

# TÜRK HUKUK TARİHİNDE KANUN-I MUVAKKAT KAVRAMI VE UYGULAMASI

*The Concept and Implementation of Provisional Law in Turkish  
Legal History*

**Seda ÖRSTEN ESİRGEN\***

## ÖZ

Türk hukuk tarihinin ilk anayasası olan 1876 Anayasası, padişahın yasama ve yürütme yetkilerine kapsamlı bir sınırlama getirmemiş; gerek yasama, gerek yürütme faaliyetleri üzerinde padişahın geniş yetkilerini tanımıştır. Yürütme açısından hükümete tanınan bir yetki özellikle dikkat çekmektedir. 1876 Anayasası'nın 36. maddesi, belirli şartlar altında parlamentonun tatil veya fesih gibi nedenlerle kapalı olduğu zamanlarda Hükümete, Meclis-i Mebusan'ın alacağı karara kadar geçici olarak kanun hükmünde kararlar alma olanağı tanımıştır. Kanun-ı muvakkat olarak adlandırılan bu uygulamaya, Meşrutiyet dönemleri boyunca Hükümetler tarafından sıklıkla başvurulmuş; yargı örgütünden eğitime, temel hak ve özgürlüklerden yerel yönetimlere kadar atılan birçok adımın hukuki dayanağını kanun-ı muvakkatler oluşturmuştur. Söz konusu düzenlemelerden bazılarının "hukukun devamlılığı ilkesi" uyarınca Cumhuriyet döneminde uzun yıllar boyunca uygulanmış olması da, kanun-ı muvakkat kavramının incelenmesini önemli kılmaktadır. Diğer taraftan, kanun-ı muvakkatlerle ilgili benzer bir maddeye 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında yer verilmemiştir. Ancak 1971 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle kanun hükmünde kararname kurumu kabul edildiğinde, öğretilerde kanun-ı muvakkatle ilişkilendirilerek Türk hukuk tarihinin bu kuruma yabancı olmadığı dile getirilmiştir. Bununla birlikte, kanun-ı muvakkat kavramı, doğrudan doğruya

---

**Makalenin Geliş Tarihi:** 21.01.2022, **Makalenin Kabul Tarihi:** 11.02.2022.

\* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Tarihi Anabilim Dalı. e posta: orsten@law.ankara.edu.tr  
ORCID: 0000-0002-7634-8092

bir incelemeye konu edilmemiştir. Bu çalışmada kanun-ı muvakkat kavramının hukuki niteliği ile uygulanma sürecinde, özellikle Osmanlı parlamentosunda yarattığı tartışma konuları üzerinde durulması amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Türk hukuk tarihi, kanun-ı muvakkat, Kanun-i Esasi, Osmanlı parlamentosu, kanun hükmünde kararname, Türk anayasa hukuku tarihi.

### ABSTRACT

The Constitution of 1876, the first constitution in Turkish legal history, did not impose a comprehensive limitation on the Sultan's legislative and executive powers. In this context, a power given to the government has been drawn attention. Article 36 of the Constitution of 1876 enabled the government to take the provisional legislative decisions under certain circumstances. This system, called "*kanun-ı muvakkat*", was frequently applied by Ottoman governments during the Constitutional Period. The subjects of the provisional laws were differed from the juridical system to education, from human rights to the local administration. Moreover, some of them were continued in force in the Republican Era by the principle of "continuity of law". On the other hand, there was no similar article about the provisional law in the 1921, 1924 and 1961 Constitutions. With the constitutional amendments made in 1971, the decree-law was accepted in Turkish law. It has been stated in the doctrine that Turkish legal history has not been foreign to the decree-laws by associating them with the provisional laws. In spite of some publications on the relation between the provisional law and decree-law, there is no study directly about the provisional laws. This article aims to explain the legal character of provisional laws, especially in the light of the discussions about them in Ottoman parliament.

**Keywords:** Turkish legal history, provisional law, Constitution of 1876, Ottoman parliament, decree-law, history of Turkish constitutional law.

### GİRİŞ

Osmanlı Devleti'nde şer'i hukuk çerçevesinde sınırlı bir yasama yetkisine sahip olan padişahların farklı kaynaklardan hareketle ortaya koydukları iradeleriyle örfî hukukun oluşumu gerçekleşmiştir. Dolayısıyla örfî hukuk, esas itibarıyla İslam hukukunda hükümdarın doldurması için

boşluk bırakılan bazı alanlarda İslam hukukuna aykırı olmamak şartıyla konulan kurallardan oluşur.<sup>1</sup> Klasik dönem boyunca yasama yetkisini bu şekilde kullanan padişahların fermanlarla ifade edilen iradeleri, II. Mahmut döneminde yeni kurulların oluşturulması ve 1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla<sup>2</sup>, yerini farklı düzenleme şekillerine bırakmıştır.

1876 yılında Türk hukuk tarihinin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi'nin kabul edilmesiyle, bir kanadı seçimle belirlenen iki meclisli bir parlamento sisteme dahil olmuş; ancak yasama ve yürütme yetkilerinin kullanılmasında padişahın geniş hakimiyeti neredeyse aynen sürdürülmüştür.<sup>3</sup> Gerek Hükümetin oluşumu, gerek Meclisler ile Hükümetin yetkilerini kullanmaları, tamamen padişahın etki ve denetimi altında gerçekleşmesine rağmen, bununla yetinilmemiş ve parlamentonun kapalı olduğu dönemler dikkate alınarak, anayasal bir dayanak oluşturulmak suretiyle, Hükümete kanun-ı muvakkat çıkarma yetkisi tanınmıştır.

Buna göre, Anayasa'nın 36. maddesi, Meclislerin kapalı olduğu zamanlarda, olağanüstü şartlar ortaya çıktığı takdirde, yürütme organının Kanun-i Esasi'ye aykırı olmayan kararlarının, Meclis-i Mebusan'ın vereceği karara kadar, geçici olarak kanun hüküm ve kuvvetinde olacağını öngörmüştür. Diğer bir ifadeyle, olağanüstü hallerde, Heyet-i Vükela'nın geçici olarak "kanun hüküm ve kuvvetinde" kararlar alabileceği kabul edilmiştir. 1909 değişikliklerinde bu maddeye esasta dokunulmamış; sadece söz konusu kararların "ilk içtimada Heyet-i Mebusan'a tevdi edilmesi" şartı eklenmiştir.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Detaylı bilgi için bkz. C. Üçok-A.Mumcu-G.Bozkurt, Türk Hukuk Tarihi, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2018), 206-208; H.Cin-S.Gül Akyılmaz, Türk Hukuk Tarihi, (Konya: Sayram Yayınları, 2003), 93-101; M.Akif Aydın, Türk Hukuk Tarihi, (İstanbul: Hars Yayıncılık, 2007), 69-82; Ekrem Buğra Ekinci, Osmanlı Hukuku-Adalet ve Mülk, (İstanbul: Arı Sanat Yayınları, 2008), 162-174.

<sup>2</sup> II. Mahmut döneminde, başta Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye olmak üzere çeşitli kurullar oluşturulmuş; bu kurullarda görüşülmeyen düzenlemelerin yürürlüğe girmeyeceği kabul edilmiştir. Bu durum, kanun yapım usulü açısından yeni bir devir başlatmıştır. Ancak özellikle Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, asıl gücünü Tanzimat Fermanı ile birlikte kazanmış; Ferman'da bahsedilen yeni kanunların, kurullar tarafından ve kolektif usullerle yapılması kabul edilirken, bağlayıcılık açısından Padişahın kendi kendisini sınırlamasına araç oluşturması da söz konusu olmuştur. Detaylı bilgi için bkz. Gülnihal Bozkurt, Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi, (Ankara: TTK Yayınları, 1998), 46; Mehmet Seyitdanlıoğlu, Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), (Ankara: TTK Yayınları, 1994), 39; Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, (Ankara: Yapı Kredi Yayınları, 2002), 88, 98.

<sup>3</sup> Tanör, 132-142.

<sup>4</sup> Kemal Gözler, Kanun Hükümünde Kararnemelerin Hukuki Rejimi, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000), 16.

1876 Anayasası'yla birlikte ortaya çıkan kanun-ı muvakkatler, literatürde doğrudan doğruya bir araştırmaya konu olmamış; çoğunlukla Cumhuriyet dönemindeki kanun hükmünde kararname uygulamasını inceleyen çalışmalarda karşılaştırma yapılarak değerlendirilmiştir.<sup>5</sup> Oysa özellikle İkinci Meşrutiyet döneminde kabul edilen ve çağdaşlaşmayı hedefleyen birçok düzenleme, aynı hedefe yönelen Cumhuriyetin kuruluş süreci sonunda, hukukun devamlılığı ilkesi<sup>6</sup> uyarınca uygulanmaya devam etmiş; bunlar arasında çok sayıda kanun-ı muvakkatin<sup>7</sup> bulunması, konunun önemini arttırmıştır.

Bu doğrultuda çalışmada, Türk hukuk tarihinde kırk yıldan fazla bir süre varlık gösteren kanun-ı muvakkat kavramının hukuki niteliğinin ve uygulanma sürecinin Osmanlı parlamentosundaki tartışmalar ışığında değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

## I. 1876 ANAYASASI'NDA KANUN-I MUVAKKAT KAVRAMI VE HUKUKİ NİTELİĞİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

1876 Anayasası, esas itibarıyla meşrutiyet rejiminin gerektirdiği şekilde, hükümdarın şahsında toplanan yasama ve yürütme yetkilerini ayırarak, birbirini sınırlandıran iki eşit kuvvete vermemiş; kuvvetler arasında eşitlik ve denge prensibini geçerli kılan bir siyasî sistem öngörmüştür.

<sup>5</sup> Burhan Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, (İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985), 138.

<sup>6</sup> Belirli bir dönemde yasama organının yaptığı kanunlar, yürütme organının yaptığı düzenleyici işlemler veya bireysel işlemler, o yasama organını veya yürütme organını oluşturan kişiler değiştikten sonra da, varlıklarını ve geçerliliklerini korumaya devam ettikleri gibi; önceki rejimi ihtilal yoluyla deviren yeni bir rejimde, eski rejim zamanında çıkarılmış kanunlar ve diğer işlemler ilga edilmedikçe, yürürlükte kalmayı ve kişileri bağlamayı sürdürürler. Devrimlerden yalnızca Anayasalar etkilenirken; devrim sonucu ya anayasa ilga edilir ya da anayasa hükümleri normal bir kanun hükmü haline dönüşür. Kabul edilen yeni kanunlarla açık ya da kapalı bir şekilde yürürlükten kaldırılmayan kanun, tüzük, yönetmelik gibi işlemler ise, gerçekleştirilen devrimden etkilenmeyip, hukukun devamlılığı ilkesi gereği devrimden sonra da hukukî geçerliliklerini korurlar. Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi I*, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2011), 381, 382; Kemal Gözler, *Kurucu İktidar*, (Bursa: Ekin Yayınevi, 1998), 69. Hukukun devamlılığı ilkesi hakkında ayrıca bkz. Mehmet Turhan, "Hans Kelsen'e Göre Devrimler ve Hukukun Devamlılığı", *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, I (2), (Ekim 2016), 523-544.

<sup>7</sup> Örnek olarak *İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati*, *Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-ı Muvakkat ile Ecnebilerin Hukuk ve Vezaifi Hakkında Kanun-ı Muvakkat* gösterilebilir. Cumhuriyet döneminde uygulanan Osmanlı kanunları hakkında detaylı bilgi için bkz. Seda Örsten Esirgen, *Osmanlı Devleti'nde Kanun Yapma Geleneği ve Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Osmanlı Kanunları*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2017).

Dolayısıyla organlar şekli olarak birbirinden ayrılmışsa da, kuvvetler ayrılığı olarak nitelendirilebilecek bir oluşum ortaya çıkmamış; bir parlamentonun sisteme dahil edilmesi, gerek yasama, gerek yürütmenin işleyişi açısından padişahın yetkilerinde sınırlandırıcı bir etki doğurmamıştır. Üstelik yasama konusunda Padişahın müdahalesini arttıran ve yasama organının zaten sınırlı olan gücünü daha da daraltan kanun-ı muvakkat uygulaması kabul edilmiştir.<sup>8</sup>

Kanun-ı muvakkat uygulamasının dayandığı Kanun-i Esasi'nin 36. maddesi şu şekildedir: *“Meclis-i Umumi mün'akid olmadığı zamanlarda Devleti bir muhataradan veya emniyet-i umumiyyeyi halelden vikaye için bir zaruret-i mübremeye zuhur ettiği ve bu babda vaz'ına lüzüm görünecek kanunun müzakeresi için Meclisin celb ü cem'ine vakit müsaid olmadığı halde Kanun-i Esasi ahkâmına mugayir olmamak üzere Heyet-i Vükelâ tarafından verilen kararlar Heyet-i Mebusanın içtimayla verilecek karara kadar ba-irade-i seniyye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir”*.

Buna göre, bir kanun-ı muvakkatin kabulü için bazı şartların varlığı aranmaktadır<sup>9</sup>:

- Devletin bir ihtilal ya da devam etmekte olan savaş gibi bir tehlike içinde bulunması,
- İsyan ya da sürekli bir asayişsizlik durumu gibi genel güvenliğin zarara uğraması,
- *“Zaruret-i mübremeye”* olması, yani kanun-ı muvakkatin kabul edilmesiyle önemli bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik inancın bulunması,
- Kanun yapılması için Meclisi davet etmenin mümkün olmaması.

Bu çerçevede, Meclislerin “tatil” ya da “fesih” yoluyla devre dışı kaldığı dönemlerde ya da olağan tatiller nedeniyle toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda, Devleti tehlikeye sokan veya genel güvenliği tehdit eden bir durum ortaya çıkması ve Meclislerin hemen toplantıya çağrılmasına olanak bulunmaması halinde, Kanun-i Esasi hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla

<sup>8</sup> Recai Galip Okandan, “7 Zilhicce 1293 Kanun-i Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre İcra ve Teşri Fonksiyonlar ile Bunları İfa Edecek Organlar Arasındaki Münasebetler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 13 (1), 1947, 4; Recai Galip Okandan, Amme Hukukumuzun Ana Hatları, (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977), 160; Kuzu, 235.

<sup>9</sup> Celal Nuri, “Havaic-i Kanuniyemiz-Kavanin-i Muvakkate”, İctihad, 16 Mayıs 1329, C: 4, S: 66, 1427.

alınan Heyet-i Vükela kararlarının, Meclis-i Mebusan'ın toplanmasıyla hakkında verilecek karara kadar, “*bâ-irade-i seniye muvakkaten kanun hükm ve kuvvetinde*” (md. 36) olması kabul edilmiştir.<sup>10</sup>

Kanun-i Esasi’de, Meclis-i Mebusan’ın kararına kadar kanun hükmünde kabul edilen kararlardan bahsedilmesi, onaylama yetkisinin sadece Meclis-i Mebusan’a verildiği iddiasını gündeme getirmiştir. Uygulamada Meclis-i Mebusan’a sunulan kanun-ı muvakkatlerin, her iki Meclis tarafından görüşülerek karara bağlandığı bilinmekle birlikte<sup>11</sup>, Meclis-i Mebusan’ın sunulan düzenlemeyi reddederek, Meclis-i Ayan’a göndermeden tek başına yürürlükten kaldırma olanağının bulunduğu da dile getirilmiştir.

36. madde, İkinci Meşrutiyet dönemindeki anayasa değişikliklerinde sadece 1909 yılında yapılan değişikliklerde ele alınmıştır. Söz konusu görüşmelerde İstanbul mebusu Hallaçyan Efendi, “*Esasen Mecalis-i Milliye’nin gıyabında kanun yapmak, bir hakk-ı istisnaîdir; bir hakk-ı meşru değildir*” diyerek, ülkenin şartları dikkate alındığında söz konusu istisnaî durumun zararlı sonuçlar doğurabileceğine; Meclis-i Mebusan’ın neredeyse yılın yarısında kapalı olmasından dolayı, bütün yasama kuvvetinin Hükümete terk edilmiş olduğuna dikkat çekmiştir.

Hallaçyan Efendi, ayrıca Kanun-i Esasi’nin Osmanlı Devleti açısından öneminin diğer ülkelerle kıyaslanmaması gerektiğini, ülkede anayasa düzeninin yeni kurulduğunu ve Batı’daki anayasa geleneğiyle karşılaştırıldığında Osmanlı’da bu düzeni korumak için daha fazla tedbir gerektiğini söyleyerek, söz konusu maddenin değiştirilmesine ilişkin önerge vereceğini belirtmiştir.<sup>12</sup>

Ancak anayasa değişikliklerinin ele alındığı birleşimlerde, madde hakkında kapsamlı başka bir tartışma ve görüşme yapılmadığı; sonuçta 1909 değişiklikleri kapsamında 36. maddenin sonuna “*ilk ictimada Heyet-i Mebusan’a tevdi edilmek lâzımdır*” ifadesinin<sup>13</sup> eklenmesiyle yetinildiği anlaşılmaktadır.

<sup>10</sup> Tanör, 140, 141.

<sup>11</sup> Kuzu, 240, 241.

<sup>12</sup> Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi (MMZC), 22 Nisan 1325 (M. 5 Mayıs 1909), Devre: I, İctima Senesi: I, C. III, 67. İnikat, 243.

<sup>13</sup> Kanun-ı muvakkat uygulamasına, Kanun-i Esasi’nin hazırlanmasında etkili bazı anayasalarda da rastlanmakta; örneğin 1848 Prusya Anayasası’nda 105. maddenin 2. fıkrasında, Meclisin kapalı olduğu dönemlerde olağanüstü durumlar için Hükümetin kanun gücünde kararlar almasının, Meclisin ilk toplantısında sunulması şartıyla kabul edildiği

Kanun-i Esasi'nin 36. maddesinde bu kapsamda düzenlenen kanun-ı muvakkatler, hukuki nitelik itibarıyla organik yönden yürütme, maddi yönden ise yasama işlemi niteliğinde kabul edilmektedir. Bu doğrultuda kanun-ı muvakkatler, Meclis-i Mebusan'da karara bağlanana kadar, Padişah iradesiyle oluşmuş kanun hükmünde işlem karakteri taşıırken; Meclis'in kapalı olduğu bir dönemde geçerli olacak şekilde, dayanağını Kanun-ı Esasi'den alan, Hükümete yönelik bir yetki devri söz konusudur. Hukuki niteliği konusunda dikkat çekici bir yaklaşım Prof. Dr. Sıddık Sami Onar tarafından ortaya konulmuş; bu düzenlemelerin, bozucu şarta bağlı şekilde oluştuğu, Meclis-i Mebusan tarafından onaylandığı takdirde, geçici niteliğinin ortadan kalkarak tam anlamıyla bir kanun halini aldığı; onaylanmaması halinde ise bozucu şartın gerçekleşerek, düzenlemenin tamamen yürürlükten kalkacağı ileri sürülmüştür. Dolayısıyla bu durumda Meclis-i Mebusan'ın düzenlemelere kanun gücü tanınması değil; düzenlemelerin geleceği konusunda karar vermesi söz konusu olmaktadır.<sup>14</sup>

Benzer değerlendirmelere Osmanlı parlamentosunda da rastlanmaktadır. Örneğin İstanbul mebusu Kirkor Zöhrap Efendi, kanun-ı muvakkat uygulamasını “*Kuvve-i Teşriyyenin bir niyabet ile kendi salahiyyet-i teşriyyesini Kuvve-i İcraiyyeye terk etmesi*” olarak değerlendirmiş; benzer şekilde Meclis-i Ayan'da da Seyyid Bey “...yapılan kanunu hükümet, Heyet-i Teşriyyenin hakkını muvakkaten üzerine alarak tanzim ettiği için, Heyet-i Teşriyyenin vazife-i asliyesinden bir cüzü hükümete geçmiş oluyor” şeklinde yorumlamıştır. 1917 yılında Meclis-i Ayan reisi de, kanun-ı muvakkat yapılmasının her ne kadar istisnaî bir durum olsa da, yasama yetkisine müdahale niteliğinde olduğunu, parlamentoların bu müdahale hakkında kabul ya da ret kararı vererek değerlendirme yaptıklarını belirtmiştir.<sup>15</sup>

---

görülmektedir. Coşkun Üçok, “1876 Anayasasının Kaynakları, Özellikle 1851 Prusya Anayasası”, Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı, (Ajans Türk Matbaası, 1976), 16. Bu açıdan Prusya Anayasası'nda bulunan, düzenlemenin Meclis'in ilk toplantısına sunulması şartı, Kanun-ı Esasi'ye 1909 yılında gerçekleştirilen değişiklikler kapsamında dahil edilmiştir.

<sup>14</sup> Bülent Daver, “Kanunla İlgili Meseleler”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 16 (4), 1961, 221; Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları I, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966), 398; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, (İstanbul: Beta Yayıncılık, 1996), 23, 24; Tanör, 141; Kuzu, 239.

<sup>15</sup> MMZC, 23 Haziran 1330 (M. 6 Temmuz 1914), Devre: III, İçtima Senesi: I (İçtima-i Fevkalade), C. I, 26. İnikat, 626; Meclis-i Ayan Zabıt Ceridesi (MAZC), 5 Mart 1333 (M. 5 Mart 1917), Devre: III, İçtima Senesi: III, C. II, 38. İnikat, 86; 24 Mart 1334 (M. 24 Mart 1918), İçtima Senesi: IV, C. II, 41. İnikat, 227, 228.

Gerek 36. maddede öngörülen şartlara, gerek hukuki niteliğe ilişkin bu değerlendirmeler, aynı zamanda kanun-ı muvakkat uygulamasının incelenmesine ve tartışmaların anlaşılmasına önemli bir zemin hazırlamaktadır.

## II. BİRİNCİ VE İKİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMLERİNDE KANUN-I MUVAKKAT UYGULAMASI

Kanun-i Esasi'nin ilanıyla başlayan Birinci Meşrutiyet döneminde 36. maddeye dayanarak kabul edilen ilk düzenleme, Düstur'daki başlığından da anlaşıldığı üzere<sup>16</sup>, 2 Ekim 1877 tarihli İdare-i Örfiye Kararnamesi'dir. Söz konusu düzenleme, Birinci Meşrutiyet döneminin iki toplantı yılı arasında yürürlüğe girmiş; 13 Aralık 1877'de Meclisin ikinci toplantı yılı başlarken Padişahın açış nutkunda, Şura-yı Devlet'in hazırlamış olduğu tasarıların yanında, "...İdare-i Örfiye Kanunu'na ait bazı mesail-i muhtelifenin halli"nden de bahsedilmiştir.<sup>17</sup> Ancak düzenleme hakkında Meclis'teki görüşmelerde mebuslar tarafından çeşitli itirazlar dile getirilmiştir.

Şöyle ki, 2 Şubat 1878 tarihli Meclis-i Mebusan birleşiminde Meclis Başkanı, örfi idarenin bir kanun-ı muvakkate dayandırılarak ilan edildiğini belirtirken, Suriye mebusu Halil Gaanem Efendi, düzenlemenin önceki toplantı yılında her iki Meclis'te de kabul edilerek Hükümete gönderildiğini, ancak Hükümetin bir fıkrayı değiştirmek istediği için süreci geciktirdiğini söylemiştir. Hükümetin söz konusu kanun-ı muvakkati çıkarırken dayandığı gerekçeyi Meclis'e bildirmesi yönünde mebusların ısrarı üzerine, 12 Şubat 1878 tarihli Meclis-i Mebusan birleşiminde örfi idare ilanını gerektiren nedenlere ilişkin Hükümetin gönderdiği açıklama okunmuştur.<sup>18</sup> Bu durum, bir yandan Meşrutiyet döneminin ilk kanun-ı muvakkat uygulaması örneğinde, Meclis-i Mebusan'ın anayasal yetkisine sahip çıkışını göstermekte; diğer yandan, padişahın yasama yetkisini paylaşmasında II. Mahmut döneminde kurulan meclislerle başlayan sürecin sonunda, Kanun-i Esasi'nin ilanı ve bir parlamentonun oluşumuyla kurulan yeni sistemin benimsendiğini de ortaya koymaktadır.

<sup>16</sup> Meclis-i Umumi'nin Küşadını Müteakip İktiza Eden Kanun Layihası Tanzim Olunmak Üzere Kanun-i Esasi'nin 36. Maddesi Hükmüne Tefvikan Meclis-i Vükela tarafından Kaleme Alınıp İcra-yı Ahkamına İrade-i Seniyye-i Hazret-i Padişahi Müteallik ve Şeref-sudur Buyurulan İdare-i Örfiye Kararnamesidir. Düstur, I. Tertip, C. IV, 71.

<sup>17</sup> Hakkı Tarık Us, Meclis-i Mebusan 1293 (1877) Zabıt Ceridesi, C. II, (1939), 7.

<sup>18</sup> Us, 283-286, 394.



Meclis-i Umumi'nin 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nın etkisiyle tatil edilerek kapalı kaldığı 30 yıl boyunca yapılan düzenlemelere ve özellikle kanun-ı muvakkatlere bakıldığında, Şura-yı Devlet'in rolü dikkat çekerken<sup>19</sup>, 36. maddenin bu dönemde gerek maddi hukuk, gerek usul hukuku ve yargı örgütü açısından birçok düzenlemeye hukuki dayanak teşkil ettiği de görülmüştür.

Örneğin Tanzimat döneminin yargılama usulü konusundaki en önemli düzenlemelerinden biri olan Usul-i Muhakemat-ı Hukukiyye Kanun-ı Muvakkati'nin temeli, dönemin kanunlaştırma hareketleri ve yeni kurulan mahkemeler çerçevesinde ortaya çıkan ihtiyacı karşılamak amacıyla kaleme alınan bir tasarıya dayanmakta olup; Şura-yı Devlet'teki incelemesinin ardından, Sadaret tarafından Meclis-i Mebusan'a sunulmuştur. Ancak tasarı, Meclis görüşmeleri tamamlanıp irade-i seniyesi çıkmadığı için kanunlaşmamıştır.<sup>20</sup> Bununla birlikte, düzenlemenin Tunuslu Hayreddin Paşa Hükümeti tarafından geciktirilmesinin nizamiye mahkemelerindeki yargılamaları aksatacağı 22 Aralık 1878 tarihinde Padişah II. Abdülhamit'e bildirilmiş; hata ve sakıncaların doğmasının kaçınılmaz olacağı vurgulanmıştır. Nitekim belgede geçen "*hukuka müte'allik muhâkemâtın temin-i hüsn-i cereyanına mâni' olan ahvalden olmak cihetiyle sürat-i vaz' ve ilanı için tahakkuk eden lüzum ve ehemmiyet*" ifadesinin<sup>21</sup>, 36. maddede belirtilen "zaruret-i mübreme" olarak değerlendirildiği düşünülebilir.

Bu dönemde yürürlüğe giren kanun-ı muvakkatler arasında "Usul-i Muhakemat-ı Cezaiyye Kanun-ı Muvakkati", "İlamat-ı Hukukiyyenin Suret-i İcrasına Dair Kanun-ı Muvakkat", "Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanun-ı Muvakkati"nin yanı sıra, kararname veya nizamname olarak kabul edilen birçok düzenleme de bulunmaktadır. "Menafi-i Umumiye İçin İstimlak-i Emlak Kararnamesi", "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi", "Emlak Vergisiyle Ağnam ve Aşar Kararnamesi", "Şura-yı Devlet'in Islah-ı Teşkilatı Hakkında Kararname", "Pasaport Nizamnamesi", "Maadin Nizamnamesi" ve "Orman Nizamnamesi", bu düzenlemelere örnek gösterilebilir.

<sup>19</sup> Birinci Meşrutiyet döneminde Şura-yı Devlet'in yetkileri hakkında bilgi için bkz. Mehmed Ziyaeddin, Hukuk-ı Siyasiye ve İdare, (1327), 201-210; Fethi Gedikli, Şura-yı Devlet (Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla), (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2018), 428-432.

<sup>20</sup> 4 Zilhicce 1295 (M. 29 Kasım 1878), Y.A.RES., 1/66-3.

<sup>21</sup> 27 Zilhicce 1295 (M. 22 Aralık 1878), Y.A.RES., 1/66-1 ve 2.

Söz konusu düzenlemelerin 36. madde çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği, “kanuniyetinin teklif olunması” ya da “tasdik olunması” gibi ifadeler içeren başlıklarından<sup>22</sup> ya da İkinci Meşrutiyet döneminde parlamento açıldığında Meclis-i Mebusan’a sunulmak üzere yapılan planlamalardan<sup>23</sup> anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere, Kanun-i Esasi’nin 36. maddesinde, geçici olarak kanun niteliği arzeden Heyet-i Vükela kararlarından bahsedilmesine rağmen, Birinci Meşrutiyet döneminde farklı isimler altında yürürlüğe girmiş ve kanun niteliği taşıyan çok sayıda düzenleme bulunmaktadır. Bu durum, özellikle parlamentonun kapalı olduğu süre boyunca, yasama ve yürütme yetkilerinin en geniş şekilde padişah tarafından kullanılmasının bir sonucu olarak değerlendirilmelidir.<sup>24</sup> Bunun yanında Hükümeti gerek oluşumu, gerek işleyişi açısından tamamen etkisi altında tutan Padişah, kanun-ı muvakkatler yoluyla, yasama sürecinde farklı bir açıdan da aktif bir rol üstlenmiş olmaktadır.<sup>25</sup>

Bu şekilde Birinci Meşrutiyet döneminde yürürlüğe giren kanun-ı muvakkatler, İkinci Meşrutiyet’in ilanı ile yeniden açılan parlamentonun gündeminde önemli bir yer teşkil etmiş; birçok kanun-ı muvakkatin Meclis tarafından onaylanmadan, işlemlere dayanak oluşturması eleştirildiği gibi<sup>26</sup>, Usul-i Muhakemat-ı Hukukiye, Usul-i Muhakemat-ı Cezaiye<sup>27</sup> gibi Meclis’e

<sup>22</sup> Bu konuda 5 Nisan 1880 tarihli “*Meclis-i Umumi’nin İctimaında Kanuniyeti Teklif Olunmak Üzere Metelik ile Olan Müdayanatın Muamelatı Hakkında Kararname*” ile 27 Nisan 1880 tarihli “*Meclis-i Mebusan’ın İctimaında Kanuniyeti Tasdik Olunmak Üzere İcra-yı Ahkamına Meclis-i Vükela Kararıyla Bi’l-İstızan İrade-i Seniyye-i Hazret-i Padişahi Müteallik Buyurulan Maaşat Kararnamesi*” örnek gösterilebilir.

<sup>23</sup> Örneğin, 29 Mart 1909 tarihinde Sadaret tarafından Meclis-i Mebusan onayına sunulması planlanan düzenlemeler arasında çok sayıda nizamname bulunmaktadır. MMZC, 18 Mart 1325 (M. 31 Mart 1909), Devre: I, İctima Senesi: I, C. II, 50. İnikat, 575-577.

<sup>24</sup> Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000), 876. Tanzimat Dönemi’nde nizamname olarak nitelendirilen işlemlerin, günümüzde idarenin düzenleyici işlemlerinin işlevini görerek kanunların yürütülmesine yönelik olmasının yanında, kanunlar gibi belli alanları ilk elden düzenledikleri de görülmüştür. Volkan Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*, (İstanbul: Yayınlanmamış Doktora Tezi, İÜSBE, 2019), 213 dn.15.

<sup>25</sup> Tanör, 140.

<sup>26</sup> MMZC, 8 Kanunusani 1324 (M. 21 Ocak 1909), Devre: I, İctima Senesi: I, C. I, 16. İnikat, 291.

<sup>27</sup> Meclis-i Mebusan’da sonraki yıllarda da 1879 tarihli Usul-i Muhakemat-ı Cezaiye ve Hukukiye Kanun-ı Muvakkatlerinin hukuki niteliği hakkında değerlendirmeler yapılmış; özellikle düzenlemelerde çeşitli değişiklik ve eklemeler yapılması ile bunların her iki

sunulması gereken kanun-ı muvakkatlerin sunulmaması da, bir soru önergesine konu edilmiştir.<sup>28</sup> Meclis'e sunulan kanun-ı muvakkatlerin görüşülmeye başlanması, anayasa değişiklikleri nedeniyle bir süre gecikmeye uğramışsa da; sonuçta bu düzenlemelerden, 1909 tarihli Serseriler Kanunu gibi İkinci Meşrutiyet döneminde kanunlaşanlar olduğu gibi, Meclis'e sunulmasına rağmen kanunlaşma olanağı bulmadan, mevcut niteliğiyle Cumhuriyet dönemine ulaşan ve Cumhuriyet döneminde uzun yıllar uygulanmaya devam eden örnekler de bulunmaktadır.<sup>29</sup>

Bu açıdan İkinci Meşrutiyet dönemindeki uygulamaya bakıldığında, düzenlemelerin büyük ölçüde "kanun-ı muvakkat" olarak nitelendirildiği, ancak parlamentoda farklı öneri ve görüşlerin de zaman zaman gündeme geldiği görülmektedir.<sup>30</sup> Sonuçta Kanun-i Esasi ile Meclis içtüzüklerinde bu

---

Meclis'te de kabul edilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Örneğin bkz. MMZC, 11 Şubat 1330 (M. 24 Şubat 1915), Devre: III, İçtima Senesi: I, C. I, 32. İnikat, 455.

<sup>28</sup> MMZC, 29 Kanunusani 1324 (M. 11 Şubat 1909), Devre: I, İçtima Senesi: I, C. I, 26. İnikat, 562, 563.

<sup>29</sup> 1879 tarihli Usul-i Muhakemat-ı Hukukiyye Kanun-ı Muvakkati ile Usul-i Muhakemat-ı Cezaiyye Kanun-ı Muvakkati, Cumhuriyet döneminde hukuk devrimi kapsamında 1927 ve 1929 yıllarında yerlerini yeni kanunlara bırakırken, 1879 tarihli Menafi-i Umumiye İçin İstimlak-i Emlak Kararnamesi 1956 yılına kadar, 1901 tarihli Taş Ocakları Nizamnamesi 2004 yılına kadar, 1906 tarihli Maadin Nizamnamesi ise 1954 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

<sup>30</sup> 1916 yılında Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'nde yapılacak değişiklikler görüşülürken, İsparta mebusu İsmail Hakkı Bey tarafından "kararlar" yerine "kararnameler" tabirinin kullanılması önerilmişse de; "karar" şeklinde kalması kabul edilmiştir. MMZC, 27 Şubat 1331 (M. 11 Mart 1916), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. II, 43. İnikat, 452. Bir başka birleşimde ise düzenlemelerin hukuki niteliğine vurgu yapılarak, "*kanun kuvvetini haiz kararname*" olarak nitelendirildikleri de görülmektedir. MMZC, 17 Teşrinisani 1332 (M. 30 Kasım 1916), Devre: III, İçtima Senesi: III, C. I, 6. İnikat, 53. Ancak kısa bir zaman sonra Meclis Başkanı, söz konusu düzenlemeleri "kararname" olarak adlandırmanın anlaşılır olmayıp, "muvakkaten kanun hüküm ve mahiyetinde olan kararname" denilmesinin daha uygun olacağı görüşünü belirtmiş; ardından kanun-ı muvakkati "sakat bir tabir" olarak nitelendirmiştir. MMZC, 3 Kanunuevvel 1332 (M. 16 Aralık 1916), Devre: III, İçtima Senesi: III, C. I, 13. İnikat, 149. Benzer bir açıklama, bir yıl sonra Bağdat mebusu Sason Efendi tarafından şu şekilde dile getirilmiştir: "*Kanun-ı muvakkat tabiri, Kanun-i Esasimizde yok. Bizim Kanun-i Esasimiz kararnameden bahsediyor ve fakat o kararname, kanun hüküm ve kuvvetindedir diyor. Biz bazen kanun-ı muvakkat tabirini de kullanıyoruz. Fakat istilah-ı aslîsi, asıl istilah-ı resmîsi kararnamedir*". MMZC, 22 Teşrinisani 1333 (M. 22 Kasım 1917), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 8. İnikat, 92. Trabzon mebusu Servet Bey'in de söz konusu düzenlemelerin kanuniyet kazanması halinde "*kararname-i kanuni*" olarak adlandırılmasını önerdiği, ancak Meclis Başkanı'nın Kanun-i Esasi'ye göre Meclis tarafından onaylanmış olan kanun-ı muvakkatler için kanun kelimesinden başka bir tabir kullanılmayacağını belirttiği görülmektedir. MMZC, 1 Kanunuevvel 1333 (M. 1 Aralık 1917), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 12. İnikat, 162.

konuda herhangi bir değişikliğe gidilmemesine rağmen, kanun-ı muvakkat uygulamasının Kanun-i Esasi'de ifade edildiğinden farklı bir biçimde hukuk diline yerleşmiş olması dikkat çekicidir.

İkinci Meşrutiyet'in ilanından sonra yürürlüğe giren ilk kanun-ı muvakkat, 8 Ekim 1908 tarihli Tatil-i Eşgal Kanun-ı Muvakkati olmuştur. Ticaret ve Nafia Nezareti tarafından hazırlanıp, Şura-yı Devlet ve Meclis-i Vükela'da görüşüldükten sonra irade-i seniye ile yürürlüğe giren söz konusu düzenleme, 17 Aralık 1908 tarihinde açılan Meclis'e sunulan ilk kanun-ı muvakkat olması bakımından da önemlidir.

23 Aralık 1908 tarihinde parlamentoya sunulan düzenleme hakkındaki Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi mazbatasında<sup>31</sup>, yabancı sermayeli şirketlerin faaliyetlerinin sekteye uğramasının ülkeye zarar verecek olması ve ortaya çıkacak asayiş ihlalleri nedeniyle, şirketlerin Hükümete başvurarak acil tedbir alınmasını talep ettikleri, düzenlemenin bu nedenlerle Kanun-i Esasi'nin 36. maddesine dayanarak yürürlüğe girmiş olduğuna değinilmiştir.

1909 yılından 1912 yılına kadar olan süreçte ise, dönemin en önemli siyasi aktörü İttihat ve Terakki'nin iktidara tırmanışı gerçekleşmiş; İttihat ve Terakki'nin iktidar üzerindeki denetimi, seçimlerde ve Meclis üzerinde kurduğu baskıda, hükümet değişikliklerinde oynadığı rollerde kendini göstermiştir. Ancak esas itibarıyla 1913 yılı, hem Meşrutiyet, hem İttihat ve Terakki için bir dönüm noktası olmuştur. Zira İttihat ve Terakki, bir yandan siyasal partiye dönüşürken, diğer yandan iktidarını korumak için her türlü siyasî ve hukukî tedbire başvurmuştur. Bu durum, aynı zamanda Meclis'in feshedildiği 4 Ağustos 1912 tarihinden yeniden açıldığı 14 Mayıs 1914 tarihine kadar 20 ay boyunca ülkenin kanun-ı muvakkatlerle yönetilmesi sonucunu da doğurmuştur.<sup>32</sup> Örneğin 12 Nisan 1913 tarihli Emval-i Gayr-i Menkulenin Tasarrufu Hakkında Kanun-ı Muvakkat'ın 13. maddesinde düzenlenen sürenin uzatılması, yaklaşık bir yıl sonra yine bir kanun-ı muvakkat aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.<sup>33</sup>

Söz konusu döneme ilişkin olarak Celal Nuri, 29 Mayıs 1913 tarihli yazısında Meclislerdeki tartışmalar ve çekişmeler nedeniyle etkin bir yasama politikası izlenemediğini belirtirken, "*Tehlike veya lüzumu takdir edecek*

<sup>31</sup> 6 Ekim 1908 tarihli Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi mazbatası zaptın sonuna eklenmiştir. MMZC, 13 Mayıs 1325 (M. 26 Mayıs 1909), Devre: I, İçtima Senesi: I, C. III, 80. İnikat.

<sup>32</sup> Tanör, 202-206.

<sup>33</sup> 11 Rebiülâhîr 1332 (M. 9 Mart 1914), MV., 234/31.

*Vükela*dır. Madem ki Heyet-i Vükela mesuliyeti üzerine alarak, bir kanun-ı muvakkat çıkarıyor, demek oluyor ki yapılan muamele doğrudur” demiştir. Dolayısıyla takdir yetkisinin Heyet-i Vükela’ya bırakılması anlaşılır olmakla birlikte, Kanun-i Esasi hükmünde açıklık bulunmaması nedeniyle, Hükümetin takdir yetkisini geniş yorumlaması halinde, ne şekilde bir yol izleneceği bilinmemektedir.<sup>34</sup>

Diğer taraftan, Celal Nuri, 36. maddeyi “*aceleye gelmiş*” bir hüküm olarak nitelendirirken, –malî konulara ilişkin olanlar dışında– bu dönemde hazırlanan kanun-ı muvakkatlerin Anayasa’ya aykırı olduğunu; İttihat ve Terakki’nin bu idare tarzını değiştirmesi gerektiğini de vurgulamıştır. Bu açıdan kanun-ı muvakkat uygulamasını desteklemekle birlikte, çeşitli sınırlamalara tabi olmasını savunmuştur.<sup>35</sup>

Yazar, öncelikle kanunların yararlı olması gerektiğini, oysa amaçsız ve faydasız kanun-ı muvakkatlerin de yayınlanmış olduğunu, özellikle Şehremaneti’yle ilgili çıkarılan düzenlemelerin son derece özensiz hazırlandığını da dile getirmiştir. Bazı kanun-ı muvakkatlerin Şura-yı Devlet’e gönderilmeden yürürlüğe konulduğunu belirtip; kanunların hazırlanma süreciyle ilgili olarak “*kalem odalarında veya dört-beş kişilik komisyonlarda tanzim ve tertib edilmez; onun “fabrika”sı elhak Şura-yı Devlet’dir*” diyerek, aslında Hükümetin ülkeye ve tarihe karşı aldığı sorumluluğu Şura-yı Devlet’i devreye sokarak, bir dereceye kadar hafifletebileceğini ifade etmiştir.<sup>36</sup> Dolayısıyla Şura-yı Devlet’in kanun tasarılarının hazırlanmasında kuruluşundan itibaren üstlendiği rol, İkinci Meşrutiyet döneminde özellikle 1909 yılındaki değişikliklerden sonra azalsa da; parlamentonun kapalı olduğu dönemlerde, Hükümetlerin kanun-ı muvakkat uygulamalarında Şura-yı Devlet’in<sup>37</sup> tecrübesinden yararlanmaları gerektiğine dikkat çekilmiştir.

Meclislerin kapalı olduğu bir dönemde kaleme alınmış olmasından dolayı Celal Nuri’nin yorumları üzerinde önemle durulmalıdır. Zira 14 Mayıs

<sup>34</sup> Celal Nuri, 1427.

<sup>35</sup> Celal Nuri, 1427, 1428.

<sup>36</sup> Celal Nuri, 1429.

<sup>37</sup> Dönemin gazetelerinde zaman zaman yer verilen çeşitli hukuki düzenlemelerin taslaklarının, Şura-yı Devlet’te Heyet-i Umumiye tarafından ele alındığı; bu noktada Şura-yı Devlet’in görüşünün bağlayıcı olmamakla birlikte, çağdaş devletlerde büyük önem arz etmekte olduğu çeşitli Osmanlı hukukçuları tarafından da dile getirilmiştir. Ahmed Şuayb, Hukuk-ı İdare (Birinci Kısım), (Hürriyet Matbaası, 1326-1328), 176; Mustafa Şeref, Hukuk-ı İdare, (Kanaat Matbaası, 1332), 63.

1914 tarihinde parlamento yeniden açıldığında Sadaret tarafından Meclis'e 542 adet kanun-ı muvakkat sunulması<sup>38</sup> ve sonraki dönemde Meclislerde kanun-ı muvakkatler hakkında dile getirilen birçok eleştiri, Celal Nuri'nin değerlendirmelerini haklı çıkarmaktadır.

Bu açıdan Meclis'e sunulan çok sayıda kanun-ı muvakkatin yanı sıra, Meclis'te Encümen incelemesi devam eden veya görüşülmeyi bekleyen kanun-ı muvakkatler de, zaman içinde önemli bir sayıya ulaşmıştır.

Örneğin, 14 Kasım 1916-13 Mart 1917 tarihleri arasında, önceki toplantı yılından devreden 210 adet, Meclis'e yeni sunulan 240 adet, incelemesi tamamlanarak Meclis Başkanlığı'na gönderilen 224 adet kanun-ı muvakkat bulunduğu; aralarında Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-ı Muvakkat'ın de yer aldığı 192 adet kanun-ı muvakkatin de Encümenlerde incelemesinin devam ettiği görülmüştür.<sup>39</sup>

Benzer bir bilgi, 1 Kasım 1917-15 Mart 1918 tarihleri açısından söz konusudur. Buna göre, 79 adet kanun-ı muvakkatin Meclis'e sunulduğu görülürken, 41 adet kanun-ı muvakkatin incelemesinin tamamlanarak Meclis Başkanlığı'na gönderildiği, aralarında Hukuk-ı Aile Kararnamesi'nin de yer aldığı 175 adet kanun-ı muvakkatin Encümen'de incelemesinin devam ettiği anlaşılmıştır.<sup>40</sup>

Bu doğrultuda, Meşrutiyet dönemi boyunca olağan usule uygun kabul edilen kanunların sayısı yaklaşık 1500 olarak verilirken; 1908-1918 döneminde 1061 adet, 1918-1922 döneminde ise 621 adet kanun-ı muvakkat çıkarıldığına dikkat çekilmektedir. Bunlar arasında İttihat ve Terakki'nin tek başına çıkardığı kanun-ı muvakkatlerin 1000'e yakın olduğu; parlamento tarafından onaylanan kanun-ı muvakkatlerin sayısı 600'ü geçerken, reddedilenlerin 100'ü aşmadığı da belirtilmektedir. Dolayısıyla bir yandan ülkede olağan kanun yapım usulü de sürdürülmeye çalışılsa da, literatürde Osmanlı Devleti'nde kanun-ı muvakkat uygulamasının suistimal edildiği dile

<sup>38</sup> MMZC, 10 Mayıs 1330 (M. 23 Mayıs 1914), Devre: III, İçtima Senesi: I (İçtima-i Fevkalade), C. I, 4. İnikat, 27.

<sup>39</sup> Encümenlerde görüşülen kanun-ı muvakkatlerin farklı bir Encümen'e havale edilmesi de söz konusu olmuştur. Detaylı bilgi için bkz. MMZC, 2 Kanunusani 1332 (M. 15 Ocak 1917), Devre: III, İçtima Senesi: III, C. I, 25. İnikat, 374-377; 28 Mart 1333 (M. 28 Mart 1917), C. II, 61. İnikat, 418-422.

<sup>40</sup> Encümenlerde görüşülen kanun-ı muvakkatlerin farklı bir Encümen'e havale edilmesi de söz konusu olmuştur. Detaylı bilgi için bkz. MMZC, 12 Kanunusani 1334 (M. 12 Ocak 1918), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 32. İnikat, 582-585; 30 Mart 1334 (M. 30 Mart 1918), C. III, 78. İnikat, 499-502.

getirilmiştir. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar, bu durumu, yasama kuvvetinin fonksiyon ve yetki alanına bir tecavüz olarak nitelendirmiştir.<sup>41</sup>

Ancak İkinci Meşrutiyet dönemi boyunca ülkede ortaya çıkan iç ve dış, siyâsî ve askerî koşulların ışığında Devlet yönetiminin bu düzenleme usulüne başvurmasının neredeyse bir zorunluluk olduğu da düşünülebilir.<sup>42</sup> Örneğin Kosova Vilayeti'nde yönetimle ilgili sıkıntılar, Vali tarafından Sadaret'e bildirilirken, ilgili kanun tasarısı kabul edilinceye kadar, gerekli düzenlemelerin kanun-ı muvakkat olarak yapılıp yapılamayacağı da sorulmuştur. Zira *"emn ve asayişin gitgide müdâhalât-ı ecnebiyeyi davet edecek bir renk alması hemen de muhakkak görüldüğünden"* bahsedilmiş<sup>43</sup>; dolayısıyla bu uygulamaya başvurulmasında birbirinden farklı birçok etkenin söz konusu olduğu anlaşılmıştır.

Görüldüğü gibi, kanun-ı muvakkat uygulaması, İkinci Meşrutiyet dönemi boyunca Devletin içinde bulunduğu koşullar çerçevesinde bir yandan kaçınılmaz olarak sürdürülüp, birçok sorunu beraberinde getirirken; diğer yandan Meclislerde farklı açılardan tartışmalarda yer bulmuştur. Söz konusu tartışmaların birkaç hususta toplanması mümkün olup, bu noktaların Cumhuriyet döneminde kanun hükmünde kararnameler açısından dile getirilen eleştirilerle de benzerlik göstermesi, Türk hukukunda yasama-yürütme ilişkilerinin tarihsel gelişimi açısından önemlidir.

### III. İKİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİ OSMANLI PARLAMENTOSUNDA KANUN-I MUVAKKAT TARTIŞMALARI

#### A. Kanun-ı Muvakkatlerin Parlamento'ya Sunulması ve Görüşülme Usulü

Kanun-ı muvakkatlerin Meclis-i Mebusan'a sunulması ve Meclislerdeki görüşülme usulü konusunda Birinci Meşrutiyet döneminde hazırlanmış olan Meclis içtüzüklerinde herhangi bir bilgi yer almamaktadır. Dolayısıyla İkinci Meşrutiyet döneminde parlamento açıldığında bu konuda belirsizlik hakimdir.

<sup>41</sup> Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975), 113 dn. 22; Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Partiler*, C. III, (İstanbul: İletişim Yayınları, 2015), 469; Onar, 398; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, 16.

<sup>42</sup> Tunaya, *Siyasal Partiler*, 469.

<sup>43</sup> 29 Ramazan 1330 (M. 11 Eylül 1912), BEO., 4087/306453-3.

1909 yılındaki anayasa değişikliklerinden sonra, yaşanan siyasî gelişmeler sonucunda Meclis iki kez feshedilmiş; bu dönemde yoğun bir şekilde gerçekleşen kanun-ı muvakkat uygulamasının da etkisiyle, 1914 yılında Meclis yeniden açıldığında, kanun-ı muvakkatlerin sunulma ve görüşülme usulünün doğrudan doğruya ele alınması gerekmiştir.

Bu konuda 22 Haziran 1914 tarihli Meclis-i Mebusan birleşiminde<sup>44</sup> bir görüşme yapılmışsa da; kesin bir usul benimsenmediği sonraki görüşmelerden anlaşılmaktadır.

Örneğin 14 Temmuz 1914 tarihli Meclis-i Ayan birleşiminde Sulh Hakimleri Kanun-ı Muvakkati'ne dayanılarak Edirne'de kurulacak mahkemelerle ilgili kanun tasarısı görüşülürken, Aristidi Paşa, söz konusu düzenlemenin henüz Meclis-i Umumi'de kabul edilmediğinden bahsetmiş ve onaylanmamış bir kanun-ı muvakkate dayanarak bir kanun tasarısının görüşülmesini eleştirmiştir.<sup>45</sup> Aslında söz konusu birleşimden yaklaşık iki ay önce Hükümet tarafından aralarında Sulh Hakimleri Kanun-ı Muvakkati'nin de bulunduğu çok sayıda kanun-ı muvakkat<sup>46</sup> ivedilikle görüşülmesi talep edilerek Meclis'e sunulmuşsa da, henüz görüşmeleri tamamlanmamıştır.<sup>47</sup>

Bütün bu tartışma ve görüşmeler, o tarihe kadar Kanun-i Esasi'de çeşitli değişiklikler yapılmasına rağmen, Meclis içtüzüklerinde herhangi bir düzenleme yapılmamasıyla da yakından ilgilidir. Kanun-ı muvakkatlerle ilgili

<sup>44</sup> “*Kanun-i Esasinin verdiği salahiyyete binaen, Meclisin hal-i içtimada olmadığı zamanlarda Hükümetin neşr ve ilan ettiği muvakkat kanunlara dair müzakerat*” için bkz. MMZC, 9 Haziran 1330 (M. 22 Haziran 1914), Devre: III, İctima Senesi: I (İctima-i Fevkalade), C. I, 19. İnikat, 436-441.

<sup>45</sup> MAZC, 1 Temmuz 1330 (M. 14 Temmuz 1914), Devre: III, İctima Senesi: I (İctima-i Fevkalade), C. I, 19. İnikat, 310, 311.

<sup>46</sup> Diğer düzenlemelerden birkaçı Emval-i Gayr-i Menkulenin Tahdit ve Tahriri Hakkındaki Kanun-ı Muvakkat, Eşhas-ı Hükmiyyenin, Emval-i Gayr-i Menkuleye Suret-i Tasarrufları Hakkındaki Kanun-ı Muvakkat, İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkat, Katib-i Adl Kanun-ı Muvakkat, Tedrisat-ı İptidaiye Kanun-ı Muvakkati, Memurin Muhakematı Kanun-ı Muvakkati, Kır Bekçileri Kanun-ı Muvakkati, Ahz-ı Asker Kanun-ı Muvakkati'dir.

<sup>47</sup> Söz konusu kanun-ı muvakkatlerin ivedilikle görüşülmesi konusunda mebuslar arasında fikir ayrılıkları ortaya çıkmış; Kirkor Zöhrap Efendi, uygulanmakta olan bir düzenleme hakkında bu talebin yerinde olmadığını söylerken, Rıza Paşa ise kanun-ı muvakkatlerin tamamının ivedilikle görüşülmesi gerektiğini savunmuştur. İlyas Sami Efendi de, ivedilik kararının kanun-ı muvakkatler açısından o tarihe kadar Meclis ile Hükümet arasında bir teamül halini aldığını belirtirken, sonuçta ivedilikle görüşülmesi kabul edilmiştir. MMZC, 10 Mayıs 1330 (M. 23 Mayıs 1914), Devre: III, İctima Senesi: I (İctima-i Fevkalade), C. I, 4. İnikat, 27-31.



olarak Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'nde değişiklik yapılması, 1916 yılında mümkün olmuştur.

Bu konuda kanun-ı muvakkatlerle ilgili ilk görüşme, 29 Şubat 1916 tarihli birleşimde gerçekleşmiştir. Gerek yasama döneminin sona ermesi nedeniyle Meclis-i Mebusan'ın yenilenmesi, gerek fesih halinde, eski Meclis tarafından henüz kabul edilmemiş kanun tasarı ve tekliflerinin yeni seçilen Meclis için yok hükmünde olacağı hükmü Nizamname-i Dahili'ye eklenirken (md. 36/1); başka bir maddede kanun-ı muvakkatlerin bu kapsam dışında bırakılarak, yok hükmünde sayılmaktan muaf tutulmaları ve incelenmelerine kaldığı yerden devam edileceği düzenlenmiştir (md. 38). Ayrıca Hükümet tarafından Meclis'e sunulan kanun tasarılarının Genel Kurul'a bilgi verildikten sonra geri alınabilmesine ilişkin kuralın (md. 35), İstanbul mebusu Hüseyin Cahit Bey'in teklifiyle kanun-ı muvakkatler açısından geçerli olmayacağı da kabul edilmiştir.<sup>48</sup>

1916 yılında Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'ndeki değişikliklerde kanun-ı muvakkatlerle ilgili başlı başına altı maddelik bir fasıl eklenmiş olması önemlidir.<sup>49</sup> Söz konusu hükümler, 1916 yılına kadar Meclis görüşmelerinde kanun-ı muvakkatlerle ilgili dile getirilen çeşitli eleştirilerin dikkate alındığının bir göstergesidir.

Bununla birlikte, 1918 yılına gelindiğinde Meclis'te zaman zaman kanun-ı muvakkatlerin görüşülme usulüne dair değerlendirmeler ve eleştiriler dile getirilmeye devam etmektedir.

1 Ocak 1918 tarihli Meclis-i Mebusan birleşiminde Aydın Mebusu Emanuelidi Efendi, Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'nde değişiklik yapılmasını teklif ederken, Meclis'in kanun-ı muvakkatler üzerindeki yetkisini Kanun-i Esasi'de gösterildiği şekilde kullanamamasını gerekçe göstermiştir. Meclis'e sunulan kanun-ı muvakkatlerin sürüncemede bırakılmasına Nizamname-i Dahili hükümlerinin sebep olduğunu belirten Emanuelidi Efendi, Kanun-i Esasi ile Nizamname-i Dahili arasında ortaya çıkan zıtlığın, Kanun-i Esasi hükmünün uygulanmasının tercih edilerek, Nizamname-i Dahili hükmünün değiştirilmesiyle ortadan kaldırılabilceğini savunmuştur. Ancak teklif, sonraki günlerde gerek Encümen, gerek mebuslar tarafından reddedilmiştir.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> MMZC, 16 Şubat 1331 (M. 29 Şubat 1916), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. II, 36. İnikat, 223.

<sup>49</sup> MMZC, 27 Şubat 1331 (M. 11 Mart 1916), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. II, 43. İnikat, 452 vd.

<sup>50</sup> Detaylı bilgi için bkz. MMZC, 12 Şubat 1334 (M. 12 Şubat 1918), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. II, 49. İnikat, 297-305.

1920 yılında ise Celal Nuri Bey tarafından Nizamname-i Dahili'nin kanun-ı muvakkatler hakkındaki 10. faslının ilgası teklif olunmuştur. Celal Nuri Bey, İttihat ve Terakki Hükümetleri tarafından Kanun-i Esasi'de öngörülen şartları taşımayan birçok düzenlemenin Nizamname-i Dahili hükümleri sayesinde kanun gücünü kazandığını belirterek teklifini savunmuştur. Teklif, Layiha Encümeni'ne havale olmuşsa da; bir daha görüşülme olanağı olmamıştır.<sup>51</sup>

Sonuç olarak, İkinci Meşrutiyet dönemi boyunca kanun-ı muvakkatlerin Meclis-i Mebusan'a sunulma ve görüşülme usulü konusunda parlamentoda yeknesak bir uygulama oluşturulamamıştır.

### **B. Kanun-ı Muvakkatlerin Kabulü ve Yürürlükten Kaldırılması**

Bilindiği gibi, Kanun-i Esasi'nin 36. maddesi uyarınca Meclis'in vereceği karara kadar geçici olarak kanun niteliğindeki kanun-ı muvakkatlerin, Meclis'in önüne geldiğinde aynen kabul edilmeleri mümkün olduğu gibi, bazı hususlarda Hükümet tarafından önerilecek ya da Meclis tarafından uygun görülecek şekilde değiştirilerek kabul edilmeleri de söz konusudur.

Bu konuda Meclis'te ilk olarak, kanun-ı muvakkat kabul edilirken, önceki halinden ayırt edilmesi amacıyla, bazı ifadelerin eklenebileceği hususu gündeme gelmiştir.

15 Haziran 1914 tarihli Meclis-i Mebusan birleşiminde Meclis Başkanı, kanun-ı muvakkatlerin Meclis'te aynen kabul edilmesinin ardından, geçici niteliğinden ayırt etmek için “...*tarihte neşredilmiş olan muvakkat kanun Meclis-i Mebusan'ca aynen kabul edilmiştir*” ifadesinin; değiştirilerek kabul edilmesi halinde ise “...*tarihte neşredilmiş olan muvakkat kanun layihası, ... tarihte Meclis-i Mebusan'ca kabul edilmiştir*” ifadesinin eklenmesini teklif etmiştir. Bu durumun, düzenlemelerden yararlanan ve yararlanacak olan hak sahipleri açısından önemli olduğu belirtilirken; öneri, Genel Kurul'da da kabul görmüştür.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> MMZC, 23 Şubat 1336 (M. 23 Şubat 1920), Devre: IV, İctima Senesi: I, C. I, 13. İnikat, 190-192.

<sup>52</sup> MMZC, 2 Haziran 1330 (M. 15 Haziran 1914), Devre: III, İctima Senesi: I (İctima-i Fevkalade), C. I, 15. İnikat, 282, 283. 20 Aralık 1915 tarihli Meclis-i Mebusan toplantısında da Meclis Başkanı tarafından, kanun-ı muvakkatlerin aynen kabul edilmeleri halinde, “*Kuvve-i İcrayyeye ... tarihte tanzim ve muvakkaten mevki-i tatbika vazolunan işbu kanun lâyihası ... tarihte Meclis-i Umumice aynen kabul edilmiştir*” şeklinde bir fıkra eklendiği

Bir kanun-ı muvakkatin değiştirilerek kabul edilmesi halinde, reddedilmiş sayılıp sayılmayacağı meselesi de, Meclis-i Mebusan'da tartışılmış; bu konuda bir usulün benimsenmesinde ısrar edilmiştir.<sup>53</sup> Nitekim 1916 yılında gerçekleştirilen Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'ndeki değişikliklerde, değiştirilerek kabul edilen kanun-ı muvakkatler de ele alınmış; ancak yapılan düzenleme, yenisi yayınlanıncaya kadar, eski hükmün yürürlükte kalarak uygulanmaya devam edeceğinin belirtilmesiyle sınırlı tutulmuştur (md. 93/2).

Kanun-ı muvakkatlerin değiştirilerek kabul edilmesiyle ilgili bir başka tartışma, yürürlük tarihi konusunda ortaya çıkmıştır.

1917 yılında Bağdat mebusu Sason Efendi, kanun-ı muvakkatin yayın tarihi, kabul tarihi ve yürürlük tarihi arasında karışıklık doğması ihtimalini ortadan kaldırmak için, aynen kabul edilen kanun-ı muvakkatlerin tekrar Düstur'da yayınlanmamasını önermiştir.<sup>54</sup> Ancak görüşmenin sonunda, sonraki uygulamalar için örnek teşkil edecek bir usul değişikliği gerçekleşmemiştir.

Birkaç gün sonra, aynı tartışma yeniden açılmış; Meclis Başkanı, kanun-ı muvakkat metninde belirtilmemiş bir tarihin Meclis'te sonradan eklenmesinin ya da varolan bir tarihin değiştirilmesinin mümkün olduğunu, bu durumda kanunu geriye yürütmek ya da değişikliğin yürürlük tarihini sonraki bir tarih olarak belirlemek gibi seçeneklerin ortaya çıktığını vurgulamıştır. Bu durumda değişiklik yapılan kanun-ı muvakkatlerin yürürlük durumunun "*işbu kararname tarih-i neşrinden itibaren mer'ıyyülicradır*" ya da "*işbu kanun, tarih-i neşrinden itibaren mer'ıyyülicradır*" şeklinde bir maddeyle belirlenebileceğini söylemiştir. Sonuçta Meclis-i Mebusan tarafından değiştirilerek kabul edilen düzenlemelerin bu yönde bir ifadeyle onaylanarak sevk edilmesi ve Düstur'da yayınlanmasına ilişkin Encümen görüşü benimsenmiştir.<sup>55</sup>

---

dile getirilmiştir. MMZC, 7 Kanunuevvel 1331 (M. 20 Aralık 1915), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. I, 10. İnikat, 194.

<sup>53</sup> MMZC, 7 Kanunuevvel 1331 (M. 20 Aralık 1915), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. I, 10. İnikat, 193-198.

<sup>54</sup> MMZC, 22 Teşrinisani 1333 (M. 22 Kasım 1917), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 8. İnikat, 91.

<sup>55</sup> MMZC, 1 Kanunuevvel 1333 (M. 1 Aralık 1917), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 12. İnikat, 164, 165.

Görüldüğü üzere, bu dönemde çok sayıda kanun-ı muvakkat çıkarılmış ve bu durum, özellikle hak sahiplerinin herhangi bir zarara uğramaması endişesiyle, kabul ya da değişiklik tartışmalarının Meclis gündemini sıklıkla meşgul etmesi sonucunu doğurmuştur. Ancak getirilen önerilere mebuslar tarafından destek verilmesine rağmen, Devletin sonuna kadar kesin bir usul ortaya konulamamıştır.

Bu dönemde kanun-ı muvakkatlerin yürürlükten kaldırılmasında da, birbirinden farklı usuller izlenmiştir. Bir kanun-ı muvakkat, yeni bir düzenlemeyle yürürlükten kaldırılabileceği gibi, uygulanmadan ilga edilmesi, Meclis tarafından reddedilmesi veya Encümen tarafından aynı konuda düzenlenmiş iki kanun-ı muvakkatin birleştirilerek birinin ilgası da mümkün olmuştur. Ancak bu durumların her biri, farklı hukuki sonuçlar doğurabileceğinden, Meclis'te tartışmalar yaşanması kaçınılmaz olmuştur.

Bu konuda dikkat çeken bir durum, henüz Meclis'e sunulmamış ya da hakkındaki Meclis görüşmeleri başlamış bir kanun-ı muvakkatin yeni bir düzenlemeyle ilga edilmesi ihtimalidir. Zira Kanun-i Esasi'de kanun-ı muvakkatlerin parlamentoya sunulmaması durumuna ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır. Böyle bir durumda, her iki düzenlemenin de Meclis'te görüşülmesi gerektiği, Bağdat mebusu Cemil Zehavi Efendi tarafından “...evvelki kanun Meclise gelmezse, onun tatbikinden zuhura gelen fenalıklardan kimse mesul olmaz. Halbuki o fenalıklar bir vakit vaki olmuştur” sözleriyle, parlamenter denetime vurgu yapılarak dile getirilmiştir.<sup>56</sup> Sonuçta henüz Meclis'e sunulmamış bir kanun-ı muvakkatin, kabul edilecek yeni bir kanunla yürürlükten kaldırılması ihtimali, mebuslar tarafından kesin bir dille reddedilmiştir.

Kanun-ı muvakkatlerin ilgasında Meclis tartışmalarında ele alınan bir diğer durum, uygulanmadan Hükümet tarafından yürürlükten kaldırılarak Meclis'e gönderilmeyen kanun-ı muvakkatlerin yok hükmünde sayılıp sayılmayacağı meselesidir.<sup>57</sup>

Şam mebusu Faris el-Huri Efendi, Kanun-i Esasi'de bütün kanun-ı muvakkatlerin Meclis'e sunulması gerektiğinin açıkça belirtildiğine, yürürlük

<sup>56</sup> MMZC, 9 Haziran 1330 (M. 22 Haziran 1914), Devre: III, İctima Senesi: I (İctima-i Fevkalade), C. I, 19. İnikat, 438-441.

<sup>57</sup> MMZC, 9 Haziran 1330 (M. 22 Haziran 1914), Devre: III, İctima Senesi: I (İctima-i Fevkalade), C. I, 19. İnikat, 438-441.

durumuna ilişkin bir kayıt bulunmadığına, dolayısıyla bu konuda bir ayırım yapılmadığına dikkat çekmiştir.

Aydın mebusu Emanuelidi Efendi ise, uygulanmadan yürürlükten kaldırılan bir kanun-ı muvakkatin Meclis'e gönderilmeyerek yok hükmünde sayılacağını, Hükümetin de bunu istediğini belirtmiştir. Ancak bir süre uygulanmış olan bir kanun-ı muvakkatin Meclis-i Mebusan'dan geçmemesinin kötü bir örnek oluşturacağını ve Kanun-i Esasi'nin ruhuna aykırı olduğunu ifade etmiştir.

Diğer taraftan, İzmir mebusu Seyyid Bey'e göre Hükümetin uygulamaya koymadığı kanun-ı muvakkat kanun hükmü kazanmamış olacağından, Meclis'e gönderilmeyebileceğini; ancak uygulanarak yürürlükten kaldırılmış bir kanun-ı muvakkatin Meclis-i Mebusan'da görüşülmemesinin Hükümete yasama organından geçirmeden kanun yapma yetkisinin verilmesi anlamına geleceğinden Kanun-i Esasi'ye aykırı bir uygulama olacağını ileri sürmüştür.

Görüşmenin sonunda iki önerge verilmiş; Erzurum mebusu Raif Bey'in önceden yürürlüğe giren kanun-ı muvakkatin, onu yürürlükten kaldıran diğer düzenlemeyle birleştirilerek Meclis'te görüşülmesi yönündeki teklifi reddedilirken, Urfa mebusu Saffet Bey'in kanun-ı muvakkatlerin ikiye ayrılarak, yürürlüğe girdikten sonra ilga edilenlerin Meclis'ten geçirilmesi, fakat yürürlüğe girmeden önce ilga edilmiş olanların Meclis'ten geçirilmemesi şeklinde farklı işlem yapılması yönündeki teklifinin kabul edildiği görülmüştür.

Bu durumla ilgili olarak, 1916 yılında Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'ne bir hüküm eklenmiştir. Şöyle ki, bir kanun-ı muvakkatin Hükümet tarafından yürürlükten kaldırılmasına ilişkin kararın da ilk toplantısında Meclis-i Mebusan'ın onayına sunulması gerektiği kabul edilmiştir (md. 94). Dolayısıyla uygulanıp uygulanmamasından bağımsız olarak, bir kanun-ı muvakkatin Hükümet tarafından yürürlükten kaldırılmasına ilişkin kararın da, Meclis-i Mebusan'da görüşülüp değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmıştır.

Diğer taraftan, bir kanun-ı muvakkat, onaylanması için sunulmasını takiben yapılan müzakere sonunda Meclis-i Mebusan ya da Meclis-i Ayan tarafından reddedilebileceği gibi; bu durumda o tarihe kadar uygulanmış olan düzenleme, artık yürürlükten kalkmış olacaktır. Nitekim 21 Temmuz 1914

tarihinde Meclis-i Mebusan birleşiminde<sup>58</sup> Aydın mebusu Veli Bey, Meclislerden biri tarafından verilecek ret kararının, uygulandığı döneme ilişkin hak sahiplerinin kazanılmış hakları saklı kalmak kaydıyla, -açık bir hüküm koyulmasına gerek olmaksızın- kanun-ı muvakkati yürürlükten kaldıracağını belirtmiştir.

Karahisar-ı Sahip mebusu Rıza Paşa ise yürürlükten kaldırma sürecine farklı bir açıdan yaklaşmış; irade-i seniye ile kanun gücünü elde eden bir kanun-ı muvakkatin aynı usul izlenerek, yani irade-i seniye ile kaldırılması gerektiğini savunmuştur. Dolayısıyla Meclis-i Mebusan'ın kanun-ı muvakkati onaylamayarak reddetmesi halinde, bu karar irade-i seniyeye dayandırılmayacağından, kanun şeklini almış bir düzenlemeyi yürürlükten kaldıramayacaktır.

1915 yılının sonuna gelindiğinde, Meclis-i Mebusan tarafından reddedilen kanun-ı muvakkatlere ilişkin bir usul benimsenmesi konusunda bir kanun teklifi gündeme gelmiş<sup>59</sup>; yaklaşık bir ay sonra, Antep mebusu Ali Cenani Bey, memurların hangi düzenlemenin yürürlükte olduğunu bildiklerini, ancak vatandaşlar açısından ret ve ilga kararlarının Düstur'a işlenerek Takvim-i Vakayi'de yayınlanması gerektiğini belirterek, kanun teklifini desteklemiştir. Nitekim 1915 yılının son günlerinde kabul edilen bu usul, 1916 yılında Meclis-i Mebusan'ın Nizamname-i Dahiliyesi'nde değişiklikler yapılırken, metne dahil edilmiştir.<sup>60</sup>

Buna göre, Meclis-i Mebusan tarafından reddedilen kanun-ı muvakkat hükümleri, ret tarihlerinden itibaren sakıt olacaktır (md. 93/1).

Ayrıca ret yönündeki Meclis-i Mebusan kararları, bir kararname ile Sadaret'e tebliğ olunacaktır. Söz konusu kararname, Düstur'a işleneceği gibi, Hükümetin Resmi Ceridesiyle ilan edilecektir (md. 93/3).

<sup>58</sup> MMZC, 8 Temmuz 1330 (M. 21 Temmuz 1914), Devre: III, İçtima Senesi: I (İçtima-i Fevkalade), C. II, 40. İnikat, 522-525.

<sup>59</sup> Kanun-ı muvakkatler, Divan-ı Hümayun'da zabt ve tescil edilerek, Düstur'a işlenmekte ve Takvim-i Vakayi ile yayınlanmaktayken, Meclis-i Mebusan tarafından ret yoluyla ilgaya ilişkin kararlara uygulamada yalnızca Zabıt Ceridesi'nde yer verilmiştir. Çok sayıda kanun-ı muvakkatin varlığı, zaman içinde bunların hangisinin ret ve ilga edildiğinin bilinmemesi gibi karışık bir durum doğuracağından, Muvazene-i Maliye Encümen üyeleri, verdikleri kanun teklifinde ret ve ilga kararlarının bir kararname şeklinde kabul edilerek yürürlüğe girmesi ve Takvim-i Vakayi'de yayınlanarak Düstur'a işlenmesini önermişlerdir. MMZC, 12 Teşrinisani 1331 (M. 25 Kasım 1915), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. I, 3. İnikat, 38.

<sup>60</sup> MMZC, 7 Kanunuevvel 1331 (M. 20 Aralık 1915), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. I, 10. İnikat, 195, 196; 7 Kanunuevvel 1331 (M. 20 Aralık 1915), C. II, 43. İnikat, 452, 453.

1917 yılında artık Nizamname-i Dahili çerçevesinde bir usul benimsenmiş olduğu, 26 Ocak 1917 tarihli Meclis-i Mebusan birleşiminde Ceza Kanunu'nda değişiklik yapan bir kanun-ı muvakkatin reddedilmesinin ardından yapılan usul tartışmasından anlaşılmaktadır. Meclis Başkanı, kanun-ı muvakkatlerin de diğer kanunlar gibi kabul ve ret olduğunu, ret kararının sadece Meclis-i Mebusan tarafından alınabildiğini ve bu durumun kararnameyle Hükümete bildirilmesiyle yetinildiğini belirtmiştir. Ayrıca Aralık ayındaki bir başka birleşimde, ret kararnamelerinin Düstur'da yayınlanmakta olduğu tekrar dile getirilmiştir.<sup>61</sup>

1920 yılında konu, bu kez Meclis-i Ayan'da bir tefsir tartışmasında ele alınmıştır. Mustafa Asım ve Mehmet Hamdi Efendilerin verdikleri önerenin ardından yapılan görüşmede, kanun-ı muvakkatin ret ya da kabul edilmeden Meclis'te bekletilmesinin ret olarak yorumlanıp yorumlanamayacağı tartışılmış; Mustafa Asım Efendi ise bu durumdaki kanun-ı muvakkatlerin Meclis'in toplantı dönemi bittiğinde yürürlükten kalkmış sayılabileceğini ileri sürmüştür. Sonuçta önerge, Kanun-i Esasi Encümeni'ne havale olunmuş; ardından Encümen'in görüşü doğrultusunda tefsire gerek olmadığı kabul edilmiştir.<sup>62</sup>

Kanun-ı muvakkatlerin yürürlükten kaldırılması açısından son olarak, aynı konuyu düzenleyen kanun-ı muvakkatlerden bahsedilmelidir.

Örneğin, istimlak konusunda farklı düzenlemelerin aynı anda yürürlükte olması, uygulamada çeşitli sorunlar doğurmuş; Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından 1914 yılında Dahiliye Nezareti'ne konuyla ilgili sunulan mazbatada bu sorunlara dikkat çekilmiştir. Şöyle ki, 1879 tarihli Menafi-i Umumiye İçin İstimlak Kararnamesi ile 3 Şubat 1914 tarihli İstanbul'da ve Vilayatta Devair-i Belediye Namına İstimlak Olunacak Mahallerin Suret-i İstimlaki Hakkında Kanun-ı Muvakkat, ülkede aynı konuda kabul edilmiş iki kanun-ı muvakkat olup, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından hem kişiler, hem de belediye için hakların korunmasını sağlayacak birkaç değişiklikle iki düzenlemenin birleştirilmesi önerilmiştir.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> MMZC, 13 Kanunusani 1332 (M. 26 Ocak 1917), Devre: III, İçtima Senesi: III, C. II, 29. İnikat, 19; 22 Teşrinisani 1333 (M. 22 Kasım 1917), İçtima Senesi: IV, C. I, 8. İnikat, 92-93. Benzer başka bir açıklama için bkz. MMZC, 1 Kanunuevvel 1333 (M. 1 Aralık 1917), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 12. İnikat, 163.

<sup>62</sup> MAZC, 20 Mart 1336 (M. 20 Mart 1920), Devre: IV, İçtima Senesi: I, C. I, 21. İnikat, 216-220; 1 Nisan 1336 (M. 1 Nisan 1920), 23. İnikat, 244-259.

<sup>63</sup> 2 Haziran 1330 (M. 15 Haziran 1914), DH.UMVM., 102/20-1.

Dahiliye Nezareti ise bu noktada yeni bir kanun hazırlanması ya da herhangi bir kanunda değişiklik yapılmasının Kanun-i Esasi'nin 53. maddesi uyarınca Meclis-i Vükela ile Meclis-i Umumi'ye ait olduğunu, üstelik 1914 tarihli Kanun-ı Muvakkat'ın Meclis-i Mebusan'a tevdi edildiğini bildirmiştir.<sup>64</sup>

Bu durum, parlamentoda da çeşitli düzenlemeler nedeniyle zaman zaman gündeme gelmiş; Hükümet tarafından aynı konuyu düzenleyen kanun-ı muvakkatlerin Meclis'e sunulduktan sonra, Meclis'te birleştirilerek birinin ilga edilebileceği tartışılmıştır.<sup>65</sup> Nitekim bu görüş, 1916 yılındaki Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahili değişikliklerinde metne dahil edilmiştir.

Buna göre, birbirini tamamlayıcı nitelikte olan veya aynı konuya ilişkin kabul edilen iki veya daha çok kanun-ı muvakkatin Meclis-i Mebusan tarafından birleştirilmesine karar verilebilir; ancak bu durumda hangisinin mülga olduğuna dair karar alınmalı ve kanun tasarısına bir madde şeklinde eklenmelidir (md. 95).

Görüldüğü gibi, kanun-ı muvakkatlerin yürürlükten kaldırılmalarında izlenecek usul konusu, farklı etkenlere bağlı olarak şekillenmiştir.

### **C. Kanun-ı Muvakkat İçin Kanun-i Esasi'de Öngörülen Şartlarda Eksiklik**

Osmanlı parlamentosunda kanun-ı muvakkatler hakkında dile getirilen eleştirilerin önemli bir çoğunluğu, Kanun-i Esasi'nin 36. maddesinde öngörülen şartlar oluşmadan kabul edilmelerine ilişkindir.

Meclisin açıldığı ilk günlerde Sinop mebusu Yusuf Kemal Bey, Hükümetin Kanun-i Esasi'nin 36. maddesine uygun hareket edip etmediği konusunun Meclis'in önünde önemli bir mesele olduğuna dikkat çekmiştir.<sup>66</sup> Ancak Meclislerin kapalı olduğu dönemde çıkarılmış olan kanun-ı muvakkatlerin Meclis'e sunulması, esas itibarıyla 1909 değişikliklerinden sonra gerçekleşmiştir.

Benzer bir durum, fesihlerin ardından 1914 yılında tekrar açıldığında yaşanmıştır. 7 Temmuz 1914 tarihli Meclis-i Mebusan birleşiminde, İstanbul

<sup>64</sup> 11 Haziran 1330 (M. 24 Haziran 1914), DH.UMVM., 102/20-3.

<sup>65</sup> MMZC, 7 Kanunuevvel 1331 (M. 20 Aralık 1915), Devre: III, İctima Senesi: II, C. I, 10. İnikat, 194.

<sup>66</sup> MMZC, 31 Kanunuevvel 1324 (M. 13 Ocak 1909), Devre: I, İctima Senesi: I, C. I, 11. İnikat, 163.



mebusu Hacı Şefik Bey, Meclis-i Mebusan'a 500'den fazla uygulanmakta olan kanun-ı muvakkat gönderildiğini belirtirken, bu durumu Meclis'e karşı yapılmış bir emrivaki olarak değerlendirmiş ve "*zannediyorum ki, bu muvakkat kanunların hepsi bir ihtiyac-ı fevkalade için tanzim olunmamıştır*" demiştir. 15 Temmuz 1914 tarihinde ise İzmit mebusu Ziya Bey, ülkenin olağanüstü şartlardan yeni kurtulduğu için Meclis olarak önlerine gelen kanun-ı muvakkatleri kabul ettiklerini, ancak bu düzenlemelere artık izin verilmemesi gerektiğini belirtmiştir.<sup>67</sup>

Aynı yönde görüşler, birkaç ay sonra Meclis-i Ayan'da da dile getirilmiş; Ahmet Rıza Bey, iki farklı birleşimde bu konunun tefsire konu olması gerektiğini<sup>68</sup> ve önlerine gelen yüzlerce kanun-ı muvakkate ilişkin herhangi bir gerekçe gösterilmediğini, bu açıdan hiçbirinin Kanun-i Esasi'de öngörülen şartları taşımadığını vurgulayarak çeşitli örnekler vermiştir.<sup>69</sup>

Bu yöndeki en dikkat çekici yorum, 2 Mart 1916 tarihli Meclis-i Ayan toplantısında Gazi Ahmet Muhtar Paşa tarafından ileri sürülmüştür. Şöyle ki, Gazi Ahmet Muhtar Paşa, görüşülmekte olan bütçeyle ilgili kanun-ı muvakkat hakkında Kanun-i Esasi'nin 36. maddesine atıf yaparak, "*...bunda birinci şart olmadığı gibi, ikinci şart da yoktur. Demek bu kanun keenlemeyekündür*" diyerek<sup>70</sup>, bu düzenlemelerin yok hükmünde sayılabileceği iddiasını ilk kez gündeme getirmiştir.

Söz konusu yokluk iddiası, 1917 yılının sonunda bu kez Hukuk-ı Aile Kararnamesi'yle ilgili olarak Meclis-i Mebusan'da tekrar dile getirilmiştir.

25 Ekim 1917 tarihinde yürürlüğe giren Hukuk-ı Aile Kararnamesi, aile hukuku alanında İslam hukuk tarihinde gerçekleştirilen ilk kanunlaştırma olmasının yanında, gerek yargı birliğini sağlayıcı, gerek eklektik/telifikçi yapısıyla da yenilikçi niteliktedir. Ancak Hükümet tarafından, Meclis'te doğuracağı tartışmalar nedeniyle kabul edilmeyeceği endişesiyle kanun-ı muvakkat olarak düzenlenmiştir. Nitekim Meclis'in önüne geldiğinde de, birçok tartışmaya konu olmuştur.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> MMZC, 24 Haziran 1330 (M. 7 Temmuz 1914), Devre: III, İçtima Senesi: I (İçtima-i Fevkalade), C. II, 27. İnikat, 7; 2 Temmuz 1330 (M. 15 Temmuz 1914), 34. İnikat, 261.

<sup>68</sup> MAZC, 30 Teşrinisani 1331 (M. 13 Aralık 1914), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. I, 10. İnikat, 133.

<sup>69</sup> MAZC, 7 Kanunuevvel 1331 (M. 20 Aralık 1915), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. I, 12. İnikat, 171.

<sup>70</sup> MAZC, 18 Şubat 1331 (2 Mart 1916), Devre: III, İçtima Senesi: II, C. II, 35. İnikat, 203.

<sup>71</sup> Hukuk-ı Aile Kararnamesi hakkında detaylı bilgi için bkz. M. Akif Aydın, Osmanlı Aile Hukuku, (İstanbul: Klasik Yayınları, 2017), 157-205; Ebru Kayabaş, Hukuk-ı Aile Kararnamesi Çerçevesinde İslam-Osmanlı Aile Hukuku, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008).

Şöyle ki, Aydın mebusu Emanuel Emanuelidi Efendi, Hukuk-ı Aile Kararnamesi gibi önemli bir düzenlemenin, birkaç yıl sonra Kanun-i Esasi'ye aykırı bulunarak yok hükmünde olduğuna dair bir Meclis kararı alınması halinde, aile yapısının uğrayacağı zarara dikkat çekmiştir.<sup>72</sup> Nitekim birkaç ay sonra kendisinin gündeme getirdiği bir Nizamname-i Dahili değişikliği önerisi görüşülürken, Hukuk-ı Aile Kararnamesi'nin hukuki niteliğine tekrar değinilmiş; kanun-ı muvakkat olarak kabulü için gerekli şartları taşıyaması nedeniyle düzenlemenin yok hükmünde olduğu ve bir an önce kaldırılması gerektiği üzerinde durulmuştur.<sup>73</sup>

Benzer bir durum da, bir anayasa değişikliği teklifi görüşülürken yaşanmıştır. 1920 yılında Karahisar-ı Şarki mebusu Ömer Fevzi Efendi "...on seneden beri memleketin başına kanun-ı muvakkat yağmuru yağdırıldı" diyerek, hakimlerin, dava vekillerinin ve memurların bu düzenlemeler çerçevesinde çalışmalarının zorluğunu vurgulamış; ayrıca şartları taşımayan kanun-ı muvakkatlerin kaldırılmasını savunmuştur.<sup>74</sup>

Aynı yıl, Kanun-i Esasi'nin 36. maddesinin tefsiri konusunda Meclis-i Ayan'da da bir görüşme yapılmış ve Seyyid Bey, on yıldan beri yapılmakta olan kanun-ı muvakkatler arasında Kanun-i Esasi'ye uygun olanın bulunduğundan şüphe ettiğini dile getirirken; Mehmet Efendi de, söz konusu kanun-ı muvakkatlerle olağan şartlarda yapılan kanunların sayısının karşılaştırıldığında ortaya çıkan büyük farka dikkat çekmiştir.<sup>75</sup>

Diğer taraftan, kanun tasarısı olarak Meclis tarafından reddedilen bir düzenlemenin sonradan kanun-ı muvakkat olarak yayınlanması da, bu kapsamda eleştirilmiştir.

9 Temmuz 1914 tarihli Meclis-i Mebusan birleşiminde Divan-ı Muhasebat bütçesi görüşülürken, Meclis tarafından daha önce reddedilen bir harcamanın, yaklaşık bir ay sonra Meclis'in feshinin ardından bir kanun-ı muvakkat ile bütçeye eklenmesi tartışma konusu yapılmıştır. Sivas mebusu Rahmi Bey, İzmit mebusu Ziya Bey ve Şam mebusu Faris el-Huri Efendi gibi

<sup>72</sup> MMZC, 15 Teşrinisani 1333 (M. 15 Kasım 1917), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 5. İnikat, 30, 31.

<sup>73</sup> MMZC, 12 Şubat 1334 (M. 12 Şubat 1918), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. II, 49. İnikat, 300.

<sup>74</sup> MMZC, 23 Şubat 1336 (M. 23 Şubat 1920), Devre: IV, İçtima Senesi: I, C. I, 13. İnikat, 188.

<sup>75</sup> MAZC, 1 Nisan 1336 (M. 1 Nisan 1920), Devre: IV, İçtima Senesi: I, C. I, 23. İnikat, 247-249.

mebuslar, bu durumu eleştirirken; Meclis Başkanı, Kanun-i Esasi'nin 101. maddesine<sup>76</sup> atıf yaparak, Hükümetin mücbir sebepler konusunda takdir yetkisini kullandığını, ancak Meclis'in söz konusu sebepleri aynı şekilde kabul edip etmemekte bağımsız olduğunu belirtmiştir. Görüşmede özellikle Erzurum mebusu Ohannes Varteks Efendi, söz konusu durumdan siyasî sorumluluk doğmayacaksa, bu uygulamanın giderek yaygınlaşacağı ve Meclis tarafından reddedilen tasarıların kanun-ı muvakkat olarak yürürlüğe konulacağı, ancak her meclisin kendi görevini yerine getirirken, hakkını savunmaya mecbur olduğunu vurgulamıştır.<sup>77</sup>

Söz konusu örnek, kanun-ı muvakkat uygulamasının kötüye kullanıma açık yönünü yansıtmaktadır. Ancak kanun-ı muvakkatler açısından Osmanlı parlamentosunda dile getirilen hususların, zaman zaman Hükümetlerin politikalarını eleştirmek amacıyla kullanılması bir yana, bunların esas itibarıyla Devletin uzun savaş yılları ve ekonomik sıkıntılar nedeniyle olağanüstü şartlarda ortaya çıkan düzenlemeler olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

#### **D. Kanun-ı Muvakkatlerin Kanun-i Esasi'ye Aykırılığı Sorunu**

İkinci Meşrutiyet döneminde Osmanlı parlamentosunda, devletin temel organları, temel hak ve özgürlüklerle ilgili birçok uygulama hakkında Kanun-i Esasi'ye aykırılık iddiasında bulunulmuştur.<sup>78</sup>

Kanun-ı muvakkatlerin Kanun-i Esasi'ye aykırı olabileceği hususu, ilk olarak 6 Şubat 1909 tarihinde Meclis-i Mebusan'a sunulan "Serseri ve Mazanne-i Sû' Eşhas Hakkında Kanun Lâyihası" ile ilgili olarak gündeme gelmiştir. Esas itibarıyla 1890 tarihli Serseri ve Mazanne-i Sû' Olan Eşhas Hakkında Nizamname'ye dayanan tasarı hakkında hazırlanan Şura-yı Devlet mazbatasında, Şura-yı Devlet Heyet-i Umumiyesi'ndeki görüşmelerde Muhtar Bey'in Kanun-i Esasi'nin 36. maddesinde öngörülen "zaruret-i

<sup>76</sup> 101. madde: "Meclis-i Umuminin münakit bulunmadığı esnada esbab-ı mücbire-i fevkaladeden dolayı, muvazene haricinde masraf ihtiyarına lüzumu kavi tahakkuk ederse, mesuliyeti Heyet-i Vükelaya ait olmak ve Meclis-i Umuminin küşadı akabinde ona dair kanun layihası Meclis-i Umumiye verilmek üzere, o masrafın tesviyesi için iktiza eden mebaliğin taraf-ı Hazret-i Padişahiye arz ve istizan ile, sadır olacak İrade-i Seniyye üzerine tedarik ve sarfı caiz olur".

<sup>77</sup> MMZC, 26 Haziran 1330 (M. 9 Temmuz 1914), Devre: III, İçtima Senesi: I (İçtima-i Fevkalade), C. I, 29. İnikat, 77-86.

<sup>78</sup> Detaylı bilgi için bkz. Seda Örsten Esirgen, "Osmanlı Parlamentosunda Anayasaya Aykırılık Tartışmaları", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(2), 2020, 422-435.

mübreme” halinin bulunmadığına dikkat çektiği, aslında Meclis-i Mebusan’ın tasdikine sunulması gereken bir düzenlemenin yürürlükte kalmasının Anayasa’ya aykırı olduğunu ifade ettiği belirtilmiştir.<sup>79</sup> Dolayısıyla kanun-ı muvakkatlerin Kanun-i Esasi’ye aykırılık hususunun, ilk olarak parlamentoda değil; henüz yasama sürecindeki rolünü devam ettiren Şura-yı Devlet’te dile getirildiği söylenebilir.<sup>80</sup>

Diğer taraftan, Kanun-i Esasi’ye aykırılık iddiaları, –36. maddede öngörülen koşullar oluşmadan kabul edilmeleri hususu dışında– en çok bütçeyle ilgili kanun-ı muvakkatler görüşülürken ileri sürülmüştür. Bu yönde bir örnek, Denizli mebusu Mehmet Sadık Efendi’nin kanun-ı muvakkatlerle ilgili Kanun-i Esasi’de belirtilen şartlara aykırı her hareketin Kanun-i Esasi’ye bir darbe niteliğinde olduğunu belirtmesidir.<sup>81</sup>

1915 yılında da ortaya çıkan benzer tartışmalar<sup>82</sup> arasında en dikkat çekenini, Meclis’te üçüncü yasama dönemi başlamadan birkaç gün önce Hükümet tarafından yürürlüğe sokulan kanun-ı muvakkatlerle<sup>83</sup> ilgili yaşanmıştır.

Bu şekilde kanun-ı muvakkat çıkarılmasının Kanun-i Esasi’ye uygun olmadığı ve reddi gerektiği Meclis’te dile getirilmiş; ancak Diyarbakir mebusu Feyzi Bey, Kanun-i Esasi’nin 36. maddesinin Hükümete bir hak verdiğini, Devletin büyük bir savaşa girdiği dönemde Hükümetin açıklama yapmasını beklememek gerektiğini, Meclis olarak Encümenlerde bekleyen kanun-ı muvakkatlerin görüşmelerinin tamamlanmasına çalışılmasını savunmuştur.<sup>84</sup>

Aynı tartışmalar, yaklaşık bir ay sonra yine Meclis-i Mebusan gündemine gelmiş; İzmit mebusu Ziya Bey, Meclis’in doğrudan doğruya Kanun-i

<sup>79</sup> MMZC, 11 Mart 1325 (M. 24 Mart 1909), Devre: I, İçtima Senesi: I, C. II, 45. İnikat, 425.

<sup>80</sup> Esirgen, Anayasaya Aykırılık Tartışmaları, 428.

<sup>81</sup> MMZC, 23 Haziran 1330 (M. 6 Temmuz 1914) Devre: III İçtima Senesi: I (İçtima-i Fevkalade) C. I 26. İnikat, 622.

<sup>82</sup> MMZC, 9 Şubat 1330 (M. 22 Şubat 1915) Devre: III İçtima Senesi: I C. I 31. İnikat, 448.

<sup>83</sup> Meclis-i Umumi’nin toplanmasına ilişkin karar, Düstur’da 11 Mayıs 1914’te yayınlanmış ve üçüncü yasama dönemi, 14 Mayıs 1914’te başlamıştır. Ancak 11 Mayıs’ta 15 adet, 12 Mayıs’ta 13 adet ve 13 Mayıs’ta 4 adet kanun-ı muvakkat yayımlandığı görülmüştür. Yayımlanan bu kanun-ı muvakkatler arasında İcra Kanun-ı Muvakkati ile Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanun-ı Muvakkati bulunduğu gibi, ceza ve hukuk usulü kanunları ile bütçeye ilişkin birçok değişikliğin de söz konusu düzenlemelerle gerçekleştirildiği görülmektedir.

<sup>84</sup> MMZC, 15 Teşrinievvel 1331 (M. 28 Ekim 1915) Devre: III İçtima Senesi: I C. I 42. İnikat, 590.

Esasi'ye aykırı düzenlenip yayınlanan kanun-ı muvakkatleri kabul etmesinin hükümetleri cesaretlendireceğini dile getirmiştir. Ancak Şam mebusu Faris el-Huri Efendi, içinde bulunulan I. Dünya Savaşı sona erdiğinde, Meşrutiyeti ihlal eden bu gibi durumlarla karşılaşılmayacağını ümit ederken, Kanun-i Esasi'ye uygunluk açısından bakıldığında yüzde doksanının reddedilmesi gerektiğini söyleyerek, çok önemli olmayan konuların dahi kanun-ı muvakkat ile düzenlenmesini, Meclis'i emrivakiyle karşı karşıya bırakmak olarak yorumlamıştır.<sup>85</sup>

Meclis açılmadan birkaç gün önce kanun-ı muvakkat çıkarılması eleştirisi, 1917 yılında Hukuk-ı Aile Kararnamesi'yle ilgili olarak da gündeme gelmiştir.

Aydın mebusu Emanuel Emanuelidi Efendi, söz konusu düzenlemenin bu şekilde yürürlüğe girişini eleştirirken, Kanun-i Esasi'nin gayrimüslim vatandaşların dinlerinin serbestçe icrasına ve cemaatlere tanınan birtakım ayrıcalıklara ilişkin 11. maddesine de aykırılığında bahsetmiş; Meclis'in ya aile yapısına zarar vermemek için Kanun-i Esasi'ye aykırı olduğunu bildiği bir düzenlemeyi onaylayacağını ya da Anayasa'yı korumak amacıyla ailelerin menfaatini ister istemez göz ardı etmek zorunda kalacağını ileri sürmüştür.<sup>86</sup>

Benzer yorumların, zaman zaman Meclis-i Ayan'da da dile getirildiği bilinmektedir. Ahmet Rıza Bey, 25 Mart 1918 tarihinde Hukuk-ı Aile Kararnamesi'nin Anayasa'ya aykırı şekilde çıkarıldığını belirtirken<sup>87</sup>; Mahmut Paşa da, düzenlemenin Kanun-i Esasi'nin 36. maddesindeki şartları taşımadığını vurgulamıştır. Damat Ferit Paşa'nın da, aynı görüşü paylaşarak, "*bu ehemmiyette bir kanun nasıl karar-ı muvakkat suretinde neşredilebilir?*" sözleriyle duruma dikkat çektiği görülmektedir.<sup>88</sup> Ancak söz konusu tartışmalar bir yana, Meclis-i Mebusan Adliye Encümeni'nde görüşülmekte

<sup>85</sup> MMZC, 26 Teşrinisani 1331 (M. 9 Aralık 1915) Devre: III İçtima Senesi: II C. I 7. İnikat, 129, 130.

<sup>86</sup> MMZC, 15 Teşrinisani 1333 (M. 15 Kasım 1917), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 5. İnikat, 30, 31.

<sup>87</sup> Ahmet Rıza Bey, ayrıca 8 Ocak 1917 tarihli birleşimde, görüşülmekte olan düzenlemeyi Kanun-i Esasi'ye aykırı olduğu için kabul etmediğini belirtirken, 8 Kasım 1917 tarihinde bu kez kanun-ı muvakkatle gerçekleştirilmiş bir bütçe harcamasının 36. maddeye aykırı olduğunu, bu düzenlemeyi reddetmenin Meclis'in görevi olduğunu vurgulamıştır. MAZC, 26 Kanunuevvel 1332 (M. 8 Ocak 1917), Devre: III, İçtima Senesi: III, C. I, 19. İnikat, 234, 235; 8 Teşrinisani 1333 (M. 8 Kasım 1917), İçtima Senesi: IV, C. I, 3. İnikat, 34.

<sup>88</sup> MAZC, 5 Şubat 1334 (M. 5 Şubat 1918), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 23. İnikat, 338; 25 Mart 1334 (M. 25 Mart 1918), C. II, 42. İnikat, 248.

olduğu bilinen Hukuk-ı Aile Kararnamesi, 19 Haziran 1919 tarihinde yine bir kanun-ı muvakkat<sup>89</sup> ile yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>90</sup>

Hukuk-ı Aile Kararnamesi'nde olduğu gibi, kanun-ı muvakkatlerin Kanun-i Esasi'ye aykırılığı tartışmalarına literatürde de zaman zaman değinilmiş; Kanun-i Esasi'de açıkça kanuna hasredilmiş olan vergi konusunda dahi düzenlemelerin kanun-ı muvakkat olarak yapılması eleştirilmiştir. Ancak ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü şartların, Hükümetlerin ıztıraz halinde Kanun-i Esasi'ye açıkça aykırı çıkardıkları kanun-ı muvakkatlerin göz göre göre yürürlükte kalmalarına neden olduğu vurgulanmıştır.<sup>91</sup>

### **E. Kanun-ı Muvakkatler Hakkında Bir Anayasa Değişikliği Teklifi**

Kanun-ı muvakkatler hakkında yapılan Meclis görüşmeleri arasında dikkat çekici bir girişim, Meclis-i Ayan üyesi Ahmet Rıza Bey tarafından 1918 yılında verilen anayasa değişiklik teklifidir.

İlk olarak 15 Ocak 1918 tarihinde Ahmet Rıza Bey'in Kanun-i Esasi'nin 36. maddesine bir fıkra eklenmesine ilişkin verdiği değişiklik önergesi ele alınmıştır.<sup>92</sup> Önergenin gerekçesinde, 36. maddede öngörülen “*devleti bir muhataradan ve emniyet-i umumiyyeyi halelden vikaye*” şartını taşımamasına rağmen Anayasa'nın güvence altına aldığı hak ve özgürlükleri sınırlandıran birçok kararın, yasama organı tarafından kabul edilmediği halde yıllarca yürürlükte kalmasının Kanun-i Esasi'ye ve Meşrutiyete aykırı olduğu belirtilmiş; sonuçta 36. maddeye “*Bu suretle tevdi edilen kararlar bir ay zarfında kabule iktiran etmediği takdirde mefsuh addolunur*” şeklinde bir fıkra eklenmesi teklif edilmiştir. Ancak önergenin görüşülmesi için Meclis çoğunluğunun bulunması gerektiğine karar verilmiştir.

<sup>89</sup> 8 Muharrem 1336 tarihli Hukuk-ı Aile Kararnamesi'nin Lağvı Hakkında Kararname, Düstur, II. Tertip C. XI 299-300.

<sup>90</sup> AYDIN, Osmanlı Aile Hukuku, 197. Sonraki yıllarda da Hukuk-ı Aile Kararnamesi'yle ilgili zaman zaman eleştirilerin devam ettiği görülmüştür. Örneğin 1920 yılında Mustafa Asım Efendi, “*Hukuk-ı Aile Kararnamesi'ni Meclis'in küşadından bir gün evvel ilan ediyorlar, ne zaruret-i mübreme vardır ki, böyle bir kararnameyi ilan ediyorlar? Çünkü biliyorlardı ki, bir kere Meclis-i Mebusan'a girince çıkmaz, çıkmadıkça mer'iyeti mahfuz kalır*” sözleriyle Hükümeti eleştirmiştir. MAZC, 20 Mart 1336 (M. 20 Mart 1920), Devre: IV, İctima Senesi: I, C. I, 21. İnikat, 219.

<sup>91</sup> Kuzu, 251.

<sup>92</sup> MAZC, 15 Kanunusani 1334 (M. 15 Ocak 1918), Devre: III, İctima Senesi: IV, C. I, 18. İnikat, 231-234.

29 Ocak 1918 tarihinde ise Ahmet Rıza Bey, yeni bir önerge vermiş ve önceki önergesindeki gerekçeleri tekrarladıktan sonra, Kanun-i Esasi'ye aykırı kararname yayınlanmaması ve uygulanmamasını, belirtilen kanunî çerçeve içinde alınacak muvakkat kararların ise bir toplantı devresinde kabul veya reddedilerek sonuca bağlanmasını, aksi takdirde yürürlükten kalkmış olarak kabul edilmesini, söz konusu düzenlemelere dayanılarak tahsil edilen kalemlerin bütçeye dahil edilmemesine yönelik bir karar alınmasını önermiştir.<sup>93</sup>

Görüldüğü üzere, Ahmet Rıza Bey'in ilk teklifi bir anayasa değişikliğini gerektirirken, ikincisi kanun-ı muvakkatlerin kapsam ve uygulama alanına yönelik bir parlamento kararı alınmasına ilişkindir.

İkinci önerge, 5 Şubat 1918'de Meclis-i Ayan'da görüşülmeye başlandığında, Hüsnü Paşa, içinde bulunulan savaş şartlarına dikkat çekmiş ve kurulan her hükümetin birçok olağanüstü durumla karşılaşarak, muvakkat kararname düzenleyip uyguladığını belirtmiştir. Bu nedenle, çözümü ertelenemeyecek ya da gerçekleşmeyecek birçok konuda Hükümetin kanun-ı muvakkat yapmasına engel olunamayacağını savunmuştur. Yapılan görüşme sonucunda teklifin Encümen-i Mahsus'a havale edilmesine karar verilmiştir.<sup>94</sup>

Söz konusu görüşmeden yaklaşık bir ay sonra, Encümen'in görüşü henüz Genel Kurul'a sunulmadan; Ahmet Rıza Bey'in daha önce verdiği anayasa değişikliği teklifi, 14 Mart 1918 tarihli Meclis-i Ayan birleşiminde gündeme gelmiştir.<sup>95</sup>

Oturumda ilk olarak Kanun-i Esasi'de değişiklik süreci ele alınarak, önerge hakkında nasıl işlem yapılacağı tartışılmıştır. İbrahim Bey, anayasa değişikliği yapmanın yalnızca Meclis-i Mebusan'a ait olduğunu belirterek, kendilerinin ancak orada kabul edilmiş bir teklifi görüşebileceklerini, aksi takdirde Kanun-i Esasi Encümeni'ne havale ederlerse usule aykırı davranmış olacaklarını ileri sürmüştür.

Aristidi Paşa ise Meclis-i Ayan üyeleri tarafından Meclis Başkanlığı'na sunulacak anayasa değişikliği teklifinin, önce Encümen'e havale edilmesi,

<sup>93</sup> MAZC, 5 Şubat 1334 (M. 5 Şubat 1918), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 23. İnikat, 335, 336.

<sup>94</sup> MAZC, 5 Şubat 1334 (M. 5 Şubat 1918), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. I, 23. İnikat, 336, 340.

<sup>95</sup> MAZC, 14 Mart 1334 (M. 14 Mart 1918), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. II, 37. İnikat, 126-128.

ardından Encümen'in görüşü doğrultusunda karara varılması gerektiğini, dolayısıyla her bir üyenin Kanun-i Esasi'de değişiklik önerisinde bulunma hakkının olduğunu vurgulayarak, İbrahim Bey'in görüşüne karşı çıkmıştır. Sonuçta teklif, Kanun-i Esasi Encümeni'ne gönderilmiştir.

21 Mart 1918 tarihli Encümen raporunda, Hükümetlerin 36. maddenin sonunda yer alan "Meclis-i Mebusan'ın ilk içtimasında tevdi edileceği" ifadesiyle bağlı olduğu, belirli bir süre sınırı getirilecekse, bunun görüşme usulünü düzenleyen içtüzükle yapılabileceği, esasen her Meclis'in kendi gündemini oluşturmada serbest olduğu, inceleme hakkının şekil ya da süre itibarıyla sınırlanamayacağı, söz konusu düzenlemelerin yasama organı tarafından her zaman ilga edilmesi mümkün olduğundan, anayasa değişikliğine gerek olmadığı ifade edilmiştir.

24 Mart 1918 tarihli birleşimde, Encümen üyesi Aristidi Paşa, anayasa değişikliği gerekmediğini düşünmekle beraber, Encümen'den farklı bir gerekçeye dayanmıştır. Şöyle ki, Kanun-i Esasi'nin ruhundan, söz konusu düzenlemelerin Meclis-i Mebusan'a sunuluncaya kadar yürürlükte olduklarının kabul edilmesi gerektiği anlamı çıktığını; aksi takdirde Meclis tarafından kabul edilmeden Meclislerin açık olduğu dönemde de uygulanmaya devam etmesinin Meşrutiyet'e aykırılık anlamına geleceğini ileri sürmüştür.<sup>96</sup>

Damat Ferit Paşa, istisnaî bir uygulamanın kural halini aldığını belirtirken; Mahmut Paşa ise başka meşrutî yönetimlerde de benzer hükümlerin bulunduğunu, ancak ülkede varolan durumun Kanun-i Esasi ve Meşrutiyet fikrine aykırı olduğunu dile getirmiştir.

Ertesi gün devam eden görüşmelerde<sup>97</sup>, Meclis-i Ayan başkanı, yapılan tartışmaların 36. maddenin yorumlanması değil, değiştirilmesi üzerinde yoğunlaşması gerektiğine dikkat çekmiştir.

Encümen üyesi Seyyid Bey, Meclis'te kararnamelerin görüşülüp incelendikten sonra reddedildiği takdirde, Hükümetin siyasi sorumluluğunun doğabileceğini, 36. maddede geçen "*emniyet-i umumiyyeyi halelden vikaye*" ifadesinin son derece geniş olduğunu, Hükümetin bu ifadeye dayanarak

<sup>96</sup> MAZC, 24 Mart 1334 (M. 24 Mart 1918), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. II, 41. İnikat, 222-228.

<sup>97</sup> MAZC, 25 Mart 1334 (M. 25 Mart 1918), Devre: III, İçtima Senesi: IV, C. II, 42. İnikat, 243-246.



kendini savunabileceğini, sonuçta “*sâkita söz isnat olunmaz*” kuralından hareketle, teklifin Encümen tarafından kabul görmediğini belirtmiştir.

Ahmet Rıza Bey’in teklifinden iki yıl sonra, bu kez Meclis-i Mebusan’da Gelibolu mebusu Celal Nuri Bey’in 36. maddenin ilgasını öneren teklifi gündeme gelmiş; teklif, Layiha Encümeni’ne havale edilmekle birlikte, Genel Kurul’da görüşülememiştir.<sup>98</sup>

Anlaşıldığı üzere, kanun-ı muvakkat uygulamasına yönelik anayasa değişikliği girişimleri sonuçsuz kalmışsa da; kanun-ı muvakkatlere getirilen eleştiriler, Meclis’in son günlerinde dahi gündemi meşgul etmiştir.

## SONUÇ

Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerine bakıldığında, Cumhuriyet dönemiyle karşılaştırmalı incelenen kurumlar arasında kanun-ı muvakkatlerin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. 1876 tarihli Kanun-i Esasi’nin 36. maddesi çerçevesinde ortaya çıkan bu kavrama 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında yer verilmemiş; 1971 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle kanun hükmünde kararname kurumu kabul edildiğinde, öğretilerde kanun-ı muvakkatle ilişkilendirilerek, Türk hukuk tarihinin söz konusu uygulamaya yabancı olmadığı dile getirilmiştir. Ancak her ikisi arasında, kanun hükmünde kararname çıkarılması için bir yetki kanununa ihtiyaç duyulması veya bu süreçte Meclis’in açık olabilmesi gibi bazı hususlar açısından farklılıklar bulunduğu da belirtilmiştir. Bununla beraber, kanun-ı muvakkatlerin normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alarak, diğer kanunlarda değişiklik yapabilmeleri vurgulanırken; ayrıca hukuki dayanağın anayasa olması ve yetkinin olağanüstü durumun devamı süresince kullanılabilmesinden dolayı, 1982 Anayasası’nda düzenlenen olağanüstü kanun hükmünde kararnameleriyle de benzerlik kurulmuştur.<sup>99</sup>

Çeşitli benzerlik ya da farklılıklar bir yana, 1971 yılında kanun hükmünde kararname uygulaması Türk hukukuna girdiğinde, Osmanlı döneminden kalma birçok kanun-ı muvakkatin yürürlükte olması ya da zaman zaman çeşitli hukuki uyumsuzlukların çözümüne ışık tutması<sup>100</sup>, Türk hukuk

<sup>98</sup> MMZC, 23 Şubat 1336 (M. 23 Şubat 1920), Devre: IV, İctima Senesi: I, C. I, 13. İnikat, 186-190.

<sup>99</sup> Gözler, Kanun Hükmünde Kararnameler, 17, 18; Aslan, 212-215.

<sup>100</sup> 1 Mart 1913 tarihi Eşhas-ı Hükmiyyenin Emval-i Gayrimenkuleye Tasarruflarına Mahsus Kanun-ı Muvakkat ve 6 Mart 1913 tarihli Emval-i Gayrimenkule İntikalatı Hakkında

tarihinde kanun-ı muvakkat kurumunun etkisinin Osmanlı dönemiyle sınırlı olmadığını göstermiş; tarihsel gelişiminin incelenmesini gerekli kılmıştır.

Bu çerçevede Meşrutiyet döneminde kanun-ı muvakkatlerin kabul ve uygulanma sürecine bakıldığında, bir yandan -en dikkat çekici şekilde ceza ve hukuk usulü alanı ile Hukuk-ı Aile Kararnamesi'nde görülen- yargı örgütünün yeniden düzenlenmesi ve hukukta reform amacına yöneldikleri anlaşılırken, diğer yandan parlamentonun -tatil ya da fesih dönemi fark etmeksizin- kapalı olduğu dönemlerde politik bakımdan kolaylık ve hızlı hareket olanağı sağlama gibi avantajları da dikkat çekmektedir.<sup>101</sup> Ancak kanun-ı muvakkat uygulamasına, Meşrutiyet dönemi boyunca uzun savaş yılları ve olağanüstü yönetim anlayışının zorunlu bir sonucu olarak neredeyse hiçbir sınırlamaya tabi tutulmadan sıklıkla başvurulması, siyasi iktidarın yetkilerini otoriter bir şekilde kullanmak için yöntem olarak benimsediği iddiasını da doğurmuştur.

Bu açıdan özellikle İttihat ve Terakki'nin hukuk anlayışında, kanun-ı muvakkatlerin önemli ve ideolojik bir anlam kazandığı vurgulanmıştır.<sup>102</sup> Nitekim İttihat ve Terakki'nin iktidarının son iki yılında Meclis'e sunulan ve Encümenlerde görüşülen kanun-ı muvakkatlerin sayısına bakıldığında da bu durum açıkça görülmektedir.

Diğer taraftan, kanun-ı muvakkat uygulamasına sıklıkla ve geniş kapsamlı bir şekilde başvurulması, özellikle İkinci Meşrutiyet döneminde Meclislerde birçok açıdan eleştiriye uğramasını da beraberinde getirmiştir.

Meclis'in açılmasından birkaç gün önce yürürlüğe giren örnekler ya da uygulamanın amacına ve usulüne uygun bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediği konusu, parlamentoda ciddi tartışmalar yaratmıştır. Ancak sıklıkla dile getirilen eleştirilere ve anayasaya aykırılık iddialarına rağmen, ülkede uzun yıllar süren olağanüstü koşullar, parlamento üyelerini düzenlemeleri onaylayarak hak sahipleri açısından doğabilecek zararları önleme yönünde davranmaya zorlarken, Hükümetleri de kanun-ı muvakkat uygulamasını sürdürmeye mecbur bırakmıştır.

Bununla birlikte, olağanüstü şartlarda kabul edilen düzenlemelerden bazılarının etki ve kapsamının, yaklaşık yüzyıl sonra öngörülmeven sonuçlar doğurması ihtimali de dikkatlerden kaçmamalıdır. Örneğin, 26 Eylül 1915

---

Kanun-ı Muvakkat, eşya hukuku ve miras hukukunda doğrudukları etki bakımından örnek olarak gösterilebilir.

<sup>101</sup> Tunaya, Siyasal Partiler, 466-469.

<sup>102</sup> Tunaya, Siyasal Partiler, 469.

tarıhli Ahar Mahallere Nakledilen Eşhasın Emval ve Düyun-ı Matlubat-ı Metrukesi Hakkındaki Kanun-ı Muvakkat, günümüzde Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi ulusal ve uluslararası düzeyde çeşitli hak taleplerinin gündeme getirilmesi açısından önem arz etmektedir.<sup>103</sup>

Sonuçta yargı örgütünden eğitime, temel hak ve özgürlüklerden yerel yönetime kadar uzanan geniş bir yelpazede kabul edilen kanun-ı muvakkatler, Meclis'te ele alınırken yarattıkları birçok tartışmayla yasama-yürütme ilişkilerinin farklı boyutlarına ışık tutarken, hukukun modernleşmesinde de Cumhuriyete uzanan bir şekilde rol oynamışlardır.

---

<sup>103</sup> Detaylı bilgi için bkz. Gül Akyılmaz, Osmanlı Devleti'ndeki Hukuki Düzenlemeler Çerçevesinde Ermeniler ve Geride Bıraktıkları Mallar (Emvâl-i Metruke), (Avrasya İncelemeleri Merkezi Yayınları, 2017), 27-76.

**Kaynakça****Arşiv Belgeleri:**

*Bâb-ı Âlî Evrak Odası* (BEO.), 4087/306453-3.

*Dahiliye Nezareti Umûr-ı Mahalliye-i Vilayât Müdüriyeti Belgeleri* (DH.UMVM.), 102/20.

*Meclis-i Vükela Mazbataları* (MV.), 234/31.

*Yıldız Sadaret Resmi Maruzat Evrakı* (Y.A.RES.), 1/66.

**Kitap ve Makaleler:**

Ahmed Şuayb. *Hukuk-ı İdare* (Birinci Kısım). Hürriyet Matbaası, 1326-1328.

Akyılmaz Gül. *Osmanlı Devleti'ndeki Hukuki Düzenlemeler Çerçevesinde Ermeniler ve Geride Bıraktıkları Mallar* (Emvâl-i Metruke). Avrasya İncelemeleri Merkezi Yayınları, 2017.

Aslan, Volkan. *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*. İstanbul: Yayınlanmamış Doktora Tezi, İÜSBE, 2019.

Aydın Mehmet Akif. *Türk Hukuk Tarihi*. İstanbul: Hars Yayıncılık, 2007.

Aydın Mehmet Akif. *Osmanlı Aile Hukuku*. İstanbul: Klasik Yayınları, 2017.

Bozkurt Gülnihal. *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi*. Ankara: TTK Yayınları, 1998.

Celal Nuri. "Havaic-i Kanuniyemiz-Kavanin-i Muvakkate", *İçtihad*, 16 Mayıs 1329, C: 4, S: 66, 1427-1429.

Cin Halil-Akyılmaz S.Gül. *Türk Hukuk Tarihi*. Konya: Sayram Yayınları, 2003.

Daver Bülent. "Kanunla İlgili Meseleler", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1961, C: 16, S: 4, 217-246.

Ekinci Ekrem Buğra. *Osmanlı Hukuku-Adalet ve Mülk*. İstanbul: Arı Sanat Yayınları, 2008.

Gedikli Fethi. *Şura-yı Devlet* (Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2018.

Gözler Kemal. *Kurucu İktidar*. Bursa: Ekin Yayınevi, 1998.

Gözler Kemal. *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000.

Gözler Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000.

Gözler Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi C. I*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2011.

- Kayabaş Ebru. Hukuk-ı Aile Kararnamesi Çerçevesinde İslam-Osmanlı Aile Hukuku. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008.
- Kuzu Burhan. Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler. İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985.
- Meclis-i Ayan Zabıt Ceridesi (MAZC), TBMM Basımevi.
- Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi (MMZC), TBMM Basımevi.
- Mehmed Ziyaeddin. Hukuk-ı Siyasiye ve İdare. 1327.
- Mustafa Şeref. Hukuk-ı İdare. Kanaat Matbaası, 1332.
- Okandan, Recai G. “7 Zilhicce 1293 Kanun-i Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre İcra ve Teşri Fonksiyonlar ile Bunları İfa Edecek Organlar Arasındaki Münasebetler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 1947, C: 13, S: 1, 3-22.
- Okandan, Recai.G. Amme Hukukumuzun Ana Hatları. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977.
- Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Örsten Esirgen, Seda. Osmanlı Devleti’nde Kanun Yapma Geleneği ve Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Osmanlı Kanunları. Ankara: Turhan Kitabevi, 2017.
- Örsten Esirgen, Seda. “Osmanlı Parlamentosunda Anayasaya Aykırılık Tartışmaları”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11 (2), 2020, 422-435.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet. Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868). Ankara: TTK Yayınları, 1994.
- Tanör, Bülent. Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. Ankara: Yapı Kredi Yayınları, 2002.
- Teziç, Erdoğan. Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta Yayıncılık, 1996.
- Tunaya, Tarık Zafer. Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975.
- Tunaya, Tarık Zafer. Türkiye’de Siyasal Partiler, C. III. İstanbul: İletişim Yayınları, 2015.
- Turhan, Mehmet. “Hans Kelsen’e Göre Devrimler ve Hukukun Devamlılığı”, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, I (2), Ekim 2016, 523-544.
- Us, H.T. Meclis-i Mebusan 1293 (1877) Zabıt Ceridesi. C. II, 1939.
- Üçok, Coşkun. “1876 Anayasasının Kaynakları, Özellikle 1851 Prusya Anayasası”, Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı, Ajans Türk Matbaası, 1976, 1-25.
- Üçok C, Mumcu A, Bozkurt G. Türk Hukuk Tarihi. Ankara: Turhan Kitabevi, 2018.

