

Cumhuriyetin 100. Yılında Kanunilik İlkesi Bağlamında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Hukuku Yaptırımı Öngörme Yasası

Prohibition of Creating Criminal Offence and Criminal Law Sanction through Regulatory Provisions of the Administration in the context of the Principle of Legality in the 100th Anniversary of the Republic

Adem SÖZÜER*^{id}, Yiğit YENİYETİŞME**^{id}

ÖZ

Suçta ve cezada kanunilik ilkesinin sonuçlarından birisi de, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasasıdır. Bu yasak, 1 Haziran 2005 tarihli Türk Ceza Hukuku Reformuyla birlikte 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda açık bir şekilde düzenlenmiştir. Yasağın anlaşılması, idare tarafından kabul edilen düzenleyici işlemler yoluyla suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme olasılığına ilişkin tartışmanın tarihinin iyi tahlilini gerektirir. Bu konuya ilişkin tartışmaların mazisi ise bir o kadar eskidir. Cumhuriyetimizin 100. Yılına özel hazırlanan bu çalışmada, neredeyse Cumhuriyetimizle yaşıt olan idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasasına ilişkin tartışmalar, geçmişten günümüze bir perspektifle ele aldıktan sonra yasağın günümüzdeki durumuna ilişkin değerlendirmeler gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Türk ceza hukuku reformu, suçta ve cezada kanunilik ilkesi, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasası, idarenin düzenleyici işlemleri.

ABSTRACT

One of the consequences of the legality principle, in other saying the principle no punishment without law, is prohibition of creating criminal offence and criminal law sanction by way of any regulatory provisions adopted by the administration. This prohibition is explicitly regulated in the Turkish Criminal Code No. 5237 with the Turkish Criminal Law Reform dated 1 June 2005. Understanding the prohibition requires a good analysis of the history of the discussion regarding possibility of creating offence and punishments by way of regulatory provisions adopted by administration. The history of the discussions on this subject is as old as it is. In this study, which is specially prepared for the 100th anniversary of the Turkish Republic, the discussions regarding the prohibition of creating criminal offence and criminal law sanction with the regulatory provisions of the administrative, which is almost as old as the Republic, are examined from the past to the present, and afterwards assessments are made regarding the current status of the prohibition.

Keywords: Turkish criminal law reform, legality principle, prohibition of creating criminal offence and criminal law sanction by way of any regulatory provisions adopted by the administration, regulatory provisions of administration.

* Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku Anabilim Dalı Başkanı, ORCID: 0000-0001-8863-2747

** Araştırma Görevlisi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku Anabilim Dalı, ORCID: 0000-0002-6754-4032, E-posta/E-mail: yigityeniyetisme@istanbul.edu.tr

Sorumlu Yazar/Correspondence Author: Adem SÖZÜER

E-posta/E-mail: asozuer@istanbul.edu.tr

Geliş Tarihi/Received: 04.12.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 06.12.2023

GİRİŞ

Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, suç sayılan fillerin (*nullum crimen sine lege*) ve bunlarla ilgili yaptırımların (*nulla poena sine lege*) önceden kanun tarafından açıkça belirlenmesi anlamına gelmektedir. Bu ilkenin dayandığı temel düşünce, cezalandırmanın suç soruşturma makamları ve mahkemelerin keyfilğine bağlı olmaması ve ceza hukuku yaptırımlarının demokratik meşrutiyeti olan kanun koyucu tarafından belirlenmesi gereğidir¹. İlke gereğince suç ve ceza yaptırımı, ancak ve ancak kanun koyucu tasarrufunda gerçekleştirilebilir. Kanun koyucu ise bu tasarrufunu, anayasada öngörülen usuller uyarınca yürürlüğe giren “kanun” adı verilen düzenlemelerle yerine getirir. Böylelikle şekli anlamda hukuk devleti ilkesi, diğer bir ifadeyle hukuk devlet ilkesinin şekli garantileri, kanunlar vasıtasıyla suçta ve cezada kanunilik ilkesi adı altında, birey hak ve özgürlüklerine temasın en sık olduğu hukuki alan olan ceza hukuku alanında somutlaşır.

Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, ilk olarak kanunlar vasıtasıyla pozitif hukukta görünüm kazanmıştır. Ancak kanunların yanı sıra, biçimsel anlamda kanun niteliğinde olmayan idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımını öngörülüp öngörülemediği ilkeye ilişkin önemli bir tartışma alanı olmuştur². Nitekim uygulamada suç ve ceza hukuku yaptırımlarının ihdası kanunlarla sınırlı kalmamış; suç ve ceza hukuku yaptırımları, gerek kanunla eşit düzeydeki kanun hükmündeki kararname gerek kanunun verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan tüzük, yönetmelik, karar, tebliğ, sirküler gibi idarenin düzenleyici işlemleriyle öngörülmüştür. Halbuki suç ve ceza hukuku yaptırımlarının seçimlerle oluşmuş halkın temsilcileri tarafından kanunla öngörülmesi, demokrasi ve kuvvetler ayrılığının gereği olup ceza hukukunun en temel meşruiyet kaynaklarından biridir³. Bu nedenle “İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz” hükmünün yer aldığı 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmesi esasen malumun ilan edilmesi, daha açık bir anlatımla anayasal bir ilke olan kuvvetler ayrılığı bağlamında yasama ve yürütme ayrılığının ifadesidir.

Söz konusu düzenlemeden sonra aşağıda incelemesini gerçekleştireceğimiz Anayasa Mahkemesi kararlarında, bu hüküm bağlamında iptal kararları verildiği gibi hükmün aksi yönünde kararlar da verilmiştir. Bu nedenle konu, uygulama ve öğretide halen daha tartışılmaktadır. Elbette ki, suçta ve cezada kanunilik ilkesinin sonuçları olan kıyas yasağı, geriye yürüme yasağı, belirlilik ile idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımını öngörme yasaklarına ilkesel olarak esasen bir itiraz bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, idarenin suç ve ceza hukuku yaptırımını içeren düzenlemeler yapamayacağı hususunda bir tartışma yoktur. Tartışma parlamentonun bir suçla ilgili tanımı bizzat kendi yapmayı, bir kanunla idareye, düzenleyici işlemleriyle suçun unsurlarıyla ilgili belirlemeleri yapma konusunda yetki verip veremeyeceği noktasında ortaya çıkmaktadır⁴.

1 Adem Sözüer, ‘Prof. Dr. Hans-Heinrich Jescheck’in Türk Ceza Hukuku Reformuna Katkıları’ iç Feridun Yenisey ve Ulrich Sieber (edr), *Risk Altındaki Global Dünya Toplumu ve Ceza Hukuku*, Prof. Dr. h. c. mult. Hans-Heinrich Jescheck Onuruna 27-29 Eylül 2009 Tarihlerinde İstanbul’da Düzenlenen Uluslararası Kolokyum Kitabı (Bahçeşehir Üniversitesi 2011) 246.

2 Kayıhan İçel, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (4. Bası, Beta 2017) 122.

3 Claus Roxin, Luis Greco, *Strafrecht Allgemeiner Teil Band I* (5. Auflage, 2020) 219 dn 20-21.

4 Berrin Akbulut, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (8. Baskı, Adalet 2021) 106-107.

Bu noktada ifade etmeliyiz ki, temel ceza kanununun yanı sıra, suç ve ceza içeren yan ceza kanunlarında, iç atıf veya başka kanunlara atıflar yapılmasıyla ortaya çıkan belirlilik gibi sorunlar esas olarak inceleme konumuz kapsamında değildir (*Örnek Kültür ve Tabiat Varlıkları Kanunu, Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu*). Diğer yandan açıkça atıf olmayan hallerde de, ceza kanunlarındaki suç tanımlarında yer alan normatif unsurların tespitinde sık sık başka kanunlardaki düzenlemeleri göz önünde tutmak gerekir⁵. Söz gelimi, suç tanımlarında yer alan eş, evlilik, mülkiyet, zilyetlik, kişisel veriler gibi normatif unsurlar bakımından, medeni hukukta veya Kişisel Veriler Kanunundaki normlar dikkate alınmaktadır. Yine örneğin kara trafiğiyle ilgili olarak trafik güvenliğinin tehlikeye sokmakla ilgili suçlarda veya kara trafiğindeki taksirle öldürme ve yaralama suçlarında, Kara Yolu Trafik Kanunu ve bu kanuna bağlı çıkarılan alt mevzuat göz önünde tutulacaktır. Bu gibi hallerde medeni hukuk veya diğer hukuk alanlarındaki normlar ceza normları bakımından tamamlayıcı norm niteliğindedir. Normatif unsurların yer aldığı suç tiplerinde, diğer kanunlar yoluyla esasen bir somutlaştırılma yapılması söz konusudur. Böyle durumlarda asıl olan tek bir norm vardır ve o da ceza kanununun normudur. Çünkü cezalandırılabilirliğin esas unsurları, parlamento tarafından ceza kanunlarında öngörülmektedir.

Buna karşılık beyaza hüküm, açık ceza normu veya çerçeve kanun olarak isimlendirilen usullerde, suçun unsurlarının belirlenmesinde idarenin yetkilendirilmesi söz konusudur. Bu usulde kanun koyucu idarenin önüne adeta beyaz bir sayfa koymakta ve idare tarafından da bu sayfa, idarenin düzenleyici işlemleriyle doldurulmaktadır. Bu nedenle bu tür durumları isimlendirmede beyaza hüküm terimini tercih edeceğiz. Böylece yukarıda değindiğimiz iç atıf veya başka kanuna atıf ya da normatif unsurların somutlaştırmasında söz konusu olan tamamlayıcı normlardan da farklılığın, daha net ortaya koyulacağı kanaatindeyiz.

İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesine ilişkin yasak, kanunların başka kanunlara atıf yapması ve kanunların da düzenleyici işlemlerle uygulanmasının gerektirdiği hallerde kural olarak gündeme gelmeyecektir. Zira idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza öngörülmesi başka bir şey iken; atıf yapılan kanunun idarenin düzenleyici işlemleriyle birlikte tamamlayıcı norm olarak kullanılması başka bir şeydir. Bu nedenle inceleme konumuz bakımından öncelikle, ortada idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı yasağının ihlal etmeyen nitelikte bir tamamlayıcı normun mu bulunduğu yoksa idareye suçun unsurlarını belirleme yetkisi veren bir beyaza hüküm mü olduğunun tespiti gerekir. Birinci durumda kanun koyucu, cezalandırılabilirliğin temel koşullarına ilişkin kararı bizzat vermekte; diğerinde ise suçun unsurlarını belirleme yetkisi, idareye devredilmektedir.

İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağının ülkemizdeki mazisi eskidir. Gerçekten de 1926 tarihli 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu döneminde, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme meselesi sırasıyla 1924 Anayasası

5 Alman doktrin ve uygulamasında beyaza hüküm ve suçun normatif unsurları bakımından tartışmalar için bkz: Jens Bülte, 'Blankette und normative Tatbestandsmerkmale: Zur Bedeutung von Verweisungen in Strafgesetzen'(2015) 55(9) Juristische Schulung 769, 769-777; Helmut Satzger, Georg Langheld, 'Europarechtliche Verweisungen in Blankettstrafgesetzen und ihre Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot Anmerkung zu BGH 5 StR 543/10 – 17. März 2011 (LG Hamburg) = HRRS 2011 Nr. 572' (2011) 11(12) Onlinezeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung zum Strafrecht 461, 464.

ve 1961 ile 1982 Anayasaları dönemlerinde gerek uygulama gerek öğreti düzeyinde tartışılmış; bu tartışmalar ise 1 Haziran 2005 tarihli Türk Ceza Hukuku Reformunun en önemli kanunlaştırma hareketlerden biri olan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ile ayrı bir düzeyde ele alınmıştır. Bizde Cumhuriyetimizin 100. yılının şerefine, neredeyse Cumhuriyetimizle yaşıt olan idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağını, geçmişten günümüze bir perspektifle ele aldıktan sonra yasağın günümüzdeki durumuna ilişkin bir değerlendirme gerçekleştireceğiz.

I. 765 SAYILI MÜLGA TÜRK CEZA KANUNU DÖNEMİNDE İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİYLE SUÇ VE CEZA HUKUKU YAPTIRIMI ÖNGÖRME YASAĞI

A. GENEL OLARAK

Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, 1926 tarihli 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu'nun birinci maddesinde: *“Kanunun sarıh olarak suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez. Kanunda yazılı cezalardan başka bir ceza ile de kimse cezalandırılmaz.”* şeklinde düzenlenmiştir. Suçta ve cezada kanunilik ilkesinin tüm sonuçlarıyla birlikte ceza kanununda düzenlenmemiş olması; kanun yorumlanırken kanun koyucunun hangi ilkelere dikkat ettiğinin açıkça ortaya konulmamış olması nedeniyle gerek uygulama⁶ gerek mevzuat⁷ düzeyinde ceza kanununun, kişi hak ve özgürlükleri aleyhine kullanılmasına sebep olmaktadır⁸.

6 Kıyas yasağı suçta ve cezada kanunilik ilkesinin önemli sonuçlarından biridir. Dönemin öğretilerinde mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 1. maddesinde yer alan “kanunun sarıh olarak suç saymadığı” ifadesinin kıyas yasağını da kapsadığı belirtilmekteydi Bknz: Faruk Erem, *Türk Ceza Kanunu Şerhi – Genel Hükümler* (Seçkin 1993) 12.; Sulhi Dönmezer, Sahir Erman, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Cilt: 2* (6. Bası, Sulhi Garan Matbaası 1978) 32-33.; Ancak kanunun kıyas yasağını açıkça öngörmemiş olması, uygulama düzeyinde mahkemelerin genişletici yorum adı altında kıyasa varan uygulamalar yapmasına neden olmaktadır. Bknz: Sözüer (n 1) 250-251.; Nitekim mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu dönemi bakımından genişletici yorum adı altında kıyas faaliyeti olarak elektrik enerjisinin hırsızlık suçuna konu olup olmayacağına yönelik tartışmaları içeren Yargıtay Ceza Genel Kurulu kararı (Yargıtay Ceza Genel Kurulu, E 1976/6-433 K 1976/444, 25.10.1976.) ya da telefon şebekesinin izinsiz ve yetkisiz kullanılmasının hırsızlık suçuna konu olup olmayacağına yönelik tartışmaları içeren Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu kararı (Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu, E 1989/2 K 1990/3, 06.04.1990.) örnek gösterilebilir. Her iki karar neticesinde, suçta ve cezada kanunilik ilkesinin önemli sonuçlarından biri olan kıyas yasağı, uygulamacı eliyle genişletici yorum adı altında yapılan kıyas faaliyetiyle ihlal edilmiştir. Konu hakkında detaylı bilgi için bknz: Yiğit Yeniyeşişme, *Suç Politikasının Ana İlkeleri Açısından Türkiye’de Ceza Hukuku Değişimleri* (On İki Levha İstanbul Ceza Hukuku ve Kriminoloji Arşivi 2022) 103-113.

7 Suçta ve cezada kanunilik ilkesinin önemli sonuçlarından biri olan belirlilik ilkesine aykırı olması sebebiyle mevzuat düzeyinden 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu'nun 240. maddesi bu bağlamda önemli bir örnektir: *“Yasada yazılı hallerden başka hangi nedenle olursa olsun görevinin kötüye kullanan memur derecesine göre bir yıldan üç yıla kadar hapsedilir. Cezayı hafifleten nedenlerin bulunması halinde altı aydan bir yıla kadar hapis ve her iki halde ikibin liradan on bin liraya kadar ağır para cezasıyla cezalandırılır. Ayrıca memuriyetten süreli veya temelli olarak yoksun kılınır.”* İlgili hüküm uyarınca, “yasada yazılı hallerden başka hangi nedenle olursa olsun” ifadesiyle, belirlilik ilkesinin içerdiği anlamla bağdaşmayan bir düzenlemeye gidilmiştir. Söz konusu düzenleme, memurun salt göreve aykırı olan her davranışının suç olarak kabulünün önünü açmış ve böylelikle kamu görevlileriyle ilgili olarak ceza hukukuna adeta sınırsız bir müdahale alanı tanıyarak madde hükmünün siyasi baskı aracı olarak kullanılabilmesinin dahi önünü açmıştır. 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu döneminde belirlilik ilkesine aykırı diğer düzenleme ve uygulama örnekleri için bknz: Yeniyeşişme (n 6) 90-96.

8 Prof. Sözüer, 5237 sayılı Kanunda suçta ve cezada kanunilik ilkesinin tüm sonuçlarıyla birlikte ortaya konulmuş

Nitekim 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu'nda suçta ve cezada kanunilik ilkesinin önemli sonuçlarından biri olan “idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağı”nın açık bir şekilde düzenlenmemiş olması, ilkenin ihlaline sebep olan uygulamalara ve düzenlemelere sebep olmaktadır. 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu dönemi bu bağlamda, 1924 Anayasası dönemi ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu öncesi 1961 ile 1982 Anayasaları dönemi olarak iki ayrı başlık altında ele alınmalıdır⁹. Bu kapsamda 1924 Anayasası döneminde yani mülga kanunun erken dönemlerinde konu, yasak olma ekseninden ziyade idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasının ne dereceye kadar mümkün olabileceği çerçevesinde ele alınmışken; 1961 ve 1982 Anayasalarıyla birlikte konuya ilişkin tartışmalar, meselenin yasak olup olmadığı ekseninde sürdürülmüştür.

B. 1924 ANAYASASI DÖNEMİNDE İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİYLE SUÇ ÖNGÖRME YASAĞI

1. 1924 Anayasasında Kanunilik İlkesi

İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesi meselesinin 1924 Anayasası döneminde incelenmesine geçilmeden önce, suçta ve cezada kanunilik ilkesinin 1924 Anayasasındaki durumunun ortaya konulması önemlidir. 1924 Anayasasında kanunilik ilkesine yer verilip verilmediği üzerinde uzlaşya varılmış bir konu değildir. Üstelik prensibin 1924 Anayasası vasıtasıyla anayasal görünüme sahip olduğunu savunanlar arasında da dayanak noktası bakımından bir uzlaşya bulunmamaktadır. Bir görüşe göre, Anayasanın 72. maddesinde yer alan, “*Kanunda yazılı hal ve şekillerden başka türlü hiçbir kimse yakalanamaz ve tutulamaz.*” şeklindeki hüküm, kanunilik ilkesinin kaynağı olarak gösterilmiştir¹⁰. Diğer bir görüşe göre ise, “*hukuku tabiiyeden olan hürriyetin herkes için hududu, başkalarının hududu hürriyettir. Bu hudut ancak kanun marifetiyle tesbit ve tayin edilir.*” şeklindeki 1924 Anayasasının 68. maddesinin üçüncü fıkrasındaki hükmün, suçta ve

olmasının gerekliliğini, mülga 765 sayılı Kanun dönemindeki bu eksikliğin, kişi hak ve özgürlükleri aleyhine kötüye kullanıma sebep olması üzerinden vurgulamıştır. Bknz: Yazar Yok, *Türk Ceza Kanunu Reformu Birinci Kitap Toplumsal Değişim Sürecinde Türk Ceza Kanunu Reformu Paneli* (Türkiye Barolar Birliği Yayınları 68 2004) 34.

- 9 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu savaş dönemi şartları doğrultusunda çıkartılmış, temel hak ve hürriyetlere ilişkin hüküm bulundurmayan 23 maddeye sahip çok kısa bir anayasadır. Her ne kadar 1. maddesinde “Hakimiyet bila kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfil idare etmesi esasına müsnettir.” hükmü vasıtasıyla hukuk devleti bağlamında milli egemenlik ilkesine yer vermiş olsa da, içeriğinde suçta ve cezada kanunilik ilkesine ilişkin bir düzenleme yoktur. Bu sebeple Cumhuriyet döneminde idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı ihdası yasağı konulu makalemizde, 765 sayılı mülga kanun dönemini incelerken ele alınmamıştır. 1921 Anayasasına ilişkin detaylı bilgi için bknz: Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (3. Baskı, Ekin 2019) 65-76.
- 10 Taner'e göre, bu maddeye “mücazat olunamaz” yani diğer bir ifadeyle işlenen bir suçtan ötürü ceza verilemez şeklinde ifade eklenseydi daha da isabetli olurdu. Tahir Taner, *Ceza Hukuku Umumi Kısım* (Ahmet Sait Matbaası 1949) 133.; Turinay'da argumentum a fortiori yani evleviyet ilkesi gereği, ilkenin koruma tedbirlerinin kanuniliğinin kabul edildiği bir hukuk sisteminde cezalar bakımından da evleviyetle kanunilik ilkesinin kabul edilebileceğini, dolayısıyla bu maddeyle kanunilik ilkesinin geçerli olduğunun savunabileceği yorumunda bulunmaktadır. Faruk Turinay, *Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesinin Anayasal Temelleri* (On İki Levha 2013) 221.; Söz konusu hükmün, suçta ve cezada kanunilik ilkesinden ziyade yakalama ve tutuklamada yasal güvenceyi sağlamaya yönelik bir hüküm olduğunu ifade eden görüş için bknz: Kayıhan İçel, Süheyl Donay, *Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku Genel Kısım 1. Kitap* (Beta 2006) 87.

cezada kanunilik ilkesini içerdiği belirtilmektedir¹¹. Bu bilgiler ışığında, 1924 Anayasası düzeyinde kanunilik ilkesinin hiçbir şekilde kendine yer bulmadığını ifade etmek doğru olmayacaktır. Bilhassa 1924 Anayasasının 68. maddesinin kişi hürriyetine müdahalenin kapsamının tayinini kanuna bırakması, dolaylı bir şekilde de olsa kanunilik ilkesinin varlığını göstermektedir.

2. İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Hukuku Yaptırımı Öngörülmesi Konusunda 1924 Anayasasının Değerlendirilmesi

1924 Anayasası döneminde kanunilik ilkesinin, gerek Anayasada gerek 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu'nda açıkça ve bu ilkenin tüm sonuçlarıyla düzenlememiş olması nedeniyle, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesi konusu bir yasak kapsamında tartışılmamaktaydı. Nitekim o dönemde hem uygulama hem öğreti de idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdası kabul edilmekte ancak bunun dayanağı ve kapsamı bağlamında bir tartışma yürütülmekteydi.¹²

Bir görüşe göre, yasama organı tarafından yürütme organına verilecek bir vekalet vasıtasıyla düzenleyici işlemlerle suç öngörülebilmesi mümkündür¹³. Söz konusu görüş, vekaletin her zaman yasama organı tarafından geri alınabileceği ve dolayısıyla yürütmenin bir anda bütün hareket imkanının ortadan kalkabileceği çerçevesinde eleştirilmiştir¹⁴. Diğer bir görüşe göre ise, idarenin tanzim yetkisi çerçevesinde yürütme organı tarafından, suç ihdasının mümkün olacağı belirtilmektedir¹⁵. Ancak bu görüş, 1924 Anayasasının 68. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, *“hukuku tabiyeden olan hürriyetin herkes için hududu, başkalarının hududu hürriyetidir. Bu hudut ancak kanun marifetiyle tesbit ve tayin edilir.”* hükmüne binaen idarenin genel tanzim yetkisinin bu anlamda bir suç ihdası yetkisini mümkün kılmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir¹⁶. Son olarak ise, düzenleme yetkisinin yürütme görevinin tabii bir gereği olduğu ancak yürütme vasıtasıyla suç ihdasının sağlanabilmesi için yasa koyucuya bu konuda bir *“niyabet”* verilmiş olması gerektiği vurgulanmıştır¹⁷. Bu bağlamda, kararname veya diğer idarenin düzenleyici işlemleriyle suç oluşturulabilmesi için niyabet veren bir kanunun ve bu kanun tarafından tayin edilmiş bir suç sahası ve ceza tayin sınırının olması yeterli görülmüştür¹⁸. Buna karşılık, 1924 Anayasasının 6., 26. ve 68. maddesinin üçüncü fıkrasının birlikte

11 Dönmezer, Erman (n 6) 31.; İçel, Donay (n 10) 87.; Duygun Yarsuvat, *‘Yürütme Organının Koyduğu Kaideler ile Suç İhdası ve 1961 Anayasası’* (1963) 29(3) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 540, 551.

12 1924 Anayasası döneminde bu hususta üç fikir ortaya atılmıştır. Bknz: Yarsuvat (n 11) 551.

13 Bu görüş Fransız öğretisi tarafından da idarenin düzenleyici işlemleriyle suç öngörülmesini açıklamak için kullanılan vekalet anlamında delegasyon teorisine dayanmaktadır Bknz: Siddık Samir Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C: I* (İsmail Akgün Matbaası 1996) 263.

14 Dönmezer/Erman (n 6) 143.; Bu konuda ayrıca, 1924 Anayasasının 6. maddesi çerçevesinde, vekalet teorisinin mümkün olmadığı ayrıca vurgulanmaktadır: *“Meclis teşrii salahiyetini bizzat istimal eder.”* Bknz.: Yarsuvat (n 10) 551-552.

15 *“İcra uzvu-sırf icra fonksiyonunun ifa etmekle mükellef olması hasebiyle – genel bir tanzim salahiyetini haizdir. Anayasa göre, tanzim salahiyeti icra salahiyeti içinde mündemistir ve icra salahiyetinin bir lazımesidir.”* Ragıp Sarıca, *Türkiye’de İcra Uzwunun Tanzim Salahiyeti* (Türk Hukuk Kurumu 1943) 317.

16 Yarsuvat (n 11) 551.

17 Dönmezer, Erman (n 6) 143.

18 Dönmezer, Erman (n 6) 143.; Taner’de bu çerçevede şu dört şartın bulunması halinde idarenin düzenleyici işlemleri vasıtasıyla suç ve ceza ihdasının mümkün olduğunu ifade etmektedir: *“1. Kanunun salahiyet vermiş olması, 2. Cezaların*

mütalaası neticesinde¹⁹, suç ve ceza hukuku yaptırımını öngörülmesinin ancak ve ancak şekli anlamda kanunla mümkün olduğunu ifade edenlerde bulunmaktaydı²⁰.

3. Mevzuat ve Uygulama

1924 Anayasası döneminde, anayasada suçta ve cezada kanunilik ilkesinin dolaylı varlığına delalet eden hükme ve ceza kanununun 1. maddesinde kanunilik ilkesine ilişkin doğrudan düzenlemeye yer verilmesine rağmen, suçta ve cezada kanunilik ilkesinin tüm sonuçlarına ve dolayısıyla idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımını öngörülmesi yasağına riayet edilmemiştir. Nitekim kanunla yapılan niyabet yoluyla ve hatta daha da ileri gidilerek hükümetin kendine verilmiş yetkiyi bir başka vekile (bakanlık) devretmesi vasıtasıyla dahi suç ihdası gerçekleştirilmiştir²¹.

1924 Anayasası döneminde yapılmış olan, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun, 3780 sayılı Milli Korunma Hakkında Kanun, 2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1075 sayılı Ticarete Tağşişin Men'i Hakkında Kanun, 3008 sayılı İş Kanunu, 486 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanunu ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu gibi pek çok kanunda idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdası imkanı veren hükümler bulunmaktaydı²². Gerçekten de 486 sayılı Kanunda yer alan, Belediye Meclislerinin ilan edecekleri tembihnamelerinde yer alacak kararlara aykırı davranmayı suç olarak kabul imkânı sağlayan hüküm²³; 3780 sayılı Milli Korunma Hakkında Kanun uyarınca, koordinasyon heyeti veya heyetin yetki devri yapacağı Bakanlıklar aracılığıyla iktisat ve milli müdafaayı gerektiren fevkalade hallerde²⁴ suç ihdası sağlama yetkisini veren hüküm²⁵ ya da 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanunda yer alan icra vekilleri heyetine kambiyo, nukut, esham ve

kanunda tayin edilmiş olması, 3. Düzenleyici işlemin neşir ve ilan edilmesi ya da ilgisine tebliğ olunması, 4. Düzenleyici işlemlerle suç ihdasının kanunun içerdiği prensiplere aykırı yapılmaması." Bknz: Taner (n 10) 159-160.

19 İlgili hükümler:

1924 Anayasasının 6. maddesi: "Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır."

1924 Anayasasının 26. maddesi: "Kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak, Devletlerle sözleşme, andlaşma ve barış yapmak, harb ilan etmek, Devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamak, para basmak, tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onamak ve bozmak, genel ve özel af ilan etmek, cezaları hafifletmek ve değiştirmek, kanun soruşturmalarını ve kanun cezalarını ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerini yerine getirmek gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar."

1924 Anayasasının 68. maddesinin üçüncü fıkrası: "Tabii haklardan olan hürriyetin herkes için sınırı, başkalarının hürriyeti sınırlıdır. Bu sınırı ancak kanun çizer."

1924 Anayasasının tüm hükümlerine ulaşmak için bknz: Suna Killi, Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri "Senedi İttifaktan Günümüze" (Türkiye İş Bankası 1985) 124.*

20 Bknz: Yarsuvat (n 11) 552.

21 ibid 553.

22 Taner (n 10) 153.

23 Yarsuvat (n 11) 553.

24 Kanunun 1. maddesinde fevkalade haller şu şekilde sayılmıştır: "...A. Umumi veya kısmi seferberlik, B. Devletin bir harbe girmesi ihtimali, C. Türkiye Cumhuriyetini de alakalandıran yabancı Devletler arasındaki harb hali."

25 Kanunun birinci maddesi çerçevesinde, fevkalade hallerde devletin bünyesini iktisat ve milli savunma bakımından güçlendirmek için hükümete birtakım kararlar alma yetkisi verilmekte iken; 4. maddede bu yetkinin teşkil edilen koordinasyon heyeti ya da onun yetki devri yapacağı Bakanlıklar aracılığıyla kullanılacağı belirtilmiştir. Bu kararlara aykırı davranışların cezası ise kanunun 53 ve devamı maddelerinde sayılmıştır. Bknz: Yeniyeleşme (n 6) 70.

tahvilat alım, satımının ve memlekettten ihracının tanzim ve tahdidine ve Türk parası kıymetinin korunmasına ilişkin konularda suç ihdası yetkisi veren hüküm²⁶ 1924 Anayasası döneminin önemli örneklerindedir.

3780 sayılı Milli Korunma Kanunundaki idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdası imkânı sağlayan hüküm, koordinasyon heyeti tarafından verilen yetkiye binaen Bakanlıklar vasıtasıyla bu hakkın kullanımı kısmı özelinde, dönemin yüksek yargısının önüne gelmiştir. Konuya ilişkin verdiği kararında Yargıtay İçtihatları Birleştirme Ceza Genel Kurulu: “*Milli Korunma Kanununun sarahatına uygun bir şekilde tanzim ve usulleri ilan edilmiş olan Koordinasyon Heyeti kararıyla bir Bakana yetki verilmesinde kanuna mugayeret olmadığına ve yetkili makam tarafından da tanzim ve usulen neşir ve ilan edilmiş olan sirküler ve kararlar hilafına hareket edenlerin fiilinin yetki veren kararnamede gösterilen kanun maddesine muhalefet teşkil etmesi itibarıyla suç sayılması icap eylediği*” tespitlerinde bulunmuştur²⁷. Söz konusu karar Anayasa Mahkemesinin olmadığı bir dönemde, hükmün denetiminin dönemin yüksek yargı organı tarafından gerçekleştirilmiş olmasıyla önemli olduğu kadar, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdası sorununa dönemin uygulamasının yaklaşımını ortaya koyması bakımından da önemlidir. 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesinden sonra Milli Korunma Kanunu, fevkalade hallerin ortadan kalktığı gerekçesiyle 16.09.1960 tarihli ve 5/322 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla ilga edilmiştir²⁸. Bu nedenle söz konusu kanun 1961 Anayasası döneminde ve dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin gündemine gelmemiştir²⁹.

Özel kanunlardaki hükümlerin yanı sıra, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasına imkân veren bir düzenleme olarak 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu 526. maddenin vurgulanması elzemdir. İlgili hükme göre, “*Salahiyetli makamlar tarafından adli muameleleri dolayısıyla yahut amme emniyeti ve amme intizamı veya umumi hıfzıssıhha mülahazasıyla kanun ve nizamlara aykırı olmayarak verilmiş bir tedbire riayet etmeyen kimse, fiili ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde*” cezalandırılmaktadır³⁰. Söz konusu düzenleme, gerek mevzuatta³¹ gerek yargı kararlarında kendisine yer bulmuştur³². 765 sayılı

26 1567 sayılı Kanunun 1. maddesinde, “*Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım, satımının ve memlekettten ihracının tanzim ve tahdidi ve Türk parası kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına İcra Vekilleri Heyeti salahiyetlidir.*” denildikten sonra 3. maddede, bu yetkiye dayanılarak alınacak kararlara aykırı davrananlar için verilecek cezalar belirlenmekteydi. Söz konusu hüküm, maddenin 1930 yılındaki ilk halidir. Maddenin 1961 Anayasası öncesi 1954 yılı ile aldığı görünüm ise şu şekildedir: “*Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunların mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyeyi temine yarıyan her türlü vasıta ve vesikaların memlekettten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına İcra Vekilleri Heyeti salahiyetlidir.*” ibid 71.

27 Yargıtay İçtihatları Birleştirme Ceza Genel Kurulu, E 1948/25 K 1949/4, 30.03.1949.; ibid 70 dipnot 327.; Kararın eleştirisi için bknz: Dönmezer, Erman (n 6) 145-146.

28 Turhan Tufan Yüce, *Ceza Hukuku Dersleri C: 1* (Şafak Basım ve Yayınevi 1982) 68.

29 Yeniyetişme (n 6) 71.

30 Yeniyetişme (n 6) 79-80.

31 Örneğin, İl İdare Kanunu'nun 9. maddesine dayanılarak valilere genel emirler çıkarma yetkisi verilmiş olup ilgili kanunun 66. maddesinde ise, bu emirlere uymayanların 765 sayılı kanunun 526. maddesine binaen cezalandırılmasının yapılacağına gönderme yapılmıştır. Bknz: ibid 80 dn. 369.

32 Mülga kanun döneminde, kaymakamın çıkardığı genel emirlere aykırılığın 526. maddenin kapsamına girip girmediği ve bu bağlamda bir cezalandırma yapıp yapılmayacağı bir Yargıtay kararında tartışılmıştır. Yargıtay Ceza Genel Kurulu bu olaya ilişkin yaptığı değerlendirmesinde, kaymakamlıkça alınıp halka duyurulan limanda denize girme yasağına aykırı davrananların 526. madde hükmüne göre cezalandırılabileceğini kabul etmiştir. Yargıtay Ceza Genel Kurulu, E

mülga kanun döneminde idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasına imkan sağlayan böyle bir düzenlemenin bizatihi ceza kanununun kendisinin içinde bulunması dikkat çekicidir³³. 1973 yılında itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne gelen hüküm iptal edilmemiş³⁴ ve varlığını 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu dönemine kadar sürdürmüştür.

C. 5237 SAYILI TÜRK CEZA KANUNU ÖNCESİ 1961 VE 1982 ANAYASALARI DÖNEMLERİ

1. Anayasalarda Kanunilik İlkesi

1924 Anayasasının aksine 1961 ve 1982 Anayasalarında, suçta ve cezada kanunilik ilkesi açık bir şekilde düzenlenmiştir. 1961 Anayasasının 33. maddesinde, “*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz. Cezalar ve ceza tedbirleri ancak kanunla konulur. Kimseye, suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.*”; 1982 Anayasasının ise 38. maddesinde, suçta ve cezada kanunilik ilkesine yer verilmiş ve ilke 1961 Anayasasına nazaran daha detaylı ve sistematik bir şekilde ortaya koyulmuştur³⁵.

2. İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Hukuku Yaptırımı Öngörülmesi Meselesine Dair Yaklaşımlar

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu öncesi dönemde 1961 ve 1982 Anayasalarıyla suçta ve cezada kanunilik ilkesinin açıkça anayasal dayanağa kavuşturulmuş olmasıyla birlikte, 765 sayılı mülga kanun döneminde idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza ihdası meselesi artık gerek öğreti gerek mevzuat gerek uygulama düzeyinde bu işlemlerle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesinin yasak olup olmadığı ekseninde tartışılmaya başlanmıştır³⁶. Anayasalarda kanunilik ilkesine ilişkin düzenlemelerin yanı sıra, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait

1973/2-105 K 1973/415, 14.05.1973.; Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Yüce (n 28) 77-78.

- 33 “*Bu mevzuda ceza kanununun 526 ncı maddesi hususi bir ehemmiyet arz etmektedir. Çünkü bu madde, muayyen konulara taalluk etmekle beraber – ve fakat suçların kanuniliği esasını koyan kanunun birinci maddesine rağmen – birtakım fiilleri suç haline koymak hususunda bazı makam ve mercilere oldukça geniş bir ölçüde salahiyet vermektedir.*” Taner (n 10) 154.
- 34 Anayasa Mahkemesi kararında, itiraz konusu hükmün yasama yetkisinin devredilemeyeceği kuralına aykırı olmadığını, değişen ihtiyaç ve acil durumlar karşısında kanunda esaslı hükümler saptandıktan sonra hükümete veya kimi makamlara tedbir alma yetkisinin verilebileceğini, bu durumun yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı gibi bir anlam ifade etmediği, 526. maddede suçun ne gibi fiilleri kapsadığının ve bu suçla karşılık cezaların açıkça belirlendiği görüşlerine yer verilmiştir. Karar oyçokluğuyla alınmış bir karardır. Detaylı bilgi için bkz: Yeniyeşişme (n 6) 79-80.
- 35 Nitekim söz konusu düzenleme, ceza hukuku kurallarının zaman bakımından uygulanma alanını, hem 1961 tarihli Anayasaya göre hem 765 sayılı mülga kanuna göre daha genişleterek, ceza mahkumiyetinin kanuni neticelerinin yanı sıra, dava ve ceza zamanaşımı konusunda da uygulanır hale getirmiştir. İzzet Özgenç, Cumhur Şahin, *Uygulamalı Ceza Hukuku* (3. Bası, Seçkin 2001) 47.; Ayrıca güvenlik tedbirlerinin de kanunilik ilkesi kapsamında alınmış olmasının ifade edilmesiyle önemli bir düzenlemedir. Abdullah Batuhan Bayataz, *Kanunilik İlkesi Bağlamında Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukukunda Yorum* (On İki Levha İstanbul Ceza Hukuku ve Kriminoloji Arşivi 2018) 15.
- 36 Konu hakkında dönemin öğretisi fikirleri için bkz: Öztekin Tosun, *Suç Hukuku Dersleri* (2. Baskı, Ar Basım 1982) 32-41.; Dönmezer, Erman (n 6) 142-152.; Yüce (n 28) 66-79.; İçel, Donay (n 10) 66-79.; Öztekin Tosun, ‘*Yürütme Organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması*’ (1962) 28(2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 349, 364-366.; Ayhan Önder, *Ceza Hukuku Genel Hükümler C. I* (Beta 1991) 118-124.; Yarsuvat (n 11) 540-559.

olduğunu ve asla devredilemeyeceği ile temel hak ve özgürlüklerin Kanun Hükmünde Kararname ile sınırlanmayacağını ifade eden hükümler de, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülüp öngörülemeyeceğine ilişkin tartışmalarda önemli rol oynamışlardır³⁷.

Diğer yandan 1961 Anayasasıyla birlikte Anayasa Mahkemesinin kurulmuş olması da, kanunilik ilkesi konusundaki tartışmalara ve dolayısıyla idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülüp öngörülemeyeceği tartışmalarına yeni bir boyut getirerek, konuya ilişkin kanunların anayasaya uygunluğu bakımından anayasa yargısı yoluyla denetimine imkan sağlamıştır. Bu önemli bir gelişmedir zira, 1924 Anayasası döneminde anayasaya aykırılığı inceleyecek bir merciin olmaması, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngören hükümler karşısında hakimleri hareketsiz bırakmakta ve hakimleri kanunilik ilkesine aykırı olduğunu düşündükleri hükümlere bağlı kılmaktaydı³⁸.

Ancak idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağı, gerek anayasaların yukarıda vurguladığımız açık düzenlemelerine gerek 765 sayılı mülga kanunda yer alan kanunilik ilkesine ilişkin açık hükümlere rağmen yerleşmemiştir. Bilhassa ekonomi ceza hukuku mevzuatı kapsamında, yasamanın ağır işlemesi ve toplumsal hayatın süratli değişimi gerekçelerine sığınarak belirli koşullar altında idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasına imkân veren düzenlemelere devam edilmiştir. Nitekim dönemin öğretisinde de bu durum, 1924 Anayasasında yasaklanmayan idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasının eğer 1961 ve 1982 Anayasaları ile yasaklanması istenilseydi; yasağı ihtiva eden açık bir hükümlerle bu yönde irade sergilenirdi şeklinde gerekçelendirilmiştir³⁹. Bununla birlikte, idareye kanunla verilecek bir yetkinin, anayasanın ilgili maddelerindeki kanun kavramının ihlali olmayacağı gibi TBMM'nin yasama yetkisinin devri anlamına da gelmeyeceği belirtilmekteydi⁴⁰. Bunların yanı sıra, anayasalarda yer alan temel hak ve özgürlüklerin KHK düzenlemeleri ile sınırlanamayacağına dair hükmün, KHK'lar bakımından suç ihdasını kısıtladığı, ancak anayasal düzenlemenin ratio legis gereği diğer düzenleyici işlemler bakımından bir kısıtlama oluşturmadığı ifade edilmekteydi⁴¹.

37 Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve asla devredilemeyeceğini düzenleyen 1961 Anayasasının 5. ve 1982 Anayasasının 7. maddeleri; temel hak ve özgürlüklerin Kanun Hükmünde Kararname düzenlemeleri ile sınırlanmayacağını düzenleyen 1961 Anayasasının 64. ve 1982 Anayasasının 91. maddeleri.

38 1924 Anayasası döneminde öğretilde kanunların anayasaya uygunluğunun defî yoluyla genel mahkemeler tarafından incelenebileceği görüşü savunulmuştur. Ancak gerek Yargıtay gerek Danıştay kararlarında böyle bir incelemenin hukuken mümkün olmadığı şeklinde içtihat oluşturulmuştur. Bknz: Ergun Özbudun, 'Türkiye'de Anayasa Yargısının Doğuşu: 1961 Anayasası Üzerindeki Kurucu Meclis Görüşmeleri' (2012) 17(68) Liberal Düşünce 5, 5.

39 Dönmezer, Erman (n 6) 148.; 1924 Anayasasında açık bir şekilde düzenlenmeyen suçta ve cezada kanunilik ilkesinin 1961 ve 1982 Anayasalarında açık bir şekilde düzenlenmesinin, yasa koyucunun açıkça idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdas edilmesini yasaklamak istediğini gösteren bir irade olduğunu, açıkça idarenin düzenleyici tasarruflarıyla suç ihdasının yasak olduğu şeklinde bir hükmün konulmasının hem gereksiz hem de anayasa tekniğine aykırı bir durum olduğu yönündeki görüş için bknz: İçel, Donay (n 10) 119.

40 Önder (n 36) 122.; Yüce (n 28) 71.; Her halükârda zaten korunmak istenen hukuki değer ve yaptırımların kanunla düzenlenmesine devam edildiği ifade edilmekteydi. Dönmezer, Erman (n 6) 149.; Anayasanın ve ceza kanununun ilgili hükümleri karşısında idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörmenin mümkün olmadığı, suçlara kanunların dışında da yer verilebileceğini kabul etmenin, kişi hak ve özgürlüklerine keyfi müdahalenin önünü açacağı, maddi ve şekli kanun ayırımının idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasını mümkün kılmak için üretilmiş yapay bir gerekçe olduğu görüşünde olanlar için bknz: İçel, Donay (n 10) 116-119.

41 Anayasanın temel hak ve özgürlüklerin KHK düzenlemeleri ile sınırlanamayacağına dair hüküm, idarenin diğer

3. Anayasa Mahkemesi İçtihadı

5237 sayılı kanun öncesi 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımının öngörülüp öngörülemediği, Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında tartışılmıştır. Bu konuda Anayasa Mahkemesinin, hem 1961 Anayasası hem de 1982 Anayasası döneminde iki kere incelediği 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanunun idareye düzenleyici işlemlerle suç ihdası imkanı tanıyan hükmü, dönemin içtihadının anlaşılması için önemlidir⁴².

Anayasa Mahkemesi, 1567 sayılı kanunun ilgili hükmüne ilişkin hem 1961 hem de 1982 Anayasası dönemlerinde verdiği kararlarında, kanun koyucu tarafından suçun kanuni unsurlarının ve cezanın yasa dışı açıkça belirlenmesinden sonra “diğer ayrıntılara, uzmanlık gerektiren konulara” ilişkin yürütmeye yetki verilmesinin kanunilik ilkesi açısından ihlale sebebiyet vermediğine hükmetmiştir⁴³. Bilhassa, 1961 Anayasası dönemindeki kararın altının çizilmesi önemlidir. Zira söz konusu kararın yansımaları, 1982 Anayasasınının 38. maddesinin gerekçe metninde açıkça kendisine yer bulmuştur: “...Bu hükme göre suç ve cezalar ve güvenlik tedbirleri ancak yasama tasarruflarıyla konulabilecektir. Keza, gene bu kural uyarınca, kanunun suç olarak öngörmediği ve ceza koymadığı bir fiil sebebiyle de kimse cezalandırılmayacaktır. Bu hüküm, kanun koyucunun, “açık suç hükmü” koymasına; yani “fiili” bildirmeden suç konusunu gösterip bunun müeyyidesini belirtmesine engel değildir. Mesela Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanunun

düzenleyici tasarrufları bakımından suç ihdasının mümkün olup olmadığı sorusunun sorulmasına neden olmuştur. Bu konuda öğretide, KHK hükmünün Bakanlar Kuruluna KHK ile suç oluşturma yetkisini vermemesi karşısında diğer düzenleyici işlemler bakımından da artık bir tereddüt meydana getirdiği, ancak ilgili hükümlerin ratio legisi düşünüldüğünde bu şekilde bir yorum yapmanın mümkün olmayacağı, zira söz konusu hükümlerin, yürütmenin mevcut yetkilerini kısmak amacıyla değil, aksine artırmak amacıyla kabul edildiği ifade edilmiştir. Bknz: Dönmez, Erman (n 6) 151.; Temel hak ve özgürlüklerin KHK ile düzenlenemeyeceğine dair söz konusu hükümler karşısında, normlar hiyerarşisinde KHK'dan aşağı seviyede bulunan düzenleyici işlemlerle suç ve ceza ihdas edilebileceğini kabul etmenin mümkün olmadığı yönündeki görüş için bkz.: İçel, Donay (n 10) 119.

42 Yeniyeşme (n 6) 74.

43 Anayasa Mahkemesi, E 1963/4 K 1963/71, 28.03.1963 kararı: “Yasama organı kanun yapma yetkisini başka ellere bırakamaz. Bu prensip Anayasanın 5. maddesinde açıklanmıştır. Yasama organı herhangi bir alanı Anayasaya uygun izlemeyebilir. Ancak zamanın gereklerine göre sık sık önlemler almak, bunları kaldırmak veya değiştirmek, günlük olayları izlemek yasama organı için güçtür. Bu yüzden yasama organı bir konuda esaslı hükümleri saptadıktan sonra ayrıntıları düzenlemeyi hükümete bırakabilir. Bu bırakış yasama yetkisinin bırakılışı değildir, tersine yasama yetkisinin kullanılışıdır. 1567 sayılı Kanun 1. maddesinde hükümete bırakılan düzenlemenin yönünü belirlemiş, esasını saptamıştır...1567 sayılı Kanunun 3. maddesi ise, Bakanlar Kurulunca 1. maddeye itiraz edilen kararlara aykırı hareket edenlere ceza tayin etmiştir. Bu hükümle, suçun kanuni unsuru Bakanlar Kurulunun 1. maddeye göre aldığı kararlara aykırı harekette bulunmaktadır. Şu halde, suçun ne olduğu kanunla belirtilmiştir. Kaldı ki, Bakanlar Kurulu kararı daha önce Resmi Gazetede neşredilmek suretiyle kişilere hangi fiillerin yasaklandığı duyurulmakta ve böylece kişinin teminatı sağlanmakta ve ceza da kanunda gösterilmekte olmasına göre mücerret kararname ile suç ihdası söz konusu olamayacağından bu konuya ilişkin itiraz yerine görülmemiştir...” şeklinde; Anayasa Mahkemesi, E 1997/53 K 1998/62, 08.10.1998 kararı ise, “Yasa koyucu tarafından suçun unsurlarının saptanmasından ve suç oluşturan eylemin ve cezanın yasa dışı açıkça belirlenmesinden sonra ayrıntılarla uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin konuların düzenlenmesinde yürütmeye yetki verilmesi, kararla suç oluşturma anlamına gelmez ve yasalık ilkesi de zedelenmez. Kaldı ki, Bakanlar Kurulu kararı daha önce Resmi Gazetede yayımlanarak kişilere hangi eylemlerin yasaklandığı duyurulmakta ve böylece kişinin güvencesi sağlanmaktadır. Ceza da yasa ile gösterildiğine göre kararname ile suç oluşturmaya söz konusu olamayacağından bu konuya ilişkin sav yerinde görülmemiştir.” şeklindedir. 1963 tarihli Anayasa Mahkemesi kararının muhalefet şerhi dahil bütünü için bkz.: Özgenç, Şahin (n 35) 16-20.; 1988 tarihli Anayasa Mahkemesi kararının metni için bkz.: Resmi Gazete 04.07.2001/24452.

yaptığı gibi; bu gibi hallerde ne yasama yetkisi devredilmiş ne de “kanunsuz suç olmaz” ilkesi ihlal edilmiştir.” Nitekim bu gerekçe, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdası uygulamasının “anayasallaştırılması gayreti” olarak ifade edilmiştir⁴⁴.

Anayasa Mahkemesinin 5237 sayılı kanun öncesi 1961 ve 1982 Anayasaları dönemindeki yerleşik içtihadı, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasının anayasaya aykırı olmadığı yönündedir. Buna karşın bilhassa Anayasa Mahkemesinin 1993 tarihinde 1918 sayılı Kaçakçılık Kanunu’nun 25. maddesine ilişkin anayasaya aykırılık iddiası bağlamında vermiş olduğu iptal kararının ayrıca vurgulanması gerekir⁴⁵. Zira Mahkeme bu kararıyla, yerleşmiş içtihadının aksine idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasının anayasaya aykırı olduğu sonucuna ulaşmıştır⁴⁶. Söz konusu kararda, “...Bakanlar Kurulu’nca bir malın ithal veya ihracatının yasaklanması ile eylem suç oluşturmaktadır. Böylece itiraz konusu kuralda suç saptanamamakta, suç olma niteliği Bakanlar Kurulu kararına bırakılmaktadır. Bu ise Anayasa’nın 38. maddesinde öngörülen “suçun yasallığı” ilkesine aykırıdır.” denilmek suretiyle idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasına imkan veren hüküm iptal edilmiştir⁴⁷. Kaçakçılık suçuna ilişkin bu karar, Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadı bakımından önemli bir değişim olmuştur⁴⁸. Nitekim 1 Haziran 2005 tarihli Türk Ceza Hukuku Reformundan hemen önceye denk gelen 2004 tarihli bir karar bu durumu doğrulamaktadır. Anayasa Mahkemesi, 556 sayılı Markanın Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 61. maddesinin (d) bendini⁴⁹, “KHK ile, sıkı yönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa’nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin düzenlenemeyeceği, suç ve cezalara ilişkin esasları düzenleyen 38. maddenin Anayasasının ikinci kısmının birinci bölümünde yer aldığını, dolayısıyla itiraz konusu hükmün Anayasasının 91. maddesine aykırı” görererek iptal etmiştir⁵⁰.

44 Özgenç, Şahin (n 35) 21.

45 İptali istenilen yasa kuralı: “Yukarıdaki fıkra dışında kalan ve bu Kanunda ayrıca cezası bulunmayan her nevi kaçakçılık suçlarının failleri, gümrük kaçağı eşyanın gümrüklenmiş değerinin tekel kaçağı maddeler için CIF değeri ile birlikte özel kanunlarında yazılı para cezasının veya resminin birer misli ağır para cezası ile cezalandırılır ve mal veya eşyanın müsadereesine karar verilir. Mal veya eşyanın, tekele tabi olması veya memlekete ithalinin veya ihracının özel kanunlarla veya ithalat ve ihracat rejimi kararlarıyla yasaklanmış olması durumunda faili hakkında ayrıca bir seneden beş seneye kadar hapis cezasına da hükmolünür.” Bknz: Resmi Gazete 22.02.1995/22213 15.

46 Anayasa Mahkemesi, E 1993/5 K 1993/25 K, 06.07.1993. Kararın tüm metni için bknz: Resmi Gazete 22.02.1995/22213 13-20.

47 Esasında Anayasa Mahkemesi hükmün, ithalat rejimi kararları yönünden iptalini bu kararla sağlamıştır. Maddenin kalan ihracat rejimi kararlarına ilişkin kısmı ise, Mahkemenin bir yıl akabinde 1994 tarihinde verdiği kararıyla iptal edilmiştir. Bknz: Anayasa Mahkemesi, E 1993/42 K 1994/72, 27.09.1994.

48 Baytaç (n 35) 105.

49 61. madde genel olarak marka hakkına tecavüz sayılan fiillerin sayımının yapıldığı bir hükümdür. İptali istenen d bendinde ise, “marka sahibi tarafından sözleşmeye dayalı lisans yoluyla verilmiş hakları izinsiz genişletmek veya bu hakları üçüncü kişilere devir etmek” marka hakkına tecavüz sayılan fiillerinden biri olarak düzenlenmiştir.

50 Anayasa Mahkemesi, E 2002/92 K 2004/25, 02.03.2004.

II. 5237 SAYILI TÜRK CEZA KANUNU DÖNEMİNDE İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİYLE SUÇ VE CEZA HUKUKU YAPTIRIMI ÖNGÖRME YASAĞI

A. 1 HAZİRAN 2005 TARİHLİ TÜRK CEZA HUKUKU REFORMU KAPSAMINDA YASAĞIN ÖNGÖRÜLMESİNE İLİŞKİN GEREKLİLİKLER

1. Ceza Kanununda Yasağın Açık Bir Şekilde Düzenlenmesi

Türk Ceza Hukuku Reformu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkındaki Kanunun 1 Haziran 2005 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmesiyle birlikte başlayan yenilik sürecidir. Elbette ki reform süreci, 1 Haziran 2005 tarihinden önce başlayan ve ceza hukuku mevzuatında değişimi hedefleyen reform çalışmalarını da içerir. Ancak tüm bu çalışmaların sonuçları olan kanunların 1 Haziran 2005 tarihinde ete kemiğe bürünmesi, bu tarihin Türk Ceza Hukuku Reformunun başlangıcı olarak kabulünü gerektirmiştir⁵¹.

Reform sadece ceza mevzuatında değişimi değil, aynı zamanda ceza hukuku öğretisinde de önemli bir dönüşümü simgeler. Kanunilik, kusur ve hümanizm ilkeleri üçlü sacayağı üzerine inşa edilen, diğer bir ifadeyle suç politikasının ana ilkeleri üzerine temellendirilmiş Türk Ceza Hukuku Reformu, ilga edilene kadar birçok kez kapsamlı değişiklik geçirerek hem bütünlüğü bozulan hem suç teorisindeki hem de kişi özgürlüğündeki gelişmelerin uzağında kalmış mülga 765 sayılı kanunun değişimini sağlamıştır.

Bu değişimin etkilediği alanlardan biri de “idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesi” yasağıdır. Mülga 765 sayılı TCK döneminde, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza ihdası anayasanın ilgili hükümlerine açıkça aykırı olmasına rağmen, Türk Ceza Hukuku Reformu dönemine kadar uygulaması devam etmiş ve “beyaza hüküm” usulünün anayasallaştırılmasına yönelik girişimlerde bulunulmuştur.

Bu kapsamda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun en önemli yeniliklerinden birisi, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağını açık bir şekilde düzenlemiş olmasıdır. Gerçekten de 5237 sayılı kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasında, “*idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz.*” ifadesine açık bir şekilde yer verilmiştir. Esasında bu düzenleme, kanunilik ilkesinin doğal sonuçlarından biri olan idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağının ortaya çıkarılması gerekliliğinin bir yansımasıdır. Zira bu konu özelinde yukarıda detaylarıyla ortaya koyduğumuz üzere, kanunilik ilkesinin tüm sonuçlarıyla birlikte mülga 765 sayılı kanunda düzenlenmemiş olması, önemli sorunlara neden olmaktaydı.

51 Adem Sözüer, “Türk Ceza Hukuku Reformu: Dünü, Bugünü ve Yarını, Türk Ceza Hukuku Reformunun AB Üyesi Kara Avrupası Ülkelerindeki Reformlarla Karşılaştırılmasına İlişkin Notlar” (2019) 21(Özel Sayı Prof. Dr. Durmuş Tezcan’a Armağan) Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 3031, 3031-3032.

Nitekim bu hususlar ve yasağın gerekliliği 5237 sayılı TCK'nın 2. maddesinin gerekçesinde ortaya konulmuştur⁵². Söz konusu hükümlerle geçmiş dönemdeki tartışmalar göz önünde bulundurularak gerek anayasada gerek ceza kanununda yer alan “kanun” ifadesinin anlamı ortaya konulmuştur⁵³. Böylelikle, “beyaza hüküm”, “açık ceza normu” ya da “çerçeve kanun” olarak isimlendirilen hükümlerle suç ve ceza hukuku yaptırımını öngörülmesinin önüne geçilmiş ve suç ve ceza hukuku yaptırımını ihdasının ancak ve ancak teknik olarak kanun niteliğini taşıyan yasama tasarruflarıyla gerçekleştirilebileceği vurgulanmıştır⁵⁴.

Kanun koyucu yasağın hem suç hem de ceza hukuku yaptırımlarını kapsadığını öngörmüştür. 765 sayılı mülga kanun döneminde mesele bilhassa, suç ihdasının mümkün olduğu üzerinden tartışılmış, ceza hukuku yaptırımının öngörülüp öngörülemeyeceği çoğunlukla dikkate alınmamıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 2004 tarihinde verdiği bir kararında, marka hakkına tecavüz fiillerine uygulanacak ceza hukuku yaptırımlarını içeren 556 sayılı Markanın Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 61/A hükmünün (c) bendini⁵⁵ iptal etmemesi bunun bir örneğidir⁵⁶. Dolayısıyla 5237 sayılı Kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasında suç ihdasının yapılamayacağı vurgusunun yanında ceza hukuku yaptırımının da konulamayacağı vurgusu yasağın kapsamının netleştirilmesi bakımından da önemlidir.

2. Kabahatlerin Suç Olmaktan Çıkarılmasının İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Hukuku Yaptırımını Öngörme Yasağıyla İlişkisi

765 sayılı mülga kanun döneminde idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımını öngörülmesinin önemli gerekçelerinden biri olarak ekonomik alanın dinamikliğine anında müdahale ihtiyacı gösterilmektedir. Esasında hızla değişen ekonomik koşullara bağlı olarak bu yönde idareye bir yetki tahsisinin yapılması gerekliliktir⁵⁷. Türk Ceza Hukuku Reformuyla kabahatlerin suç

52 “Anayasamızda da ifade edilen ve evrensel nitelikteki “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesinin gereği olarak suçların tanımlanması ve ceza hukuku yaptırımları koyma yetkisine sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi sahiptir. Yine Anayasamıza göre yasama görevi, devredilmesi mümkün olmayan bir yetkidir. Bireyin maddi ve manevi varlığı üzerinde derin etkiler doğuran suç ve cezaların, ancak ulusal iradeyi temsil eden organ tarafından yapılacak kanunla düzenlenebilmesi, kişi hak ve özgürlüklerine sağlanan en önemli anayasal garantilerden birini oluşturmaktadır. Anayasada temel hak ve özgürlükler alanının, kanun hükmünde kararnamele düzenlenmeyeceğinin öngörülmesi de, bu garantinin bir ifadesidir. Kişi hak ve özgürlükleri konusunda kanun hükmünde kararname çıkarılmaması bakımından anayasal normlar getirilen bu yasağın, idarenin diğer düzenleyici işlemleri için de geçerli olduğu kuşkusuzdur. İşte maddenin ikinci fıkrasındaki düzenlemeyle, Anayasada yer alan emredici normların gereği yerine getirilerek, idarenin düzenleyici işlemleriyle bir suç tanımının kapsamının belirlenemeyeceği ve ceza konulamayacağı açıkça düzenlenmiş olmaktadır.”

53 Mahmut Koca, İlhan Üzülmöz *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (16. Baskı, Seçkin 2023) 69.

54 Sözüer (n 1) 246.

55 “61 inci maddede yazılı fiillerden birini işleyenler hakkında, iki yıldan dört yıla kadar hapis cezasına ve yirmiyedimilyar liradan kırkaltımilyar liraya kadar ağır para cezasına veya her ikisine, ayrıca işyerlerinin bir yıldan az olmamak üzere kapatılmasına ve aynı süre ticaretten men edilmelerine hükmolunur.”

56 Anayasa Mahkemesi, E 2002/92 K 2004/25, 02.03.2004.

57 Fatih Selami Mahmutoğlu, *Kabahatlerin Suç Olmaktan Çıkarılma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi* (Kazancı 1995) 54.; Ali Kemal Yıldız, ‘Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Yaratması’ iç Prof. Dr. Köksal Bayraktar (ed), *Prof. Dr. Çetin Özek Armağanı* (Galatasaray Üniversitesi Yayınları 2004) 1043.

olmaktan çıkarılmasının bu durumla yakın bir ilişkisi bulunmaktadır. Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılmasıyla hem kanunilik ilkesi hem de bir zamanlar idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesinin gerekçesini oluşturan ekonomik koşullar bakımından bir çifte kazanım elde edilmiştir⁵⁸. Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasında, “*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlendiği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.*” hükmüne yer verilmesi suretiyle, suçlardan farklı olarak idarenin düzenleyici işlemleriyle kabahatlere ilişkin düzenlemeler getirilebilme imkanı tanınmıştır⁵⁹. Ancak Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere, “*kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarın, ancak kanunla belirlenmesi*” gerekir⁶⁰.

Kanunilik ilkesinin kabahatler hukukunda esnek bir şekilde kabulünün bir sonucu olarak kabahatlerin “çerçeve norm” şeklinde düzenlenmesi mümkündür⁶¹. Nitekim kabahatlerin suç olmaktan çıkarılmasının sağlanmasıyla birlikte geçmişin kanunilik ilkesine aykırı düzenlemelerin bu şekilde kanunilik ilkesine uyumu sağlanmıştır. Gerçekten de reform sonrası çıkarılan uyum yasalarından biri olan 24.12.2008 tarih ve 5827 sayılı kanunla 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'da değişikliğe gidilmiş, suç düzenlemeleri idari para cezasını gerektiren kabahatler haline getirilmiştir⁶². Böylelikle 765 sayılı mülga kanun döneminde idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı denilince başat kanun olarak anılan 1567 sayılı kanuna ilişkin sorun çözüme kavuşturulmuştur. Halihazırdaki Anayasanın 38. maddesinin gerekçe metninin artık bu bilinçle değerlendirilmesi gerekir.

Sonuç olarak, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, kabahatler alanında idare eliyle doldurulabilmektedir. Böylelikle geçmişte kanun koyucunun yoğunlukla ekonomik alanın hızla değişen koşullarına bağlı olarak idareye bu alanda yetki tahsisi gerektiği yönündeki gerekçesi kanunilik ilkesine uygun bir şekilde karşılanmıştır. Bu bağlamda kanun koyucu, birtakım fiillere ilişkin olarak idareye, idarenin düzenleyici işlemleri vasıtasıyla bir hareket alanı sağlamak istiyorsa, bu fiilleri suç yerine kabahat olarak öngören bir politika gütmeyi tercih etmelidir. Zira bu tutum, ilkelere riayeti sağlayacaktır⁶³.

58 Yeniyeşişme (n 6) 83.

59 Sözüer (n 1) 253.

60 Bu konuda Anayasa Mahkemesinin 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun'un 8. maddesine ilişkin gerçekleştirdiği inceleme örnek gösterilebilir. Söz konusu kararda, 8. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan, “Birinci fıkra ve ikinci fıkra kapsamında idari para cezası uygulanacak fiiller ile bu fiillerin aykırılık durumuna göre uygulanacak idari para cezasının miktarı idarece çıkarılan yönetmelikle belirlenir.” ifadesinin iptali talep edilmiş olup söz konusu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından, “öngörülen cezanın ilk elden yönetmelikle düzenlenmesi” sebebiyle Anayasanın 38. maddesine aykırı görülerek iptal edilmiştir. Ancak kararda Kabahatler Kanunu kapsamında kanunilik ilkesine dair bir vurguya yer verilmemesi önemli eksiliktir. Anayasa Mahkemesi, E 2019/88 K 2022/159, 13.12.2022.

61 Akbulut (n 4) 111.

62 Yeniyeşişme (n 6) 84.

63 Selman Dursun, “Türk Ceza Hukuku Reformunun Ekonomi Ceza Hukukuna Etkileri” iç Adem Sözüer (ed), *Dünyada ve Türkiye’de Ceza Hukuku Reformları Kongresi C: 2* (On İki Levha 2013) 2243-2244.

B. ANAYASA MAHKEMESİNİN 5237 SAYILI TÜRK CEZA KANUNU DÖNEMİNDEKİ KARARLARI

Türk Ceza Hukuku Reformuyla birlikte idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesi yasağının ceza kanununda açık bir şekilde düzenlenmesiyle bu durumun yansımaları, Anayasa Mahkemesi kararlarında da kendini göstermiştir. Bu bağlamda bilhassa Türk Ceza Hukuku Reformunun ilk on yılında Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlarda, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngören düzenlemelerin iptali konusunda mutlak bir tutum sergilenmiştir. Ancak söz konusu kararlarda iptal gerekçeleri, yoğunlukla belirlilik ilkesine dayandırılmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 5237 sayılı Kanununun 297. maddesinin ikinci maddesine ilişkin verilen iptal kararı bu konuda önemli bir örnektir. “İnfaz kurumuna veya tutukevine yasak eşya sokmak” başlıklı maddenin birinci fıkrasında, infaz ve tutukevine silah, uyuşturucu veya uyarıcı madde veya elektronik haberleşme aracı sokan veya bulunduran kişinin cezalandırılacağı düzenlenmişken; Anayasa Mahkemesi tarafından iptali gerçekleşen ikinci fıkrada ise, *“birinci fıkrada sayılanların dışında kalıp da, yetkili makamlar tarafından infaz kurumuna veya tutukevine sokulması yasaklanmış bulunan eşyayı, bu yasağı bilerek, infaz kurumuna veya tutukevine sokan veya bulunduran ya da kullanan kişi altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”* hükmüne yer verilmiştir. Yani ikinci fıkra düzenlemesiyle, birinci fıkrada sayımı yapılmayan ancak yetkili makamlar tarafından düzenleyici işlemlerle belirlenmesi yapılan eşyanın infaz kurumu veya tutukevine sokulması yasaklanarak bir suç ve ceza yaptırımı öngörülmüştür.

Anayasa Mahkemesi söz konusu hükmü, *“297. maddenin (1) numaralı fıkrasında suça konu olabilecek eşyaların nitelikleri tek tek sayılmış olmasına karşın, itiraz konusu kuralda böyle bir nitelik belirlemesi yapılmadan, sınırsız, belirsiz ve geniş bir alanda idare içinde yer alan yetkili makama suça konu olabilecek eşyaları belirleme yetkisi tanınmıştır. Buna göre kuralda, idare içinde yer alan yetkili makama suça konu olabilecek eşyaları belirlerken hangi nitelikleri esas alacağı hususuna açık ve belirgin olarak yer verilmediğinden dolayı kural, belirli ve öngörülebilir olmadığı gibi suçun yasallığı ilkesine de uygun değildir.”* demek suretiyle Anayasanın 2., 7., 11. ve 38. maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir⁶⁴. Kararda 7. maddenin altının çizilmesiyle, Anayasa’da yasa ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin mümkün olmadığı vurgusu yapılmıştır. Ancak esas itibarıyla kararın gerekçesi, yasanın sınırsız ve belirsiz bir takdir hakkı tanıdığı sebebine dayandırılmıştır⁶⁵. Dolayısıyla bu sağlanılsaydı hükmün bu haliyle, ceza kanunundaki idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesi yasağına rağmen, Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya uygun olacağı kabulünün yapılacağı yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır. Nitekim gerekçe metninde yer alan, *“...yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkelerin*

64 Anayasa Mahkemesi, E 2010/69 K 2011/116, 07.07.2011.

65 Baytaz (n 35) 112-113.

konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın bırakılmaması gerekir...” şeklindeki ifade bu durumu doğrulamaktadır⁶⁶.

İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağının benimsenmemiş olması zaman içinde Anayasa Mahkemesi kararlarında da kendini göstermiştir. Anayasa Mahkemesinin 2017 yılında 5542 sayılı İl İdaresi Kanununun 66. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesindeki hükme ilişkin verdiği karar, bu durumun bir örneğidir⁶⁷. Karara konu hüküm, 5442 sayılı Kanunun 66. maddesinin birinci fıkrasına 2015 tarihinde eklenen ek cümleyi konu almaktadır. Birinci fıkranın ilk cümlesiyle mahalli mülki amir tarafınca Kabahatler Kanunu uyarınca yaptırım uygulanması düzenlemekte iken; birinci fıkraya 2015 yılında eklenen ikinci cümle ile vali tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla alınan ve usulüne göre ilan olunan karar ve tedbirlere aykırı davrananlara ilişkin hapis cezası öngörülmüştür⁶⁸.

İptal talebine konu kararda Anayasa Mahkemesi tarafından, Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesinin insan hak ve özgürlükleri bakımından önemi vurgulanmıştır. Anılan kararda, suçun cezasını ve konusunu açıkça tanımlamış olmasına rağmen suçta vücut verecek somut fiilin ne olduğunu belirtmeyen ceza normlarının “açık ceza hükmü” olduğu ifade edilmiştir. Bu türden normların Anayasanın 38. maddesinin gerekçesine ve Anayasa Mahkemesinin eski içtihatlarına atıfla Anayasaya aykırılık teşkil etmeyeceği belirtilmiştir. İptale konu kuralın da tipik bir açık ceza hükmü olduğu, suçun konusunun ve cezasının belirlendiği tespit edilmiştir. Kural uyarınca fiili belirleme yetkisi idareye bırakılmakla birlikte, idare tarafından yalnızca usulüne uygun ilan edilen karar ve tedbirlere aykırı davranışın suç oluşturacağı, alınan karar ve tedbirlerin Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca idari yargının denetiminde olduğu ve yine cezayı uygulamakla yetkili adli mercilerin de alınan karar ve tedbirlerin hukuka aykırılığını denetleyebileceği ifade edilerek kuralın Anayasaya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

İlgili karar Anayasa Mahkemesinin 2011-2012 yıllarındaki içtihatlarında idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesi yasağını vurgulamamasının ve yalnızca belirlilik ilkesiyle yetinerek iptal kararları vermiş olmasının bir sonucudur. Anayasa Mahkemesi, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların baş göstermesi halinde valiye, kamu düzenini sağlamak amacıyla tedbirler alma yetkisi

66 Yeniyeşme (n 6) 85-86.; Kararın karşı oy gerekçesinde yer alan “...ihtiyaç karşısında, yasamann, esaslı hükümleri saptadıktan sonra ayrıntıların belirlenmesinde kimi makamlara yetki vermesi de yasama yetkisinin kullanılmasından başka bir şey değildir. Bu durumlarda yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı gibi bir anlam çıkarmak doğru olmaz...” şeklindeki ifadelerde, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağının henüz tam olarak benimsenmediğini gösteren önemli bir örnektir. Anayasa mahkemesinin 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 53. maddesinin b fıkrasının 2. cümlesinde yer alan, “hangi fillere hangi disiplin cezasının uygulanacağı, bu bentte sayılan kişilerin disiplin işlemleri ve disiplin amirlerinin yetkileri, Devlet memurlarına uygulanan usul ve esaslar da göz önüne alınmak suretiyle Yükseköğretim Kurulunca düzenlenir.” hükmü benzeri şekilde belirlilik ilkesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Bknz: Fatih Selami Mahmutoğlu, Serra Karadeniz, *Türk Ceza Kanunu Genel Hükümler Şerhi* (Beta 2017) 18 dn. 36.

67 Karar için bknz: Anayasa Mahkemesi E 2015/41 2017/98, 04.05.2017, 57-58.

68 İptal talebine konu olan hüküm, “...Ancak, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların baş göstermesi halinde vali tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla alınan ve usulüne göre ilan olunan karar ve tedbirlere aykırı davrananlar, üç aydan bir yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır.” şeklindedir.

veren ve bu tedbirlere aykırı davrananlar için ceza öngören hükmü, yani tipik bir “beyaza hükmü” tedbirlerin usulüne uygun ilan edilmesiyle belirliliğin sağlanacağı ve suç konusunun ve cezasının kanunla düzenlemesi karşısında idareye bırakılanın yalnızca “suça vücut verecek somut fiilin ne olduğunun belirleme yetkisi” olduğundan bahisle Anayasanın 38. maddesine uygun bulmuştur. Ancak cezalandırma nedenini teşkil edecek tedbirlerin kanunla belirlenmeyip bu işi belirleme yetkisinin valiye tahsis edilmiş olması suçların kanuniliği ilkesine, doğal olarak da idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımını öngörülmesi yasağına aykırıdır⁶⁹.

Anayasa Mahkemesi esasında 2022 tarihinde önüne gelen 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun’un 8. maddesine ilişkin gerçekleştireceği değerlendirmesinde, hem idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımını öngörülmesi yasağına hem de idarenin düzenleyici işlemleriyle kabahat ve idari para cezası yaptırımının ihdasının kapsamına dair detaylı bir değerlendirme yapma fırsatı yakalamıştı. Söz konusu kararda, 8. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan, “*Birinci fıkra ve ikinci fıkra kapsamında idari para cezası uygulanacak fiiller ile bu fiillerin aykırılık durumuna göre uygulanacak idari para cezasının miktarı idarece çıkarılan yönetmelikle belirlenir.*” ifadesinin iptali talep edilmiş olup söz konusu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından, “öngörülen cezanın ilk elden yönetmelikle düzenlenmesi” sebebiyle Anayasanın 38. maddesine aykırı görülerek iptal edilmiştir.⁷⁰ Kararda Anayasa Mahkemesi, detaylı bir şekilde kabahatler kanunu ve ceza kanunundaki kanunilik ilkesi ayırımına yer vererek bu alana ilişkin geçmişteki tüm içtihatlarını derleyerek önemli bir karara imza atabilirdi. Zira kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğiliminin önemli bir nedeni, yukarı da vurguladığımız üzere, idareye idarenin düzenleyici işlemleriyle suç yerine kabahat ihdası imkanının sağlanarak kanunilik ilkesinin ihlalinin önüne geçilmesidir. Geçmişte kabahatlerin suç olarak kabulü sebebiyle bilhassa değişen ekonomik koşullara uyum sağlama gerekçesiyle idareye yetki tahsisinde bulunulduğunda, yine yukarıda detaylarıyla aktardığımız üzere, gerek mevzuat düzeyinde gerek uygulama düzeyinde kanunilik ilkesinin ihlaline sebebiyet veren durumlar oluşmaktaydı. Kabahatler Kanununda kabahat ihdasında benimsenen esnek kanunilik ilkesinin nedeni de budur. Ancak Anayasa Mahkemesi konuya dair bu fırsatı değerlendirememiştir. Üstelik Mahkeme ilgili hükmü, “cezanın kanunda belirli olmadığı gerekçesiyle” kanunilik ilkesinin diğer bir sonucu olan belirlilik ilkesi yönünden ele almıştır.

Bununla birlikte 7174 sayılı Kanunun 8. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, “*birinci fıkra kapsamına girmeyen, Kapadokya Alanının mevcut durumunu bozmayan veya yapısal uygulamalar içermeyen konulara ilişkin belirlenecek tedbirlere aykırılık halinde ise beş yüz Türk lirasından beş bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanır.*” hükmünün iptal talebinde gösterilmemesi önemli bir

69 Yeniyeişme (n 6) 88.; Karar oyçokluğu verilmiş bir karar olup dönemin üyesi Hasan Tahsin Gökcan karşı oy gerekçesinde benzeri eleştirilere yer vermiştir. Karşı oy gerekçesinde, hangi eylemin suç oluşturduğunu içermeyen ceza normunun hukuken öngörülebilir olmadığı, kanunilik ilkesinin bir gereği olarak açık ceza normu düzenlenemeyeceği, idarenin suç yaratması veya bir ceza hukuku yaptırımını öngörmesi ya da idareye böyle bir yetkinin kanunla olsa dahi verilemeyeceği ifade edilmiştir. İdarenin ceza normunda suç fiilini belirlemesine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi, E 2010/69 K 2011/116, 7/7/2011 tarihli kararı ile 5237 sayılı TCK’nın 297. maddesinin 2. fıkrasının iptaline atf yapılmıştır. Kuralın Anayasa’nın 7. ve 38/1-3 ve 11. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Anayasa’ya aykırı olduğu belirtilmiştir. Karar için bkz: Anayasa Mahkemesi, E 2015/41 K 2017/98, 04.05.2017, 107 – 110.

70 Anayasa Mahkemesi, E 2019/88 K 2022/159, 13.12.2022.

eksilik olmuştur. Zira Kabahatler Kanununda her ne kadar idarenin düzenleyici işlemleriyle kabahat ihdasında bir esneklik tanınmış olsa bile, kabahatin kapsam ve koşullarının sınırının kanunla çizilmesinden vazgeçilmemiştir. Ancak söz konusu hükümde, birinci fıkra kapsamına girmeyen denilerek sınırsız bir kapsam çizildiği gibi sadece teknik konuyla sınırlı olmadan doğrudan kabahat oluşturan fiillerin belirlenmesi idareye bırakılmıştır. Nitekim kanun koyucu, 25.10.2023 tarihinde 7464 sayılı kanunun 23. maddesiyle 7174 sayılı kanunun ikinci fıkrasında değişikliğe gitmiştir. Eklenen bentlerle ile kabahat yaptırımına tabi olacak fiiller kanunla belirlenmiştir.

C. 5237 SAYILI TÜRK CEZA KANUNU DÖNEMİNDE YASAĞA AYKIRI DÜZENLEMELER

Türk Ceza Hukuku Reformunu gerçekleştiren ve ceza kanununa açık bir şekilde idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağını koyan kanun koyucu, bilhassa yan ceza kanunlarında yasağa aykırı hükümlere yer vermektedir. Anayasa Mahkemesi tarafından 2017 tarihinde değerlendirmeye alınan ve iptal talebi reddedilen 5542 sayılı İl İdaresi Kanununun 66. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi bunun bir örneğidir. Yine 5411 sayılı Bankacılık Kanununun “Düzeltilici, İyileştirici ve Kısıtlayıcı Önlemler Almamak” başlıklı 152’nci maddesi ayrıca örnek olarak gösterilebilir.

İlgili hükümde, Bankacılık Kanunu’nun 68, 69 ve 70’nci maddelerine atıf yapılmakta ve söz konusu maddelerdeki düzeltici, iyileştirici ve kısıtlayıcı önlemleri almayan sorumlu kişilerin hapis ve adli para cezasıyla cezalandırılacağı öngörülmektedir. Ancak atıf yapılan maddeler kapsamında, söz konusu önlemleri belirleme işinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna bırakılması, maddeyi idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağına aykırı yapan bir niteliktedir. Zira söz konusu düzenlemelerde, “...*maddede düzenlenen...tedbirlerinden bir veya birkaçının ya da tamamının ve Kurumca uygun görülecek diğer tedbirlerin, Kurumun uygun göreceği bir süre ve onaylayacağı bir plan dahilinde alınmasını ve uygulanmasını bankanın yönetim kurulundan ister.*”; “...*uygun göreceği her türlü tedbirin, onaylayacağı bir plan çerçevesinde alınmasını ve uygulanmasını bankanın yönetim kurulundan ister.*”; “...*uygun göreceği her türlü tedbirin, onaylayacağı bir plan çerçevesinde alınmasını ve uygulanmasını bankadan ister.*” şeklinde kullanılan ifadeler münferit olarak bir bankadan alınmasını istenen önlemlerin (birel işlem yoluyla) alınmaması halinin cezalandırılmasının önünü açmaktadır⁷¹. Yani daha açık bir ifadeyle, burada idarenin düzenleyici işlemi dahi söz konusu olmayıp idarenin belirli bir kişiye veya olaya ilişkin yaptığı irade açıklamasıyla, önlemleri almayan bankaların bu önlemleri almakla yükümlü olan mensuplarına ilişkin suç ihdası yapılmaktadır⁷².

Kanun koyucunun yoğunlukla özel ceza kanunu veya diğer ceza içeren kanunlarda idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağına aykırı hükümlere yer verdiği görülmektedir. Bu durumun en büyük müsebbibi, suç ve ceza düzenlemelerinin tek bir temel

71 İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (14. Bası, Seçkin, 2018) 126.; Mehmet Emin Artuk, Ahmet Gökçen, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (16. Baskı, Adalet 2022) 171.

72 Baytaz (n 35) 114.

kanun sıfatıyla ceza kanununda toplanılmasının başarılammış olmasıdır. Mevzuat yumağının son bulması, diğer bir ifadeyle ceza hukukunun temel ilkelerini barındıran ceza kanununun bizatihi suç ve ceza düzenlemelerinde tekel olması önemli bir kazanım olacaktır. Zira getirilecek her yeni suç ve ceza düzenlemelerinin gerek ilkeler bazında gerek suç teorisi bazında tabiri uygunsu “oto kontrolü” sağlanmış olacaktır. Daha açık bir ifadeyle böyle bir süreç, hem suç ve ceza düzenlemeleri ihdas etme tekeline sahip kanun koyucunun mevzuat disiplinine dikkat etmesini sağlayacak hem de yargı makamlarının bizatihi ilkeleri barındıran ceza kanununda yer alacak ve ilkelere aykırı olan hükümleri ayıklamasını sağlayacaktır.

Nitekim yukarıda iptali sürecini aktardığımız ceza kanununun 297. maddesinde bulunan ve idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağına aykırılık teşkil eden hüküm, aslında bu oto kontrolünün bir örneğidir. Gerçekten de kuralın iptalini gerçekleştiren anayasa mahkemesi kararında da Anayasanın 2. ve 38. maddesiyle birlikte “*yasama yetkisinin devredilemeyeceğinin*” belirtildiği Anayasanın 7. maddesine aykırılığın ayrıca vurgulanması aslında bu durumun bir yansımasıdır.

Oto kontrolün işlediğinin bir diğer kanıtı da, mevcut haliyle 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağına aykırı bir hükmün bulunmamasıdır. Bu bağlamda öğretilde, Türk Ceza Kanununun 181. maddesinde yer alan, “*İlgili kanunlarla belirlenen teknik usullere aykırı olarak ve çevreye zarar verecek şekilde, atık veya artıkları toprağa, suya veya havaya kasten veren kişi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*” hükmü⁷³ ve yine Türk Ceza Kanununun 195. maddesinde yer alan “*bulaşıcı hastalıklardan birine yakalanmış veya bu hastalıklardan ölmüş kimsenin bulunduğu yerin karantina alınmasına dair yetkili makamlarca alınan tedbirlere uymayan kişi iki aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*” hükmü idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasına imkan veren maddeler olarak örnek gösterilmektedir⁷⁴. Ancak bu maddeler, tipik bir beyaza norm değildir. Zira söz konusu maddelerde suçun unsurlarına dair düzenleme, bizatihi kanun koyucu tarafından yasa eliyle gerçekleştirilmiştir.

Bu bağlamda konuyu örnek üzerinden açıklamak gerekirse çevrenin kasten kirletilmesi suçuna ilişkin hüküm kapsamında, teknik usullere aykırılıkların tespitinin bilhassa idarenin düzenleyici işlemleri vasıtasıyla belirlenmesi, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdası olarak okunmamalıdır. Birçok alanda gerektiği gibi çevre hukuku alanında da kavramların içerdiği anlamların ortaya konulmasında idarenin düzenleyici işlemleriyle dirsek teması olabilir. Kanunilik ilkesi bakımından önemli olan bu temasın, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı ihdası niteliğinde olmaması

73 İlgili düzenleme kapsamında suçun oluşabilmesi için atık ve artıkların ilgili kanunlarda belirlenen teknik usullere aykırı olarak çevreye atılması gerektiği, bu bağlamda teknik usullere aykırı olanın ise yönetmelikler aracılığıyla her atık için ayrı ayrı belirlendiği, dolayısıyla hangi davranışın suç olacağına kanunla değil, yönetmelikle tespit edildiği ifade edilerek söz konusu hükmün mevcut haliyle yasağı aykırı olduğu belirtilmektedir. Bknz.: Serdar Talas, ‘*Türk Ceza Kanunu’nda Çevrenin Kasten ve Taksirle Kirletilmesi Suçları*’ (2013) 71(1) Prof. Dr. Füsün Sokullu Akıncı’ya Armağan İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 1147, 1153.; Baytaz (n 35) 115-116.; Çevrenin kasten kirletilmesi suçunda yer alan “ilgili kanunlarla” ibaresinin “ilgili kanunlar ve bu kanunlara dayalı olarak çıkarılan yönetmeliklerle” şeklinde değiştirilmesinin maddenin daha doğru uygulanmasını sağlar görüşü için ayrıca bknz: Mehmet Emin Artuk, ‘Çevrenin Kasten Kirletilmesi Suçu’ (2014) 1(1) İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 37, 44.

74 Artuk, Gökçen (n 71) 171.

gerektiğidir. Daha açık bir ifadeyle, ceza kanunlarının uygulanmasında idarenin düzenleyici işlemlerine başvurmak başka bir şey idarenin düzenleyici işlemleri vasıtasıyla suç ve ceza hukuku yaptırımını ihdası başka bir şeydir.

Çevrenin kasten kirletilmesi suçuna ilişkin olarak kanun koyucu, suç ve ceza hukuku yaptırımını ihdasında tekel yetkisine haiz olarak gerekli düzenlemeyi yapmıştır. Nitekim çevrenin kasten kirletilmesi suçu bakımından yasa koyucu tarafından belirlenen, artık veya atıklar vasıtasıyla çevrenin kirletilmesi sebebiyle ekolojik dengenin bozulmasından kaynaklı ortaya çıkan zarar veya somut tehlikedir. Suçun maddi unsurları bağlamında suçun konusunun çevre olduğu belirtilmesinin yanı sıra, artık veya atıkların toprak, su veya hava üzerinde zarar doğurması veya zarar verebilecek nitelikte bir etki göstermesi gerektiği öngörülmüştür. Söz konusu suç bakımından öngörülen fiil, atık veya artıkların çevreye verilmesidir. Bu fiilin ise, ilgili kanunlar vasıtasıyla belirlenecek teknik usullere aykırı olması gerekmektedir. Burada idarenin düzenleyici işlemleriyle tespiti yapılan, zarar veya zarar verebilecek nitelikteki atık veya artık verme işleminin teknik usule aykırı olup olmadığıdır. Yani tamamen uzmanlık gerektiren bir konudaki tespiti içeren ve suçu somutlaştıran bilimsel olguya ilişkin bir konudur.

Örneğin atıksuların derin deniz deşarjına ilişkin hususların düzenlendiği Su Kirliliği Yönetmeliğinin 34. maddesinde, derin deniz deşarjı yoluyla su ortamına verilecek atıksuların taşınması gereken deşarj standartları belirlenmiştir. Bu kapsamda örneğin ph 6-9 sınır değerini aşan ya da yağ ve gres miktarı litrede 150 mg'ı aşan atıksuların kirletici özellikler ihtiva ettiği kabul edilerek teknik usullere aykırı olduğu düzenlenmiştir. İdare tarafından atık suların derin deniz deşarjına ilişkin belirlenen bu standart değerler, kanun koyucunun çevrenin kasten kirletilmesi suçunda oluşturduğu suça ait unsurlar olan zarar veren ya da zarar verebilecek nitelikteki atık ya da artık maddenin su ortamına bırakılması meselesinin gündeme gelip gelmeyeceğinin tespitinde tamamlayıcı norm niteliğine haizdir. Başka bir bağlamda örnekleme gerekirse, tıpkı trafik güvenliğini tehlikeye sokma suçu kapsamında trafik güvenliğini tehlikeye sokabilecek davranışın tespitini gerçekleştirirken promil değerlerine ilişkin idarenin düzenleyici işlemlerine gidilmesi ya da taksirle öldürme suçuna ilişkin gerçekleştirilen bir yargılamada deprem yönetmeliğine başvurulması gibi.

Sonuç olarak çevrenin kasten kirletilmesi suçu hükmünün, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımını öngörülmesi yasağın aykırı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu yorum ancak ve ancak madde düzenlemesi, tıpkı iptali gerçekleştirilen 5237 sayılı kanununun 297. maddesinin ikinci fıkra hükmü ya da 5542 sayılı kanununun 66. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi hükmü gibi olsaydı yapılabilirdi. Örneğin suçun unsurlarına dair bir belirleme yapmadan “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çevreyi korumak amacıyla alınan ve usulüne göre ilan olunan düzenlemelere aykırı davranışlar altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” şeklindeki bir düzenleme olsaydı mümkün olurdu.

SONUÇ

Suçta ve cezada kanunilik ilkesinin önemli sonuçlarından biri olan idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağının, 765 sayılı mülga kanun döneminde ceza kanununda açık bir şekilde düzenlenmemiş olması önemli bir eksiklikti. Bu eksikliğe bağlı olarak – her ne kadar Anayasalarda ve ceza kanununda doğrudan kanunilik ilkesine dair hükümlere yer verilmiş olsa da – idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı ihdasına imkan sağlayan düzenleme ve uygulamalar gerçekleştirilmekteydi. Bilhassa ekonomi ceza hukuku alanında, yasamanın ağır işlemesi ve toplumsal hayatın süratli değişimi gerekçelerine sığınarak belirli koşullar altında idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdasına imkân veren düzenlemeler göze çarpmaktaydı. Anayasa Mahkemesi de, dönemin öğretisindeki hakim görüşe paralel bir şekilde, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı ihdasına imkan sağlayan düzenlemelerin, kanunilik ilkesinin açık bir şekilde düzenleme altına alındığı anayasalara aykırı olmadığı yönünde kararlar vermektedir.

Nitekim 765 sayılı mülga kanun döneminde yasağın ihlali, anayasanın kanunilik ilkesinin düzenleme altına alındığı hükümlerin gerekçesine sirayet edecek şekilde ilerlemiş boyuttaydı. Gerçekten de gerekçe metninde, kanunun suç olarak öngörmediği ve ceza koymadığı bir fiil sebebiyle kimsenin cezalandırılmayacağına yönelik hükmün, kanun koyucunun “açık suç hükmü” koymasına engel olmadığı, yani “fiili bildirmeden suç konusunu” kanunla düzenlemenin yeterli olduğu ve idarenin düzenleyici işlemleriyle bu çerçeve içinde kalarak hareket edilmesinin mümkün olduğu belirtilmekteydi. Böylelikle “beyaza hüküm”, “açık ceza normu” ya da “çerçeve kanun” olarak isimlendirilen hükümlerle, suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesinin, yasama yetkisinin devredilemezliğini ve “kanunsuz suç olmaz” ilkesini ihlal etmediği kabul edilmekteydi.

1 Haziran 2005 tarihli Türk Ceza Hukuku Reformunun bir nüvesi olan 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 2. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımının öngörülemeyeceği açık bir şekilde yasaklanmıştır. Bu yasağın açık bir şekilde bizatihi ceza kanununda öngörülmesi, mülga kanun döneminde idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı ihdası konusunda benimsenen ve hatta anayasallaştırma gayreti olarak ortaya çıkan ceza hukuku alanındaki “beyaza hüküm” uygulamasına karşı bir gereklilikti.

Nitekim hükmün gerekçe metninde de bu gereklilik, “*Anayasamızda da ifade edilen ve evrensel nitelikteki “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesinin gereği olarak suçların tanımlanması ve ceza hukuku yaptırımları koyma yetkisine sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi sahiptir. Yine Anayasamıza göre yasama görevi, devredilmesi mümkün olmayan bir yetkidir. Bireyin maddi ve manevi varlığı üzerinde derin etkiler doğuran suç ve cezaların, ancak ulusal iradeyi temsil eden organ tarafından yapılacak kanunla düzenlenebilmesi, kişi hak ve özgürlüklerine sağlanan en önemli anayasal garantilerden birini oluşturmaktadır. Anayasada temel hak ve özgürlükler alanının, kanun hükmünde kararnamele düzenlenmeyeceğinin öngörülmesi de, bu garantinin bir ifadesidir. Kişi hak ve özgürlükleri konusunda kanun hükmünde kararname çıkarılmaması bakımından anayasal normlar getirilen bu yasağın, idarenin diğer düzenleyici işlemleri için de geçerli olduğu kuşkusuzdur. İşte maddenin ikinci*

fıkrasındaki düzenlemeyle, Anayasada yer alan emredici normların gereği yerine getirilerek, idarenin düzenleyici işlemleriyle bir suç tanımının kapsamının belirlenemeyeceği ve ceza konulamayacağı açıkça düzenlenmiş olmaktadır.” ifadeleriyle vurgulanmıştır.

Türk Ceza Hukuku Reformuyla birlikte kabahatlerin suç olmaktan çıkarılmasının, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağıyla birlikte ele alınması gerekir. Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılmasıyla hem kanunilik ilkesi hem de bir zamanlar idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesinin gerekçesini oluşturan ekonomik koşullar bakımından bir çifte kazanım elde edilmiştir. Kabahatler Kanununda kabahatlere ilişkin benimsenen kanunilik ilkesi çerçevesinde açıkça suçlardan farklı olarak kabahatler bakımından, idarenin düzenleyici işlemleri vasıtasıyla “çerçeve norm” uygulaması mümkün kılınmıştır. Daha açık bir ifadeyle, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği kabahatler alanında, idare eliyle doldurulabilmektedir. Böylelikle geçmişte kanun koyucunun yoğunlukla ekonomik alanın hızla değişen koşullarına bağlı olarak idareye bu alanda yetki tahsisi gerektiği yönündeki gerekçesi, kanunilik ilkesine uygun bir şekilde karşılanmıştır. Bu bağlamda kanun koyucu, birtakım fiillere ilişkin olarak idareye, idarenin düzenleyici işlemleri vasıtasıyla bir hareket alanı sağlamak istiyorsa, bu fiilleri suç yerine kabahat olarak öngören bir politika gütmeyi tercih etmelidir. Zira bu tutum, ilkelere riayeti sağlayacaktır.

Türk Ceza Hukuku Reformuyla birlikte bizatihi ceza kanununda açık bir şekilde öngörülen yasağa rağmen gerek uygulama gerek mevzuat düzeyinde aykırılıklara rastlanmaktadır. Bilhassa idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı ihdasına imkan sağlayan düzenlemelere yoğunlukla özel ceza kanunu veya diğer ceza içeren kanunlarda yer verilmektedir. Bu durumun en büyük müsebbibi, suç ve ceza düzenlemelerinin tek bir temel kanun sıfatıyla ceza kanununda toplanılmasının başarılammış olmasıdır. Mevzuat yumağının son bulması, diğer bir ifadeyle ceza hukukunun temel ilkelerini barındıran ceza kanununun bizatihi suç ve ceza düzenlemelerinde tekel olması önemli bir kazanım olacaktır. Böyle bir sürecin başarılması, hem suç ve ceza düzenlemeleri ihdas etme tekeline sahip kanun koyucunun mevzuat disiplinine dikkat etmesini sağlayacak hem de yargı makamlarının bizatihi ilkeleri barındıran ceza kanununda yer alacak ve ilkelere aykırı olan hükümleri ayıklamasını sağlayacaktır. Nitekim 5237 sayılı kanunun 297. maddesinin ikinci fıkrasının iptal süreci ve iptalin gerekçesinde dönemin diğer iptal kararlarından farklı olarak Anayasanın 2. ve 38. maddesinin yanında 7. ve 11. maddelerinin de gösterilmesi bu durumun bir yansımasıdır.

Anayasa Mahkemesinin reformun erken dönemine denk gelen zaman aralığında, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngören düzenlemeleri iptal ettiği görülmüştür. Ancak söz konusu kararlarda iptal sebepleri, düzenlemelerin belirli olmadığına, yani belirlilik ilkesine aykırılığa dayandırılmaktadır. Anayasa Mahkemesi tarafından iptale neden olan durumun sadece belirlilik özelinde ele alınması, zaman içinde tipik bir “beyaza hüküm” olan düzenlemeleri iptal etmemesine sebep olmuştur. Gerçekten de Anayasa Mahkemesi, usulen ilanı sağlanıp öngörülebilirlik kriteri sağlanan ancak idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdası sağlayan düzenlemeleri kanunilik ilkesine uygun bulmuştur. Bu bağlamda 2017 tarihinde Anayasa Mahkemesinin tipik bir “beyaza

hüküm” olan ve valiye suç ihdası imkanı veren 5542 sayılı İl İdareleri Kanununun 66. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesini iptal etmemiş olması önemli bir dönüm noktası olmuştur.

5237 sayılı kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasında yasağa açık bir şekilde yer verilmesine, yine aynı kanunun 5. maddesi çerçevesinde yasağın özel ceza kanunları ve diğer ceza içeren kanunlar bakımından uygulanmasının sağlanmasına ve 5252 sayılı Yürürlük Kanununun Geçici 1. maddesi çerçevesinde, diğer kanunlarda 5237 sayılı kanunun birinci kitabına aykırı hükümlerin 31 Aralık 2008 tarihi itibarıyla zımni ilgasının sağlanmış olmasına rağmen, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağına aykırılıklar devam etmektedir. Öğretide genel kanun sıfatına haiz 5237 sayılı kanunun idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörme yasağına dair güvencelerinin, Türk Ceza Hukuku Reformu sonrası çıkarılan kanunlar yönünden mevzuat disiplininin sağlama konusunda etkisi olmadığı vurgulanmaktadır. Çözüm olarak ise, böyle bir kuralın ancak ve ancak Anayasaya koyulması durumunda anlam kazanacağı ya da normlar hiyerarşisinde kanundan önce getirilecek temel bir kanun kategorisiyle işlevli olacağı belirtilmektedir.

Söz konusu çözümler önemli olmakla birlikte kanımızca buradaki esas sorun, anayasada yasağa açıkça yer vermemek ya da temel kanun kategorisini normlar hiyerarşisinde öne almamış olmaktan ziyade, yasama faaliyetlerinin yeterli ciddiyetle gerçekleştirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Zira yasa koyucuya, izlediği politikaya bağlı olarak kabahat ve suç üzerinden gerçekleştireceği bir ayırım üzerinden idarenin düzenleyici işlemleri vasıtasıyla idareye hareket imkanı oluşturma olanağı sağlanmıştır. Bu kabulün aksine bir tutum, anayasanın konu hakkındaki açık hükümlerine rağmen (m. 7, m. 11, m. 13, m. 38, m. 87, m. 91) girişilecek faaliyetlere, meşruiyet kazandırmaktan öte anlam ifade etmez.

Nihai olarak vurgulamak gerekirse, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı öngörülmesine ilişkin yasak, kanunların düzenleyici işlemlere atıf yaptığı her durumda gündeme gelmeyecektir. Zira idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza öngörülmesi başka bir şey iken; idarenin düzenleyici işlemlerinin kanunlardaki hükümler bakımından tamamlayıcı norm olarak kullanılması başka bir şeydir. Bu bağlamda hangi durumlarda idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza hukuku yaptırımı yasağının ihlal edildiğinin, diğer bir ifadeyle beyaza hüküm niteliğine haiz normun gündeme geleceğinin tespiti iyi yapılmalıdır.

Kanun koyucu tarafından oluşturulan norm vasıtasıyla yapılan atıf gereği idareye, idarenin düzenleyici işlemleriyle hareket alanı sağlanması beyaza hüküm sorunudur. Bu iki şekilde ortaya çıkabilir. Kanun koyucunun kanuni normda suça dair belirleme yapmadan bu alanda hareket imkanını idareye bırakması beyaza hükümün birinci tipidir. Kanun koyucu bu tip normlarda suç ihdasında tek el olma yetkisinden adeta vazgeçmekte, tipiklikte yer alan unsurlara dair belirleme yapma işini idareye bırakmaktadır. Ancak her atıf içeren norm, beyaza hüküm değildir. Kanun koyucunun suçun unsurlarına ilişkin belirlemeyi kanun hükmü vasıtasıyla gerçekleştirmesinden sonra idarenin düzenleyici işlemlerine belirli konular kapsamında atıf yapması mümkündür. Bilhassa ceza hukuku kapsamı dışı konularda uzmanlığı ve teknik bilgiyi gerektiren kavramlara dair bu atıflar zorunlu

olarak yapılabilmektedir. Bu tür atıflar, tamamlayıcı norm niteliğindedir. Burada bir beyaza hüküm söz konusu olmayacaktır. Buradaki atıflara ilişkin öngörülebilirlik bakımından ortaya çıkabilecek sorunlar, kanunilik ilkesinin başka bir sonucu olan belirlilik ilkesi kapsamında ele alınacaktır. Beyaza hükmün diğer bir tipi ise, yapılan atıfla idarenin düzenleyici işlemiyle yaptırımın belirlenmesidir. Bu durum, yaptırımın sınırlarına ilişkin idareye hareket imkanı sağlandığı durumlarda da gündeme gelir. Bu tür durumların belirlilik ilkesini değil, idarenin düzenleyici işlemleriyle ceza hukuku yaptırımını öngörülmesi yasağını ihlal ettiği dikkate alınmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akbulut B, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (8. Baskı, Adalet 2021).
- Artuk ME, 'Çevrenin Kasten Kirletilmesi Suçu' (2014) 1(1) İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 37-48..
- Artuk ME ve Gökçen A, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (16. Baskı, Adalet 2022).
- Baytaç AB, *Kanunilik İlkesi Bağlamında Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukukunda Yorum* (On İki Levha İstanbul Ceza Hukuku ve Kriminoloji Arşivi 2018).
- Bülte J, Blankette und normative Tatbestandsmerkmale: Zur Bedeutung von Verweisungen in Strafgesetzen' (2015) 55(9) Juristische Schulung 769-777.
- Dönmezer S ve Erman S, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Cilt: 2* (6. Bası, Sulhi Garan Matbaası 1978).
- Dursun S, 'Türk Ceza Hukuku Reformunun Ekonomi Ceza Hukukuna Etkileri' iç Adem Sözüer (ed), *Dünyada ve Türkiye'de Ceza Hukuku Reformları Kongresi C: 2* (On İki Levha 2013) 2239-2250.
- Erem F, *Türk Ceza Kanunu Şerhi – Genel Hükümler* (Seçkin 1993).
- Gözler K, *Türk Anayasa Hukuku* (3. Baskı, Ekin 2019).
- İçel K, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (4. Bası, Beta 2017).
- İçel K ve Donay S, *Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku Genel Kısım 1. Kitap* (Beta 2006).
- Killi S ve Gözübüyük Ş, *Türk Anayasa Metinleri "Senedi İttifaktan Günümüze* (Türkiye İş Bankası 1985).
- Koca M ve Üzülmüş İ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (16. Baskı, Seçkin 2023).
- Mahmutoğlu FS, *Kabahatlerin Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi* (Kazancı 1995).
- Mahmutoğlu FS ve Karadeniz S, *Türk Ceza Kanunu Genel Hükümler Şerhi* (Beta 2017).
- Onar SS, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C: I* (İsmail Akgün Matbaası 1996).
- Önder A, *Ceza Hukuku Genel Hükümler C. I* (Beta 1991).
- Özbudun E, 'Türkiye'de Anayasa Yargısının Doğuşu: 1961 Anayasası Üzerindeki Kurucu Meclis Görüşmeleri' (2012) 17(68) Liberal Düşünce 5-18.
- Özgenç İ ve Şahin C, *Uygulamalı Ceza Hukuku* (3. Bası, Seçkin 2001).
- Özgenç İ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (14. Bası, Seçkin, 2018).
- Roxin C ve Greco L, *Strafrecht Allgemeiner Teil Band I* (5. Auflage, 2020).
- Sarıca R, *Türkiye'de İcra Uzununun Tanzim Selahiyeti* (Türk Hukuk Kurumu 1943).
- Satzger H ve Langeld G, 'Europarechtliche Verweisungen in Blankettstrafgesetzen und ihre Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot Anmerkung zu BGH 5 StR 543/10 – 17 März 2011 (LG Hamburg) = HRRS 2011 Nr 572' (2011) 11(12) Onlinezeitschrift für Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht 461-464.

- Sözüer A, 'Prof. Dr. Hans-Heinrich Jescheck'in Türk Ceza Hukuku Reformuna Katkıları' iç Feridun Yenisey ve Ulrich Sieber (edr), *Risk Altındaki Global Dünya Toplumu ve Ceza Hukuku*, Prof. Dr. h. c. mult. Hans-Heinrich Jescheck Onuruna 27-29 Eylül 2009 Tarihlerinde İstanbul'da Düzenlenen Uluslararası Kolokyum Kitabı (Bahçeşehir Üniversitesi 2011).
- Sözüer A, 'Türk Ceza Hukuku Reformu: Dünü, Bugünü ve Yarını, Türk Ceza Hukuku Reformunun AB Üyesi Kara Avrupası Ülkelerindeki Reformlarla Karşılaştırılmasına İlişkin Notlar' (2019) 21(Özel Sayı Prof. Dr. Durmuş Tezcan'a Armağan) Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 3031-3050.
- Talas S, 'Türk Ceza Kanunu'nda Çevrenin Kasten ve Taksirle Kirletilmesi Suçları' (2013) 71(1) Prof. Dr. Füsün Sokullu Akıncı'ya Armağan İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 1147-1158.
- Taner T, *Ceza Hukuku Umumi Kısım* (Ahmet Sait Matbaası 1949).
- Tosun Ö, 'Yürütme Organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması' (1962) 28(2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 349-366.
- Tosun Ö, *Suç Hukuku Dersleri* (2. Baskı, Ar Basım 1982).
- Turinay F, *Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesinin Anayasal Temelleri* (On İki Levha 2013).
- Yarsuvat D, 'Yürütme Organının Koyduğu Kaideler ile Suç İhdası ve 1961 Anayasası' (1963) 29(3) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 540-559.
- Yazar Yok, *Türk Ceza Kanunu Reformu Birinci Kitap Toplumsal Değişim Sürecinde Türk Ceza Kanunu Reformu Paneli* (Türkiye Barolar Birliği Yayınları 68 2004).
- Yeniyetişme Y, *Suç Politikasının Ana İlkeleri Açısından Türkiye'de Ceza Hukuku Değişimleri* (On İki Levha İstanbul Ceza Hukuku ve Kriminoloji Arşivi 2022).
- Yıldız AK, 'Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Yaratması' iç Prof. Dr. Köksal Bayraktar (ed), *Prof. Dr. Çetin Özek Armağanı* (Galatasaray Üniversitesi Yayınları 2004) 1033-1057
- Yüce TT, *Ceza Hukuku Dersleri C: 1* (Şafak Basım ve Yayınevi 1982).