurt (n 2) 670.

<sup>125</sup> Bulmer (n 55) 14.

<sup>126</sup> Keser (n 121) 438.

bileşimini ortaya çıkarmaktadır. Karışık bir hükümet formu, kuvvetler birliğinin karma şekilde uygulanması, ademi merkezîyetçilik ya da zayıf federalizm, nispeten disiplinli parti ya da milletvekillerinin partiden ayrışabildikleri, meclislerin aynı çoğunluğa sahip ancak yürütmeden farklı oldukları olasılıklarda iki meclis sistemi orta seviyede bir güçte kalacaktır<sup>127</sup>.

Ülkemizdeki 2017 öncesi parlamenter hükümet sistemi döneminde Cumhurbaşkanı veto yetkisini sıklıkla kullanmıştır<sup>128</sup>. 2017 sonrasında meclisin kompozisyonu sebebiyle Cumhurbaşkanı veto yetkisine ihtiyaç duymamıştır. Ancak farklı bir meclis aritmetiğinde veto yetkisi güç dengesini yürütme lehine bozabilir. Farklı ülkeler ikinci meclislere Cumhurbaşkanının vetosunu geri döndürme yetkisi tanıyarak bu durumu önlemeye çalışmışlardır.

ABD’de başkanın bakan atama yetkisi, ikinci meclis olan Senato onayı ile dengelenmiştir. Başkan bakan seçiminde Senato ile uzlaşmalıdır. Türkiye’de Cumhurbaşkanı yasama organı ile uzlaşmaya gerek duymadan doğrudan bakan atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Aynı zamanda ABD’de Başkanın yüksek hâkim atama ve üst düzey kamu görevlisi atama yetkileri de Senato onayına tabidir. Türkiye’de Cumhurbaşkanı atamaları bir başka organla uzlaşma zorunluluğuna tabi olmadan doğrudan yapabilmektedir. Üst kademe yöneticilerinin atanması için gerekli olan usul ve esaslar da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir<sup>129</sup>. Atamalarda ve atamalara ilişkin usul ve esasların düzenlenmesinde ikinci meclise yetkiler verilerek bir güç dengesi oluşturulabilir.

ABD başkanlık sisteminde dış politikayı yürütme yetkisi Başkan’a verilmiş; ancak Başkan’ın imzaladığı uluslararası anlaşmalar Senato onayına tabi kılınmıştır. Yürütme anlaşmalarında Senato’nun onayının alınmaması ise senatörler tarafından eleştirilmekte, Başkan’ın tek başına dış politikayı yönlendirdiği iddia edilmektedir<sup>130</sup>. Türk hukukundaki uygulamada uluslararası anlaşmalar müzakere, imza, uygun bulma ve onay aşamalarından geçmektedir<sup>131</sup>. Anayasanın 90. maddesinin 2. ve 3. fıkralarında düzenlenen ayrıkçı durumlarda ise TBMM’nin onaylamayı uygun bulma

<sup>127</sup> Malamud and Costanzo (n 71) 10-11.

<sup>128</sup> Uran (n 7) 25.

<sup>129</sup> Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (Ekin 2020) 308; Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?” (2017) <<https://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>>Erişim Tarihi 15 Ekim 2023.

<sup>130</sup> Nomer (n 88) 80 vd.

<sup>131</sup> Tuba Aykanat ve Yüksel Metin, “Bireysel Başvuruda İhlal Edildiği İleri Sürülen Temel Hak ve Özgürlüklerin Kapsamının Belirlenmesi” (2023) 13 (1) SDÜHFD 3, 15.



kanununa gerek görülmemiştir. İki meclis sistem tercihinde ikinci meclise uluslararası anlaşmalarla ilgili yetkiler verilebilir. Bu yetkilerin hem Cumhurbaşkanı hem birinci meclis yetkileri ile dengeli bir şekilde düzenlenmesi gerekir.

Takayasu, Japon ikinci meclisinin bütçeyi veto edebilme yetkisini gensoru önergesi tartışmaları ile birleştirerek bir güvensizlik oylamasına dönüştürebileceğini öne sürmektedir. Japon ikinci meclisi örneği bir gösterge kabul edilirse meclislere çifte yetki verilmesi tartışmalıdır<sup>132</sup>. Anayasa yapıcılar iki meclisin seçim sistemlerini kullanarak denge sağlayabilir<sup>133</sup>.

## SONUÇ

İki meclislilik, tıpkı başkanlık sisteminin tasarımı gibi, kuvvetler ayrılığı teorisyenlerinin fikirlerine kadar geri götürülebilir. Federalistlerin yazılarında, iki meclislilik ve başkanlık sistemi, “kuvvetler ayrılığı” sisteminin ortak unsurları olarak ayrılmaz bir şekilde birbirine bağlanmıştır<sup>134</sup>. Amerikan Anayasası’nın onaylanmasını destekleyen Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay tarafından yazılan ve 85 makaleden oluşan, aynı zamanda emsalsiz bir anayasa şerhi olan Federalist Yazılar’da yasama yetkisine sahip organın iki meclise bölünmesi için gösterilen ilk neden şudur:<sup>135</sup>

*“Bir senato, yasama organının ilkinden farklı ve onunla yetkileri bölüşen ikinci kolu olarak, hükümette güvenilir bir fren mekanizması olur. Tekinde baskın hale gelmeye başlayacak hırs veya yolsuzluk planları, başka türlü yeterli olacakken, bunun için iki farklı kolun aynı anda onayının varlığını şart koşarak, halkın iki kat güvenceye sahip olmasını sağlar. Bu öylesine açık ilkeler üzerine kurulmuş bir önlemdir ve Amerika Birleşik Devletleri’nde şimdilerde o kadar iyi anlaşılmıştır ki, bu ilkenin uygulama alanını genişletmek hiç de yersiz olmayacaktır. Kötücül ittifakların olasılığı, iki organdaki zihniyetin birbirlerinden ne kadar farklı olduğuyla orantılı olarak azalacağından, bu iki organı birbirlerinden uygun olduğu her ölçekte ve cumhuriyetçi yönetim ilkelerine uyumlu olduğu ölçüde birbirlerinden ayırmak akıllıcadır.”*

<sup>132</sup> Ganghof, Eppner ve Pörschke (n 21) 217.

<sup>133</sup> Ganghof, Eppner ve Pörschke (n 21) 217.

<sup>134</sup> Steffen Kailitz, “Zwei Seiten der gleichen Medaille? Zum theoretischen und empirischen Zusammenhang zwischen der Regierungsform und der Ausgestaltung von Zweikammersystemen” (2008) 39 (2) Zeitschrift für Parlamentsfragen 387, 389.

<sup>135</sup> Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay, *Federalist Yazılar* (Tolga Şirin ve Necdet Umut Orcan Çev, Runik Kitap 2021) 429-430.

Görüldüğü üzere Amerikan Anayasasının hazırlanmasında önemli roller üstlenen kurucu babalara göre iki meclis sistemi, gasp ya da hainlik planlarında iki ayrı organın mutabakatını gerektirerek halkın güvenliğini iki katına çıkarmaktadır. Aksi takdirde birinin hırsı ya da yolsuzluğu halkın daha kolay zarar görmesine sebep olmaktadır. Dolayısıyla güçlü bir ikinci meclisin bulunması gerektiği düşüncesinin temelinde yatan fikir, birinci meclisin yasama faaliyetlerini denetlemektir.

İki meclis sistemi, kararlar için daha geniş bir siyasi çoğunluk gerektirmesi sayesinde “ılımlılık” ve dolayısıyla yaşamada niteliksel bir iyileşme sağlar. Federalistlerin ileri sürdüğü çoğunluğun tiranlığını önlemenin en etkili yollarından birinin iki meclis sistemi olduğu görüşü, günümüz rasyonel seçim teorisyenleri tarafından da yaygın şekilde kabul edilmektedir.

Güçlü bir iki meclis sistemini savunan federalistlerin dayandığı ikinci temel argüman, iki meclis sisteminin siyasi istikrarın sağlanmasına katkı sağlaması ve değişiklikleri zorlaştırmasıdır. İki meclisli bir sistemin siyasi istikrarı önemli ölçüde artırdığı görüşü bugün hala denge ve denetim sistemlerine ilişkin araştırmalarda dile getirilmektedir. Nesnel bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde güçlü bir meclisin gündemi belirleyen siyasi aktörlerin -ki modern demokrasilerde bu hükümettir- gücünü sınırladığı söylenebilir. Bu durum reform yapılmasını güçleştirebileceği gibi, toplumu kutuplaştıran ya da açıkça saçma olan yasaları da engelleyebilir. Güçlü bir ikinci meclis, genellikle kanun yapım sürecini yavaşlatmakta; ancak çıkarılan kanunları daha dayanıklı hale getirmektedir<sup>136</sup>.

Hükümet şeklinin seçimi ile tek meclisli veya iki meclisli sistem kararı arasında bir bağlantı yoktur. Gerçekten parlamenter sistemi benimseyen ülkelerin bazılarında tek meclis bazılarında ise iki meclis bulunmaktadır. Başkanlık sistemini benimseyen ülkelerde iki meclis sistemi çoğunlukla tercih edilmekte; ancak tek meclis sistemini uygulayan ülkeler de bulunmaktadır.

Hem iki meclislilik hem de başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı geleneğinin “çocuklarıdır”. Gerçi iki meclisli sistemin sıklığı ile hükümet şekli arasında ampirik bir bağlantı yoktur. Ancak iki meclisli sistemin tasarımı ile hükümet şekli arasında güçlü bağlantılar vardır. Başkanlık sisteminin uygulandığı demokrasilerdeki ikinci meclislerin genellikle parlamenter demokrasilerdeki ikinci meclislerden daha güçlü olduğu görülmektedir. Ayrıca başkanlık sistemlerindeki ikinci meclisler daha güçlü bir demokratik meşruiyete ve bağımsız bir fonksiyona sahiptir<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Kailitz (n 134) 390.

<sup>137</sup> Kailitz (n 134) 406.

İki meclisliliğin ve başkanlık sisteminin ortaya çıkışının tarihsel bağlamı, demokrasi biçimlerinin tasarımı üzerinde hala önemli bir etkiye sahiptir. İkinci meclisin gücüne ve demokratik meşruiyetine bakıldığında, iki meclislilik ile başkanlık sistemi arasındaki ilişkinin, iki meclislilik ile federalizm arasındaki ilişkiden çok daha güçlü olduğu görülmektedir.

Türkiye'nin 2017 anayasa değişiklikleri ile yeni bir hükümet sistemine geçmesi, pek çok tartışmayı ve yeni sisteme yönelik eleştirileri beraberinde getirmiştir. Başkanlık sistemi uzun süre önce teklif edilmiş ve ara ara tartışılmış olsa da yeni hükümet sisteminin klasik başkanlık sisteminden farklı yönleri tartışmaları artırmıştır. Yeni hükümet sistemine yönelik tartışmalar sürdüğü gibi sistemin alt başlıklarına yönelik tartışmalar ve teklifler de devam etmektedir.

Tıpkı başkanlık sistemi gibi uzun süre önce teklif edilmiş bir kurum da ikinci meclistir. 1995 yılında TBMM üye sayısının artırılmasına yönelik öneriye ilişkin Bülent Ecevit, milletvekili sayısının artırılması yerine ikinci meclisin kurulmasının daha faydalı olacağını ve yasa kalitesini artıracaklarını vurgulamıştır<sup>138</sup>. Geçmişte 1876 Kanun-ı Esasi ve 1961 Anayasası dönemlerinde Türkiye'nin tecrübe ettiği iki meclis sisteminin yeni hükümet sistemi ile uyumunun değerlendirilmesi gereklidir.

Günümüzde hâkim ve çağdaş liberal demokrasiler iktidarın yozlaştırıcı doğasından hareketle, çoğunluğa dayanan siyasi iktidarı sınırlandırma araçları üretmiştir. İktidarı sınırlandırmak için üretilen araçlardan bir tanesi de iki meclis sistemidir. Farklı hükümet sistemlerinde iki meclis sistemi örnekleri vardır.

İki meclis sisteminin farklı uygulamaları, sisteme geçiş yapmayı düşünen ülkeler için örnekler barındırmaktadır. İkinci meclisin göreve geliş şekli, görevleri, diğer devlet organları ile ilişkileri gibi konularda farklı uygulamalar bulunmaktadır. İki meclis arasındaki görev dağılımı ve ikinci meclisin yasama-yürütme ilişkilerindeki yeri uygulamalarda farklı dinamiklere bakılarak belirlenmiştir. Türkiye'nin hükümet sistemi, demokratik anlayış, sosyo-ekonomik yapı ve tarihi birikim gibi dinamikleri dikkate alınarak iki meclis sisteminin değerlendirilmesi gereklidir.

İki meclis sisteminin hangi sistemle daha uyumlu olduğu tartışılmıştır. Simetrik iki meclis sisteminin federalizmle birlikte var olduğu ve güçlü üst meclislere sahip üniter sistemlerin bulunmadığı görüşü geçmişten beri vardır. Ancak

<sup>138</sup> TBMM Tutanak Dergisi (1995 dönem 19 cilt 89), 485-486.

Llanos ve Nolte yaptıkları çalışmada üniter yapıların da benzer özellikler taşıyabileceğini ortaya koymuşlardır. Söz konusu çalışma simetrik iki meclis sistemi ile başkanlık sistemi arasında parlamentarizmden daha büyük bir yakınlık olduğu gerçeğini doğrulamıştır. Dolayısıyla iki meclis sisteminin başkanlık hükümet sistemiyle daha yakın ilişkisi olduğunu söylemek mümkündür<sup>139</sup>. Stefan Kalitz'e göre, başkanlık sistemi ile iki meclis sistemi arasında kurumsal açıdan teorik bir bağlantı vardır ve bu teorik bağlantının bir sonucu olarak iki meclisli yasama organı tasarımını benimseyen başkanlık sistemleri daha başarılı olmuşlardır. Yazara göre, göre, hükümet şekli ile iki meclislilik arasındaki ilişki bazı açılardan federalizm ile iki meclislilik arasındaki iyi bilinen ilişkiden bile daha güçlüdür<sup>140</sup>.

Temelde başkanlık sistemini model alan ve ülkemizde "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılan sistemin sağlıklı işlemesi için güçlü yetkilere sahip yürütme organı karşısındaki yasama organının güçlendirilmesi gerekli görülmektedir. Yasama organının temsil düzeyinin artırılması, halkın tüm kesimlerinin temsili, parlamentonun halk karşısında kabul edilebilirliğine katkı sunacaktır. İkinci bir meclise sahip olmak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin problemlerine çözüm olabilir mi? Soyut olarak ikinci bir meclisin avantajlı olup olmayacağını söylemek güç olduğu gibi sorunun tek çözüm yolu da bu olmayabilir. Ancak yeni hükümet sistemine yönelik temel eleştirilere çözüm olma ihtimalinin tartışılması gereklidir.

Uluslararası IDEA Anayasa Oluşturma Kılavuzu'na göre ikinci bir meclise sahip olmamızı düşündüren ihtiyaç ve özel koşulların iyi analiz edilmesi, buna yönelik bir çözüm üretilmesi gerekir. Kılavuzda ikinci meclise ihtiyaç olup olmadığının tespitini sağlayan bir dizi soru hazırlanmıştır. Dikkate alınması gereken bazı sorular şunlardır: İkinci meclis tam olarak hangi amaca hizmet etmeyi amaçlıyor? Halkın kendi hükümetini kontrol etme gücünü mü güçlendiriyor, yoksa halkın seçtiği liderlerin gücünü mü hafifletiyor? Yürürlükteki anayasanın eksiklikleri neler, anayasal düzeni sağlamlaştırmak ve güçlendirmek için ne gibi iyileştirmelere ihtiyaç var? Görevdeki hükümetlere karşı ilave denge ve denetleme mekanizmalarına ihtiyaç var mı? Mevzuatın teknik kalitesini artırmaya ihtiyaç var mı? Toplumdaki belirli gurupların siyasi katılımının genişletilmesi ihtiyacı var mı? Öncelik istikrarlı, etkili ve sorumlu bir hükümet sağlamak mı? Eğer öyleyse bu durum

<sup>139</sup> Llanos ve Nolte (n 23) 75; Michael F. Thies ve Yuki Yanai, "Bicameralism vs. Parliamentarism Lessons from Japan's Twisted Diet" (2014) 30 (2) Japanese Journal of Electoral Studies, 60-74.

<sup>140</sup> Kalitz (n 134) 388.

diğer hedeflerle çatışabilir mi? İkinci meclisin yürütme ile ilişkisi nedir? Yürütme sadece alt meclise karşı sorumlu olacaksa, bu durum anayasa metninde açıkça yer almış mıdır? Konuya ilişkin istişareler geniş kapsamlı olmuş mudur? İkinci meclis ilgili tüm aktörler tarafından destekleniyor mu?<sup>141</sup> Tüm bu sorularla birlikte ilave bir soru daha sorulması gerekebilir. Tüm bu amaçları gerçekleştirmek için tek çare ikinci bir meclis midir ya da diğer alternatifler içinde bu seçeneğin çözüm kapasitesi nedir? Sorular cevaplandıktan sonra iki meclis sistemine geçilip geçilmemesi, geçilirse nasıl bir ikinci meclis oluşturulması gerektiği konuları açıklığa kavuşacaktır.

---

<sup>141</sup> Bulmer (n 55) 9-28.

**KAYNAKÇA**

- Akyol T, *Kuvvetler Ayrılığı Olmayınca*, (2. Baskı, Doğan Kitap 2021)
- Albala A, "Bicameralism and Coalition Cabinets in Presidential Polities: A Configurational analysis of the Coalition Formation and Duration Processes" (2017) 19 (4) *The British Journal of Politics and International Relations*, 735-754
- Aldıkaçtı O, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası* (Fakülteler Matbaası 1970)
- Anayurt Ö, *Anayasa Hukuku Genel Kısım* (5. Baskı, Seçkin 2022)
- Arsel İ, *Anayasa Hukuku: Demokrasi* (Ankara: Doğu Matbaacılık 1964)
- Arsel İ, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler" (1954) 12 (3) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 59-99
- Atar Y, *Türk Anayasa Hukuku*, (Seçkin 2022)
- Aykanat T ve Metin Y, "Bireysel Başvuruda İhlal Edildiği İleri Sürülen Temel Hak ve Özgürlüklerin Kapsamının Belirlenmesi" (2023) 13 (1) *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3-44
- Aykanat T, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu* (Adalet 2019)
- Babanzade İ H, *Hukuk-ı Esasiye* (Erguvanî 2014)
- Baldwin N ve Shell D, *Second Chambers* (Frank Cass 2001)
- Bulmer E, *Bicameralism* (International IDEA Institute 2017)
- Democracy Index 2022, <<https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf>> Erişim Tarihi 30 Temmuz 2023
- Doğan OK, "Yasa Yapımında Bir Alternatif: Çift Meclis Sistemi" (2011) (94) *TBB Dergisi*, 375-392
- Erdem FH, "2017 Anayasa Değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" in *Türkiye Tipi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Tartışmaları* (Demokrasiyi Güçlendirme Derneği 2022)
- Erdoğan M, "Türkiye'de Hükümet Sistemi ve Siyasi Rejim İçin Yeni Bir Perspektif" (2021) (20) *Liberal Perspektif*
- Eren A, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Seçkin 2022)
- Eroğul C, *Anatüzeeye Giriş* (İmaj 2000)
- Eroğul C, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri* (AÜSBF Yayınları 1977)
- Fendoğlu HT, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi (Karşılaştırmalı)" (2019) *İÜHF Armağanlar Dizisi* (Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan)
- Fendoğlu HT, *Anayasa Hukuku* (Yetkin 2020)

- Ganghof S, Eppner S ve Pörschke A, "Australian bicameralism as semiparliamentarism: Patterns of Majority Formation in 29 Democracies" (2018) 53 (2) Australian Journal of Political Science, 211-233
- Gelard P, "Report on Second Chambers in Europe" (2006) Venice Commission
- Gönenç L, *Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi ve Anayasa Yargısı* (TEPAV 2010)
- Gözler K, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?" (2017) 1-26. <<https://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>> Erişim Tarihi 15 Ekim 2023
- Gözler K, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi I* (Ekin 2020)
- , *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (Ekin 2020)
- , *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (Ekin 2021)
- Gözübüyük AŞ, *Anayasa Hukuku* (S Yayınları 1991)
- Hamilton A, Madison J ve Jay J, *Federalist Yazılar* (Çev Tolga Şirin ve Necdet Umut Orcan, Runik Kitap 2021)
- Hazır H, *Anayasa Hukuku* (Alter 2004)
- İba Ş, *Parlamento Hukuku* (Seçkin 2022)
- İnce AK, "Ana Hatlarıyla Çift Meclis Sistemi" (2023) 5 (1) ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, 382-455
- Kaboğlu İÖ, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Legal 2020)
- Kailitz S, "Zwei Seiten der gleichen Medaille? Zum theoretischen und empirischen Zusammenhang zwischen der Regierungsform und der Ausgestaltung von Zweikammersystemen" (2008) 39 (2) Zeitschrift für Parlamentsfragen, 387-414
- Kanadoğlu OK ve Duygun AM, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (On İki Levha 2021)
- Keser H, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi Üzerine" (2017) 23 (94) Yeni Türkiye, 433-440
- Lijphart A, *Çağdaş Demokrasiler* (Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran Çev, Yetkin 1996)
- , *Demokrasi Modelleri* (İthaki 2016)
- Llanos M, Nolte D, "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence" (2003) 9 (3) The Journal of Legislative Studies, 54-86
- Malamud A ve Costanzo M, "Subnacional Bicameralism: The Argentine Case in Comparative Perspective" in XIX World Congress of the IPSA (2003) 7
- Marcou J, "L'expérience Constitutionnelle Turque" (1996) 2 Revue du Droit Public, 425-462
- Metin Y, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi" (1996) SDÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 171-197
- , *Başkanlık Sistemi* (Hukuk Yayınları 2017)

- Miş N, Aslan A, Duran H ve Ayvaz ME, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları* (Seta 2016)
- Mughan A, "Comparative Bicameralism: A Survey of Global Approaches" (2020) U. Oxford Hum. Rts. Hub. J., 117-122
- Nacak O, "Temsili Demokrasinin Sorun Alanları ve Çözüm Noktasında Yeni bir Model: Katılımcı Demokrasi" (2004) (32) Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 194-214
- Nomer M, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri* (On İki Levha Yayınları 2013)
- Onar E, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler* (2003)
- Özbudun E, *Türk Anayasa Hukuku* (Yetkin 2022)
- Özer İ, "Siyasal Kültür, Demokrasi ve Demokratik Değerler" (1996) 14 (1) Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 71-98
- Özgişi T, "Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosunun Yeri" (2011) 21 (2) Türkiye Mecmuası, 291-323
- Öztürk MU, *1961 Kurucu Meclisi* (On İki Levha 2016)
- Öztürk M, *Türk Parlamento Tarihinde Hız ve Etkinlik Sorunu* (On İki Levha 2022)
- Riker WH, "Justification of Bicameralism" (1992) 13 (1) International Political Science Review, 101-116
- Rogers JR, "The Impact of Bicameralism on Legislative Production" (2003) 28 (4) Legislative Studies Quarterly, 509-528
- Russell M, "Second Chambers Overseas" (1999) 70 (4) The Political Quarterly, 411-417
- Savcı B, "1961 Anayasasının Müdür Prensiplerine ve Müesseselerine Mukayeseli Kısa Bir Bakış" (1964) 19 (3) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 11-36
- Sayarı S ve Dikici Bilgin H, *Karşılaştırmalı Siyaset Temel Konular ve Yaklaşımlar* (İstanbul Bilgi Üniversitesi 2015)
- Tanör B, Yüzbaşıoğlu N, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (Beta 2023)
- TBMM Tutanak Dergisi (1995 dönem 19 cilt 89)
- Teziç E, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi" (2011) 52 (1-4) İÜHFD 101-116
- Thies MF ve Yuki Y, "Bicameralism vs. Parliamentarism Lessons from Japan's Twisted Diet" (2014) 30 (2) Japanese Journal of Electoral Studies, 60-74
- Tögel A, *Başkanlık Sisteminde Parlamentolar* (Adalet 2018)
- Tsebelis G ve Rasch BE, "Patterns of Bicameralism" in Herbert Dönig (Ed) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Mannheim Centre for European Social Research 1995) 365-390



Tsebelis G ve Money J, *Bicameralism* (Cambridge University Press 1997)

Uran P, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri* (Yetkin 2008)

Vatter A, "Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective" (2005) 11 (2) *The Journal of Legislative Studies*, 194-215

Yavuz B, Bülbül M, "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye" (2012) 16 (1) Ankara Hacı Bayram Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 217-260

Yılmazoğlu YE ve Perdecioğlu İE (Haz), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)* (3. Baskı, Anayasa Mahkemesi 2021)