

## SİYASAL SİSTEMİMİZDE CUMHURİYET SENATOSU KURULMASI ÖNERİSİ ÜZERİNDE DEĞERLENDİRMELER

Prof. Dr. R. Cengiz Derdiman \*

### GİRİŞ

Son zamanlarda ülkemizde, yeni Anayasa yapımı tartışmalarının yanı sıra, Türk siyasal sisteminde yasama organının 2 meclisli bir hale getirilmesi tek meclisli yasama sistemine bir de “Senato” eklenmesi teklifleri yapılmaya başlandı. İlk olarak açık bir şekilde TBMM’mizin Başkanı Sayın Köksal Toptan tarafından kamuoyuna, sayın Başkan’ın kendi fikri olarak duyurulan bu teklifin hemen kabûl edilmesinden ziyade tartışmaya açılmasının amaçlandığı da ifade edildi.<sup>1</sup>

İşte bu teklife ilişkin tartışmalara katkı olması bakımından, bu kısa yazıda; teklif olunan “Senato”nun 1961 Anayasasındaki Cumhuriyet Senatosuna benzer bir özelliği olduğu varsayımından hareketle, bir fikir jimnastiğinin yapılması hedeflenmiştir.

### 1. YASAM ORGANINDA MECLİS SAYISI İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

#### *Karşılaştırmalı Sistemde Yasama Organının Teşekkül Tarzları*

Türk siyasal sisteminde yasama organının çift meclisten oluşması uygulaması denenmiş ve 1982 Anayasamızda, tek meclisli yasama sistemine geçilmiştir. Ülkelerde tek meclisli ya da iki meclisli yasama sistemlerinin oluşum sebepleri, yararları ve sakıncaları bulunmaktadır. Öncelikle bunlar hakkında kısa bir bilgi verdikten sonra sorunun ülkemize özgü durumu değerlendirilmelidir.

Karşılaştırmalı anayasal sistemlere bakıldığında, Danimarka, Finlandiya, Yunanistan, Yeni Zelanda, İsveç gibi ülkelerde ve ülkemizde, halihazırda tek meclisli yasama sistemi

---

\* Uludağ Üniversitesi (kamu hukuku) öğretim Üyesi, [rederdiman@uludag.edu.tr](mailto:rederdiman@uludag.edu.tr)

<sup>1</sup> “Toptan Senato Önerdi” Sabah, 07.06.2008,

<http://www.sabah.com.tr/2008/06/07/haber.886A7948DB6D455BB8193606225BB738.html> , 29.06.2008

bulunmaktadır. Bulgaristan, Macaristan, ve Bağımsız Devletler Topluluğu'nun üniter yapılı üyelerinin yasama meclisleri de tektir.<sup>2</sup> ABD, Fransa, İngiltere, Almanya, Avusturya, Avustralya, Belçika, Kanada, İrlanda, İtalya, Japonya, Hollanda, İsviçre gibi devletlerin parlamentoları da iki meclisten oluşmaktadır.<sup>3</sup> Bu ülkelerde meclisler çeşitli adlarla anılmaktadırlar. George Tsebelis ve Jeanette Money, iki meclislilik hakkında geniş kapsamlı çalışmalarında, Dünyadaki yasama organına sahip ülkelerin 1/3'ünün iki meclisli, 2/3'ünün de tek meclisli olduklarını belirtmişlerdir.<sup>4</sup>

Genel olarak ifade edilirse, istisnalar dışında,<sup>5</sup> diğerinden biraz daha yetkili meclislere birinci meclis denmekte; diğer meclis de ikinci meclis diye adlandırılmaktadır.<sup>6</sup> Bu meclisler, çift meclisli sistemi benimseyen ülkelerde kendi özgün adlarıyla adlandırılmaktadırlar. Örneğin ABD'nde birinci meclise "Senato", ikinci meclise "Temsilciler Meclisi"; İngiltere'de birinci meclise "Avam Kamarası", ikinci meclise "Lordlar Kamarası" denmektedir.

### ***Yasama Organında İki Meclisli Yasama Organının Yarar ve Sakıncaları***

İki meclisli ya da tek meclisli sistemlerin kendine has avantajları ve dezavantajları vardır. Birisinin dezavantajı, bir noktada diğerinin avantajı olarak görülmektedir.<sup>7</sup> Bu sebeple çift meclis sisteminin avantaj ve dezavantajlarını sıralamak, her iki sistem için de bizleri bilgi sahibi edecektir.

Çift meclisli sistemin avantajları için şunlar söylenebilir:

a) İkinci meclisler yaşlı ve tecrübeli kişilerden oluşması dolayısıyla, millet meclislerini frenleme görevi görür. Çünkü bu tür temsilciler genellikle 40 yaşını dolduranlardan oluştuğu

---

<sup>2</sup> R. Cengiz Derdiman, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, s. 135.

<sup>3</sup> Bkz: Kemal Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, Ekin Kitabevi yayınları, Bursa, 2007, s. 211, 212.

<sup>4</sup> George Tsebelis-Jeanette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, s. 1'den nakleden: Arent Lijphart, *Demokrasi Motifleri Otuzaltı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, (Çev: Güneş Ayas-Utku Umut Bulsun), Salyangoz yayınları, İstanbul, 2006, s. 197.

<sup>5</sup> Meselâ İtalya'da iki meclisin yetkileri de aşağı yukarı eşittir.

<sup>6</sup> Lijphart, s. 196.

<sup>7</sup> Bu konuda bkz: Ali Fuat Başgil *Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasî Rejimi ve Anayasa Prensipleri*, c.I, fasikül 1, Baha Matbaası, İstanbul 1960, s. 4, 5; Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Dokuzuncu Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2004, s. 372-374; Gözler, 220-222.

için, millet meclisinin ülkü ve hayalleri uğruna ama devlet menfaatlerine olmayan kararları frenlenmiş olur.

İkinci meclisler hızla değişen kamuoyuna karşı daha dikkatli, daha az etkilenen ve ona karşı daha itidalli olmaları dolayısıyla, bir istikrar unsuru olarak görülebilirler. Bu yönüyle kuvvetler ayrılığı ilkesine daha da uygun bulunmaktadır

b) Çift meclis sistemi, yukarıdaki yararı da düşünülecek olursa, meclis istibdadının önüne geçen âmillerden(faktörlerden) birisidir.

c) Yasama organının çıkardığı karar ve kanunların ikinci bir defa, bir başka meclis tarafından mütalâası (değerlendirilmesi), bunların daha olgunlaştırılmasına, daha mükemmel hale getirilmesine yardımcı olur.

d) Hususiyle (özellikle) cumhurî demokrasilerde ikinci meclis, rejimde istikrarı sağlar. Bir cumhuriyette devlet şefinden itibaren bütün milletvekilleri değişecektir. Üyeleri kaydı hayat ile seçilen temsilciler meclisi rejimin istikrarını sağlayıcı bir fonksiyonu da icra etmiş olacaktır.

e) İkinci meclisler demokrasiyi güçlendirirler. İkinci meclisler, ülkede yönetime katılımı daha genişletir ve etkinleştirir.

f)İkinci meclisler Anayasal organlar arasındaki çatışmayı çözebilirler. İkinci meclisler, böyle görevleri olmasa bile, devlet organları arasındaki tıkanıklıkları hakemlik yaparak çözmeye daha fazla yardımcı olabilirler.

İki meclis sisteminin bazı sakıncaları üzerinde durulmaktadır:

a) Demokrasilerde esas olan milletin temsilidir. Bu sistem millî irade ye en çok yakışan bir sistemdir. Millet iradesinin tek bir meclisle temsilinin, iki meclis arasında meydana gelecek çelişkileri ortadan kaldırır.

b)Tek meclis sistemleri, sür'atle inkılâp yapan memleketlerde tercih edilmektedir. Bu tür memleketlerde dönüşüme konu olacak kararların, bir de ikinci meclislerde görüşülmesi tartışmaya açılması yapılacak inkılâplarda amaca ulaşma bakımından her zaman olumlu sonuç vermez.

c)İkinci meclislerin milletin gerçek temsilini üstlenmiş birinci meclisleri denetlemeleri kimi zamanlar tıkanıklıklara sebebiyet verebilir ve yasama organı görevini kısa zamanda yapamaz hale gelir.

d)İkinci meclislerin, daha çok, batıda asillerin iktidarı bırakmak istememelerine bir çözüm olması gibi sebeplerle sakıncaları üzerinde durulmaktadır. Örneğin İngiltere'deki Lordlar kamarasının bundan başka bir amacı olduğu söylene, sanırız ki yeterince inandırıcı olmaz ya da ikincil nitelikli amaç olarak düşünülür.

e)Bazen ikinci meclis üyelerinin hepsinin ya da bir kısmının seçimlerle iş başına gelmedikleri ve bunun milletin temsili ilkesi ile dahi bağdaşmadığı söylenmelidir.<sup>8</sup>

1876 Osmanlı Anayasasının kurulmasını öngördüğü Meclisi Âyan, padişah tarafından seçilen üyelerden oluşmaktaydı. 1961 Türk Anayasasına göre oluşturulan Cumhuriyet Senatosunun 15 kişilik üyeleri Cumhurbaşkanının seçtiği *Kontenjan Senatörü* idi. Ayrıca eski cumhurbaşkanları ve Millî Birlik Komitesi üyeleri de senatonun tabî üyesi olmaktaydılar. Bunlara da *tabîi senatör* denmekteydi.

Yukarıda adları verilen örnek ülkelerin tek meclisli olmalarında; İsveç'in uzun yıllar iki meclisli sistemi uyguladıktan sonra tek meclisli sisteme geçmesinde ve son zamanlarda kurulan yeni devletlerde yasama organının tek meclisten oluşması fikri arkasında iki meclisli sistemin sakıncalarının yatmadığı söylenemez.

Yukarıda verilen tüm avantajlar veya dezavantajlar, mutlaka iki meclisli sistemi kabûlün zorunlu olmadığını göstermektedir. Daha iyi temsil, daha iyi ve çoğulcu demokrasi

---

<sup>8</sup> Meselâ Mısır'da parlamento'nun ikinci kanadına Cumhurbaşkanınca 88 üye seçilmektedir Bekir Parlak-Cantürk Caner, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetişel Yapılar*, Alfa-Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s. 422.

talepleri, ikinci meclislere ihtiyaç duyulmasında yerine göre “haklı” ve yerine göre de “görünüşte haklı” gerekçeler olabilmektedirler. Bu anlamda ikinci meclislerin, araştırıldıklarında, oluşumunda demokrasi ya da çoğulculuk gibi hukuksal düşüncelerin tam ya da hiç etkin olmadıkları görülür.

Gerçekten ilk olarak Avrupa’da İngiltere’de ortaya çıkan iki meclisli sistemlerde ikinci meclislerin oluşumunda soyluluk denilen değerın etkili olduğu görülür ki, soyluluk Avrupa’da, bu sınıfın halktan ayrılmışlığını gösterir. Kısaca belirtmek gerekirse, kökü ortaçağlara kadar inen Avrupa devletlerinin toplumsal yapısında savaşan ve yöneten sınıf asiller, dua eden rahipler ve bunların dışında kalıp çalışanlar olmak üzere üç gruptu.<sup>9</sup> Bu yapı içinde, sonra merkezî devletlerin kurulmasında da etkili olan çalışanların sermayeyi eline geçirip devlet yönetiminde söz sahibi olmaya başlamalarıyla oluşan süreçte yasama meclisleri doğdu ve soylular, bu meclisler içinden kendilerini farklı ve imtiyazlı kabûl ederek ayrıldılar.<sup>10</sup>

İki meclisli sistemlerde meclislerin kaynağı demokratik olabildiği gibi, kaydı hayat ile atanmış üyelere de oluşabilmektedirler. Bunun demokrasi ile uzlaşmazlığının da altı çizilmektedir. İkinci meclislerin korporatif nitelik taşıması gibi hallerdeyse, meslek teşekküllerinin menfaatlerinin korunması, belki de “daha istikrarlı devlet yönetimi” amacından öne geçebilecektir.

Diğer taraftan, ikinci meclislerin en çok gerekli olduğu sistemler federal sistemlerdir. Çünkü, federal sistemlerde federe devletler siyasal iktidarı kullanan tüzel kişilerden birisi oldukları için, federe devletlerin yâni bugünkü söyleyişle eyaletlerin, siyasal iktidarı kullanan diğer bir unsur olarak federal devlete karşı hak ve menfaatleri bakımından korunmaları; aynı zamanda federe devletlerin federal devletle ve birbirleriyle ilişkilerinde koordinasyonu sağlamak için ikinci meclisler gerekli görülmüşlerdir. Demek ki, üniter yapılı devletlerde böyle sorunların olmaması, bu noktada ikinci meclise ihtiyacı ortadan kaldırmaktadır.

---

<sup>9</sup> Murat Sarıca, *100 Soruda Fransız İhtilâli*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1981, s. 11.

<sup>10</sup> Bkz: İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, Değişikliklerle 2. baskı, Sırlar Matbaası, İstanbul, 1968, s. 110; Gözler, s. 212

## 2. ÜLKEMİZDE İKİ MECLİSLİ YASAMA ORGANI ÜZERİNDE DEĞERLENDİRMELER

### *Ülkemize Özgü Durum*

Ülkemizde yasama organındaki meclis sayısı her bir Anayasamızda, bir önceki uygulamalara tepkiyi de îmâ edercesine, değiştirilmiştir. Bu anlamda, 1876 Anayasası ve 1909 Anayasa değişiklikleriyle getirilen modelde, Yasama organına “Meclisi Umumî” denmiş ve bunun birinci kanadını “Meclisi Meb’usan” ikinci kanadını da “Meclis Âyan” oluşturmuştur. İki meclisli bu sistemde, birinci kanat halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşurken, birinci kanadın 1/3’ünden fazla olmaması öngörülen ikinci kanat üyeleri de padişah tarafından kaydı hayatla atanmışlardır(m. 43 vd).

Bilinen tarihî süreçte, Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduktan sonra yapılan Cumhuriyetin ilk Anayasası olan 1924 Anayasasıyla, üyeleri halk tarafından seçilen, TBMM adı verilen tek meclisli bir yasama organı öngörülmüştü(m. 4-9). Daha çok TBMM’nin üstünlüğü göz önünde bulundurularak, karma bir hükûmet sistemini benimseyen bu Anayasa, çoğulcu olmaktan çok, çoğunlukçu bir model üzerinde, kanunların Anayasaya aykırılığına yer vermeyen, siyasal partilere ilişkin hükümleri düzenlemeyen bir Anayasa olmasına rağmen 1960’a kadar uygulandı ve hani bir çok soruna da sebep oldu. Bu sorunlar, çoğunlukçu anlayıştan kaynaklanan sorunlardı.

1924 Anayasasıyla ülkeyi yönetenlerin sebep oldukları tikanıklara tepki duyan 1961 Anayasa koyucusu yâni aslî kurucu iktidarı, 1961 Anayasasını çoğulcu demokrasi esaslarına göre düzenlerken, yasama organının da yine TBMM adıyla iki meclisli bir yasama organından teşekkül etmesini uygun buldu. Birinci kanada “BMM” ikinci kanada da “Cumhuriyet Senatosu” adını verdi. Birinci meclisin halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşmasını öngören Anayasa, ikinci meclisin 150 üyelik bir kısmının halk tarafından oluşmasını, 15 üyelik geri kalan bir kısmının Cumhurbaşkanının seçtiği üyelerden oluşmasını; Millî Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanlarının da görevlerinin bitiminden sonra, kaydı hayatla bu meclisin üyesi olarak kalmasını tercih etti(Bkz: Ay., m. 70-74).

Yeri gelmişken söylemek gerekir ki, aslında egemenliği Anayasada yâni kendi içinde yazdığı organlara paylaştırdığını iddia eden 1961 Anayasası (m. 4), yürütmeyi bir görev kabul etmiş, bu ve benzeri nedenlerle de yasamayı yürütme karşısında belki daha üstü kapalı bir şekilde kuvvetlendirmişti. Bu; iki meclisli yasamanın kuvvetlenmesi, daha açık bir ifade ile, bir bakıma yine devam eden meclis üstünlüğü anlamına geliyordu.

Aşağıda değinilecek olan bazı sebeplerle devlet hayatından yaşanan tıkanıklıklar, 1980 ihtilâline ve bilindiği gibi tek meclisli yasama organına tekrar dönüşü getiren 1982 Anayasasının, 1961 Anayasası yerine yürürlüğe girmesi sürecini besledi. Sonuçta şimdiki uygulama, tek meclisli, TBMM adıyla anılan, 550 milletvekilinden oluşan yasama sistemi olarak son Anayasamızda(m. 75 vd) yerini aldı.

### ***Mevcut Sisteme Rağmen İki Meclisli Sistem Arayışları***

Ülkemizde son zamanlarda TBMM'nin tıpkı 1961 Anayasasında olduğu gibi iki meclisli hâle dönüştürülmesi önerileri, daha önceleri de bir çok hukukçu ya da siyasetçi tarafından tartışılmış konulardandır. Ülkemizin mevcut şartlarına bakıldığında şimdilik ikinci meclisi gerektiren ne gibi hususların var olduğunu ve bunların öneriye ne kadar haklılık kazandırdığı yukarıda belirtilen genel yarar ve sakıncalardan başka, ülkemize özgü de incelenmelidir.

Bir kere, iki meclisli sistemden tek meclisli sisteme geri dönüşün sebepleri arasında sistemde çift meclisli yapının yarattığı tıkanıklıkların oluşturduğu sorunlar gelmektedir. 1961 anayasası sisteminde bir kanunun yapılması için bir hayli karmaşık ve uzun süren yöntem öngörülmüştü.<sup>11</sup> Anayasa iki meclisten her birinin kanun tasarı veya tekliflerini görüşürken,

---

<sup>11</sup> Gerçekten 1961 Anayasamıza göre(Ay., m. 92): Kanun teklif etmeye, Bakanlar Kurulu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri yetkilidirler. Anayasada çok uzun, ortaya çıkacak farklı farklı durumları nazara alarak düzenlenen usul hakkında ayrıntıya girmeden bir özetleme yapılacak olursa, Kanun tasarı ve tekliflerinin BMM'nde ve sonra da Cumhuriyet Senatosunda görüşülmesi gerekmektedir. Cumhuriyet Senatosu metni aynen benimserse ya da Cumhuriyet Senatosunun değişikliğini BMM benimserse metin kanunlaşmış olur. Millet Meclisinin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosunca da reddedilirse, düşer. Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisine sunulur. Millet Meclisi, Karma Komisyonca veya Cumhuriyet Senatosunca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini olduğu gibi kabul etmek zorundadır. Millet Meclisinin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosunca olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edilirse, Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosunun

daha zorlaştırıcı hükümler de getirmiş, bu süreçte karar yeter sayısı olarak bazı hallerde üye tamsayısının salt çoğunluğu bazı hallerde de nitelikli çoğunluk öngörmüştür. Bir de bunlara, her bir meclisin komisyonlarında ya da genel kurullarında görüşmelerde geçecek süreler, bir kanunun çok çok uzun zamanlarda çıkmasına, bir metnin kanuna ihtiyaç duyulduğu zamandan sonra kanunlaşmasına sebep olabilmekteydi. Tabii ki bu tıkanıklıklara bir de Anayasada öngörülen organların uyumlu çalışmamları ve görev ve yetki tartışmaları eklenince sistem içinden çıkılmaz bir hal almaktaydı. Cumhuriyet Senatosu, kuruluş amacına uygun şekilde fonksiyon icra edemez duruma gelmişti.<sup>12</sup>

1961 Anayasasının ön gördüğü iki meclisli sistemde, BMM üyeleri 4 yılda bir seçilmekteydiler. Cumhuriyet senatosunun 150 üyesinin 1/3'ünün seçimleri 2 yılda bir yenilenmekteydi. Bu seçimlere bir de mahallî idarelerin organlarının seçimleri eklenince, ülke adeta her zaman seçim atmosferi yaşar bir duruma gelmişti. Bunun en önemli sakıncası da, hükûmetlerin programlarını uygulamak ve yatırıma yönelmekten ziyade, seçim hükûmeti gibi hareket etmelerine doğal zemin hazırlamasıydı. Ülkede, koalisyon hükûmetleri, sık sık hükûmet değişikliği gibi diğer Anayasal sorunlarıyla birlikte, konumuzu teşkil eden iki meclisliliğin getirdiği sorun da hatırı sayılı vaziyette etkiliydi.

### ***Mevcut Anayasal Denge Açısından Tercih Edilmesi Gereken Alternatif***

Bu ve benzeri sebeplerle, fonksiyonunu gereği gibi icra ettiği noktada kamuoyunda yeterli kanaati tekemmül ve tekâmül ettiremeyen Cumhuriyet Senatosunun, seçilecek Cumhurbaşkanlarının önceden alındığı yer haline gelmeye başlaması gibi pek çok sebep, 1982 Anayasasıyla Cumhuriyet Senatosunun kaldırılmasına sebep olan etkenler arasında yerini almıştır.

Şimdi, bu sürece rağmen, yeniden Cumhuriyet senatosunun getirilmesi önerisi, mevcut sisteme adeta yeni bir monte olacağından, Anayasal dengeyi bozmak gibi istenmeyen etkilere sebebiyet verebilecektir. Bilhassa Anayasal organların sebep oldukları tıkanıklıkları, Cumhurbaşkanının seçimi, TBMM başkanının seçimi, TBMM genel kurulunda toplantı ve

---

kabul ettiği metni yeniden görüşür. Cumhuriyet Senatosunun metni Millet Meclisince benimsenirse, kanunlaşır; reddedilirse, tasarı veya teklif düşer.

<sup>12</sup> Derdiman, s. 276, 277.

karar alma yeter sayısını daha da azaltarak gideren 1982 Anayasasının millî iradeyi temsil eden meclisinin yerine ayrı bir ikinci meclisi hakemmiş gibi öngörmek, yeterince isabetli olmayacaktır. Çünkü ikinci meclis kanunların biraz daha gecikmesine sebebiyet verebileceği gibi, yasamada çoğunluğu sağlayan parti için, ikinci meclisin gerçek mânâda bir hakem görevi görmemesi ihtimali karşısında, meclis sayısının tek ve iki olması durumu değiştirmeyecektir. İkinci ihtimal olarak, yasamada birinci meclis ile ikinci meclisin farklı siyasal çoğunlukta olmaları halinde, ikinci meclis belki de sadece geciktirici işlev görmüş olacaktır. Cumhuriyet Senatosunun 1/3'ünün iki yılda bir yenilenmesi, siyasal açıdan denge unsuru olacak olsa bile, bu, yine 4 yıla inmiş seçim döneminde, yukarıdaki etkenlerle, seçim hükûmetleri sendromunu yeniden yaşatabilecektir.

Bu doğrultuda vurgulanması gereken en önemli bir diğer sebep de, bu teklifin yapılma zamanı ve şartlarının, kamu hukuku işleminin kamu yararına olması gerektiği hususuyla bağdaşmamasıdır. Çünkü bu teklif sayın Toptan tarafından Anayasa Mahkemesinin kamuoyunda Başörtüsü değişikliği diye bilinen, Anayasa değişikliğini iptal etmesinin hemen arkasından ve sanki, Anayasa Mahkemesinin işlevini azaltmak amaçlı olarak yapılmış gibi bir imaja bürünmüştür.

Mevcut Anayasal sistemde dengeyi bozacak bu teklifin uygulamaya konmasından evvel uzun uzun düşünülmesi, diğer Anayasal kurumlarda başka düzenlemeler yapıp yapılamayacağı gibi hususlar iyice gözden geçirilmelidir. Örneğin, Anayasa Mahkemesinin kararlarının son zamanlarda iddia edildiği gibi, hukuksal değil de siyasal nitelikli, millî iradeye aykırı kararlar olduğu değerlendiriliyorsa, Anayasa mahkemesinin yapısı, karar alma yetkisi ve usûlleri tartışılmalıdır. Bunun gibi, Anayasada yer alan ve siyasal hayatta tıkanıklığa sebebiyet verdiği iddia edilen diğer Anayasal kurum veya kurallarda yenileme, olgunlaştırma ve geliştirme çalışmalarına öncelik verilmeli; bu kapsamdaki tartışmaların gerçek manada ihtiyaca cevap vermediği ve kamuoyunda da bu yönde geniş çaplı bir konsesüsün olduğu görülüyorsa, ancak o zaman Anayasaya yeni kurum veya kuralların, sadece ihtiyacı karşılayacak sınırdan eklenmesi düstur edinilmelidir.

Zaten anayasaların değiştirilebilmeleri teorisi, dinamik bir toplumsal ve siyasal yapıya Anayasaları uyumlu hale getirebilmek zorunluluğundan kaynaklanmış bir tercih olarak tüm

Anayasalarda yerini almış bulunmaktadır.<sup>13</sup> İşte bu noktada Anayasalarda yapılacak değişiklikler,<sup>14</sup> öncelikle, bizim, “Anayasa kurallarında ıslah” diyebileceğimiz mevcut Anayasal kurum ve kuralların ihtiyaca cevap verir hale getirilmesi; bu yöntemle sorun giderilemiyorsa, yeni kurum veya kuralların eklenmesi suretiyle olmalıdır.

Ne yazık ki, burada, bir başka tartışma konusunu, 1982 Anayasamızın 175. maddesinin sadece “Anayasa değişikliklerinden” bahsettiğini hatırlatmak isteriz. Şu söyleyeceklerimize hiç hak verilmeyecek olsa bile, “değişiklik” kelimesi, her zaman bir “düzenleme” değildir ve “düzenleme” kelimesiyle değişiklik kelimesinin anlamları farklıdır. 1924 Anayasamızda yer alan “tadilat” bir “düzenleme” karşılığıdır ve “düzenleme”, “değişiklik”ten daha geniş kavramdır. Öyle ki, “değiştirme”, yeni bir kural ekleme ya da mevcut bir kuralı kaldırma şeklinde olabilir. Hâlbuki bu minvalden düşünülürse, kanaatimizce, daha dar mânâya sahip “değiştirme” asıl mânâsı itibarıyla, bir kuralı diğer bir kuralla değiştirme, yâni bir kuralı kaldırıp yerine diğerini koymak demektir. Bu cepheden bakılırsa, Anayasa’ya sırf bir ekleme niteliği taşıyan kuralların Anayasanın lâfzıyla çelişkili olabileceği her zaman iddia olunabilecektir.<sup>15</sup> Görüldüğü gibi, Cumhuriyet Senatosu kurumunun kurulmasına ilişkin hükmün Anayasaya “eklenmesi” bir “değişiklik” değildir noktasında Anayasal tartışmanın yaşanabileceği muhtemel olabilecektir.

Şu halde, Anayasa değişikliğine ilişkin kurallardaki sorunlar da Anayasal tıkanıklıkların aşılabilmesi için mevcut Anayasal kurum ve kuralların ıslahının öncelikli tercih edilmesini gerekli kılmaktadır.

Bunlara rağmen yeni bir değişiklik olarak Cumhuriyet senatosunun kurulması benimsenecekse, yukarıda belirttiğimiz sorunlara sebep olmayacak şekilde kurumsallaştırılmalıdır. Bu mümkün müdür bilinmez ama, en azından, birinci meclisin

---

<sup>13</sup> Anayasa Mahkememiz bu tür değişiklikler yapılırken, Anayasanın ruhuna, verdiği mesaja sadık kalınmasının zorunlu olduğunu kararlaştırdığı burada ek bilgi olarak ihsas olunmalıdır: Anayasa Mahkemesinin 26.09.1965 & 1963/173-1965/40 sayılı kararında Anayasanın değiştirilmesi yetkisinin “Türk toplumunu daha ileri uygarlık düzeyine çıkarmak için, Anayasanın ruhuna uygun değişimlere imkân sağlamak maksadıyla kabûl edilmiş olduğu su götürmez bir gerçektir”(nak: Teziç, s. 170) denilerek, değişimin sınırını Anayasanın ruhuna uygunluk olarak belirlemiştir.

<sup>14</sup> Mevcut Anayasaların kökten değiştirilip değiştirilemeyeceği konusu ayrı bir tartışma ve yazı konusu olduğu için, burada, ayrıca değerlendirme konusu yapılmamıştır.

<sup>15</sup> Bkz: Derdiman, s. 563.

önünde, bu meclisin çalışma hızını düşürecek ve 1961 Anayasası zamanında kendisinden beklenen düzeltici, bilgelik ve hakemlik gibi görevleri yeterince ifâ edemeyen ikinci meclis olma özelliklerini taşımaya devam edecek meclisin kurulmasından ziyade kurulmaması evlâdır.

### ***Sonuç***

Sonuç olarak bağlamak gerekirse, en iyi hukuk kuralları bile kötü uygulayıcıların elinde kötü uygulanmaktan öteye gidemezler. Kötü hukuk kuralları da, iyi uygulayıcıların elinde iyi anlaşılma şansını yakalayabilirler.

Aslında Anayasal sistemde yaşanan krizlerin aşılmasında, hemen Anayasa değişikliklerine gitmek ya da gitmemek ve tıkanıklıkları gidermek için özelde Cumhuriyet Senatosunu benimsemek ya da benimsememek, ülkedeki siyasal kültürün gelişmişlik, sorunlara fedakârlık yapıp çare bulma gayretini gösterme eğilimi oranı göz önünde bulundurularak karşılaştırılır. Bilinmelidir ki, tıkanıkları gidermede öncelik Anayasal kural ve kurumların geliştirilmesinde olmalıdır. İkinci meclisin, bünyesinde bir anlamda millî iradeyi bölücü bir özellik bulduğu da göz ardı edilmemelidir. Anayasayı, demokratik hukuk devleti ilkeleriyle uyumlu yorumlayıp uygulayan bir siyasal kültürün, bir uzlaşma kültürünün bulunmadığı yer ve zamanlarda sisteme yeni eklemeler, sistemi daha karmaşık hale getirecektir. Bu kültürün bulunduğu yer ve zamanlarda ise krizlere sebebiyet veren sorunlara bu kültürle çözüm bulunmuş olacağından, Anayasal sisteme yeni eklemelere de gerek kalmayacaktır.