

Kanuna Aykırı Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Dayanılarak Verilen Emrin Yerine Getirilmesinden Doğan Kişisel Sorumluluk

Personal Liability for Compliance with an Order Based on a Presidential Decree Contrary to Statute

Ahmet Said YÜCESAN*

Öz

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” adı altında asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisi ile donatılmıştır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki, kanuna uygunluk denetimine tabidir. Nitekim Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.” hükmüne yer verilmiştir. Bu nedenle idarenin kanuna aykırı nitelikteki bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesini uygulaması, Anayasa’ya aykırı bir uygulama niteliği taşıyacak ve bu uygulama nedeniyle bireylerin zarara uğraması hâlinde idarenin sorumluluğu gündeme gelecektir. Ancak bu noktada yalnızca idarenin sorumluluğunun tespiti yeterli değildir. Merkezi idarenin en üst hiyerarşik makamı olan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşi ilişkisi içinde uygulanmasını emreden idari makamın ve bu emri yerine getiren kamu görevlisinin kişisel sorumluluklarının hangi ölçütlere göre belirleneceği ayrıca incelenmelidir. Çalışmanın amacı, kanuna aykırı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanan emirlerin yerine getirilmesinden doğan kişisel sorumluluğun sınırlarının belirlenmesidir.

Anahtar kelimeler

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Kişisel sorumluluk, Kusur, Emir, İdari hiyerarşi

Abstract

With the 2017 constitutional amendment, the President was granted the authority to issue regulatory acts, called “presidential decrees,” on matters concerning executive power. Nevertheless, this authority is not exempt from review for conformity with law. In particular, Article 104, paragraph 17 of the Constitution provides that “*In the event of conflicting provisions in presidential decrees and statutes, the provisions of statutes shall apply.*” Accordingly, the implementation by the administration of a presidential decree that conflicts with statutes, and is therefore contrary to law, will constitute an unconstitutional and unlawful administrative practice. Where

Araştırma Makalesi

Makale Geliş Tarihi: 17.06.2026

Makale Kabul Tarihi: 25.06.2026

DOI: 10.66678/truhfd.1972834

Atıf: Ahmet Said Yücesan ‘Kanuna Aykırı Nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Dayanılarak Verilen Emrin Yerine Getirilmesinden Doğan Kişisel Sorumluluk’ (2026) 4(2) TRÜHFD 104-124.

* Arş. Gör. Dr., Trabzon Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, ahmetsaidyucesan@trabzon.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8359-1798.

individuals suffer damage as a result of such implementation, the liability of the administration will arise. At this point, however, merely determining the liability of the administration is not sufficient. It is also necessary to examine the criteria according to which personal liability should be determined for the administrative authority that issues an order based on a presidential decree issued by the President, as the highest hierarchical authority of the central administration, and for the public official who complies with that order. The aim of this study is to determine the limits of personal liability for compliance with an order based on a presidential decree contrary to statute.

Keywords

Presidential decree, Personal liability, Fault, Order, Administrative hierarchy

GİRİŞ

Demokrasi, halkın halk tarafından ve halk için yönetimidir¹. Demokrasinin bu özellikleri, devletin, genel ve soyut (düzenleyici) nitelikte işlem yapma fonksiyonunu kullanımında, yasama organının yürütme organı karşısında üstün bir konumda olmasını gerektirir². Zira üyeleri halk tarafından seçilen yasama organı, halkın iradesini temsil kabiliyeti en yüksek devlet birimidir. Yasama organının düzenleyici işlem yapma konusundaki bu üstünlüğü “idarenin kanuniliği ilkesi” üzerinden betimlenebilir³. Bu ilkeye göre yürütme organının kuruluş, görev ve yetkilerinin, yasama organı tarafından çıkarılan kanunlara dayanması⁴ ve kanunlara aykırı olmaması gerekir. İdarenin kanuniliği ilkesinin temel yasal dayanaklarını, Anayasa’nın 8. ve 123. maddeleri oluşturmaktadır⁵. Anayasa’nın 8. maddesine göre “Yürütme yetkisi ve görevi,

¹ Abraham Lincoln tarafından yapılan bu tanım için bkz. Bernard Crick, *Democracy A Very Short Introduction* (1. Baskı, Oxford University Press 2002) 69 vd.

² İngiltere’de yasama organının yürütme organından üstün olduğuna ilişkin demokrasi temelinde oluşan bu anlayış, “parlamentonun egemenliği ilkesi” (*principle of the rule of parliament*) olarak adlandırılmaktadır. Bu ilke hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ergun Özbudun, ‘İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi’ (1968) 25(1) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 59 vd. Bu noktada ifade etmek gerekir ki, genel iradenin temsil edilemeyeceğini kabul eden Rousseau, İngiliz parlamentosunun İngiliz halkını özgür kılmayacağını ileri sürmektedir. Jean-Jacques Rousseau, *Toplum Sözleşmesi* (Vedat Günyol çev., İş Bankası Kültür Yayınları 2017) 90. İngiliz parlamentosunun oluşumu ve parlamenter devletin doğumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Martin Loughlin, *Kamu Hukukunun Temelleri* (Dilşad Çiğdem Sever, Kıvılcım Turhanlı çev., 1. Baskı, *dipnot yayınları 2015) 209 vd.

³ Bu ilke hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi* (1. Baskı, Beta Yayınları 2013); Metin Şahin, ‘Normlar Hiyerarşisinin Türk İdare Hukukunda Uygulanması’ (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi 2014) 67 vd.

⁴ “Anayasa’nın 123. maddesinde ise idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve “kanunla” düzenleneceği kurala bağlanmıştır. Bu maddede yer alan düzenleme, idarenin kanuniliği ilkesine işaret etmektedir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde, açık bir biçimde kanunla düzenlenmesini gerekli kılar.” AYM, 2013/84, 2014/183, 04.12.2014, RG 13.03.2015/29294.

⁵ Mustafa Okşar, *2017 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü* (1. Baskı, Yetkin Yayınları 2019) 109.

Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” 123. maddesine göre ise “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”

İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin, kanuna dayanması ve kanuna aykırı kullanılmaması gerekir. Yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin, kanuna dayanması, asli ya da ilk elden olmadığını, ikincil ya da türevsel olduğunu ve meşruiyetini yasama organının iradesinden aldığını göstermektedir. Buna göre yürütme organının düzenleme yetkisi yasama organının düzenleme yetkisine göre “sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı” bir niteliktedir⁶. Yürütmenin, düzenleyici işlem yapma yetkisinin kanuna aykırı olarak kullanılamaması ise yaptığı düzenleyici işlemlerinin kanunla çatışması halinde kanunun üstün gelmesi anlamına gelir⁷.

Anayasa’ya göre yürütme organının kanuna dayanmadan yapabileceği tek düzenleyici işlem⁸ çeşidi Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri”dir (‘CBK’)⁹.

⁶ AYM, 2013/47, 2013/72, 06.06.2013, RG 12.07.2013/28705. Aynı yönde bkz. Danıştay 8. D, 2016/578, 2018/3664, 27.06.2018 <<https://www.lexpera.com.tr/>> Erişim Tarihi 14.04.2026; 8. D, 2014/592, 2019/6504, 04.07.2019; İDDGK, 2013/819, 06.03.2014 <<http://www.kazanci.com/>> Erişim Tarihi 02.06.2026. Anayasa Mahkemesi, idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğunun bulunduğu tespitini yaparken Anayasa’nın 8. maddesinden yararlanmaktadır. 2013/72, 2013/126, 31.10.2013, RG 24.01.2014/28892.

⁷ Yürütme organının düzenleme yetkisinin kanuna dayanması ve kanuna aykırı olmaması gerekleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (2. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım 2018) 864 vd.

⁸ Anayasa’da bu işlem türünün bireysel veya düzenleyici olduğuna ilişkin “sarhat” bulunmamakla birlikte (ibid 876) Anayasa’nın bazı maddelerinde (m. 104/9, m. 104/17, m. 106/son, m. 108/son, m. 118/son, geçici m. 21/B), bu işlem türü ile ilgili olarak geçen “düzenler”, “düzenlenir”, “düzenlenemez” şeklindeki ifadelerden, bu işlemin düzenleyici işlem olduğu anlaşılmaktadır. Murat Açıl, ‘Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2018) 76(2) İstanbul Hukuk Mecmuası 725, 741. Ayrıca bkz. Gözler (n 7) 875, 877. CBK ile bireysel idari işlem tesisi konusunda bkz. Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (1. Baskı, Seçkin Yayınları 2018) 158-161.

⁹ Nitekim Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin “en belirgin” özelliğinin “Cumhurbaşkanı’na belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisinin” verilmesi olduğunu belirtmektedir. 2019/31, 2020/5, 23.01.2020, § 4, RG 13.05.2020/31126. Anayasa Mahkemesi, daha sonraki tarihli başka bir kararında ise “idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğunun” “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hâricinde geçerli” olduğunu ifade etmek suretiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asli niteliğini vurgulamıştır. 2018/91, 2020/10, 19.02.2020, § 110, RG 30.04.2020/31114. Aynı yönde bkz. Gözler (n 7) 877-878; M. Artuk Ardıçoğlu, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2017) (3) Ankara Barosu Dergisi 20, 37, 50; Özen Ülgen, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri’ (2018) (1) Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 3, 6; Söyler (n 8) 109-110. Karş. Turan Yıldırım, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2017) 23(2) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 13, 25.

CBK, Türk hukuk düzeninde, 2017 Anayasa değişikliğiyle ortaya çıkan ve bütünüyle yeni bir işlem türü değildir. Bununla birlikte, söz konusu değişiklikle CBK'ların anayasal konumu, hukuki işlevi ve konu bakımından düzenleme alanı önemli ölçüde değişmiştir¹⁰. Söz konusu Anayasa değişikliği öncesi yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin olarak tanınan CBK çıkarma yetkisi¹¹, değişiklik sonrasında Anayasa'nın 104. maddesi ile "yürütme yetkisine ilişkin konularda"¹² verilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanına tanınan bu "asli"¹³ nitelikli yetkinin yasama organının düzenleme yetkisinden üstün bir niteliğinin bulunduğu kural olarak söylenemez. Nitekim Anayasa'nın 104. maddesinde yer alan aşağıdaki hükümlerden, olağanüstü hâl ilanı bulunmadığı sürece¹⁴, CBK'lar ile kanunların çatışması durumunda kanunun üstün geleceği anlaşılmaktadır¹⁵.

¹⁰ İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin genişletilme eğiliminin, Türkiye'de olduğu gibi Fransa'da da anayasal düzenlemelere yansıdığı görülmektedir. Nitekim 1789 Devrimi sonrası "her türlü düzenlemenin patronu" olarak görülen yasama organının düzenleme yetkisinin genelliği benimsenmiş olmakla birlikte, 1958 Fransız Anayasası'nda sınırlı-tahsisli kanun anlayışına geçilerek yasama organının düzenleme alanı ile yürütme organının düzenleme alanı konu bakımından ayrılmıştır. Ömer Anayurt, *1958 Fransız Anayasasında Kanun Anlayışı Kanunun Genelliğinden 'Sınırlı-Tahsisli Kanun' a Geçiş* (1. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2019) 12 vd. Bununla birlikte Fransız Anayasa Konseyi'nin yerleşik içtihadı, Anayasa'da yürütmenin düzenleme yapma konusunda özel yetkili kılındığı konularda, yasama organının, kanun çıkarmasına hukuken engel olmadığı yönündedir. Mathieu Bertrand, 'La part de la loi, la part du règlement: De la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative' (2005) 114 *Pouvoirs* 73, 73-87, aktaran Ali Dursun Ulusoy, 'Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?' (2019) <<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasadegisikligi.pdf>> Erişim Tarihi 12.04.2026, 4. "(...) yasama ve yürütmenin düzenleme alanına belirli sınırlar getiren 1958 tarihli Fransa Anayasası'nın, Anayasa Konseyi ve Conseil d'Etat (Danıştay) kararları sonrasında çok farklı bir şekilde uygulandığı" yönünde bkz. Özen Ülgen Adadağ, 'Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar' (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 261, 276.

¹¹ 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin, içerik itibarıyla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin iç yapısı ve işleyişi ile sınırlı olduğundan, asli düzenleme yetkisine gerçek anlamda bir örnek oluşturmayacağı bile söylenebilir. Lutfi Duran, 'Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?' (2011) 4(1-3) *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 33, 40.

¹² "Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gücünde, kanuna eşdeğer işlemler değildir. Fıkradaki, "yürütme yetkisine ilişkin konular" sınırlaması, bu işlemlerin yasa gücünde olamayacağını göstermektedir. Çünkü yürütme yetkisi, kanunların uygulanmasına yönelik, kanunlara uygun kullanılması gereken bir yetkidir." Yıldırım (n 9) 23.

¹³ Bkz. Ülgen (n 9) 6 vd.

¹⁴ Bu sınırlamalar olağanüstü hâl ilanı sonrası çıkartılan CBK'lar için geçerli değildir. Zira bu CBK'lar Anayasa m. 119/6'ya göre kanun hükmündedir. Bu bakımdan olağanüstü halde çıkartılan CBK'ların, normatif olarak sahip olduğu gücün, 2017 Anayasa değişikliği ile kaldırılan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile büyük ölçüde örtüştüğü söylenebilir. Olağanüstü hâl ilanı sonrası çıkartılan CBK'lar ve kanun hükmünde kararnamelerin tabi oldukları hukuki rejimlerin karşılaştırması için bkz. Söyler (n 8) 168; Okşar (n 5) 143 vd.

¹⁵ Bkz. Necmi Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukukuna Giriş* (1. Baskı, Beta Yayıncılık 2017) 183. Bu konuda ayrıca bkz. Gözler (n 7) 896; Okşar (n 5) 115; Lokman Yeniay ve Gülden Yeniay, 'Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 105, 138; Açıl (n 8) 747; Abdullah Sezer, 'Normlar Hiyerarşisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu

“(…) Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

Fıkranın beşinci cümlesi olan “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.” hükmü, CBK hükümleri ile kanun hükümleri arasında çatışma bulunması hâlinde uygulanacak normun kanun olduğunu düzenlemektedir. Buna karşılık fıkranın diğer cümleleri, CBK’ların çıkarıldıkları konu veya zaman bakımından anayasal sınırlarını belirlemekte ve bu sınırların aşılması hâlinde ortaya çıkan hukuka aykırılığı normatif düzeyde tespit etmektedir¹⁶. Bu nedenle, söz konusu cümleler CBK’nın hukuka aykırılığının belirlenmesine; beşinci cümle ise bu hukuka aykırılığın uygulama aşamasında nasıl sonuç doğuracağına ilişkindir. Yani kanunun CBK’dan üstünlüğünün, “uygulamada” ortaya çıkması, ilgili fıkranın beşinci cümlesinin kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesine bağlıdır.

İdarenin kanuna aykırı nitelikteki bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesini uygulamasının, Anayasaya aykırı bir nitelikte olacağı ve bu uygulama dolayısıyla bireylerin zarar görmesi halinde idarenin sorumluluğunun doğacağı açıktır. Ancak hiyerarşi ilişkisi içinde CBK’ların uygulanmasını emreden üst makamın ve bu emri uygulayan kamu görevlisinin kişisel sorumluluklarının nasıl olacağının ayrıca değerlendirilmesi gerekir. Zira CBK hükmünün

Normlar Piramidi Yaklaşımı]’ (2019) 36(1) Anayasa Yargısı Dergisi 353, 412; Ülgen (n 9) 18 vd.; Turan Yıldırım, ‘İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı’ (2019) 36(1) Anayasa Yargısı Dergisi 293, 333. Anayasa’nın bazı hükümlerindeki (m. 104/9, m. 106/11, m. 108/son, m. 118/6) ifade biçimi, bu maddelerde düzenlenen konuların yalnızca CBK ile düzenlenmesi gerektiğini düşündürmektedir. Ancak Anayasa m. 104/17’nin açık hükmü karşısında söz konusu hükümlere dayanılarak çıkarılacak CBK’ların kanundan üstün konumda olduğu söylenemez. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 106. maddesinin 11. fıkrasına dayanılarak çıkarılan bazı CBK hükümlerinin iptali istemiyle açılan bir davada, dava konusu hükümleri Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan kurallara uygunluk yönünden incelemiştir. 2019/31, 2020/5, 23.01.2020, § 34, RG 13.05.2020/31126. Ancak karara farklı gerekçeyle katılan üyelerce, “(…) Anayasa’nın 123. maddesi uyarınca idarenin kanunla kurulması gerektiği yönündeki hükme rağmen 106. maddenin on birinci fıkrasında bakanlıkların teşkilatının CBK ile düzenleneceği yönündeki özel hüküm nedeniyle 104. maddenin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesindeki sınırlamanın geçerlilik kazanmayacağı kabul edilmiştir.” Aynı karar, farklı gerekçe, § 9.

¹⁶ Fıkra da geçen “çıkarılamaz” ve “hükümsüz hale gelir” ifadelerinin ne tür bir hukuka aykırılık türüne işaret ettiğini anlamak oldukça güçtür. Bu fıkradaki kavramsal belirsizlik hakkında bkz. Ahmet Yayla, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Perde-Yasa Kuramı Bakımından Değerlendirilmesi’ *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 56, 57 vd.

kanuna aykırı olması, bu hükmün uygulanmasına katılan kamu görevlilerinin her durumda kişisel olarak sorumlu tutulmalarını gerektirmemektedir. Bu noktada, uygulanacak normu belirleyerek bu yönde emir veren idari makam ile hiyerarşi ilişkisi içinde kendisine verilen emri yerine getiren kamu görevlisinin hukuki durumlarının birbirinden ayrılması gerekir. Bu çerçevede çalışmamızda, kanuna aykırı nitelikteki CBK'lara dayanılarak verilen emirlerin yerine getirilmesinden doğan kişisel sorumluluğun sınırları, emri yerine getiren kamu görevlisi ve emri veren idari makam bakımından ayrı ayrı incelenecektir. İlk olarak hiyerarşi ilişkisi ve kanunsuz emre ilişkin hükümler çerçevesinde emri yerine getiren kamu görevlisinin sorumluluğu ele alınacak; ardından CBK'nın uygulanması konusunda karar alma yetkisine sahip idari makamın kanunu uygulama yükümlülüğü ve bu yükümlülüğe aykırı davranışının hangi koşullarda kusur teşkil edeceği üzerinde durulacaktır. Böylece kanunun CBK karşısındaki üstünlüğünün uygulamaya geçirilmesinde, kişisel sorumluluğa ilişkin kuralların işlevi ve sınırları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

I. EMRİ YERİNE GETİREN KAMU GÖREVLİSİNİN SORUMLULUĞU

İdare teşkilatının “ajanları, malları ve işlevi çokluk ve çeşitlilik” arz etmesine rağmen bir bütün teşkil etmesine “idarenin bütünlüğü ilkesi” denir¹⁷. Bu ilke, üniter devletlerde geçerli bir kuraldır. İdarenin bütünlüğü ilkesi, Türk Anayasası'nın 123. maddesinde “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.*” şeklinde ifadesini bulmuştur. Söz konusu ilke yürütme organı (organik anlamda idare) bünyesindeki kamu görevlilerinin (idare ajanlarının) koordinasyon ve uyum içinde çalışmasını gerektirir¹⁸. İdarenin bütünlüğünü sağlayan hukuki araçlar ise hiyerarşi ve vesayetten oluşmaktadır¹⁹.

Yunanca kökenli olan hiyerarşi, kelime anlamı itibarıyla “mukaddes emir” demektir²⁰. Bu kelime, “*hiéros*” (kutsal, mukaddes) ve “*archē*” (yönetim, emir) sözcüklerinin birleşiminden oluşur²¹. İdare hukukunda hiyerarşi (silsile-i meratip, meratip silsilesi)²² aynı kamu tüzel kişisi bünyesinde çalışan kamu görevlileri arasında var olan sıkı bir bağı²³ ifade eder. Hiyerarşinin

¹⁷ Lutfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* (Fakülteler Matbaası 1982) 35.

¹⁸ Ali Dursun Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (3. Baskı, Yetkin Yayınları 2020) 138, 146; Kemal Gözler, *İdare Hukuku* (C. I) (Gürsel Kaplan'ın Katkılarıyla Güncellenmiş 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2019) 246.

¹⁹ Roland Maspétiol ve Pierre Laroque, *La tutelle administrative : le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics* (Librairie du Recueil Sirey 1930) 8-9.

²⁰ Şefik Can Açar, *İdari Hiyerarşi Kudreti* (Sulhi Garan Matbaası Kollektif Şirketi 1970) 72-73, 66 dpt. 1.

²¹ Bkz. Açar (n 20) 66 dpt. 1.

²² Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (C. II) (3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası 1966) 598.

²³ Zehreddin Aslan, ‘Merkezden Yönetimin Gerçekleşme Aracı Olarak Hiyerarşi’ (1994) 6 İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 1, 2.

sadece bir “denetimden” ziyade denetimi kapsayan bir “hukuki bağ, ilişki veya yetkiler bütünü” olarak görülmesi gerekir. Zira denetim, belirli bir muamele yapılmasını takiben devreye giren bir müdahale iken; hiyerarşi sadece böyle bir müdahaleyi değil, aynı zamanda emir verme suretiyle “önceden yönlendirme yetkisini” (*pouvoir de pré-diriger*)²⁴ de içerir²⁵.

Hiyerarşi, kamu tüzel kişilikleri bünyesinde bulunan kamu görevlileri arasında ast-üst ilişkisi şeklindeki bir personel düzeni olarak tezahür eder. Bu personel düzeni kamu tüzel kişilikleri içinde bütünlüğü sağlayarak idari faaliyetlerin etkin şekilde yürütülmesini temin eder²⁶. Buna göre ast, kanunu ve hizmet kaidelerini, kural olarak, kendi anlayışına göre değil, üstünün anlayışına göre ve emirleri doğrultusunda uygulamak zorundadır. Başka bir deyişle hiyerarşi ilişkisinde ast, kural olarak, idari faaliyetleri yürütürken üstünün emirlerine itaat ile yükümlüdür²⁷.

Emir, kelime anlamı itibarıyla muhatabı bir şeye zorlamak konusunda muhataba iletilen bildiridir²⁸. İdare hukukunda ise emir, üstün, astın uyması gereken davranışı belirleyen irade açıklamasıdır²⁹. Şu hâlde emir, üst konumundaki kamu görevlisinden (kısaca “üst”) ast konumundaki kamu görevlisine (kısaca “ast”) verilir.

Hiyerarşi ilişkisinde üstün asta verdiği bir emrin kanuna aykırı olması halinde, hukuk devletinin bir gereği olan “kanuna itaat” ve idari faaliyetlerin sürekli ve düzenli yürütülmesi için gerekli olan “emre itaat” yükümlülükleri karşı karşıya gelmektedir³⁰. Bu nedenle hiyerarşi ilişkisinde astın, üstü tarafından verilen kanuna aykırı emirlere mutlak olarak itaat etmesi gerektiğini söylemek hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz. Bu doğrultuda hiyerarşi ilişkisinde astın üstünün verdiği emirleri uygulayabilmesi için hukuki bir denetimden geçirmesi

²⁴ Charles Eisenmann, *Cours de droit Administratif* (C. I) (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 1982) 239-240.

²⁵ Ağar (n 20) 92-93.

²⁶ Bkz. Gözde Atasayan, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2012) 131.

²⁷ Onar (n 22) 598 vd.; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku* (Der Yayınları 2011) 214 vd.

²⁸ Batuhan Salim Yeşilköy, *Emir Kavramının İdari İşlem Perspektifinden İncelenmesi* (1. Baskı, Adalet Yayınevi 2024) 21.

²⁹ Bkz. Léon Duguit, ‘L’acte administratif et l’acte juridictionnel’ (1906) 23 *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger* 413, 426.

³⁰ Bkz. Hakkı Demirel, ‘Emrin İcrası Suretiyle İşlenilen Suçlar’ (1950) 7(1) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 116, 121.

zorunludur³¹. Bu denetimin nasıl yapılacağı Anayasa'nın “Kanunsuz emir”³² başlığını taşıyan 137. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

*Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”*³³

Anayasa'nın 137. maddesinin ilk iki fıkrasında hukuka aykırı emrin yerine getirenin sorumluluğu, emrin şekline (yazılı, sözlü olması) ve içeriğinin hukuk aykırılık derecesine göre belirlemiştir. Buna göre sözlü bir emir hukuka aykırı ise onu yerine getirenin sorumluluğu doğacaktır. Emrin yazılı olması halinde ise yerine getirilmesi -konusu suç teşkil etmediği sürece- zorunludur. Başka bir deyişle yazılı bir emri yerine getiren ast, emrin konusu Anayasa'ya aykırı olsa dahi -suç teşkil etmediği sürece- sorumlu tutulamaz. Maddenin son fıkrasında ise kanunla gösterilen istisnaların saklı olduğundan bahsedilmektedir. Buna göre “Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.” Bu istisna hükmünün ayrı bir fıkra olarak düzenlenmiş olması, ilk bakışta kanun yapma tekniği bakımından istisnanın ilk iki fıkrayı kapsayıcı bir nitelik arz edebileceğini düşündürmektedir. Ancak böyle bir düşünce kabul edilemez. Zira 2. fıkra bulunan “hiçbir suretle” ifadesinden, konusu suç teşkil eden emrin yerine getirilebileceğine dair bir istisna getirilemeyeceği anlaşılmaktadır³⁴. Nitekim 657 sayılı

³¹ Bu denetimin nasıl yapılacağı konusunda çeşitli teoriler öne sürülmüştür. Bu teoriler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yılmaz Günel, ‘Âmirin Emrini İcrada, Emrin Meşruiyetini Kontrol Meselesi’ (1965) 20(2) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi 635, 636; Muhammed Demirel, *Amirin Emri* (On İki Levha Yayıncılık 2014) 223 vd.

³² Burada kanun kavramından kasıt, yasama organı tarafından çıkartılan “dar anlamda kanun” değil, tüm pozitif hukuk kurallarını içine alan “geniş anlamda kanun” kavramıdır.

³³ Devlet Memurları Kanunu'nun 11. maddesinde ve Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun 2. maddesinde Anayasanın 137. maddesinin 1. ve 2. fıkrasında yer verilen kurallar benzer ifadeler ile tekrarlanmaktadır. Olgun Değirmenci, ‘Türk Ceza Hukukunda Kusurluluğu Kaldıran Neden Olarak Amirin Emrini İfa’ (2012) (10) Türkiye Adalet Akademisi Dergisi 455, 477.

³⁴ İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (12. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2016) 414.

Devlet Memurları Kanunu³⁵ ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nda³⁶, açıkça, konusu suç teşkil eden emrin yerine getirilemeyeceği belirtilmiş ve bu konuda bir istisnaya yer vermemiştir³⁷. Ancak 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nun³⁸ 41. maddesinin 2. fıkrasına göre, “*hizmete müteallik hususlarda verilen emir bir suç teşkil ederse, bu suçun işlenmesinden emri veren mesuldür.*” Bu kanun hükmünün Anayasa'nın 137. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olduğu açıktır³⁹. Bununla birlikte bu hüküm, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilinceye kadar, Anayasa'ya uygun sayılacağından⁴⁰ suç teşkil eden bir emrin yerine getirilmesine temel olabilecektir.

Kanun koyucu bazı hiyerarşik ilişkilerin taşıdıkları özel nitelik dolayısıyla emrin hukuka uygunluğunun kontrolü konusunda özel düzenlemelere yer vermiştir. 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun 2. maddesinde, Anayasa'nın 137. maddesinin ilk iki fıkrasında bulunan kurallar benzer ifadeler ile tekrarlanmakla birlikte, sayılan hallerde yetkili amir tarafından verilecek sözlü emirlerin derhal yerine getirileceği, bu emirlerin yazılı olarak verilmesinin istenilemeyeceği ve bu hallerde emrin yerine getirilmesinden doğabilecek sorumluluğun emri verene ait olduğu belirtilmiştir. Ayrıca 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun⁴¹ 8. maddesinde emrin, “*Hizmete ait bir talep veya yasağın sözle, yazı ile ve sair surette ifadesi*” olduğu belirtilmiş, 14. maddesinde ise astın üstünden aldığı emirleri yapacağı ve emrin icrasından doğan mesuliyetin emri verene ait olduğu ifade edilmiştir. Kanun hükümlerinden asker kişilerin, üstlerinin verdiği yazılı emirler gibi sözlü emirleri de sorgulamadan yerine getirmesi gerektiği zaten anlaşılmakla birlikte, Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliği'nin⁴² 33. maddesinin 1. fıkrasında “*Emirlerin, hizmete mütaallik olması (Silâhlı Kuvvetler İç Hizmet Kanunu madde 8 ve 16) ve kanun ve nizamları ihlâl etmemesi şarttır.*” cümlesine yer verilmiş ve fakat “*Askerî Ceza Kanununun 41 inci maddesinin b fıkrası*

³⁵ Devlet Memurları Kanunu, Kanun Numarası: 657, Kabul Tarihi: 14.07.1965, RG 23.07.1965/12056.

³⁶ Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Kanun Numarası: 2559, Kabul Tarihi: 04.07.1934, RG 14.07.1934/2751.

³⁷ Değirmenci (n 33) 478.

³⁸ Askeri Ceza Kanunu, Kanun Numarası: 1632, Kabul Tarihi: 22.05.1930, RG 15.06.1930/1520.

³⁹ Özgenç (n 34) 416. Maddenin 3. fıkrasına göre ast “emrin hudutlarını aşmış” ya da emrin “adli ve askeri bir suç maksadını ihtiva eden bir fiile mütaallik olduğu kendisince malum ise” ona da müşterek ceza verilecektir. Buna göre, eğer ast üstünün kendisine verdiği emrin “adli ve askeri bir suç maksadını ihtiva eden bir fiile mütaallik olduğu kendisince malum” değilse suç işleme kastından söz edilemeyecek ve bu nedenle cezai sorumluluğu doğmayacaktır. Özgenç (n 34) 416.

⁴⁰ Kemal Gözler, ‘Yorum İlkeleri’ iç Ozan Ergül (ed), *Kamu Hukukçuları Platformu Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması* (Türkiye Barolar Birliği Yayınları 2013) 15, 112-113.

⁴¹ Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, Kanun Numarası: 211, Kabul Tarihi: 04.01.1961, RG 09.01.1961/10702.

⁴² Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliği, RG 06.09.1961/10899.

şümülüne giren haller haricinde ast, aldığı emri kanun ve nizama uygun bulmasa bile” yerine getireceği ve ondan sonra şikâyet edeceği ayrıca belirtilmiştir.

Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrası “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.*” hükmünü içermektedir. Sadece bu hükümden yola çıkılarak kanuna aykırı nitelikteki bir CBK’ya dayanarak verilen emrin uygulanamayacağı söylenemez. Zira hiyerarşi ilişkisinde emrin yerine getirilmesinden doğan sorumluluğu düzenleyen Anayasa’nın 137. maddesi, 104. maddesinin 17. fıkrasına göre özel hüküm⁴³ niteliğindedir ve bu nedenle de öncelikle uygulanacaktır. Yani özel hüküm niteliğindeki m. 137’ye göre, hiyerarşik ilişki içinde üstün asta verdiği emrin yerine getirilmesi, emir “Anayasa’ya aykırı olsa dahi” gerekli şartları taşıması hâlinde bir yükümlülüktür. Bu çerçevede, kanuna aykırı olması nedeniyle Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırılık taşıyan CBK hükümlerine dayanılarak idari makamlar tarafından verilen emirlerin icrası, emri yerine getiren kamu görevlileri bakımından anayasal temeli bulunan bir yükümlülük teşkil edebilecektir. Bu durumda, merkezi idarenin en üst hiyerarşik makamı olan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan CBK’ların, hiyerarşik ilişkinin sağladığı güç aracılığıyla kanun hükümlerini fiilen perdelemesi ihtimali gündeme gelebilir. Nitekim YAYLA Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşi ilkesinden güç alarak kanunu perdeleme ihtimalini bir örnek üzerinden şu şekilde açıklamaktadır: “*Örneğin, bir CBK ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin tamamen yasaklandığını düşünelim. Böyle bir CBK hem münhasır kanun alanında hem de, Toplantı Ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu yürürlükte olduğu için, açıkça kanunda düzenlenmiş konudur. Gösteri yürüyüşü yapmak isteyen bir grubun bildirimde bulunması üzerine idare ne yönde karar verecektir? Üstelik CBK’ya dayanarak Cumhurbaşkanı ya da içişleri bakanlığı bu yürüyüşün yasaklanmasını için emir de verebilir. Kanunsuz emir ile ilgili Anayasanın 137. Maddesi hükmü, konusu suç teşkil etmeyen emrin yazılı tekrarı halinde uygulanmasını hüküm altına almıştır. Şu halde İdare, CBK’yı uygulayarak yürüyüşü yasaklama kararı alabilir. Oysa böyle bir CBK Anayasaya aykırıdır. Hatta “yoklukla” malul olduğu dahi ileri sürülebilir. Görüldüğü gibi, bir CBK, kanunla idari*

⁴³ Anayasa maddeleri arasındaki genel hüküm- özel hüküm ilişkisi hakkında bkz. Kemal Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi* (1. Baskı, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları 2000) 32-34. Özel kural, genel kuralın “öngördüğü hukuksal sonucu, belirli, özel ve dar bir alanda ortadan kaldıran veya değiştiren kuraldır.” Rona Serozan, *Hukukta Yöntem* (1. Baskı, Vedat Kitapçılık 2015) 147.

işlem arasına girmemekle birlikte, kanunun yanında ama hiyerarşi ilkesinden güç alarak, perdeleme yapabilmektedir.”⁴⁴

Hiyerarşi ilişkisinde CBK’ya dayanılarak verilen emrin yerine getirenin sorumluluğu hususu, özel bir nitelik arz etmemektedir. Emrin dayanağını kanunla çatışan bir CBK hükmünün oluşturması, astın emrin hukuka uygunluğunu denetleme yükümlülüğünü ortadan kaldırmadığı gibi, onun sorumluluktan kurtulması için tek başına yeterli de değildir. Anayasa’nın 137. maddesinin ilk iki fıkrasında öngörülen genel rejime göre ast, hukuka aykırı gördüğü sözlü emri yerine getirmeyerek aykırılığı üstüne bildirmeli; üstünün emrinde ısrar ederek emrini yazılı olarak yenilemesi hâlinde veya en başta emri yazılı olarak vermiş ise konusu suç teşkil etmeyen emri yerine getirmelidir. Bu durumda astın sorumlu tutulamaması, emrin bir CBK hükmüne dayanmasından değil, hukuka aykırı emrin yerine getirilmesine ilişkin anayasal koşulların gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla emrin dayandığı düzenleyici işlemin CBK olması, ast bakımından ne ayrıca bir sorumluluk nedeni ne de bağımsız bir sorumluluktan kurtulma sebebi oluşturmaktadır.

II. EMRİ VEREN İDARİ MAKAMIN SORUMLULUĞU

CBK’ların idare hukukuna tabi birer “idari” işlem olduğu açıktır. Zira idari işlem, yetkili idari makamın, idari fonksiyona ilişkin olarak, muhatapları üzerinde hukuki sonuç doğuran, tek yanlı irade açıklamalarıdır⁴⁵. CBK, asli nitelikte olması ve yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesinin görevine girmesi⁴⁶ dolayısıyla yasama organının çıkardığı kanunlara

⁴⁴ Yayla (n 16) 61 dpt. 4.

⁴⁵ Bkz. Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği* (Tıpkı Basım, Danıştay Yayınları 2015) 2; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (10. Baskı, Savaş Yayınevi 2019) 312; İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim II Yargısal Koruma* (1. Baskı, Filiz Kitabevi 2004) 139 vd.

⁴⁶ Anayasa m. 148/1’e göre “*Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar.*” Bu hükümden yola çıkılarak CBK’ların yasama işlemi niteliğinde olduğu söylenemez (Ulusoy (n 10) 6-7; Söyler (n 8) 154-155). Zira bir işlemin hukuki niteliği, temel olarak doğurduğu hukuki sonuçlara bağlı olarak belirlenebilir. Başka bir deyişle bir işlemin niteliği, onun içeriğinde yani maddi unsurunda saklıdır. Söyler (n 8) 152. Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan düzenlemelerin yargısal denetimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ömer Faruk Erol, ‘Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi’, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 65-87. CBK’ların yargısal denetimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Söyler (n 8) 182 vd.; Okşar (n 5) 170 vd.; Taylan Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2020) 177 vd.

“benzese”⁴⁷ de Cumhurbaşkanının tek yanlı irade açıklaması ile “yürütmeye ilişkin konularda” hukuki sonuç doğurmaktadır⁴⁸.

İdari işlemlerin en temel fonksiyonu, idari faaliyetlerin sürekli ve düzenli şekilde yürütülerek kamu yararının temin edilmesidir⁴⁹. Bu nedenle idari işlemler, muhataplarının iradesine bağlı olmaksızın tek yanlı irade açıklaması ile sonuç doğurur. İdari işlemin bu özelliği, onun kamu gücü kullanımının bir tezahürü olduğunu göstermekte ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasını gerektirmektedir⁵⁰. Bu nedenle kamu görevlisi, idari düzenlemeyi kanuna aykırı bulsa da kural olarak uygulamak zorundadır. Başka bir deyişle kamu görevlisi kanuna aykırı bulduğu idari düzenlemeyi, bu düzenlemenin normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer aldığından hareketle ihmal edemez⁵¹. Bununla birlikte normlar hiyerarşisini uygulamak ile görevli yargı mercilerinin kanuna aykırı buldukları idari düzenlemeyi ihmal etme görevi bulunmaktadır⁵².

⁴⁷ Söyler (n 8) 150 vd.

⁴⁸ Ulusoy (n 10) 6-7. Ayrıca bkz. Yıldırım (n 9) 23. CBK’nın hukuki niteliği konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Söyler (n 8) 150 vd. Söyler’e göre “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar üzerinde değişiklik yapılamasa bile bu kararnamelerin yine de yasama işlemi olarak değerlendirilmesi gerekir. Çünkü kanunun olmadığı yerde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gibi hüküm ifade eder. Kanuni düzenlemelerin devreye girdiği yerlerde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hükümsüz kalması bile en azından bu aşamaya kadar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama işlemi olarak hüküm sürdüğü gerçeğini değiştirmez.” Söyler (n 8) 157.

⁴⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 45) 321. “(...) İdare Hukukunda “kamu yararı” söz konusu olduğundan ötürü, İdare ile idare edilenler arasında “eşitlik” kuralı yerine İdarenin “üstünlüğü” esası kabul edilmektedir.” Ragıp Sarıca, *İdare Hukuku Ders Notları* (Teksir notu İstanbul 1971-1972) 85.

⁵⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 45) 321; Metin Günday, *İdare Hukuku* (10. Baskı, İmaj Kitapevi 2013) 124-126; “Kamu gücünün temeli bu olunca, tek yanlı işlem yapabilme yeteneğinin kuramsal bir başka ilke ile de tamamlanması gerekir ki, o da “kanunilik” karinesi olarak anılır.” Özay (n 45) 143; “İdare hukuku öğretisinde idari işlem; idarenin idare hukuku alanında gördüğü hizmet ve faaliyetlere ilişkin hukuksal sonuç yaratmaya yönelik irade açıklaması olarak tanımlanmakta olup, kamu gücüne dayalı olarak tesis edilmeleri, kesin ve icrai olmaları, resen icra edilebilmeleri ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanabilmeleri de idari işlemlerin diğer özelliklerini oluşturmaktadır.” Uyuşmazlık Mahkemesi HB, 2019/569, 2019/506, 30.09.2019; Danıştay 15. D, 2018/1702, 2018/6235, 12.09.2018; İstanbul BİM 8. İDD, 2018/1552, 2019/363, 06.03.2019 <<https://www.lexpera.com.tr/>> Erişim Tarihi 11.02.2026.

⁵¹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 45) 24.

⁵² ibid 24; Danıştay 8. D, 2014/592, 2019/6504, 04.07.2019 <<http://www.kazanci.com/>> Erişim Tarihi 08.03.2026: “Normlar hiyerarşisinde anayasal ve yasal düzenlemelerden sonra gelen idari düzenlemeler bir kanun hükmüne dayalı olarak hazırlanır ve kanun hükümlerine açıklık getirilmesi suretiyle bu kanun hükümlerinin uygulamaya geçirilmesi amaçlanır. İdarelerin düzenleme yetkisinin, yasalarla getirilen hükümleri aşacak veya daraltacak bir biçimde kullanılamayacağı da idare hukukunun en temel ilkelerindendir. İdari düzenleme ile Yasaya aykırı düzenleme yapılması ve idari düzenlemeye uygun fakat yasaya aykırı olarak bireysel işlem tesis edilmesi halinde idari düzenlemenin ihmal edilerek, Yasa hükmünün uygulanması gerektiği de Danıştay’ın yerleşik içtihatlarındandır. (...) yasa hükmünün uygulanarak; Yasaya aykırı Yönetmelik hükmünün ihmal edilmesi gerektiğinden, Yasaya aykırı işlem yapıldığının tespit edilmesi üzerine de idarece bu aykırılığın giderilmesinin idareye yüklenen bir zorunluluk olduğu tartışmasızdır.” Ayrıntılı bilgi için bkz.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.” hükmünü içermektedir. Buna göre kanuna aykırı nitelikteki CBK'ların ihmal edilerek kanunun uygulanması gerekir. Bu hükmün muhatabı yargı mercileri yanında CBK'ları uygulama konusunda karar alma yetkisine sahip olan idari makamlardır⁵³. Bu açıdan bu idari işlem türü bakımından hukuka uygunluk karinesine söz konusu idari makamlar için getirilmiş bu istisna bulunduğu söylenebilir.

Görüldüğü üzere söz konusu Anayasa hükmü gereğince idari makamların, CBK hükümlerinin kanuna aykırı olmaları halinde, bu aykırılığı tespit etme ve kanun ile çatışan CBK hükümlerini ihmal ederek kanunu uygulama görevi bulunmaktadır. İdari makamların bu görev dolayısıyla sorumlu tutulabilmeleri için kusurlu olmaları gerekmektedir. Bununla birlikte “idari gerçekler” göz önüne alındığında söz konusu görev dolayısıyla kusurlu sayılmalarının oldukça zor olabileceği açıktır⁵⁴. Bu durumda onların bu görev dolayısıyla kusurlu sayılıp sayılamayacakları konusunu incelemeyen önce gerçek kişilerin sorumluluğunun temelini oluşturan kusur kavramına ilişkin bazı bilgilere burada yer verilmesi uygun olacaktır.

Kusur, kişilerin hukuken sorumlu tutulmaları için kullanılan en temel kavramdır. Kusur kelime anlamı itibarıyla “bilerek veya bilmeyerek bir işi gereği gibi yapmama” şeklinde tanımlanmaktadır⁵⁵. Sorumluluk hukukunda ise kusur, bir “davranış biçiminin” sahibi olan kişinin hukuken kınanmasına yol açan “niteliğidir”⁵⁶. Dikkat etmek gerekir ki sorumluluk

Samet Saygı, ‘İptal Davalarında İhmal Kurumu: Fransız Örneğiyle Karşılaştırmalı Bir İnceleme’ (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi 2017) 134 vd.

⁵³ Gözler (n 7) 896; Arıçoğlu (n 9) 46; Ülgen (n 9) 33-34. Aksi yönde bkz. Lokman Yeniay ve Gülten Yeniay (n 15) 133. Anayasa m. 104 gereği yargı mercilerinin kanuna aykırı nitelikteki CBK'yı ihmal edebileceği yönünde bkz. Söyler (n 8) 189-191; Recep Narter ve Semih Batur Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Yetkin Yayınları 2020) 316-317; Ülgen (n 9) 33-34. Bununla birlikte yargı mercileri, Anayasa m. 152/1 gereğince CBK'yı Anayasa'ya aykırı bulursa, bu aykırılık iddiasını Anayasa Mahkemesine taşımaları gerekmektedir.

⁵⁴ Bkz. Söyler (n 8) 100. Ayrıca Cumhurbaşkanının fiili gücü dolayısıyla idari makamlar kanuna aykırı nitelikteki CBK hükümlerini uygulamayı tercih edebileceklerdir. Ülgen (n 9) 33. Kanunda açıkça düzenleme olduğu iddia edilen konularda dahi uzlaşmanın kolay olmayacağı yönünde bkz. Barın (n 46) 121.

⁵⁵ Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük* (11. Baskı, TDK yayınları 2011) 1541.

⁵⁶ Cüneyt Ozansoy, ‘Tarihsel ve Kuramsal Açıdan İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu’ (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi 1989) 169 dpt. 10. Kınama kavramının kullanıldığı diğer kusur tanımları için bkz. Haluk Tandoğan, *Türk Mes’uliyet Hukuku (Akit Dışı ve Akdi Mes’uliyet)* (2. Tıpkı Baskı, Vedat Kitapçılık 2010) 45-46; Selim Kaneti, ‘Haksız Fiil Sorumluluğunda Kusur Kavramının Görevi’, *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler Sempozyumu* (İstanbul Fakülteler Matbaası 1980) 29, 40; Kemal Oğuzman ve Turgut Öz, *Borçlar Hukuku* (8. Baskı, Vedat Kitapçılık 2010) 484; Fikret Eren, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (20. Baskı, Yetkin Yayınları 2016) 591; Mustafa Kılıçoğlu, *Tazminat Hukuku* (5. Baskı, Bilge Yayınevi 2014) 17; Mustafa Reşit Karahasan, *Sorumluluk Hukuku* (6. Baskı, Beta Yayınları 2003) 159;

hukukunda kusur, “kınayan bir nitelendirme” (kınama eylemi) değil, “kınanmayı gerektiren bir nitelik”⁵⁷. Hukuk dilinde bir davranışın “kınanan niteliği” değil, “kınanan davranışın kendisi” kusur olarak adlandırılabilir. Yani “kusurlu davranışıyla zarara neden olan” yerine “kusuruyla zarara neden olan” denilebilmektedir⁵⁸. Hukuk düzeni bir davranış biçimini beklediği şekilde olmaması nedeniyle kusurlu saymakta⁵⁹ ve bu davranışın sahibini kınamaya layık görmektedir. Görüldüğü üzere sorumluluk hukuku açısından kusur, bir davranış biçimi hakkında yürütülen olumsuz bir değer yargısını ifade eder. Bu değer yargısı ise davranış sahibinin hukuken kınanmasını içerir⁶⁰. Kusur, bir ya da birden çok insan davranışının kınanması ile ilgili olması itibarıyla “sorumluluğun subjektif koşulunu” oluşturmaktadır⁶¹. Özü itibarıyla subjektif bir niteliğe sahip olan kusur, “ortalama bir davranıştan sapmaya”⁶² dayandırılmak suretiyle “objektif bir ölçüt” vasıtasıyla belirlenmektedir⁶³.

Kusurun tanımından anlaşılacağı üzere; idari makamların ilgili göreve aykırı davranışlarından dolayı kusurlu sayılmaları için bu davranışları hukuken kınanmalarını gerektiren bir niteliğe sahip olmalıdır. Bu nitelik ise ancak kanun ile CBK hükümlerinin farklı hükümler içerdiği, lafzi yorum metodu ile “tartışmasız biçimde açık”⁶⁴ şekilde tespit edilebilir olduğu durumlarda söz konusu olabilir. Nasıl ki yargıçların hukuki sorumluluğunun sınırlandırılması yargısal faaliyetin sürekliliği için gerekiyor ise idari faaliyetlerin idari

Bahtiyar Akyılmaz, ‘Kamu Görevlilerinin Üçüncü Şahıslara Vermiş Oldukları Zararlardan Doğan Mali Sorumluluk’ (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi 1991) 427; Zahit İmre, *Doktrinde ve Türk Hukukunda Kusursuz Mesuliyet Halleri* (1. Baskı, İstanbul İsmail Akgün Matbaası 1949) 21; Turhan Tufan Yüce, *Ceza Hukukunun Temel Kavramları* (1. Baskı, Turhan Kitabevi 1985) 52-53; Serkan Meraklı, *Ceza Hukukunda Kusur* (1. Baskı, Seçkin Yayınları 2017) 32; Cengiz Apaydın, *Ceza Hukukunda Kusurluluk* (1. Baskı, Seçkin Yayınları 2018) 39.

⁵⁷ Ozansoy (n 57) 169 dpt. 9-10. Karş. Yargıtay HGK, 2003/11-756, 2003/743, 10.12.2003 <<http://www.kazanci.com/>> Erişim Tarihi 21.03.2026: “(...) kusur genel tanımıyla, hukuk düzeni tarafından bir davranış tarzının kınanması olup (...)”

⁵⁸ Tandoğan (n 57) 45.

⁵⁹ Ahmet M. Kılıçoğlu, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (17. Baskı, Turhan Kitabevi 2013) 306.

⁶⁰ Kaneti (n 50) 40; Ozansoy (n 57) 169; Akyılmaz (n 57) 427; Özgenç (n 34) 331; Mehmet Emin Artuk, Ahmet Gökçen ve Ahmet Caner Yenidünya, *Uygulamalı Ceza Hukuku* (8. Baskı, Adalet Yayınevi 2016) 49.

⁶¹ Kaneti (n 57) 40; Eren (n 57) 594 vd.; Ozansoy (n 57) 169-170.

⁶² “Kusurun kanunlarımızda tanımı yapılmamıştır. Uygulama ve öğretide kabul görmüş tanıma göre kusur, hukuk düzenince kınanabilen davranıştır. Kınamanın nedeni, başka türlü davranma olanağı varken ve zorunlu iken, bu şekilde davranılmayarak, bu tarzdan sapılmış olmasıdır. Kısacası; kusur, genel tanımıyla hukuk düzeni tarafından bir davranış tarzının kınanması olup; bu kınama, o davranışın belirli koşullar altında bireylerden beklenen ortalama hareket tarzından sapmış olmasından kaynaklanır.” Yargıtay HGK, 2017/4-1394, 2019/494, 30.04.2019 <<http://www.kazanci.com/>> Erişim Tarihi 27.01.2026.

⁶³ Kaneti (n 50) 58; Ozansoy (n 57) 170-171; Karahasan (n 50) 159.

⁶⁴ Söyler (n 8) 100.

makamlar tarafından istikrarlı şekilde yürütülmesi için bu bir gerekliliktir⁶⁵. Zira aksi yönde bir düşünce bizi her idari makamın CBK'ları, kanuna uygunluk yönünden bir yargıç edasıyla denetleme yükümlülüğünün olduğu ve bu konuda isabetli vermediği her kararında sorumlu olabileceğinin kabul edilmesi gerektiği sonucuna götürebilir ki idari makamların böyle bir yük altında sokulması hukukun genel ilkelerinden olan hukuki güvenliğe aykırıdır. Zira hukuki güvenlik ilkesi, yalnızca bireylerin değil, idari faaliyeti yürüten kamu görevlilerinin de hangi davranışlarının kişisel sorumluluk doğurabileceğini makul ölçüde öngörebilmelerini gerektirir. Kanun ile CBK arasındaki çatışmanın açık olmadığı, ancak belirli bir hukuki yorum faaliyeti sonucunda tespit edilebildiği durumlarda, idare ajanlarının bu çatışmayı her zaman isabetli biçimde değerlendirmeleri beklenemeyebilir. Bu tarz bir değerlendirme birçok hâlde hukuki formasyon ve yargısal muhakemeye yaklaşan bir değerlendirme yeteneği gerektirir. Oysa idare ajanlarının hukukçu olması gerekmediğinden, bu kişilerin kanun ile CBK arasındaki karmaşık norm çatışmalarını her durumda isabetli biçimde çözmeleri beklenemez. Nitekim Narter ve Kaya'nın belirttiği üzere, idarenin bu bağlamda karar mercii konumuna yükseltilmesi, idarenin ajanlarına fazladan yüklenen bir külfet niteliği taşıyabilecektir⁶⁶. Hatta Aslan'ın da belirttiği üzere, mahkemelerin dahi kararname ihmal ederek kanunları uygulamaya yönelmeleri her zaman gerçekleşecek bir durum değildir⁶⁷.

SONUÇ

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına verilen asli düzenleme yetkisinin tezahürü olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Anayasa'nın 8. ve 123. maddelerinde düzenlenen "idarenin kanuniliği ilkesi" gereğince kanuna uygun olmaları gerekir. Bu gerekliliğin doğal bir sonucu olarak kanunlar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden üstündür. Bu üstünlüğün hayata geçirilmesi konusunda yargı mercileri yanında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması konusunda karar alma yetkisine sahip idari makamlara da görev düşmektedir. Nitekim Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.*" demek suretiyle bu görev ortaya konmuştur. Bu hüküm

⁶⁵ Nitekim Waline, haklı olarak, astın kanunsuz emirlere itaat etmemesi gerektiğinin genel olarak kabul edilmesi hâlinde astın üstlerinin emirlerinin kanuniliği konusunda âdeta yargıç konumuna getirileceğini, bunun ise hiyerarşik düzen bakımından sakıncalı sonuçlar doğurabileceğini ifade etmektedir. Marcel Waline, *Traité élémentaire de droit administratif* (6. Baskı, Librairie du Recueil Sirey Paris 1950) 343.

⁶⁶ Narter ve Kaya (n 54) 317 dpt. 87.

⁶⁷ Volkan Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2020) 337.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanarak karar almaya yetkili idari makamlar açısından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuka uygunluğu karinesine 2017 Anayasa değişikliği ile getirilmiş bir istisna niteliğine sahiptir. Bu durum Türkiye idaresindeki bir değişim olarak değerlendirilebilecektir. Bununla birlikte bu hükmün söz konusu idari makamların hiyerarşi ilişkisi içinde oldukları astlarına verdikleri emrin yerine getirilmesini engelleyici bir etkisi olamaz. Zira Anayasa'nın 104. maddesi karşısında özel hüküm niteliğini taşıyan 137. maddesine göre, hiyerarşik ilişki içinde ast üstünden aldığı emri “Anayasaya aykırı” olması halinde bile yerine getirmek zorunda olabilecektir. Bununla birlikte emri veren söz konusu idari makamlar Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında geçen söz konusu hüküm gereğince kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki çatışmayı tespit etmek ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesini ihmal ederek kanunun uygulanmasını temin etmek ile yükümlüdür. Ancak onların bu çatışmayı tespit edememeleri her zaman kusurlu olduklarını göstermeyecektir. Zira onların bu konuda kusurlu olduklarının söylenebilmesi için kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çatıştığının “tartışmasız şekilde açık” olması gerekir.

Görüldüğü üzere, kanuna aykırı nitelikteki bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün uygulanması, bu uygulamaya katılan kamu görevlilerinin kişisel sorumluluğunu kendiliğinden doğurmamaktadır. Bu kapsamda emri yerine getiren astın, konusu suç teşkil etmeyen emirler bakımından kanunsuz emre ilişkin anayasal koşulların gerçekleşmesi hâlinde sorumluluktan kurtulabilmesi ve emri veren idari makamın kusurlu sayılmasının kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki çatışmanın tartışmasız biçimde açık olmasına bağlı bulunması, kişisel sorumluluğun doğabileceği alanı sınırlandırmaktadır. Bu sınırlandırma, idari faaliyetlerin sürekli ve düzenli yürütülmesi ile kamu görevlilerinin hangi davranışlarının kişisel sorumluluk doğuracağını makul ölçüde öngörebilmeleri bakımından bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak aynı durum, kanunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karşısındaki üstünlüğünün kişisel sorumluluk yoluyla uygulamaya geçirilmesinin sınırlarını da göstermektedir. Dolayısıyla Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan hükmün kanunun uygulanmasını emreden normatif işlevi ile kamu görevlilerinin kişisel sorumluluğu üzerinden idari uygulamayı yönlendirme etkisi birbirinden ayrılmalıdır. Söz konusu hüküm, karar alma yetkisine sahip idari makamlara kanunla çatışan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünü ihmal etme yükümlülüğü getirmesine rağmen, bu yükümlülüğe aykırı her uygulama kişisel sorumlulukla sonuçlanmamaktadır.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında geçen söz konusu hükmün kamu görevlileri açısından yüksek bir önem taşıdığını söylemek oldukça güçtür. Bu değerlendirme, kanuna aykırı kararname hükmünün hukuka uygun hâle geldiği veya kanunun uygulanması yükümlülüğünün ortadan kalktığı anlamına gelmemekte; hukuka aykırılığın tespiti ile bu aykırılığın uygulamaya katılan kamu görevlilerine kişisel kusur olarak yüklenmesinin farklı değerlendirmeler olduğunu ortaya koymaktadır. Şu hâlde, söz konusu anayasal hükmün kamu görevlileri bakımından öneminin sınırlı olduğu yönündeki değerlendirme, hükmün bağlayıcılığına değil, kişisel sorumluluk doğurmak suretiyle kanunun üstünlüğünü fiilen sağlama etkisine ilişkindir. Sonuç olarak, kanunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karşısındaki normatif üstünlüğüne rağmen, hiyerarşik ilişkinin işleyişi ve kusura dayalı sorumluluğun sınırları nedeniyle kanuna aykırı kararname hükümlerinin uygulanması ve kanun hükümlerini fiilen perdelemesi ihtimali devam etmektedir. Bu nedenle kanunun üstünlüğünün uygulamada sağlanması, uygulamaya katılan kamu görevlilerinin kişisel sorumluluğuna dayandırılarak güvence altına alınamamaktadır.

KAYNAKÇA

Açıl M, 'Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri' (2018) 76(2) İstanbul Hukuk Mecmuası 725-756.

Ağar ŞC, İdarî Hiyerarşi Kudreti (Sulhi Garan Matbaası Kollektif Şirketi 1970).

Akbulut E, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi* (1. Baskı, Beta Yayınları 2013).

Akyılmaz B, 'Kamu Görevlilerinin Üçüncü Şahıslara Vermiş Oldukları Zararlardan Doğan Mali Sorumluluk' (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi 1991).

Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (10. Baskı, Savaş Yayınevi 2019).

Anayurt Ö, *1958 Fransız Anayasasında Kanun Anlayışı Kanunun Genelliğinden 'Sınırlı-Tahsisli Kanun'a Geçiş* (1. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2019).

Apaydın C, *Ceza Hukukunda Kusurluluk* (1. Baskı, Seçkin Yayınları 2018).

Ardıçoğlu MA, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' (2017) (3) Ankara Barosu Dergisi 20-51.

Artuk ME, Gökçen A ve Yenidünya AC, *Uygulamalı Ceza Hukuku* (8. Baskı, Adalet Yayınevi 2016).

Aslan V, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2020).

Aslan Z, ‘Merkezden Yönetimin Gerçekleşme Aracı Olarak Hiyerarşi’ (1994) 6 İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 1-6.

Atasayan G, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2012).

Barın T, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2020).

Crick B, *Democracy A Very Short Introduction* (1. Baskı, Oxford University Press 2002).

Değirmenci O, ‘Türk Ceza Hukukunda Kusurluluğu Kaldıran Neden Olarak Amirin Emrini İfa’ (2012) (10) Türkiye Adalet Akademisi Dergisi 455-484.

Demirel H, ‘Emrin İcrası Suretiyle İşlenen Suçlar’ (1950) 7(1) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 116-121.

Demirel M, *Amirin Emri* (On İki Levha Yayıncılık 2014).

Duran L, ‘Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?’ (2011) 4(1-3) İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 33-42.

Duran L, *İdare Hukuku Ders Notları* (Fakülteler Matbaası 1982)

Eisenmann C, *Cours de droit Administratif (C. I)* (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 1982).

Eren F, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (20. Baskı, Yetkin Yayınları 2016).

Erkut C, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği* (Tıpkı Basım, Danıştay Yayınları 2015).

Erol ÖF, ‘Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi’, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 65-87.

Giritli İ, Bilgen P, Akgüner T ve Berk K, *İdare Hukuku* (Der Yayınları 2011).

Gözler K, ‘Yorum İlkeleri’ iç Ozan Ergül (ed), *Kamu Hukukçuları Platformu Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması* (Türkiye Barolar Birliği Yayınları 2013) 15-119.

Gözler K, İdare Hukuku (C. I) (Gürsel Kaplan'ın Katkılarıyla Güncellenmiş 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2019).

Gözler K, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi* (1. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları 2000).

Gözler K, *Türk Anayasa Hukuku* (2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2018).

Günal Y, 'Âmirin Emrini İcrada, Emrin Meşruiyetini Kontrol Meselesi' (1965) 20(2) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi 635-669.

Günday M, *İdare Hukuku* (10. Baskı, İmaj Kitapevi 2013).

İmre Z, *Doktrinde ve Türk Hukukunda Kusursuz Mesuliyet Halleri* (1. Baskı, İsmail Akgün Matbaası 1949).

Kaneti S, 'Haksız Fiil Sorumluluğunda Kusur Kavramının Görevi', *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler Sempozyumu* (İstanbul Fakülteler Matbaası 1980) 29-66.

Karahasan MR, *Sorumluluk Hukuku* (6. Baskı, Beta Yayınları 2003).

Kılıçoğlu AM, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (17. Baskı, Turhan Kitabevi 2013).

Kılıçoğlu M, *Tazminat Hukuku* (5. Baskı, Bilge Yayınevi 2014).

Léon L, 'L'acte administratif et l'acte juridictionnel' (1906) 23 Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger 413-471.

Loughlin M., *Kamu Hukukunun Temelleri* (Dilşad Çiğdem Sever, Kıvılcım Turhanlı çev., 1. Baskı, *dipnot yayımları 2015)

Maspétol R ve Laroque P, La tutelle administrative : le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics (Librairie du Recueil Sirey 1930).

Meraklı S, *Ceza Hukukunda Kusur* (1. Baskı, Seçkin Yayınları 2017).

Narter R ve Kaya SB, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Yetkin Yayınları 2020).

Oğuzman K ve Öz T, *Borçlar Hukuku* (8. Baskı, Vedat Kitapçılık 2010).

Okşar M, *2017 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü* (1. Baskı, Yetkin Yayınları 2019).

Onar SS, *İdare Hukukunun Umumî Esasları* (C.II) (3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası 1966).

Ozansoy C, ‘Tarihsel ve Kuramsal Açından İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu’ (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi 1989).

Özay İH, *Günüşığında Yönetim II Yargısal Koruma* (1. Baskı, Filiz Kitabevi 2004).

Özbudun E, ‘İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi’ (1968) 25(1) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 59-79.

Özgenç İ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (12. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2016).

Rousseau JJ, *Toplum Sözleşmesi* (Vedat Günyol çev., İş Bankası Kültür Yayınları 2017).

Sarıca R, *İdare Hukuku Ders Notları* (Teksir notu İstanbul 1971-1972).

Saygı S, ‘İptal Davalarında İhmal Kurumu: Fransız Örneğiyle Karşılaştırmalı Bir İnceleme’ (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi 2017).

Serozan R, *Hukukta Yöntem* (1. Baskı, Vedat Kitapçılık 2015).

Sezer A, ‘Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]’ (2019) 36(1) Anayasa Yargısı Dergisi 353-412.

Söyler Y, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (1. Baskı, Seçkin Yayınları 2018).

Şahin M, ‘Normlar Hiyerarşisinin Türk İdare Hukukunda Uygulanması’ (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi 2014).

Tandoğan H, *Türk Mes’uliyet Hukuku (Akit Dışı ve Akdi Mes’uliyet)* (2. Tıpkı Baskı, Vedat Kitapçılık 2010).

Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, (11. Baskı, TDK yayınları 2011).

Ulusoy A, ‘Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?’ (2019) <<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasadegisikligi.pdf>> Erişim Tarihi 12.04.2026.

Ulusoy AD, *Yeni Türk İdare Hukuku* (3. Baskı, Yetkin Yayınları 2020).

Ülgen Adadağ Ö, ‘Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar’ (2019) 36(1) Anayasa Yargısı Dergisi 261-277.

Ülgen Ö, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri’ (2018) (1) Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 3-39.

Waline M, *Traité élémentaire de droit administratif* (6. Baskı, Librairie du Recueil Sirey Paris 1950).

Yayla A, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Perde-Yasa Kuramı Bakımından Değerlendirilmesi’ *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 56-64.

Yeniay L ve Yeniay G, ‘Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2019) 36(1) Anayasa Yargısı Dergisi 105-138.

Yeşilköy BS, *Emir Kavramının İdari İşlem Perspektifinden İncelenmesi* (1. Baskı, Adalet Yayınevi 2024).

Yıldırım T, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2017) 23(2) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 13-28.

Yıldırım T, ‘İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı’ (2019) 36(1) Anayasa Yargısı Dergisi 293-333.

Yüce TT, *Ceza Hukukunun Temel Kavramları* (1. Baskı, Turhan Kitabevi 1985).

Yüzbaşıoğlu N, *Anayasa Hukukuna Giriş* (1. Baskı, Beta Yayıncılık 2017).

Yazar Beyanı	
Yazarların Katkısı	Bu çalışma tek yazarlıdır.
Mali Destek	Yazar, bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır.
Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı	Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir.
Etik Kurul Onayı Beyanı	Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur.
Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi	Yazar, makalenin tüm süreçlerinde TRÜHFD’nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyulduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde TRÜHFD’nin, yayın ve editör kurullarının hiçbir sorumluluğunun olmadığını beyan etmektedir.