

# AMİRİN EMRİNE UYMA ZORUNLULUĞUNUN KAPSAMI\*

Arş. Gör. Sevgi BEKTUR\*\*

## SCOPE OF THE OBLIGATION TO COMPLY WITH THE SUPERIOR'S ORDER

---

\* Bu makale 10. Hukukun Gençleri Sempozyumu ‘Ahlak, Etik ve Hukuk’ (21-22 Kasım 2019)’ta sunulan tebliğin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

\*\* Özyeğin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi

E-mail: [sevgi.bektur@ozyegin.edu.tr](mailto:sevgi.bektur@ozyegin.edu.tr)

ORCID 0000-0001-9129-2114

## ÖZ

*Amirin emrine uyma zorunluluğunun kapsamı, başka bir deyişle emre uyma zorunluluğunun içerdiği ve dışarıda bıraktığı durumların ortaya konulması, hukuk devletinde kamu görevlilerinin hukuka uygun idari faaliyetler yürütmesi bakımından önem arz etmektedir. İdari faaliyetin düzenli bir şekilde yürütülmesi için yetki paylaşımını gösteren hiyerarşi ilişkisinde ast, amirin emri ile bağlıdır. Aynı zamanda kamu görevlileri, hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden dolayı sorumludur. Bu çatışma, hukuk düzeninde kanunsuz emir kurumu ile uzlaştırılmaktadır. Çalışmada, kamu görevlisinin, emrin hukukiliğini değerlendirme yükümlülüğünü yerine getirmesinin gündelik hayattaki güçlükleri göz ardı edilmeden amirin emrine uyma zorunluluğunun kapsamı ve bu kapsamı oluşturan hukuki kurumların işlerliği için getirilen öneriler ele alınmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** *emre uyma zorunluluğu, emri değerlendirme yükümlülüğü, kanunsuz emir, itaat, etik.*

## ABSTRACT

*Scope of subordinate's obligation to comply with orders, in other words, revealing the situations that the obligation to comply with the order includes and excludes is important for public officials to carry out administrative activities in accordance with the law in the state of law. Subordinates bound by the superior orders in the hierarchy relationship, which indicates authority sharing for the regular execution of administrative activity. Also, public officials are responsible for their unlawful actions and transactions. This conflict, is reconciled in legal order with the concept of unlawful order. In this study, the scope of the obligation to comply with the orders of the superior was examined without ignoring the difficulties in daily life of the public official fulfilling the obligation to evaluate the lawfulness of the order and the suggestions for the functioning of the legal institutions that make up this scope are discussed.*

**Keywords:** *order obligation, obligation to evaluate order, unlawful order, obedience, ethics*

## GİRİŞ

Kamu hizmeti sunan devlet ile kamu hizmetinden yararlananlar arasında kurulan hukuki ilişkide kamu görevlileri, hizmetten yararlananlar karşısında “devlettir”. Hukuk devleti ilkesi, İdarenin varlık nedeni olan kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için birey ile ilişki kurduğu sureti olan kamu görevlilerinin<sup>1</sup> hukuka uymasını gerektirmektedir<sup>2</sup>. Ancak kamu görevlisi, faaliyetlerini doğrudan Anayasa ve kanuna göre değil, hiyerarşi ilkesi gereği bunlarla arasına giren amirin emirlerine göre gerçekleştirmek zorundadır. İdare hukuku bağlamında amirin emirlerine uyma zorunluluğunun dayanakları ve emrin hukuka aykırı olması halinde bu zorunluluğun ne ifade ettiği çalışma konumuzu oluşturmaktadır. Çalışmada, konusu suç teşkil eden emirler kapsamı dışında bırakılmıştır.

Kamu görevlisinin amirin emrine uyma zorunluluğunun dayanakları hukukta ve sosyal psikolojide karşılık bulmaktadır. İlk bölümde, Amirin Emrine Uyma Zorunluluğunun Dayanakları başlığı altında öncelikle amirin emir verme yetkisinin hukuki niteliği üzerinde durulacak olup astın emre uymasının hukuki gerekçeleri incelenecektir. Daha sonra, kişinin çalışma ortamına uyumu ve otoriteye göre davranışlarını belirleme eğilimi gerçekliğinden yola çıkılarak, kamu görevlisinin emrin içeriğinden bağımsız olarak amire itaat ve ortama uyma zorunluluğunda hissetmesi olgusu, sosyal psikolojideki itaat ve uyma kavramları üzerinden ortaya konulacaktır. Hukuk, her ne kadar asta emri değerlendirme yükümlülüğü vermiş olsa da kamu görevlilerinin davranışlarının gruptan ve otoriteden etkilendiği yok sayılamaz bir gerçektir. Kamu görevlisinin amir tarafından verilen emri uygulama zorunluluğu, olgusal gerçeklerden ayrılamaz bir bütünlük oluşturmaktadır.

İkinci bölümde ise, Amirin Emrine Uyma(ma) Zorunluluğu başlığı altında, hangi hallerde emre uyulmaması gerektiğini belirleyen kanunsuz emir kurumu ve etik ile ilişkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda ilk

<sup>1</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar (2017), “Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Devlete Sadakat Yükümlülüğü”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları: No. 93, 2017, s. 15.

<sup>2</sup> “Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, Anayasa'nın ve yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir.” AYM, E.2007/33, K. 2010/33, K.T. 4.2.2010, [www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr), E.T. 02.02.2020.

olarak Anayasal bir kurum olan kanunsuz emir kurumu incelenecek olup astın amirin emrini değerlendirme yükümlülüğü ve hukuka aykırı emir verdiği bildirilen amirin yükümlülüğü ele alınacaktır. Daha sonra ise kamu görevlilerinin, etik ilkeleri de kapsayacak şekilde genişletilen hukuka uygun davranışlarının sağlanması için oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun etkinliği ve çalışma esasları da ikinci bölüm altında incelenecektir.

Sonuç bölümünde ise çalışmadan elde edilen bulgulara kısaca değinilecektir. Bu bulgular ışığında belirlenen amirin emrine uyuma zorunluluğunun kapsamı ve bu kapsamı oluşturan kurumların etkin bir şekilde işleyebilmesi için öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

## **I. AMİRİN EMRİNE UYMA ZORUNLULUĞUNUN DAYANAKLARI**

### **A. Amirin Emir Verme Yetkisinin Hukuki Niteliği: Hiyerarşi Yetkisi**

Amirin emir verme yetkisi, hiyerarşi yetkisine dayanır ki bu yetki hiyerarşi ilişkisinden doğmaktadır. “İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği” başlığını taşıyan Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ifade edilmektedir. Hiyerarşi de bu bütünlüğü sağlamak amacıyla; merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre örgütlenmiş idari teşkilatların içerisinde kamu görevlilerinin silsile halinde kademelenmesini ifade etmektedir. Kamu görevlileri arasındaki yukarıya doğru artan yetki kullanımı bu sıralamaya neden olmaktadır<sup>3</sup>. Kamu hizmetleri kesintisiz yürütülmelidir ve hizmetin yürütülmesinden amir sorumludur<sup>4</sup>.

Hiyerarşi ilişkisi, amire hiyerarşi yetkisi tanınmaktadır. Hiyerarşi yetkisi geneldir. Bunun anlamı, amir, salt amir olması nedeniyle ve ast-amir ilişkisinin hukuksal sonucu olarak emrindekiler üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanabilmektedir. Kanunda hiyerarşinin tanımlanması ve konusunun belirlenmesi gerekmemektedir<sup>5</sup>. Tek gerekli olan amir-ast ilişkisinin

<sup>3</sup> ÖZAY, İl Han (2002), Günışığında Yönetim, 1. Baskı, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2002, s.153.

<sup>4</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil (2019), Türk İdare Hukuku, 11. Baskı, Savaş Yayınevi, İstanbul, Ekim 2019, s.170.

<sup>5</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin 2. fıkrasının A bendinde emir verme yetkisi açıkça düzenlenmiştir. Buna göre “Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler.”

mevcudiyeti ve kanunun amiri emir verdiği konuda yetkili kılmış olmasıdır<sup>6</sup>. Ast-amir ilişkisi, amirin yetkileri, bunun karşısında astın yükümlülük ve haklarından oluşan bir bütün teşkil eder<sup>7</sup>. Hiyerarşi yetkisi, amire yalnız emir verme yetkisi tanımaz; amire tanınan yetkiler demetini ifade etmektedir. Bu yetkiler demeti; emir verme yetkisi, denetim yetkisi, disiplin yetkisini de içine alacak şekilde astın özlük işlerine ilişkin işlemler yapma yetkisidir<sup>8</sup>.

Emir, hukukun yetkilendirdiği merciinin, hiyerarşik astı olan kişilere belirli bir davranışta bulunmaları amacıyla açıkladıkları irade beyanlarıdır<sup>9</sup>. Bu tanıma göre emir; üstünlük, zorunluluk ve bağlılık unsurlarını içermektedir<sup>10</sup>. Emrin yetkili amir tarafından verilmesi ve emri alanın emri ifa etmek konusunda mecbur olması gerekmektedir<sup>11</sup>. Bu halde, emir verme yetkisi ise kamu hizmetinin gerektirdiği hukuki ve fiili tasarruflar yapılmadan önce amirin, asta hareket tarzı hakkında emir ve talimatlar vermesini içermektedir<sup>12</sup>. Hiyerarşik sıralama nedeniyle ast, yürüttüğü idari faaliyetleri, yalnız kanunun kendisine yüklediği görev ve kanun ile doğrudan doğruya kurduğu ilişkisi nedeniyle değil, kanunla kendi arasına girmiş olan amirinin emrine uyma zorunluluğu çerçevesinde emre uyarak yapmaktadır<sup>13</sup>. Emir verme somut, bireysel buyruklar şeklinde olabileceği gibi genel emir, talimat,

<sup>6</sup> ÖZAY (2002), s.155.

<sup>7</sup> ÖZAY (2002), s.154.

<sup>8</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA (2019), s. 169; ONAR (1966), s. 600; ÖZAY (2002), s.158.

<sup>9</sup> GÜNAL, Yılmaz (1965), “Amirin Emrini İcrada, Emrin Meşruiyetini Kontrol Meselesi”, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 29, S. 2, 1965, s.635.

<sup>10</sup> CENTEL, Nur/ ZAFER, Hamide/ ÇAKMUT, Özlem (2017), Türk Ceza Hukukuna Giriş, 4. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2017, s.297.

<sup>11</sup> DEĞİRMENCİ, Olgun (2012), “Türk Ceza Hukukunda Kusurluluğu Kaldıran Neden Olarak Amirin Emrini İfa”, TAAD, Y.3, S. 10, 2012, s.462.

<sup>12</sup> ONAR, Sıddık Sami (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.600.

<sup>13</sup> ONAR (1966), s. 598; “(...) hiyerarşi ilişkisi; üstün yetkileri karşısında, astın yükümlülüklerini ifade eder. Bu bağlamda, ast yapma durumunda olduğu hukuki işlem ve eylemleri sadece yasaların kendisine yüklediği biçimde ve üstünün verdiği buyruk doğrultusunda, onun çerçevesi içinde kalarak yerine getirmek zorundadır.” Danıştay 12.D, E.2012/11560, 2013/2179, K.T. 27.3.2013, [www.lexpera.com](http://www.lexpera.com), E.T.12.03.2020.

ilke kararı gibi adsız düzenleyici işlemler şeklinde tüm örgüt ve görevlilere yönelmiş nesnel nitelikli işlemlerle de olabilmektedir<sup>14</sup>.

Kamu görevlisinin amirin emrini hiç yahut zamanında ve istenilen şekilde yerine getirmemesi, disiplin sorumluluğu doğurabileceği gibi Türk Ceza Kanunu'na veya özel ceza kanunlarına göre bir suç da teşkil edebilmektedir. Devlet memurlarının disiplin suç ve cezalarını düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde, verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmaması halinde kamu görevlisinin davranışının manevî unsuru göz önüne alınarak farklı disiplin cezaları öngörülmektedir. DMK'nın 125. maddesinin B fıkrasının j bendinde ise verilen emre itiraz edilmesine karşılık olarak kınama cezası öngörülmektedir. TCK'nın 257. maddesinin 2. fıkrası ise, görevinin gereklerini yapmayan yahut geç yapan kişinin kanunda öngörülen diğer şartların da gerçekleşmesi halinde görevi kötüye kullanma suçunu işlediğini ortaya koymaktadır. Askeri Ceza Kanunu'nun 87. maddesinde de itaatsizlikte ısrar eden askerin cezası düzenlenmektedir.

Astin, verilen emre uyması, hiyerarşi yetkisinin ve kamu hizmetinin yürütülmesinin bir sonucu olmakla birlikte sosyal psikolojinin kamu yönetimindeki bir tezahürünü de göstermektedir. Başka bir deyişle, ast; yalnız hukuk tarafından yükümlü kılındığı için değil psikolojik olarak amirin emirlerine itaat etme ve çalışma ortamına uyma eğilimi içinde olması sebebiyle de emre uymaktadır.

## B. İtaat ve Uyma

Kamu hizmeti sunmak amacı ile teşkilatlandırılmış idare de kamu görevlileri, hiyerarşi yetkisi altında grup halinde çalışmaktadır. Bu haliyle kamu görevlisinin davranışları, otorite figürü olan amirin emirlerine itaat etmeye<sup>15</sup> eğilimli olduğu gibi grup halinde çalışılan kamusal çalışma ilişkilerinde gruba uyma etkisi, çalışma ortamına uymasının nedenlerinden birini oluşturmaktadır. İtaat ve uyma kavramları, kamu görevlisinin amirin emrine uyma zorunluluğunun içsel nedenlerinden ikisini oluşturması bakımından iki önemli deneyden söz ederek açıklanmaya çalışılacaktır.

Tarih sahnesi pek çok kez insanların yalnız otoritenin emrine uyduklarını söyleyerek korkunç sonuçlar doğuran eylemler

<sup>14</sup> ÖZAY (2002), s. 155; DÖNMEZER, Sulhi/ ERMAN, Sahir (1985), Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Cilt II, 10. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1985, s. 85.

<sup>15</sup> İtaat, kişinin meşru bir otoritenin emrine boyun eğerek davranışını değiştirmesini ifade etmektedir. BİLGİN, Nuri (1988), Sosyal Psikolojiye Giriş, İzmir Kitaplığı, İzmir, 1988, s.31.

gerçekleştirmelerine tanıklık etmiştir. Modernleşme ile birlikte bu otoritenin başat kaynağı meşruluğunu hukuk ile sağlayan devlet iktidarı olmuş ve kamu görevlileri aracılığı ile hukuka aykırı işlem ve eylemler gerçekleştirilmiştir<sup>16</sup>. Bunun bir örneği de Nazi Almanyası'nda yaşanmıştır. Stanley Milgram, "Nazi Almanyası'nda nasıl olur da binlerce kişi verilen emirlere uyar" sorusuna cevap aramak amacıyla, itaatin kişilerin emre uyma davranışı üzerindeki etkilerini incelediği Milgram deneyini gerçekleştirmiştir<sup>17</sup>.

Milgram deneyinde, itaati<sup>18</sup> etkileyen sebepler arasında, kurbanı fiziksel yakınlık, otoriteye fiziksel yakınlık, kişisel sorumluluk ve otoriteye itiraz gibi etkenler ortaya konulmuştur<sup>19</sup>. Ancak itaatin en önemli gerekçesi, kişinin kendi eylemlerinden kendini sorumlu görmemesidir. Buna göre kişi yalnızca emre itaat etmiş, bu sebeple de sorumluluğu otoriteye vermiştir. Davranıştaki ahlakilik, davranışın kendisine dair değil, kendisinden isteneni gereği gibi yerine getirmeye dairdir. Deney sonrası yapılan mülakatlarda pek çok denek, tek başlarına olsalardı bu şekilde davranmayacaklarını, yalnız söyleneni yaptıklarını ifade etmişlerdir. Bu halde Milgram iki psikolojik durumu ayırt etmektedir. Eğer bir kişi özerklik durumunda bulunuyorsa özne

<sup>16</sup> TOPUZKANAMIŞ, Engin (2014), Hukuk ve Disiplin: Modern Toplumda Hukuka Uymanın Dayanakları, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s.126.

<sup>17</sup> Milgram deneyinde cezalandırmanın öğrenmeye etkileri üzerine bir deneye katıldığını düşünen iki kişi vardır. Kura yolu ile biri öğretici diğeri ise öğrenci olmaktadır. Aslında öğrenci de sahte deneklerden biridir. Kurada asıl denek daima öğretici olmaktadır. Öğretici rolündeki denek, üzerinde 15 volttan 450 volta kadar akım şeması bulunan bir jeneratörün önüne oturtulur. Jeneratörde ayrıca hafiften aşırı şiddetliye kadar şok dereceleri de ifade edilmiştir. Öğrenci sorulan sorulara yanlış cevap verdikçe öğreticiden giderek artan seviyelerde voltaj uygulaması istenmektedir. Uygulanan voltaj arttıkça, öğrenci içeriden homurdanmaya, bağırma, kalp hastası olduğunu söylemeye, çılgılık atmaya başlar ve belirli bir voltajdan sonra tamamen susar. Öğretici denek voltaj vermede tereddüt ettiğinde, deneyci ondan devam etmesini istemektedir. Deneyci, açıkça otoritedir ve öğreticinin deneyi bırakması için onun otoritesine karşı gelmesi gerekmektedir. Milgram deneyine ilişkin bilgiler için bkz. TOPUZKANAMIŞ (2014), s.126-130.

<sup>18</sup> İtaat, soyut bir davranış sistemi ya da düzen kurallarına değil otorite figürüne yöneliktir. Otorite, hukuk, ahlak ya da başkaca bir düzen normu yoluyla meşruluk kazanmış iktidardır. FROMM, Erich, İtaatsizlik Üzerine (2001), Çev. SAYIN, Ayşe, 1. Baskı, Kariyer Yayınları, İstanbul, 2001, s.10.

<sup>19</sup> Deneye katılanların %62,5'i hiç tanımadıkları öğrencinin bütün çılgınlıklarına rağmen, deneycinin talimatı ile en tehlikeli ve ölümcül şok derecesi olan 450 volta kadar çıkmışlardır. Öğretici ve öğrenci aynı odada oturduklarında bu oran %40' düşmektedir. Öğrenci ve öğretici yan yana oturmaları halinde ise oran %30' a inmektedir. Deneyci, yani otorite odadan ayrıldığında ise uyma oranı %20' ye düşer.

olan birey hareketlerinden kendini sorumlu sayar ve doğru davranışı bulmada kendi bilincini rehber olarak seçer. Aksine bir kişi görevli durumundaysa kendini hiyerarşik yapının parçası olarak görür ve amirin (otoritenin) sorumlu olduğunu düşünerek otoritenin emirlerini rehber edinir.

Otorite olgusunu paranteze alarak eşit statüdeki bireyler arasında kişinin davranışındaki grubun etkisini ölçmek üzere yapılan deneylerden en önemlilerinden biri ise Solomon Asch'ın gerçek hayattaki iktidar olgusunu paranteze alarak gerçekleştirdiği deneydir. Asch, eşit statüdeki bireyler arasında herhangi bir ödül ya da ceza olmaksızın grup çoğunluğunca verilen yanlış bir karar karşısında bireyin davranışını gözlemlemektedir<sup>20</sup>.

Asch, sosyal baskı yoluyla bireylerin düşünce ve davranışlarının değiştirilebileceği ve hatta bu yolla rıza oluşturulabileceği yönündeki gözlemini bir deney ile ortaya koymuştur. Söz konusu deneyin adı “çizgi deneyidir”. Deneyde bir kartta gösterilen çizginin, bir diğer kartta yer alan üç çizgiden hangisi ile aynı uzunlukta olduğu sorulmaktadır ve sorunun cevabı aslında açıktır. 7 veya 9 kişiden oluşan denek grupları içinde yalnız bir kişi gerçek denektir. Diğerleri sözbirliği ile yanlış cevap verdiği hallerde ortada apaçık bir gerçek olmasına rağmen, kişi gruba uymaktadır. Ancak grup baskısı ortadan kalktığında kişi yine subjektif yargısına dönmektedir<sup>21</sup>.

Uyma, açık bir istek olmaksızın kişinin davranış ve inançlarını diğer kişilere ya da gruba göre değiştirmesidir<sup>22</sup>. Grup içinde ortaklaşma önemlidir. Ancak bu bireylerin özerk karar alma süreçlerinden bağımsız olarak uyma davranışının sonucunda oluşuyorsa ortaklaşma gerçek anlamını bulmamaktadır. Çizgi deneyi farklı kültürlerle yönelik uygulanmış, bireyselliğin ön planda olduğu Batı toplumlarında geleneksel kültüre ait bireylere göre uyma oranı daha düşük görülmüştür. Öte yandan grup içinde uyma davranışını gösteren kişiler yönünden çıkarılan bir başka sonuç kişinin kendi bilgi seviyesi ne kadar düşük ve grubun bilgisine inancı ne kadar yüksekse uyma o kadar yüksek olduğudur<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Çizgi deneyine ilişkin bilgiler için bkz. TOPUZKANAMIŞ (2014), s. 121-123.

<sup>21</sup> Deneklerin %35' i gruba uyarak yanlış cevap vermiş, art arda gösterilen pek çok kartta %75' i en az bir kez gruba uyarak yanlış cevap vermiştir. Deneyde yalnız bir sahte denek doğruyu söylediği anda deneklerin uyma oranı %10' a düşmüştür. Her durumda gruba direnenlerin oranı %25' tir.

<sup>22</sup> SAKALLI, Nuray (2006), Sosyal Etkiler – Kim Kimi Nasıl Etkiler, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s. 32

<sup>23</sup> Bkz. TOPUZKANAMIŞ (2014), s. 121-123.



Amirin kendi görüş ve anlayışını kabul ettirme yetkisi olmakla birlikte, idari işlem ve eylemi gerçekleştirecek ast olan kamu görevlisinin gerçekleştirdiği hareketin anlam ve kapsamı konusunda bir anlayış ve yoruma sahip olması da kaçınılmazdır. Ancak itaat ve uyma davranışı, kişinin kendi anlayışını amirin emrine ve çalışma grubuna göre değiştirebilmesine neden olabilmektedir. Bunun en büyük nedenlerinden biri ise ise kişinin sorumluluk hissetmemesidir. Öte yandan astın günlük hayatta amire yakınlığı ve Anayasaya uzaklığı, emrin çoğu zaman sözlü olması ve kolay ulaşılabilir olması gibi sebepler hizmetin sürekliliğini amaçlayan amirin emrine uyma zorunluluğunu amacından uzaklaştıracak sonuçlar doğurmasına sebep olabilecektir.

Ast, bir taraftan hiyerarşi ilişkisi dolayısıyla amirin emirlerine riayet etmek ve bu emirleri yerine getirmek bakımından içsel ve hukuksal anlamda zorunlu iken, diğer taraftan da bir hukuk devletinde ast, ifa ettiği idari faaliyetlerin hukuka uygun olmasından da sorumlu tutulacaktır. Bu zorunluluk ile sorumluluk nasıl telafi edilebilir? Bu iki olgunun bağdaştırılması Türk kamu hukukunda “kanunsuz emir” ile gerçekleştirilmektedir<sup>24</sup>. Kamu görevlisinin, amirin hukuka aykırı emirlerini<sup>25</sup> yerine getirmemesini düzenleyen kanunsuz emir kurumu, idaredeki yetki düzenine etki eden kurumlardandır.

## II. AMİRİN EMRİNE UYMA(MA) ZORUNLULUĞU

### A. Kanunsuz Emir

Hiyerarşi ilişkisi ne amir ne de astın kademe ilkesine riayet etmeksizin istediği görevli ile doğrudan ilişki kurarak kamu hizmetinin kesintiye uğramasına neden olacak disiplini bozucu uygulamalarda bulunmasının önüne geçmektedir<sup>26</sup>. Ancak hiyerarşi ilişkisi aynı zamanda her derecedeki görevliyi bir amire bağlaması ve amirin emirlerini ast aracılığıyla uygulaması zorunluluğu nedeniyle yürütülen idari faaliyet sürecine katılanların sayısını arttırmakta ve dolayısıyla bu artış sorumluluğu da anonimleştirmektedir. Anonimleşme, kamu hizmetinden yararlananların, görevliden yasalara uygun

<sup>24</sup> ÖZAY (2002), s. 156.

<sup>25</sup> Hukuka uygun emrin yerine getirilmesi ile kanun hükmünün yerine getirilmesi arasında esaslı bir fark yoktur. Her iki durumun dayanağını da kanunla verilen bir görevin ifası oluşturmaktadır. KOCA, Mahmut/ ÜZÜLMEZ (2019), İlhan, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, 12. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 340.

<sup>26</sup> ÖZAY (2002), s. 158; Onar (1966), s. 599; DMK'nın 125. maddesinin A fıkrasının d bendi “usulsüz müracaat veya şikayette bulunmak” fiilini disiplin suçu olarak düzenlemektedir.

davranmasını isteme olanaklarını sınırlamakla birlikte kamu görevlisinin de almış olduğu emri bir mazeret olarak kullanarak sorumluluk hissetmemesine neden olabilmektedir. Ancak bir hukuk düzeninde kişi, yaptığı eylem ve işlemlerden sorumludur. Kamu görevlisi ise kamunun ajanı olarak hukuka uygun davranmak zorundadır. Amirin emrine uyuma zorunluluğunun hukuk devleti ilkesi ile birlikte ele alınışı, kanunsuz emir kurumu ile tesis edilmektedir<sup>27</sup>. Kanunsuz emir, asta verilen emri değerlendirme yükümlülüğü yüklerken amirin de emrini tekrar değerlendirmesine yol açmaktadır<sup>28</sup>. Bu halde düzenlemelerin anlam ve kapsamı konusunda her kamu görevlisinin bir anlayışı ve yorumu bulunmakla beraber, amirin emri, astın anlayışından hukuksal açıdan daha etkili olmakta ve uyulması gereken bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır<sup>29</sup>. Ancak söz konusu emir Anayasaya, kanuna, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ve yönetmeliğe uygun olmalıdır.

İdarenin hukuka bağlılığı, Anayasanın çeşitli hükümleri ile ortaya konulmaktadır. Anayasanın 8. maddesi yürütme yetkisi ve görevinin Anayasaya uygun olarak kullanılacağı düzenlenmekte, Anayasanın 11. maddesinde, Anayasa hükümlerinin, idare makamlarını bağladığını ifade etmektedir. Kamu görevlisinin Anayasa ve kanunlara sadakat ödevi ise Anayasanın 129. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, “Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.” Nihayet Anayasanın kanunsuz emri düzenleyen 137. maddesinde ise amirin emri üzerine astın gerçekleştireceği işlem veya eylemden önce emrin hukuka uygunluk değerlendirmesinin yöntemini açıklanmaktadır<sup>30</sup>. Emri değerlendirme yükümlülüğünü gerçekleştirilmeyen

<sup>27</sup> Danıştay, kamu görevlisinin amirin emrine uyuma zorunluluğunu yerine getirmemesi nedeniyle hakkında tesis edilen disiplin cezasını hukuka uygun bulan ilk derece mahkemesinin kararını onamıştır. “Adana 2. İdare Mahkemesinin 07/09/2012 tarihli ve E:2012/331, K:2012/1258 sayılı kararı ile memurun, (...) verilen görevi kendi değerlendirmesine göre yerine getirmemesi, memurların birlikte bulunmalarını ve düzenli olarak çalışmalarının devamını sağlamayı imkansız hale getireceğinden ve buna bağlı olarak bir kamu görevlisinin kanunsuz emir durumu hariç verilen emre uyması zorunlu olduğundan (...)” Danıştay 12.D, E.2016/10429, K. 2018/2009, K.T. 3.05.2018, [www.lexpera.com](http://www.lexpera.com), E.T. 02.01.2020.

<sup>28</sup> Doktrinde, kanunsuz emrin, astın amirin emir ve talimatlarına uyuma zorunluluğunun istisnası olduğu ifade edilmektedir. AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA (2019), s.171.

<sup>29</sup> ÖZAY (2002), s. 155.

<sup>30</sup> Anayasa ile benzer şekilde kanuni düzenlemeler de mevcuttur. Devlet Memurları Kanunu'nun 6. maddesinde memurlara, kanunları sadakate uygulamak yükümlülüğü yüklenmektedir. Kanunu'nun 10. maddesinin 3. fıkrasında amir durumundaki memurların, maiyetindeki memurlara, kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı

ast, söz konusu emir hukuka aykırı ise idari faaliyetinden sorumludur. Bu bakımdan kanunsuz emir kurumu bir sorumluluk esasıdır.

Astın verilen emirleri değerlendirme yükümlülüğü ve emrin hukuka aykırı olduğunun bildirilmesi halinde amirin görev ve yetkileri bu başlık altında ele alınacaktır. Konunun bu şekilde ele alınmasının nedeni, kurumun işlerlik kazanmasında ast ve amirin yükümlülüklerinin ortaya konulmasının önemli olduğu düşüncesidir.

### 1. Astın Emirleri Değerlendirme Yükümlülüğü

Emirler karşısında astın emri değerlendirme yükümlülüğü, yetki düzenindeki hiyerarşinin otoriterleşmesine engel olarak düzeltici bir işleve sahiptir. Hiyerarşik yapının faşizmdeki fuhrer ilkesine dönüşmemesi, hiyerarşi basamaklarındaki görevlilerin birer otomat olmaması için her emir alana, emri değerlendirme görevi verilmiştir<sup>31</sup>.

Anayasanın kanunsuz emri düzenleyen 137. maddesi, amirin emri üzerine astın; gerçekleştireceği işlem veya eylemden önce emrin hukuka uygun olup olmadığını değerlendirme yükümlülüğünde olduğunu ifade etmektedir. Emrin değerlendirilmesini ast, emrin en az soyut olandan başlanarak sırasıyla; yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun ve Anayasa hükümlerine uygun olup olmadığını inceleyerek yapacaktır. Emir konusunda şüpheye düşen astın izleyeceği iki yol vardır: Eğer emir hukuka uygun ancak kendi anlayışına uygun değilse bunu emri veren amire bildirebilir ancak yine de emri ifa etmelidir. İkinci olarak ast, yaptığı bu değerlendirme sonucunda emrin hukuka aykırı olduğu kanaatine varırsa durumu amire bildirmeli ve emri yerine getirmemelidir<sup>32</sup>. Bu değerlendirme,

kararnamelerine aykırı emir veremeyeceğini düzenlemektedir. 11. maddede ise memurların, mevzuata ve amirin verdiği görevlere uymakla yükümlü olduğu ifade edilmektedir.

<sup>31</sup> KARAHANOĞULLARI, Onur (2018), İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.404.

<sup>32</sup> İl İdaresi Kanunu 23. maddesinde il idare şube başkanı veya kaymakamın, valinin emrini hukuka aykırı bulması halinde emri nasıl değerlendireceği düzenlenmiştir. Buna göre, “Aynı kanunun 23. maddesinde ise “İl idare şube başkanları ve kaymakamlar vali tarafından re'sen verilen emirlerin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlere uygun olmadığı içtihadında buldukları takdirde keyfiyeti valiye yazarlar. Vali, emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili mercie yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır.”

öncelikle yetkili amir tarafından emrin usulüne uygun olarak verilmiş bir emir olup olmadığı (şekli değerlendirme) bakımından yapılacak daha sonra içeriğinin üst hukuk normlarına uygunluğu (maddi değerlendirme) bakımından ele alınacaktır.

Emir; sözlü olabileceği gibi genel emir, yönerge ve benzeri adsız düzenleyici işlemler ile de olabilir. Emir, düzenleyici işlem ile verilmiş ise zaten yazılı olacağından onlara karşı herhangi bir itirazdan sonra amirin ısrarının nasıl olacağına yönelik doktrinde iki görüş vardır. Bunlardan ilki, emrin zaten yazılı olması nedeniyle yeniden ve yazılı olarak yapılması gereken bir işlem şeklinde ortaya çıkmayacağından amirin işlemini değiştirmemiş olmasının yeterli olduğunu kabul etmektedir<sup>33</sup>. İkinci bir görüş ise emrin yazılı olması halinde yapılacak itirazda emrin bir kez daha yazılı şekilde tekrarını aramaktadır. Buna göre, önemli olan yalnızca kamu görevlisinin sorumluluğu üzerinden atması değil, aynı zamanda amirin uyarılmasıdır<sup>34</sup>. Kanaatimizce ikinci görüş hukuka uygun idareyi tesis etmek bakımından daha uygundur.

Yazı ile yinelenmesi halinde emirlere uyma zorunluluğu konusu suç olan emirler için geçerli değildir. Konusu suç teşkil eden emir her ne surette olursa olsun yerine getirilemez; yerine getirilmesi halinde emri yerine getiren astın sorumluluğu doğmaktadır<sup>35</sup>. İspat edilmesi halinde konusu suç teşkil eden emri veren amir de sorumlu olur. Astın emirleri değerlendirme yükümlülüğü, tamamen hiyerarşik idari makamlar arasındaki ilişkilere yönelik bir değerlendirme yükümlülüğüdür. Bu itibarla, kanunsuz emir, bir mahkemenin kesin kararına karşı ısrar için dayanak alınamaz<sup>36</sup>. Bir başka deyişle, kamu görevlisinin bir mahkeme kararını hukuka aykırı bularak uygulamaması söz konusu olamaz. İdari karara dayanılarak yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin eylemsizliğinin nedeni olan idari kararlar,

<sup>33</sup> ÖZAY (2002), s. 156.

<sup>34</sup> YAYLA, Yıldız (2010), İdare Hukuku, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 285.

<sup>35</sup> Ceza hukukunun konusu olan “hukuka aykırı ve fakat bağlayıcı emir” kavramı son derece tartışmalıdır. Konumuz kapsamında olmadığından konuya ilişkin tartışmalar için bkz. DURSUN, Selman (2014), “Türk Ceza Hukukunda Emrin İfasının Hukuki Niteliğinin Alman ve İtalyan Ceza Hukukuyla Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVIII, Y. 2014, S. 2.

<sup>36</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil (2011) Türk İdare Hukuku, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 585.

konusu suç teşkil eden emirdir<sup>37</sup>. Kararı uygulamayan kamu görevlisi, Anayasanın 38. maddesinde düzenlenen cezaların şahsiliği ilkesi gereği ceza hukuku sorumluluğuna sahiptir. Herhalde kişi, cezai sorumluluk ile hiyerarşi yaptırımı arasında kaldığında ikincisini göze alacaktır<sup>38</sup>.

Bu halde, amir, suç olmayan hukuka aykırı emrinde ısrar eder şekilde yazı ile emri yinelerse ast emri yerine getirmelidir, ancak bu durumda yapılan işlemde ast sorumlu olmaz<sup>39</sup>. Astın yazı ile yinelenen emri yerine getirmemesi halinde ise emre itaatsizlikten sorumluluğu söz konusu olacaktır. Yazılı emrin uygulanması zorunluluğu, hizmet kural ve gereklerinin amir tarafından daha iyi bilindiği, amirin birikiminin daha fazla olduğu esasına dayanmaktadır<sup>40</sup>. Emrin suç olması halinde ast, emri kesinlikle yerine getirmeyecektir. Anayasa, kamu görevlisinin emri değerlendirilmesi yükümlülüğüne getirilebilecek iki istisna durumunu ifade etmiştir. Bunlar askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması halleridir<sup>41</sup>. İstisnaların kanunla gösterilmesi

<sup>37</sup> AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA (2019), s. 166; KARAHANOĞULLARI (2018), s. 404-405

<sup>38</sup> YAYLA (2010), s. 285; Danıştay, arama tedbirinin uygulanması için gerekli hukuki şartların oluşmamış olmasına rağmen ekip amirinin Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Şube Müdürlüğünde görevli davacı polise dava konusu aracı aramasını emretmesine ilişkin olayda kamu görevlisinin yasal prosedürü hatırlatarak emri yerine getirmemesi nedeniyle verilen disiplin cezasını incelemiştir. Mahkeme, konusu suç teşkil eden emrin kamu görevlisi tarafından yerine getirilmemesinin hukuka uygun olduğunu ifade ederek bu nedenle verilen disiplin cezasının iptaline karar vermiştir. Danıştay 5.D, E.2016/16659, K.2018/11624, K.T.14.3.2018, E.T.10.02.2020.

<sup>39</sup> Kanunsuz emrin getirdiği sorumluluk esas, kamu hukuku ilişkisinden doğan emirler bakımından geçerlidir. Emir özel hukuk ilişkisinden kaynaklanmakta ise emri yerine getiren eylem ve işlemlerinden sorumlu olacaktır. DÖNMEZER/ ERMAN (1985), s. 85.

<sup>40</sup> YILDIRIM, Turhan/ YASİN, Melikşah/ KAMAN, Nur/ ÖZDEMİR, Eyüp/ AMİRÜN, Gül/ TEKİNSOY, Özge (2017), İdare Hukuku, 6. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017, s. 35.

<sup>41</sup> Kanunsuz emir kurumunun, kanunsuz emrin yazılı olarak tekrar edilmesi halinde uygulanacak olması hususuna, kamu düzeni ve güvenliği bakımından 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 2. maddesi ile istisna getirilmiştir. Buna göre ilgili maddede düzenlenen durumlarda verilen emrin yazılı olarak istenemeyeceği ifade edilmiştir. Ancak bu istisnai düzenleme, emrin tekrarını istemek bakımından geçerlidir. Öte yandan memurun, emri veren amirin yetkili olup olmadığı, emrin kendi alanına girip girmediği ve görünüşte konusunun suç teşkil edip etmediği

gerekliliği düzenlenmiştir. Acele haller, kolluk faaliyetine ilişkindir. Askeri hizmetler ise daha geniş tutulmuştur. Bu faaliyetlerde sözlü emirler olabileceği gibi, bu emirlerin yazılı tekrarı gibi usullere de zaman ve işin niteliği elvermeyebilir<sup>42</sup>.

## 2. Emrin Hukuka Aykırı Olduğunun Bildirilmesi Halinde Amirin Yükümlülüğü

Emrin hukuka aykırı olduğunun ast tarafından amire bildirilmesi halinde amir bu değerlendirmeyi dikkate almalıdır. Amirin hukuka aykırı emir vermesi, emirden bağımsız olarak bir suça, kabahate, disiplin hukukuna aykırılık teşkil edebilir<sup>43</sup>. Amir emrin hukuka uygun olduğuna karar verirse yazılı olarak emri tekrar etmelidir. Emrin hukuka aykırı olduğuna karar vermesi halinde ise yükümlülükleri bu başlık altında ele alınacaktır.

Emir, somut ve bireysel olabileceği gibi düzenleyici işlem şeklinde de olabilir. Somut bir duruma ilişkin verilen bireysel emirlerin, üst hukuk normlarına aykırı olması halinde amir emri değiştirmelidir. Ancak bireysel emirler, üst hukuk normlarına uygun olmayan bir kanuna dayanması nedeniyle hukuka aykırılık oluşturuyorsa ast, amire bu durumu bildirmelidir. Ancak idarenin, kanunu ihmal etme yetkisi bulunmamaktadır. Usulüne uygun şekilde yürürlükte olan bir kanunun idare tarafından hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile ihmali mümkün değildir. Türk hukukunda Anayasa Mahkemesi, kanunların hukuka uygun olup olmadığını denetlemektedir. Kanunun, somut veya soyut norm denetimi yoluyla iptal edilmesine kadar geçen sürede İdarenin, anayasaya aykırı olan kanuna göre davranması gerekliliği, özellikle temel hakların ihlali sonucunu doğurabileceğinden çözümlenmesi gereken bir sorundur<sup>44</sup>.

---

konusunda sahip olduğu değerlendirme yükümlülüğü devam etmektedir. DÖNMEZER/ERMAN (1985), s. 96.

<sup>42</sup> YAYLA (2010), s. 285.

<sup>43</sup> Hukuka aykırı emir veren amir, pozitif hukuk metinleri tarafından kendisi için çizilen görev alanının dışına çıkarak görevinin gereklerine aykırı hareket etmektedir. Bu nedenle ceza hukuku bakımından diğer şartların da mevcut olması halinde, amirin hukuka aykırı emir vermesi görevi kötüye kullanma suçunu oluşturabilir. DEĞİRMENCİ (2012), s. 476.

<sup>44</sup> Erkal, Anayasa Mahkemesi'nin somut norm denetimine benzer bir usulün idareye uyarlanabileceği önerisinde bulunmaktadır. Yazara göre İdare, kanunun Anayasaya aykırı olduğunu tespit ederse Anayasa Mahkemesine başvurma hakkı tanınabilir. ERKAL, Atila (2014), "İdarenin Hukuk Kurallarını Üst Normlara Uygunluk Bakımından Kontrol Etme ve Kuralı Uygulamayı İhmal Etme Yetkisi", ERÜHFD, C.IX, S.1, 2014, s. 204.

Düzenleyici işlem şeklinde verilen emirlerin, üst hukuk normlarına aykırı olması halinde yönetmeliğin idare tarafından ihmal edilerek kanuna uygun idari işlem yapılması gerekliliğine ilişkin görüşler vardır<sup>45</sup>. Danıştay bir kararında, kanun hükmü ile çelişen yönetmeliğe göre yapılan idari işlemi hukuka aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkeme, idari faaliyetin yönetmeliğin ihmal edilmek suretiyle kanuna göre yapılması gerekliliğini ifade etmiştir<sup>46</sup>. Düzenleyici işlem ile hukuka aykırı talimat verildiğini değerlendiren astın bunu amire bildirmesi halinde amir, yetki ve usulde paralellik ilkesine uygun olarak düzenleyici işlemin değiştirmesi veya kaldırması için idari süreci başlatmalıdır<sup>47</sup>. Ancak tekrar etmekte fayda var ki astın, emrin hukuka aykırı olduğunu amire bildirmesinden sonra amirin ihmal yetkisini kullanmaması ve yazılı olarak emri tekrar etmesi yahut astın bu bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeksizin emri uygulamaması hallerinde hukuk düzeni düzenleyici işleme dayanılarak verilen emirlerin ast tarafından yerine getirilmemesinden astı sorumlu tutmaktadır<sup>48</sup>.

Sonuç olarak emrin hukuka aykırı olduğunu düşünen kamu görevlisi amire başvurmalıdır. Astın kendisine verilen hukuka aykırı emrin iptalini

<sup>45</sup> ERKAL (2014), s. 208.

<sup>46</sup> Danıştay 10.D, E.2007/6066, K.2010/8400, 26.10.2010, [www.lexpera.com](http://www.lexpera.com), E.T. 05.02.2020.

<sup>47</sup> Erkal, düzenleyici işlemlerin üst normlara aykırılık oluşturduğunun denetiminin çok geniş olmaması gerektiğini ifade etmektedir. Düzenleyici işlem, üst hukuk normlarına açık ve bariz bir şekilde aykırı olmalı ve İdarenin aykırılık konusunda kesin bir kanaati olmalıdır. ERKAL (2014), s. 211

<sup>48</sup> Bölge İdare Mahkemesi bir kararında, aile hekimlerinin defin ruhsatı düzenlenmesini konu edinen yönetmeliğe dayanılarak oluşturulan nöbet listesine uymayan hekime verilen disiplin cezasının hukuka uygunluğunu incelemiştir. Mahkeme, yönetmelik her ne kadar daha sonra iptal edilmiş olsa da emir yerine geçen nöbet listesinin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması gerektiğinden bahisle verilen disiplin cezasını hukuka uygun bulmuştur. “Olayda, nöbet listesinin davacıya yönelik kısmının nöbet tarihi itibarıyla hukuka uygunluk karinesinden yararlanması gerekmektedir. Zira, nöbet listesinin nöbet tarihi itibarıyla hukukun ayakta olduğu, böylece, davacıya üstü tarafından verilen ve anılan tarihte yerine getirilmesi gereken bir emir/nöbet görevi içerdiği kabul edilmelidir. Öte yandan, aile hekimlerine defin ruhsatı düzenleme görevi verilmesine dayanak teşkil eden Mezarlık Yerlerinin İnşası ile Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında Yönetmeliğin ilgili maddelerinin nöbet tarihinden sonra yargı kararıyla yürütmesinin durdurulmasının ve/veya iptal edilmesinin bu hukuki durumu değiştirmesi beklenemez.” Konya BİM, 5.İDD, E. 2017/340, K. 2017/468, K.T. 27.4.2017, [www.lexpera.com](http://www.lexpera.com), E.T.03.03.2020.



idari yargıda isteme imkânı yoktur<sup>49</sup>. Amir, verdiği emrin hukuka ve/veya hizmet gereklerine aykırı olması halinde emrini değiştirmelidir. Aksi halde amir, hukuka ve etik davranış kurallarına aykırı davranmaktan sorumlu olacaktır.

### B. Amirin Etik İhlali ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Etik, felsefenin bir alt dalı olarak, bir grup içerisinde hâlihazırda mevcut, edinilmiş doğru ve yanlış ilişkili ölçütler (ahlaklar) üzerine betimleyici ve eleştirel bir düşünme ve bundan hareketle bireysel ahlaki tavır geliştirmeyi, kendi davranışına rehberlik edecek ahlaki normlar oluşturmayı ifade etmektedir. Bundan hareketle, etik davranış; her bir tekil durumda doğru davranış üzerine eleştirel düşünebilmeyi ve eylem tarzı geliştirmeyi konu almaktadır. Hukuki problemlerin çözümünde de ileri sürülen önerilerin başında etik yahut meslek etiği eğitimi gelmektedir<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Ast konumundaki Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Isparta İl Müdürlüğü Keçiborlu İlçe Müdürü'nün, amir konumundaki davalı idarece gönderilen talimata uymayıp mevzuatı uygulaması sonucu görevinden uzaklaştırılması, idare mahkemelerinden verilen lehine kararlar ile görevine geri dönmesi gibi hususlar olsa da talimatın iptal edilmesini isteyen davacı ast tarafından açılan iptal davasında Danıştay bu gibi hususların kamu görevlisine davacı sıfatı vermediğini ifade etmiştir. "(...) ast konumunda kamu görevlisi olan davacının, uygulamakla yükümlü olduğu talimatın iptalini istemede menfaat bağının kurulmasına yeterli olmamaktadır. /Bu haliyle de davacının kendi özlük haklarına yönelik olmayan, üstün, idari hizmetin işleyişi ve örgütlenmesiyle ilgili düzenleyici işlemine karşı dava açma hakkı bulunmamaktadır." diyerek davayı menfaat şartının gerçekleşmemesi nedeniyle ehliyet yönünden reddetmiştir. Danıştay 10.D, E. 2014/33, K.2014/2025, K.T.31.03.2014, [www.lexpera.com](http://www.lexpera.com), E.T.04.01.2020.

<sup>50</sup> TOPUZKANAMIŞ, Engin (2016), "Hukuk, Ahlak ve Meslek Etiği Üstüne", Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2016, s.1-4; Kuçuradi, felsefenin etik problemleri, günlük yaşamın etik problemleri ve meslek etiklerinin uğraştığı "etik problemleri" birbirinden ayırmaktadır. İlk filozofların uğraştığı etik problemler, "erdem nedir?", "adalet nedir?" gibi sorulara yönelmektedir. Günlük yaşamda, meslek yaşamında karşılaşılan "etik problemler" ise "bu durumda ne yapmam doğru olur?" gibi soruların somut koşullara göre cevaplanmasını gerektiren problemlerdir ve aslında kişiden kişiye değişen ahlaksal problemler olarak adlandırılmalıdırlar. Meslek etiklerinin uğraştığı "etik problemler" ise mesleği icra edenler için ortak, evrensel bir standarda konu oluşturur. Kuçuradi bu evrensel normlara, felsefi etik bilgisine sahip olmaları koşuluyla insan onurunu koruma olasılığını arttıran ahlaklılık bildireleri demektir. KUÇURADI, Ioanna (2003), "Etik ve "Etikler"", Türkiye Mühendislik Haberleri, S.423, 2003/1, <http://kisi.deu.edu.tr/timucin.yalcinkaya/ETIK%20ve%20ETIKLER%20-%20KUCURADI.pdf>, E.T.22.02.2020, s.7-9.



Kamu hizmeti sunmakla görevli idari teşkilatlar içerisindeki yozlaşma ve kayırmacılığın görülmesi ve bu gibi etik dışı davranışların bir sorun olarak ele alınmaya başlanması ile birlikte “yönetmelik” kavramı ortaya çıkmıştır. İyi bir yönetimin kurulması amacıyla hemen her ülkede<sup>51</sup> etik standartların oluşturulması ve düzenleyici-denetleyici kurulların oluşturulması Türkiye’yi de etkilemiştir<sup>52</sup>.

08.06.2004 tarihli Resmî Gazete ile kabul edilen 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, işlem ve eylemlerinde idari usul ilke ve kurallarını<sup>53</sup> içine alan etik davranış kurallarına aykırı davranan kamu görevlilerinin Etik Kurul tarafından denetlenmesini konu almaktadır. Kanun’un 4. maddesi, yönetici vasfındaki<sup>54</sup> kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı faaliyetleri nedeniyle, Kurula başvurulabileceğini düzenlemektedir.

5176 sayılı Kanun’a dayanılarak 23.05.2005 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, etik ilke ve kuralları belirlemektedir. Yönetmeliğin 12. maddesi, kanunsuz emri, öngördüğü etik ilkeler bakımından genişletmektedir. Buna göre, “Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir

<sup>51</sup> Örnekler için bkz. AKILLI, Serkan/ ÇAM, Seçil/ KILINÇ, Sevgi/ KIZILBOĞA, Rüveyda (2013), “Kamu Personelinin Etik İhlallerine Verdikleri Önem Derecesi ve Etik İhlallerin Bildirimi Konusundaki Görüşleri”, Sayıştay Dergisi, S.89, Nisan-Haziran 2013, s.8-9.

<sup>52</sup> ÖKTEM, Kemal/ ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2005), “Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı”, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/3.1/1Omurgonulsen.pdf>, E.T. 22.02.2020, s.231.

<sup>53</sup> Kanunun amaç ve kapsamını belirleyen 1. maddesine göre, “Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.”.

<sup>54</sup> “(...) en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. (...)” Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in EK-2 kısmında sayılmıştır.

eylem veya işlemten haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler.” hükmüne yer verilmektedir.

Etik ihlallerin önlenmesinde kurulun etkililiği konusu önem arz etmektedir. Mevcut durumda, 5176 sayılı Kanun’ un 5. maddesine göre kurul, genel müdür ve üstü düzeydeki kamu görevlileri yönünden yaptığı incelemelerde ulaştığı etik ihlal kararları yalnız ilgili kişi ve makamlarla, Cumhurbaşkanı ve Çalışma ve Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı’na bildirilmektedir. Ancak disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesi gereği, etik ihlal bakımından disiplin cezası verilebilmesi ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda<sup>55</sup> öngörülen disiplin suçları kapsamına girmesi halinde mümkündür<sup>56</sup>.

Anayasa Mahkemesi’nin 04.02.2010 tarihli 2007/98 esas ve 2010/33 karar sayılı iptal kararına değin etik ihlal kararları Resmî Gazete’de yayınlanmıştır<sup>57</sup>. Mahkeme, kişinin teşhiri sonucunu doğurduğundan kamu görevlisinin eylemlerinin yargısal kesinlik kazanmadan Resmî Gazete ile kamuoyuna duyurulmasını insan onuruna aykırı bulmuş; etik ihlal kararlarının idari yargı tarafından iptal edilmesinin üzerine her ne kadar iptal kararları da Resmî Gazete’ de yayınlansa da bunun kişinin uğradığı zararı tümünden telafi edemeyeceğini belirtmiştir.

Doktrinde, etik ihlal kararlarının etkili olabilmesi için kararların dava açma süresi içinde iptal davasına konu edilmemesi yahut yargı kararı ile iptal talebinin reddedilmesi üzerine etik ihlal kararının kesinleşmesi ile Resmî Gazetede yayınlanabileceğinin düzenlenmesi gerekliliği ifade edilse de<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Kanun’un 1. maddesinin 3. fıkrası gereği “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.” Bu hüküm gereği, özellikle TSK, yargı mensupları ve üniversitelerdeki idari işleyişi yürüten “amir”ler bakımından kendi kanunlarında düzenleme yapılmasını gerektirmektedir.

<sup>56</sup> Suç ve cezaların yasayla düzenlenme zorunluluğuna karşın, 5176 sayılı Yasa’nın 3. maddesinde etik ilkelerin Etik Kurul tarafından yönetmelikle belirlenmesi esası kabul edilmiş, Anayasa Mahkemesi de 1.6.2005 günlü, E.2004/60, K.2005/33 sayılı kararıyla bu kuralı Anayasa’ya aykırı görmemiştir. Etik ile disiplin suçlarının kanunilik ilkesi bakımından karşılaştırılması için bkz. DURSUN, Hasan (2015), İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, s. 461-473.

<sup>57</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2007/98, K.2010/33, 04.02.2010, www.anayasa.gov.tr, E.T. 10.03.2020.

<sup>58</sup> Akdeniz, etik ihlal kararının dava açma süresi içinde iptal davasına konu edilmemesi yahut yargı kararı ile iptal talebinin reddedilmesi üzerine etik ihlal kararının

Anayasa Mahkemesi kararında, kişinin sırf insan olması nedeniyle sahip olduğu insan onurunun, onu işlediği bir suçtan dolayı dayak, teşhir, aleni infaz gibi muamelelere maruz kalmaktan koruduğunu vurgulamaktadır. Nitekim Mahkeme, Kurul'un görev alanında olan etik kural ihlallerinin suç, kamu görevlisi hakkında etik kurala aykırılığın tespitine ilişkin kararların da ceza niteliğinde olmadığını ortaya koymaktadır. İlgili hükmün iptali ile Anayasa Mahkemesi kararına uygun ve kurulun yaptırım gücünü tesis edici bir mevzuat değişikliğine gidilmemiştir. Etik ihlal kararları, ilgilinin ismi ve kurumu karartılmak suretiyle Kurul'un web sayfasında yayınlanmaktadır<sup>59</sup>. Ancak bu haliyle kararın etki gücü, ilgili kişi ve kamuoyu üzerinde yok denecek kadar azdır<sup>60</sup>.

Bu halde etik ilkelerin, disiplin suç ve cezaların düzenlendiği Kanunlarda disiplin suçu olarak öngörülmesi, karşılığında mesleki statüyü etkileyen disiplin cezalarına yer verilmesi ve amirler bakımından disiplin sürecinin Etik Kurul tarafından yürütülmesi yerinde olacaktır. Bu bağlamda Etik Kurul, merkezi teşkilatta görev alan amirlerin etik dışı davranışlarının soruşturulması ve cezalandırılması bakımından bir üst kurul şeklinde yapılandırılabilir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, merkezi teşkilat içerisinde daha önce başbakanlığa bağlı iken 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde düzenlenmiştir. Yönetici sıfatındaki kamu görevlilerinin etik ihlallerini değerlendirmek bakımından bağımsız bir organın kurulması yerinde olacaktır<sup>61</sup>.

---

kesinleşmesi nedeniyle Resmî Gazetede yayınlanabileceğinin düzenlenmesi gerekliliği ifade edilmektedir. AKDENİZ (2016), s. 70.

<sup>59</sup> Etik ihlal kararlarına [www.etik.gov.tr](http://www.etik.gov.tr) uzantılı internet adresinden ulaşılabilmektedir.

<sup>60</sup> Etik ihlal kararlarının Resmî Gazete' de yayınlandığı 2009 Ocak ve 2010 Şubat dönemleri arasında başvuru sayısında ciddi bir artış görülmekte ancak iptal kararı ile birlikte Kurula başvurma sayısı düştüğü ifade edilmektedir. AKDENİZ, İbrahim (2016), "Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek", Sayıştay Dergisi, S. 103, 2016, s. 71.

<sup>61</sup> Dursun, üst düzey kamu görevlilerinin etik ihlallerinin, bağımsız bir organ olan Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından soruşturulması gerekliliğini ifade etmektedir. DURSUN, Hasan (2008), "Kamu Görevlilerinin Uymaları Gereken Etik Kurallar Hakkında Bir Kanun Önerisi", Terazi Hukuk Dergisi, S.19, Mart 2008, s.181; Akdeniz ise Etik Kurulunu ve İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunu, Kamu Denetçiliği Kurumu bünyesinde birleştirerek etikten sorumlu denetçi, insan haklarından sorumlu denetçi gibi uygulamaların hayata geçirilmesi halinde etik kurulun etkinliğinin sağlanacağını belirtmektedir. AKDENİZ (2016), s. 79.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 31. maddesine göre kimliği tespit edilemeyen başvurular başvuruya konu yapılmamaktadır. Bu halde Kurul'a başvuranın kimlik bilgileri belirli olması gerekmektedir. Farklı personel sınıflarında görev yapan 261 kamu görevlisi ile yapılan anket çalışmasında etik ihlali bildirecek olan katılımcıların %34'ü kimliklerinin gizli olmasını istemekte, yaklaşık %27'si kimliklerinin yalnızca adli makamlar tarafından bilinmesinin sorun teşkil etmeyeceğini ifade etmektedir<sup>62</sup>. 259 kamu görevlisi ile yapılan anket çalışmasında ise kamu görevlilerinin %68'i, etik ihlal bildirimlerinin misilleme korkusu ile yapılmadığını ifade etmektedir. Etik ihlal başvurusu yapacak kişilerin kimliklerinin gizli olması halinde etik ihlali bildiren kişilerin sayısının artacağını düşünen kamu görevlileri ise katılımcıların yaklaşık %72'sidir. Yönetmeliğin 12. maddesi, ihbarda bulunan kamu görevlisinin korunması gerektiğine ilişkin gerekli tedbirlerin alınacağını hüküm altına almış olmasına karşın, anket çalışmasına katılan kamu görevlilerinde, ihbarda bulunan kamu görevlisinin cezalandırılacağına yönelik endişe belirgin bir şekilde fark edilmektedir<sup>63</sup>. Bu durum, Etik Kurul tarafından amiri ihbar eden kamu görevlisinin kurum içinde bezdirme, işten çıkarılma gibi tehlikelerden korunması için alınabilecek tedbirlerin somut şekilde ortaya konulmasının gerekliliğini göstermektedir.

Mevcut düzenlemeler ile astın, kanuna bağlı kalarak emirleri değerlendirme yükümlülüğü Anayasa ve kanunlarda yer bulmuş olsa da amirin emrine, astın ne oranda, nasıl bir özgüvenle, hiyerarşiye karşı direnerek itiraz edebileceği uygulamada bir sorun olarak kalmaktadır<sup>64</sup>. Sorumluluktan kurtarıcı işlevi olan kanunsuz emrin uygulamadaki şansı

<sup>62</sup> Ankette etik ihlali ihbar eden kişinin kimliğinin çalıştığı kurumun yetkili makamları tarafından bilinmesinde sakınca olmayacağına ilişkin cevabı katılımcıların yaklaşık %43'ü vermiştir. AKILLI/ÇAM/KILINÇ/KIZILBOĞA (2013), s. 20. Söz konusu çalışma amirin etik ihlalinin ihbar edilmesi bakımından değil genel olarak kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen etik ihlallerin ihbar edilmesi şeklinde sorulduğu dikkate alınmalıdır.

<sup>63</sup> AKILLI/ÇAM/KILINÇ/KIZILBOĞA (2013), s. 28-29.

<sup>64</sup> Dursun, kamu görevlilerinin etik kurallarını düzenleyen bir kanun önerisinde bulunmuştur. Kanun önerisinde kanunsuz emir kurumunun etkin bir şekilde işleyebilmesi için "etik komiser" kurumu öngörülmüştür. "(...) Amir emrinde ısrar ederse, yazılı bildirim acele bir şekilde amir tarafından memur ve diğer kamu görevlisinin bağlı olduğu etik komiserine iletilir ve etik komiseri kararını kırk sekiz saat içinde açıklar ve açıklamaya göre hareket edilir. Etik komiser kararını kırk sekiz saat içinde açıklamazsa, verilen emir ve talimat kendiliğinden yürürlükten kalkar." DURSUN (2008), Etik, s. 192.

mevcut durumda oldukça zayıftır<sup>65</sup>. Amirin emrine uyma zorunluluğunun kapsamının hukuki düzenlemeler ile ortaya konulması ve kanunsuz emir kurumunun işlerlik kazanabilmesi, sosyal bilimler alanındaki çalışmalardan faydalanılarak hukuki düzenlemelerin yeniden ele alınmasını gerektirmektedir.

### SONUÇ

Bir hukuk devletinde, yönetilenler kadar yönetenler de hukuk ile bağlıdır. Astın, amirin emrine uyma zorunluluğunun kapsamı, yetkili amir tarafından usulüne ve hukuka uygun olarak verilen “emir” leri içermektedir. Anayasa ve kanunlar, emrin şekli ve maddi olarak uygunluğunun denetimini emri ifa edecek kamu görevlisine vermektedir. Ancak, hem hiyerarşi yetkisini düzenleyen pozitif düzenlemeler hem de psikolojik etkenler, kamu görevlilerini her türlü emri uygulamaya eğilimli kılmaktadır. Çalışmada bu husus ilk bölümde amirin emrine uyma zorunluluğunun hukuki ve psikolojik temelleri incelenerek ele alınmıştır. Amirin hatalı olarak yahut kasten hukuka aykırı bir emir vermesi halinde, emrin mutlak olarak yerine getirilmesi zorunluluğunun olumsuz sonuçları da bu bölümde tespit edilmiştir. Bu bağlamda, çalışmanın ikinci bölümünde ise olumsuz sonuçları düzeltici bir kurum olan kanunsuz emir kurumu ve hukuka aykırılığı etik ilkeleri de kapsayacak şekilde ele alan hukuki düzenlemeler ele alınmıştır.

Kanunsuz emir başlığı altında; astın emirleri değerlendirme yükümlülüğü ve emrin hukuka aykırı olduğu bildirilen amirin yükümlülükleri belirlenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde, astın amiri uyarmasına rağmen amirin emri yazılı olarak yinelemesi halinde amirin ifa edilen emrin hukuka aykırılığının sonuçlarından tek başına sorumlu olacağı saptanmıştır. Amir, yazılı olarak emrin yerine getirilmesi istemini belirtmediği sürece ast, emri yerine getirmemekten sorumlu tutulamayacaktır. Son olarak ise amirin hukuka ve etik ilkelere aykırı olarak verdiği emirleri, Etik Kurul’un denetim yetkisinde öngören düzenlemeler incelenmiştir.

Çalışmada, amirin emrine uyma zorunluluğunun öngörülme amaçları ile uyumlu bir şekilde hayata geçirilebilmesi için öneriler getirilmeye çalışılmıştır. İki başlık altında ele alınabilecek öneriler; eğitim ve denetim başlığı altında toplanabilir. Kamu görevlilerinin etik değerleri koruyabilmeleri ve hukuka bağlı kalmaları, normlardan ziyade değerleri içselleştirmelerini sağlayan eğitimler aracılığı ile sağlanabilir. Öte yandan eğitimi destekleyici bir unsur olarak, hukuka aykırı emir veren amirlerin ihbar

<sup>65</sup> YAYLA (2010), s. 285.

edilmesi ve cezalandırılması bakımından ise hukuki mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Sosyal psikoloji bilimi çerçevesinde yapılan deneylerde kişilerin özerk olarak karar almalarının onların rasyonel karar almasına olanak sağladığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda astın emirleri değerlendirmesinde, özerkliğin önemli olduğu saptanmıştır. Bu halde kamu görevlisinin, kendi benliğini dışa vurmasının önüne geçen mekanizmalar bertaraf edilmelidir<sup>66</sup>. Bireysellik, farklılaşma ve benlik gösterileri çalışma düzeninde olumsuz olarak değerlendirilmemelidir. Bunu sağlayacak olan ise çalışma düzeninin tesisinde yetkili olan amirdir<sup>67</sup>. Amirlere yönelik etik bilgisini içeren eğitimler gerçekleştirilmelidir. Öte yandan kamu görevlilerine kanunsuz emir kurumuna ve çalışma alanlarına ilişkin eğitimler verilmesi önem taşımaktadır.

Hiyerarşinin olumsuz etkilerinden biri olan sorumluluğun amirde olduğu inancı, astın tasarruflarının sonuçlarını görmesi ile azalmaktadır. O halde hukuka aykırı emir veren amir ile emrin değerlendirme yükümlülüğünü gerçekleştirilmeyen astın disiplin sorumluluğuna gidilebilmesi bakımından hukuki mekanizmalar oluşturulmalıdır. Türk pozitif hukukunda, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yasal temeli oluşturulan yönetsel etik uygulamalarının etkin bir şekilde işleyebilmesi için, amirlerin disiplin sorumluluğuna gidilebilecek şekilde tekrar ele alınması sonucuna ulaşılmış olup amirler bakımından etik ihlal ihbarlarının kamu görevlilerinin amirleri ile fiziki yakınlık oluşturacak olan çalıştıkları kurumlar içindeki disiplin mercilerine

<sup>66</sup> Kamu görevlisinin işe girişlerinde liyakat ilkesinin yozlaşması pek çok kurumu etkilemektedir. Kamu görevlisinin işe girişlerinde görevin gereklerine göre alınması ilkesi olarak da adlandırılan bu husus, memurluğa girişte aranılan genel ve özel objektif koşullar dışında başka niteliklerin aranmaması anlamına gelmektedir. Aksi halde kamu görevlisi, işe alınması bakımından kendi niteliklerine ve hukuka değil, işe alınmasına sebep olan sübjektif ölçütlere karşı sorumluluk hissedecektir. Atama ve yükseltmelerde liyakatin değil; siyasetin ön plana çıktığı sistemlerde liyakatsiz, kamu görevlileri ile yürütülen kamu hizmetleri kötü yönetimine sebep olmaktadır. AKYILMAZ (2017), Sadakat, s.17-21.

<sup>67</sup> Demokratik disiplinde, iyi bir liderlik ile moralin yüksek olduğu örgütlerde, kurallara uyma ve görevin ifasında personelin kendiliğinden katılımı söz konusudur. Bu halde personel, disipline yönelik uygulamalara içten katılmaktadır. Otokratik disiplinlerde ise amir, sürekli ve yakın denetim ile düzeni sağlamaktadır. Amir, kurduğu yakın denetimden biraz uzaklaştığında kişiler dilediklerini yapmaya başlayarak mevcut disiplinin yerini düzensizliğe bırakmaktadır. GELEGEN, Taner (1973), "Kamu Yönetiminde Disiplin ve Disiplin Cezaları", Danıştay Dergisi, Cumhuriyetin 50.Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1973, s. 222-223.

değil, kurumdan ayrı Etik Kurul tarafından görülmesinin yerinde bir düzenleme olduğu kanaatine varılsa da Etik Kurul'un bağımsız denetleyici bir organ olarak teşkilatlandırılması, kurulun tarafsızlığının tesisi bakımından önerilmektedir. Ancak belirtmekte fayda var ki, siyasal kültür, çalışma düzeninden ayrı değildir. Tüm hukuki düzenlemelerin işlevselliği siyasal düzenin demokratikleşmesi<sup>68</sup> ile mümkündür.

---

<sup>68</sup> OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)' nin 1996 yılında yayımladığı Kamu Yönetiminde Etik Raporu'nda etik altyapının oluşturulmasında; etkili bir yasal alt yapı, siyasi irade, uygulanabilir davranış kuralları, etik konularında eş güdüm sağlayan bazı kuruluşlar ve kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum gibi unsurların gerekliliği ortaya konulmuştur. OECD tarafından "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice" başlığı ile İngilizce yayınlanan raporun TÜSİAD tarafından yayınlanan Türkçe metninden faydalanılmıştır. Bkz. Kamu Hizmetinde Etik Güncel Konular ve Uygulama, Eylül 2013, TÜSİAD-T/2003-9-263, <file:///C:/Users/90507/Downloads/kamu.pdf>, s.12.

**KAYNAKLAR**

**AKDENİZ**, İbrahim (2016), “Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek”, *Sayıştay Dergisi*, S. 103, 2016, s. 59-83.

**AKILLI**, Serkan/ **ÇAM**, Seçil/ **KILINÇ**, Sevgi/ **KIZILBOĞA**, Rüveyda (2013), “Kamu Personelinin Etik İhlallerine Verdikleri Önem Derecesi ve Etik İhlallerin Bildirimi Konusundaki Görüşleri”, *Sayıştay Dergisi*, S.89, 2013, s. 5-33.

**AKYILMAZ**, Bahtiyar (2017), “Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Devlete Sadakat Yükümlülüğü”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yayınları: No.93, 2017, s. 15-34 (Sadakat).

**AKYILMAZ**, Bahtiyar/ **SEZGİNER**, Murat/ **KAYA**, Cemil (2019), *Türk İdare Hukuku*, 11.Baskı, Savaş Yayınevi, İstanbul, 2019.

**AKYILMAZ**, Bahtiyar/ **SEZGİNER**, Murat/ **KAYA**, Cemil, *Türk İdare Hukuku* (2011), 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2011.

**BİLGİN**, Nuri (1988), *Sosyal Psikolojiye Giriş*, İzmir Kitaplığı, İzmir, 1988.

**CENTEL**, Nur/ **ZAFER**, Hamide/ **ÇAKMUT**, Özlem (2017), *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, 4. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2017.

**DEĞİRMENCİ**, Olgun (2012), “Türk Ceza Hukukunda Kusurluluğu Kaldıran Neden Olarak Amirin Emrini İfa”, *TAAD*, Yıl:3, Sayı: 10, 2012, s. 455-484.

**DÖNMEZER**, Sulhi/ **ERMAN**, Sahir (1985), *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, Cilt II, 10.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1985.

**DURSUN**, Hasan (2008), “Kamu Görevlilerinin Uymaları Gereken Etik Kurallar Hakkında Bir Kanun Önerisi”, *Terazi Hukuk Dergisi*, S.19, Mart 2008, s.179-195 (Etik).

**DURSUN**, Hasan (2015), *İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.

**DURSUN**, Selman (2014), “Türk Ceza Hukukunda Emrin İfasının Hukuki Niteliğinin Alman ve İtalyan Ceza Hukukuyla Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVIII, S. 2, 2014, s. 203-252.

**ERKAL**, Atila (2014), “İdarenin Hukuk Kurallarını Üst Normlara Uygunluk Bakımından Kontrol Etme ve Kuralı Uygulamayı İhmal Etme Yetkisi”, *ERÜHFD*, C.IX, S.1, s. 184-215.

**FROMM**, Erich (2001), *İtaatsizlik Üzerine*, 1. Baskı, Çev. **SAYIN**, Ayşe, İstanbul, Kariyer Yayınları, 2001.



**GELEGEN**, Taner (1973), “Kamu Yönetiminde Disiplin ve Disiplin Cezaları”, Danıştay Dergisi, Cumhuriyetin 50.Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1973, s. 219-251.

**GÜNAL**, Yılmaz (1965), “Amirin Emrini İcrada, Emrin Meşruiyetini Kontrol Meselesi”, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 1965, C. 29, S. 2, s. 635-669.

**KUÇURADI**, Ioanna (2003), “Etik ve “Etikler”, Türkiye Mühendislik Haberleri, S. 423, 2003/1, s. 7-9, <http://kisi.deu.edu.tr/timucin.yalcinkaya/ETIK%20ve%20ETIKLER%20-%20KUCURADI.pdf>.

**KARAHANOĞULLARI**, Onur (2018), İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), 4.Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2018.

**KOCA**, Mahmut/ **ÜZÜLMEZ**, İlhan (2019), Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, 12. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019.

**ONAR**, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları (1966), C.II, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

**ÖKTEM**, Kemal/ **ÖMÜRGÖNÜLŞEN**, Uğur (2005), “Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı”, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/3.1/1Omurgonulsen.pdf>.

**ÖZAY**, İl Han (2002), Günışığında Yönetim, 1. Baskı, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2002.

**SAKALLI**, Nuray (2006), Sosyal Etki, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.

**TOPUZKANAMIŞ**, Engin (2016), “Hukuk, Ahlak ve Meslek Etiği Üstüne”, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2016, s. 342-350.

**TOPUZKANAMIŞ**, Engin (2014), Hukuk ve Disiplin: Modern Toplumda Hukuka Uymanın Dayanakları, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014 (Disiplin).

**YAYLA**, Yıldız (2010), İdare Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.

**YILDIRIM**, Turhan/ **YASİN**, Melikşah/ **KAMAN**, Nur/ **ÖZDEMİR**, Eyüp/ **ÜSTÜN**, Gül/ **TEKİNSOY**, Özge (2017), İdare Hukuku, 6. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017.

OECD tarafından “Ethics in the Public Service: Current Issues and Practive” başlığı ile İngilizce yayınlanan raporun Türkçesi için Hizmetinde Etik Güncel Konular ve Uygulama, Eylül 2013, TÜSİAD-T/2003-9-263, <file:///C:/Users/90507/Downloads/kamu.pdf>.