

# Muvakkat Kanunlar ve İttihat ve Terakki Cemiyeti\*

Temporary Laws and the Committee of Union and Progress

Abdullah Musab ŞAHİN\*\*

## ÖZ

Muvakkat kanunlar Kanûn-ı Esâsî'ye göre çeşitli şartlara bağlı olarak meşru kabul edilmiş tasarruflardır. Madde kapsamında düzenlenen şartların varlığı halinde ve meclisin toplanması mümkün olmuyorsa hükümetin bu tip düzenlemeler yapması söz konusu olabilecektir. Muvakkat kanunlar veya kararnamelemparatorluğun son senelerinde hukuk tarihimize açısından önemli kararların alınmasında bir usul olarak kullanıldıkları için oldukça önemlidirler. Ayrıca, II. Meşrutiyet'in ilanının ardından meclisin önce yüceltilmesi, sonrasında biraz da bu yöntemin kullanılması suretiyle etkisizleştirilmesi oldukça tepki çekmiştir. Bahsettiğimiz döneme damga vuran İttihat ve Terakki Cemiyeti, bazıları tarafından bütün muvakkat kanunlardan sorumlu olarak değerlendirilmiştir. Halbuki bu yöntemi yalnızca bir İttihatçı silahı olarak kabul etmek doğru değildir. Sorumluluğun tespiti açısından on senelik dönem ikiye ayrılarak incelenmiştir. İttihat ve Terakki'nin iktidarı tam manasıyla eline alması yani hükümetin doğrudan bu parti üyelerinden oluşması ancak ikinci beş senelik dönemde söz konusu olabilmektedir. Çalışma kapsamında, 1908 ve 1918 seneleri arasında tasdik edilen muvakkat kanunlar veya kararnamelemparator üzerinden incelenmiş ve seneden seneye sayısal olarak tasnif edilmiştir. Ayrıca bu yöntemin kullanıldığı alanlar ve konular, genel çerçevede incelenmiştir. Dönemin tamamı açısından genel bir yorum yapmak gerekirse, muvakkat kanunları henüz genç parlamento ile hükümet arasındaki bir mücadele alanı olarak kabul etmek gerekir.

**Anahtar Kelimeler:** II. Meşrutiyet Dönemi, Muvakkat Kanunlar, İttihat ve Terakki Cemiyeti, Kanun-ı Esâsî, Anayasa.

## ABSTRACT

According to the Kanun-ı Esâsî, temporary laws are legitimate, depending on conditions. In the presence of the conditions regulated under the article, and if it is not possible to convene the parliament, it may be possible for the government to make

\* Makale Gönderim Tarihi: 21.09.2021, Makale Kabul Tarihi: 12.11.2021, Abdullah Musab Şahin, "Muvakkat Kanunlar ve İttihat ve Terakki Cemiyeti", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, 2021, s. 445-473; <https://doi.org/10.46547/imuhfd.2021.08.02.11>

\*\* Ar. Gör., İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Tarihi Anabilim Dalı. İletişim: İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Göztepe Mah. Atatürk Cad. No:40/16 34815 Beykoz/İstanbul, asahin@medipol.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-6529-9179>.

such temporary laws. These are very important as they were used as a method while making important decisions in our legal history. Also, in the second constitutional period, the divine parliament neutralized by using of this method. The Committee of Union and Progress, which marked the period we are talking about, was considered by some to be responsible for all temporary laws. However, it is not correct to consider this method only as a weapon of the Unionists. In terms of determining the responsibility, the ten-year period is divided into two periods. It was only in the second period that the Committee of Union and Progress entirely took power, and the government was formed directly from these party members. Temporary laws approved between 1908 and 1918 were examined on the basis of the *Düstur* and classified as numbers from year to year. In addition, the fields and subjects in which this method is used are examined in a general framework. To make a general comment in terms of the entire period, it is necessary to accept temporary laws as a field of struggle between the young parliament and the government.

**Keywords:** The Second Constitutional Period, Temporary Laws, The Committee of Union and Progress, The Ottoman Constitution, Constitution.

## Giriş

Hukuk tarihi içinde anayasaların hazırlanma süreçlerinde toplumların oldukça meşakkatli bir seyir geçirdikleri, sonrasında da hazırlanan metinlerin pek çok tartışmayı beraberinde getirdikleri bilinmektedir. Bu açıdan anayasa hukukuna dair meselelerin gündeme gelmesi çoğu zaman büyük kırılma noktalarının yaşandığı dönemlere tekabül etmektedir. II. Meşrutiyet'in ilanından sonraki süreç bu alanda büyük değişimlerin sahne aldığı bir dönemdir. Çeşitli meseleler çoğu zaman tadil tartışmaları ile gündeme gelmişler ve mecliste şiddetli tartışmalara sebep olmuşlardır.

Muvakkat kanunlar bu dönemin en önemli konularından birisini teşkil eder. Çünkü çalışma konumuzu oluşturan 1908-1918 arası dönem mevzuatının küçümsemeyecek bir oranı bu tür tasarruflara aittir. Ayrıca çalışma kapsamında değinileceği gibi gerek siyasi tarih gerek hukuk tarihi açısından oldukça önemli kararlar muvakkat kanun ya da kararname şeklinde uygulamaya sokulmuştur. Muvakkat kanunların bazılarının Cumhuriyet hukuk mevzuatına girmesi bu tür tasarrufların önemini arttıran bir diğer husustur. Bunun yanında, ilk anayasamızın henüz emekleme aşamalarında kuvvetler ayrılığı prensibinin ülke siyasi ortamına dahil olma çabalarına karşılık, muvakkat kanunlar yasama ve yürütme organları arasındaki mücadelenin gün ışığına çıktığı alanlardan birisidir.

II. Meşrutiyet'in ilanından sonraki atmosfer içinde kullanılan bu yöntem bazı çevreler tarafından bir İttihatçı silahı olarak görülmüştür. Bunun sebebi söz konusu on senelik dönemin tamamının İttihat ve Terakki hakimiyeti altında geçtiğine yönelik hatalı yaklaşımdır. On senelik dönemin ilk ve ikinci beş sene şeklinde ikiye ayrılarak incelenmesinin sorumluluğun tespiti açısından

daha uygun olacağı kanaatindeyiz. Nitekim ilk dönemde muvakkat kanunlar bazen İttihat ve Terakki üyelerinin çoğunlukta olduğu meclislere karşı da kullanılmıştır.

İlk bölümde muvakkat kanunların dayandığı meşruiyet zemininin tespit edilmesi suretiyle bu yöntemin II. Meşrutiyet döneminde ortaya çıkmış veya İttihat ve Terakki tarafından uygulamaya sokulan bir yöntem olmadığı vurgulanmış olacaktır. Muvakkat kanunlar veya kararnameler anayasaya göre çeşitli şartlara bağlı olarak kabul edildikleri için de jure olağanüstü hal rejimine dahildirler. Bir başka deyişle bunlar de facto uygulamalar değil, şartlar yerine geldiğinde söz konusu olabilecek türden tasarruflardır. Bir sonraki bölümde İttihat ve Terakki'nin çalışma konusunu oluşturan dönemdeki iktidarı, dolayısıyla sorumluluğu tespit edilecek ve muvakkat kanunların hangi senelerde yoğunlaştığı incelenecektir. Son bölümde bu uygulamalar sebebiyle hükümetlere yöneltilen eleştiriler, genel olarak anayasaya aykırılık ve bir politika aracı olarak kullanıma başlıklarıyla nakledilecektir. Soruşturma ve yargılama zabıtları bu kapsamda detaylı olarak incelenmiştir.

## I. Muvakkat Kanun Kavramı ve İlgili Mevzuat

### A. Muvakkat Kanun Kavramı ve Dahil Olduğu Rejim

Devletlerin kaderinde kaçınılmaz olarak buhranlı dönemler de olacaktır. Tarihi tecrübe bize bu zor dönemler için uygulanacak hukuk kurallarının yani olağanüstü dönem mevzuatının tanzim edilmesinin ve yetkilerin kötüye kullanılmasını önleyici temel ilkelerin belirlenmesinin zorunlu olduğunu göstermiştir. Çünkü dönemin olağanüstülüğü, devletin bekası gibi söylemler subjektif niteliktedirler. Bunların takdirinin yürütmenin elinde olması herhangi bir tehlike söz konusu olmadığında bile haksız olarak yetki kullanımına sebep olabileceği gibi, gerçek kriz dönemlerinde de devlet için söz konusu olan tehlikenin monarşiyi andıran yapıları doğurması ve bu düzenin tehlike geçtikten sonra eski haline dönmemesi ihtimal dahilindedir. İlgili mevzuatın normal dönem şartlarında önceden belirlenmesi hukukun olağan ve olağanüstü her dönemde teminat altına alınması için gerçekten de daha doğru bir yaklaşımdır. Bu sebeple belirli bir dönemden sonra bazı devletlerde olağanüstü dönemler için uygulanacak kurallar önceden tespit edilmiştir<sup>1</sup>. Özellikle 19. yüzyılda Avrupa'da başlayan anayasacılık hareketleri olağanüstü hale ilişkin kuralları teorik olarak ele alma ihtiyacını hissetti. Bu arayışın meyvesini vermesi uzun sürmeyecekti. Nitekim aynı dönemlerde Avrupa'da hazırlanan anayasalar-

1 Naci Şensoy, "Osmanlı İmparatorluğunun Sıkı Yönetime Müteallik Mevzuatı Üzerinde Senteetik Bir Deneme", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 13, Sayı 1, 1947, s. 96.

da fevkalâde rejimlere yer verilmiş, bu suretle serbest ve keyfi fevkalâde hal yerine sınırları ya da kapsamı daha önceden belirli fevkalâde hal kavramına dair düzenlemeler yapılmıştır. Bu sayede yöneticinin takdirine göre değişen olağanüstü hal kuralları yerine hukukî ve kanunî olağanüstü hal kurallarına geçilmiş oldu<sup>2</sup>. Konumuzla alakalı olarak, bu düzenlemelerle katı bir kuvvetler ayrılığı prensibi yerine iki organın gerektiğinde bazı şartlara bağlı olarak kendi aralarında yetki devri yapabilecekleri veya yetkiyi ortak olarak kullanılabilecekleri kabul edilmiş olmaktadır. Kapsam olarak farklılıklar söz konusu olsa da fevkalâde yetkilerin kim tarafından hangi hallerde kullanılabileceği, bunun konu ve süre olarak sınırı gibi meseleler geçici yetki devrinin veya ortak yetki kullanımının genel çerçevesini çizer.

İlk dönemlerde oluşan mevzuat eleştirilere sebep olmuşsa da geçen zaman ve muvakkat kanunların ya da bunlara benzeyen diğer yürütme tasarruflarının fiili olarak tatbik edilmesi kuvvetler ayrılığının katı olarak uygulanmasının mümkün olmayacağını ispatlamıştır. Bir başka tabirle şahıs hürriyetlerinin teminatı olarak ileri sürülmüş katı bir kuvvetler ayrılığı prensibi kabulünün çağın gereğine aykırı, politik, sosyal ve ekonomik gerçeklere uymadığı ayrıca reel politığe de aykırı olduğu zamanla anlaşılmıştır<sup>3</sup>. I. Dünya Savaşı bu gibi fiili uygulamaların tarih sahnesine çıktığı dönemlerin sadece bir örneğidir. Mesela bu dönemde İngiltere’de icra organının çeşitli şartlara bağlı olarak yasama faaliyetinde bulunmasına imkân verildi. Yine dünya savaşının etkilerini hissedilen Amerika’da çeşitli tartışmalara rağmen, Kongre kabul ettiği kanunlarla başkana olağanüstü yetkiler vermişti. Bu kanunlar, başkana çeşitli alanlarda düzenleme yapma konusunda yetki veriyordu. Denilebilir ki kuvvetler ayrılığının en sert şekilde kabul edildiği Amerika’da bile bu teoriye bağlılık savaş yıllarında gevşemiştir. Dünyanın geçirdiği ağır savaş şartlarının etkisiyle genel yönetime paralel olarak İsviçre’de de 1914 senesinde bir tam yetki kararı çıkarılmıştı. Federal Meclis bu kararla Federal Konsey’e İsviçre’nin güvenlik, bütünlük ve tarafsızlığını muhafaza ve ülkenin itibarını ve ekonomik menfaatlerini, özellikle halkın beslenmesini sağlamak amacıyla sınırsız yetki vermişti. Konsey aldığı tedbirler hakkında ilk toplantısında meclise bilgi vermeliydi<sup>4</sup>.

Muvakkat kanunlar önceden belirlenen olağanüstü hal mevzuatının bir parçasıdır. Çünkü bu tip fevkalâde düzenlemeler kuvvetler ayrılığı prensibine istisna getirmesi sebebiyle oldukça hassas bir meseleyi temsil ederler. Hukuk tarihinin devletin organları arasındaki ilişkileri yansıtan zikzaklı seyri dikka-

2 Bülent Dâver, *Fevkalâde Hal Rejimleri*, Sevinç Matbaası, 1961, s. 11.

3 Dâver, *Fevkalâde Hal Rejimleri*, s. 18.

4 Dâver, *Fevkalâde Hal Rejimleri*, s. 30-31, 48, 61.

te alındığında, muvakkat kanunlar gibi uygulamaların dönemin özelliklerine göre veya dünyadaki yaygın eğilime paralel olarak farklı şekillerde gündeme geldiği söylenebilir. Bu tip fevkalâdeliklerin keyfi olarak yaygınlaştığı, dolayısıyla devletin organları arasındaki dengenin bozulduğu dönemler olduğu gibi, devletin bekası için gerekli kabul edilip, zarurî bir enstrüman olarak pratiğe sokulduğu zamanlar da olmuştur. Sonuç olarak, muvakkat kanunlar, kararnameler ya da bunlara benzer diğer yürütme tasarruflarının fiili olarak kaçınılmaz oluşu bunların ilgili mevzuata dahil edilmesi sonucunu doğurmuştur. İleride değinileceği gibi, muvakkat kanunlarla ilgili Kanûn-ı Esâsî'nin 36. maddesi ve diğer ilgili kararnameler Osmanlı İmparatorluğu'nun olağanüstü hal mevzuatının muvakkat kanunlarla ilgili kısmının önceden tespit edildiğini gösterir<sup>5</sup>.

### B. Muvakkat Kanunlarla İlgili Mevzuat

İlk anayasamız olan Kanûn-ı Esâsî muvakkat kanunlarla ilgili düzenleme yapmıştı. Bu metnin 36. maddesine göre bazı şartların varlığı halinde hükümet tarafından muvakkat kanunlar çıkarılabilir. Nitekim düzenleme şu şekildedir:

*Meclis-i Umûmî münakid olmadığı zamanlarda devleti bir muhataradan veyahut emniyet-i umûmîye-yi halelden vikâye için bir zaruret-i mübremeye zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzum görünecek kanunun müzakeresi için meclisin celp ve cem'ine vakit müsait olmadığı halde Kanûn-ı Esâsî ahkâmına mugayir olmamak üzere Hey'et-i Vükela tarafından verilen kararlar Hey'et-i Mebûsan'ın içtimaiyle verilecek karara kadar bâ-irade-i seniye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir.*

Bu madde kapsamında kanun hüküm ve kuvvetinde hazırlanan muvakkat kanunların derhal yürürlüğe girdiği anlaşılma ile beraber, bir şart olarak meclise sunulmasının gerektiği kabul edilmiş olmaktadır. Henüz modern manada anayasa teorisinin oluşmadığı ve muvakkat kanunların dahil olduğu olağanüstü hale ilişkin mevzuatın yeterli olmadığı bir devlette, bu düzenlemenin yapılması gerçekten ilgi çekicidir. Bu durumu devletin mevcut kurumları ya da organları arasındaki işleyişe dair ortaya çıkan bir ihtiyaç sebebiyle getirilen tedbir yerine anayasanın hazırlık sürecinde dikkate alınan Avrupa anayasalarının etkisiyle açıklamak daha doğru olur. Dolayısıyla bu madde Osmanlı Devleti'nin çeşitli ihtiyaçları sebebiyle düzenlenmiş değildir. Kanûn-ı Esâsî'nin hazırlık sürecinde çok sayıda anayasanın incelendiği bilinmektedir. Bunlardan birisi ve anayasanın en önemli kaynaklarından olan Prusya Anayasası Kanûn-ı Esâsî'nin muvakkat kanunlar ile ilgili 36. maddesi için kaynak teşkil etmektedir. Prusya Anayasası'nın 63. maddesine göre;

5 Şensoy, "Osmanlı İmparatorluğunun Sıkı Yönetime Müteallik Mevzuatı Üzerinde Sentetik Bir Deneme", s. 97-98.

*Meclisler toplantı halinde değillerse, yalnız genel güvenliğin korunması veya olağanüstü zaruret hallerinin ortadan kaldırılması için bütün kabine-nin sorumluluğu altında, anayasaya aykırı olmayan kanun kuvvetinde kararnameler çıkartılabilir. Bu gibi kararnameler ilk toplantılarında derhal meclislerin onayına sunulur*<sup>6</sup>.

Gerçekten de bu madde büyük oranda Kanûn-ı Esâsî'nin 36. maddesi ile benzerlik göstermektedir. Fakat Prusya Anayasası'ndaki ilgili maddeden farklı olarak muvakkat kanunlardan kabine-nin toptan sorumluluğu açıkça vurgulanmamıştır. Ayrıca hazırlanan metnin derhal meclisin onayına sunulacağı da ifade edilmemiştir. Bu usul şartı Kanûn-ı Esâsî'nin tadil çalışmalarına konu olmuştur. Nitekim 1909 yılında maddenin son kısmına bu yönde bir ifade ila-ve edilmiştir. Maddenin yeni haline göre, hazırlanan muvakkat kanunların ilk içtimada meclise tevdi edilmesi gerekir. Bu suretle meclisin muvakkat kanun-ları ivedi olarak görüşmesinin gerekliliği kararlaştırılmıştır. Çalışma konumu-zu oluşturan II. Meşrutiyet döneminde meclislerin gerek istikrarlı bir şekilde çalışmalarını sürdürememeleri gerek uygulamadaki bazı aksaklıklar sebebiyle muvakkat kanunların meclise sunulmasının gecikmesi ya da bunların meclise sunulmamaları ileride değinileceği gibi özellikle A'yân Meclisi'nde bu madde-nin tefsiriyle ilgili tartışmalara ve eleştirilere sebep olmuştur.

İlgili madde muvakkat kanunları bir olağanüstü tedbir olarak kabul etmiş-tir. Nitekim madde kapsamında bu uygulamanın ancak belirli şartların varlı-ğı halinde söz konusu olabileceği açıkça düzenlenmiştir. Bu şartların varlığı konusunda ittifak edilmiştir. Mesela Ahmet Midhat Efendi ancak bu şartların varlığı halinde hazırlanacak kanunların muvakkaten kanun hüküm ve kuvve-tinde olacağını ifade ettikten sonra, bunların meclisin tasdikiyle kanun olarak kabul edilebileceğini vurgular. Çünkü ona göre, yalnızca meclis, hükümet ve padişah iradesinin birleştiği takdirde kanun söz konusu olabilir. Dolayısıyla, meclisin tasdiki burada olağanüstü uygulamanın tasdiki ve bu kararnamenin kanun şekline dönüşmesi için gereklidir<sup>7</sup>. Bu yorum muvakkat kanun ibaresin-deki muvakkat kelimesinin lafzî bir açıklaması gibidir.

Giridî Ahmed'e göre, esasında hükümet yani icra organı devletin iç ve dış güvenliği ile fertlerin hakları gibi meselelere ait tedbirleri mevcut kanunlar kapsamında almakla yükümlüdür. Ancak zikredilen konularda bir tehdit ol-ması durumunda meclis tatilde ya da feshedilmiş olursa hükümet tarafından muvakkat kanun uygulamasına başvurulabilir. Müellife göre, ayrıca ileride bu

6 Coşkun Üçok, "1876 Anayasasının Kaynakları, Özellikle 1851 Prusya Anayasası", *Türk Parla-mentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976, s. 16.

7 Ahmed Midhat, "Kânûn-ı Esâsî Hakkında Bir İki Söz", *İttihâd* (3 Kânûnusânî 1292), s. 2.

uygulamanın gereksizliğinden veya icra edilme şeklinin isabetsizliğinden dolayı söz konusu olabilecek mesuliyeti hükümet üzerine almalıdır. Bu sebeple, madde kapsamında belirtildiği gibi muhatarayı sona erdirmek için bu uygulamanın yapılıyor olması ve hükümetin meclis faaliyete geçer geçmez izahat vermesi, aldığı tedbirleri tasdik ettirmesi gerekir. İşte bu şartların varlığı halinde bir zarurî uygulama olarak hükümet tarafından muvakkat kanun çıkarılabilir<sup>8</sup>.

Celal Nuri de muvakkat kanunların belirli şartların varlığı halinde söz konusu olabileceğini belirtmekle birlikte, bu şartları biraz daha açıklama eğilimindedir. Ona göre devletin bekasının tehlike altında olması, dahili veya harici bir sebepten kaynaklanabilir. İsyân, asayişsizliğin uzaması gibi durumlar da genel güvenliği tehlikeye attığı için benzer şekilde kabul edilebilir. Bunun yanında muvakkat kanunun son çare olarak uygulanması söz konusu olabilir, dolayısıyla bu yola başvurmadan mevcut fitne ve fesadın ortadan kalkamayacağı konusunda kaçınılmaz bir zaruret olmalıdır. Son olarak gereken düzenlemelerin yapılması için meclisi davet etmeye imkân müsait olmamalıdır<sup>9</sup>.

Mecliste bir tartışma esnasında Aydın mebusu Emanuel Emanuelidi, kendisine göre Kanûn-ı Esâsî içindeki prensipler arasında en önemlisinin kuvvetler ayrılığı olduğunu söyledikten sonra, muvakkat kanun uygulamasının maslahata uygun olsun veya olmasın sevilerek tatbik edilebilecek bir uygulama olmadığını ifade etmiştir. Buna rağmen, hemen akabinde bu uygulamanın tartışılmaması gerektiğini çünkü anayasanın bazı şartların varlığı halinde muvakkat kanunları kabul ettiğini vurgulamıştır. Ona göre, bir zaruretin söz konusu olması, meclisin faaliyette olmaması, meclisin toplantıya davet edilmesine imkân bulunmaması ve hazırlanacak kararnamenin Kanûn-ı Esâsî'nin genel hükümlerine mugayir olmaması gerekir. Ayrıca meclis açıldığında hazırlanan metnin hükümet tarafından meclise tevdi edilmesi gerekir<sup>10</sup>.

Örnekleri çoğaltmak mümkündür. Gerçekten de bu şartların bir fevkalâde araç olan muvakkat kanunların hazırlanması için gerekliliği konusunda ihtilaf yok gibidir. Netice itibariyle muvakkat kanunlarla ilgili madde ancak bir tehlikenin ve zaruretin varlığı halinde hükümet tarafından kullanılabilir bir tasarruftur. İcra organına verilen bu hak ancak meclis toplanmadığında kullanılabilir. Öyle ki dönemin fevkalâdeliğine ve çeşitli tehlikelere rağmen meclis toplanabilecek vaziyette ise hükümetin bu maddeden istifade edememesi gerekir<sup>11</sup>. Çünkü bu durumda tedbir almak meclisin yetkisindedir.

8 Giridi Ahmet Saki, "Muvakkat Kanunlar", *Hürriyet-i Fikriyye* (3 Mart 1330), s. 4.

9 Celâl Nuri İleri, *Kanunî İhtiyaçlarımız (Havaic-i Kanuniyyemiz)*, nşr. Abdullah Musab Şahin, On İki Levha Yayıncılık, 2017, s. 71.

10 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 4 (12 Şubat 1334), s. 298-299.

11 Burhan Kuzu, "1876 Kanun-i Esasisinde Muvakkat Kanunlar", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 4-5, 2000, s. 221.

Kanûn-ı Esâsî'nin 101. maddesi de kararnameler açısından önem taşır. Bu maddeye göre;

*Meclis-i Umûmî'nin münakit bulunmadığı esnada eshab-ı mücbire-yi fevkalâdeden dolayı muvazene haricinde masraf ihtiyarına lüzum-ı kavî tahakkuk eder ise mesuliyeti Hey'et-i Vükelâya ait olmak ve Meclis-i Umûmî'nin küşadı akabinde ona dair kanun lâyhıası Meclis-i Umûmî'ye verilmek üzere o masrafın tesfiyesi için iktiza eden mebalîğın taraf-ı hazret-i padişahıye arz ve istizan ile sadır olacak irade-i seniyye üzerine tedarik ve sarfi câiz olur.*

Bu tür kararnameler Meclis zabıtlarında çeşitli tartışmalarda ve ilerleyen kısımda değineceğimiz gibi Meb'ûsan Meclisi Nizamnamesi kapsamında da muvakkat kanunlarla birlikte değerlendirilmiştir. İlkine bir örnek vermek gerekirse, Meclis'e tasdik için gelen kararnamelerin bu maddelere uygunluğu müş-tereken incelenmiştir, müzakere esnasında bir mebus gündemdeki kararnamenin 36. maddeye uymadığı gibi 101. maddeye de uymadığını ifade etmiştir<sup>12</sup>.

İlk meclis döneminde hazırlanan nizamnamede muvakkat kanunlar ya da kararnameler hakkında müstakil bir bölüm yoktu. 1909 senesinde yapılan tadiller sonrasında meclisin fonksiyonu arttığı için yeni bir nizamname hazırlama ihtiyacı doğdu. Mesela hazırlanan kararnamelerin derhal ilk içtimada meclise sunulması gerektiği maddeye eklenince bunun usulü maddeye eklenen ifadede belirtilmediği için çeşitli tartışmalar söz konusu olmuştur. Gerek bu konuda nizamnamenin bir düzenleme içermemesi gerek diğer sebeplerden ötürü çeşitli dönemlerde meclis nizamnamesinin tadili gündeme gelmiştir. Meb'ûsan Meclisi Nizamnamesi'nin tadili hakkındaki görüşmelerde bazı maddelerin müzakerelerinin kabulüne sonuçlandırıldığı bilinmektedir. Dolayısıyla nizamnamenin tadilinde ancak kısmi başarıların sağlandığı söylenebilir<sup>13</sup>.

Çalışma konumuzla ilgili olan kısım muvakkat kanunlara veya kararnamelere tahsis edilen onuncu bölümdür. Mecliste ufak değişikliklerle kabul edilen bu bölüm "Muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetinde olan kararların müzakeresi" başlığını taşımaktadır. İlgili bölümdeki ilk madde olan 90. maddeye göre;

*Kanûn-ı Esâsî'nin otuz altıncı madde-i muaddelesi mucibince Meclis-i Umumînin mün'akât olmadığı zamanlarda Hey'et-i Vükelâ tarafından kanun hüküm ve kuvvetinde olarak bâ İrâde-i Seniyye ittihaz edilmiş olan kararlar esbâb-ı mucibe muhtıralarıyla bir cüz'ü de matbu' olduğu halde ilk içtima'ında Hey'et-i Meb'ûsana tevdi ve meb'uslara tevzî olunur.*

12 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.4, C.1, İ.S. 1 (26 Şubat 1336), s. 137.

13 Servet Armağan, *Memleketimizde İctüzükler*, Fakülteler Matbaası, 1972, s. 27.



*Bunlara ait kanun lâyhalarının müzakeresi diğer kanun lâyhaları misil-lü icrâ olunur.*

Nizamnamenin ilgili maddesinin birinci kısmı esasında 36. maddenin tadil edilmiş şeklinin bir tekrarı niteliğindedir. Muvakkat kanunların müzakeresi hakkında ikinci kısım ise önemli bir düzenleme sayılabilir. Belirtmek gerekir ki ilerleyen dönemde muvakkat kanunların normal kanun tasarıları gibi müzakere edileceğine dair olan bu ifadenin tadili gündeme gelmiştir. 1918 senesinde Emanuel Emanuelidi Efendi nizamnamede bazı düzenlemeler yapılması ve kararnamele inceleyen bir encümenin tesisi için bir teklif vermiştir. Verilen bu teklif, tasdik için meclise gelen muvakkat kanunların mecliste müzakerelerinin diğer kanun layihalarından farklı olması gerektiği düşüncesiyle verilmiştir<sup>14</sup>. Bu teklif, nizamnamenin iki maddesine yönelik tadil talebini içerir. Bunlardan birincisi yukarıda naklettiğimiz 90. maddenin son kısmının değişikliğine dairdir. Diğer nizamnamenin 12. maddesine yöneliktir. Bu madde içtima dönemlerinin başında teşkil olunacak encümenlere dairdir. Verilen teklif, madde kapsamında öngörülen İstid'a, Hariciyye, Dahiliyye, Adliyye, Layiha, Nafia gibi encümenlerin yanında bir de Kararname Encümeni'nin kurulmasını talep etmektedir. Layiha Encümeni'ne sevk edilen teklif bir süre sonra meclise gelmiştir. Layiha Encümeni bu teklifi dikkate almamış ve müzakere etmemiştir. Emanuel Emanuelidi Efendi teklifinin encümenince reddedilmesi üzerine Layiha Encümeni'ne çeşitli eleştiriler getirmiş ve kendisinin teklifi Kanûn-ı Esâsî'nin 36. maddesi ile nizamnamenin 90. maddesi arasındaki ihtilaf sebebiyle verdiğini belirtmiştir. Ona göre, muvakkat kanunlar Kanûn-ı Esâsî'nin gösterdiği şekilde mecliste o güne kadar müzakere edilememiştir. Çünkü nizamnamenin 90. maddesinin 2. fıkrasına göre, muvakkat kanunlar diğer kanun layihaları gibi müzakere olunur. Ayrıca nizamname kapsamında ilgili bölümdeki diğer maddelerde muvakkat kanunların meclise sunulduğu içtimada tetkik edilmemesine müsaade edilmektedir. Bu gibi problemlerden dolayı ilgili madde anayasaya uygun hale getirilmeli ve bir encümen kurularak kararnamelerin ilk olarak Kanûn-ı Esâsî'ye uygunluğu incelenmelidir. Eğer uygunsa diğer layihalar gibi bunlar da diğer encümenlere gider<sup>15</sup>.

Nizamnamenin diğer maddesi daha önce değindiğimiz Kanûn-ı Esâsî'nin 101. maddesinde düzenlenen sarfiyat layihaları ile ilgilidir. Sonraki maddeler o zamana kadar çeşitli yorumlara sebep olan muvakkat kanunların müzakere usulü ile ilgilidir. Muvakkat kanunların ve sarfiyat layihalarının bir listesi her içtimanın başında reis tarafından hükümetin Resmi Ceridesi ile neşredilecektir.

14 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 4 (1 Kânunusani 1334), s. 466.

15 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 4 (12 Şubat 1334), s. 297-302.

Bu layihaların bir oturum zarfında kesinlik kazanmaması halinde bir sonraki oturumda müstaceliyeti kabul olunan kanun lâyiha ve teklifleri müstesna olmak üzere, söz konusu layihalar diğer kanun layiha ve tekliflerine öncelikli olarak müzakere edileceklerdir.

Muvakkat kanunlar ve sarfiyat layihaları hükümetçe hazırlanıp, irade ile desteklendikleri andan itibaren hüküm doğurmaya başlarlar. Bunların Meb'ûsan Meclisi'nde reddedilmeleri halinde bu tarihten itibaren sakıt olurlar. Tadil edildikleri takdirde bu halleri yayımlanana kadar hükümet tarafından hazırlanan asılları geçerli olur. Ayrıca reddedilen layihaların Meb'ûsan Meclisi tarafından bir kararname ile sadarete tebliğ edileceği 93. maddede ifade edilmiştir. Bunlar Düstur'a ilave edilecek ve Resmi Ceride vasıtasıyla ilan olunacaktır.

Hükümet tarafından hazırlanan muvakkat kanunların meriyetten kaldırılmasına dair yeni bir kararın alınması halinde bu kararın ilk toplantıda Meb'ûsan Meclisi'ne tasdik için sunulması gerekir. İlgili faslın son maddesine göre, hükümetçe hazırlanan, diğerinin mütemmimi veya aynı konuya dair olan iki veya daha fazla muvakkat kanun hüküm ve mahiyetindeki kararların Meb'ûsan Meclisi tarafından birleştirilmesi halinde, birinin hükmü diğerine derç edileceği gibi, kararnamenin mülga olduğuna dair ilgili kanun layihasına bir madde ilave olunacaktır<sup>16</sup>.

Muvakkat kanunlar veya ilerleyen dönemlerde bazı farklar olsa da benzer fonksiyonu icra eden Kanun Hükmünde Kararnameler gibi tasarrufların ilk anayasamızla birlikte ortaya çıktığı görülmektedir. İlginç olan şudur ki 1921 ve 1924 tarihli anayasaların ve 1961 Anayasası'nın ilk halinde bu tür tasarruflarla ilgili bir düzenleme yoktur. Ancak 1971 senesinde yapılan değişiklik bu tip tasarrufları tekrar uygulamaya sokmuştur<sup>17</sup>. Kaydı ihtiyatla söyleyebiliriz ki, bu durum, İttihat ve Terakki'ye ve onun dönemine yönelik bir tepkiden kaynaklanmaktadır. Baskın kanaate göre, muvakkat kanunları ancak İttihatçı kafasına sahip bir kişi yapabirdi. Bununla birlikte, Cumhuriyet'in ilk senelerinde ortaya çıkan ekonomik kriz ortamının doğurduğu pratik ihtiyaçlar, bu tür tasarrufların varlığıyla ilgili çeşitli tartışmalara sebep olmuştur. Türk Anayasa Hukuku Tarihi'nin en meşhur teorik tartışmalarından birisi 1930 senesinde çıkarılan 1567 sayılı Türk Parasını Koruma Hakkındaki Kanun üzerine gündeme gelmiştir. Bu kanun birinci maddesiyle Bakanlar Kurulu'na alım satım, tahdit,

16 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 2 (27 Şubat 1331), s. 452-453; Armağan, *Memleketimizde İçtüzükler*, s. 174-175; Şeref İba, *Parlamento İçtüzük Metinleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2009, s. 550-552.

17 Kuzu, "1876 Kanun-i Esasîsinde Muvakkat Kanunlar", s. 218.

Türk parasının kıymetinin korunması için bazı kararların alınması konularında çeşitli yetkiler vermişti. Bakanlar Kurulu sahip olduğu tedbir alma yetkisini kararnameler vasıtasıyla kullanabilecekti<sup>18</sup>. Bu kanunun tartışma doğurmasının sebebi 1924 Anayasası'nda teşrii vekalet ile ilgili düzenleme yapılmamasıdır. Yani hükümete anayasa tarafından yasama organına ait alanda düzenlemeler yapma yetkisi verilmemişti. Üstüne üstlük anayasada yasama yetkisinin asla devredilemeyeceği de çeşitli maddelerde vurgulanmıştı<sup>19</sup>. Farklı görüşleri sürülmüş olmasına rağmen, konumuz açısından önemli olan Başgil'in bu kanunun 1924 Anayasası'ndaki bir eksikliği ortaya çıkardığı vurgusudur. Bahsedilen eksiklik muvakkat kanunlardır, olaylar ve realite bu tür tasarrufların anayasalarda düzenlenmesini zaruri kılmaktadır<sup>20</sup>.

## II. İttihat ve Terakki'nin İktidarı ve II. Meşrutiyet Döneminde Muvakkat Kanun Uygulamaları

### A. İttihat ve Terakki'nin İktidarı

Çalışma konumuz olan dönemden önce meşrutiyeti talep eden çeşitli cemiyetlerin kurulduğu bilinmektedir. Bu gruplar toptancı bir bakışla genel olarak Jön Türkler olarak isimlendirilir. Ahmed Rıza, Mizancı Murad gibi içlerinden bazıları çeşitli dönemlerde adeta Jön Türkler'in lideri konumuna yükselmişlerse de bazı sebeplerden dolayı muhalefetin çoğunlukla birbirinden kopuk ve farklı bölgelerde var olma mücadelesi verdiğini kabul etmek gerekir. Nitekim Jön Türk kongrelerine katılanların farklı gruplara ait olmaları bu yaklaşımı destekler niteliktedir. Jön Türk ifadesinin kapsayıcı ve içinde çeşitli cemiyetleri barındıran bir çatı kavram olması önemlidir. İttihat ve Terakki de bunlardan birisidir. Bu, cemiyetin yerini tespit etmek açısından önemlidir.

İttihat ve Terakki'nin kuruluşu daha önceki tarihlere götürülmesine rağmen, cemiyetin etkin olarak muhalefet alanına çıkışı ancak 1894-1895 senelerinde olmuştur<sup>21</sup>. Özellikle 1895 senesinde Ahmed Rıza ile kurulan temas, cemiyeti Avrupa merkezli bir topluluk haline çevirmiştir. Daha sonra bu grup, 1906 senesinde Selanik'te Midhat Şükrü'nün evinde Talat, Rahmi ve İsmail Canbolat Beyler gibi II. Meşrutiyet döneminin en etkin simaları tarafından kurulan Osmanlı Hürriyet Cemiyeti<sup>22</sup> ile birleşince adeta başkalaşım geçirmiştir.

18 Dâver, *Fevkalâde Hal Rejimleri*, s. 132.

19 Dâver, *Fevkalâde Hal Rejimleri*, s. 134.

20 Ali Fuat Başgil, *Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tâbi Olduğu Hukuki Rejim*, Kenan Basımevi ve Kışe Fabrikası, 1939, s. 79.

21 Şükrü Hanioğlu, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türklük (1889-1902)*, İletişim Yayınları, ts., s. 75.

22 Sina Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, İmge Kitabevi, 2017, s. 105-106.

II. Meşrutiyet dönemine damga vuracak bu grup ne Avrupa tarzında eğitimin ne de batıdaki Jön Türklerin eseri idi. Doğrudan doğruya askeri eğitimin etkisiyle Rumeli'nin kendine özgü ortamı içinde doğmuştu<sup>23</sup>. Görüldüğü gibi, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin tarihinde çeşitli kırılma noktaları vardır. Cemiyetin içindeki etkin gruplar zaman zaman değişmiştir. Osmanlı Hürriyet Cemiyeti birleşmeden sonra Osmanlı Terakki ve İttihat adını almasına rağmen, büyük oranda ilk haline benzer şekilde varlığını devam ettirmiştir. Nitekim bu grubun önemli sonuçlar doğuracak bazı faaliyetlerini cemiyetin yöneticilerinden emir alarak veya onların denetiminde yaptığı kuşkuludur<sup>24</sup>. Meşrutiyet'in ilanında Terakki ve İttihat Cemiyeti'nin içindeki bu küçük grubun oynadığı rol cemiyetin merkezini bu gruba kaydırmıştır. Meşrutiyet'in ilanından sonra bu grup kendi tabirleriyle mukaddes<sup>25</sup> bir topluluğa dönüşmüştür. Sonuç olarak cemiyet içindeki etkin grup, cemiyetin ve ilerleyen yıllarda kurulacak fırkanın yönetimini ele geçirmiş, bu isimler dönemin karizmatik simaları olmuştur.

İttihatçılar'ın politikalarına veya faaliyetlerine dair çeşitli eleştiriler yapılmıştır. Bunlar içinde bir tanesi vardır ki adeta İttihat ve Terakki Cemiyeti ile özdeşleşmiştir. Muvakkat kanunlar çoğunlukla bir İttihatçı günahı gibi değerlendirilmiştir. Basında ve çeşitli edebi eserlerde gerek İttihatçılar'ın etkin olduğu yıllarda gerek sonraki dönemlerde bu konuda pek çok eleştiri yapılmıştır. Ayrıca önce Meb'ûsan Meclisi soruşturmasında sonra meclis dışındaki yargulamalarda özellikle Divân-ı Harb-i Örfî'de muvakkat kanunların gündeme geldiğini belirtmek gerekir.

İttihat ve Terakki Cemiyeti ile muvakkat kanunların tamamen birlikte değerlendirilmesi on senelik dönemin tamamında bu grubun etkin olduğu yaklaşımının bir sonucudur. Bu yaklaşımın hatalı olduğu açıktır. İlk olarak belirtmek gerekir ki 1913 senesine kadar İttihatçılar'ın gücü ve hükümete etkinlik derecesi tartışmalıdır, dolayısıyla bu dönemi tamamen İttihatçılar'ın iktidarda olduğu bir dönem şeklinde kabul etmek tarihî gerçeklerle bağdaşmaz. Bunun yanında İttihatçılar'ın soruşturmalara ve tevkiflere uğradığı, meclisin feshedildiği yaklaşık altı aylık büyük kabine ve Kâmil Paşa kabinesi dönemlerini de ayrıca değerlendirmek gerekir. Türk hukuk tarihi bu dönemlerde de muvakkat kanun uygulamalarına şahit olmuştur.

İttihat ve Terakki'nin muvakkat kanunlardan sorumluluğunu belirleyebilmek için iktidar döneminin tespiti gerekir. II. Meşrutiyet'in ilanından sonraki dö-

23 Tark Zafer Tunaya, "İkinci Meşrutiyet'in Siyasal Hayatımızdaki Yeri", *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)*, Cilt 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2001, s. 131.

24 Suavi Aydın, "İki İttihat-Terakki: İki Ayrı Zihniyet, İki Ayrı Siyaset", *Cumhuriyet'e Devreden Düşünce Mirası Tanzimat ve Meşrutiyet'in Birikimi*, İletişim, 2014, s. 124.

25 M. Şükrü Hanioglu, "İttihat ve Terakki Cemiyeti", *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, Cilt 23, TDV İslâm Araştırmaları Merkezi, 2001, s. 481.

nemde İttihatçı kadroların etkinliği tartışılmalıdır. Bazıları cemiyetin tam iktidarının 1913'te başladığını kabul eder<sup>26</sup>. Tunaya ise genel olarak muvakkat kanunları incelediği bölümde, Gazi Ahmed Muhtar Paşa ve Kâmil Paşa hükümetleri dışındaki dönemde çıkarılan muvakkat kanunların tamamını İttihat ve Terakki'nin hesabına yazar<sup>27</sup>. Bu yaklaşımla o, İttihatçılar'ın zikredilen kısa dönem dışındaki etkinliğini kabul etmiş olmaktadır. Kansu ise ilk senelerde İttihatçılar'ın özellikle mecliste etkinliğinin zannedildiği kadar çok olmadığı fikrindedir<sup>28</sup>. Akşin'e göre 1908 ile 1913 seneleri arası İttihat ve Terakki'nin denetleme iktidarı dönemidir<sup>29</sup>. Ahmad'a göre de ilk dönemde İttihatçılar nispeten daha tecrübeli eski devir paşalarının yanında anayasa bekçileri olarak denetleyici rol oynadılar<sup>30</sup>. Cemiyetin iktidarı eline alması ancak ilerleyen dönemde gerçekleşecekti.

İttihat ve Terakki'nin ilk dönemlerdeki etkinliğini kesin olarak tespit etmek başka sebeplerle de gerçekten zordur. Kimlerin bu cemiyete mensup olduğunun bir tasnifini yapmak mümkün gözükmemektedir. Meşrutiyet'e giden süreçte Jön Türk kavramının İttihat ve Terakki'yi kapsayan bir çatı kavram olması gibi Meşrutiyet'in ilanından sonra da İttihat ve Terakki, anayasa, parlamento gibi terimlerin savunucularının toplandığı bir sığınak gibiydi. Yeni düzeni savunan kişilerin İttihat ve Terakki'den başka alternatifleri yoktu. İlk dönemlerde bir kişi ancak İttihatçı ya da eski düzeni savunan birisi olabilirdi. Ayrıca seçimlerde başarı büyük oranda İttihat ve Terakki ile görünüp, onlarla birlikte olmaya bağlıydı. Birlikte hareket edenlerin cemiyetin isminden fayda sağlamaları gibi cemiyet de bu sayede kendi teşkilatını genişletmişti. 1908 senesi öncesinde sınırlı olan teşkilat Meşrutiyet'in ilanından sonra genişledi. Çeşitli yerlerde şubeler açıldı. Neredeyse herkes İttihatçı oldu<sup>31</sup>. İttihat ve Terakki'nin içinde imparatorluğu oluşturan neredeyse her gruptan üye vardı<sup>32</sup>. Dolayısıyla monist bir İttihat ve Terakki'den bahsetmek mümkün değildir<sup>33</sup>.

Fırka, örgütlenme gibi tecrübelerden yoksun bir toplumda Meşrutiyet'in ilanı sonrasında yeni düzeni simgeleyen İttihatçılık ve bu grubun savunduklarına karşı çıkan diğer grup şeklinde bir ayırım çıkması normaldi. Ayrıca İttihat ve Terakki'nin Meşrutiyet'in ilanından sonra bir çatı cemiyete veya sığınağa dö-

26 nkl. Tunaya, "İkinci Meşrutiyet'in Siyasal Hayatımızdaki Yeri", Cilt 1, s. 174.

27 Tunaya, "İkinci Meşrutiyet'in Siyasal Hayatımızdaki Yeri", Cilt 1, s. 161.

28 Aykut Kansu, *İttihatçıların Rejim ve İktidar Mücadelesi*, İletişim, 2016, s. 12-13.

29 Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, s. 139.

30 Feroz Ahmad, *İttihat ve Terakki 1908-1914*, Kaynak Yayınları, 1986, s. 95-96.

31 Hüseyin Cahit Yalçın, *Talât Paşa*, Yedigün Neşriyatı, 1943, s. 16-17.

32 Aydın, "İki İttihat-Terakki: İki Ayır Zihniyet, İki Ayır Siyaset", s. 118.

33 Şerif Mardin, *Jön Türklerin Siyasî Fikirleri 1896-1908*, İletişim, 2017, s. 24.

nüşmesinin diğer sebebi olarak ilk dönemde Kâmil Paşa, Said Paşa gibi eski devir adamlarının etkin olması gösterilebilir. Şöyle ki, genç cemiyet üyelerinin paşalar karşısında etkin rol oynamaları en azından ilk dönemlerde mümkün değildi. Bu sebeple anayasaya ister tehdit oluştursun ister oluşturmasın eski düzen insanların varlığı anayasacılar ve parlamento savunucularının cemiyeti bir sigorta olarak görmelerini sağlamıştır. Şüphesiz bu durum İttihat ve Terakki'yi güçlendirmiştir. Nitekim Süleyman Nazif'e göre İttihat ve Terakki'yi vücuda getiren kuvvet, mutlakiyetle meşrutiyetin sürekli savaşındır. Bu sebeple, açıkça bu cemiyete dahil olmayan hürriyet taraftarları bile kalben İttihat ve Terakki'yi desteklemekteydi<sup>34</sup>. Buraya kadar görüldüğü gibi, Meşrutiyet'in ilanından sonra İttihat ve Terakki'nin bir gücü olduğunu kabul etmek gerekir. Fakat bu, onlara iktidarı verecek derecede bir güç değildir. İttihatçılar'ın çalışma konumuzu teşkil eden on senelik dönemin tamamında tek iktidar olduklarını söylemek tarihî vakalarla bağdaşmaz. Bu yanlış kanaatin sebebi biraz da İttihatçılar'ın kendilerini olduğundan etkili ve güçlü gösterme çabaları olmalıdır<sup>35</sup>.

Esasında Said Halim Paşa kabinesine kadar İttihatçılar'ın yönetime müdahaleleri veya bu yönde teşebbüsleri olmuştur. Mesela Ahmet Tevfik Paşa kabinesi döneminde Câvid Bey Maliye Nâzırlığı'na getirilmek istendiyse de cemiyet kendilerine danışılmadığı için buna karşı çıkmıştı. Câvid Bey göreve başlayamadan çekilmek zorunda kalmıştı. Aynı kabinede Hayri Bey de benzer sebeplerle çekilmişti<sup>36</sup>. Büyük ihtimalle Hüseyin Hilmi Paşa'dan sonra yeni hükümeti kurma görevi yine cemiyetin isteği ile İbrahim Hakkı Paşa'ya verilmişti<sup>37</sup>. Cemiyet içindeki muhalefetten dolayı Hakkı Paşa meclise sunacağı hükümet programı beyanatını ilk olarak parti grubuna sunmaya mecbur kalmıştı<sup>38</sup>. Bunların yanında, Kâmil Paşa döneminde Dahiliye Nâzırı Reşit Âkif Paşa istifa ettikten sonra yerine Hakkı Paşa atanınca, Merkez-i Umumî nâzırlık görevine Ferit Paşa'nın gelmesi gerektiğini bildirmişti. Üç ay sonra, yine Hakkı Paşa, Tevfik Paşa, Sami Paşa aleyhinde bir uyarı gelmişti. Üstelik bunların yerine kimlerin atanacağı dahi belirtilmişti<sup>39</sup>. Kâmil Paşa bu istekleri yerine getirmemişti. Bunun yanında Bayur'un neşrettiği Kâmil Paşa'nın evrakı arasından bir müsvedde İttihat ve Terakki'nin bazı devlet adamlarını baskı altına almaya çalıştığını göstermektedir<sup>40</sup>. Bir diğer örnek hükümet ve cemiyet arasındaki

34 Süleyman Nazif, *Yıkılan Müesseseler*, 1927, s. 6.

35 Kansu, *İttihadçıların Rejim ve İktidar Mücadelesi*, s. 13.

36 Ali Fuad Türkgeldi, *Görüp İşittiklerim*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1984, s. 38.

37 Yayın Kurulu, *Halil Mentеше'nin Anıları*, Hürriyet Vakfı Yayınları, 1986, s. 21.

38 Kansu, *İttihadçıların Rejim ve İktidar Mücadelesi*, s. 189.

39 Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, s. 179.

40 Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, Cilt 1/2, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991, s. 87.

ilişkiyi göstermesi açısından önemlidir. Taraflar arasındaki ilk görüşmelerden birisi 1909 senesinin ağustos ayında Harbiye Nâzırı'nın ve Bahriye Nâzırı'nın belirlenmesi amacıyla gerçekleşmiştir. Bu alanda atama yetkisi padişahta olduğu için cemiyet atamada rol oynamak istiyordu. Bir müddet süren bu kriz Said Paşa'nın istifası ile sonuçlandı. Yerine cemiyetin o dönem desteklediği Kâmil Paşa geldi. Cemiyet iktidarı almadan Meşrutiyet'in bekçisi rolünü oynamayı sürdürüyordu<sup>41</sup>. İlk dönemde İttihat ve Terakki'nin örneklerle görüldüğü üzere zaman zaman iktidarın seyrini etkileyecek derecelere ulaşan bir kuvveti vardır. Fakat, Meşrutiyet'in ilanından sonra ilk beş senelik dönemde İttihat ve Terakki Cemiyeti tam manasıyla memleket yönetimine hâkim bir konuma yükselmemiştir. Böyle bir şey, ilk İttihatçılar'ın aklının olmadığı bir şeydi<sup>42</sup>. Dönemin önemli isimlerinden Hüseyin Cahit Yalçın'ın İttihat ve Terakki için "Meşrutiyet muhafızı" ibaresini kullanması bu sebeple olmalıdır<sup>43</sup>.

Sonuç olarak, daha önce belirtildiği gibi, on senelik dönemi ikiye ayırarak incelemek İttihat ve Terakki'nin etkinliğinin dolayısıyla sorumluluğunun tespiti için daha yerinde olur. İttihatçılar hakkında tahkikatların ve tevkiflerin yapıldığı, bir kısmının yurt dışına kaçmak zorunda kaldığı Gazi Ahmed Muhtar Paşa ve Kâmil Paşa kabinelerinin yaklaşık altı aylık dönemi istisna edilirse, İttihat ve Terakki'nin 1913 senesine kadar zaman zaman istediğini kazandığı, çoğu zamansa eski devir paşaları ile mücadele halinde olduğu söylenebilir. Hal böyle iken, bahsettiğimiz dönemde çıkan muvakkat kanunların tamamının sorumluluğunu iktidarı asla tam olarak eline almayan/alamayan İttihatçılar'ın hesabına yazmak tarihî gerçeklere uygun olmasa gerekir. Said Halim Paşa ile başlayan ve İttihatçılar'ın yurtdışına kaçtıkları tarihe kadar süren dönem ise tam manasıyla İttihat ve Terakki'nin iktidarında geçmiştir. Bu sebeple, anayasanın aradığı şartlara uygun olarak çıkarılmayan bu türden tasarrufları doğrudan cemiyetin hatalarına yazmak gerekir.

## **B. Muvakkat Kanunlar ve Kararnamelerin Mevzuat İçindeki Önemi**

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra Kanûn-ı Esâsî tadilleriyle birlikte yasama ve yürütme organları arasındaki denge yasama lehine dönmüştür. İlk bakışta madde ilk haline benzediği için çok fazla değişmemiş gibi gözükmektedir. Halbuki daha önce değinildiği gibi, bu tadillerle eklenen bir ifadeyle muvakkat kanunların ivedi şekilde meclise sunulmasının gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla o güne kadar olan uygulama kargaşasının önüne geçilmiş ve meclisin yürütmenin ha-

41 Ahmad, *İttihat ve Terakki 1908-1914*, s. 46-50.

42 Yalçın, *Talât Paşa*, s. 34.

43 Yalçın, *Talât Paşa*, s. 21.

zırladığı muvakkat kanunların tasdikindeki rolü bu tadillerle kuvvetlendirilmiş olmaktadır. Genel olarak devletin organları arasında bu yönde bir tercihte bulunulmasında ilk meclisin tatil edilmesinden sonra geçen uzun sürenin ve eski rejimi arzulayan çeşitli hareketlerin sebep olduğu duygusal heyecanın ve tepkinin etkisi olmuş olmalıdır. Nitekim biraz da bu eğilim sebebiyle organlar arasındaki dengenin yürütmenin aleyhine olacak şekilde meclis lehine dönmesi ilerleyen yıllarda bazı tadil taleplerine sebep olacaktı. Örneğin sonraki yıllarda 7. ve 35. maddeler çok sert şekilde tartışılmış ve bu tartışma meclisin feshinde, seçimlerde dolaylı olarak etkili olmuştur. İşte bu ortamda hükümetin sahip olduğu yegâne yöntemlerden birisi muvakkat kanunlardı. Dolayısıyla bu tasarrufların yasama ve yürütme arasındaki rekabetin belirginleştiği en önemli alanlardan birisi olduğu söylenebilir. Mesela, Hukuk-ı Aile Kararnamesi gibi bazı kararnamelerin meclisin açılışına çok az bir zaman kala çıkarılması hükümetin bir politik hamlesidir. Yine, özellikle 1915 sonlarından itibaren meclisin bir tepki olarak muvakkat kanunları tasdik etmemesi de yasamanın yürütmeyi frenleme çabalarıdır.

Bu bölümde yanılma payı saklı tutularak seneden seneye çıkarılan muvakkat kanunlar sayılarla incelenecektir. Bu sayede muvakkat kanunların yoğunlaştığı seneler ortaya çıkmış olacaktır. Bunun yanında çoğu zaman aynı usulle çıkarılan ve benzer manada kullanılan kararnameler de incelenecektir. Muvakkat kanunlar ve kararnameler yasama-yürütme organları arasındaki ilişkinin belirleyicisi konumunda oldukları için yürütme organının diğer tasarrufları olan nizamnameler veya icra organının bir diğer ayağı olan padişahın tasarrufu olan iradelerden farklılık gösterirler. Çünkü nizamnameler ve iradeler, diğerlerinden farklı olarak herhangi bir şarta bağlı olmaksızın yürütme organı tarafından çıkarılabilirler.

Çalışma konumuzu oluşturan on senelik dönemde çıkarılan muvakkat kanunların sayısı yaklaşık olarak 1062 kadardır. Daha önce tercih edildiği gibi, ilgili dönemi ikiye ayırarak incelediğimizde genel olarak Meşrutiyet'in ilanından sonraki ilk beş senelik süreçte muvakkat kanunların yıldan yıla artış gösterdiği göze çarpmaktadır. Bu artışta meclislerin gerektiği ölçüde faaliyet gösterememesi, seçimler ve savaşların etkisi olmalıdır. İkinci beş sene ise yine savaşlarla geçen bir dönem olmasına rağmen, tasdik edilen muvakkat kanunların sayıları azalmış ve nihayet 1918 senesinde sifıra düşmüştür.

1908 senesinde tasdik edilen muvakkat kanun sayısı yalnızca 1 iken, sonraki senelerde bu tip tasarrufların sayısı yaklaşık olarak sırasıyla 6, 18, 32 ve 172 adettir. 1912 senesindeki bu artışta seçimlerin yenilenmesi sebebiyle meclisin bir süre faaliyet gösterememesi etkili olmuş olmalıdır. Nitekim bu sene meclis normal çalışma süresinden daha az faaliyet gösterebilmiştir. Tasdik edilen mu-



vakkat kanunların 1912 senesinin başında ve sonunda yoğunlaştığı görülmektedir. Bir sonraki sene de meclis gerektiği gibi faaliyet gösterememiştir. Bu sene tasdik edilen tek kanuna karşılık muvakkat kanun sayısı yaklaşık olarak 277 adettir. 1914 senesinde tasdik edilen muvakkat kanunların sayısı oldukça fazladır. Meşrutiyet'in ilanından bu seneye kadar geçen süreçte artış gösteren tasdik edilen muvakkat kanunların sayısı bu sene zirveyi görmüş, daha sonra azalma eğilimi göstermiştir. Bu seneki rakam yaklaşık olarak 295 kadardır. Üstelik bu sene bir seçim yapıldığını ve meclisin faaliyetlerine büyük oranda devam ettiğini hatırlatmak gerekir. 1915 senesinde tasdik edilen muvakkat kanunların sayısı 149, 1916 senesinde 110, 1917 yılında ise 2 adettir. Düstur'dan takip edebildiğimiz kadarıyla 1918 senesinde muvakkat kanun tasdik edilmemiştir.

Bunların yanında şunu vurgulamak gerekir ki “muvakkat kanun” ifadesi zaman zaman tartışmalara sebep olmuştur. Bazen bunun yerine “kararname” ifadesi kullanılmıştır. Mesela muvakkat kanun tabiri meclis reisinin kanaatine göre sakat bir ifadedir. Hiçbir manayı ifade etmez. Onun yerine kanun hüküm ve kuvvetinde olan kararnameler demek gerekir<sup>44</sup>. Bazılarına göre bu muvakkat kelimesinin tesiri fenadır, bunun yerine başka bir ifade bulmak şarttır<sup>45</sup>. Bu sebeple, muvakkat kanunları değerlendirirken kararnamelerin de dikkate alınması gerekir. Çünkü bu ikisi çoğu zaman peşi sıra veya aynı manaya gelecek şekillerde kullanıldığı gibi kararnameler de muvakkat kanunlar gibi tasdik için meclise gelmişlerdir<sup>46</sup>. Mecliste aynı prosedüre tâbi kabul edilmişlerdir. Gerçekten de iki kavram arasında fark yok gibidir. Genel kullanım da bu şekildedir<sup>47</sup>. Yine Düstur'dan takip edebildiğimiz kadarıyla çalışma konumuzu oluşturan on senelik dönemde çıkarılan kararnamelerin sayısı yaklaşık olarak 62 adettir. Sonuç olarak bu süreçte tasdik edilen muvakkat kanunların ve kararnamelerin toplam sayısı yaklaşık olarak 1124 iken, aynı dönemde tasdik edilen kanunların sayısı yaklaşık olarak 1418 adettir. Bu tablo yasama-yürütme rekabetini genel çerçevede ortaya koymaktadır. Bu rekabeti düşünürken, ilk gruba cemiyetin etkisiyle çıkarılan kapitülasyonların kaldırılması gibi

44 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 3 (3 Kanunuevvel 1332), s. 149.

45 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.1, C.1, İ.S. 2 (26 Teşrinisani 1325), s. 119.

46 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 4 (15 Kanunusani 1334), s. 231; *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 4 (14 Mart 1334), s. 125; *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.4, C.1, İ.S. 1 (26 Şubat 1336), s. 137; *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.4, C.1, İ.S. 1 (23 Şubat 1336), s. 186; *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.4, C.1, İ.S. 1 (1 Nisan 1336), s. 244; *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 2 (7 Kanunuevvel 1331), s. 197; *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 4 (5 Şubat 1334), s. 336; *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 2 (25 Şubat 1331), s. 289.

47 Başgöl, *Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tâbi Olduğu Hukuki Rejim*, s. 38; Dâver, *Fevkalâde Hal Rejimleri*, s. 116; Kuzu, “1876 Kanun-i Esasîsinde Muvakkat Kanunlar”, s. 221-222; Şensoy, “Osmanlı İmparatorluğunun Sıkı Yönetime Müteallik Mevzuatı Üzerinde Sentetik Bir Deneme”, s. 108.

hükümetin etkisi konusunda ihtilaf olmayan bazı iradeleri de eklemek gerekir.

İlginç olan, muvakkat kanunların eleştiriler sebebiyle azaldığı yıllarda tasdik edilen kararnamelerin sayısının artmış olmasıdır. Nitekim, 1917 ve 1918 senelerinde çıkarılan toplam muvakkat kanunların sayısı 2 iken, kararnamelerin sayısı 51 kadardır. Bu eğilim 1919-1920 senelerinde de devam etmiştir. Söz konusu yıllarda oldukça fazla sayıda kararnama tasdik edilirken muvakkat kanun neredeyse hiç tasdik edilmemiştir. “Muvakkat kanun” yerine “kararnama” tabirinin kullanılması muvakkat kanun ifadesinin eski devri hatırlatmasıyla ilgili olmalıdır.

Bu rakamlar ilgili dönem mevzuatı içinde muvakkat kanunların veya kararnamelerin önemini ortaya koymaktadır. Meclis çoğu zaman muvakkat kanunların tartışılmaksızın tasdikine şahit olmuştur. Anayasada bu hususta bir açıklık olmamasına rağmen, kararnameler bazen müstaceliyet kararı ile görüşülürdü. Bu, teamül şeklini almıştı. Normal şartlarda muvakkat kanunlar meclise gelir, ilk olarak ilgili encümenlere sevk edilirdi<sup>48</sup>. Hakkında müstaceliyet kararı olanlar ise çoğunlukla encümenlere sevk edilmeden mecliste tartışılır ve ekseriyetle tasdik edilirdi. Mecliste muvakkat kanunların tartışılmadan tasdiki o kadar olağan bir hal almıştı ki ancak 1914 senesine gelindiğinde meclise sunulan uygulamadaki muvakkat kanunların nasıl ilga edileceğine ilişkin bir karışıklık ortaya çıkmıştı. Kirkör Zöhrap Efendi'ye göre bu iki şekilde olabilir, meclisin tartışıp usule ilişkin bir karar vermesi gerekir. İlki kanunlarda olduğu gibidir, metne “mülgadır.” şeklinde bir ibare eklenmesi yeterli olur. İkincisi ise anayasada Meb'ûsan Meclisi tarafından reddedilinceye kadar vurgusu olduğu için, mecliste reddedilince sakıt olur. Bu konu tartışılmış üzerinde çeşitli görüşler ileri sürülmüştü<sup>49</sup>. 1915 senesinin sonlarından 1916 senesinin ilk aylarına kadar muvakkat kanunların reddi yoğunlaşmış ve bu faaliyet meclis kararnameleri ile yapılmıştı. Bu dönemde bazen bütçe ile ilgili bir muvakkat kanun, kanun ile lağvedilmiştir. Aynı sene içinde muvakkat kanunun bir başka muvakkat kanunla ilga edildiği de olmuştur.

Son olarak bu dönemde tasdik edilen muvakkat kanunların genel çerçevede konu olarak tasnifi bu uygulamanın hangi amaçlarla kullanıldığının anlaşılması açısından önemlidir. Çıkarılan muvakkat kanun veya kararnamelerin yarısından fazlası hazine harcamaları ve sarfiyat ile ilgilidir. Muvakkat bütçeler, evkaf, harbiye, maliye, maarif gibi vekaletlerin bütçelerine ilave edilecek

48 Oldukça fazla sayıda muvakkat kanunun encümenlere havale edildiği bazı toplantı örnekleri için bkz. *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.2, C.1, İ.S. 1 (5 Mayıs 1328), s. 62; *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 1 (10 Mayıs 1330), s. 27.

49 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 1 (8 Temmuz 1330), s. 521.

bedeller, maaş itası, gümrük resminin tadili, çeşitli vergiler ve bazı harçlar muvakkat kanun şeklinde tespit edilmişlerdir. Toplam miktarın çeyreğinden biraz azı muvakkat kanunlaştırma veya idari karar şeklinde isimlendirebileceğimiz gruba girer. Mesela tatil-i eşgâl cemiyetleri, dava vekilleri, jandarma hakkında muvakkat kanunlar çıkarılmıştır. Bunun yanında bazı kanunların tadilinde de bu yöntem tercih edilmiştir. Muvakkat kanun şeklinde çıkarılan zeylleri de bu başlık altında kabul edebiliriz. Bazı bölgelerin ve yolların statüsünün değiştirilmesi de bu gruba dahildir. Çıkarılan muvakkat kanunların üçüncü büyük kısmı savaş ile ilgili tedbirlerle alakalıdır. Harp şartları altında ilave vergilendirme, savaş bölgesinde vergi affı, harp vergisi, silah altına alınma, çeşitli bölgelerdeki kargaşadan dolayı zabitan görevlendirme, seferberlikle ilgili düzenlemeler, diplomatsız cerrah ve eczacıların orduda istihdamları gibi pek çok konuda yapılan düzenlemeler bu gruba örnek teşkil eder. Bu grupların kapsamına giren düzenlemelerin yanında, af, afet, depresyon, yangın, çekirge itlafi, kolera salgını, sözleşmeler, uluslararası sözleşme temdididi, imtiyaz gibi konularda da muvakkat kanunlar çıkarılmıştır.

### III. Muvakkat Kanunlara Yönelik Eleştiriler

#### A. Kanûn-ı Esâsî'nin Aradığı Şartlara Aykırılık Konusundaki Eleştiriler

Daha önce değinildiği gibi, Kanûn-ı Esâsî, hükümet tarafından muvakkat kanun uygulamasını ancak belirli şartların varlığı halinde kabul ederek, adeta bir istisnai tasarruf olarak değerlendirmiştir. Meclise ait olan yetki ancak şartların varlığı halinde meclisin faaliyette olmadığı bir dönemde icra organı tarafından kullanılabilir. Muvakkat kanun uygulamasına getirilen eleştirilerin bir kısmı bu şartların sağlanmaması sebebiyle hükümet tarafından Kanûn-ı Esâsî'ye aykırı uygulamalar yapıldığı şeklindedir. Bunlara muvakkat kanunların bir tehlike söz konusu olmadığı dönemlerde veya meclisin açılışına çok kısa süre kala alelacele çıkarıldığına yönelik getirilen eleştiriler örnek olabilir. Yine muvakkat kanunların tasdik için meclise sunulmamasına yönelik eleştirileri de bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

Meclis zaman zaman muvakkat kanunların meşruiyetiyle ilgili tartışmalara sahne olmuştur. Bunlardan bazıları çıkarılan muvakkat kanunların gelişigüzel çıkarıldığına dairdir. Bu durum keyfilik söz konusu olduğu manasına geldiği için Kanûn-ı Esâsî'nin aradığı zaruret şartı gerçekleşmemiştir. Mesela Ali Galip Bey keyfi surette çıkarılan muvakkat kanun uygulamalarının o güne kadar kendileri tarafından engellenemediğini söylemiş ve yeni kabine döneminde

bunların kaldırılacağını temenni ettiğini söylemiştir<sup>50</sup>. Başka meselenin tartışılması esnasında mebuslardan birisi Evkaf Nezareti'nin bir tasarrufunun anayasanın istediği gibi zaruri olarak tehlikenin ortadan kaldırılması sebebiyle değil, bir menfaat tesisi için yapıldığını ifade etmiştir<sup>51</sup>. Hacı Şefik Bey de Emval-i Gayrimenkule gibi bazı kanunların tasdik edilmeden tatbik edilmesi sebebiyle kendilerinin bunların tasdiki konusunda emrivaki karşısında kaldıklarını belirtmiştir<sup>52</sup>. Yine A'yân Meclisi'nde bir muvakkat kanunun görüşülmesi esnasında, Aristidi Paşa, hazırlanan kararnamenin Kanûn-ı Esâsî'nin 36 ve 101. maddelerine aykırı olduğunu vurguladıktan sonra bu kararnamenin yanında yüzlerce belki binlerce muvakkat kanun çıkarıldığını ve bunların hiçbirinin ilgili maddelere uygun olmadığını ifade etmiştir<sup>53</sup>. Bu örnekleri arttırmak mümkündür<sup>54</sup>. Anayasaya aykırı bu uygulama şekli hükümet programlarından bazılarında da girmiştir. Mesela Gazi Ahmed Muhtar Paşa hükümeti programında eski dönemden kalan anayasaya aykırı muvakkat kanunların tatbikten kaldırılacağı ifade edilmiştir<sup>55</sup>.

Muvakkat kanunlarla ilgili gündeme gelen bir diğer konu bunların meclise tasdik için gönderilmemesi veya ilgili maddedeki derhal meclise sunma şartına uymayarak geç gönderilmesidir. Örneğin, Usûl-i Muhâkemât-ı Hukûkiyye, Usûl-i Muhâkemât-ı Cezâiyye gibi adli meselelerle ilgili bazı kanunlar vardır ki bunlar meclise tasdik için sunulmamıştır<sup>56</sup>. Yine kanun hüküm ve kuvvetinde çıkarılan Takib-i Eşkiya muvakkat kanunu da Meb'ûsan Meclisi'nin içtimanda meclise tevdi edilmesi gerekirken, o vakte kadar gönderilmemesi sebebiyle bu durumun Meşrutiyet'e aykırı olduğu konusunda mecliste bir takrir verilmiştir. Hukuk-ı Aile Kararnamesi de meclisin açılışından çok kısa süre önce muvakkat kanun şeklinde neşredilmiştir. Ferit Paşa'ya göre bu derece önemli bir mesele hakkında milletin rey alınmaksızın muvakkat kanun neşredilmemesi gerekirdi<sup>57</sup>.

Anayasının muvakkat kanunlar için aradığı şartların sağlanamamasına yönelik eleştiriler bazen meclisin tasdik şeklinden veya işlerin yoğunluğundan dolayı muvakkat kanunların bir türlü gündeme alınmamasından kaynaklanmıştır. Örneğin meclisin muvakkat kanunları anayasaya uygunluğunu incele-

50 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.2, C.2, İ.S. 1 (17 Temmuz 1328), s. 544.

51 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.1, C.2, İ.S. 4 (26 Teşrinisani 1327), s. 108.

52 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 1 (24 Haziran 1330), s. 7.

53 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D4, C.1, İ.S. 1 (26 Şubat 1336), s. 137.

54 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.1, C.2, İ.S. 4 (28 Teşrinisani 1327), s. 146; *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 2 (26 Teşrinisani 1331), s. 130.

55 İhsan Güneş, *Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Türkiye'de Hükümetler*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2012, s. 133-135.

56 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.1, C.1, İ.S. 1 (29 Kanunusani 1324), s. 562.

57 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 4 (25 Mart 1334), s. 248.

meden hızlıca tasdik etmesi eleştirilere sebep olmuştur. Bir mebusa göre bu işleyle meclise tevdi edilen 249 muvakkat kanunun incelenmeden bir oturumda alelacele tasdiki mümkün gözükmemektedir, demek ki meclis içtihat hususunda İmam-ı Azam hazretlerinden daha kuvvetlidir<sup>58</sup>. Muvakkat kanunların çoğu zaman müstaceliyet kararıyla tartışılmadan, bu karar olmadığı zamanlarda da yine hızlıca mecliste tasdik edilmesi Ahmed Rıza'nın da eleştirilerine sebep olmuştur. Ona göre, meclisler bir kuyûdât kalemi değildir, hükümetler kolayını buldular, istedikleri kanunu yapıp, iki sene sonra meclislerden geçiriyorlar. Bunları incelemek gerekir yoksa geçmişte hazırlanıp belirli bir süre uygulandığı için tasdikten başka yapılacak şey kalmamıştır düşüncesi hatalıdır, bunları incelemeyen bir formalite şeklinde tasdik etmek doğru değildir<sup>59</sup>.

Bazen meclise tevdi edilen muvakkat kanunlar uzun süre gündeme gelmeden sürüncemede beklemişlerdir. Mesela çıkarıldığı sene meclise tasdik için gönderilen bir kararname meclisin gündemine ancak üç sene sonra gelebilmiştir, haliyle bu durum tartışmalara sebep olmuştur<sup>60</sup>. Belki de bu gibi örnekler sebebiyle işleyle dair çeşitli farklı görüşler ve tadil talepleri ileri sürülmüştür. Bir oturumda meclis reisi muvakkat kanunların parlamentoya tevdi olunması gerekmeyeceğini, meclislerin re'sen müzakereye başlayacağını söylemiştir. Bunun sebebi esas teşrî vazifesinin meclise ait olmasıdır. Bu oturum konusu muvakkat kanun 3-4 seneden beri Meb'ûsan Meclisi'nde duruyordu<sup>61</sup>. 1918 senesinde Ahmed Rıza Bey bazı layihaların meclise gelmemesi veya geç gelmesi meselesiyle ilgili A'yân Meclisi'nde 36. maddenin tadili talebinde bulunmuştur. Onun ifadesine göre Kanûn-ı Esâsî hazırlanan muvakkat kanunların tasdik için derhal meclise sunulması hakkında bir düzenleme yapmasına rağmen uygulamada çoğunlukla bunun aksi görülmüyordu. Pek çok muvakkat kanun tasdik edilmediği halde senelerce tatbik ediliyor, bunların layihaları Meb'ûsan Meclisi dairelerinde kalıyordu. Ahmed Rıza'ya göre, bu hal Kanûn-ı Esâsî'ye aykırıdır. İlgili maddeye meclise tevdi edilen kararların bir ay zarfında kabul edilmediği takdirde feshedilmiş sayılacağına yönelik bir ilave yapılmalıdır. Ne var ki bu talebin iletildiği encümen tadili gerekli görmemiştir<sup>62</sup>.

Muvakkat kanun uygulamasına yönelik eleştiriler İttihat ve Terakki'nin yargılanmasında da gündeme gelmiştir. 1918'in ekim ayında Divaniye Mebusu Fuad Bey, Said Halim ve Talat Paşa kabinelerinin Divan-ı Âliye sevkleri konu-

58 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 2 (7 Kanunuevvel 1331), s. 173.

59 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 3 (29 Kanunuevvel 1332), s. 250.

60 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 3 (12 Kanunuevvel 1332), s. 190.

61 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 3 (5 Mart 1333), s. 86.

62 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 4 (14 Mart 1334), s. 125; *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.3, C.2, İ.S. 4 (24 Mart 1334), s. 222.

sunda bir takrir sunmuştur. Bu takrir kısa süre içinde meclise gelmiş ve bir kur'a ile heyet kurulmuştur. On maddelik bu takririn 5. maddesi Kanûn-ı Esâsî'ye aykırı hukukî tasarruflar ile ilgilidir. Maddeye göre, muvakkat kanunların da dahil olduğu bu tür tasarruflar memleketi bir sahne-i fecâyiye çevirmiştir<sup>63</sup>. Bu takirde muvakkat kanunların anayasanın aradığı şartlara uymayarak bir araç olarak kullanıldıkları belirtilmiştir. İttihatçılar'ın karşılaştığı ilk soruşturmada bu konunun gündeme gelmesi oldukça önemlidir. Zabıtların genelinden takip edilebildiği kadarıyla bu madde tehcir ve bazı suçlardan mahkûm olanların padişah iradesi olmaksızın idamları, amirin astını öldürmesi gibi konulardaki muvakkat kanunlar ile ilgili şekilde yorumlanmıştır.

Soruşturma esnasında Said Halim Paşa'nın bu maddeyle ilgili soruya verdiği cevap ilginçtir. Ona göre, dört sene gibi uzun müddet süren bir harp döneminde en meşrutî hükümetlerde bile Kanûn-ı Esâsî'ye uymak mümkün olmamıştır. Zaten anayasalar harp zamanları için yapılmamıştır, hükümleri ancak normal zamanlarda tatbik edilebilir<sup>64</sup>. Aynı soru ile muhatap olan Ahmed Şükrü Bey ise tehcir kanunu ve buna dair yapılan kanunların Kanûn-ı Esâsî'de belirtilen şartlara uygun şekilde yapıldığı kanaatinde olduğunu ifade etmiştir. Çünkü bunlar devleti ve genel emniyeti bir tehlikeden korumak maksadıyla meclisin faaliyet göstermediği bir dönemde yapılmışlardır. Dolayısıyla anayasaya uygundur<sup>65</sup>. Abbas Halim Paşa, muvakkat kanunların bir amaç için değil ihtiyaç sebebiyle yapılmış olduğunu söylemiştir. Zaten bunlar meclise sunulmuş ve kabul edilmiştir. Ayrıca bir dönem Meclis'in bu yönde bir talebi olduğu için hükümet tarafından muvakkat kanunlar daha dikkatli şekilde yalnızca zaruri ihtiyaç halinde tanzim edilmiştir<sup>66</sup>. Cemiyetin en önemli ve etkin isimlerinden olan Halil Bey aynı soru üzerine Kanûn-ı Esâsî'ye mugayir bir muvakkat kanun hatırlamadığını söylemiştir. Ona göre, bir muvakkat kanun ancak iki şekilde anayasaya aykırı olabilir. Biri hüküm olarak aykırılık, diğeri ise zaman ve neşir sebebi itibarıyla aykırılıktır. İkincisi takdiri bir meseledir. Dolayısıyla cezaî tahkikata konu olamaz<sup>67</sup>. Yine aynı soru kapsamında Halil Bey Adliye Nâzırı iken Kanûn-ı Esâsî'ye aykırı olarak meclisin açılışından kısa süre önce neşredilen Hukuk-ı Aile Kararnamesi de kendisine sorulmuştur. Halil Bey zaman ve neşir sebebi meselelerinin takdir olmaları sebebiyle cezaî tahkikat konu olamayacağını tekrarlamıştır. Kendisine göre cezaî tahkikat ancak

63 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.3, C.1, İ.S. 5 (4 Teşrinisâni 1334), s. 103.

64 Erol Şadi Erdiç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 1, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2018, s. 53.

65 Erdiç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 1, s. 135-136.

66 Erdiç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 1, s. 196.

67 Erdiç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 1, s. 206.

Kanûn-ı Esâsî'nin hükümlerine aykırı olan muvakkat kanunlar için olabilir<sup>68</sup>. Mustafa Şeref Bey aynı soruya karşılık kendisinin geçmişte Talat Paşa kabinesine dahil olması sebebiyle bu konuda hiçbir sorumluluk duymadığını söylemiştir. Çünkü Talat Paşa kabinesi zamanında önceki döneme nispetle daha az muvakkat kanun çıkarılmıştır<sup>69</sup>. Musa Kazım Efendi yazılı ifadesinde beşinci sorudan maksat genel manada kanunlar ise bu türden bazı tasarrufların yapıldığını fakat bunlar içinde memleketi sahne-i fecâyîye çevirecek bir muvakkat kanun olmadığını belirtmiştir<sup>70</sup>. 1919 tarihli Divân-ı Harb-i Örfî yargılamalarında da Kanûn-ı Esâsî'nin muvakkat kanunlarla ilgili olan 36. maddesinin de dahil olduğu çeşitli maddelerinin temin ettiği hukukun cemiyet üyeleri tarafından pâyimal edildiği ileri sürülmüştür<sup>71</sup>.

### **B. Politik Amaçlar İçin Kullanıldığı Konusundaki Eleştiriler: Yok Kanun Yap Kanun!**

Divân-ı Harb-i Örfî yargılamaları esnasında muvakkat kanunların cemiyetin programına uygun olarak bir hedefe yönelik çıkarılıp çıkarılmadığı gündeme gelmiştir. Bir başka tabirle bu mesele, çıkarılan muvakkat kanunların zaruret ihtiyacını gidermek maksadıyla değil, cemiyetin politik hedeflerini yerine getirmek amacı taşıdığına yöneliktir. Cemiyet yöneticilerine atfedilen “*Var Kanun Yok Kanun*”, “*Yaparım Olur, Bozarım Olmaz*” ve “*Yok Kanun Yap Kanun*” ifadeleri bu eleştirilerin bir sebebi veya görünümüdür<sup>72</sup>.

Eleştirilere sebep olan olaylara örnek vermek gerekirse, hukuk tarihimiz için oldukça önemli sonuçlar doğuran iki önemli karar muvakkat kanun şeklinde uygulamaya konmuştur. Cemiyetin önemli isimlerinden Halil Bey anılarında Şer'îyye Mahkemeleri'nin Meşihat bünyesinden alınıp Adliye Nezareti'ne bağlanması kararının parti kongresinde kararlaştırıldığından bahseder. Bunun yanında Hukuk-ı Aile Kararnamesi'nin hazırlanmasının amacı da şer'î mahkemeleri ilga etmek ve Patrikhane'nin imtiyazlarını harp şartları içinde kaldırarak emrivaki yapmaktır<sup>73</sup>. Alınan kararların uygulamaya sokulması için bu yöntemin bir araç olarak kullanılıp kullanılmayacağı bazen Vükela Heyeti'nde tartışmalara sebep olmuştur Mesela Emval-i Gayrimenkule Kanunu'nun muvakkat kanun olarak çıkarılıp çıkarılmayacağı konusunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. Hayri Bey ve bazı vekiller bu kanunun anayasaya göre muvakkat surette çık-

68 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 1, s. 211.

69 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 1, s. 333-334.

70 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 1, s. 425.

71 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 2, s. 446.

72 Falih Rıfık Atay, *Zeytinadağı*, Remzi Kitabevi, 1943, s. 97-98; Tunaya, “İkinci Meşrutiyet'in Siyasal Hayatımızdaki Yeri”, Cilt 1, s. 161.

73 Yayın Kurulu, *Halil Mentеше'nin Anıları*, s. 224-227.

rılamayacağı fikrindeyken Câvid Bey aksi kanaatleydi<sup>74</sup>. Câvid Bey bu duruma karşılık, her nâzırın kendi nezaretiyle ilgili kanunları ilgili maddeye uygunmuş gibi göstererek muvakkat kanun şeklinde çıkarmakta tereddüt etmedikleri halde bu derece önemli bir meselede cesaret kırdıklarını notlarında ifade etmiştir<sup>75</sup>.

A'yân Meclisi'nde bir tartışma esnasında Rıza Tevfik, gündemdeki ve diğer sair muvakkat kanunlar için İttihatçılar'ın alelacele fabrikadan çıkardıkları kanunlardır ifadesini kullanmıştır. İttihatçılar'dan kalan bu tip kanunların temizlenmesi gerekir, aksi halde memleket bu mevzuat ile idare olunamaz<sup>76</sup>. Celal Nuri'ye göre muvakkat kanun usulü geçmişte hükümetler tarafından haddinden fazla kullanılmış ve sūiistimal edilmiştir. Bu yöntem bir mutlakiyet idaresinin doğmasına sebep olmuştur. Bu sebeple Kanûn-ı Esâsî'nin 36. maddesinin ilga edilmesi gerekir<sup>77</sup>. Daha önce yaptığı eleştirilere göre bu maddeyi kabul ettiren ve bu yönde kanunlar çıkaran İttihat ve Terakki Cemiyeti idi. Dolayısıyla cemiyetin yaşanan tecrübeleri dikkate alarak hareketlerini düzeltmesi ve programını tadil etmesi gerekirdi. Ayrıca çıkarılan kanunlar kalem itibarıyla düşüktür, çünkü süratli şekilde 4-5 kişilik komisyonlarda hazırlanmaktaydı. Halbuki bu işin yeri Şura-yı Devlet olmalıydı<sup>78</sup>.

Divân-ı Harbi Örfî yargılamalarında savcının iddianamesine İttihat ve Terakki yönetimi A'yân Meclisi, Meb'ûsan Meclisi ve hükümetin yanında dördüncü bir kuvvet olarak girmiştir<sup>79</sup>. Çünkü kabine üyeleri doğal olarak İttihat ve Terakki Meclis-i Umûmî üyesi sayılıyordu. Bu durum, "Cemiyet hükümet üzerinde etkili olmuş, muvakkat kanunlar Merkez-i Umumî kararlarına uygun olarak çıkarılmıştır." şeklinde eleştirilere sebep olmuştur. Bir başka tabirle, kabine doğrudan İttihat ve Terakki'ye mensup olduğu için onun programına uygun olarak hareket ediyor olmalıydı. İttihatçılar ise kendilerinin hükümete müdahale etmediğini söylüyorlardı. Ziya Bey'e göre tehçir gibi bazı meseleler Merkez-i Umumî'de gündeme gelmemiştir. Harp döneminde çıkarılan karar-nameler, şartlar bunu gerektirdiği için yapıyordu. Bunların fırka programı ile alakası yoktur<sup>80</sup>. Talat Bey'e göre Merkez-i Umumî hiçbir surette hükümetin işine müdahale etmezdi<sup>81</sup>. Mithat Şükrü Bey muvakkat kanunların hiçbirinin cemiyet kongresinden geçmediğini söylemiştir. Yalnızca tedris, usûl-i

74 Cavid Bey, *Meşrutiyet Ruznâmesi* (Türk Tarih Kurumu, 2014), Cilt 1, s. 288.

75 Cavid Bey, *Meşrutiyet Ruznâmesi*, Cilt 1, s. 292.

76 *Meclis-i A'yân Zabıt Ceridesi*, D.4, C.1, İ.S. 1 (20 Mart 1336), s. 220.

77 *Meclis-i Meb'ûsan Zabıt Ceridesi*, D.4, C.1, İ.S. 1 (23 Şubat 1336), s. 186.

78 İleri, *Kanunî İhtiyaçlarımız (Havaic-i Kanuniyyemiz)*, s. 74-75.

79 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 2, s. 339.

80 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 2, s. 209.

81 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 2, s. 279.



tahsil, tevhid-i kazâ gibi en mühim konular kongreden geçer, program belirlenirdi. Dolayısıyla kabinenin yapmış olduğu muvakkat kanunlardan Meclis-i Umûmî'nin bilgisi bile olmazdı<sup>82</sup>. İttihat ve Terakki, meclisinde veya merkez yönetiminde kanun yapamaz, bir program yapar, onu hükümete verir. Hükümet değerlendirir<sup>83</sup>.

Yargılamada cemiyetin hükümete müdahalesinin örneği olarak kabul edilip gündeme gelen bazı olaylar vardır. İlk olarak, Şer'iyeye Mahkemeleri'nin Adliye'ye nakledilmesi meselesi A'yân Meclisi'nde görüşülürken Musa Kazım Efendi'ye bu tasarrufun yapılmasının haysiyetine zarar verip vermeyeceğinin sorulması üzerine kendisinin "Benim reyimi sormayınız, fırka böyle istiyor, fırkacılıktır, bu böyle olacaktır." dediği nakledilir<sup>84</sup>. Musa Kazım Efendi bu olayı açıklarken, kendisinin evvela karşı çıktığını, fakat sonra kongre ve meclis tarafından bu karar kabul edildiği için ve kendisinin de yapacak önemli işleri olduğu için onları bitirmek maksadıyla istifa etmediğini söylemiştir<sup>85</sup>. Bunun yanında İâşe Nâzırı Kemal Bey'in İttihat ve Terakki kongresinde nazarlığında yaptığı bazı faaliyetlerden dolayı hesap verdiği ve hakkında bazı kararların alındığı, araştırma için heyetler kurulduğu da zabıtlara girmiştir<sup>86</sup>.

### Değerlendirme ve Sonuç

Görüldüğü gibi muvakkat kanunlar veya o dönemde kimi zaman mecliste kullanıldığı şekliyle kanun hüküm ve kuvvetinde olan kararnameler imparatorluğun son dönem mevzuatının büyük bir kısmını teşkil eder. İlk olarak belirtmek gerekir ki, bu tasarruflar anayasanın hazırlanması sürecinde yüksek ihtimalle Prusya Anayasası'nın etkisiyle bazı şartlara bağlı olarak meşru görülmüştür. II. Meşrutiyet'in ilanından sonra meclis lehine yapılan diğer tadillerin yanında bu tasarrufların meclisin ilk içtimasında ivedi şekilde hükümet tarafından tasdik için meclise sunulması şartı getirilmiştir. Uygulamadaki çeşitli aksaklıklar veya meclisin yeterince faaliyet gösterememesi gibi sebeplerden dolayı, bu tasarrufların meclise iletilememesi ya da meclise iletmesine rağmen gündeme alınmaması işleyiş ile ilgili çeşitli aksaklıklara sebep olmuştur. Bunun yanında 36. ve 101. maddeler kapsamında çıkarılan muvakkat kanunların ve sarfiyat layihalarının görüşülme şekline dair çıkan ihtilaflar ve bunların tasdik şekilleri de usulün tespiti ihtiyacını doğurmuştur. Bu sebeple ilerleyen yıllarda bahsettiğimiz meseleleri kapsayan müstakil bir bölüme sahip bir ni-

82 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 2, s. 298.

83 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 2, s. 315.

84 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 2, s. 348.

85 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 2, s. 350-351.

86 Erdinç, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Cilt 2, s. 357-358.

zamname hazırlanmıştır. Bu gelişmeler muvakkat kanunların dahil olduğu olağanüstü rejim mevzuatı bünyesinde değerlendirilmelidir.

Muvakkat kanunların sayı itibarıyla çokluğu pek çok eleştiriyi de beraberinde getirmiştir. Bu tasarruflar büyük oranda bir cemiyet ile ilişkilendirilmiştir. Çoğu kişiye göre, muvakkat kanun türünden tasarrufların mucidi İttihat ve Terakki olduğu gibi, cemiyet bu yolu sıklıkla kullanmış ve olağan bir durum haline getirmiştir. Bu durumda II. Meşrutiyet'in ilanından sonraki on senelik sürenin tamamının İttihatçılar'ın hüküm sürdüğü bir devir gibi anlaşılmasının yanında İttihatçılar'ın yargılamalarında gördüğümüz gibi yaratılan devr-i sabık imajının da etkisi vardır. Halbuki ilgili kısımda değinildiği gibi İttihatçılar'ın on senelik sürenin ilk yarısındaki güçleri ve iktidarı tartışmalıdır.

İlk olarak belirtmek gerekir ki, muvakkat kanunlar İttihat ve Terakki'nin ürettiği bir yöntem değildir. Önceki dönemde bu uygulamanın kullanıldığı bilinmektedir. Üstelik bunların şartlara uygun olarak çıkarıldıkları şüphelidir. Bunun yanında, cemiyetin sorumluluğunun tespiti için bu dönemi ikiye ayırarak incelemek daha doğru olur. Meşrutiyet'in iadesinden sonra İttihat ve Terakki'nin bir süre hürriyetin bekçisi rolünü üstlenip bununla yetindiği görüldü. Bu dönemde İttihatçılar'ın zaman zaman hükümete üyeleri arasından nâzır verdikleri bilinmekle beraber iktidarı tam manasıyla aldıklarını söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Muvakkat kanunların anayasada belirtildiği gibi Vekiller Heyeti tarafından alınan kararlar olduğu hatırlanırsa, bunların sorumluluğunun yalnızca bazı hükümetlerde az sayıda nâzır çıkaran cemiyete yazılamayacağı anlaşılır. Ayrıca Gazi Ahmed Muhtar Paşa ve Kâmil Paşa kabineleri döneminde çıkarılan muvakkat kanunlar da vardır. İttihat ve Terakki'nin bu *iktidar mücadelesi dönemi* 1913 senesine kadar devam etmiştir. İlk dönem için ancak hükümetlerin müşterek sorumluluğundan bahsedilebilir.

On senelik dönemin ikinci yarısında, yani Said Halim Paşa ve Talat Paşa kabineleri döneminde çıkarılan muvakkat kanunların sorumluluğunu doğrudan İttihat ve Terakki'ye yazmak gerekir. Çünkü bu dönemde cemiyetin artık iktidarı tam manasıyla eline geçirdiği söylenebilir. Fakat bir hafifletici sebep olarak belirtmek gerekir ki İttihat ve Terakki'nin gücü eline aldığı ikinci beş senelik dönem büyük oranda harplerle geçmiştir. Bu dönemde çeşitli ülkelerde hükümetlerin pratik ihtiyaçlar sebebiyle muvakkat kanunlar gibi çeşitli istisnai yolları mecburen kabul ettiklerine değinildi. Bu seneler, parlamentoların deyim yerindeyse ikinci plana atıldığı vakitlerdi. Ayrıca ikinci beş senelik dönemde tasdik edilen muvakkat kanunların sayısının, devletin organları arasındaki işleyiş konusunda tecrübelerin artması ve harp şartlarındaki kısmî normalleşme gibi sebeplerle her sene bir önceki seneye göre azaldığını da vurgulamak gerekir.

Muvakkat kanunlara yöneltilen eleştiriler genel çerçevede anayasaya aykırılığa ve bunların bir politika amacı olarak kullanıldığına yöneliktir. Gerçekten de yukarıda değinildiği gibi bazen bu yöntemin diğer hükümetler ve İttihat ve Terakki tarafından anayasadaki şartlara aykırı şekilde çıkarıldığına ve bir politika amacı olarak kullanıldığına dair deliller vardır.

Sonuç olarak, muvakkat kanunlar ve kararnameler anayasa hukukunun en meşakkatli konularından birisini teşkil eder. Çalışma konumuzu oluşturan on senelik süreç bu disipline ait pek çok konunun ilk defa bu kadar önemli ölçüde gündeme gelmesine sebep olduğu gibi, bahsettiğimiz türden tasarruflar hakkında çeşitli tartışmalara da sahne olmuştur. Bunu doğal karşılamak gerekir, çünkü parlamento ve hükümet büyük oranda ilk defa bu dönemde karşı karşıya gelmiştir. Genel olarak hızlı karar alma sürecini tercih eden hükümetler ya da Vükela Meclisi, Meb'ûsan Meclisi'ni işleri yavaşlatan bir yer olarak görmüş olmalıdırlar. Meclis muhalefeti hükümetlerin doğal olarak çekindikleri bir şeydi. İlk senelerde hükümetler İttihat ve Terakki ağırlıklı meclislere karşı bu şekilde bir tutum sergilemişken, ikinci devrede bu durum tersine dönmüştür. Dolayısıyla ilk dönemde icra organının kanun hüküm ve kuvvetindeki tasarruflarının tamamının mesuliyetini yalnızca İttihat ve Terakki'ye yüklemek tarihî gerçeklerle bağdaşmaz. İkinci beş senelik dönem ise cemiyetin iktidarında geçtiği için bu dönemdeki tasarrufları onun hanesine yazmak gerekir. Nitekim tamamına yakını İttihat ve Terakki üyelerinden oluşan kabinelerin yakın tarihimiz açısından oldukça önemli sonuçlar doğuran kararlar aldıkları bilinmektedir. Tehcir, Hukuk-ı Aile Kararnamesi gibi çeşitli hukukî metinlerin hazırlanması ve Ceza Kanunu ile ilgili önemli tadil işlemlerinin gerçekleştirilmesi bunlardan bazılarıdır.

On senelik dönemde farklı hükümetler tarafından bu yöntemin zaman zaman kendi inançlarına göre devleti tehlikeden kurtarmak amacıyla sùüstüml edilmediği de göze çarpmaktadır. İstisnaları ayrı tutarak tekrar vurgulamak gerekir ki bu, genellikle olağanüstü şartlar altındaki devlet yönetiminin çoğu zaman pratik ihtiyaçlar sebebiyle başvurmak zorunda kaldığı bir yöntemdir. Meclislerin feshedilmesi veya meclislerin özellikle ilk senelerde bütçe tartışmalarından genel kanunları görüşmeye vakit bulamaması hükümetleri bu yönetime başvurma konusunda çaresiz bırakmıştır. Muvakkat kanunlar veya kararnameler gerek savaşlarla geçen senelerde çeşitli tedbirlerin alınmasında yöntem olarak kullanıldığı, gerek henüz emekleme aşamasında olan anayasanın kuvvetler ayrılığı prensibinin ilk uygulama sorunlarını gündeme getirdiği için yakın dönem hukuk tarihinin en önemli konularından birisidir.

## KAYNAKLAR

- Ahmad, Feroz, *İttihat ve Terakki 1908-1914*, Kaynak Yayınları, 1986.
- Ahmed Midhat, “Kânûn-ı Esâsî Hakkında Bir İki Söz”, *İttihâd* (3 Kânûnusânî 1292), s. 1-2.
- Akman, Mehmet, “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Osmanlı Hukuk Mevzuatı I - I. Tertip Düstûr’un Tarihi Fihrist ve Dizini”, *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları*, Sayı 3, 2007, s. 67-224.
- Akşin, Sina, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, 8. Baskı, İmge Kitabevi, 2017.
- Armağan, Servet, *Memleketimizde İçtüzükler*, Fakülteler Matbaası, 1972.
- Atay, Falih Rifki, *Zeytindağı*, 3. Baskı, Remzi Kitabevi, 1943.
- Aydın, Suavi, “İki İttihat-Terakki: İki Ayrı Zihniyet, İki Ayrı Siyaset”. *Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, 10. Baskı, İletişim, 2014, s. 117-128.
- Başgil, Ali Fuat, *Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tâbi Olduğu Hukuki Rejim*, Kenan Basımevi ve Klişe Fabrikası, 1939.
- Bayur, Yusuf Hikmet, *Türk İnkılâbı Tarihi*, 4. Basım, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991.
- Cavid Bey, *Meşrutiyet Ruznâmesi*, Türk Tarih Kurumu, 2014.
- Dâver, Bülent, *Fevkalâde Hal Rejimleri*, Sevinç Matbaası, 1961.
- *Düstûr*
- Erdinç, Erol Şadi, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti Yargılamaları*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2018.
- Giridî Ahmet Saki, “Muvakkat Kanunlar”, *Hürriyet-i Fikriyye* (3 Mart 1330), s. 3-4.
- Güneş, İhsan, *Meşrutiyet’ten Cumhuriyet’e Türkiye’de Hükümetler*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2012.
- Hanioğlu, M. Şükrü, “İttihat ve Terakki Cemiyeti”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, Cilt 23, TDV İslâm Araştırmaları Merkezi, 2001, s. 476-484.
- Hanioğlu, Şükrü, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türklük (1889-1902)*, İletişim Yayınları, ts.
- İba, Şeref, *Parlamento İçtüzük Metinleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2009.
- İleri, Celâl Nuri, *Kanunî İhtiyaçlarımız (Havaic-i Kanuniyyemiz)*, nşr. Abdullah Muşab Şahin, On İki Levha Yayıncılık, 2017.
- Kansu, Aykut, *İttihadçıların Rejim ve İktidar Mücadelesi*, İletişim, 2016.
- Kuzu, Burhan, “1876 Kanun-i Esâsisinde Muvakkat Kanunlar”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 4-5, 2000, s. 217-236.
- Mardin, Şerif, *Jön Türklerin Siyasî Fikirleri 1896-1908*, 21. Baskı, İletişim, 2017.
- *Meclis-i Meb’ûsan Zabıt Ceridesi*
- *Meclis-i A’yân Zabıt Ceridesi*
- Nazif, Süleyman, *Yıkılan Müessesese*, 1927.
- Şensoy, Naci, “Osmanlı İmparatorluğunun Sıkı Yönetime Müteallik Mevzuatı Üzerin-

de Sentetik Bir Deneme”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 13, Sayı 1, 1947, s. 95-114.

- Tunaya, Tarık Zafer, “İkinci Meşrutiyet’in Siyasal Hayatımızdaki Yeri”, *Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)*, Cilt 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2001, s. 121-177.
- Türkgeldi, Ali Fuad, *Görüp İştiklerim*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1984.
- Üçok, Coşkun, “1876 Anayasasının Kaynakları, Özellikle 1851 Prusya Anayasası”, *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976. s. 1-30.
- Ürgüplü, Ali Suat, *Şeyhülislam Ürgüplü Mustafa Hayri Efendi’nin Meşrutiyet, Büyük Harp ve Mütareke Günlükleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2015.
- Yalçın, Hüseyin Cahit, *Talât Paşa*, Yedigün Neşriyatı, 1943.
- Yayın Kurulu, *Halil Menteşe’nin Anıları*, Hürriyet Vakfı Yayınları, 1986.