

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN MEMLEKETİMİZDE TATBİKİ HUSUSUNDA BAZI DÜŞÜNCELER

Yazan : *Doçent Dr. İlhan ARSEL*

İKİNCİ KISIM

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN MEMLEKETİMİZ BAKIMINDAN LÜZUMLULUĞU

Birinci Bölüm

DEVLET VE HÜKÜMET SİSTEMİMİZİN "CUMHUR" OLUŞU VE BUNDAN ÇIKAN NETİCE VE ZARURETLER.

- I) Cumhuriyet rejiminin mahiyet ve esası:
 - 1) Cumhuriyet ve demokrasi
- II) Cumhuriyet rejimi ve çift meclis meselesi

İkinci Bölüm

ANAYASA TEŞKİLATIMIZIN MAHIYETİ VE BUNUN DOĞURDUĞU NETİCELER

- I) Hükümet sistemimizin mahiyeti.
 - 1) Meclisle icra vekilleri arasındaki münasebetler.
- II) Teşrii kuvvet ve siyasi partiler
- III) Seçim sistemimizin tevhit ettiği neticeler
- IV) Ferdi hürriyetlerin teminatını sağlamak bakımından ikinci
- V) Hâkimiyetin millete ait olduğu prensibinin doğurduğu zaruret.
 - 1) Efkân Umumiyyeyi hâkim kılmak için ikinci Meclise duyulan ihtiyaç.
- VI) Halkı hükümet icraatına karşı korumak
- VII) Kanun yapma tekniği bakımından ikinci Meclise duyulan ihtiyaç

Üçüncü Bölüm

MEVCUT SİSTEMLER GÖZÖNÜNDE TUTULMAK SURETİYLE MEMLEKETİMİZDE TATBİKİ FAYDALI OLABİLECEK İKİNCİ MECLİS TASARISI

- I) İkinci Meclisin teşekkül tarzı nasıl olmalıdır.
 - 1) İkinci Meclisin teşkilinde nazarı itibara alınması gereken ilk esas ne olmalıdır.
 - 2) İkinci Meclise seçilecek kimselerde aranması gereken şartlar ne olmalıdır
 - 3) İkinci Meclisin teşri devre müddeti ne olmalıdır
 - a) İkinci Meclisin "kısmi tecdid" meselesi
 - II) İkinci Meclisin salâhiyetleri
- N e t i c e

İKİNCİ KISIM

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN MEMLEKETİMİZ BAKIMINDAN LÜZUMLULUĞU

Bundan evvelki bir yazımızda, çift meclis sisteminin mahiyeti, tarihçesi, faydalı ve mahzurlu cihetleri ve nihayet son yarım asır içerisindeki gelişmesi hakkında kısaca malûmat vermiştik. Bu yazımızda, bu umumî esaslar göz önünde tutulmak suretiyle çift meclis sisteminin memleketimiz bakımından lüzumluluğu meselesini ele alacağız; ve her şeyden evvel ikinci bir teşri meclisin teşkilini memleketimiz için zarurî kılan nazari ve ameli sebepler nelerdir? Bunu göreceğiz. Saniiyen, böyle bir organa olan ihtiyacın neden bugün, her zamandan ziyade kendisini hissettirdiğini araştıracağız. Ve nihayet, ikinci bir meclisin tesisi hakikaten lüzumlu görünüyorsa, bu meclisin nasıl kurulması ve ne gibi selâhiyetlere malik bulunması gerektiği hususunu tetkik edeceğiz.

Kanaatimizce memleketimiz için ikinci bir meclisin teşkili cihetine gitmek zarureti mevcuttur, ve bu zarureti ortaya çıkaran ilmî esaslar iki-
dir.:

- I) Devlet ve hükûmet sistemimizin "Cumhuri" oluşu;
- II) Anayasa sistemimizin nev'i şahsına mahsus bir vasıfta oluşu.

*

**

Birinci Bölüm

DEVLET VE HÜKÜMET SİSTEMİMİZİN "CUMHURİ" OLUŞU VE BUNDAN ÇIKAN NETİCE VE ZARURETLER :

Cumhuriyet rejimini kabul etmiş memleketler için çift meclis sisteminin tabii bir ihtiyaç olduğu ve ikinci bir teşri meclise sahip bulun-

mayan cumhuriyetlerin uzun zaman yaşayamadıkları iddia edilmiş ve buna tarihten misaller verilmiştir.¹

Filhakika "Cumhuriyet rejimi", birazdan da göreceğimiz vechile, ikinci bir teşrii meclisin kurulmasına, mahiyeti itibariyle ihtiyaç gösteren bir devlet ve hükümet rejimidir. Şöyleki :

1) — *Cumhuriyet rejiminin mahiyet ve esası:*

XVIII ci ve hattâ XIX cu yüzyıl müellifleri "Cumhuriyet" mefhumunu muayyen bir tarife sokamamışlardır. Bazılarına göre Cumhuriyet rejimi, icra organının mer'i kanunlara uygun bir şekilde faaliyette bulunduğu bir rejim şeklinde kabul edilmiştir. (Rousseau ve daha sonra Kant). Diğer bazı müellifler bunu, hâkimiyet hakkının büyük bir çoğunluk marifetiyle bizzat istimal olunduğu bir rejim olarak kabul etmişlerdir (Jellinek).

Zamanımız telâkkilerine göre "Cumhuriyet", devletin başlıca anayasa organlarının (ve bilhassa teşrii organ ile icra organının) irs esasına istinad etmeyen usullere göre kurulduğu rejimin adıdır.

Bir "rejim" olarak "cumhuriyet" her şeyden evvel bunu ifade eder; bundan başka, böyle bir rejimde, devletin temeli vatandaşların müsavata esasına istinat ettirilmiş ve müsavi durumda bulunan bütün bu vatandaşlar içerisinde en dirayetli, en kabiliyetli, ve en muktedirlerin memleket idaresini ele almaları bu müsavatın tabii bir neticesi olarak kabul edilmiştir ki, bu da "seçim" ve "murakabe" sistemlerini ortaya çıkarır.²

Modern anayasalar, "cumhuriyeti" bazen hükümet ve bazen de devlet şekli olarak kabul ve tarif ederler. Meselâ en yeni anayasalardan biri sayılan 1948 tarihli Çekoslovak anayasası cumhuriyet rejimini bir devlet şekli olarak kabul eder; bunu ilk maddesiyle belirtmiştir.³

Bunun gibi Finlandiya⁴, Şili⁵, Ekvatör⁶, ve diğer bir çok devlet-

1 Bk: Hamilton - The Federalist. shf: 394

2 Bk. A; de Lapradelle - Cours de Droit Constitutionnel. Paris 1912, shf: 212 ve d.

3 "Çekoslovak devleti demokratik bir halk cumhuriyetidir".
Anayasa metni için bk:

A. Peaslee - Const. of the Nations, vol: I, shf: 603

4 17 Temmuz 1919 anayasası, mad : I

5 18 Eylül 1925 anayasası mad: I

6 Aralık 1946 anayasası mad: I

lerin anayasalarında "cumhuriyet" bir devlet şekli olarak sarahaten ifade edilmiştir.

Buna mukabil diğer bazı memleketler cumhuriyeti bir hükümet şekli olarak kabul etmişlerdir. Meselâ harbden evvelki, yani 1875 tarihli Fransız anayasası "cumhuriyeti" bir hükümet şekli olarak almıştır (Filhalkika 25 şubat 1875 tarihli anayasanın 8 ci maddesinde : "Hükümetin cumhuriyet şekli tadil teklifine mevzu teşkil edemez" denmiştir.)

Yeni anayasalar arasında Nikaragua⁷, ve Uruguay⁸, "cumhuriyeti" hükümet şekli olarak göstermişlerdir.

Bize gelince; anayasamızın birinci maddesinde "Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir" denmekte ve "cumhuriyet" bir devlet şekli olarak kabul edilmektedir.⁹

Hauriou, Duguit, Lapradelle ve Lowenstein gibi müellifler, cumhuriyeti aynı zamanda hem bir hükümet ve hem de bir devlet şekli olarak kabul etmektedirler. Bu müelliflere göre:

Hükümet şekli olarak cumhuriyet, başta teşrii ve icrai organ olmak üzere, devletin buna benzer diğer mühim organlarının kuruluşunda münhasıran seçim sisteminin esas ittihaz edilmiş olduğunu ifade eder.¹⁰ Bundan anlaşılacak icab eden şey şudur ki cumhuri bir hükümet sistemi devlet reisinin ve siyasi iktidarı elinde bulunduranların, bu mevkilere irsi bir hak gereğince değil, fakat seçim usulleri gereğince gelmelerini şart

7 21 Ocak 1948 anaaysası mad: I

8 29 Kasım 1942 anayasası, mad: 7

9 B.M. Meclisinin 13 Mart 1924 tarihli celsesinde, anayasa maddeleri üzerinde cereyan eden müzakereler esnasında "Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir" ibaresinin "Türkiye devletinin hükümet şekli Cumhuriyettir" şeklinde tâdilini teklif edenler ve hattâ bu birinci maddenin "Türkiye devleti bir halk Cumhuriyetidir" şeklinde kabulünü isteyenler olmuştur. Bu husus için bk: B. M. Meclisi Zabıt ceridesi, 2 ci dönem, cilt 7, 13 Mart 1340 tarihli içtima, shf: 526 ve 527.

10 "Hükümet" kelimesinin de ifade ettiği bir çok manalar vardır. Evvelâ XVIII ci yüzyıl feylesoflarının (ve bilhassa J. J. Rousseau'nun) kabul ettikleri ve ettirdikleri gibi "Hükümet" teşrii organ tarafından yapılan kanunları tatbik memur icra organı demektir. Bu manada hükümet, devlet reisi hariç, vekiller hey'etini ifade eder (Meselâ İngilterede "Government" dendiği zaman akla doğrudan doğruya "kabine-Vekiller hey'eti" gelir). "Hükümet" kelimesinin bir de daha geniş bir manası vardır ki devletin iç teşkilâtını hey'eti umumiyesiyle içine alır. Yukarıda kastedilen mana işte budur.

kılar;¹¹ ve hattâ bunların sadece seçimle iktidara gelmiş olmaları kâfi bulunmayıp aynı zamanda kaydı hayat şartıyla seçilmemelerini, yani muayyen ve mahdud bir devre için seçilmelerini âmindir.¹²

Böylece "Cumhuriyet" mefhumu seçime tâbi bir hükümet sisteminin kıstası olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kıstas, yine bu müelliflere göre Cumhuriyetin aynı zamanda bir devlet şekli olduğunu gösterir, çünkü seçimin esas olduğu bir hükümet sisteminde millî hâkimiyet unsuru bütün mekanizmanın kuruluşuna şamil olacak demektir. Hâkimiyeti millîye, devlet mefhumunun en birinci unsuru olduğuna göre, netice olarak cumhuriyet rejimini aynı zamanda bir devlet şekli gibi kabul etmek gerekecektir.

Bundan da şu istidlal edilmektedir ki Cumhuriyet, millî hâkimiyet prensibine, ve dolayısıyla demokrasiye en uygun düşen bir devlet şeklidir.

1) Cumhuriyet ve demokrasi :

Cumhuriyet, millî hâkimiyetin tecellisinde umumî seçimlerin rol oynadığı bir rejim olduğuna göre o aynı zamanda temsili sistemin aynası ve, kanaatimizce, demokrasinin en sadık bir suretidir. Fakat bundan cumhuriyetsiz demokrasi olamayacağı manası çıkarılmamalıdır.

Filhakika, nasıl ki "monarşi" demokrasinin bir şekli olabiliyorsa cumhuriyet de demokrasinin bir başka şeklidir¹³. Demokratik cumhuriyet ile demokratik monarşi arasındaki benzerlik, yani bu iki sistemi

11 Bk: Hauriou - Précis de droit constitutionnel. 2 ci bası. Paris 1929 shf: 342.

Duguit - Traité de droit constitutionnel. 3 cü bası. Paris 1928 Tom: 2, shf: 781 ve d.

A. de Lapradelle - a. g. e. shf: 213 ve d.

12 Meselâ bir müellif, "cumhuriyet" rejiminin icabatı olarak "cumhurreisliği mevkiinin kaydı hayat şartı ile olamayacağını ve bu mevkie getirilmiş bir kimsenin kendisinden sonra gelecek olanı tayin edemeyeceğini söyler.

K. Lowenstein - "La Présidence dans les systèmes Présidentiels" (Rev. dr. públ. 1949, T: LXV, shf: 155 ve d.)

13) Demokratik cumhuriyet demekle demokratik olmayan bir cumhuriyetin de mevcut olabileceğini kastetmekteyiz. Bir müellife (Lapradelle) göre bütün vatandaşlar arasında müsavat mevcut ise bu "demokratik bir cumhuriyettir" ;bu müsavat yalnız muayyen bir sınıfın lehine ise aristokratik bir cumhuriyettir. Bk: A. de Lapradelle Cours de droit constitutionnel. Paris 1912, shf: 214 ve d.

“demokrasi” kisvesi altında gösteren şey, her ikisinde de hâkimiyetin bütün vatandaşlara ait olduğudur. Her ikisini birbirinden tefrik eden unsur demokratik cumhuriyette bütün mekanizmanın seçim esasına istinad etmesi, ve diğerinde bunun kısmen yokluğudur.

Cumhuriyet demokrasinin bir şekli olduğuna göre, demokrasinin ihtiva eylediği bütün unsurlara malik demektir. Demokrasinin esaslı unsurları nelerdir? Demokrasinin en esaslı unsurları hürriyet ve müsavattır.¹⁴

Demokratik manada hürriyet vatandaşın her sahada istediği gibi serbestçe hareket edebilmesi ve düşüncelerini, fikirlerini beyan edebilmesidir¹⁵. Binaenaleyh halk tarafından ve halkın mümessili olarak seçilen bir Meclisin vazifesi, gayet tabii olarak, vatandaşa bu hürriyeti sağlayacak kanunları hazırlamaktır. Fakat demokrasinin temel taşı addedilen bu hürriyet aynı zamanda onun en zararlı unsuru olmaktadır; çünkü hürriyet ve müsavat, vatandaşa hiç bir şeye itaat etmemeyi, hiç bir şeye boyun eğmemeyi aşılır, ve hattâ bunun neticesi olarak mevcut kanunlara bile riayet vatandaş için zor bir iş haline girer: ve bu, anarşinin ilk basamağı olur. Sokrat bu sebeble demokrasiyi müstebit bir idare tarzının ilk nüvesi olarak görmüştür.

Çünkü hudutsuz bir hürriyet anarşiye, anarşi de istibdada yol açar. Cumhuriyet rejimi hürriyetin ifrata varmasını kamçılar; zira cumhuriyet rejiminde ayrıca mutlak bir müsavat esası mevcuttur ve bu “... birbirlerine müsavi ve gayn müsavi şeyler arasında aynı şekilde hüküm sürer.”^{16 17}

Bu hürriyeti, makül hududlar içerisinde tutacak kuvvet nedir? Kanaatımızca bu, ferdin bizatihi iradesi veya vicdanı olamaz. Çünkü asır-

14) Platon - Republique. Paris 1884, VIII ci kitap, shf: 90

15) Platon, ayrı eser, ayrı sayfa.

16) Sokrata göre nasıl ki oligarşi, fertlerin ifrata varan zenginlik arzuları ile yıkılmağa mahkûm ise, demokrasi de kendi bezimetini hürriyetin ifrata varan şeklinde bulur (Bk: Platon - a. g. e. shf: 122 “... hudutsuz bir hürriyet, hudutsuz bir esareti yaratır”, shf: 134, “... hudutsuz bir hürriyeti, tahammül edilmez bir istibdat takip eder.” shf: 134.)

17) Cumhuriyet rejimlerinde müsavat mefhumu dahi yanlış bir telâkkiye uğrar ve; Demokrasinin istilzam ettiği müsavat her ferdin mutlak surette aynı kıymette olduğu değil fakat hiç kimsenin doğuştan imtiyazlara sahip olamayacağıdır. (Halbuki seçim usulünün şuarsuzca her sahaya teşmili, “müsavat” prensibinin dar manadaki, yani “kıymet” mefhumuna yer veremeyen şekline cevaz vermektedir. Bu hususlar için Bk: C. Delisle Burns-Democracy its defects and advantage. London 1929, shf: 23 ve d.

lar, henüz bu mükemmeliyeti ferde temin edememiştir, ve insanın kendisine gaye edindiği bu hedef daha henüz ulaşılmaktan pek uzaktır. O halde devlet mekanizması içerisinde bunu temine medar olabilecek organları kurmak lâzımdır. Bu organlar nelerdir? Bunlar, bir yandan ferde ihtiyacı olduğu hürriyeti sağlayan, bir yandan da bu hürriyetin hudutlarını muhafazaya çalışan organlardır. Biz memleketimiz bakımından çift meclis sistemini bu zaviyeden mütalea etmekte isabet olacağı fikrindeyiz.

II — Cumhuriyet rejimi ve çift meclis meselesi :

Yukarıdaki kısa izahattan da anlaşılacağı üzere Cumhuriyet rejimi her şeyden evvel bir hürriyet rejimi olduğuna göre, işbu hürriyetin ortaya çıkaracağı tehlike ve mahzurları bertaraf edecek veya hiç olmazsa tahfif edecek tedbirlerin alınması elzemdir.

Biraz önce de söylemiş olduğumuz üzere, Cumhuriyet rejimi, umumi seçim usulüne en geniş şekilde yer veren bir rejimdir. Orada her şey umumi seçim neticesinde ortaya çıkar; umumi seçim usulü demek kanuni şartları ikmal etmiş her vatandaşın bilâistisna oyunu kullanması ve devlet mekanizmasını teşkil edecek unsurları bizzat seçmesidir. Umumi seçim sistemi hiç şüphesiz demokrasinin en esaslı bir temeli ve fertler için hak ve hürriyetin teminatı, ve tasavvur edilebilecek sistemlerin en iyi olanıdır.

Fakat buna mukabil umumi seçim sisteminin pek çok mahzurlu cihetleri vardır. Bu sistemin Fransada (bilhassa 3cü cumhuriyet devri zamanında) ve 1918 tarihinden sonra Almanyada tatbiki şu hakikati meydana çıkarmıştır ki seçimle teessüs eden bir hükümet mekanizması oldukça fena bir idare tarzına yer verir.

Bundan başka umumi seçim sisteminin münevver tabakayı âdeme işlerinden uzaklaştırdığı ve daha ziyade dün seviyede bir zümreyi iş başına getirdiği iddia edilir¹⁸. Buna sebep olarakta halk tabakalarının her sahada her türlü kültür ve zeka üstünlüğünü daıma hor karşılaması veya kıskanması gösterilir¹⁹. Mevcut demokrasilerin pek çoğunda halk

18) Bk: Lavergne - Le gouvernement des démocraties modernes. vol I shf: 17.

19) Bir müellife göre "...mümtaz kimseler halk nazarında, hattâ onun tarafından seçilmiş olsalar bile, şüphelidirler". G. Ferrière-Dissolution et referendum. (Rev. Dr. Publ. vol: LXII shf: 412)

tarafından doğrudan doğruya seçilen milletvekillerinin, içtimai bakımdan olduğu kadar fikri bakımdan da düşük seviyede buldukları müşahede edilmiştir. Halbuki demokrasi, fikri aristokrasiye en ziyade ihtiyaç gösteren bir rejim olarak telâkki edilir²⁰. Hukukçular ikinci bir meclisin bunu kısmen de olsa karşılayabilecek bir vasıta olduğunu kabul ederler.

Bundan başka daimi bir tahavvül ve gelişme gösteren siyasi ve içtimai meselelerin gün geçtikçe güçlükler ve karışıklıklar tevhit ettiği, fakat buna mukabil halk tabakalarının aynı gelişmeyi aynı terakkiyi gösteremediği ve bu sebeble mezkûr meselelerin çok zaman iyi bir hal çaresine bağlanamadığı ileri sürülmektedir. İktisadi mekanizmanın karışık ve anlaşılmasız bir hale girmesi, beynelmilel münasebetlerin her sahada gelişmesi, siyasi ve içtimai hayatın arzettiği tebeddül ve tahavvüller, mali meselelerin giriftliği, tekniğin ilerlemesi, iş ve çalışma hayatının nizamlanması, mülkiyet telâkkilerinin tekâmülü, maarif işleri.., v.s. hülâsa bu ve buna benzer hususlar karşısında hem seçmenler ve hem de seçilenler her bakımdan bir liyakatsizlik ve beceriksizlik göstermektedirler²¹. Umumi seçim usullerinin cari olduğu pek çok memleketlerde, milleti temsil için seçilmiş meclislerde, yukardaki mesele ve mevzular üzerinde ilme istinaden ve selâhiyetle söz söyleyebilecek kimselerin adedi pek mahdud kalmaktadır.

Umumi seçim sisteminin ortaya çıkardığı tehlikelerden birisi de mütenevvi menfaatlerin gelişmesiyle ilgilidir.²²

Malumdur ki, hürriyetin en ziyade yerleştiği memleketler, muhtelif menfaatlerin en çok geliştiği memleketlerdir; binaenaleyh hürriyet rejimini esas kabul eden memleketlerde, yani cumhuriyet rejimlerinde, menfaat ayrılığını temsil eden bu sınıfların hukukunu siyanet etmeğe memur bir ikinci meclisin teşkili lüzumlu görülür. Amerika Birleşik devletleri için ikinci meclisin, yani Senatonun bu mülâhazalara istinaden kurulduğunu kabul eden müellifler vardır.²³

Umumi seçimin ortaya çıkardığı mahzurlar bundan ibaret kabul edilmez. Umumi seçim sisteminin demagojiye imkân veren bir saha ya-

20) Edouard Herriot'nun bir konferansından.

21) Bk. Lavergne a. g. e. vol: I, shf: 29 M. Debré Essai sur l'évolution moderne des idées politiques. (Rev. de Dr. publ. T: LXVI, 1950, shf: 281)

22) Herman Finer - The Theory and Practice of Modern Government. 1949, shf: 401

23) Herman Finer a. g. e. shf: 401

rattığı, demagojinin ise demokrasinin en birinci düşmanı olduğu müelliflerce kabul edilmekte;²⁴ ve seçilen kimselerin çok zaman seçmenlerini memnun etmek gayesiyle umumi menfaat yerine muayyen bir sınıfın, bir mahallin, bir zümrenin menfaatlerini gözledikleri iddia edilmektedir.

Yine bunun gibi, seçimin "seçilene" vermiş olduğu tabii bir üstünlük hissi olduğu ve bu sebeple "seçilenin" her sahada ve her hususta hududsuz bir bilgiye sahibmiş gibi hareket etmek istediği söylenir²⁵. Bütün bunlardan dolayı da, mütehassıs eller marifetiyle hazırlanan kanun tasarılarının, böyle bir meclis önüne geldiği zaman yerli yersiz tenkit ve tadillere uğramak ve bütün kıymetini kaybetmek tehlikesine maruz kaldığı belirtilir.

Biraz evvel de işaret etmiş bulunduğumuz veçhile cumhuriyet rejiminin müsavat esasına dayanması münasebetiyle²⁶ ortaya çıkan tehlikeleri de unutmamak lâzımdır. Bu tehlikelerin en ciddisi, geçen yüzyıl müelliflerinden birinin dediği gibi, ferdin şuuru bir şekilde kendisini her şeyden ve herkesten tecrit etmesi, uzak tutması ve kendi kendisine bir âlem kurmasıdır.^{27, 28}

Ferdin bu çeşit bir hayat sürmesi, onun devlet karşısında tek başına kalması demektir²⁹. Devlet ve fert, aralarında hiç bir mütavassıt

24) "Hiç şüphe edilemez ki demagoji, demokrasinin istikbali için en büyük tehlikeyi teşkil etmektedir". Lavugne - a. g. e. Vol. 1, sh. 29.

25) A. de Lapradelle a. g. e. shf: 215 ve d.

26) "Müsavatsızlık Monarşinin, müsavat ise Cumhuriyetin ruhudur"; "Cumhuriyet siyasi ve hukuki müsavat rejimidir". Bk. Lapradelle a.g.e. shf: 214

27) A. de Tocqueville'in "Democratie en Amérique" isimli eserini okuyanlar bu tehlikelerin ne kadar ciddi olduğunu göreceklerdir; Tocqueville göre, cumhuriyet müsavat esasını kamçılayan yegâne rejimdir, ve müsavat yerleştikçe gelişir ve sevilir. Müsavat, insanları, hattâ hürriyetlerinden daha fazla alakadar eden bir hırstur. Tocqueville, insanların müsavata hürriyet içerisinde aradıklarını fakat hürriyet olmasa da müsavata esaret şartları içerisinde razı olacaklarını kaydetmiştir.

28) Aristokrasi buna imkân vermez, çünkü orada herkesin cemiyet içerisinde birbirine ihtiyacı vardır; her fert bir başkası tarafından himaye edilir veya bir başkasını himaye eder; ve ferdin muhtaç olduğu şey de bu himayedir. Halbuki cumhuriyette asıl olan bu himaye değil, fakat ferdin kendi şahsî kabiliyeti ve faziletidir. Bk: J. J. Chevallier-Cours de droit constitutionnel 1942/43 shf:23 ve d.

29) Lavergne - a. g. e. shf: 82

olmadan baş başa kaldıkları anda iki ihtimal zuhur eder: 1) Bütün iktidarın, bütün kudretin bir diktatör eline geçmesi; 2) veya devlet otoritesinin zayıf düşmesi.

Birinciye misal olarak Fransız inkilâbından sonra Napolyon'un bütün iktidarı kolaylıkla eline geçirmesi verilebilir: malûmdur ki 1789 ihtilâlinden hemen sonra Fransada zadegân sınıfı ve imtiyazlı zümre tamamen tasfiyeye tâbi tutulmuş ve o zamana kadar fert ile devlet arasında bir nevi mutavassıt rolünü oynayan bu unsurların yokluğu muhteris bir diktatörün işini kolaylaştırmıştır. Malûmdur ki Fransa buna benzer bir tehlikeyi 1887 senesinde Senato'nun yardımıyla kazasızca atlattır.³⁰

İkinciye misâl de ferdi devlete karşı himayesini temin maksadıyla sendika veya cemiyet gibi siyasi ve içtimai toplulukların kurulması ve bu toplulukların Devlet içerisinde büyük bir otorite ve nüfuza sahip olmalarıdır.³¹

Görülüyor ki ferdi devlet karşısında himaye edecek veya onu devlet ile uzlaştırmaya vasıta olacak bir organa ihtiyaç vardır. Bu organ ne olabilir? Hiç şüphesiz ki bu, halkın umumî seçim usulüne göre seçmiş bulunduğu Meclis olamaz. Çünkü, biraz yukarıda serdeyletiğimiz sebepler, böyle bir tedbirin ne kadar kifayetsiz olacağını sarahaten göstermiştir. Teşriî organın tek Meclisten ibaret olduğu sistemde fert, ihtiyacı bulunduğu himayeyi ve teminatı temin etmiş sayılamaz. Zira, böyle bir sistemde hükümetin meclise, veya meclisin hükümete tahakküm etmesi gibi haller zuhur edebileceğinden fert yine devlet denilen hududsuz otorite ile başbaşa kalacaktır.

30) Bilindiği üzere, şu Fransız cumhuriyetini, daha bidayette, Boulanger tehlikesinden, yani bir diktatorya belâsından kurtaran Senato olmuştur. Boulanger, 1887 tarihinde iktidarda bulunan Freycinet kabinesinin Millî Savunma Bakanlığını deruhte etmekteydi; memleketi temin ettiği büyük şöhret, ve bir kısım cumhuriyetçilerin kendisine gösterdikleri müzaheret sebebiyle, General Boulanger'in diktatorya kurması beklenebilirdi. Fakat Senato, vaktinde aldığı bir kararla, Boulanger'in kabinede Vekil olarak kalmasına mani oldu ve bu suretle memleketi böyle bir tehlikeden kurtardı.

Bk: H. Gaillart et R. D'Amat-Histoire Contemporaine, shf: 335 ve d.

31) Bir müellife göre bu vaziyetin böylece devamı halinde yarım asır sonra Avrupa medeniyeti yeni bir ortaçağa dönecek ve her türlü merkezi otoritenin yok olduğu ve sadece muhtelif menfaatler gayesiyle birleşmiş grupların hâkim durumuna girdiği devlet şekilleri ortaya çıkacaktır. Lavergne a. g. e. vol: I. shf: 82. ve 93

Bütün bunlardan başka her dâim bir de kendi bizzatî ihtiraslarına karşı korunması mevzuubahistir. Bu nevi ihtirasların bilhassa Cumhuriyet rejiminde ne kadar gelişmeye müsait olduğunu gördük.

İşte halkın tesirinden kısmen azade, bulunacak şekilde ve kuvvetli selâhiyetlerle kurumuş bir ikinci meclis, istenilen bu organ olabilir. Bunun en güzel ve en yakın misalinin harıbden evvelki Fransız Senatosu vermiştir. Senato, Fransada, yalnız cumhuriyet rejimini kurtarmakla kalmamış³², fakat bir yandan halkın şursuz ihtiras ve hırsına mani olmaya çalışırken³³, bir yandan da parlamenter rejimin ahenkli bir şekilde tatbikini sağlamıştır.³⁴

32) 1810 tarihinde bir siyaset adamı, Senatonun Cumhuriyet rejimini Boulanger diktatoryasından kurtarmış olduğunu, ve her şeyin istikrarsızlık ve ümitsizliğe bağli bulunduğu bir anda Senatodan sadır olan manevi bir otoritenin memleketi ve rejimi kurtarmış bulunduğunu söylüyordu. Bk: M. L. Martin'in beyanatı, Journal Officiel, (Sénat, 25 mart 1910 sayf. 958)

33) Filhakika, Senato General Boulanger'in bir diktatör olarak Fransanın başına geçmesine mani olmak isterken halk bu askerin kör hırslarını tahrik ediyor ve ona her türlü çılgın nümayişi gösteriyordu. General Boulanger 22 mayıs 1887 tarihinde, yani Senatonun kendisine itimatsızlık oyunu verdiği sıralarda, memleketin bir çok seçim bölgelerinden meb'us olarak parlamentoya gönderilmişti.

34) Fransız Senatosununun 1875 ve 1939 seneleri arasında Fransaya temin eylediği en büyük hizmetlerden biri cumhuriyet hükümetini "parlömantarizm" denilen rejimin iki fena tatbikinden uzak tutmuş olmasıdır: 1) mütereddi parlömantarizm, 2) ve mutlak parlömantarizm. Malumdur ki mutlak bir parlömantarizm sistemi, T. esasiye organları arasında zuhur edecek ihtilâfların hallini seçmen kütlesine gördürmek üzere teşriî organının icra organı tarafından feshedilmesini lüzumlu kılan bir sistemdir. Fakat bu şekilde, zuhur eden her anlaşmazlık karşısında teşriî organını mütemadi bir fesih ameliyesine tâbi kılmak, buna tevessül eden organın prestijini azaltmakla kalmaz fakat aynı zamanda Devlet otoritesini de sarsmış olur. Meselâ 3cü Cumhuriyet devrinde teşriî organını feshedilmesi sistemi muntazam bir tatbik görmüş olsa idi, kat'iyetle söylenebilir ki, Fransa, koloni siyasetinin kendisine temin ettiği mes'ut neticeleri hiç bir zaman göremezdi.

Koloni siyasetinin en ciddi taraftarı olan Jules Ferry, hiç bir zaman taklîp etmiş olduğu yolda muvaffakiyetli bir neticeye erişemezdi. Yakın tarihin en tanınmış müelliflerinden biri olan Jacques Bainville, bu büyük eserin, yani Fransaya kazandırılan koloni zaferinin, hiç bir suretle demokrasiye ait bulunmadığını fakat sadece 3cü cumhuriyete ait bulunduğunu söyler. (Bk: Jacques Bainville-La 3e République 1870-1935, sayf. 110 ve d.) Bainville'e göre Demokrasi, halkın doğrudan doğruya hükümet siyasetine iştirak edebilmesi ve mühim meseleleri bizzat halledebilmesidir. Bunun için de teşriî organın her fırsatta feshedilmesi icap eder. Fransada buna imkân vermeyen

Zihniyet ve temayülü bakımından kurulduğu andan itibaren muhafazakar ve mutedil bir Meclis olarak vazife gören Senato, gerek Meb'usan Meclisiyle hükümet arasında ve gerek devlet ile vatandaş arasında tam bir mutavassıt rolünü oynamıştır.

Yukarda söylemiş olduklarımızdan çıkan netice şudur ki çift meclis sistemi cumhuriyet rejiminin ortaya çıkardığı mahzurları bertaraf etmeğe hizmeti dokunabilecek, yani bir yandan "idare edilenleri" "idare edenlerin" hata ve suistimallerine karşı korurken bir yandan da "idare edilenleri" kendi bizatihi hatalarına ve kaprislerine karşı siyaset etmeğe vasıta olacaktır. Daha başka bir ifade ile ikinci meclis, cumhuriyet rejimini kabul etmiş memleketlerde, hürriyetin nizamlı ve istikrarlı bir idare tarzı ile ahenktar kalmasını temin edecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

ANAYASA TEŞKİLATIMIZIN MAHIYETİ VE BUNUN DOĞURDUĞU ZARURETLER :

1 — Hükümet sistemimizin mahiyeti :

Esas Teşkilât Kanunumuzun bilhassa birinci bölümünde yer almış bulunan maddelerin tetkikinden anlaşılacağı üzere, hükümet sistemimiz nazari olarak bir "Meclis hükümeti" sistemidir.

Meclis hükümeti sistemi ne demektir? Meclis hükümeti sistemi demek, İcra organının (İcra vekilleri hey'etinin), kayıtsız ve şartsız teşrii organa tâbi olması ve onun direktifi ile hareket etmesidir.³⁵

Senato olmuştur. Meselâ Tunus'u işgal ve istilâ maksadiyle askeri mahiyette ihtiyati tedbirler almak mevzu bahis olduğu zaman, eğer keyfiyet Fransız halkına sunulmuş olsaydı hiç bir şey yapılamamış olacaktı. Tunus ve Ceza-yir bu iki güzel koloni, ancak Jules Ferry'nin tatbik ettiği usul ile yani halkın fikrine danışmadan alınmış kararlarla fethedilebilirdi. Ve yine eğer 1892 tarihlerinde, Başvekil Freycinet, Mısira karşı İngiltere ile müşterek bir askeri harekete geçmek siyasetini tasvip etmeyen Meb'usan Meclisini feshe muvaffak olsaydı (ki bunu ancak Senatonun muvafakati ile yapabilirdi), bunu takip edecek umumî seçimler neticesinde, belkide bir daha cesaret edemeyeceği şekilde bu siyasetten vazgeçebilecekti. Ve işte Meb'usan Meclisinin bu vesilelerle feshedilmemesine sebep Senato olmuştur.

Senato aynı zamanda parlömanter rejimin tereddidiye uğramasına da mani olmuştur. Filhakika Senato, eğer silik, ehemmiyetsiz veya hiç faaliyet göstermez bir Meclis olarak kalsaydı, Meb'usan Meclisinin kuvvetli ve hâkim durumda bir icra kuvveti karşısında tek başına kalmasına sebebiyet verecek ve bu halden hiç şüphesiz çok zararlı neticeler zuhur etmiş olacaktı. (Bu hususta Bk: Jacques Bainville a. g. e. sayf. 140 ve d. H. Gaillard et R. d'Amat -Histoire Contemporaine sayf. 335 ve d.

35) Bu husus için bk: Dr İlhan Arsel, Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, Ankara 1955 şhf: 326 ve d.

Millî hâkimiyeti temsil eden Meclis, böylece icrai iktidarı elinde tutar, ve onu bizzat seçeceği vekiller marifetiyle istimal eder; Meclis adına bu iktidarı istimal edecek olan hey'et tamamiyle teşriî meclisi murakabesine tâbidir ve onun izhar edeceği itimad veya ademî itimadla göre iktidarda kalır veya çekilir; ve sırf bu cihettedir ki Meclis hükümeti sistemi, "parlamanter rejim" dediğimiz hükümet şekline benzer.³⁶

Fakat bu benzerliğin ayrıldığı mühim nokta, parlamenter rejimde İcra organının teşriî meclisi (veya meclisleri) fesh edebilmek selâhiyetine malik olmasıdır. Fılvakî parlamenter rejimin mevcut olduğu memleketlerde hükümet meclisten itimad rey'i alamadığı, ve fakat efkâr umumiyenin tasvibini kazanacağına emin bulunduğu zamanlar, bu şekilde meclisin feshine tevessül eder, ve bunu müteakip yapılacak seçimler neticesinde (tabii seçimi kazandığı takdirde) kendisine sadık yeni çoğunluğa dayanarak siyasetine devam eder (veya seçimi kaybettiği takdirde iktidarı terkeder).

Halbuki Meclis Hükümeti sisteminde İcra kuvveti böyle bir imkâna malik değildir; o sadece teşriî kuvvete boyun eğmekle ve teşriî kuvvetin göstereceği yolda yürümekle vazifelidir.³⁷

Görülüyor ki böyle bir sistemde, teşriî kuvvet, devlet mekanizmasının en hâkim durumunda bir mevkiini işgal etmektedir. Meclis hükümeti sistemi, bu şekliyle, kuvvetlerin ayrıldığı prensibine yer vermez. Nitekim Teşkilâtı Esasiye kanunumuzun 5ci maddesi bu hususu bil-

36) Bilindiği üzere Parlamenter rejimin iki muhtelif şekli vardır: Teşriî kuvvetin üstün durumda bulunduğu şekil ve İcra kuvvetinin üstün durumda bulunduğu şekil. Birinciye misal olarak Fransa (bilhassa 3cü Cumhuriyet devri) ve ikinciye misal olarak da İngiltere verilebilir. İngiltere gibi siyasi hayatın iki, nihayet üç büyük partinin faaliyetine dayandığı bir memlekette icra kuvveti, bu partilerden birinin iktidara gelmesiyle, teşriî kuvvet muvacehesinde faikiyet iktisap etmektedir. Çünkü müstakar bir çoğunluğa sahip bulunan iktidar partisi, gerek parti disiplini ve gerek elinde bulundurduğu "fesih" silâhı sayesinde teşriî meclisi istediği gibi elinde tutabilmektedir. Halbuki partiler sayısının çok olduğu ve parti disiplininin bulunmadığı memleketlerde, meselâ Fransada vaziyet bunun tamamiyle aksine olmakta ve teşriî meclis (veya meclisler) bir yandan bu anarşi dolayısıyla ve bir yandan da feshedilmek tehlikesinden uzak bulunmak sebebiyle icra kuvvetine karşı çok daha kuvvetli bir durum iktisap etmektedirler.

37) Fransada 1875 tarihli anayasa ile tesis edilen parlamenter rejim fesih müessesesinin işlememesi yüzünden bir nevî Meclis hükümeti sistemine dönmüştür.

hassa tasrih etmiş vaziyettedir: "Teşri selâhiyeti ve icra kudreti B. M. Meclisinde tecelli ve temerküz eder".³⁸

Bunu takip eden 6cı ve 7ci maddelerle de B. M. M'nin teşri selâhiyetleri bizzat istimal edeceği, İcra kudretini ise kendi tarafından seçilmiş Cumhurreisi ve vekiller hey'eti vasıtasıyla istimal edeceği belirtilmiştir.^{39 40}

Meclis hükümeti sisteminde: Devlet reisliği vazifesi çok mahdut bir sahaya inhisar ettirilmiştir; devlet reisi daha ziyade sembolik bir mevki işgal eder. O'na sadece merasimli toplantılarda Meclise riyaset etmek, yabancı memleketler nezdinde memleketi temsil edecek zevatı tayin etmek ve yabancı devletlerin siyasi temsilcilerini kabul etmek, v.s. gibi, selâhiyetler tanınmıştır.⁴¹ Meclis hükümeti sistemini kabul etmiş bazı memleketlerde teşri organını hattâ cumhurreisini azledebileceği bile derpiş edilmiştir.^{42 43}

Meclis hükümeti sisteminin umumiyetle bir tek kişinin, veya bir grubun diktatoryasına basamak teşkil ettiği iddia olunmuş, ve tarihi

38) 1924 tarihinde T. E. kanunun maddeleri teker teker müzakere ve kabul edilirken işbu 5ci madde hakkında hiç kimse bir beyan veya izahat bulunmamıştır. Bu keyfiyet, o tarihlerde B. M. M. azalarının Meclis Hükümeti sistemini ne kadar benimsediklerine ve ne kadar tabii gördüklerine bir delildir. (Bk: B. M. M. zabıt ceridesi, dönem II, cilt 7, shf: 530)

39) 7ci madde şöyledir: "Meclis, İcra selâhiyetini, kendi tarafından mün-tehap Reiscumhur ve onun tayin edeceği bir İcra vekilleri hey'eti marifetiyle istimal eder".

40) İşbu 7ci maddenin 1924 tarihli Teşkilâtı Esasiye kanunumuza ithali münasebetiyle Giresun Meb'usu Niyazi Bey: "... biz ötedenberi İcra ve teşri selâhiyetlerini nefsinde cem eden bir Meclisiz" diyordu. (Bk: T. B. M. M. zabıtları, dönem II, cilt 7, shf: 530)

41) Bk, Madde 32

42) Meselâ Letonya (15 şubat 1922 tarihli anayasa, mad: 51), ve Litvanya (1 ağustos 1922 tarihli anayasa, madde 44).

43) Modern manada Meclis hükümeti sistemi ilk def'a 1792 tarihinde Fransada teessüs etmiştir. "Convention" adı verilen hükümet 1792 tarihinden 1795 tarihine kadar devam etmiştir. Fransa aynı sistemi 1848 ve 1871 tarihlerinde olmak üzere iki def'a daha tecrübe etmiştir. Fransadan sonra bu sistemin ilk tatbik gördüğü memleket İsviçredir. 1848 tarihli federal devlet anayasası ile kurulan rejim halen mer'iyettedir.

Birinci dünya harbinden sonra Meclis hükümeti sistemini kabul etmiş bulunan memleketler şunlardır: Avusturya (1 ekim 1920), Polonya (17 mart 1921), Litvanya (1 ağustos 1922 anayasası), Letonya (15 şubat 1922 anayasası), Estonya (15 haziran 1920), Türkiye (2 mayıs 1920 ve 22 nisan 1924 anayasaları).

hâdiseler de bu iddiayı teyit etmiştir.⁴⁴ Bir müellife göre (Lowenstein) hiç bir hükümet sistemi, meclis hükümeti sisteminde olduğu kadar "... Devletin kuvvetli bir şahsiyet veya bir grup veyahut bir parti hâkimiyeti altına girmesine müstaht değildir". Filhakika 1848 tarihli 2ci Fransız cumhuriyet anayasası, Litvanya, Letonya ve Estonya anayasaları buna misal olarak verilebilir; bütün bu memleketlerde kısa bir meclis hükümeti sisteminin tatbikinden sonra otoriter bir rejimin yerleştiği malumdur.

Meclis hükümeti sisteminin bir de, siyasi hayatın cereyan tarzını bozduğu söylenir ki bu kanaat oldukça büyük bir hakikatin ifadesidir. Çünkü bu sistemde icra kudretinin istimali, sayısı yüzleri aşan temsilcilerin keyfine ve emrine kalmış demektir. Binaenaleyh bu kadar kalabalık bir hey'etin müştereken isabetli kararlar almasına imkân olamayacağından hükümet, takip edeceği siyaseti tayinde güçlük çekecek ve hiç bir zaman randımanlı bir çalışma eseri gösteremeyecektir. İcra kudretinin istimalini deruhte edecek bir uzuvda bulunması gereken bazı vasıflar vardır ki bunları, sayıları çok bir toplulukta aramak beyhudedir: meselâ isabetli ve acil kararlar almak kabiliyeti, veya dış siyasetin tayin ve takibinde gereken sebat ve çalışmayı gösterebilme ehliyeti ancak az sayıda kişilerin meydana getirdikleri birliklerde bulunabilir.

Bundan da anlaşılıyor ki icra kudreti ile teşriî selâhiyet hiç olmazsa bu sebebler yüzünden ayrı kalmak durumundadır; Esmein'in dediği gibi "Meclis'in murakabesi altında bulunmakla beraber kâfi derecede kuvvetli, mustakar ve müstakil bir icra organının mevcudiyeti, iyi bir hükümet sisteminin en esass unsurlarından biridir".⁴⁶

Fakat burada kastedilen şey kuvvetlerin tam manasıyla tefriki de değildir; bu ayrılık keyfiyeti hiç bir zaman ifrata varmamalıdır ki izalesi arzu edilen mahzurlar, bu sefer de bu ayrılık yüzünden ortaya çıkmış olmasın. Aynı ayrı vazife gören iki organ arasında mutavassıt rolünü oynayabilecek üçüncü bir organa bu bakımdan ihtiyaç vardır. Bu 3cü organ işte ikinci bir meclistir.

1) Meclisle İcra Vekilleri hey'eti arasındaki münasebetler:

Anayasamızın 44 cü maddesi gereğince Cumhurreisi, meclis âza-

44) Bk: K. Lowenstein "La Présidence dans la République parlementaire". (R. D. Publ., T: 65, 1949, shf: 305 ve d.)

46) Esmein a. g. e. vol: I, shf: 532

Jarı arasından bir şahsı Başvekil olarak tayin eder ve onun tarafından seçilen kabine âzalarının tayinini tasvip eder.

Bu suretle teşekkül eden hükümet Meclis huzuruna çıkarak ondan itimad'ı talep eder; Meclisin itimadına mazhar olabilecek bir hükümet hiç şüphesiz yoktur ki çoğunluk partisine mensup kimselerden meydana gelecektir.

Şimdiye kadar takip edegeldiğimiz hükümet sistemimizde, umumî kaide bu olmuştur. Fakat buna rağmen hükümet, Meclisin tuttuğu yolu değil fakat bilâkis Meclis, hükümetin iltizam ettiği yolu takip etmek mecburiyetinde kalmıştır; ve bu keyfiyet gerek tek parti sisteminde ve gerek çok partili devirlerde aynı şekilde devam etmiştir.

Bunun ilk sebebi, anayasamızın 46 cı maddesi gereğinde hükümeti teşkil eden İcra vekilleri hey'etinin, münteriden ve müstakken, Meclise karşı mes'ul bulunmasıdır. Hükümet, tamamiyle siyasi mahiyette olan işbu mes'uliyeti sebebiyle icraatı mesnasında serbest kalmak, yani her sahada müstakil bulunmak ister: kararlarını alırken yabancı her türlü tesirden uzaktır. (Bu, anayasa hukukunun belli başlı kaidelerinden biridir. Filhakika Meclise karşı siyaseten mes'ul durumda bulunan, yani her hareket ve icraatı ile ona hesap vermekle mükellef bulunan hükümetin, Meclisin arzu ve iradesine tâbi olmaması icab eder. Zira mes'uliyet ancak muhtar olmakla ve müstakillen hareket edebilmekle kabili teliftir. Başkasının iradesini aynıyle tatbik eden bir kimseyi, onun nam ve hesabına mes'ul kılamayız. Parlamenter rejimi kabul etmiş bazı memleketlerde bu keyfiyet, teşriî organın icra organına tâbi olmasına ve ona inkiyaf etmesine müncer olmuştur. Fakat derhal tebarüz ettirmek lâzımdır ki parlamenter rejimde İcra organı teşriî meclisi feshetmek imkânına maliktir; ve icra organının teşriî meclis muvafakatinde kazanmış olduğu üstünlük daha ziyade bundan ileri gitmektedir.

Bu imkânı icra organına tanımayan bir anayasa için şu iki ihtimal aynı nispet dahilinde mevcut demektir: (1) Teşriî organın İcra organına inkiyaf etmesi; 2) veya teşriî organın, diğer bütün organlara karşı faşkiyet tesis ederek diktatoryasını kurması.

Birinci vaziyette misal olarak memleketimizi, ikinciye de Fransayı 3cü ve 4cü cumhuriyet devrini gösterebiliriz.

Bugünkü parti sistemimiz şerabı olarak ve parti disiplini zaruretleri dolayısıyla, milletvekili sıfatıyla seçilen bir kimse kayıtsız ve şartsız mensup bulunduğu partinin icra organına itaatla ve onun di-

rektiflerini ita ile mükellef kalmaktadır. Partinin İcra organı dediğimiz şey o partinin iktidara gelmesiyle hükümeti teşkil edecek olan nüvedir. Böylece hükümet, Meclisteki çoğunluğa karşı otomatikman hâkim bir vaziyet iktisap etmiş oluyor demektir.

İcra kuvvetinin, bu suretle, teşri kuvvet üzerinde hâkimiyet tesisini bir nevi kabine tahakkümüne yer verdiğinden, bunu önleyecek çareleri araştırmak ve bulmak, daha şimdiden tatbikine geçmek elzemdir. Kabine tahakkümüne mani olabilecek çarelerden biri, parti sisteminin tesirinden uzak ve kuvvetli selâhiyetlerle kurulmuş bir ikinci meclisin ihdasıdır.

Çift meclis sistemini müdafaa edenlerin noktai nazarına göre, daima diktatörlüğe meyyal bir hükümet veya meclis, ancak çift meclis sistemi sayesinde memlekete zararlı olmaktan çıkar; ve haddi zatında çift meclis sistemi buna benzer tehlikeleri önleyen bir tedbir olması hesabıyla itibar görmüştür.

Anayasamızın B. M. Meclisine tanıdığı son derece geniş selâhiyetler muvacehesinde Meclisin ilerde müstebit bir hâlde hareket takınması imkân haricinde sayılmaz; Bu B. M. Meclisi için her zaman kolay ve mümkün olan bir haldir. Malûm olduğu veçhile, B. M. Meclisi, anayasamızın 26cı maddesi mucibince kanun yapmak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları kaldırmak, devletlerle muahedeler aktelemek, barış yapmak, harp ilân etmek, devlet bütçesini tanzim ve murakabe etmek, gibi son derece geniş selâhiyetlere malikdir. Meclis, bundan başka, iktidarda bulunan kabinenin icraî faaliyetlerini kendi murakabesi altında bulundurur ve istediği zaman istediği gibi onu düşürür.

Kabinenin siyasi mes'uliyeti hem Cumhurreisine ve hem de B. M. Meclisine karşıdır. Cumhurreisinin B. M. Meclisi tarafından doğrudan doğruya seçilmiş olduğunu ve İcra organının meclisi feshetmedir bulunmadığını nazarı itibare alırsak B.M. Meclisinin ne derece hududsuz bir kuvvet ve kudrete malik olduğunu görürüz. Meclisin feshedilemeyişi, onun seçim müddeti içerisinde (yani 4 sene zarfında) her istediğini ve her dilediğini yapabileceğinin delilidir.

Görüldüğü ki anayasamız, Büyük M. Meclisini her şeyin fevkinde bir kuvvet olarak tanımıştır. B. M. Meclisinin şimdiye kadar makul bir kuvvet olarak kalmasına sebep, siyasi hayatımızın yakın bir tarihe gelinceye kadar tek parti sistemiyle dayanması, ve kuvvetli bir teşkilât

ve disipline sahip bulunan bu tek parti sebebiyle B. M. Meclisinin hükûmete yani partinin icra organına tâbi olmasıdır.

Fakat bugün artık çok partili bir siyasi hayata girmiş vaziyetteyiz. Yakın bir zaman sonra memleketimizde, birbirine denk kuvvette ve durumda muhtelif partilerin faaliyete geçtiklerine şahit olmamız beklebilir. Bu ise, icra uzvunun şimdiki durumunu zayıflatacak ve aynı zamanda teşri uzva, anayasanın ona tanıdığı selâhiyetleri mutlak bir ihtirasla istimal etmek fırsatını verebilecektir. Tarihi tecrübeler, lüzumundan fazla selâhiyete ve kudrete sahip teşri meclislerin mevcut olduğu memleketlerde daima muvaffakiyetsiz neticeler alındığını göstermiştir. Meselâ 17 Mart 1921 tarihli Polonya anayasası, 10 Ekim 1920 tarihli Avusturya, 1 Ağustos 1922 tarihli Litvanya, 15 Şubat 1922 tarihli Letonya, ve 15 Temmuz 1920 tarihli Estonya anayasaları, teşri kuvvete üstün durum veren (ve aynı zamanda Meclis hükûmeti sistemini tatbik eden) anasayalardır. Bu memleketlerin hepsi, bilâhare, icra uzvunun durumunu daha kuvvetli kılmak yoluna gitmişlerdir.

Teşri selâhiyetleri iki ayrı Meclise tevdi etmekle, teşri iktidarın her zaman için makul bir kuvvet olarak kalmasını temin edebiliriz.⁴⁷

II — Teşri Kuvvet ve siyasi partiler:

Siyasi hayatımızın şimdiye kadar tek veya çok mahdut sayıda partilerin faaliyetine münhasır kalması ve iktidarda bulunan bir partinin teşri Meclisi feshetmek hakkını haiz bulunmaması sebebiyle Meclisin İcra organına inkiyat edeceği ihtimaline şimdilik yer vermek doğru olmaz. Fakat buna benzer diğer bir mahzurun, siyasi partiler sayısının yavaş yavaş çoğalması ile ortaya çıkabileceğini düşünmek hata olmaz: yani icra kuvveti, Meclisteki otoritesini kaybetmek ve Meclisin kaprislerine boyun eğmek vaziyetlerine düşebilir.

Filhakika siyasi partiler adedinin az veya çok oluşu ve parti disiplininin kuvvetli veya zayıf bulunuşu, bir memleketin hükûmet sistemi üzerinde büyük tesirler icra eleyebilir. İngilterede olduğu gibi mahdut sayıda fakat kuvvetli disipline sahip partilerin siyasi hayata hâkim olduğu memleketlerde icra kuvveti ile teşri kuvvet arasındaki münasebetler az çok tevazun esasına istinaden cereyan eder, ve böyle bir mekanizma da parlamter rejim denilen hükûmet sistemi normal seyrini takip eder.⁴⁸

47) Bk: Hamilton a. g. e. shf 384 ve d.

48) Bk: shf: 71 not: 36

Fakat parti sayısının çok olduğu ve bu partilerin iç otoritelerinin zayıf bulunduğu memleketlerde, netice bunun tamamıyla zıddı olmaktadır. Meselâ Fransada, birbirlerine müsavi kuvvette bulunan siyasi partiler adedinin çokluğu ve bu partilerin hemen hemen disiplinsiz teşkilâta sahip olmaları yüzünden, 3cü Fransız Cumhuriyeti devrindeki "parlamentar rejim" daha ziyade "Meclis hükûmeti" sistemine müncer olmuştur.⁴⁹ Çünkü bu disiplinsizlik sebebiyle hiç bir parti Meb'usan Meclisinde yeter bir çoğunluğa sahip olamamış ve hükûmet (daha doğrusu kabine), daima partiler arasındaki anlaşmazlıkların veya kombinezonların oyuncağı kalmıştır. Harbden evvel Fransada iktidara gelen bir parti hiç bir zaman ne kendi teşkilâtına mensup kimselerin ve ne de keridini destekler gibi görünen diğer partilerin samimiyetine ve sebatına güvenememiştir. Hiç beklenmedik bir anda meclisteki çoğunluğunun eridiğini görerek çekilmek mecburiyetini duyan kabineler sayısı şayanı hayret derecede çoktur. Fransız Meb'usan Meclisindeki bu anarşi, biraz evvel de söylemiş olduğumuz üzere, partiler sayısının çokluğundan ve bu sebeble mustakar bir çoğunluk temini imkânızlığandan doğmuştur. Bunun da neticesi mütemadi hükûmet değişikliği, yani parlamentar rejimle kabili telif olmayan bir kabine istikrarsızlığı olmuştur. Kabine istikrarsızlığı ise Meb'usan Meclisinin icra organına tahakküm etmesine müncer olmuş ve böylece hükûmet rejimi parlamentar olmak vasfını kaybetmiştir.^{50, 51}

Buna benzer bir neticenin memleketimiz için dahi mümkün bulunduğunu söylemek icap eder. Parti sistemimiz, şimdiye kadar olduğu gibi, şimdiden sonra da mahdut sayıda partilerle kaim olacak değildir. Yakın bir zamanda birbirlerine eş kuvvette muhtelif partilerin siyasi hayatımızda rol oynamaları pek muhtemeldir. İşte o vakit kabineyi Mec-

49) M. Duverger - Manuel de Droit Const. et de Science polit. (5 ci bası, 1948 shf: 280 ve d.)

50) 3cü Fransız cumhuriyeti devrinde Meb'usan Meclisinde yer almış bütün siyasi partiler karşılıklı entrikalarla birbirlerine pusu kurmaya çalışmışlardır. İktidara gelen her parti bu entrikaların oyuncağı olmuştur. Hiç bir kabine hiç bir zaman Mecliste kendisini destekleyen partilerin samimiyetine güvenememiş ve hattâ çok zaman bizzat kendi partisinin ihanetine uğramıştır.

51) Hükûmetin otoritesi bu sebebler yüzünden gittikçe azalmış ve Fransada buna çare bulmak imkânı daima güçleşmiştir.

lis tahakkümünden kurtaracak çareleri aramak icap edecektir. Memleketimiz için ikinci bir meclis meselesini ele alırken bu muhtemel tehlikeleri de hesaba katmış oluruz.

3. — Seçim sisteminizin tevhit ettiği neticeler:

Seçim sistemlerinin çok zaman hakikate uygun düşmeyecek neticeler verdiği ve bazı büyük seçim haksızlıklarına sebep olduğu hemen her memlekette görülen hallerdir.

Şu noktayı derhal belirtmek lâzımdır ki ister tek isim ister çoğunluk liste sistemi olsun nisbî seçim sisteminden başka bir usul, her zaman için partilerden birisine diğerleriyle hemahenk olmayacak bir çoğunluk sağlayabilir. Bunlardan birinciye misal olarak İngiltereyi ve ikinciye de memleketimizi gösterebiliriz.

Bilindiği üzere, İngilterede halen mevcut olan seçim sistemi, her seçim bölgesinin bir tek milletvekili çıkarması ve en çok oy toplayan adayın da seçimi kazanması esasına istinad etmektedir. Binaenaleyh, bazı bölgelerde az bir çoğunluk farkıyla seçimi kazanan bir parti, diğer bölgelerde meselâ çok büyük farkla seçimi kaybetmiş olabilir ve böylece, seçimler sonunda, Avam Kamarasında kuvvetli bir çoğunluğa sahip olduğu halde, umumî seçim tasnifinde (yani memleket muvacehesinde) bununla mütenasip olmayacak bir çoğunluk almış olabilir. İngilterede son 30-40 sene zarfında yapılan seçimlerin hemen hepsi buna benzer gayri tabii neticeler vermiştir.

Bu gibi neticeleri, her memleket için olduğu gibi, memleketimiz için dahi varit addetmek icap eder. Filvaki çoğunluk sistemine bağlı listeli seçim usulü, partilerden her hangi birisine kahir bir çoğunluk temin etmek bakımından son derece elverişlidir; gerek umumî seçimler ve gerek ara seçimleri göstermiştir ki iki büyük partinin B. M. Meclisinde elde ettikleri milletvekilliği sayısı, memlekette elde ettikleri oy adıyla mütenasip değildir.

Çoğunluk esasına dayanan gerek tek isim ve gerek liste sisteminin bir de şu anormal neticeleri vermesi mümkündür; Partilerden birisi, umumî seçimler sonunda, Mecliste ve memlekette hakikaten büyük bir çoğunluğa malik çıkabilir. Böyle bir vaziyette, azınlığı temsil ettiği farzolunan muhalefet bu ezici kuvvet karşısında hiç bir şey yapamamak

durumuna düşebilir; memleket çoğunluğunu temsil eden iktidar partisi ise ekalliyetin hukukunu tanınamazlıktan gelebilir.

Bilindiği üzere bu keyfiyet, seçim usulü olarak nisbî temsil sistemini kabul etmek istemeyen pek çok demokrasilerde ekalliyetin, ekseriyet partilerine karşı himayesine matuf tedbirlerin alınması meselesini ortaya çıkarmıştır.⁵²

Cemiyet halinde yaşayan bir toplulukta her ne kadar çoğunluğun iradesi hâkim durumda bulunmak ve onun istediği yapılmak icap ederse de bu arada ekalliyeti de düşünmek ve onu mağdur vaziyette bırakmamak akli selimin ve demokrasinin icap ettirdiği bir husustur. Ekalliyetin de kendisini temsil ettirebileceği ve sesini duyurabileceği bir yardımcı olmalıdır. Umumiyetle müellifler bu çareyi çift meclis sisteminde bulurlar.⁵³ Çift meclis sistemini tatbik etmeyen memleketler, bu şimdi bahsetmiş olduğumuz mahzurların telafisi için diğer bazı tedbirler almışlardır: Meselâ Danimarka 1953 tarihli yeni anayasa ile, Teşrii⁵⁴ Meclisten geçecek kanunların Meclis 1/3 nün talebi ile referandum'a konulması tedbirini ittihaz etmiştir.

Halbuki kendi anayasamızda bu hususlara müteallik esaslara rastlamamaktayız. Bilâkis anayasamız, B. M. Meclisinde çoğunluğu elinde bulunduran bir siyasi partiye her türlü imkânı bahşetmekte ve hattâ ona Esas Teşkilât Kanununu bile istediği gibi tadil edebilmek şansını vermektedir.

Filhakika 102 ci maddeye göre Mecliste mevcut çoğunluğun, 2/3 nün arzusu ile anayasamızın değiştirilmesi mümkündür. Demek oluyor ki umumî seçimler sonunda partilerden biri, meselâ büyük bir çoğunluğa Meclise girer ve orada anayasanın derpiş eylediği 2/3 çoğunluğa sahip bulunursa bu parti, yalnız anayasanın değil fakat aynı zamanda B. M. Meclisinin ve dolayısıyla bütün memleketin mutlak hâkimi durumunu kolaylıkla iktisap etmiş olur.

52) Nisbî temsil sisteminin, siyasi partiler adedini çoğalttığı ve parlamento çoğunluğuna hâkim olacak büyük partiler adedini azalttığı, ve mütecanis hükümetlerin teşkiline imkân vermediği, ve icra kuvvetini zayıf düşürdüğü, ve netice olarak hükümet istikrarsızlığına sebep olduğu bir hakikattir. Fransız parlamento hayatı, aşağı yukarı 75 senedir bu keyfiyeti teyit eder mahiyette misallerle doludur.

53) W. C. Macpherson - The Baronage and the Senat, London 1893, shf: 183

54) Bu tarihe gelinceye kadar çift meclis sisteminde olan Danimarka bu tarihten sonra tek meclise geçmiştir.

Siyasi bir partinin kahir bir çoğunlukla Meclise girmesi, bu partinin her vasıtaya başvurmak suretiyle memleket içerisinde hâkimiyet tesisine çalışacağı ve müstebit bir zihniyetle faaliyetlerini genişleteceği manasını tazammun edebilir. Şu noktayı da hatırdan çıkarmamak icap eder ki bir partinin siyasi diktatorya tadını alması, bir tek adamın aynı mahiyetteki ihtirasından daha az korkunç değildir ve her iki halde de Devlet, aynı menfi neticelerle çöker. Buna meselâ İttihat ve Terakki fırkasının 2ci Meşrutiyet devrindeki icraatı ile kendi tarihimizden güzel misaller getirmek mümkündür.

Malûmdur ki İttihat ve Terakki fırkası, Mehmet V'in tahta çıkmasından sonra, memlekette gittikçe kuvvet bulan bir inkişaf göstermiş ve her sahada inhisarcı bir ruhla devlet mekanizmasına nüfuz etmeğe başlamıştı. Yalnız memlekette değil fakat Meclis'i Meb'usunda dahi son derece kuvvetli bir çoğunluğa sahip bulunan İttihat ve Terakki fırkası eğer bu kudret ve kuvvetini kendi bünyesi içerisinde zuhur eden ikilikler sebebiyle kaybetmemiş olsaydı memleket belki de Fransız büyük ihtilâli zamanında bile görülmeyen müstebit bir partinin müstebit idaresi altına girmiş olurdu.

Seçim usullerinin ortaya çıkardığı bu çeşit mahzur ve tehlikeler, bir çok memleketlerde ikinci bir teşriî meclisin müzaheretini ile bertaraf edilebilmiştir. Meselâ 3cü Fransız cumhuriyeti devrinde Senato, bir yandan ferdi diktatörlük temayüllerini yok etmek ve bir yandan da müfrit partilerin ihtiraslarını baltalamak suretiyle Fransaya bu bakımdan büyük hizmetlerde bulunmuştur.

IV) "Ferdî hürriyet" lerin teminatını sağlamak bakımından ikinci meclisin rolü.

Hatırdan hiç bir zaman çıkarmamak lâzımdır ki hürriyet rejimlerinin ve seçim sistemlerinin eninde sonunda müncer olduğu bir keyfiyet vardır ki ferdiyecilikle başlar, sonra halk istibdadına erişir ve nihayet şef sistemi ile nihayet bulur. Fransada J. J. Rousseau ile başlayan ferdiyecilik halk hâkimiyetine yani halk devleti sistemine müncer olmuş ve nihayet Napoléon'un istibdadını yaratmıştı.

XIXcu yüzyılın liberalizm ve neo-liberalizm temayülleri ferdi işte bu iki despotizmden, yani gerek bir kişinin ve gerek bütün bir çoğunluğun istibdadından kurtarmak gayesini gütmüşlerdi. XIXcu yüzyıl mütefekkirleri şu hususu bilhassa tebarüz ettirmek istemişlerdir ki her ne kadar vatandaşların hey'eti mecmuası hâkim vaziyette bulunmak ve

hâkimiyet yalnız halka ait olmak icap ederse de bu hâkimiyetin bir hüdudu vardır: ferdin hürriyeti.

Ferdin kendisine mahsus ve tabii olan ve her türlü hâkimiyet mefhumunun çerçevesi dışında kalan bazı öyle hak ve hürriyetleri vardır ki (meselâ din hürriyeti, vicdan hürriyeti, fikir hürriyeti, v.s...) bunları ihlâl eden bir iktidar hattâ yüzde yüz halkın oytına sahip bulursa dahi yine gayri meşru icraatta bulunmuş demektir.

Bu tehlikeyi göz önünde bulunduran geçen yüzyıl müelliflerinden biri, Benjamin Constant, fert ile devlet arasında mutavassıt rolünü oynayabilecek imahallî idarelere, yani ademî merkezîyet sisteminin taraftar görünmüş ve bunun en iyi çare olabileceğini ileri sürmüştü.⁵⁵

Fakat ademî merkezîyet sisteminin, merkezî otoriteleri zayıf düşürmesi gibi büyük mahzurları vardır. Halbuki ikinci bir meclis pek âlâ böyle bir vasıta olabilir ve ferdi hürriyetlerin teminatı bahsinde gerekli faaliyeti gösterebilir.

V) Hâkimiyetin millete ait olduğu prensibinin doğurduğu zaruret

Anayasamızın 3 cü maddesi, hâkimiyetin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğu, ve bunu takip eden madde de Türk milletini ancak T. B. M. Meclisinin temsil edebileceğini zikreder.

Bundan da anlaşılacak icap eder ki anayasamız, esas itibariyle "Millî hâkimiyet" prensibine sadık kalmış ve "halk hâkimiyeti" esasına yer vermemiştir. Bu iki mefhum arasında ne büyük farklar olduğu ve bu farkların ne mühim neticeler tevhit ettiği âmmeye hukuku müelliflerince mâlûmdur.⁵⁶

Hâkimiyetin "halkta" değil fakat "milletin manevi şahsiyetinde" olduğunu kabul eden bir anayasa, milletvekili olarak seçilen kimsele-
rin, seçilmiş buldukları bölgeleri değil fakat bütün memleketi temsil ettiklerini tasvîh etmek durumundadır. Nitekim kendi anayasamızın 13 cü maddesinde(5ci fıkra): "Her meb'us yalnız kendini intihap eden dairenin değil, umum millet vekilidir", denmektedir. Bundan da anlaşılıyor ki milletvekilleri, kendilerine oy verenlerin emri talimatlarıyla hareket etmek durumunda ve mecburiyetinde değillerdir; milletvekilli-

55) bk: J. J. Chevallier *Les grands oeuvres politiques du XIX e et du XX e siècle* (Libéralisme ve neo-libéralisme kısımlarına bakınız)

56) Bk: İ. Arsel, *Anayasa hukukunun Umumi Esasları*, Ankara 1955, shf: 233 ve d.

rinin mes'uliyeti, kendilerini seçenlere karşı değil fakat doğrudan doğruya umum millete karşıdır.

Fakat, anayasamızın vaz etmiş olduğu bu güzel esaslar tatbikatta hüküm ifade etmeyecek şekle girmektedir; fiivaki mahalli menfaatleri korumak ve bu suretle yeniden seçilebilmek kaygusu ile milletvekillerinin, anayasamızın şimdi temas ettiğimiz hükmüne her zaman için uygun hareket etmediklerini kabul etmek lâzımdır; bu hal yalnız kendi memleketimizde değil fakat garp demokrasilerinde de aşağı yukarı böyledir ve bunu az çok tabii karşılamak gerekir.

Millî hâkimiyetin bütün millet adına ve bütün memleket menfaatine istimal edilmesini sağlayacak organ, bu söylemiş olduğumuz temayüllerden uzak kimselerin meydana getinecekleri ikinci bir meclistir.

1) *Efkâr-ı umumîyeyi hâkim kılmak için 2ci Meclise duyulan ihtiyaç.*

Ve nihayet demokrasi tatbikatının günlük tecrübeleri, anayasa sistemimizin eksik veya mahzurlu cihetleri bulunduğunu ve bunların giderilmesi gerektiğini göstermektedir. Bu eksiklikleri, bu aksayan tarafları, ve ıslah edilmesi gereken hususları teker teker tespit yolu ile Anayasa mekanizmasını mükemmelleştirmeye doğru hamleler yapmak kuzumu kimsenin inkâr edemeyeceği bir hakikattir.

Her şeyden evvel üzerinde düşünülmesi gereken ve adeta hayati mahiyette sayılabilecek bir mesele varsa o da şudur ki mevcut bütün demokratik esaslara, ve demokrasi yolundaki bütün gayretlere rağmen hakiki bir demokrasinin yerleşmesi, anayasamızın dondurulmuş maddeleri ile ve bahusus halk iradesinin ancak teşrii devreden teşrii devreye, yani her 4 senede bir tezahürünü sağlayan hükümleri ile mümkün olmaz; mümkün olmadıktan başka mevcut bu esaslar aynıyle devam ettiği müddetçe hükümet sistemimizin bir başka yazımızla belirtmiş olduğumuz tehlikeleri daima baki kalacaktır.

Filhakika malûmdur ki anayasamız, her ne kadar hâkimiyetin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğunu ve milletin işbu "hâkimiyeti" kendi temsilcileri vasıtasıyla istimal edebileceğini deriş etmekte ise de haddi zatında millete tevdi edilmiş bulunan rol, sadece kendi adına irade beyan edecek olan temsilcileri seçmek ve onlar tarafından izhar edilecek bu iradeyi benimsemektir.

XIXcu yüzyıldan itibaren hemen her yerde revaç bulan ve gelişen klasik temsili sisteme göre milletin temsilcileri vazifesini gören kimse-

ler, bir takım mülâhazalar mucibince, seçilmiş buldukları devre boyunca murakabe edilemezler, faaliyetlerinden dolayı mes'ul kılınmazlar ve azledilemezlerdi. Çünkü izhar etmiş oldukları irade millet iradesi idi ve millet ancak temsilcileri marifetiye her hangi bir iradeye sahip bulunabilirdi.

İşte anayasamızın kabul etmiş olduğu sistem böyle bir temsili sistemdir. Yani B. M. Meclisine seçilen kimseler seçtikleri devre boyunca tam bir serbesti ve istiklâliyetle malik olarak faaliyette bulunurlar; kendilerini seçmiş olan seçmenlerden emir ve talimat almazlar, çünkü muayyen bir bölgenin değil fakat bütün milletin mümessilidirler. Bunun gibi yaptıkları işlerden verdikleri oylardan dolayı murakabe edilemezler ve asla mes'uliyet taşımazlar; teşrî devre bitinceye kadar da hiç bir şekilde kendilerini seçenleri tarafından azledilemezler.

İmdi, anayasamızın kurduğu mekanizma esas itibariyle bu olunca, ve listeli çoğunluk usulünü kabul etmiş olan seçim sistemimize göre halk, teker teker tanıdığı, bildiği, fikirlerine ve şahsiyetine ülfet peyda eylediği kimselere değil de, siyasi partiler tarafından hazırlanmış listelerdeki adaylara, yani kendisine tamamiyle yabancı olanlara oy vermek mevkiinde kalınca, daha başka bir deyimle halk, tanımadığı ve görmediği kimseleri seçmek ve bunların beyan edeceği iradeyi kayıtsız ve şartsız kabul etmek, onları murakabe edememek, reddedememek durumunda bulununca, böyle bir rejime biz halk hâkimiyeti veya tam manasiyle demokrasi diyemeyiz.

Nitekim temsili sistemi benimsemiş ve bu sistemin nimetlerinden uzun zaman istifade etmiş olan memleketlerde dahi bu mahzur zamanla kendisini hissettirmiş ve temsilciler marifetiyle izhar edilen irade ile millet iradesinin, daha doğrusu elkân umumiyenin birbirini tutması, yekdiğerine uygun düşmesi, yani bir kelimeyle halk iradesinin hâkim olması için klasik temsili sistemden yarı temsili sisteme doğru kayılmıştır. Bu kayma bidayette temsilcilerin yeniden seçilmemek korkusu ile kendilerini seçenlerden emri vekâlet almaları şeklinde cereyan etmiş ve seçmen, temsilciyi seçerken ona, ne yolda hareket edeceğini bilerek oyunu vermeğe ve böylelikle devlet işlerine O'nun vasıtasıyla karışmağa başlamıştır.

Temsili sistemi kabul etmiş olan bir çok memleketlerde halk, seçimler vasıtasıyla hükûmetin umumî siyasetini tayin eder olmuştur.

Fakat biraz evvel dediğimiz gibi seçimlerin liste usulüne göre ya-

pıldığı hallerde ve teşrii devrenin uzun tutulduğu memleketlerde halkın seçimler esnasında ki tesirli rolü, seçimlerden uzaklaşıldıkça zail olmak istidadını göstermiştir.

Halbuki mevzuubahis olan şey temsilcilerin millet murakabesi altında vazife görmeleri, bu murakabeyi her an hissetmeleri, ve bütün bunlardan başka halk iradesinin (yani efkârı umumiyenin) çok mühim memleket meselelerinin hallerinde temsilciler vasıtasıyla değil fakat doğrudan doğruya tezahür etmesi, edebilmesidir.

Çünkü seçimlerden uzaklaşıldıkça temsilci, kendisine oy verildiği andaki haleti ruhiyesini, zihniyetini, ideallerini kaybetmeğe devam eder. Bu, temsili sistemin cari olduğu her memlekette görülen bir vaktadır. Temsilcilerin takip etmekte oldukları siyaset ile halk iradesi arasında mutabakat temini ihtiyacının kendisini hissettirdiği daha başka haller de olabilir. Meselâ teşrii organ ile icra organı arasında ihtilâf zuhur edebilir ve bu ihtilâfın halli ancak halkın hakemliği ile en iyi bir neticeye bağlanmak istidadındadır.

Bunun gibi, çok mühim sayılabilecek memleket meselelerini halkın oyuna başvurmadan halletmek tehlikeli kaçabilir. Ve nihayet umumî seçimlerin yapıldığı tarihten beri memleket efkârı umumiyesinde, tedrici de olsa, bir değişiklik, bir farklılık olmuş olabilir.

Demek oluyor ki bizim için halledilmesi gereken en mühim mesele, millet iradesi olarak ortaya çıkan ve B. M. Meclisi hükümeti tarafından izhar edilen irade ile efkârı umumiyenin her an mutabakatını temin edebilecek şartları sağlamaktır.

Bunun için de akla ilk gelen şey, B. M. Meclisinin dönem müddetini kısaltmak olabilir. Bu suretle B. M. Meclisi azaları, seçimin verdiği helecan ve korku ile, daimi bir şekilde efkârı umumiyeyi takip ve ona intibak etmek mecburiyetini hissedecek ve bu suretle biraz evvel üzerinde durduğumuz mahzur bertaraf edilmiş olacaktır.

Fakat şu noktayı hatırdan çıkarmamak gerekir ki teşrii devrenin kısa olması, ondan beklenen fayda nispetinde zararlı bir sistemdir. Çünkü bu şekilde milletvekilleri hiç bir zaman lüzumlu tecrübe ve bilgiyi kazanamadan müddetlerini doldurmuş olurlar. Binaenaleyh daha başka çarelere başvurmak lâzımdır. Bu çareler arasında referandum ve fesih vardır.

Muhtelif memleketler, halk iradesinin daima taze bir şekilde tesir

icra edebilmesini temin zmnında muhtelif usuller kabul etmişlerdir 'ci bu usullerden en ehemmiyetlisi kanaatımızca Referandum'dur.

Referandum sayesinde halk, gerek teşrii meclisler ve gerek hükümet tarafından alınmış veya alınacak olan kararlar hakkında fikrini ve iradesini beyan eder. Bu suretle referandum, bilhassa garp memleketlerinde, her şeyden evvel parlamentonun ve nihayet hükümetin suistimale kaçan icraatını önleyecek vasıfta bir mekanizma işini görür.

Şayet muhtelif memleketlerin anayasaları tetkik edilecek olursa görülür ki referandum, bazı memleketlerde ekalliyetin hukukunu vika-ye için itibar görmekte (meselâ Danimarkada olduğu gibi), bazı memleketlerde ise halkın teşrii faaliyete iştiraki suretiyle yarı doğrudan doğruya hükümet sisteminin tatbikini mümkün kılmakta ve her halü kârda bir yandan halk iradesinin hâkimiyetini ve bir yandan da hürriyetlerin teminatını sağlar görünmektedir.

Bizim için de bir an evvel bu yola girmeye düşünmek icap eder. Hükümetin takip ettiği siyasetin halk iradesi tarafından tasdik edilmediği ne kadar iyi bilinirse, ve B. M. Meclisi tarafından hazırlanan veya hazırlanacak olan kanunların efkâr umumiyenin tasvibine mazhar olup olmadığı ne kadar iyi anlaşılırsa demokrasi rejiminin çalışması da o kadar iyi netice verir. Bu suretle bir ki ancak millet aklı seliminin kabul edemeyeceği kanunların vaz'edilmesi ve işlerin görülmesi imkânsız kılınmış olur. Ancak mühim olan bir nokta varsa o da şudur ki Referandum'a gidilmesi lâzım geldiği hususunu kim tespit edecek, ve kim buna selâhiyet iddia edebilecek? Bu selâhiyeti münhasıran devlet reisine veya hükümete tevdi etmekte, şimdiye kadar bahsettiğimiz mahzurlar bulunabilir. Binaenaleyh akla 2ci meclis gelmektedir.

İkinci Meclis, kendisine tevdi olunacak selâhiyetler sayesinde millet iradesine uygun düşmediğine kani bulunduğu hükümet icraatına mani olabileceği gibi teşrii meclis tarafından kabul edilmiş olan fakat millet arzusuna tercüman olduğunda şüphe uyandıran kanunların çıkmasını önleyebilecek veya hiç olmazsa bu gibi hâllerde millet iradesinin tezahür etmesini sağlayabilecektir.

VI — Halkı Hükümet icraatına karşı korumak.

Anayasa sistemimizin ve parlamento hayatımızın gelişmesi şunu göstermiştir ki Vekiller heyetinin en mühim vazifesi teşrii olmaktan ziyade icraidir. Her ne kadar teşrii işlerle uğraşmak hükümetin pek

çok zamanını almakta ise de hükümet bilhassa icrai sahada iş görmek mevkiindedir. Esasen anayasamızın kuvvetler birliği sistemini kabul etmiş olmasının zaruri bir neticesi de budur.

Demek oluyor ki hükümet, bilhassa icrai mahiyetteki faaliyetlerinden dolayı Meclise karşı mesuliyet deruhte etmiş vaziyettedir ve binaenaleyh mesuliyeti münhasıran bu gibi işler üzerinde bahis mevzuu olabilir.

Böyle olunca, şayet halkın mutlak surette hükümet faaliyetlerine karşı korunması isteniyorsa onu her halde icrai mahiyetteki faaliyetlere karşı korumak gerekecektir. Bundan istihraç edilecek netice şudur ki anayasa sistemimizin aksayan gödişatını, hükümetin Meclis üzerindeki murakabesi ve nüfuzu (ki durum hali hazırda budur) yolu ile değil fakat bilâkis Meclisin hükümet üzerindeki murakabesi yolu ile düzene sokmak mümkündür. Şayet B. M. Meclisi, kabinenin her kararına inkiyat etmek vaziyetine girer veya buna imkân verirse, (parti sisteminin gelişmesi ve seçim usullerinin tevlit eylediği neticelere göre vermektedir) icrai faaliyetlerden dolayı hükümetin mesuliyeti sıfıra münce olur ve binaenaleyh halk bu icraata karşı korunmamış olur.

Halbuki daha müstakil, daha serbest durumda bir ikinci Meclis kurulacak olursa bu mahzurun giderilmesi mümkün olabilir. Churchill bir beyanatında "...Lordlar Kamarasının veya ikinci bir Meclisin tali ki vetosundan başka halk hiç bir teminata sahip değildir" diyordu.⁵⁷

VII. Kanun yapma tekniği bakımından ikinci meclise duyulan ihtiyaç:

Teşriî faaliyetin iyi netice vermemesi bakımından da ikinci meclisin ihdası memleketimiz için zaruri addedilebilir. Hatırdan çıkarmamak icap eder ki kanun hazırlamak ve kanun çıkarmak hususunda memleketimiz, her zaman ve her devre de daima gayretli ve hattâ bu gayreti ifrata vardiyan teşriî hey'etlere malik olmuştur. Garp memleketlerinde bazen senelerce hazırlığı yapılan, uzun zaman müzakere ve münakaşa edilen ve sonunda az bir ekseriyet farkıyla kabul edilen içtimaî, iktisadî ve malî kanunların bizde rekor denilebilecek bir süratle Meclisten çıktığı görülmüştür.

Bundan başka, B. M. Meclisi tarafından hazırlanan kanunların, yalnız memlekete faydalı olmaları bakımından değil fakat hata, kusur ve eksikliklerden azade bulunmaları bakımında da gerekli tedbirlerin

57) Bk: Parl. Deb. Off, Rep. (Commons), vol: CCCCXLIV, c: 214

mevcut olmadığına şahit oluyoruz. Tadbir mahiyetinde addedilebilecek yegâne husus, kanun tasarı ve tekliflerinin evvelâ komisyonlarca tetkiki ve sonra B. M. Meclisi hey'eti umumiyesince müzakere ve kabulü yani birbirinden az çok farklı iki organından geçmiş olması, ve bir de anayasamızın 35ci maddesiyle Cumhurreisine tanınmış olan "Taliki" veto hakkıdır.

Fakat bu iki tedbir, layiki veçhile müessir netice tevhit edebilecek vasıfta değildir; şöyleki:

Bir kere komisyon çalışmaları, haddi zatında hazırlayıcı mahiyette çalışmalardan ibarettir: nihai işler ve kararlar B. M. Meclisinde cereyan eder ve orada neticeye bağlanır. Binaenaleyh komisyonlarda cereyan eden tetkikat, faydalı olmak icap ettiği zamanlar dahi netice veremiyebilir; çünkü kanunların tanzimine müteallik olmak üzere, bizde kabul edilmiş olan teşrii usullere göre, kanun tasarı ve tekliflerinin evvelâ komisyonlara havalesi gerekir. Komisyonlarda uzun uzadıya tetkik edilen, görüşülen, tashih ve tadil edilen ve belki de en mükemmel şeklini alan bir tasarı veya teklif Meclis hey'eti umumiyesine geldiği zaman bu taraflarıyla değil fakat *ihiva ettiği esasları itibarıyla* itibar görür. Şayet Meclis, tasarı veya teklifin esasına muarız ise, komisyon çalışmaları heder olmuş demektir. Halbuki diğer bazı memleketlerde (meselâ İngilterede) kanunların müzakere, tetkik ve karara bağlanmaları hususunda; bizden ve bizim gibi aynı sisteme bağlı avrupa memleketlerinden oldukça farklı usuller caridir. Bu farklılık bilhassa kanunun komisyonlarca görüşülmesi bakımından ortaya çıkmaktadır. İngilterede parlamentoya verilecek olan bir kanun tasarı ve teklifinin evvel emirde, takdim edilmiş olduğu "Kamara" tarafından ve hey'eti umumiyece ele alındığı görülür. Kamaranın vereceği karar tasarı veya teklifin "esas ve muhteva" bakımından kabule şayan olup olmadığı meselesine taalluk edecektir; şayet kabule şayan görülürse tasarı veya teklif bir komisyona havale olunur; fakat komisyon için bu tasarı üzerinde artık mühim değişiklikler yapmak imkânı yoktur. Komisyon, tasarıyı umumî esaslarına dokunmamak şartıyla, ufak tefek hususlarda gerekli tadilatı yapabilir. Bu usulün temin ettiği faydaların başında, meb'uslar tarafından geliş güzel teklif edilmiş olan kanunları ayıklamak ve zaman kaytını önlemek gelir.

Anayasamızın 35 ci madde ile Cumhurreisine tanıdığı veto hakkına gelince: bunun hakiki bir veto hakkı olmadığını söylemeğe hacet yoktur. Çünkü bu madde gereğince Cumhurreisi, uygun bulmadı-

ğâ kanun tasarlarını bir defa daha görüşülmek üzere 10 gün içerisinde gerekçesi ile birlikte Meclise geri verir. Meclis geri verilen kanunu yeniden kabul edecek olursa Cumhurreisi için artık onu ilân etmek mecburiyeti vardır.

Görülüyor ki bu oldukça sathi mahiyette bir tedbir olup tam manasiyle faydalı ve müessir bir netice tevhit edebilecek müeyyideden mahrumdur. Kaldı ki her sene çıkan sayısız kanunu 10 gün içerisinde tetkik etmek dahi bir külfet ve imkânsızlık olacağı cihetle işbu maddenin ne dereceye kadar müspet bir netice vereceğini takdir etmek zor bir şey değildir.

Bir de şunu ilâve etmek icap eder: B. M. Meclisine anayasa tarafından tanınmış olan selâhiyetlerin büyük bir kısmı (meselâ devletlerle sözleşme yapmak, devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek, tasdik etmek, iktisadi ve içtîmai ve mali tedbirleri almak gibi) ancak kuvvetli bir ihtisasa sahip ve ilmî olgunluğu haiz unsurlar marifetiyle istimal edilebilir.

Büyük Atatürk, 1921 yılında B.M. Meclisi önünde irat ettiği bir nutkunda: "... erbâbı ihtisascı malûmdur ki, diyordu, vaznı kanun olan insanlar bir takım evsafı mümtazeye malik olmak mecburiyetindedirler. O evsaktan birincisi şudur efendiler: kanun teklif eden, kanun yapan, kanun vaz'eden bir insan beşeriyetin bütün hissiyatına, bütün ihtirasatına herkesten daha çok nazif ve vakıf olur. Fakat nefisini herkesten ziyade ve tamamen, bütün şumuliyle, bunlardan tecrit etmek kudret ve kabiliyetine malik olmalıdır. Bu hassai mümtazeye malik olmayan insanlar cemiyeti beşeriye için kanun yapmak hak ve selâhiyetinden memnudur."

Binaenaleyh umumi seçim esaslarına göre kurulacak bir teşrii meclise, demokratik zihniyeti rencide etmemek düşüncesiyle muayyen evsafı haiz kimselerin değil fakat vatandaşlık sıfatını ihraz eden herkesin girmesi sağlanmış ise, ikinci bir meclise de, kanun vaznı olabilecek evsafı haiz kimselerin girmesi temin edilmiş olur.

Bütün bunlardan çıkan netice şudur ki kanunların ve bu kanunların tanzimi ve cemiyete faydalı olacak şekilde çıkmaları için ikinci bir meclisin ihdası lâzımdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Mevcut sistemler gözönünde tutulmak suretiyle memleketimizde tatbiki laydahi olabilecek ikinci meclis tasarısı:

1 — İkinci meclisin teşekkül tarzı nasıl olmalıdır:

Yukardaki tetkikatımız bize memleketimiz için 2ci bir meclise lüzum ve ihtiyaç olduğunu ve anayasa hukukumuz bakımından en iyi neticenin bu meclisi kurmakla elde edilebileceğini gösteriyor.

Fakat mesele bununla halledilmiş değildir; ortada bir de ikinci meclisin teşekkül tarzına ve selâhiyetlerine müteallik halledilmesi gereken bir usul meselesi vardır.

2ci meclisin evvelâ teşekkül tarzını tespit ve sonra selâhiyetlerini tayin etmek usulü yanında, bir de bunun zaddı olanı vardır; yani 2ci meclisin, her şeyden evvel, ne gibi selâhiyetlere sahip olacağını tespit ve sonra bu selâhiyetlerin mahiyet ve şumulüne göre 2ci meclisin teşekkül tarzını tayin etmek mümkündür. Bu birbirine zıt iki usulden hangisini tercih etmek isabetli olur? Unutmamak lâzımdır ki bu usuller sayesinde yekdiğerinden çok farklı neticelere vasıl olmak mevzuubahistir. Fakat şunu da ilâve edebiliriz ki bugün umumiyetle kabul olunan usul evveleminde ikinci meclisin teşekkül tarzını tespit etmek ve ondan sonra selâhiyet meselesini ele almaktır. Çünkü ikinci meclisin kuruluş şekli bugün en ziyade ehemmiyet kesbeden bir mesele gibi telâkki edilmiştir.⁵⁸Filhakika tamamiyle demokratik kuruluştaki bir ikinci meclise, birinci meclisten daha az selâhiyet vermek mantıklı olmaz; buna mukabil âzasının ekseriyeti (veya bir kısmı) tayin gibi aristokratik esaslara istinad eden usullerle belli olan bir ikinci meclise de, halkı temsil eden diğer meclis için olduğu gibi, geniş selâhiyetler tanımak mümkün değildir. Binaenaleyh her şeyden evvel ikinci meclisi kurmak ve bu kuruluş tarzına göre selâhiyet meselesini halletmek en muvafık bir iş olacaktır.

Memleketimiz bakımından bu meselenin halli kısmen kolay olacağı benzer. Çünkü ikinci meclisi teşkil ederken başvuracağımız usul-

58) İngilterede 1948 tarihindeki parlamento müzakereleri esnasında İşçi partisi, ikinci meclisin kuruluş tarzına, muhafazakâr parti ise selâhiyetlerine ehemmiyet attiklerini tebarüz ettirmişlerdi. Bu hususlar için bk: Parl. Deb. Off. Rep. (Commons), 11 Kasım 1948, vol: CCCXLIV, shf: 302-303; ve 17 Ocak 1948 vol: CLIII, shf 647 ve d.

ler nihayet mahdut olacaktır; zira cemiyetimiz, yerleşmekte olan demokrasi prensiblerinin ilham ettiği esaslara göre "müsavat" unsurunu her yerde ve her sahada suursuzca arayan bir topluluk mahiyetini iktisap etmiş bulunmaktadır. Binaenaleyh ikinci meclisin kuruluş tarzını tespit ederken, mutlak müsavat, esaslara tam manasiyle riayet edilememek mecburiyetinde kalırsa dahi, işbu müsavatın tesisine mümkün merteye çabılmış olduğu kanaatının vatandaşlar arasında yerleşmiş olması elzemdir. Böyle olunca, ikinci meclisi aristokratik usullerden tamamiyle uzak tutmak lâzım gelecektir.

Muhtelif yabancı memleketlerde tatbik edilen usulleri tetkik ederek bunlarda müşterek olan "iyi" tarafları göz önünde bulundurmak suretiyle memleketimiz için muayyen bir usulü kabul etmek mümkündür. Şayanı temenni olan şey, taklit bevesiyle her hangi bir sisteme saplanıp kalmayıp daha ziyade "orijinal" bünyede ikinci bir meclis kurmağa çalışmaktır. Taklitçilik merakı, ferdi olduğu kadar, bütün bir topluluğu da benliğinden uzaklaştırır. Esasen her hangi bir memleketin bünyesine uygun düşen ve mes'ud neticeler tevhit eden bir sistemin diğer bir memlekete aynı istifadeleri temin etmeyeceği bilinen bir hakikattir.

1) İkinci meclisin teşkilinde nazarı itibare alınması gereken ilk esas ne olmalıdır:

İkinci meclis, aynı zamanda tecrübenin ve basiretin bir mümessili olacağından, onu teşkil edecek âzanın her bakımdan olgun, kültür seviyesi yüksek ve hayat görüşleri geçmiş senelerin zengin tecrübesine dayanan kimseler olmaları şarttır. Bu sebeble, ikinci meclisi kurarken, her şeyden evvel kabul edilmesi lâzım gelen bir cihet vardır ki o da bu meclis mensupları için yaş haddini yüksek tutmaktır. Çift meclis sistemini kabul eden memleketlerin pek çoğunda bu yaş haddinin umumiyetle 35 veya 40 olduğu müşahede edilir. Yaş haddinin bu şekilde yüksek tutulması, aynı zamanda daha muhafazakâr zihniyette olan kimselerin bir araya gelmelerine imkân verir, ve ikinci meclisini muhafazakâr temayülde bir organ olarak vazife gömesini sağlar.

Muhafazakâr temayülde bir meclisin cemiyet hayatına her bakımdan büyük faydalar sağlayacağı malumdur. Filhakıka, birinci meclisin istical göstereceği veya hissiyatına kapılarak aşırı bir radikalizme saplanacağı hallerde muhafazakâr bir kuvvetin ne kadar lüzumlu olacağını tahmin etmek zor değildir. İkinci meclisin muhafazakâr temayül-

de oluşunu, onun her yeniliğe ve her tekamüle mani olacağına delili addetmemelidir. Lordlar Kamarası, ki daima muhafazakâr bir meclis olarak iş görmüştür, İngiltere için zararlı olabilecek bir muhafazakâr siyasete her zaman karşı koymasını bilmıştır.⁵⁹ İngiliz siyasi tarihini tetkik etmiş olanlar, muhafazakâr siyasetin bu memlekete asırlar boyunca neler kazandırmış olduğunu bilirler.⁶⁰

Çift meclis sistemini kabul etmiş demokrasilerin hemen hepsinde, ikinci meclisin birinci meclise nazaran daha mütedil, daha temkinli, ruh ve zihniyet bakımından daha muhafazakâr olması suretiyle temenni edilir. Millî karakter ve mizacı itibarıyla bizim gibi eskiye bağlılığı az, ve her yeniliğe (hattâ bu zararlı bile olsa) ifrat derecede bağlı cemiyetler için böyle muhafazakâr bir teşriî organa olan ihtiyaç hiç şüphesiz büyüktür. Bahusus ki yeni prensipleri, yeni fikirleri layiki vecihle süzgeçten geçirmeden, tahliye tâbi tutmadan kabul ve tatbik etmek isteyen, ve mazinin ve tecrübenin faydalı neticelerini sırf yenilik teşkil etmediği mülahazasıyla kötümseyen, ve her yeninin bir fazilet her eskinin bir müsibet olduğuna inanan cemiyetimiz için muhafazakâr bir zihniyeti temsil edecek ikinci bir meclisin ihdası zaruri telâkki edilmek lâzımdır.

İkinci Meclisin teşkilinde tatbik edeceğimiz sistem ne olmalıdır?

Teşriî meclislerin kuruluş şekillerini tetkik edenler "seçim" ve "tayin" usullerinin ayrı ayrı ve kendilerine mahsus faydalı ve mahzurlu cihetleri olduğunu bilirler; münhasıran "seçim" ve münhasıran "tayin" usulüne göre 2ci meclisi kurmak birbirine denk mahzurlar yaratır. Binaenaleyh bu iki sistemi makul ve münasip bir şekilde mezcetmek suretiyle en az mahzurlu olan yolu seçmiş olacağımızı tahmin ediyoruz.

İkinci meclisin bir kısım azası seçim usulüne göre, bir kısmı da tayin veya kooptasyon usulüne göre seçilecek olursa bu muhtelif usul-

59) Meselâ XIX cu yüzyıl ortalarında müteaddit defalar başvekillik yapmış bulunan muhafazakâr partinin lideri Lord Derby, Lordlar Kamarasının çok zaman muhalefetine maruz kalmıştır. Daha sonraları, muhafazakâr parti adına hükümet teşkil etmiş olan Disraeli (Lord Beaconsfield), bir çok defalar Lordlar Kamarasının muhalefetine maruz kalmış ve takip etmiş olduğu muhafazakâr siyasetten inhiraf etmek mecburiyetinde kalmıştır (Keza Lord Salisbury'de aynı şekilde hareket etmek mecburiyetinde kalmıştır).

60) Bu husus için bk: Lord Beaucham-The House of Lords. (Contemporary Rev. Ağustos 1927, shf: 140) Earl of Oxford (Asquith) Fifty years of Parliament. London 1926, vol: II shf: 80

lerin iyi taraflarından istifade edilmiş olunur. Zira seçim usulü, ikinci meclise temsil kabiliyetini sağlar; bu suretle ikinci meclis milli iradenin tecellisinde, yani teşrii vazifenin ifasında, lüzumlu otoriteye sahip olur.

Biz, bu sınıf âzaların umumî âza sayısına nispetle 2/3 çoğunlukta olmasını kâfi buluruz. Geri kalan 1/3 âzaların kısmen tayin ve kısmen de kooptasyon usulüne göre seçilmelerini mümasip görürüz. Bir kısım âzaların tayin usulünde seçilmesi, en faziletli ve en olgun unsurların ikinci meclise girmelerine vesile olacaktır. Fakat mühim olan bir husus vardır ki o da tayin selâhiyetinin kime tevdi edilmesi gerektiğidir. Bazı memleketlerde olduğu gibi bu işi hükümete veya hükümet reisine (Başvekile) bırakmak, parti mülâhazalarına yol açmak olur, binaenaleyh mahzurları büyüktür. Harpten sonra hazırlanan ve en yeni anayasalardan biri olan Hindistan anayasası bu selâhiyeti devlet reisine tanımıştır; ikinci meclis âzalarından bir kısmını (daha doğrusu 12 sini) devlet reisi bizzat tayin eder.

Devlet reisiği mevkiinin bitaraf bir müessese olarak geliştiğini kendi siyasi hayatımızda da müşahade etmekteyiz; binaenaleyh ikinci meclisin seçime tâbi olmayan bir kısım âzasının tayini işini doğrudan doğruya devlet reisine bırakmak makul bir çare gibi görülebilir.

Ve nihayet geri kalan bir kısım âzaların da kooptasyon denilen usule göre (yani meclis mensublarının bizzat kendi aralarından seçmesi) seçilmeleri düşünülebilir. Çoğunluk partisinin ağır basmaması için, bu tayin işinin nisbi temsil usulüne göre yapılması, yani her partinin mecliste mevcut kuvvetine uygun bir şekilde âza çıkarılması kabul edilebilir.

Böylece, ikinci meclisin meselâ 240 âzadan ibaret olacağını tasavvur ediyorsak bunun 160 şının seçimle, 30'unun tayin ile ve 50 sinin de kooptasyon usulü gereğince tespiti lâzım gelecek demektir.

2) İkinci meclise seçilecek kimselerde aranması gereken şartlar ne olmalıdır?

İkinci Meclise seçilecek kimselerin milletvekilliği yeterliğinden maada bazı kanuni şartları ihraz etmiş olmaları şart kılınabilir ve kılınmalıdır da. Bu şartları biz şu şekilde tasnif edebiliriz: a) Yüksek mekteplerden birinden diploma almış olmak; b) en az 5 senedenberi üniversite hocalığında bulunmuş olmak; c) edebiyat, san'at ve ilimde memleket çapında şöhret yapmış olmak; d) yüksek memuriyetlerde bulun-

muş olmak (vekillik, milletvekilliği, elçilik, valilik, v.s...) e) sermayesi 250.000 liradan yukarı olan sınırlı, sınırsız müesseselerde idare meclisi üyesi veya müdürlük yapmış olmak; f) senede 20 bin lira maddeler üzerinden vergi vermek....

Bu listeyi hiç şüphesiz temadî ettirmek mümkündür; fakat esas olan şey ikinci meclisin buna benzer evsafı haiz unsurları ihtiva edecek şekilde teşkilî ve bu suretle her bakımdan yüksek seviyede bir teşekkül manzarası arz etmesidir.

3 — İkinci meclisin teşri devre müddetî ne olmalıdır?

Çift meclis sisteminin tatbik edildiği yabancı memleketler anayasalarını tetkik edecek olursak görürüz ki umumiyetle ikinci meclis birinciye nazaran daha uzun bir seçim devresine tâbî tutulmuştur. Bilindiği üzere teşriî devrenin uzun veya kısa olmasının avantajlı ve mahzurlu tarafları vardır; Milli iradenin sadıkane bir şekilde belirmesini temin kaygusu ile teşriî meclisin kısa müddetler için seçilmesi taraftarı olanlar, millet temsilcilerini sık sık seçime tâbî kılmakla onları, fasilasız bir şekilde halkın murakabesi altına sokmayı kuzumlu görenlerdir. Bunları, millet hâkimiyetinin en mükemmel tecelli şeklini milletvekillerinin seçmenler muvacehhesinde hakiki bir mes'uliyet hissetmeleri esasında bulurlar. Zira, milletvekili olarak seçilen bir kimsenin az bir müddet sonra yeniden seçime gireceğini bilerek daima müteyakkız ve mesuliyetini müdrik olarak hareket edeceği söylenir.

Diğer sistem, bunun tamamiyle aksine, milletvekillerini seçimini uzun devrelere tâbî kılar. Böylelikle, teşriî vazifenin bîhakkın ifa edilebilmesi için milletvekillerinin gerekli tecrübe ve bilgiye sahip olmaları imkânı sağlanmış olur. Teşriî vazifenin gittikçe tekniğe ve ihtisasa ihtiyaç gösterdiği bir devirde bu "tecrübe ve bilgi" nin ne kadar ehemmiyet ve kıymeti olacağı aşîkârdır.

Buna mukabil her iki sistemin de mahzurlu cihetleri vardır: teşriî devrenin kısa olması, umumî seçimlerin sık sık yapılmasına sebebiyet vereceğinden seçmenlerin seçilenlere karşı olan alâkasını gevşetir. Seçimlerin bu şekilde kısa faslalarla yapıldığı memleketlerde seçime iştirak nispetinin çok düşük olduğu bir vaki'dir.

Teşriî devrenin uzun olması milletvekillerinin kendi seçmenleriyle olan temasını azaltır; uzun zaman seçmenlerinden uzak kalan ve seçilmemek korkusuna kapılmayan bir milletvekili mes'uliyet mefhu-

2°) veya teşri meclisi terkip eden âzalar muayyen gruplar halinde ayrılırlar ve bu gruplar, birbirinden farklı zamanlarda teçdit olunurlar. Meselâ A. B. D'de, Senatoyu teşkil eden âzanın, 1/3'ü her iki senede bir yeniden seçime tâbidir. Kısmî teçdide tâbi bir meclisin, bu suretle hukukî bir devamlılığı olacağı, daha muhafazakâr temayülde kalacağı, ve yeni seçilen âzanın eskilere karışmasıyla teşriî çalışmalarında tecrübenin faydalarından istifade olunacağı kleri sürülmüştür.⁶³ Hiç şüphe yok ki yeni seçilen bir kimse, dahil olduğu meclisteki mevcut âzanın bilgisi ve tecrübesinden, istifade ederek kolayca yetişmek imkânına sahip olur ve mecliste bu şekliyle dâimî bir kıymet ifade eder. Bundan başka bir de memleket efkârı umumiyesinde husule gelen değişikliklerin bu suretle teşriî meclise aktarılması temin edilmiş olur.^{64 65}

Halbuki kâmilî teçdit olunan bir meclis ancak seçimden seçime bu değişiklikleri hissedebilir. Bu yüzden birbirini takip eden iki seçim sonunda zıt ideolojilere malik iki ayrı çoğunluğun iş başına gelmesi mümkündür. Bu da umumî siyaset bakımından istikrarsızlık doğurabilir. Buna mukabil muayyen grupların muayyen devrelere göre seçime tâbi olmaları halinde bu değişiklikler tedricen hissedilir; ve netice de ona göre tedrici olabilir. Her iki meclisi de kısmî teçdit usulüne tâbi kalmak taraftarı görünen müellifler yok değildir: meselâ Duguit her iki meclisin de bu şekilde kurulmuş olmasını faydalı addedmiştir.⁶⁶ Esmein ise bunu mahzurlu bulmuştur: Esmein'e göre teşriî meclislerin faaliyeti sadece kanunların hazırlanmasına münhasır kalmaz. Teşriî meclislerin bir de hükümeti muhakabe etmek ve icabında çekilmeğe mecbur kılmak vazifesi vardır. Hükümeti iktidardan çekilmeğe icbar etmek, hükümetin siyasetine cihet vaktmek demektir. Hükümetin siyasetini tayin edecek bir teşriî meclisin de kâmilî teçdit olunması ve umumî seçimler zamanındaki millî iradeyi tam manasiyle temsil etmesi şarttır.⁶⁷

63) Bu hususta Bk: Esmein - a. g. e. vol: II, sayf. 367

64) Bu hususta Bk: Esmein - a. g. e. vol: II, sayf. 637

65) Memleket efkârı umumiyesindeki değişikliklerin ara seçimleri vasıtasıyla de anlaşılması mümkündür. Fakat ara seçimleri hiç bir zaman yukarıda bahsettiğimiz seçimler vüsatında olamayacağından aynı istifadeyi temin edemezler.

66) Fransanın "An III" ve "An VIII" tarihli anayasalarında her iki Meclisin kısmî teçdit esasına göre seçilmeleri kabul edilmişti. Duguit'in fikirleri için bk: Traité de droit const. 2 ci bası, tom III, shf: 601

67) Esmein - Eléments de dr. const. 8 ci bası, vol: II, shf: 368

Kurulmasını temenni ettiğimiz ikinci meclisin seçim devresini 6 sene olarak kabul edersek, her üç senede bir yan'ânın yenilenmesi prensibini yukandaki mülâhazalara istinaden tatbika çalışmamız en istifadeli çare olağaktır, kanaatındayız.

II — İkinci Meclisin selâhiyetleri:

Söylemeğe hâcet yoktur ki demokratik esas ve usullere göre kurulacak bir ikinci meclise, diğer meclise tanınmış olan selâhiyetlerin aynini tanımak lâzım gelir. Çift meclis taraftarları bu sistemden elde edilecek istifadenin ancak her iki meclisin müsavi durumunda ve kuvvette olmasıyla mümkün bulunacağını tebarüz ettirirler.

Ancak şunu da kaydetmek icap eder ki her iki meclise müsavi selâhiyetler tanımakla ortaya bir takım güçlüklerin ve mahzurların çıkması mümkündür. Bu güçlükler nelerdir? Bunları teker teker sıralamak veya tahmin etmek biraz güçtür. Fakat aynı durumda, aynı kuvvette olan ve aynı silâhlara malik bulunan iki meclisten birinin diğerine hiç bir zaman (veya çok zaman) boyun eğmeyeceği kolaylıkla tasavvur edilebilir. Böyle olunca müşterek bir karara, müşterek bir neticeye, varmak imkânı her zaman bulunmaz.

Bundan başka bir de her iki meclisin imurakabesine tâbi olan hükûmetin bunlardan hangisine itaat edeceğini kestirememesi ve nasıl bir siyaset takip edeceğini bilememesi ihtimal dahilindedir. Nazari olarak bu ihtimal, oldukça ciddi neticeler doğuracağına benzer zannedilir ki meclislerden her biri hükûmeti, diğer meclisin tahakkümünden kurtarmak arzusu ile, himayeye çalışacak ve böylece meclislerden birinin himayeye çalıştığını diğeri düşürmek isteyecektir.

Şu noktayı hemen belirtmek lâzımdır ki tatbikat ve tecrübe bu tehlikenin pek mevcut olmadığını göstermiştir. İkinci meclisin kuvvetli selâhiyetlerle mücehhez bulunduğu memleketlerde (meselâ hâzirden evvelki Fransız senatosu veya hâzirden sonraki İtalyan anayasasına göre kurulan Senato) müşahede edilen husus şudur ki hükûmet çok zaman selâmetini ikinci meclisin himayesinde bulmaktadır; 1875 tarihinden 1939 tarihine kadar devam etmiş olan 3 cü Fransız Cumhuriyeti zamanında Senato, sadece 7 hükûmeti çekilmeğe icbar etmiştir. Halbuki diğer meclis (yani Meb'usan Meclisi) aşağı yukarı yetmiş yakın kabineyi düşürmüştür.

Çift meclis sistemini tatbik eden memleketlerde, son 30-40 sene

İçerisinde, bu çeşit ihtilâfların zuhuru pek sık olmamıştır. Bunun da sebebi: a) bir kısım memleketlerde müsbet kuvvette bulunan siyasi partiler adedinin fazla sayıda olması ve bu sebeble her iki meclisin arzusunun yerine getirecek veya kaprislerine uyacak bir partinin bulunabilmesi ve binnetice her iki meclisin de itimadına mazhar olacak bir hükümetin daima kurulabilmesi; b) diğer bir kısım memleketlerde de hükümetin, bu çeşit ihtilâfları izaleye vasıta olacak imkânlarla sahip olması (meselâ meclislenden birisini veya her ikisini devlet reisine feshetmesi gibi), olmuştur.

Bu esaslar göz önünde bulundurulmak suretiyle her iki meclise verilecek selâhiyetleri tayin ve tespit etmemiz kolaydır. Madem ki çift meclis tecrübesi, 2'ci meclise tanınmış selâhiyetlerin hükümeti baltalamağa değil fakat himayeye vesile olduğunu göstermiştir, o halde ikinci meclisi teşkil ederken ona geniş selâhiyetler vermemez isabetli olacaktır.

Kanun tasarı veya tekliflerinin hazırlanması, tadili, kabulü veya reddi meseleleri yüzünden çıkacak anlaşmazlıklar, her iki meclis arasında seçilecek encümenler manifestoyla veya iki meclisini müşterek toplantı icra etmesi suretiyle halletmek çareleri aranabilir. Her teşri devrenin başında iki meclis, nisbi seçim usulüne göre, meselâ yirmişer âza tespit etmeli ve bu kırk âza daimi encümen halinde iş görmelidir.

İki meclis arasında zuhur edecek her hangi bir anlaşmazlık, bu anlaşmazlığın mahiyetine göre yine aynı usul gereğince seçilecek onar âzanın da iştirakiyle bir encümenler tarafından ele alınmalı, tetkik edilmeli ve müsbet veya menfi bir karara bağlanmalıdır. Bu karar, iki meclisin de kabul ve iltihak edeceği bir karar mahiyetinde olmazsa, bu takdirde devlet reisi meclislenden her ikisini veya sadece birisini, feshedebilmelidir. Feshedilen meclisin seçiminden sonra, (ve yeni meclisin seçimini müteakip) aynı mesele üzerinde iki meclis arasında ihtilâf devam ettiği takdirde yeni seçilmiş olan meclisin kararı, (millet iradesini taze bir şekilde temsil etmesi dolayısıyla) esas alınmalıdır.

Hükümetin muvakaresi bahsinde her iki meclise de birbirine denk selâhiyetler verilmelidir. Meclislenden birinin hükümete itimad oyu vermesi diğerinin vermemesi halinde iki meclis bir araya gelerek müşterek bir karar ittihazına çalışmalıdır. Bu müşterek toplantıda her iki meclise mensup milletvekillerinden hükümete itimadsızlık oyu verenler sayısı, vermeyenler sayısından fazla olduğu takdirde hükümet derhal istifa etmelidir (itimadsızlık kararı mevcut âzanın 3/5 çoğunluğu kararıyla).

le alınmamış ise meselâ devlet meclisi, icabı hale göre meclislerden her ikisini veya sadece birini feshedebilmelidir.) Bundan başka, bu selâhiyetler dışında, her iki meclise ayrı ayrı "münhasır" selâhiyetler tanımak şık-ki da düşünülebilir.

Netice :

Yazımızın başında çift meclis sisteminin memleketimiz için zaruri olduğunu belirtirken bunu ilk sebebini hükümet ve devlet rejimimizin cumhuri şeklinde bulduk. Cumhuriyet rejiminin mahiyetini ve bu rejimin vasfından çıkan neticeleri tetkik ederek teşri organının iki ayrı meclisten teşekkül etmesi lâzım geldiği neticesini vardık.

Bu vesile ile şu noktayı da belirtmek icap eder ki anayasamız, 102 ci maddesiyle, cumhuriyet rejiminin hiç bir suretle değiştirilemeyeceğini derpiş etmiştir. Binaenaleyh cumhuriyet rejimi, hukuken ve kanunen, ilga edilemeyecek demektir. Yani B.M. Meclisi, hududsuz selâhiyetlerini kullanırken sadece bu tahdide tâbi tutulmuş ve böyle bir harekette tevessülde memnu kılınmıştır.

Bununla beraber bu memnuiyetin fiili teminatı ve müeyyidesi mevcut değildir. Anayasayı tadile müktedir olan ve millî hâkimiyeti temsilen her şeyi yapmağa kadir bulunan B. M. Meclisinin böyle bir imkânâna sahip bulunmadığını iddia etmek gülünç olur. Meselâ ismen "cumhuriyet" rejimini muhafaza etmek suretiyle hâdizatinde diktatorya idaresinin ihdasına müteallik kararların ve hattâ kanunların kabulü pek ala mümkündür. En ufak bir ihtimale yer vermek mecburiyetinde bulunan ilim ve mantık için buna çare aramak ve bulmaya çalışmak bir zarurettir. Bahusus ki uzak ve yakın zamanın tarihi vakıaları bu bahiste durulmağa ve üzerinde düşünülmeğe değer misaller vermekte ve bizi ihtiyatlı bulunmağa mecbur kılmaaktadır. Meselâ 3 cü Fransız cumhuriyeti devri, bize hukuken muhafazası temenni edilen bir devlet rejimini (yani cumhuriyetin) 2 ci bir meclis marifetiyle nasıl kurtarılmış olduğunu ve nasıl devam ettirilmiş bulunduğunu göstermiştir. Senatonun, Fransız cumhuriyet rejimine 1875 ilâ 1939 yılları arasında yapmış olduğu büyük hizmetlere ara sıra (kısada olsa) temas ettik. Bu, bize cumhuriyet rejimimizin idamesi ve bekası hususlarında 2 ci bir meclise ihtiyac olduğu hükmünü verdi. Anayasa sisteminimizin vasfından çıkan zaruretleri tetkik ederken bu hükmümüzü takviyeye yarayacak esaslara rastladık.

Filhalıka anayasamızın metin olarak ele aldığı sistemin, yani

meclis hükümeti sisteminin, siyasi hayatın gelişmesiyle ne şekillere bürünebileceğini, ve bütün bu hallerde ne gibi mahzurların ortaya çıkabileceğini gördük ve en iyi çarenin ikinci bir meclisi kurmak olacağını belirttik. Bu münasebetle şu noktayı da hatırlatmak yerinde olacaktır ki iktidarı elinde bulunduran bir kabinenin mütemadiyen gelişen otoritesine karşı ve bu otoriteyi makul kılmak gayesiyle bu takım çarelere başvurmak meselesi memleketimizde düşünülmemiş değildir. Meselâ nisbi temsil usulünü kabul etmekte siyasi partilerin, hiç olmazsa birbirleriyle boy ölçüşebilecek bir çoğunlukla Meclise girme şansına malik olacakları ve bu suretle iktidar partisinin meclise ve dolayısıyla memlekete tahakküm etmesine mani olunabileceği hususunu matbuatımız ve bazı hukukçularımız ileri sürmüşlerdir. Hatta, diğer bir çok memleketlerde olduğu gibi, nisbi seçim usulünün kabulünü ve bunun yanında bir de referandum sisteminin tatbikini teklif edenler olmuştur. Fakat bütün bu tedbirlerin ne büyük mahzurları olabileceği çok zaman unutulmaktadır.

Memleketimiz için en iyi hükümet şeklinin "parlamentar hükümet" şekli olacağına inanmaktayız. Temsili garp demokrasilerinde bir buçuk asırdan beri tecrübesi yapılmakta olan bu rejimin memleketimiz tarafından benimsenmesi ve bunun için de gerekli değişikliklerin yapılması ve en başta ikinci bir meclisin teşkili zamanı gelmiştir fikrindeyiz.