

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN MEMLEKETİMİZDE TATBİKİ HUSUSUNDA BAZI DÜŞÜNCELER

Yazan : *Dr. İlhan ARSEL*

I

BİRİNCİ KISIM

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN UMUMİ ESASLARI

Giris

Birinci Bölüm

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN MAHİYETİ VE KISACA TARİHÇESİ

- I) Çift Meclis sisteminin mahiyeti,
- II) Çift Meclis sisteminin kısaca tarihçesi,
 - İngiltere
 - Fransa
 - Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri
 - Türkiye

İkinci Bölüm

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN LEH VE ALEYHİNDEKİ DOKTRİN MÜNAKAŞALARI

- I) Çift Meclis sisteminin lehinde serdedilen fikirler
 - 1) Aristokrasinin temsili için ikinci Meclise lüzum olduğu
 - 2) Ekalliyetin ekseriyete karşı himayesi için ikinci Meclise ihtiyac olduğu
 - 3) Seçim haksızlıklarının ikinci Meclis vasıtasıyla telâfi edilebileceği
 - 4) İkinci Meclisin, ferd ile Devlet arasındaki mutavassıt toplulukları temsil edeceği
 - 5) Kanunu Esasiye ve umumiyetle insan haklarına aykırı ka-

- nunların çıkarılmasına mâni olmak bakımından ikinci Meclisin faydalı olduğu
- 6) Teşriî organ ile İcra organı arasında tahaddüs edecek ihtilâfların çift Meclis sistemi sayesinde bertaraf edilebileceği
 - 7) Çift Meclis sistemi sayesinde teşriî organın daha makul bir kuvvet haline gireceği
 - 8) Kanunların iyi hazırlanmasında çift Meclis sisteminin faydalı olacağı
 - 9) Parti sistemlerinin mahzurlarını gidermek bakımından çift Meclis sisteminin faydalı olacağı
 - 10) Federal devletlerde, federasyonu teşkil eden federe devletlerin temsil edilebilmesi için ikinci Meclise lüzum olduğu.

II) ÇİFT MECLİS SİSTEMİNE YAPILAN TENKİTLER.

- 1) Millî hâkimiyetin ancak bir tek Meclis vasıtasıyla temsil edilebileceği
- 2) İkinci Meclisin, birinci Meclise benzeyeceği mülâhazasıyla fuzuli olacağı
- 3) Çift Meclis sisteminin teşriî faaliyeti zorlaştıracığı ve ağırlaştıracağı.
- 4) Çift Meclis sisteminde milletvekilleri için vazife mes'uliyetinin kalmıyacağı
- 5) Çift Meclis sisteminin demokratik bir sistem olmadığı
- 6) Çift Meclis sisteminde ikinci Meclisin daima muhafazakâr temayülde kalışının mahzurlu olduğu
- 7) Çift Meclis sisteminin medenî cemiyetler için lüzumsuz olduğu,
- 8) İkinci Meclisin teşkili bahsinde daima anlaşmazlık zuhur edeceği

Üçüncü Bölüm

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN SON YARIM ASIR İÇERİSİNDEKİ TEKAMÜL SEYRİ

- I) İkinci Dünya Harbine gelinceye kadar durum.
- II) İkinci Dünya Harbinden sonraki durum.

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN MEMLEKETİMİZDE TATBİKİ HUSUSUNDA BAZI DÜŞÜNCELER

Yazan : Dr. İlhan ARSEL

GİRİŞ

Bundan 15 - 20 gün kadar evvel (Aralık 1954) Fransız Milli Meclisi, ender görülen bir çoğunlukla (412 oya karşı 141 oyla) IV'cü Cumhuriyet Anayasasının bazı maddelerinin tâdiline müteallik bir takım kararlar ittihaz etti.

Anayasanın bu suretle değişen maddeleri arasında " Cumhuriyet Meclisi " nin, yani ikinci meclisin, bazı hususlarda, mahdut dahi olsa, selâhiyetlerinin arttırılmasına taallük edenleri vardı.

Bu keyfiyet, IV. cü Cumhuriyet anayasasının kabul edilmiş olduğu 1946 yılından beri duyulan ihtiyaç ve zaruretin bir neticesi olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır.¹

Fakat bu, aynı zamanda, Lâtin memleketleri için makul bir teşri kuvvetin ancak çift meclis sistemi sayesinde elde edilebileceği hakikatini, bir defa daha ispat etmiş olmaktadır.

Fransız " Cumhuriyet Meclisi " nde Mart 1954 tarihinde cereyan eden müzakereler sırasında bir senatör, aynen şu beyanatı vermektedir: " Anglo-saxon ve şimal memleketleri bidayette çift meclis sistemini kabul etmişlerken, zamanla tek meclis sistemine geçmişlerdir. Fakat şu noktayı derhal belirtmek icab ederki kabul ettikleri tek meclis, gerek iç nizamname hükümleri ve gerek temayül ve gelenekler vasıtasıyla kendi kendisine karşı ciddi tedbirler almasını bilen ve böylece hükümet tasarılarına rüçhaniyet tanıyan, malî işlerdeki demagojileri barajlayabilen, ve Vekillerin siyasi mes'uliyetlerinin kolaylıkla tahakkukunu önleyebilen bir meclistir.

Daha başka bir deyimle, Avam Kamarası ve Şimal memleketlerindeki teşri meclisler, hukukçuların sık sık kullandıkları tabir gereğince, kendi kendilerini tahdit edebilecek kabiliyeti gösteren meclislerdir.

1 Bk.: Rene Payot : " La petite réforme de la Constitution Française " Journal de Genève, (3 décembre 1954)

Bunun sebeplerini, belki de, anglo-saxon ve şimal ırkının hususiyetlerinde aramak lâzımdır : Yerleşmiş bir kaideye, yazılı olmasa dahi, riayet etmek; iktidar ve hürriyeti istimal ederken bunun neticelerini, yani mes'uliyetlerini, İngiliz ve protestan terbiye sisteminin bir geleneği olarak, önceden hesaplamak, işte bu hususiyetlerin başta gelenlerindedir.

Halbuki Lâtin memleketlerinde, itiraf etmek lâzım gelirse, vaziyet bundan farklıdır, ve bundan dolayıdır ki Belçika ve İtalya gibi memleketlerde 2. ci meclis şbugün hâlâ ehemmiyetli bir rol oynamaktadır.

Bu memleketlerde, iktidar ve mes'uliyet mefhumları arasındaki bu cins otomatik bağlardır, ki haddi zatında kendi kendini tahdit keyfiyetinin... esasını teşkil ederler, mevcut organlar için o kadar bahis mevzuu olmaz.

İster katolik dininin mantığımız üzerinde icra eylediği tesirler, ister romen ceddinden tevarüs ettiğimiz hususiyetler sebebiyle olsun, biz daima dıştan gelecek tahditler sayesinde hikmete erişmeyi bekleriz.

Dıştan gelecek bu hududlanmayı biz, son derece teferruatlı anayasalarla, veya kuvvetler arasında muvazene tesisi yolu ile, veyahut hiç olmazsa kurulmuş organları çifte iblâğ etmek suretiyle temine çalışırız.

Bu duruma göre zannediyorum ki Fransız parlâmenter rejimi için ikinci bir meclisin mevcudiyeti, şimdiye kadar ne Meb'usan Meclisinin ve ne de Milli Meclisin ciddi olarak başaramadığı " kendi kendini tahdit " gayretlerini desteklemeğe matuf bir dış yardımcı olarak zaruri görünmektedir.

İşte bundan dolayıdır ki, hattâ 1954 de biz hâlâ, parlâmenter rejimin randımanlı bir şekilde netice vermesini temin için 2. ci bir meclisin mevcudiyetini lâzım addetmekteyiz... "1

Bu mülâhazaların, Lâtin ırkından olmamakla beraber, mizaç bakımından Lâtin memleketlerine benzememiz hasebiyle, kendi memleketimiz için de varit bulunduğunu kabul etmek icab eder. Bundan dolayıdır ki çift meclis sisteminin memleketimize tatbiki meselesi hakkında bazı düşünceleri burada belirtmekte fayda ummaktayız.

Tetkikatımızı iki kısımda toplamayı muvafık bulduk: birinci kısımda çift meclis sistemi hakkında umumî bir malûmat verdikten sonra, ikinci bir kısımda da memleketimiz bakımında ikinci meclisin lüzumlu olup olmadığını tetkik edeceğiz.

1 Bk : André Hauriou'nun bu beyanatını, Journal Officiel (Debats), Cumhuriyet Meclisi zabıtlarında (-shf : 370 ve d.-) bulmak mümkündür.

BİRİNCİ KISIM
ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN UMUMİ ESASLARI

Birinci Bölüm

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN MAHİYETİ VE KISACA TARİHÇESİ

1) — Çift Meclis sisteminin mahiyeti :

Parlâmento selâhiyetlerinin¹ iki ayrı meclis tarafından müştereken istimal edilmesini ve teşriî vazifenin bu iki meclis marifetiyle ifasını temin eden sistemin çift meclis adını aldığı malûmdur.² Umûmiyetle kabul edilen bu tarife göre çift meclis sisteminin mevcudiyeti için, her ne kadar meclislerden her birinin aynı selâhiyet ve imkânlarla sahip olması mutlak surette şart değilse de her iki meclisin parlâmento faaliyetlerine fiilen iştiraki zaruridir; aksi takdirde çift meclis sisteminden bahsolunamaz.

Çift meclis usulünde, meclislerden birinin, diğerine nazaran, daha mahdud selâhiyetleri olabilir; meselâ, kanunların hazırlanmasında veya hükûmeti murakabe içinde, iki meclis arasında zuhur edecek anlaşmazlıkların halledilmesini temin için ikinci meclisin selâhiyetleri takyid edilmiş ve bu sahada faikiyet birinci meclise tanınmış olabilir. Fakat mühim olan cihet bu değildir; meclislerden biri daha az selâhiyete malik olmakla beraber, parlâmento mesailerine tesiri dokunabilecek imkâna sahipse çift meclis sistemi vardır denilebilir.

Bunun en bariz misali İngiliz parlâmentosudur. Bilindiği üzere, 1911 ve 1949 senelerinde, evvel Liberallerin ve sonra İşçi Partisinin şiddetli hücumlarına maruz kalmış olan Lordlar Kamarası, asırlar boyunca hâiz bulunduğu selâhiyetlerinin büyük bir kısmını kaybetmiş ve sadece taliki mahiyette bir teşriî veto hakkını muhafaza edebilmiştir. Lordlar Kamarası bugün, Avam Kamarası tarafından kabul edilen bir kanun lâvihasını geri çevirebilir ve bunun kanun halinde çıkmasına muayyen bir müddet için mâni olabilir.³ Fakat malî kanunlar için bu imkâna sahip

¹ Parlâmento selâhiyetleri derken bunu sadece kanunların hazırlanması bakımından değil, fakat çok daha geniş mânasiyle almak lâzımdır. Bu selâhiyetlerin içine kanunları kabul veya reddetmek, bütçeyi tasdik, muahedeleri tasvip, hükûmeti murakabe gibi hususlar girer.

² Bk : M. Lafrière - Cours de Droit Constitutionnel. Paris 1947/48, s. 581

³ 1911 de kabul edilen Parliament Act'a göre Lordlar Kamarasının teşriî veto hakkı iki senelik bir müddetle mukayyed idi. Yani Lordlar Kamarası tarafından geri çevrilen bir kanun lâvihası, bu tarihten itibaren iki sene içe-

değildir; malî kanun lâyhaları, Lordlar Kamarasının muhalefetine rağmen, Avam Kamarasının tasvibi ile kanun mahiyetini alırlar.⁴ Lordlar Kamarası, bundan maada, kabineyi siyaseten mes'ul kılmak imkânından da mahrumdur.

Fakat bütün bunlara rağmen Lordlar Kamarası, kendisine bırakılan teşriî veto hakkı sayesinde, daima müessir bir faaliyet göstermiş ve halen de göstermektedir.

Lâkin 2. ci meclis, bugün Fransa'da ve Portekiz'de olduğu gibi, sadece hükûmetin istişarede bulunması için kurulmuş olur, ve vazifesi kendisine danışılan meseleler üzerinde mütalâa serdine inhisar ederse, hakikî bir çift meclis sisteminden bahsetmek doğru olmaz. Ve nitekim pek çok müellifler, Fransa'daki sisteme " natamam çift meclis sistemi " adını haklı olarak vermektedirler.⁵

Filhakika, ileride de görüleceği veçhile, Fransız " Cumhuriyet Meclisi "; " Milli Meclis " tarafından ilk müzakeresi yapılarak kendisine gönderilen kanun lâyhaları hakkındaki mütalâaların muayyen bir müddet zarfında bildirir⁶ ; bir lâyihaın reddi veya tâdili tavsiyesinde bulunmuş olması, işbu lâyihaın, " Milli Meclis " in kararıyle, kanunlaşmasına mâni teşkil etmez.⁷

Keyfiyet Portekiz için dahi aynıdır⁸. Kuruluşu ve selâhiyetleri Esas Teşkilât Kanununun 102 ve 10 ci maddeleriyle tespit edilen ve " Kor-

risinde kanunlaşamazdı; ikinci senenin nihayetinde; eğer Avam Kamarası lâyihaın kabulü hususunda yeniden karar almışsa, lâyiha, Lordların vetosuna rağmen, Kıralın tasdikiyle, kanun mahiyetini iktisap ederdi. 1949 senesinde mer'iyete giren son Parliament Act, bu iki senelik müddeti bir seneye indirmiştir.

4 Tabii Kıralın tasdikinden sonra.

5 Bk : Jean Bruyas - L'Évolution du Conseil de la République (Assemblée Fantôme ou Sénat).

" Revue de Droit Public " cilt 65, shf: 541 Fransız ikinci meclisi için " Fantôme " tabirini kullanan müellif çift meclise " Monocaméralisme tempéré " veya " Bicaméralisme incomplet " adını vermektedir.

6 Fransada ikinci meclise verilen " Conseil de la République " adını (Cumhuriyet Şûrası) yerine (Cumhuriyet Meclisi) şeklinde tercüme etmeyi müreccah bulduk. Her ne kadar " Conseil " kelimesi bazen (Şûra) şeklinde tercüme edilmekte ise de halk tarafından seçilmiş bir teşriî organa " Şûra " demektense " Meclis " demek daha uygundur. Esasen (Conseil) tabiri pek çok memleketlerde (Meclis) mânasına kullanılmaktadır; meselâ İsviçre Konfederasyonunun teşriî organları olan " Conseil des Etats " ve " Conseil National " için hal böyledir, ve burada (Conseil) kelimesi tamamiyle (Meclis) anlamındadır.

7 Anayasa Madde 20.

porasyonlar Meclisi ” namıyla anılan ikinci meclis, kendisine danışılan meseleler hakkında fikrini bildirmekle iktifa eder. Mahallî muhtar gruplar tarafından ve içtimâî menfaatlerin himayesi zımında teşekkül etmiş birliklerin temsilcilerinden müteşekki lve hususî bir kanun gereğince seçime tâbi bu “ Korporasyonlar Meclisi ”, Milli Meclise teklifi yapılan kanun lâyihalarını tetkik ederek 30 gün zarfında mütalâasını bildirir. “ Korporasyonlar Meclisi ” nin kanun teklifine hakkı yoktur; Kanunların hazırlanması, tefsiri, ilgâsı ve tâdili, Devlet bütçesini nanzim ve murakabesi, hükûmete selâhiyet tevdiî, harb ve sulh kararlarını almak bahsinde Devlet reisinin mezun kılınması, milletlerarası muahedelerin kabulü, umumî af ilânı... gibi işler münhasıran Milli Meclisin vazifeleri dahilindedir. “ Korporasyonlar Meclisi ” ne bu işlerin görülmesinde düşen rol sadece mütalâa serdetmekten, ibarettir.

Şu kısa izahat gerek Fransa’da ve gerek Portekiz’de, kelimenin tam mânasıyla, bir çift meclis sisteminin mevcut olmadığını gösterir.



II) — Çift Meclis sisteminin kısaca tarihçesi :

Çift meclis sisteminin menşeiini, diğer bütün esas teşkilât müesseseleri gibi, İngiliz siyasi hayatında aramak lâzımdır. Buna müteallik geçmiş ve teferruatlı malûmatı İngiliz tarihine ve parlâmento gelişmesine tahsis edilmiş umumî eserlerden bulmak mümkündür⁸. Fakat biz, burada bir fikir edinmiş olmak için kısaca bir tarihçe yapmayı faydalı görüyoruz.

İngiltere : İngilterenin parlâmento tarihini yakından tetkik etmiş müelliflerin hemen hepsi şu nokta üzerinde müttefiktirler ki İngilterede çift meclis sistemi ilmi bir düşünüşün eseri olarak veya herhangi bir ihtiyacı karşılamak sebebiyle ortaya çıkmış değildir; bu tamamiyle tesadüfün bir neticesi olmuştur.

Filhakika İngiltere’de Kırallar, daha feodalite devirlerinde, Devlet işlerine taallük eden kararları “ Magnum Concilium ” denilen bir hey’e-

8 1 Ağustos 1935 tarihli Esas Teşkilât Kanunu ; (Millî Meclis) için Bk : Madde 85 ve d.

9 Bu husus Bk : W. R. Anson - Lois et Pratiques Constitutionnelles de l’Angleterre. (Fransızca tercümesi, Paris 1903; Parlâmentonun tarihçesi için İngilizce aslında birinci kitabın 80 ve d. sahifelerine ve keza 200 ve d. sahifelerine bakınız). W. Stubbs - Constitutional History of England. Oxford 1897 (3 cilt)

tin teşrikiyle alırlardı. “ Magnum Concilium ” Kraliyetin başlıca beylerinden, asılzadelerinden ve sair ileri gelenlerinden müteşekkil bir meclis idi; ve bugünkü Lordlar Kamarasını bu meclisin meydana getirdiği kabul edilmektedir.¹⁰

“ Magnum Concilium ”, haiz bulunduğu kazai selâhiyetler sayesinde, aynı zamanda Yüksek Mahkeme vazifesini de görüyordu; ve bütün bunlardan başka bir de Kral tarafından talep edilen vergiyi tespit ve tahsil için gereken tedbirleri almakla mükellefi.

Kral için en mühim mesele bu vergi meselesiydi; binaenaleyh “ Magnum Concilium ” un sık sık toplantıya çağırılması kralın menfaati iktizasındandı.

Fakat bu şekilde tâyin ve tespit edilen vergi, sadece “ Magnum Concilium ” un temsil ettiği sınıfları, yani Baronları, Kontları ve Ruhban’ı alâkadar etmekteydi. Memleket nüfusunun büyük bir kısmını teşkil eden diğer sınıflardan da vergi tarh edebilmek için, bu sınıfların mümessillerini davet etmek lüzumlu ve faydalı görüldü. Böylece “ Magnum Concilium ” un toplantılarına, yukarıda zikredilen elemanlardan başka bir de şehirler ve kazalar halkı tarafından seçilen temsilciler iştirak etmeğe başladılar; buna “ Commun Concilium ” adı verildi¹¹. Bugünkü İngiliz parlâmentosunun hakiki menşei, işte bu “ Commun Concilium ” denilen meclistir.

Görülüyor ki bu meclis üçmuhtelifsınıfın mümessillerinden müteşekkildi : a) — Baronlar ve Kontlar, yani memleketin aristokrasisini teşkil eden unsurlar,

b) — Ruhban sınıfı mensubları,

c) — Halkı temsilen, şehirlerden ve diğer idari birliklerden, seçilmiş unsurlar.

Baronlar ve Kontlar, parlâmento toplantılarına şahsen davet olunmak suretiyle iştirak ederlerdi. Ruhban sınıfının ileri gelenleri de keza

10 Bk : Herman Finer - Theory and Practice of Modern Government London 1949, shf: 400 ve d. W. R. Anson - The Law and Custom of the Constitution. Cilt 1, shf: 200 ve d.

11 W. T. Charley - Mending and Ending. London 1900, shf: 2 Anson - a. g. e., cilt 1, shf 47 ve d. Marriot - Second Chambers. Oxford 1927, shf: ? ve d. F. York Powell - T. F. Tout : Histoire d'Angleterre. Paris 1932, shf : 125 ve d.

Kıral tarafından bizzat davet olunurlardı. Memleketin muhtelif idarî bölgelerini temsilen gelen temsilciler ise bu bölgeler ahilisi tarafından seçilirdi.

İngiltere tarihinde “ Model Parliament ” adı verilen ve Birinci Edouard’ın 1295 tarihinde davet ettiği parlâmento, bütün bu unsurları ihtiva etmek suretiyle, devamlı bir şekilde toplanmağa başladı.

XIV cü asrın bidayetinde, ilk defa olmak üzere ruhban sınıfı (daha doğrusu bu sınıfa mensub küçük rütbedeki rahibler), “ Model Parliament ” in toplantılarına iştirakden sarfınazar eylediler ve kendilerine ait meseleleri görüşmek üzere başka bir toplantı mahalli seçtiler. Geriye kalanlar arasından asilzade sınıfını teşkil edenler de, kendileri gibi asalet ünvanına sahip olmıyan ve Kıral tarafından şahsen davet edilmıyen diğer temsilcilerle bir arada bulunmaktan içtinap ederek ayrı bir salonda toplandılar. Bu suretle Lordlar Kamarası teessüs etmiş oldu.

Kendilerini halkın hakikî mümessili addeden unsurlara gelince, bunlar da ayrı bir salonda toplantılarına devam ettiler; bu da Avam Kamarasını vücade getirdi.

İngiliz parlâmentosunun bu şekilde iki ayrı hey’et halinde içtima-na başlangıç olarak 1332 tarihi gösterilmektedir¹².

Kıral, evvelce “ Magnum Concilium ” dediğimiz hey’etin toplantılarına riyyaset ettiğinden, bu hey’etin Lordlar Kamarası şeklini alması üzerine, aynı imtiyazı muhafaza etti; yani Lordlar Kamarasının içtimalarına iştirak ve müzakerelerini takip edebildi. Bugün dahi Kıralın Lordlar Kamarasına girebilmesi, ve meselâ senelik nutkunu bu meclis önünde irad etmesi, işte bu eski adetın ve imtiyazın bir devamıdır.

Avam Kamarasında cereyan eden müzakerelerin neticesi ve bu meclis tarafından alınan kararlar, “ Speaker ” denilen meclis başkanı vasıtasıyla Kırala bildirilirdi¹³. Avam Kamarasına terettüb eden başlıca vazife, Kıral tarafından talep edilen tahsisatı temin ve giderleri murakabe etmektir. Memleketin dahili ve harici siyasetine taallük eden meseleler için Kıral, eskiden olduğu gibi, yine Lordlar Kamarasına danışıyordu. Bu, hiç şüphesiz, Lordlar Kamarasına Avam Kamarasından daha mühim ve üstün bir mevki sağlıyordu.

Fakat Avam Kamarası parlâmentodaki vaziyetini, bilhassa XIV üncü ve XV inci asırlar esnasında takviye etmesini bildi; çünkü Avam

12 Bk: M. L. O. Pike-A Constitutional History of the House of Lords. s. 320 ve d.

13 “ Speaker ” lik müessesesi ilk defa 1377, tarihinde ihdas edilmiştir.

Kamarası vergi mükelleflerinin büyük bir ekseriyetini temsil ediyordu ve bu sebeble verginin tarhedilebilmesi ancak onun kabul edeceği kanunlarla mümkündü. Bu meclisin, müteakip asırlar boyunca, elde ettiği hak ve imtiyazlar, ve Lordlar Kamarasına karşı iktisap eylediği üstünlük; işte bu sayede olmuştur. Meselâ XV inci asrın ortalarına kadar Avam Kamarasının kanun hazırlamak selâhiyeti mevcut değildi. Hazırlanması istenilen bir kanun için Avam Kamarası mensupları bir dilekçe ile Kıralla müracaat ederler ve gereğinin yapılmasını isterlerdi; işbu dilekçe, bilâhare, tetkik edilmek üzere, Kırall tarafından Lordlar Kamarasına verilir-di.

Lordlar dahi Kıralla bir talepte buldukları (ve meselâ bir kanunun hazırlanmasını istedikleri) zaman bu şekilde hareket ederler ve bir dilekçe ile müracaat ederlerdi¹⁴. Kırall, mezkûr dilekçeyi bu sefer Avam Kamarasının tetkikine havale ederdi. Böylelikle her iki meclis arasında bir işbirliği tessüs etmeğe başladı¹⁵.

Fakat bir müddet sonra bu usul terkedildi; ve meclisler, Kıraldan bir kanunun hazırlanmasını isteyecekleri yerde bunu bizzat kendileri hazırlamağı tercih ettiler. Böylece, meclislerden birisi tarafından kabul edilen bir kanun lâyihası, diğerinin tasvibinden sonra, Kırallın tasdikine arz edilmeğe başlandı.

Mali kanunların hazırlanmasına gelince; bu sahada bütün teşebbüs ve faikiyet, temsili bir meclis olması sebebiyle, daha bidayettenberi Avam Kamarasına tanındı. XV inci asrın başlarından itibaren yerleşen bir âdet-göre, mali kanunların evvelâ Avam Kamarası ve sonra Lordlar Kamarası tarafından tetkik ve müzakeresi yapılabileceği, ve Lordlar Kamarasının bu gibi kanunları tadil edemeyip kül halinde kabul veya reddedebileceği takarrur etti. Avam Kamarası bu imtiyazı, daha, sonraları ve bilhassa XVII ci asır esnasında " Petition Of Right " ve " Bill of Right " adı verilen statülerle tamamen ve kanunen iktisap etti¹⁶. Bugün dahi, çift meclis sistemini kabul etmiş memleketler esas teşkilât kanunlarında derpiş edilen, ve mali kanunların evvelâ birinci meclise verilmesini şart kılan, esasın menşei budur.

İngiltere'nin 1707 tarihinde İskoçya ile birleşmesinden sonra Lordlar Kamarasına, bu memleketi temsilen, 16 İskoçya Lordu girmiş, ve

14 Esmein A. - H. Nézard : *Elément du Droit Constitutionnel français et comparé.* (Cilt: I, s. 93 ve d.)

15 Stubbs - a. g. e., cilt II, sh. 293 ve d.

16 Esmein A. - *La Chambre des Lords et la Démocratie.* (Académie des Sciences morales et politiques, 1910 zaııtları, Tom 74, s. 465 ve d.)

1801 tarihinde İrlanda ile birleşmesini müteakip 28 İrlanda Lordu dahil olmuştur. Fakat bütün bu temsili unsurlara rağmen Lordlar Kamarası irsi bir meclis olmak vasfını asırlar boyunca muhafaza etmiştir.

İngiltere, uzun tarihi esnasında, tek meclis sisteminin tecrübesini bir tek defa ve o da Cromwell'in diktatörlüğü zamanında yapmıştır.

Malûmdur ki 1649 tarihinde Monarşi ve onunla birlikte Lordlar Kamarası ilga olunmuş ve bu tarihten 1658 tarihine kadar geçen müddet zarfında memleket tek meclis sistemine göre idare edilmiştir^{17 18}. Fakat, aşağı yukarı sekiz sene süren bu kısa tecrübe devresi, İngiltre'nin çift meclisli monarşik bir devlet sisteminden başka bir idare tarzı altında yaşyamıyacağını göstermiştir. Monarşinin ilgasını müteakip, memleket bir müddet " Rump " adı verilen ve seksen âzadan müteşekkil bir hey'et tarafından müstebid bir hükûmet tarzıyla idare olunmuş¹⁹, ve bu hal " Rump " un, 1653 tarihinde Cromwell tarafından, feshedildiği zamana kadar devam etmiştir. Bu feshi müteakip, 139 âzadan müteşekkil tek meclisli bir parlamento seçilmiş ve bu meclis bütün selâhiyetleri Cromwell'e tevdi etmiştir. 1655 tarihinde Cromwell bu meclisi de feshederek, memleketi bir müddet askeri idaresi altında tutmuş, ve fakat İspanya ile harbetmek mecburiyeti hasıl olunca para temini gayesiyle yeniden bir parlamento seçilmesini lüzumlu görmüştür.

Bütün âzası halk tarafından seçilen bu yeni parlâmentonun daha ilk içtimasında Cromwell'in keyfi idare usulü tenkit edilmiş, yapılması gereken ıslâhat hatırlatılmış, ve bu arada çift meclis sisteminin tekrar ihdası tavsiye olunmuştur^{20 21}. Cromwell'den istenilen çift meclisli parlamento, her üç senede bir seçime tâbi olacak ve meclislerden birisine eskisi gibi " Avam Kamarası ", ikincisine de " Diğer Meclis " adı verilecekti²². İkinci meclis âzaları Devlet reisi tarafından kaydı hayat şartıyla tâyin olunacaklardı; âza adedi asgarî 40 ve azamî 70 olarak tespit edilmişti²³.

17 Lordlar Kamarasının ilgası, 19 Mart 1649 tarihinde, Avam Kamarasının aldığı bir kararla olmuştur.

18 Bk : F. York - T. F. Tout : a. g. e., s. 725 - 747

G. B. Roberts : The Function of a English Second onamber s. 10 ve d.

19 Bk : F. York - T. F. Tout : a. g. e., s. 691

20 1657 tarihindedakdim edilen dilekçeye " Remontrence " veya " The Humble Petition and Advice " adı verilir.

21 G. B. Roberts : a. g. e., s. 18 ; F. York - T. F. Tout : a. g. e., s: 739

22 Marriott : a. g. e., s. 40 ve d.

23 F. York - T. F. Tout - a. g. e. , s. 739 - 741.

Parlâmentonun bu talebi üzerine Cromwell, 1658 senesinin ocak ayında, ikinci meclisin kurulması için hazırlıklara girişmiş ve eski ailelere mensub asılladeler ve yüksek rütbeli askerler arasından 60 kişiyi re'sen nasbetmiştir; yeni parlâmento böylece, iki ayrı meclis halinde, 20 ocak 1658 tarihinde, içtimalarına başlamıştır. Fakat bu da çok uzun sürmemiş ve parlâmento aynı sene içerisinde feshedilmiştir.

Charles II nin 1660 tarihinde tahta çıkmasıyla Monarşi yeniden te-essüs etmiş ve yeniden eski sisteme dönülerek Lordlar Kamarası, aynı akibete artık bir daha hiç uğramamak üzere, tekrar teşekkül etmiştir²⁴. Bu tarihten sonra Lordlar Kamarası parlâmentonun en kuvvetli ve nüfuzlu bir organı olmuş ve ilk seçim ıslâhatı tarihine kadar (yani 1832) bu mevkiini muhafaza etmiştir.^{25 26}

Fakat 1832 seçim ıslâhatından sonra her şey tamamiyle değişmiştir. Eskiden mevcut olan seçim suistimalleri bu ıslâhat ile nihayet bulmuş ve Avam Kamarasının seçimleri tam bir dürüstlük içerisinde cereyan etmeğe başlamıştır. Halkın seçmiş olduğu millet vekilleri memleketin hakiki temsilcileri olmak şu'urunu kazanmışlardır. Bu suretle Avam Kamarası, her şeyden evvel hakiki şahsiyetini iktisap etmiş ve Lordlar Kamarasının tesirinden kendisini kurtarmıştır.

İki meclis arasındaki parlâmento mücadeleleri bu tarihten sonra ciddi bir şekilde başlamış²⁷, ve Avam Kamarası parlâmentoda, yavaş yavaş, faikiyet tesisi yolunu tutmuştur.

Fransız ihtilâli ile başlayan ikinci meclis düşmanlığı XIX cu asır esnasında, ve bilhassa biraz evvel bahsetmiş olduğumuz seçim ıslâhatından sonra, İngiltere'ye de sirayet etmiş ve orada, hattâ diğerinden de şiddetli bir cereyan almıştır. Fakat İngiltere'de ikinci meclise karşı duyulan nefret asıl Gladstone ile başlar.

Glasdton'un (ve onun liderliği altında bulunan liberallerin), Lordlar Kamarasına karşı giriştiği amansız mücadelenin sebebi, İrlândaya muhtariyet tanınması meselesinde bu meclisin ittihaz eylediği menfi hat-

24 J. R. Green - A Short History of the English People, s. 629 ve d.

25 T. P. Taswell - Longmead: English Constitutional History, sh. 600
A. G. Turberville : The House of Lords in the Reign of William II. William Hunt : The Political History of England. Cilt X, kısım XII

26 Bu tarihe gelinceye kadar Avam Kamarasının seçimleri, memleketin her tarafında büyük nüfuza sahip Lordların elindeydi; ve Lordlar istedikleri kimseleri meb'us çıkartabiliyorlardı.

27 M. Gidel : Droit Constitutionnel Comparé (Cours de Doctorat 1938/1939, s. 239 ve d.

tı harekettir. Malûm olduğu veçhile Lordlar Kamarası, 1880 tarihinden sonra, liberal partinin takip ettiği bu siyasete daima muarız kalmıştır.

İşçi Partisinin 1890 senesinde teşekkülüyle Lordlar Kamarasına muhalif partiler adedi ikileşmiştir.²⁸ Her sahada radikal bir siyaset takibini arzu eden Liberal ve İşçi Partileri, XIX cu asrın son yıllarına doğru, her birisi kendi temayülü derecesine göre, inkilâbcı bir yol seçerek ikinci meclisi lâğvetmek veya hiç olmazsa ikinci meclisin salâhiyetlerini azaltmak üzere, aynı gayede birleşmiş oldular. Denilebilir ki bu iki partiyi Lordlar Kamarasına karşı müşterek bir mücadeleye sevkeden âmil, her iki parti mensublarının yeni ve ileri fikirlerle meşbu olmalarıydı; ve bu iki parti mensubları, irsiyet esasına dayanan Lordlar Kamarasının fazla muhafazakâr olan siyaseti yüzünden müspe tişler görülemeyeceği mütalâasında idiler.

1923 ve 1929 senelerinde iktidara gelen İşçi Partisi, parlâmentoda kuvvetli bir ekseriyete sahip olamadığından Lordlar Kamarasına karşı herhangi bir teşebbüse girişemedi. Halbuki bu parti mensubları, daha 1910'danberi, Lordlar Kamarasının yakın bir tarihte, yani İşçi Partisinin iktidara gelmesiyle, lağvedileceğini alenen beyan etmekteydiler.²⁹ Fakat buna rağmen, gerek 1945 ve gerek 1950 seçimlerinden sonra İşçi Partisi, parlâmentoda ezici bir ekseriyet sağlamış olmakla beraber, bu yolu tutmamış ve ikinci meclisin ilgâsını istememiştir. Bunun da sebebi İşçi Partisi mensubları arasında fikir mutabakatı olmaması, ve bir kısım işçi meb'usların ikinci meclisi ilgaya taraftar görünmelerine mukabil diğer bir kısmının şimdilik bu gibi meselelere dokunmamak istemeleri idi. Ve nitekim İşçi Partisi, son defa iktadarda bulunduğu beş altı senelik müddet zarfında, Lordlar Kamarası ile fazla meşgul olmamayı tercih etmiş, ve 1947 yılında hazırlattığı "Parliament Bill" gereğince bu meclisin teşrii veto hakkını bir senelik müddetle tahdid etmeği şimdilik yeter addedmiştir.

1951 den beri iktidara gelen muhafazakârların bu hususta ne gibi bir teşebbüse geçecekleri merakla beklenmektedir.

28 Bu hususta Bk:

Earl of Oxford (Asquith) - Fifty Years of Parliament. 2 ci cilt, s. 61 ve d.

29 İşçi Partisinin resmî organı olan "Daily Herald", 1922 senesinde sunları yazıyordu: "İşçi Partisi, Lordlar Kamarasının ıslâhını veya Parliament Act'in temdidini değil fakat bu meclisin ilgasını arzu etmektedir."

Aynı gazete, İşçi Partisinin iktidara kuvvetli bir ekseriyetle gelmesi halinde, Lordlar Kamarasının derhal lağvedileceğini yazıyordu (Bk: 7 Temmuz 1922 tarihli Daily Herald).

Fransa : 1789 ihtilâlinin akabinde, Fransa'da, teşriî organı bir tek meclis şeklinde kurmak teşebbüsleri hâkim olmuş, ve ilk yazılı Esas Teşkilât Kanunu bu esasa göre hazırlanmıştır. İhtilâlin ileri gelenleri teşriî organın teşkili bahsinde Sieyès'in tek meclis nazariyesine bağlı kalmışlardır. Mirabeau, Condorcet, Robespierre, Dupont de Nemours, Mathieu de Montmorency, gibi ihtilâl liderleri, tek meclis sisteminin hararetili müdafileri olmuşlardır.³⁰ Sieyès, çift meclis sistemini ihdas etmekle millî hâkimiyetin parçalanamaz prensibine riayet edilmemiş olunacağını, çünkü iki ayrı meclisin iki ayrı hâkimiyet mefhumuna yer vereceğini ileri sürmüştür³¹, ona göre, iki meclisin bulunduğu yerde halledilmesi belki de imkânsız anlaşmazlıklar zuhur edecek ve bu da millet iradesinin ikiye taksimini intaç edecekti. İlk Esas Teşkilât Kanunu'nun hazırlığı münasebetiyle " Kurucu Milli Meclis " te cereyan eden müzakereler sırasında Sieyès : " Eğer ikinci meclis, birinci meclisten noktâi nazar bakımlarından ayrılıyorsa, bu, memleket için zararlı bir keyfiyettir; yok eğer onunla fikir birliği yapıyorsa o zaman mevcudiyeti fuzulidir " diyordu³².

Bundan başka, ihtilâlin ortaya çıkardığı islâhat neticelerinin tek meclis sayesinde daha müessir bir şekilde idame ettirilebileceği, halbuki çift meclisli usulde buna imkân olmadığı gibi çift meclis tatbik edildiği takdirde ikinci meclisin, aristokrasinin canlanmasına hizmet edeceği, fikirleri ileri sürülmekteydi³³.

Bu tesirler altında hazırlanan ilk Esas Teşkilât Kanunuyla, tek meclis sistemi kabul edildi³⁴.

Fakat bunu takip eden 1795 tarihli³⁵ Esas Teşkilât Kanunu çift meclis sistemini ihdas etti ve bu tarihten sonra Fransa, bir tek istisnası ile, daima çift meclis usulüne bağlı kaldı.

30 Bk: " Archives Parlementaires ", I inci seri, Tome VIII

31 Bk: Herman Finer - The Theory and Practice of Modern Government, s. 403 ve d.

A. W. Johnson - The Unicameral Legislature. s. 12 Esmein - a. g. e. cilt: I, s. 145

32 J. A. R. Marriott - a. g. e. s. 197 ve d.

33 1789 ihtilâlinde sonra Fransa'da arisitokrasi korkusu gittikçe büyüyen bir hal almıştı. " Kurucu Milli Meclis " te cereyan eden müzakereler esnasında hatibler her şeyden önce bu meseleye temas etmekteydiler.

34 Esas Teşkilât Kanununu hazırlamağa memur " Comité de Constitution ", evvelâ çift meclis sistemini kabul etmişti. Fakat " Kurucu Milli Meclis " tek meclisi tercih etti.

35 " La Constitution du fructidor de l'An III ".

1795 de, birisi “ Conseil des Cinq Cents ”, diğeri “ Conseil des Anciens ” namlarıyla iki meclis kuruldu ve bunlardan birincisine kanun hazırlamak, ve diğeri de teşriî veto hakkı tanındı³⁶.

“ La Constitution de l'An VIII ” adını taşıyan 1799 tarihli Teşkilâtı Esasiye, iki meclis yerine üç meclis kurulmasını derpiş etti³⁷. Bu üç meclis : a) - Senato ; b) - Tribüna ; c) - Teşriî meclis adlarını taşımaktaydılar. Senato 80 âzadan teşekkül etmekteydi; bu meclis mensuplarının en az 40 yaşında olmaları lâzımdı. Bu 80 âzadan 56 sı, icra organı vazifesini gören konsüller tarafından tayin edilir ve geriye kalan 24 senatör, Tribüna meclisinin tanzim edeceği liste üzerinden, Senato tarafından seçilirdi.³⁸

Senatonun başlıca vazifesi Teşkilâtı Esasiyeye aykırı kanunların hazırlanmasına mâni olmaktı.

Tribüna adı verilen diğeri meclis, 25 yaşından yukarı bulunan vatandaşlar arasından, Senatoca seçilecek 100 kişiden teşekkül etmekteydi; başlıca vazifesi kanun lâyihalarını müzakere etmekte.

300 âzadan müteşekkil teşriî meclise gelince : bu meclisin vazifesi, Tribüna meclisince müzakeresi yapılmış bulunan kanun lâyihalarının sadece kabulüne veya reddine dair karar vermektir.

1814 tarihinde monarşinin ilânı üzerine İngiliz parlömanter rejimine benzer bir sistem kabul olundu ve ikinci meclis, tayin esasına göre kuruldu.

Bunu müteakip tatbik edilen 1815 ve 1830 Kanunu Esasilerinde ikinci meclis, kaydı hayat şartıyla tayin olunan âzalardan teşekkül etmiştir.

Alman zaferi ile neticelenen 1870 Fransız - Alman harbini müteakip “ Kurucu Milli Meclis ”, beş sene devam eyleyen çalışmalardan sonra, 3 cü Cumhuriyet kanunu esasilerini hazırlamıştır. Bu kanunların bu kadar uzun zaman zarfında hazırlanamamasının sebebi, “ Kurucu Milli Meclis ” in, büyük bir ekseriyetle, monarşi taraftar olması ve fakat buna rağmen monarşiyi ilân edememesiydi. Çünkü, aşağı yukarı 100 senedenberi daima isyanlar ve ihtilâllerle nihayet bulan monarşik idare tarzı ve imparatorluk rejimi efkân umumiyeyi ürkütmekte idi. Bu sebeble,

36 “ Conseil des Cinq Cents ” Kanun yapmak hakkına sahipti, fakat Kanunu Esasiyi tâdil etmek selâhiyetine malik değildi.

37 Bk: M. Gidel - Droit Constitutionnel Comparé, 1938/39 s. 262

38 Napoléon'un iktidara gelmesiyle Senato, bizzat onun tarafından tayin edilen, bir meclis halini aldı.

doğrudan doğruya monarşiyi tercih imkânı mevcut olmadığına göre, hiç olmazsa monarşi esasına müstenid bir Cumhuriyet tesisi düşünülmüş-tü³⁸. Ve monarşik bir rejimde ikinci bir meclisin bulunması zarurî adde-dildiğinden, kurulacak bu meclisin mümkün mertebe geniş selâhiyetlere sahip olması temenni ediliyordu. Böylelikle ikinci bir meclis, Cumhuri-yet rejimine mukavemet edebilecek, veya hiç olmazsa onun aşırı cere-yanlarını baltalayabilecekti.

Fakat bu tarihlerde Fransa'da hâkim olan zihniyete göre, Cumhu-riyet rejimini kabul eden hükûmet sistemlerinde, teşriî organın bir tek meclisten teşekkül etmesi gerekiyordu. Çünkü, millî hâkimiyetin bir bü-tün olarak ancak bu suretle muhafaza edilebileceği zannediliyordu³⁹.

Nitekim 1793 ve 1848 tarihli Cumhuriyet rejimlerinde tek meclis sistemi tatbik edilmişti⁴⁰.

1875 Kanunu Êsasısının kabulü sıralarında Cumhuriyetçiler, ikinci bir meclisin kurulmasına şiddetle muhalefet ettiler. Gambetta, Clémen-ceau, Pelletan, Thiers gibi devrin başlıca devlet adamları, kurulacak ikinci bir meclisin millî iradeye karşı geleceğinden korkmaktaydılar⁴¹. Onlara göre ikinci meclis Cumhuriyet rejiminin gelişmesine mâni olabi-lirdi; halbuki Cumhuriyet rejimi memleketin bünyesine en çok uyan bir rejim olarak kabul ediliyordu⁴².

Böylece, Cumhuriyetçileri tatmin etmek gayesiyle " Cumhuriyet " rejimi kabul olundu; monarşi taraftarlarını susturmak için de ikinci bir meclis kuruldu. Bu sebeple Senato, 3. üncü Cumhuriyet devrinde, mev-zubahis iki zıt zihniyeti uzlaştırmaya vasıta oldu.

Senatonun kuruluş tarzı dahi bu uzlaştırmayı mümkün kılacak çareleri temine matuftu. Filhakika, Senato, Cumhuriyetçilerin temenni ettikleri şekilde, seçim usulü ile kuruldu. Çünkü, demokratik bir Cumhu-riyet rejimi için teşriî meclislerden birinin irsiyet prensibine veya tâyn esasına göre kurulması mümkün değildi. Seçim usulünün kabulü, Cum-

38 Bk: J. Bainville - La Troisième République (1870 - 1935). Ő. 20, 110 ve d.

39 Ve bu kanaat,3 cü Cumhuriyetin ilânı tarihlerinde o kadar yayıl-mış idi ki, monarşi taraftarlarını tatmin gayesiyle Senato ihdas edildiği za-man Cumhuriyetçiler bunu kendileri için büyük bir fedakârlık olarak izaha çalışıyorlardı.

40 Bk: J. Bainville - a. g. e, s. 40 ve d.

41 Bu muarızlar, birmüddet sonra, Senatonun en hararetli müdafii-le-ri olacaklardır.

42 Thiers, " Cumhuriyet bizi en az ihtilâfa düşüren rejimdir " diyordu.

huriyetçileri memnun etmek içindi⁴³. Monarşi taraftarlarını tatmîk etmek için, Senatonun muhafazakâr bir temayülde kurulmuş olmasına çalışıldı. Bunun için de iki çareye başvuruldu : a) - Senatörlerden bir kısmının Milli Meclis tarafından ve kaydı hayat şartıyla seçilmesi kabul edildi; 300 senatörden 75'si bu şekilde seçilmiş olacaktı. Bu 75 Senatör, ekseriyeti itibariyle monarşi taraftarı olan bir meclis tarafından seçileceğine göre, ikinci meclis muhafazakâr bir temayülde olacak demektir. b) - Diğer grup senatörlere gelince, bunlar hal ktarafından, fakat iki dereceli uule göre, seçilmiş olacaktı : her vilâyette, o vilâyetin meb'uslarından, vilâyet meclisi âzalarından, ve " Communes " lere mensub temsilcilerinden, müteşekkil bir hey'et, mutlak ekseriyet usulü gereğince, ve liste sistemine göre, işbu senatörleri intihab edecekti⁴⁴. Bu hey'ete mensub olanlar⁴⁵, daha ziyade muhafazakâr tabakanın temsilcileri bulduklarından, Senatonun teşekkülü, monarşi taraftarlarının arzu ettikleri veçhile, olacak demektir⁴⁶.

Bütün bunlardan başka Senatonun dokuz sene gibi uzun bir müddet için seçilmesi, ve her üç senede bir âzasının üçte biri nispetinde yeniden seçime tâbi tutulması, gibi tedbirlerle ikinci meclisin muhafazakâr karakteri daha da sağlamlaştırılmıştı.

Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri :

1871 tarihli Alman ve Birinci Dünya Harbinden sonraki Weimer Teşkilâtı Esasîyelerinde ikinci meclis, sureti mahsusada, federasyona dahil memleketlerin temsili gayesiyle kurulmuştu. Alman " Bundesrath ", federasyon halkını değil, fakat muhtelif Devletleri temsil eden bir meclisdi, ve federasyona dahil Devletlerin icra organları tarafından tâyin edilen muayyen sayıda âzadan müteşekkildi. Weimer Teşkilâtı Esasîyesinde " Reichsrat " adını alan ikinci meclis de bu esasa göre kurulmuştu. Gerek " Bundesrath ", gerek " Reichsrat ", muhtelif federe Devletlerin Alman federasyonu içerisindeki varlıklarını ve şahsiyetlerini temsil ve himaye ile vazifelendirilmişlerdi. Bilhassa " Reichsrat ", bir hayli geniş selâhiyetlere malik bir meclisdi; meselâ Hükûmet, teklif edeceği kanun

43 Bk: Herman Finer - a. g. e. s. 404

M. Gidel - a. g. e. s. 306 ve d.

44 Bk: Esmein - a. g. e. sh. 374 (cilt II), ve s. 383.

Marriot - a. g. e. s. 221 ve d.

45 Ve bilhassa " Communes " lerden gelen temsilciler...

46 J. Bainville - a. g. e. s. 110 ve d.

lâyhaları hakkında, evvelâ bu meclisin muvafakatini almak mecburiyetinde idi.

“ Reichsrat ”, birinci meclis tarafından kabul edilipte kendisine gönderilen bir kanunu reddetmeğe, veya bu kanunun referendum yolu ile halka sunulmasını temine selâhiyetli idi⁴⁷.

Amerika Birleşik Devletlerine gelince; ikinci meclisin kuruluşu muhtelif sebeplere istinad ettirilmiştir. Bazı müelliflere göre Amerikan Senatosu, birliğe dahil Devletlerin temsili için⁴⁸, diğer bazı müelliflere göre ise, kuvvetler ayrılığı prensibinin tatbiki⁴⁹ ve demokrasinin zamansız gelişmesini önlemek maksadiyle, tesis edilmiştir. Amerikan Senatosunun menşei İngiliz sisteminin taklidi arzusuna atfedilenler de vardır⁵⁰.

Amerikan Senatosunun kurulmasında bu fikirlerin hepsi az çok rol oynamıştır : zira, a) - Birliğe dahil her Devletten ikişer senatör seçilmesi ve bu senatörlerin bütün memleketi değil, fakat mensub oldukları Devleti temsil etmeleri, federalizm sebebiyle kabul edilmiştir; b) - Senatoryu kurarken ona, bazı hususlarda, çok geniş selâhiyetler verilmesi (ve meselâ İcra organının faaliyetine karşı koymak gibi); daha ziyade kuvvetler ayrılığı prensibine sadık kalmak düşüncesinden ileri gelmiştir⁵¹; c) - ve nihayet Senatonun, halkın doğrudan doğruya temsilcisi olan diğer meclis tarafından kabul edilmiş kanun lâyhalarını red veya tâdil etmek, selâhiyetine malik olması, demokrasinin mahzurlarını bertaraf gayesiyle ittihaz edilmiş tedbirlerdendi⁵².



Türkiye : Çift meclis sistemi, birinci ve ikinci meşrutiyet devirlerinde, memleketimizde de tatbik edilmiştir.

47“ Birinci Meclis” tarafından reddolunan bir kanun lâyhası diğer meclisin, yani “ Reichstag ” ın, 3/5 ekseriyeti kararı ile kabul edilmiş ise Devlet Reisi referendum'a başvurmak mecburiyetindeydi.

48 Bk: C. H. Haynes - The Senate of the United States, s. 183

49 Bk: H. Finer - The Theory and Practice of Modern Government. s. 401

50 Bk: Henry Main - Popular Government, s. 96 ve d.

51 Bk: Marriot - a. g. e. s. 96 ve d.

A. Hamilton -TheFederalist, s. 400 ve d.

52 Bk: A. Hamilton - a. g. e. s. 384 ve d.
Marriott - a. g. e. s. 96 ve d.

1293 Kanun-u Esasisi ile Hey'et-i Ayân ve Hey'et-i Meb'usan gibi iki ayrı meclisten müteşekkil bir Meclis-i Umumi kurulmuş ve bu meclislerin teşekkül tarzlarıyla vazife ve selâhiyetleri tespit edilmişti.

Hey'et-i Âyan'ın teşkili tamamiyle Hükümdarın irade ve arzusuna bırakılmıştı : vekillik, valilik, ordu müşirliği, elçilik, patriklik ve hahambaşlık memuriyetlerinde bulunup ta " as'ar ve ef'ali umumun vüsuk ve itimadına şayan ve umur-u Devlette hidemat-ı memduhesi mesbuk ve mütearif zevat " arasından Padişah istediklerini âza tâyin edebilirdi. Ancak, Âyan âzalığına tâyin edilecek şahsın 40 yaşını doldurmuş olması şartı⁵³.

Hey'et-i Âyan'ın âza sayısı, Hey'et-i Meb'usan'ın sülüsani miktarını geçmiyecek şekilde tertib edilmişti⁵⁴ ; gerek birinci ve gerek ikinci meşrutiyet devirlerinde bu miktar umumiyetle 120 vya 130 civarında olmuştur.

Hey'et-i Âyan'ın vazife ve selâhiyetleri, 1293 Kanun-u Esasisi zamanında, diğer memleketlerde mevcut ikinci meclislerin vazife ve selâhiyetlerine müşabih idi. Hey'et-i Âyan, Meb'usan Meclisi tarafından kabul olunan kanun lâyihalarını isterse tâdil veya red edebilirdi. Bu, Âyan meclisine tanınmış bir nevi teşrii veto hakkı idi.

Bundan başka, Âyan Meclisi, Kanun-u Esasi'nin 117 inci maddesi gereğince, ehemmiyetli bir selâhiyete daha sahipti ki o da Kanun-u Esasi'nin tefsiri hakkı idi.

Buna mukabil, hükümeti siyaseten mes'ul tutmak hakkı yalnız Meb'usan Meclisi'ne tanınmıştı ; Âyan, vekilleri istizah için kendi huzuruna davet edemezdi.

İkinci meşrutiyetin ilânı ile yeniden meriyete giren 1293 Kanun-u Esasisi, 1325 tâdillerinden sonra, Hey'et-i Âyan'a, İcra organı ile Meb'usan Meclisi arasında mutavassıt rolü oynamak imkânını bahsetti. 1293 Kanun-u Esasisinin mutlakiyet havasını bertaraf etmek ve Devlet mekanizmasını teşkil eden organlar arasında lüzumlu âhengi temin gayesiyle, ve bilhassa bu organların selâhiyet suistimaline mâni olmak maksadiyle, 1325 tarihinde yapılan tâdilât meyanında, Meclis-i Meb'usanı feshetmek üzere Padişahın alacağı karara Âyan Meclisi'nin muvafakatı şartı vaz edilmişti.

53 1293 Kanun-u Esasinin 60 ve 62 inci maddeleri

54 60 ve 61 ci maddeler.

Hükümdarın, milletin hâkimiyetini temsilen kurulan Meb'usan Meclisini keyfi olarak feshedemeyip, Âyan'ın muvafakati ile feshetmesi, millet menfaatine daha uygun bulunmuş ve bu suretle hakkı feshin daha temkinle ve daha güçlkle istimâl edileceği düşünölmüştür.

Meclis-i Meb'usanın feshini güçleştirmek maksadiyle Âyan'ın muvafakati şartını Kanun-u Esasiye geçirten İttihad ve Terakki olmuştur ; çünkü, bu suretle Padişah, Meclis-i Meb'usalını istediği zaman ve istediği gibi feshedemeyecek, ve İttihadı Terakki de böylece, bu meclisteki ekseriyetine dayanarak, hem memlekeğe ve hem de Padişaha karşı hâkimiyet tesis edebilecekti.

Fakat kendi lehine olacağı zanniyle bidayette böyle bir tedbiri benimseyen İttihad ve Terakki fırkası, Meb'usan Meclisi'nin lüzumundan fazla bir serbestiye kavuştuğunu müşahede ederek, bilâhare bunun tamamile aleyhinde bulunmuştur. Devlet içerisinde hâkimiyet tesisini ancak Meb'usan Meclisine hâkim olmakta bulan İttihad ve Terakki fırkası, bu serbestinin tevlid edebileceği neticelerden ürkmüştü. Bilhassa 31 Mart vak'asından sonra bu fırka, gittikçe artan bir diktatorya ihtirası içerisinde, bir yandan rakip fırkaları yok etmek yollarına tevessül ederken, bir yandan ad Meclis-i Meb'usanı itaatı altına sokabilecek çareleri aramıştır.

Meclis-i Meb'usanı itaatkâr kılabilmek için yegâne çare, onu kolaylıkla feshedebilmektir. Feshi kolaylaştırmak, fesih mekanizmasını sadeleştirmekle mümkündür; binaenaleyh Kanun-u Esasinin, 1325 tâdilleri ile, Âyan Meclisine tanıdığı " muvafakat " şartının ilgası lâzımdır.

İşte bunu temin maksadiyle 28 Kasım 1327 tarihinde Meclis-i Meb'ussana bir kanun lâyihası sunuldu; bu lâyiha metnine göre Padişah, Hey'et-i Vükelâ ile Meclis-i Meb'usan arasında zuhur edecek ihtilâflarda hakem olacak, ve, göreceği lüzum üzerine, ya kabineyi değiştirecek, veya Meclisi feshedecekti. Meclisin feshine karar verdiği takdirde bu kararın, evvelce olduğu gibi, Meclis-i Âyan tarafından tasvib edilmesine hacet kalmayacaktı⁵⁵.

Hakkı feshi Meclis-i Âyan'ın tasvibinden ayırmakla, İttihad ve Terakki, meşrutiyet rejimini büyük bir tehlikeye maruz bırakmış oldu. Çünkü, tahtta Mehmet V gibi uysal ve her istenilene yapmağa âmade bir hükümdar bulunduğu müddetçe, fesih selâhiyetinin münhasıran hükümdara tevdiinde mahzur olmayabilirdi. Fakat memleket idaresini mutlak

55 Lâyiha, 11 Haziran 1328 tarihinde, kanun halini almıştır.

surette kendi elinde bulundurmak arzusunda olan bir hükümdar için bu fesih, selâhiyeti, İttihad ve Terakki'nin arzuları hilâfına da kullanılabilecek bir vasıta idi. Ve nitekim Mehmet VI, yegâne sahibi bulunduğu fesih selâhiyetini, Meb'usan Meclisine karşı bir silâh gibi kullanmasını bilmiştir. Meb'usan Meclisinin 21 Aralık 1918 tarihinde feshi işte bu sebeble, ve hiç şüphesiz son derece kolaylıkla olmuş, ve böylece meşrutiyet devri de nihayete ermiştir⁵⁶.



İkinci Bölüm

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN LEH VE ALEYHİNDEKİ DOKTRİN MÜNAKAŞALARI

Çift meclis sistemi üzerinde gerek müellifler ve gerek siyaset adamları umumiyetle iki büyük kategoriye ayrılmışlardır. Bunlardan bir kısmı, teşriî organın iki ayrı meclis halinde teşkilini faydalı ve zarur iadede; diğerleri ise ikinci meclisi lüzumsuz, ve hattâ hükümetin faaliyetini baltalyacağı mülâhazasıyla, zararlı bulurlar.

Halbuki çift meclis sisteminin faydalı olup olmayacağı münakaşaları, memleket ve millet bünyesi şartları göz önünde tutularak yapılmıştır. Birinci bölümde gördüğümüz veçhile, İngiltere'de teşriî organın iki ayrı meclis halinde vazife görmesi, bir tesadüf eseri olarak ortaya çıkmıştır. Fakat, daha sonraki tarihi gelişme, İngiliz siyasi hayatının ancak çift meclisli bir parlamento ile mümkün olabileceğini meydana çıkarmıştır¹.

İngiltere'den maada memleketlerde ikinci meclisin kurulması muhtelif sebeplere ve muhtelif ihtiyaçlara istinad etmiştir. Meselâ Amerika Birleşik Devletlerinde, Fransa'da (3 üncü Cumhuriyet devri), ve İrlanda'da, çift meclis sistemi tatbik edilmiş, fakat her üç Devlette de bu

⁵⁶ İkinci meşrutiyet devrinde yapıla tâdiller ve bu devrin hususiyetleri için Bk:

Dr. Recai G. Okandan - Âmme Hukukumuzda İkinci Meşrutiyet Devri. İstanbul 1947

Takvimi Vakayı, sayı 209, s. 4 ve d. ; sayı 211 (2 Mayıs 1325 celsesi) ; sayı 1837 (22 Mayıs 1330) ; sayı 1011 (17 Aralık 1327)

Ahmet Mithat - Üssi İnkilâb, cilt 2, s. 81 ve d.

Düstur - Tertibi sani, cilt I, s. 639 ve d.

1 Bk: A. J. R. Marriott - a. g. e. s. 45 ve d.

sistemin kabulü ayrı ayrı sebeplere dayanmıştır. İrlanda çift meclis sistemine ihtiyaç duymuştu; çünkü cenubi İrlanda'daki azlıklar, kendi menfaatlerinin himayesi zımında, ikinci bir meclisin teessüsünü arzu etmişlerdi². Amerika Birleşik Devletlerinde, ve Fransa'da, ikinci meclisin ne sebeplere binaen kurulmuş olduğunu tarihçe kısmında kısaca izah etmiştik.



1 — Çift Meclis sisteminin lehinde serdedilen fikirler :

1 — Aristokrasinin temsili için 2 ci meclise lüzum olduğu :

Çift meclis sistemini menşeyindenberi zarurî gösteren en esaslı sebep, cemiyet içerisinde mevcut muayyen bir zümrenin, daha doğrusu aristokrasinin, parlâmentoda temsil edilebilmesi olmuştur Başta Montesquieu olmak üzere ekseri müellifler, daima değişen bir ruh haleti içerisinde bulunan halkın, yani çoğunluğun, kolayca hataya düşebileceği mülâhaza siyle, memleket idaresinin aristokrasiye tevdi lüzumuna inanmışlardı. Bu müellifler, ancak böylelikle ekseriyetin isabetsiz siyasetinin önleneyeceği ve iyi bir hükûmetin teessüs edebileceği kanaatinde oldukları cihetle, halkı temsil eden bir meclis yanında bir de kültürü, basireti, tecrübeyi, asaleti ve zenginliği temsil eden meclisin bulunmasını elzem addetmişlerdi³.

İşte geçen asır esnasında nazariyatçıların ve devlet adamlarının göz önünde tuttıkları husus her şeyden evvel bu olmuştu : 1814 tarihli Fransız Âyan meclisi, 1885 tarihli Macar teşkilâtı Esasiesiyle kurulan "Chambre des Magnats", birinci dünya harbinden evvelki Prusya Âyan meclisi, ve eski İtalyan Senatosu, hep bu fikre istinaden ihdas edilmiş meclislerdi.

2) — Ekalliyetin, ekseriyete karşı himayesi için ikinci meclise ihtiyaç olduğu :

2 Bk: Roberts - a. g. e. s. 19

A. J. R. Marriott - a. g. e. s. 137 - 138

3 Bu hususlar için Bk:

Montesquieu - Esprit des Lois. cilt I, kitab XI, kısım VI, ve kitab II, kısım 5 ve 9 (Aristokrasini nayrı bir temsil hakkına malik olduğunu ileri süren, her hususta İngiltere'yi misal olarak zikreden, Montesquieu'dür).

Aristokrasinin temsili nazariyesi, demokrasi fikrinin yerleşmesiyle, yerini, ekalliyetin ekseriyete karşı himayesi nazariyesine bırakmış ve demokrasiyi normal şekilde tatbik eden ve demokrasinin her gün biraz daha geliştiği cemiyetlerde, halkın hududsuz tahakkümüne karşı koyabilmek için ikinci meclisin kurulması zaruri telâkki edilmiştir⁴ 5.

Bir tek şahsın diktatoryasından olduğu kadar bütün bir kitlenin diktatoryasından korkan, ve aynı zamanda demokrasiyi bir nizamsızlık, bir kargaşalık menbaı gibi teâlkki eden bazı müellifler⁶, bütün bu tehlikeleri azaltacak çarelerin ne olabileceğini düşünmüşler, ve kimisi, bunu, seçim sistemine konacak tahdidlerde⁷, kimisi de çift meclis usulünün tatbikinde bulmuşlardır. Seçime iştirak hakkını yalnız mülk sahibi (veya muayyen bir geliri olan) vatandaşlara vermek temayülleri, bir zamanlar, bundan doğmuştu.

Fakat seçim usullerini muayyen şartlara bağlamak, yani rey hakkını münhasıran varlıklı vatandaşlara tanımak, keyfiyeti demokrasi prensiblerine aykırı görülmüş, ve bu sebeple mevzubahis tehlikeleri bertaraf edecek çarenin ancak çift meclis sistemi olabileceği kabul edilmiştir.

Daha evvelce de işaret ettiğimiz gibi bir müellif, Amerikalıların çift meclis sistemini, bilhassa halkın istibdadına karşı koymak düşüncesiyle kabul ettiklerini ileri sürmüştür⁸, bir İngiliz müellifi de ikinci meclisi, ekalliyetin hamisi olarak görmüştür⁹.

3 — Seçim haksızlıklarının 2 ci meclis vasıtasıyla telâfi edilebileceği :

Demokratik rejimlerde görülen diğer bir hâdise de umumî seçimler neticesi, siyasi partilerden herhangi birisinin ezici bir ekseriyetle iktidara gelmesidir : seçimlerden muzaffer çıkan parti o kadar kuvvetli bir

J. Laferrère - Manuel de Droit Constitutionnel. (2 ci bası Paris 1947, s. 618)

E. Giraud - La Crise de la Démocratie. 1925, s. 92

Esmein - a. g. e., cilt I, s. 137 ve d.

4 Hamilton. - a. g. e. s. 384 ve d.

5 J. J. Chevallier - Cours de Droit Constitutionnel (Les Grandes oeuvres politiques du XIX et du XXe siècles) Paris 1948/1949 s. 19 ve d.

6 Meselâ Benjamin Constant ve Tocqueville gibi.

7 Bk: J. J. Chevallier - a. g. e., s. 19 ve d.

8 Bk: Hamilton - a. g. e. s. 384

9 W. Chartenis Macpherssen - The Baronage and the Senate, or the House of Lords in the past, the present and the futur. London 1893, s. 183 ve d.

ekseriyete sahip olabilir ki teşriî organ, eğer bir tek meclisten teşekkül ediyorsa, iktidarı elinde bulunduran bu partiye karşı hiç bir şey yapamamak durumuna düşebilir. Böyle bir halde muhalefet, ekseriyet partisinin tahakkümüne karşı boyun eğmeğe mahkûm, ve ekseriyet partisi âzaları da, parti disiplini dolayısıyla, hükûmetin kaprislerine tabi, olabilirler.

Filhakika pek çok memleketlerde seçimlerin, hakikate uymayan neticeler tevliid ettiği görülmektedir; meselâ İngiltere'de, göze batar seçim haksızlıkları, hemen hemen her umumî seçimi müteakip, ortaya çıkmaktadır. Memlekette zayıf bir ekseriyete sahip olan bir siyasi parti, Avam Kamarasında her istediğini yapabileceği ekseriyete malik olabilmektedir. Hattâ, umumî seçimler neticesinde memleket içerisinde ekalliyette kaldığı halde Avam Kamarasına kuvvetli bir ekseriyetle girmiş partiler vardır; meselâ 1922, 1924 ve 1929 senelerinde buna benzer hallere İngiltere'de rastlanmıştır.

1922 senesi seçimleri sonunda muhafazakâr parti reylerin %38 ni almış olmasına rağmen Avam Kamarasında büyük bir ekseriyet elde etmişti. Aynı hâdise 1924 senesinde yeniden tekerrür etmiş, ve bu tarihte yapılan seçimleri müteakip muhafazakârlar, Avam Kamarasında, ezici bir ekseriyet temin etmişlerdi : muhafazakârlar, aldıkları 7.5 milyon reyle Avam Kamarasında 413 milletvekilliği sağlamalarına mukabil, liberaller ve işçiler, 9 milyondan fazla reyle, ancak 191 millet vekilliği elde edebilmişlerdi.

1950 ve 1951 seçimlerinde aynı hâdiselere yeniden şahit olunmuştur. Hatırlardadır ki 1950 umumî seçimlerinde İşçi partisi 13 küsur milyon reyle 313 milletvekilliği, muhalefet partileri ise, cem'an 14 küsur milyon reyle 308 milletvekilliği kazanmıştı. İşçi partisi reylerin % 48 ni, muhalefet ise % 52'sini almıştı.

1951 seçimleri çok daha garip bir netice vermiş ve bu sefer muhafazakârlar, aşağı yukarı 14 milyon reyle, 321 milletvekilliği, halbuki İşçi partisi 14 milyondan fazla reyle ancak 295 milletvekilliği temin edebilmişti.

Seçim haksızlığı diyebileceğimiz bu haller, seçim usullerinin ortaya çıkardığı mahzurlardan doğmaktadır. Filhakika gerek ekseriyet, ve gerek nisbî temsil usullerinin kendilerine mahsus kusurları pek çoktur. Bu kusurların ve bahsetmiş olduğumuz seçim haksızlıklarının telâfisini, teşriî organın tek meclisten ziyade çift meclis sistemine göre kurulmasıyla mümkün görenler çoktur. 4 üncü Fransız Cumhuriyeti Kanunu Esasisi

hazırlanırken, ikinci meclisin teşkili bahsinde bu fikirlerin tesiri çok olmuştur¹⁰.

4) — İkinci meclisin, ferd ile Devlet arasındaki mutavassıt toplulukları temsil edeceği :

Çift meclis sistemi lehinde serdedilen bir fikre göre, cemiyetlerin ve grupların ve hattâ muhtelif içtimai sınıfların hukukunu, ancak ikinci bir meclis vasıtasıyla himaye etmek mümkündür.

Halen mer'iyette bulunan Fransız Teşkilâtı Esasiye Kanunu, Kurucu Milli Mecliste müzakere edilirken, dibace kısmına ilâve edilecek " Vatandaşların Âmme Hakları " na bir de cemiyetlerin ve muhtelif toplulukların hukukunu ilâve lüzumunu ileri sürenler olmuştur.

Malûmdur ki 1789 tarihli insan ve vatandaş hakları beyannamesi, tamamıyla ferdiyetçi bir görüşle, bu gibi toplulukları ihmal etmiş ve sadece ferdin haklarını tespit eylemişti. Fakat XIX cu asırdan itibaren, ve bilhassa bu asrın ikinci nısfından sonra, 1789 fikirlerine karşı yeni bir cereyan başlamış ve ferdin, Devletle karşı karşıya kalması neticesi, kendisine tanınan haklardan lâıyıkı veçhile istifade edemediği tecrübesi göz önünde bulundurularak, fert ile Devlet arasında mutavassıt rolünü oynayacak ve bu suretle ferdin Devlet karşısında ezilmesine meydan veremeyecek organların kurulması yoluna gidilmiştir.

Sendika teşekkülleri bu fikrin ilk ameli neticesi olmuştur; " Démocratie pluraliste " denilen sistemin taraftarları, böylece, fertler yanında bir de ailelere, cemiyetlere ve muhtelif içtimai ve siyasi sınıflara tabii haklar tanımak lüzumu üzrinde ısrar etmişler, ve bu hususta en iyi çareyi ikinci bir meclisi ihdas etmekte bulmuşlardır.

Onlara nazaran ikinci meclis, fertlerden ziyade, işte bu toplulukları temsile yarayacaktı. Fakat cemiyetlerin ve grupların temsili bir organ mahiyetinde olacak böyle bir meclisin, otoriter ve faşist rejimlerindeki korporatisme müşahebeti sebebiyle, Fransız 4 cü Cumhuriyeti Teşkilâtı Esasiesini hazırlayanlar bu usule yanaşmadılar¹¹. Buna mukabil Portekiz, evvelce de bahsetmiş olduğumuz veçhile, toplulukları temsil eden

10 Bk: Laferrière - a. g. e. s. 987 ve d.

11 Bk: Laferrière - a. g. e. s. 976 - 977

Michel Debré - Essai sur l'évolution moderne des idées politiques (Revue de Droit public T: LXVI, avril-juin 1950, s. 281 ve d.)

Robert Pelloux - Le Préambule de la Constitution de 27 oct. 1946 (Revue de Droit public, T: LXIII, Juillet - Décembre 1947 s. 347 ve d.)

bir ikinci meclisi, işbu toplulukların hukukunu kısmen himaye maksadıyla, lüzumlu görmüştür.

5) — Kanunu Esasiye ve umumiyetle insan haklarına aykırı kanunların çıkarılmasına mâni olmak bakımından 2 ci meclisin faydalı olacağı :

Ferdin insan olmak itibariyle sahip bulunduğu tabii hakları bir liste halinde Esas Teşkilât kanununun başına vaz'etmekteki gaye, hiç şüphesiz, vatandaş Devletle karşı himaye ve müdafaadır. Lâkin, bunu mümkün kılacak tedbirlerin alınmasına itina gösterilmemiş ise, bu çeşit hakların Kanunu Esaside zikredilmiş olması, pratik bir fayda sağlamaz.

Malûmdur ki XVIII inci asır zihniyetine göre tâyin ve tespit edilmiş insan ve vatandaş hakları, diğer bir tabirle tabii haklar diye isimlendirilen hukuk, mutlak bir kıymeti haiz olup her şeye takaddüm eder mahiyette kabul olunmuştu. Bu haklar ferde insan olmak sıfatıyla bağlı olan, yani ferdin doğuştan iktisap ettiği ve binnetice Devletle mukaddem ve Devletin üstünde olan haklardır. Bu hakları vaz eden veya ortaya çıkaran Devlet olmadığı gibi, onların takyidine veya ilgasına ve hattâ genişletilmesine karşmak hususu da Devletle ait değildir. Bu haklar muayyen bir devir için, muayyen bir memleket için değil faka bütün asırlar boyunca ve bütün insanlar için vaz'edilmiş haklardır.

İnsan ve vatandaş haklarının bu şekildeki telâkkisi, bu hakların hiç bir suretle Devlet tarafından ihlâl edilemeyeceği, ve bilhassa teşri organının hiç bir sebeple bu haklara aykırı kanun yapamayacağı demek olduğuna göre, bu hususu teminat altına almak için muhtelif tedbirler düşünülmüştür. Meselâ, bazı memleketler bu bahiste kazai organa geniş imkânlar tanımışlar ve ferdin tabii haklarına aykırı kanunları tatbik etmemek selâhiyetini hâkimlere vermişlerdir¹².

Fakat kaza organını bu şekilde muazzam bir selâhiyetle techiz etmek istemiyen diğer bazı memleketler bu işi hiç olmazsa siyasî bir organ vasıtasıyla halletmeyi düşünmüşler ve ikinci bir meclis ihdas ederek Teşkilâtı Esasiyeye ve ferdi haklara aykırı kanunların hazırlanmasına mâni olmağa çalışmışlardır¹³.

• 12 Bk: E. Lambert - Le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale. 1901

J. Lambert - Histoire Constitutionnelle Américaine. 2 ci kitabın bu bahse ait kısmına bk:

13 Esmein - a. g. e., kitab: I, s. 638

6 — Teşriî organ ile İcra organı arasında tahaddüs edecek ihtilâfların çift meclis sistemi sayesinde bertaraf edilebileceği :

Kuvvetlerin aynılığı prensibini tatbik eden memleketlerde teşriî organ ile icra organı arasında ekseriya ihtilâflar ve mücadeleler zuhur eder. Şayet bu iki organ arasındaki anlaşmazlıkları giderecek, veya mücadeleleri yatıştıracak mutavassıt bir organ bulunmazsa, bu hal pek vahim neticeler tevliid edebilir. Zira, çift meclis sisteminde, meclislerden biri, icra organı ile diğer meclis arasındaki ihtilâflarda hakem rolünü oynar ve onların görüşlerini telif ederse, Devlet mekanizmasının iyi işlenmesi temin edilmiş olur.

Bu husus bundan çok zaman evvel, daha 1789 Fransız ihtilâli devrinde, nazarı itibare alınmış ve tek meclisli teşriî kuvvetin her şeye tahakküm etmek isteyeceği, veya kendisinden daha üstün bir kuvvetin tahakkümü altına gireceği, halbuki üç kuvvet sayesinde muvazenenin temin edileceği ileri sürülmüştür¹⁴. Duc de Broglie, " Vues sur le Gouvernement de la France " adlı eserinde bunu şöylece izah etmiştir: " ... Bilkuvve bütün hâkimiyeti ve memleketin manevi kuvvetini haiz bir tek meclisin, memleketin maddî ve fiilî bütün kudretini elinde bulunduran ve müstakil bir durumda olan icra organı ile karşı karşıya geldiği her fırsatta, bu iki organ arasında daimî bir düello cereyan edecektir. Bunlardan birisinin diğerine inkiyad edeceği, veya onu boyunduruğu altına alacağı zamana kadar, sulh hali mümkün olamayacaktır... Seçimlerin canlı bir neticesi şeklinde ortaya çıkan bir meclis, seçimlere hâkim olan ihtirasların tesiri altında ve muhtelif menfaatlerin tazyikiyle hareket eder; böyle bir meclis her türlü mukavemetten rencide olur. Buna mukabil icra organı... tabiaten her şeye mukavemet etmek temayülündedir... Böylece birbirinin aynı olmayan fakat tabii addedilebilecek bu iki istidat arasında... eğer her an anlaşma ve yatıştırma imkânı olmaz ve bunları uzlaştıracak bir hakem bulunmazsa; ve eğer kanun vazı, basiretli bir görüşle, bir mutavassıt düşünmemiş ise... bu organlar arasında sonsuz mücadele gayrı kabili ictinabdır. Bu iki hasım aynı kuvveti haiz iseler mücadele az veya çok devam eder. İkisinden birinin galebesiyle, galip gelen diğerini, kendisine mahsus silâhlarla, ezmeğe çalışır "¹⁵.

14 Bk: Gidel - Droit Constitutionnel Comparé. 1938/1939 s. 303 ve 'd.

15 Duc de Broglie - Vues sur le Gouvernement de la France. Paris 1872, (XV ve XVI cı bahisler

7) — Çift meclis sistemi sayesinde teşriî organın daha makul bir kuvvet haline gireceği :

Teşriî organın Devlet teşkilâtı içerisinde çok kuvvetli selâhiyetlere mailk olması ve Kanunu Esasiyi dahi değıştirebilmek imkânına sahip bulunması, cemiyet için tehlikeli addedilmiş, ve tek meclisten teşekkül edecek böyle bir organın her zaman için müstebid olabileceği iddia edilmiştir¹⁶. Bundan başka, tek meclisli bir teşriî organın, üpkü müstebid ruhlu bir şahsın idaresinde olduğu gibi, daima murakabesiz bir iktidarı iktisaba doğru hamleler yapmak temayülünü göstereceği ve daima mes'uliyetsiz ve hattâ şursuz bir faaliyete gireceği ileri sürülmüştür¹⁷.

Bu sebeple teşriî organı iki ayrı meclis halinde kurmakla, onu, daha makul bir kuvvet haline sokmak imkânı olacağı kabul edilmiştir.

Âmme hukukunun şöhretli müelliflerinden Bryce, birbirlerine müsavi haklara sahip iki meclis kurmak suretiyle teşriî kuvvetin müstebid temayüllerine mâni olunabileceğini, ve Amerikalıların bu gaye ile çift meclis usulünü kabul ettiklerini iddia etmiştir¹⁸.

Tarihî tecrübeler tek meclisli memleketlerde teşriî kuvvetin, Devletin diğer kuvvetleri fevkine çıkararak hudutsuz bir hâkimiyet tesis etmek ve bu üstünlüğünü her ne paahasına olursa olsun daima muhafaza etmek temayülünde olduğunu göstermiştir. Meselâ evvelce de işaret ettiğimiz gibi, İngiltere'de Avam Kamarası, Lordlar Kamarasını 1649 tarihinde lâğvettikten sonra, kendisini memleketin en hâkim kuvveti olarak görmüş ve teşriî selâhiyetlerini ferdin hukuk ve hürriyeti aleyhine olacak şekilde ifaya başlamıştır. Fakat bu, memleket için o kadar tehlikeli bir hal almıştır ki Cromwell dahi Avam Kamarasının bu istibdadına tahammül edemiyerek, daha sonraları, çift meclis sistemine dönmüştür¹⁹.

8) — Kanunların iyi hazırlanmasında çift meclis sisteminin faydalı olacağı :

Çift meclis taraftarları, bu sistemin en ehemmiyetli faydasını, meclislerden birinin, diğer meclisin hatalarını tashih edebilmesinde, bulur-

16 J. Laferrière - a. g. e. s. 628 ve d.

17 Bryce - The American Commonwealth (2 ci basılış, fransızca tercümesi, Tom: II, s. 105 ve d.)

18 Bk: a. g. e, s. 105 (kitab II)

19 Hatırlardadır ki 1649 tarihinde Cromwell, Lordlar Kamarasının lâğvetmiş ve fakat 5 senelik tek meclisli bir devreden sonra Cromwell yeniden ikinci meclisi kurmuştur.

lar²⁰. Bilhassa geçen asır siyaset adamları, ikinci meclisin her türlü ihtirasdan ve acemilikten uzak ve tam bir fikir selâmeti içerisinde çalışarak bir yandan, kâfi derecede hazırlığı yapılamamış kanunların çıkmasına mâni olacağını, ve bir yandan da memleket için en doğru ve en hayırlı yolu tâyin edeceğini, daima tekrar etmişlerdir. İngiltere'de muhafazakârlar bu noktaî nazarın müdafii olmuşlardır; Lord Balfour, 1907 tarihinde, " Lordlar Kamarasının mevcudiyeti, halkın arzu ettiği kanunları memlekete kazandırmaya ve bu kanunların, cemiyetin menfaatiyle kabili telif olacak şekilde, hazırlanmalarına yarar " diyordu²¹.

Çift meclis sisteminde, meclislerden biri tarafından kabul edilip de diğerine gönderilen bir kanun lâyihası, bu meclisin tasvibine mazhar olabilmek için, muayyen bir müddetin geçmesine ihtiyaç gösterir. Bu müddet zarfında ise lâyihanın mahiyeti hakkında lüzumu kadar düşünmek ve efkân umumiyeyi tenvir edebilmek imkânı hasıl olur. Bu suretle, lâyihanın, yalnız meclislerin değil, fakat aynı zamanda fekân umumiyenin de murakabesinden geçmiş olması sağlanır.

Teşriî işlerin bu şekilde murakabeye tâbi tutulması, umumî seçim usulünü tatbik eden demokrasiler için bilhassa elzem sayılmıştır; çünkü umumî seçimler neticesi teşekkül eden bir teşriî meclisin, daha ziyade dûn seviyede unsurları ihtiva ettiği ve binaenaleyh ilmî evsafı haiz bulunmayan kimseleri bir araya getirdiği, iddia edilmiştir²². Cemiyet için faydalı kanunların böyle bir meclis vasıtasıyla hazırlanamıyacağı ve bu sebeple ilmî ve ahlâkî kıymetleriyle temayüz etmiş tecrübe sahibi unsurlardan müteşekkil bir ikinci meclise ihtiyaç olacağı tabii görülmüştür.

Bundan başka ikinci meclisin, kendisine tanınmış selâhiyetlere istinaden, diğer meclis tarafından alınmış kararları veya hazırlanmış kanun lâyihalarını titizlikle kontrol edeceği ve bu suretle cemiyete faydalı bir faaliyette bulunacağı ileri sürülmüş²³, ve bilhassa iki meclisi teşkil eden âzalar arasında fikir ve görüş ayrılığı ve menfaat aykınlığı olması halinde bu kontrolün daha da ciddileşeceği ve böylece, birbirlerinden her hususta farklı, iki meclisin muvafakatine mazhar olmuş bir kanunun,

20 Bk: Laferrière - a. g. e. s. 627 - 628

G. B. Roberts - a. g. e. s. 60 ve d.

21 Bk: Hansard - Parl. Deb. Off. Rep. 4 cü seri, 1907, cilt: CLXXXVI, ve 3 cü seri cilt LXXXVI (Lords), s. 1175 ve d.

22 Bk: Lavergne - Le Gouvernement des Démocraties Modernes. Cilt I, s. 29 ve d.

23 Bk: Laferrière - a. g. e. s. 627

Hamilton - a. g. e. s. 388 ve d.

büyük bir ihtimalle “ iyi ” bir kanun vasfını taşıyabileceği haklı olarak iddia edilmiştir.

9) — Parti sistemlerinin mahzurlarını gidermek bakımından çift meclis sisteminin faydalı olacağı :

Parti sisteminin ortaya çıkardığı bazı mahzurlar mevcuttur ki tek meclisli teşriî usul bu mahzurları ancak çoğaltmağa sebebiyet verir. Filhakika, parti sisteminin gelişmiş olduğu memleketlerde, parti siyaseti ve parti menfaatleri, çok zaman, umumî menfaat ile intibak edememektedir. Parlâmento faaliyetlerinde ve kanunların hazırlanmasında, parti mensuplarının memleket ve cemiyet için en istifadeli sayılabilecek noktâi nazarı değil, fakat mensub buldukları partinin görüşünü şuursuzca müdafaa ettikleri müşahede edilmiştir.

Bundan başka, siyasi partiler, seçimler arasında hazırladıkları namzet listelerine, ekseriya, memleket menfaatlerine hadim olacak kimselerden ziyade halkın yalan yanlış tanıdığı ve sevdiği ve haddi zatında hiç bir değeri olmayan kimseleri ithal etmekte, ve her ne suretle olursa olsun bir partizan kazanmak gayesini gütmektedirler.

Bu esas üzerine kurulmuş bir teşriî organdan, umumî menfaati koruyucu bir faaliyet beklemek, hiç şüphesiz, mânasız olur. Demokratik rejimlerde parti sistemini ilgâya imkân olmadığına göre, hiç olmazsa bu sistemin şimdi bahsetmiş olduğumuz mahzurlarından kısmen olsun uzak ve muayyen şartlara uygun bir şekilde kurulacak ikinci bir meclis sayesinde iyi netice elde etmek mümkündür; nitekim, ilerde de göreceğimiz veçhile, İrlânda bunun n güzel misalini vermiştir.

10 — Federal Devletlerde, federasyonu teşkil eden federe Devletlerin temsil edilebilmesi için 2 ci meclise lüzum olduğu:

Avustralya, Kanada, İsviçre, Hollanda, A. B. D., Brezilya... gibi Devletler için çift meclis sistemi tabii bir zaruret olarak kabul edilmiştir; çünkü federal tipte bir Devlet, muhtelif küçük Devletlerin veya kantonların bir araya gelmesiyle teşekkül eder. Ve her bir Devletin veya kantonun, kendine mahsus bir organizması, bir Devlet teşkilâtı vardır. Meselâ İsviçre Devletini teşkil eden her bir kantonun, kendisine mahsus bir teşriî organı, bir icra organı, bir Devlet Reisi, hülâsa bütün bir Devlet teşkilâtı mevcuttur. Böylece her bir kanton, hey'eti umumiye içerisinde bir Devlet vasfına sahiptir, yani federal Devlet bünyesinde bu sıfatla temsil edilmek ihtiyacındadır. Binaenaleyh federal Devletin teşriî organı, bir

yandan vatandaşları, ve bir yandan da federasyonu dahil Devletlerin hükmî şahsiyetini temsil edecek surette iki ayrı meclisten ibaret olmak lâzım gelir. Bu sebeple, istisnasız bütün federal Devletlerde teşriî organ iki ayrı meclisten teşekkül etmiştir : Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada, Meksika, Hollanda, İsviçre, Rusya, Amerika Birleşik Devletleri, Venezüella, Yugoslavya, Hindistan.

II) — Çift Meclis sistemine yapılan tenkitler :

1) — Millî hâkimiyetin ancak bir tek meclis vasıtasıyla temsil edilebileceği :

Çift meclis sistemine yapılan tenkitlerin başında, iki ayrı meclisin millet iradesini, yani millî hâkimiyetin, aynı sadakat ve aynı şuurla temsil edemeyeceği, halbuki bu iradenin tecezziye müsait olmadığı ve ancak bir tek meclis marifetiyle temsil edilebileceği, iddiası gelir²⁴.

Franklin gibi düşünen bazı müellifler, çift meclis sistemini iki atın birbirlerine zıt istikamete çektiği bir arabaya benzetirler; onlara göre, çift meclis sistemi, iki başlı bir vücut gibi, muayyen bir iradeye sahip değildir. 1789 Fransız ihtilâlinde sonra hâkim olan fikrî cereyan da bu merkezde olmuştur.

Çift meclis sistemi taraftarları, başta Esmein, Duguit ve Barthélemy olmak üzere, bu tenkidi şu şekilde cevaplandırmışlardır: Millet, maliki bulunduğu " hâkimiyet " hakkını, ancak kendi arasından seçeceği temsilcileri vasıtasıyla istimâl edebileceğine göre, milletten aynı şekilde temsilcileri sıfatını haiz bu kimselerin iki ayrı topluluk halinde vazife görmüş olmaları, millî hâkimiyetin birbirinden farklı temsiline mahal veremez; çünkü bu iki meclis, hâkimiyet hakkını, müştereken ve millet namına istimal edeceklerdir²⁵.

2) — İkinci meclisin, birinci meclise benzeyeceği mülâhazasıyla, fuzuli olacağı :

Çift meclis sistemine yapılan ikinci mühim tenkit, umumî seçim usullerine göre teşekkül eden iki ayrı meclisin, her bakımdan birbirinin

24 Bk: E. Giraud - La Crise de la Démocratie et les Réformes nécessaires du Pouvoir Législatif. Paris 1925 s. 97 ve d.

25 Bk: Esmein - a. g. e., (kitab: I), s. 149

Duguit - Traité de Droit Constitutionnel, Paris 1921, (2 ci kitab, s. 706)

aynı olacaktır²⁶, aynı bünyede iki meclisin aynı zihniyeti ve aynı iradeyi temsil edeceği, ve binaenaleyh aynı işleri göreceği, mülâhazasıyla, Sieyès'in fikrine uyularak, ikinci meclisin fuzulî bir organ olacağı iddia edilmiştir.

Yek nazarda bu tenkidin büyük bir hakikatı ifade eylediği zannedilir. Filhakika, demokrasinin temeli addedilen umumî seçim usulü, muayyen şartları haiz bulunan her vatandaşın seçim hakkına sahip olmasını, ve yine muayyen şartları nefsinde toplamış her vatandaşın seçilmek hakkına malik bulunmasını, âmirdir. Bu kaidenin bir neticesi olarak seçimler, her iki meclis için aynı şekilde cereyan edecek, ve bu da, tabiiyle, iki meclisin aynı bünyede teşekkülüne (yani irsiyet veya tâyin esasının iki meclis arasında vücutte getirdiği ayrılığın ortadan kalkmasına) sebep olacaktır.

Fakat tecrübe ile sabittir ki, seçim usulünün aynı olması, iki meclisin aynı karakter ve teşekkülde kurulmasını intaç etmez; aynı seçim usulüne tâbi teşriî meclislerin aynı bünyede teşekkül etmesi mümkün değildir. İki ayrı meclis, tıpkı iki ayrı şahıs gibi, başka başka hususiyetler arzeden iki varlık halinde ortaya çıkmaktadır : bu hususta, 1947 tarihli İtalyan Teşkilâtı Esasîyesi ile kurulmuş olan çift meclis sistemini, bir misal olarak zikredebiliriz. İtalyan parlâmentosunu teşkil eden Temsilciler Meclisiyle Senato, aynı demokratik usullerle ve tek dereceli sisteme göre halk tarafından seçilmiş bulunmalarına rağmen, tamamiyle farklı iki ayrı meclis olarak ve birbirlerine zıt iki zihniyet halinde vazife görmektedirler.

3) — Çift meclis sisteminin teşriî faaliyeti zorlaştıracığı ve ağırlaştıracağı :

Çift meclis sisteminin teşriî faaliyeti ağırlaştıracağı, güçleştireceği ve hattâ imkânsızlaştıracığı, ve bilhassa meclislerin encümenler vasıtasıyla çalışması gittikçe gelişen bir usul halini alması sebebiyle, bu tehlikenin zamanımızda daha da büyük olacağı iddia edilmiştir²⁷. Meclis ve encümen çalışmaları birbirlerine inzıam edeceğinden, herhangi bir kanun lâyihasının parlâmentodan kolayca çıkamayacağı söylenmiştir. Bahusus çift meclis sisteminde meclislerle encümenler arasında büyük anlaşmazlıkların zuhur edeceği ve bu anlaşmazlıkları halletmek için her iki meclis âza-

26 Bk: Hermen Finer - Theory and Practice of Modern Government. s. 435

27 Bk: E. Giraud - a. g.e, s. 104 ve d.

larından müteşekkil komisyonlar kurmak yoluna gidileceği, ve bu komisyonların da âdeta üçüncü bir meclis rolünü oynayacakları beyan edilmiştir. Ve bu halde dahi, hazırlanacak kanunların mükemmel olmayacağı, çünkü her türlü entrika ve suistimallerin bu komisyonların faaliyetine tesir icra edebileceği zikredilmiştir.

Bu tenkidin ihtiva ettiği bir hakikat mevcuttur ki o da çift meclis sisteminde işlerin ağırlaşacağı, ve kanunların çok güçlükle hazırlanacağıdır. Tek meclisli memleketlerde kanunların kolaylıkla hazırlandığı bir vakiadır.

Fakat şu hususu da belirtmek lâzımdır ki bir memleket için matlûp olan şey bol miktarda kanuna sahip olmak değildir. İşlerin ağır yürümesi ve kanunların geç çıkması keyfiyetini, hiç şüphesiz fena kanun elde etmek usulüne tercih icab eder²⁸.

Az fakat iyi kanun sistemini, çok fakat fena kanun sistemine de-ğişmemek tabiidir; Maurice Garçon gibi, pratik ve teorik hukuk sahasında, şöhret yapmış müellifler medenî bir cemiyetin çok az kanuna ihtiyaç gösterdiğini kabul etmektedirler.

Şeklen çift meclis sistemine bağlı kalmakla beraber hakikatte tek meclis sistemini tatbik eden Fransa'da, bugün, kanun bolluğu aleyhinde cereyanlar mevcuttur. Dördüncü Cumhuriyet Teşkilâtı Esasiesinin kabul edildiği 1946 tarihinden, nisan 1950 tarihine kadar Fransa'da kabul edilen kanunların sayısı 900 ü mütecavizdir. Senede vasatı 300 kanunun kabul edilmesi mahzurunu ikinci meclisin teşriî selâhiyete sahip olmamasında bulanlar, hakikî çift meclis sistemini tatbik etmekle buna imkân bırakılmıyacağını ileri sürmüşler, ve hiç olmazsa bu sebebe müsteniden " Cumhuriyet Meclisine " daha fazla selâhiyet tanınması gerektiğini belirtmişlerdir²⁹.

4) — Çift meclis sisteminde milletvekilleri için vazife mes'uliyetinin kalmıyacağı :

Çift meclis sisteminin teşriî işlerin görülmesinde bir kaygusuzluk, bir mes'uliyetsizlik doğurduğu, daha doğrusu meclislerin karşılıklı olarak mes'uliyeti birbirlerinin üzerine atmak istedikleri ve bu sebeple, ak-sayan mekanizmada, hakikî mes'ulü bulmak imkânının kaybolduğu ileri sürülmüştür³⁰. Bilhassa âza sayısı çok olan çift meclisli bir teşriî or-

28 Bk: Esmein - a. g. e. s. 149 ve d.

29 Bk: J. Bruyas - Evolution du Conseil de la République (Revue de Dr. Publ., cilt: LXV, s. 541)

30 Bk: Berthelemy - (Revue de Dr. Publ., 1913, s. 400)

ganda kimin ne yaptığının belli olmayacağı, ve binnetice isabetsiz kararlardan da kimin mes'ul tutulması lâzım geldiği hususunun bilinmeyeceği iddia edilmiş, ve nispeten az sayıda âzaya malik tek meclisli bir sistemde her âza için mes'uliyet mefhumunun bir kıymet ifade eyleyeceği öne sürülmüştür³¹.

Çift meclis sisteminin böyle bir mes'uliyetsizlik duygusuna meydan verdiği umumiyetle kabul edilmektedir. Bütün çift meclisli demokrasilerde müşahede edilen bir cihet varsa o da şudur ki milletvekillerinin, çok zaman, kendi seçmenlerine hoş görünmek gayesiyle, kanaati vicdaniyelerini hilâfına hareket etmeleri, ve bundan mütevellit herhangi bir mes'uliyetin kendilerine raci olmayacağını bilmeleridir.

Bu haleti ruhiye, milletvekilleri için olduğu gibi, meclisin hey'eti umumiyesi için de mevzubahistir. Meselâ, İngiltere'de Avam Kamarası, bilhassa birinci dünya harbinden evvel, iyi kötü pek çok kanunları, sırf Lordlar Kamarasının vetosuna güvenerek, geçirmeği adet edinmişti; çünkü bu kanunların nasıl olsa Lordlar Kamarası tarafından tâdil veya reddolunacağını ve böylelikle kendisine, teşrii işlerde, bir günâ mes'uliyet düşmeyeceğini biliyordu³².

Bu tenkidin haklı tarafları olabileceği kabul edilmekle beraber, tenkid mevzuunun yani mes'uliyetsizlik duygusunun bazı ahvalde faydalı neticeler tevlid edebileceği iddia olunmaktadır.

Filhakika, mes'uliyet mefhumu her zaman için vicdanî ve şuurlu çalışmanın saiki olarak telâkki edilemez; mes'uliyet mefhumunun bazen korku yarattığı ve ferdi atalete sürüklediği bir hakikattir; işte böyle bir korku sebebiyle gerek ferdin, gerek topluluğun teşebbüs kabiliyeti azalır ve bittabi müessir bir faaliyet göstermek imkânları zayıflar.

Halbuki kendisini mes'uliyet yükünün ezici tesirinden uzak hissedenden bir hey'et daha müspet işler görmek fırsatına sahip olabilir.

Bundan başka, parlâmento faaliyetleri esnasında en mes'ul durumda bulunan bir organın yani İcra organının, böyle bir hey'etin muhalif si-

31 Bk: Berthelemy - (Revue de Dr. Publ., 1913, s. 400)

32 Meselâ 1906 senesinde Liberal hükümet tarafından hazırlanan "Education Bill", Avam Kamarasına takdim edildiğinde bu meclis, arzu ettiği halde, bu lâyihayı reddetmek cesaretini kendisinde görmedi, ve nasıl olsa Lordlar Kamarasının onu tâdil edeceğini hesablayarak lâyihayı kabul etti. Ve nitekim Lordlar Kamarası, Avam Kamarasının tahmin ettiği şekilde, lâyihayı tâdile tâbi kıldı.

yasetine istinaden memleket için hayırlı işler görmesi mümkündür. Malumdur ki her demokratik memlekette, iktidarı elde etmek isteyen bir partinin büyük taahhüdlere girişmesi ve bol vaidlerde bulunması, artık zaruret haline girmiş bir usüldür.. İşte, bu vaidlerle iş başına gelen herhangi bir hükümet, gerek zamanın değişmesi, gerek vaidde bulunmuş olduğu şartların tahavvülü, ve gerek buna benzer sebebler yüzünden, seçimlerden evvel halka takdim etmiş olduğu programını harfiyen tatbik edememek mevkiinde kalabilir. Ve hattâ bu programın harfiyen tatbik edilmemesi, memleket menfaatine olabilir.

Bununla beraber hiç bir hükümet vermiş olduğu sözden kendiliğinden dönmek istemez, çünkü vaadini yerine getirmemiş olmak ittihamı altına gireceğini bilir; bu sebeple bir mazeret arar ve meselâ ikinci meclisin işbu programın tatbikine mâni olduğunu veya olmak istediğini iletir.

İngiltere'de, İkinci Dünya Harbinden sonra yapılan ilk seçimleri kazanarak iktidara gelen İşçi partisi, içtimaî ve iktisadî sahalarda son derece radikal bir sosyalist programın tatbikini düşünmekte idi, ve umumî seçimler esnasında memleketi sosyalizmin cazip ve güzel neticelerine hazırlamıştı. Böyle bir sosyalist programın tatbiki muazzam masrafları mutazammın idi. Halbuki harbden yeni çıkmış ve bu sebeple iktisadî hayatı sarsılmış bir memleket için, bu vüs'atta sosyalist islâhata girişmek ve bu masrafları göze almak maddeten imkânsızdı.

İşçi Partisi liderleri bu hakikatı sezmekle beraber, evvelce seçimler esnasında yaptıkları vaidlerden vazgeçmek cesaretini gösteremediler ; çünkü aksi takdirde kendi taraftarlarını kaybetmek tehlikesini göze almak icabediyordu. Yapılabilecek yegâne şey, Lordlar Kamarasının muhalefetini bahane ederek mezkûr programı tatbikten sarfınazar etmektir.

1950 seçimleri esnasında bir çok işçi meb'uslar, mensub buldukları partinin sosyalist programı aynen tatbik edememesine sebep olarak Lordların muhalefetini göstermişlerdi.

Tatbik edilmesinde artık bir istifade umulmayan siyasî bir programın icrasına mâni olması itibariyle, ikinci meclisin, bu bakımdan da, faydalı olabileceği bilhassa geçen asır zarfında en çok ileri sürülen bir husustu³³.

33 İngiliz siyasî tarihinden buna benzer, eski veya yeni, misaller getirmek mümkündür. Meselâ 1835 tarihlerinde Lordlar Kamarası, Avam Kamarasının kabul etmiş olduğu " English Corporation Bill ", ve " Irish Tithe Bill ", denilen kanun lâyhalarını geri çevirmeğe hazırlanırken, zamanın liberal Başvekili, Lord Melbourne, memnuniyetini âdeta izhardan kendini ala-

5 — Çift meclis sisteminin demokratik bir sistem olmadığı :

Bazı müellifler çift meclis sistemini demokratik bir sistem olarak görmezler. 1789 Fransız büyük ihtilâli devrinde teşriî organı bir tek meclis şeklinde kurmak ihtiyacı, her şeyden önce, aristokratik tesirleri ortadan kaldırmak arzusundan doğmuştur. Çünkü, ikinci meclis, cemiyet içerisinde mevcut aristokrasinin, veya muayyen bir zümrenin, menfaatlerini temsile memur bir organ olarak telâkki edilmiş ve bu sebeple çift meclis sistemi, daha ilk Fransız Teşkilâtı Esasiye Kanununun kabulünden itibaren, hakiki bir demokrasile kabili telif addedilmemiştir³⁴.

Bu fikir, içinde bulunduğumuz asır zarfında yeniden ele alınmış, ve artık sınıf asaletine dayanan ayrılığın bulunmadığı, ve belki de bu ayrılığın imkânsız olduğu, bir zamanda çift meclis aleyhtarlarının elinde bir silâh olarak kullanılmıştır.

Filhakika, hemen hemen her memlekette, komünist temayüllü siyasi partilerin arzu ettikleri teşriî sistem, sırf bu fikre müsteniden, tek meclisten teşekkül eden sistemdir. İngiliz İşçi Partisi, bundan 50 - 60 sene evvel siyasi hayata ilk adımlarını atarken, Lordlar Kamarasının ilgasını istemiş ve irsiyet prensibine dayanan bir teşriî organın memleket hayatında yeri olamayacağını iddia etmişti. İşçi partisi için yegâne ve en makûl çare Lordlar Kamarasının tamamen ortadan kalkması idi. Bu partinin tanınmış liderlerinden biri olan Barnes, 1911 tarihinde; " ... her ne şekilde olursa olsun, biz ikinci meclisi lüzumsuz, faydasız ve fuzuli bulmaktayız; ve ikinci meclisin varlığını, hür bir cemiyete karşı hakaret telâkki ediyoruz " demiştir³⁵.

Son yarım asrın en şöhretli siyaset adamlarından biri de : " Biz ikinci meclisin mevcudiyetine muhalifiz, çünkü ikinci meclis demokrasi rejimi ile telif edilemez " demektedir³⁶.

miyordu. Ve hattâ, Lordlar Kamarasının muhalefetine mâni olmak üzere bu Kamarada mevcut muhafazakâr ekseriyeti değiştirmesi kendisine tavsiye olunduğunda, Lord Melbourne buna aldırış etmiyor, ve sadece Lordlar Kamarasının işbu lâyhaları reddetmesini temenni ediyordu.

34 Bu hususlar için Bk: :

N. Cahen - La Représentation des aristocraties dans les Chambres hautes en France. Nancy 1899

Sharp - Le problème de la Seconde Chambre et la démocratie moderne. Bordeaux 1922

Cahierre - Le déclin des Chambres Hautes. Rennes 1925

35 Bk: The Parl, Deb. Off. Rep. (Commons), mayıs 1911, cilt: XXV, s. 449

36 Ramsay MacDonald; Bk: The Parl. Deb. Off. Rep. (Commons) cilt XXV, s. 449 ve d.

İşçi partisinin ortaya attığı bu fikirleri, kendilerine mal eden dünya komünistleri, bilhassa “ Halk Cumhuriyeti ” demokrasisini kabul etmiş memleketlerde (meselâ Bulgaristan, Romanya, Macaristan, Polonya gibi) ikinci meclisin kurulmasına karşı şiddetle muhalefet etmişler ve çift meclis sisteminin en harartlı muarızları olmuşlardır.

6 — Çift meclis sisteminde ikinci meclisin daima muhafazakâr temayülde kalışının mahzurlu olduğu :

Çift meclis sistemine yapılan tenkitlerden birisi de, ikinci meclisin daima muhafazakâr bir siyaset taraftarı olması ve bunun aksi olan siyasete daima muhalefet etmesidir.

Filhakika, uzun senelerin siyasi tecrübesi göstermiştir ki ister irsiyet prensibine göre, ister tâyin esasına göre, ve isterse seçim usullerine göre, kurulsun, ikinci meclis, birinci meclise nispetle, çok daha muhafazakâr temayülde kalmaktadır. Meselâ İngiltere’de Lordlar Kamarası XIX cu ve XX ci asırlar boyunca koyu muhafazakâr temayülde bir meclis olarak kalmış ve bu sebeple her zaman bitarafane hareket etmek imkânını bulamamıştır; liberal partinin iktidarı ele aldığı fırsatlarda bu partinin takip etmiş olduğu siyasete karşı daima çetin bir muhalefet göstermiş, buna mukabil muhafazakâr partiye her zaman ve her hususta müzahir olmuştur³⁷.

Fakat bu keyfiyet bir tenkit mevzuu olabilir mi? Bir çok müellifler buna menfi cevap vermektedirler; filhakika ikinci meclisin muhafazakâr bir zihniyette oluşunu, cemiyetin menfaati iktizasından addetmektedirler.

3 cü Fransız Cumhuriyeti Teşkilâtı Esasiye Kanunları hazırlanırken, Senatonun ihdası için duyulan ihtiyaçta sebep, mağlûbiyetle neticelenen 1870 harbinden sonra memlekette hissedilen huzursuzluğu ve istikrarsızlığı, daha muhafazakâr, daha mutedil ve daha temkinli bir ikinci meclis marifetiyle izaleye çalışmak düşüncesi idi. Zira memleketi, tecrübesiz bir radikalizmden kurtarmak, ölçsüz tedbirlerden korumak, ve fena bir siyasetin menfi neticelerinden uzak tutmak ancak muhafazakâr bir teşriî organ sayesinde mümkündü³⁸. 3 cü Fransız Cumhuriyetinin 1875

37 İngiltere’de liberallerin Lordlar Kamarasına karşı besledikleri husumet, bilhassa, bu sebebe müstenid idi.

38 Bk: J. Barthélemy - Le Gouvernement de la France, s. 70 ve d.

A. Gidal - a. g. e. s. 310 ve d.

Herman Finer- a. g. e. s. 422 ve d.

tarihinden 1939 tarihine kadar siyasi bir huzur içerisinde yaşamış olmasının, işte böyle muhafazakâr temayülde bir Senato sayesinde mümkün olduğu kabul edilmektedir.

Fransa'da Senato, memlekette mevcut muhafazakâr zihniyeti temsil etmek için kurulmuştu; senatörler için yaş haddinin yüksek tutulması, ve daha uzun bir seçim müddeti kabul edilmesi ve seçimin iki dereceli usule göre yapılması, Senatonun daha muhafazakâr temayülde olmasını teminen alınmış tedbirlerdendi³⁹.

İngiltere'ye gelince; muhafazakâr bir ikinci meclise sahip olmakla bu memleketin geçen asırda ve bu asır içinde elde ettiği kazançlar saymakla bitmiyecek kadar çoktur. Bilhassa XIX cu asır zarfında, Lordlar Kamarasının takip ettiği muhafazakâr siyaset İngiltere için büyük avantajlar temin etmiştir⁴⁰.

Malûm olduğu üzere, İngiliz efkân umumiyesi XIX cu asırda, daima iktisadi bir liberalizm lehinde ve iktisadi himayecilik prensiblerinin aleyhinde idi. Halbuki liberal partinin takip ettiği bu yol memleket için pek istifadeli neticeler veremezdi ve nitekim tarihi hâdiseler bu hususu teyid etmiş ve muhafazakâr bir siyasetin çok daha istifadeli olduğunu göstermişti. Filhakika, bu asır zarfında İngiltere'yi refaha ve zenginliğe kavuşturan, liberal partinin reaksiyoner ve aceleci siyaseti değil, fakat Lordlar Kamarasının frenleyici mesaisi olmuştur. Lordlar Kamarası, iktisadi ve mali meselelerde bu frenleyici rolü oynarken, harici siyaset sahasında da sevkedici ve kamçılayıcı bir tesir icra etmesini bilmiştir.

İngiliz İmparatorluğunu geliştiren ve, bu asrın başında, muazzam bir İngiliz birliğinin kurulmasına âmil olan siyaset, Lordlar Kamarasının kâh frenleyici ve kâh teşvik edici çalışmalarında en büyük istifadeyi sağlamıştır.

7) — Çift meclis sisteminin medeni cemiyetler için lüzumsuz olduğu :

Çift meclis sisteminin, olgun ve mütekâmil milletler için değil, fakat daha ziyade siyasi terbiyesi gelişmemiş, geri kalmış cemiyetler için faydalı olabileceği, iddia edilmiş, ve⁴¹, denmiştir ki, içtimai seviyesi ve

39 Bk: A. Gidel - a. g. e., s. 306

Laferrière - Manuel de Droit Constitutionnel. 2 ci bası, s. 639

40 Bk: J. R. Green - A Short History of the English People s. 906 ve d.

H. Finer - a. g. e.s. 409 ve d.

41 Bk: E. Giraud - a. g. e. s. 98

kültür derecesi düşük bir cemiyette umumî seçimler neticesi teşekkül eden teşriî meclis, yine aynı düşük seviyede temsilcilerin bir topluluğu mahiyetinde olacağından, bu mahzuru bertaraf etmek için ikinci bir meclis kurmak iktiza eder.

Binaenaleyh bu gibi cemiyetler için, ilmî ve ahlâki evsafı yüksek unsurlardan mürekkeb ikinci bir meclise lüzum vardır.

Bu tenkidin ne kadar esassız olduğunu belirtmek için derhal söylemek lâzımdır ki bugün en medenî telâkki edilen memleketlerde dahi düşük seviyede, daha doğrusu cahil kabul edilebilecek, bir kitle mevcuttur. Bir milletin kültür ve medeniyet seviyesi, o milletin okuyup yazma bilen fertlerinin sayısı ile mütenasip değildir. Bu nispetin çok yüksek olduğu ve umumiyetle “ en medenî ” olmak vasfını kazanmış memleketlerde bile halkın dar görüşlü ve geri kafalı olduğu bir hakikattir. İşte böyle bir kitlenin, umumî seçimler neticesi, parlâmentoya göndereceği temsilciler, yine onun dar görüşünü ve seviyesini muhafaza edecekler demektir. Binaenaleyh olgun ve medenî milletler için bir tek meclisin, teşriî organ olarak, kâfi geleceğini iddia etmek pek doğru sayılmaz.

8 — İkinci meclisin teşkili bahsinde daima anlaşmazlık zuhur edeceği :

Ve nihayet çift meclis sistemine yapılan tenkitlerden birisi de bu sistemin bir çok güçlülere ve anlaşmazlıklara mahal vereceği, ve bilhassa ikinci meclisin ne şekilde kurulması icab edeceği hususlarında hiç bir zaman ittifak edilemeyeceğidir.

İngiltere’de, bir zamanlar, liberal ve muhafazakâr partileri bu bahiste birbirine zıt iki noktai nazar üzerinde çetin bir mücadeleye girişmişlerdi. Muhafazakârlar, evvelâ ikinci meclise verilecek selâhiyetlerin tâyinini, ve sonra, bu selâhiyetlere uygun bir şekilde ikinci meclisi kurmak lâzım geleceği fikrini ileri sürerlerken, liberaller, bu usulün tamamıyla aksi olanını, yani evvelâ ikinci meclisin teşekkül tarzını tesbit edip, bu usule uygun düşecek selâhiyetleri vermeyi, daha isabetli buluyorlardı⁴².

Bugün artık bu hususta bir anlaşmazlık mevcut değildir, çünkü ikinci meclisin teşekkül tarzı, en çok ehemmiyet arzeden bir mesele gibi

42 İngilterede, 1948 parlâmento müzakereleri esnasında, İşçi partisi ikinci meclisin kuruluş tarzına, muhafazakârlar ise ikinci meclisin selâhiyetleri meselesine ehemmiyet atfettiklerini tebarüz ettirmekteydiler.

Bk: Parl. Deb. Off. Rep (Com.) 11 Kasım 1948 cilt: CCCLIV, s. 302-303, ve 17 Ocak 1948 celsesi, cilt: CLIII, s. 647

kabul edilmiştir. Harbden sonra çift meclis sistemini tatbik eden Devletler, Teşkilâtı Esasiye Kanunlarının hazırlığı sırasında, evvelâ ikinci meclisin kuruluşu mevzuunu ele almışlar ve bu kuruluş tarzına göre ikinci meclisin selâhiyetlerini tespit etmişlerdir.

Üçüncü Bölüm

ÇİFT MECLİS SİSTEMİNİN SON YARIM ASIR İÇERİSİNDEKİ TEKÂMÜL SEYRİ

1) — İkinci Dünya Harbine gelinceye kadar durum :

Birinci ve İkinci Dünya Harbi arasındaki devrede çift meclis sistemini tatbik etmeyen pek az memleket mevcuttu; filhakika Avrupa'da sadece üç memleket, Lüksemburg, Yugoslavya ve Türkiye, tek meclis sistemini tatbik ediyordular.

Buna mukabil büyük demokrasiler, ve meselâ İngiltere, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri, bu sistemin uzun senelerdenberi tecrübesini yapmaktaydılar.

Bununla beraber, son iki dünya harbini ayıran seneler zarfında çift meclis sistemine duyulan alâka, zaman zaman, ve bazı sebeplerin tesiriyle, azalmış veya yeniden kuvvet bulmuştur.

Umumî harbi müteakip, başta Almanya ve Avusturya olmak üzere, bir çok memleketler, o tarihe kadar çift meclis sistemini tatbik etmekteyken, tek meclise geçmişlerdir. Bundan başka diğer bir çok memleketler, her ne kadar ikinci meclisi ilga yoluna gitmemişlerse de onun selâhiyetlerini azaltmak şikkını tercih etmişlerdir.

Çift meclis sistemi aleyhindeki bu temayülün sebebini, bir çok müellifler demokrasinin ve temsili hükümet sisteminin gelişmesinde aramışlardır. Meselâ Kelsen ve Gidel gibi hukukçular, demokratik zihniyetin gelişmesiyle çift meclis sisteminin ehemmiyetini kaybettiğini, çünkü ikinci meclisi menşeindenberi meşru kılan sebebini, herhangi bir cemiyet içerisinde mevcut aristokratik sınıfların temsili olduğunu, halbuki demokrasilerin inkişafı ve müsavat esasının ruhlarda kökleşmesiyle bu sebebini ortadan kalkmış bulunduğunu, ve binaenaleyh ikinci meclisin mevcudiyetini haklı gösteren keyfiyetin de böylece zail olduğunu, ileri sürmüşlerdir¹.

1 M. Gidel : Droit Constitutionnel Comparé, 1938/1939, s. 298

Fakat bu ilmî ve mantıkî mülâhazalara rağmen, iki harb arasındaki devre esnasında, çift meclis sistemi lehinde bazı hamleler vuku bulmuş, ve bilhassa 1930/31 senelerine doğru bir çok Avrupa ve Amerika Devletleri bu sistemi kabul etmişlerdir; meselâ Yunanistan, 1927 yılına gelinceye kadar tek meclis sisteminde iken bu tarihten sonra çift meclis sistmini tatbika başlamıştır; aynı işi Yugoslavya, 1931 tarihinden sonra yapmıştır.

Bundan maada pek çok Amerika Devletleri, ve meselâ Meksika, Ekvatör, Bolivya, Peru, Panama... tek meclis sistemini terkederek çift meclise geçmişlerdir. Orta Avrupa Devletleri arasında Polonya, Çekoslovakya, Romanya, çift meclis usulünü tercih edenler arasındadırlar.

İkinci Dünya Harbine takaddüm eden senelerde yeniden tek meclis sistemi lehinde temayüller belirmiş, ve bu temayüller yanında çift meclis sistemini kabul edip de her iki meclise, aşağı yukarı aynı selâhiyetleri tanımış Teşkilâtı Esasîyeler, ikinci meclisin selâhiyetlerini tahdid yoluna gitmişlerdir : İrlanda, Faşist İtalya, Nazi Almanya, şeklen çift meclise sadık kalmışlar, ve fakat haddi zatında ikinci meclisin selâhiyetlerini te-sirsiz hale sokmuşlardır².

Fransa'ya gelince; 1875 tarihli 3 cü Cumhuriyet Teşkilâtı Esasîyesi hazırlanırken, Senatonun ikinci meclis olarak varlığını benimseyenler, bu meclisin zamanla itidâl çerçevesini aştığını ve hattâ gittikçe artan bir radikalizme doğru kaydığını müşahade ederek, onun teşriî organ sıfatıyla durumunu tespit ve islâh teşebbüslerinde bulunmuşlardır. Senato, onlar nazarında, mutedil temayülde bir meclis olarak vazifesini görmeli, ve bilhassa umumî efkâr henüz olgunlaşmamış fikri cereyanlarına karşı koymak hususunda icra organına destek teşkil ederek onu bu sahada yalnız bırakmamalı idi. Ve işte, artık bunu yapamadığı için Senatonun ilgasi, veya hiç olmazsa selâhiyetlerinin tahdidi, yolundaki cereyanlar gittikçe kuvvet bulmağa başlamıştı.

Cumhuriyet rejiminin muhafazası için ifa ettiği büyük hizmetler sebebiyle Senatonun ilgasi cihetine gidilmedi³; fakat Teşkilâtı Esasîye Ka-

2 Bk: Roberts - The Function of an English Second Chamber. s. 14 ve d.

3 Senato, 1875 ve 1939 seneleri arasında, unutulmuyacak bir dürüstlükle vazifesini görmüştür. Aşağı yukarı 65 senelik bu devre zarfında Senato lüzumsuz hiç bir muhalefette bulunmamış, ve 3 cü Cumhuriyet Devrinin en büyük mahzuru addedilen kabine istikrarsızlığına hiç bir suretle sebep olmamıştır. Halbuki Meb'usan Meclisi, keyfi olarak ve particilik mülâhazalarıyla iktidarda bulunan bir hükümeti (veya bir Vekili) düşürmekten çekinmemiştir.

nununun Senatoya tanıdığı geniş selâhiyetleri takyid suretiyle Devlet mekanizmasının ıslâhı çareleri arandı.

1934 tarihinde Doumergue tarafından hazırlanan ve parlâmento-ya sunulan tasarrufların esasları işte bu sebeplere istinad etmekteydi.^{4 5}

II) — İkinci Dünya Harbinden sonraki durum :

İkinci Dünya Harbini müteakip milletlerin siyasî teşkilâtında derin tahavvüller vuku bulmuş, ve millet iradesinin tezahürüne en iyi vasıta olduğu zannedilen hükûmet şekilleri, “ Halk demokrasisi ”, veya “ Cumhuriyet demokrasisi ”, veyahut da doğrudan doğruya “ Cumhuriyet ” rejimi namları altında⁶ ortaya çıkmış, ve bunların ekserisi tek meclis sistemini benimsemişlerdir.

4 Bahsetmiş bulunduğumuz bu tarihlerde, Fransa’da, işbu ıslâhat mevzuunda muhtelif fikirler çarpışmaktaydı. Fakat bilâ istisna herkes Devlet otoritesinin kuvvetlendirilmesi lüzumunda müttefikti’ Bunun için de yapılacak ilk iş, İcra organının kuvvetlendirilmesi, daha doğrusu kabine birliğinin ve istikrarının temini idi. Bu neticeyi elde edebilmek için de şu hususlar üzerinde mutabık kalmaktaydı : Her umumî seçimi müteakip kabine, Meb’usan Meclisinin huzuruna çıkarak ondan itimad reyini talep edecekti. Eğer Meb’usan Meclisi, kendisinden talep edilen bu itimad reyini mutlak ekseriyet kararıyla verirse, kabine iktidarda kalmak için, yani icraatına başlayabilmek için, lüzumlu otoriteyi iktisap etmiş sayılacaktı. Meb’usan Meclisinin, mutlak ekseriyet kararıyla, kabineye karşı ademî itimad izhar etmiş olması halinde Kabine; ya istifâ etmek mecburiyetinde kalacak, veya Cumhurreisinden Meb’usan Meclisinin feshedilmesini isteyebilecekti; bu takdirde Cumhurreisi, Senatunun muvafakatini almadan, işbu talebi kabul veya reddedebilecekti.

(Bu hususlar için “ Europe Nouvelle ” mecmuasının, 10 Kasım 1934 tarihli sayısında Henri Pichot imzasıyla neşredilen beyannameyi okuyunuz.)

5 Doumergue projesinde Senato selâhiyetlerinin büyük bir kısmını kaybediyordu; bilhassa kabinenin murakabesi bahsinde Senatunun tesiri hiçe indiriliyordu.

Doumergue’in bu projesine Senato haklı olarak muhalefet etti. Çünkü Devlet Reisi tarafından alınacak fesih kararına Senatunun iştirak etmesi memleketin menfaati iktizasından addedilmekteydi. Yani, meselâ iktidarda bulunan bir Kabine, milletin doğrudan doğruya temsilcileri olan Meb’usan Meclisi âzalarını herhangi bir tazyik altına sokmak isterse ve faraza fesih tehdidi ile onlara istediğini yaptırmağa kalkarsa, Senato böyle bir feshe mâni olmak suretiyle tehlikeyi önlemiş olacaktı.

Fransa’da ikinci meclise taraftar olanlar, her ne bahasına olursa olsun, Senatunun bu imtiyazı muhafaza etmesini temenni ediyorlardı, çünkü parlâmento organları arasındaki tevazün esasının teminini ancak bununla mümkün görüyorlardı.

6 Bundan 50 - 60 sene evvelisine gelinceye kadar Avrupa Devletleri ara-

Bu memleketlerin çoğunu şarkî Avrupa Devletleri teşkil etmektedir. Bahusus komünizm tesiri altında kurulmuş halk demokrasilerinin hepsi, (meselâ Bulgaristan, Roomanya, Polonya, Çekoslavakya), çift meclis sisteminin zarurî olarak sınıf farkına müncer olacağı zannı ve endişesi içersinde, ikinci meclisden sarfınazarla tek meclisli teşriî organ usulünü tercih etmişlerdir. İtalya'da dahi, tek veya çift meclis münakaşaları cereyan ederken, sosyalist komünistler tek meclis sisteminin müdafaasını, " ... her ne şekilde kurulacak olursa olsun bir ikinci meclisin daha ayıklanmış bir temsile götüreceği, ve binaenaleyh içtimai bakımdan üstün seviyede fertlerin, veya grupların, tesirine tâbi olacağı "7, mülâhazasına istinad ettirmişlerdir.

Garb demokrasilerine gelince, İkinci Dünya Harbinden sonra bu memleketlerin çoğunda İcra organına karşı tabii bir çekingenlik, ve onun sahip bulunduğu selâhiyetlere karşı haklı bir aksülâmel başgöstermiş ve bunun neticesi olarak çift meclis sistemine karşı alâka azalmıştır.

Çünkü, harp seneleri esnasında, ve harp zaruretleri dolayısıyla, İcra organına hudutsuz selâhiyetler verilmiş8, ve bu suretle İcra organı memleketin mukadderatına hâkim bir durum iktisap eylemişti9.

Harbin nihayet bulmasıyla bu zaruretler ortadan kalkmış olduğundan İcra organının selâhiyetlerini normal hadde indirmek, ve hattâ daha da daraltmak çareleri aranmış, ve başta Fransa olmak üzere diğer bir çok memleketler, bu çareyi, muktedir bir teşriî organ kurmak şikkında bulmuşlardır. 1946 tarihli Fransız Teşkilâtı Esasiye kanunu hazırlanırken, daha evvelki sisteme, yani 3 cü Cumhuriyet devrindeki çift meclis usulüne gidilmeyerek, âdetâ tek meclis intibamı veren bir sistemi tercih arzusu, işte bu sebepten doğmuştur. İcra organının, diğer organlar üzerindeki, tahakkümünü azaltmak, veya buna imkân bırakmamak için, ve aynı zamanda teşriî organın vahdetini temin düşüncesiyle bu or-

sında " Cumhuriyet " rejimini kabul eden memleketler sayısı pek mahdud, hattâ nadirattan idi. Fransa ve İsviçre müstesna, diğer bütün Devletler monarşi ile idare olunmaktaydılar. İkinci Dünya Harbinden sonra keyfiyet tamamiyle değişmiş, ve monarşik Devletlerin sayısı yediye inmiştir; buna mukabil cumhuriyet rejimi, hemen hemen, bütün Avrupa Devletlerince kabul olunmuştur.

7 Alfonso Tesauro'nun Ankara Hukuk Fakültesinde 1950 kış sômestrinde verdiği konferansdan.

8 Bk: Münci Kapani - Les Pouvoirs Extraordinaires de l'Exécutif en temps de guerre et de crise nationale. Genève 1949.

9 Bk: Clinton L. Rositer - Constitutional Dictatorship. Princeton 1948

ganı tek meclise benzer şekilde kurmak, en doğru hal çaresi olarak telâki edilmiştir¹⁰.

Bugün yer yüzünde çift meclis sistemini tatbik eden Devletler sayısı, 51 dir; yani dünyada mevcut Devletlerin % 60 ı bu usulü kabul etmiş demektir¹¹.

Çift meclis sistemini kabul eden bu 51 Devlet içerisinde 29'u Cumhuriyet rejimi ile idare olunmaktadır¹², bu 29 memleket içerisinde on bir'i federal tipte olan Devletlerdir^{13 14}.

Şurası muhakkak ki çift meclis sistemi, teşkilâtı esasiye müesseseleri içerisinde en çok münakaşaya, en çok fikir ayrılığına yer veren bir sistem olarak ortaya çıkmaktadır. Son senelerin yakın misalleri bu hususu teyide kâfidir. Meselâ 12 Aralık 1947 tarihli İtalyan Teşkilâtı Esasiyesi ile kurulan Senato, dört beş senelik bir tecrübe devresinden sonra bugün umumî efkârın, ve bilhassa matbuatın, çetin tenkitlerine maruz kalmaktadır. Senatonun, kendisinden beklenen randımanı ve istifadeyi temin etmediğine, ve zaten diğer meclisin bir benzeri olması dolayısıyla, lüzumsuz bulunduğu dair fikirleri sürülmekte, ve Teşkilâtı Esasiyede tadilat yapılması lâzım geldiği belirtilmektedir.

10 G. Berlia : L'élaboration de la Constitution par l'Assemblée Nationale (Constituante. (Revue de Dr. Publ., 1946, s. 148 ve d.)

11 Bu Devletler sırasıyla şunlardır: Afganistan, Arjantin, Avusturya, Avustralya, Almanya, Belçika, Bolivya, Brezilya, Burma, Kanada, İzlanda, Hindistan, İran, Irak, İrlanda; İtalya, Seylân, Şili, Kolombiya, Küba, Danimarka, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, Mısır, Habesistan, Fransa, Haiti, Japonya, Jordan, Liberya, Meksika, Mongolistan, Nepal, Hollanda, Yeni Zelânda, Nikaragua, Norveç, Pakistan, Peru Filipinler, Portekiz, İsveç, İsviçre, Cenubî Afrika Birliği, Rusya, A. B. M., Uruguay, Venezüella, İngiltere, Yugoslavya. (Danimarka tek meclise geçmiştir).

12 Arjantin, Bolivya, Avusturya, Brezilya, Burma, Şili, Kolombiya, Küba, Dominik Cumhuriyeti, Ekvatör, Fransa, Almanya, Haiti, İzlanda, İrlanda, İtalya, Liberya, Meksika, Mongolistan, Nikaragua, Peru, Filipinler, Portekiz, İsviçre, Rusya, A. B. D., Uruguay, Venezüella, Yugoslavya.

13 Arjantin, Burma, Almanya, Meksika, Rusya, A. B. D., Venezüella, İsviçre, Yugoslavya, Mongolistan, Brezilya.

14 Buna mukabil tek meclis sistemini kabul eden Devletler adedi 31 dir. Bunlar : Arnavutluk, Andorra, Bhutan, Bulgaristan, Belorusya, Çin, Kosta Rika, Çekoslovakya, Salvador, Finlandiya, Yunanistan, Guatemala, Honduras, Macaristan, Kore, Lübnan, Lihtostayn, Lüksemburg, Monako, Panama, Paraguay, Polonya, Romanya, San Marino, Suudi Arabistan, İspanya, Suriye, Türkiye, Ukrayna, Vatikan, Yemen.

Buna mukabil Fransa'da, Cumhuriyet Meclisinin çok az selâhiyetlere sahip bulunduğu, ve bunların artırılması lâzım geldiği, kuvvetli bir cereyan halinde ve her gün biraz daha saha kazanmakta ve, zaman zaman, her iki meclise aynı geniş imkânları vermeğe matuf teşebbüsler parlâmentoya yapılmaktadır¹⁵.

(Devamı var)

15 Bu teşebbüslerin en sonuncusu, René Mayer kabinesinin kurulmasından sonra Cumhuriyet Meclisi mensuplarından bir grup tarafından yapılmış ve Senato'nun da tıpkı diğer Meclis gibi geniş selâhiyetlere sahip olması istenmiştir.