İDARİ USUL HUKUKUNDA "TEMSİL HAKKI"*

Dr. Melike Özge ÇEBİ BUĞDAYCI**

ÖZET

İdari usulün en önemli ilkelerinden biri olan "temsil", idari bir işlemin yapılış sürecinde, işlemden hukuki durumu etkilenen ilgililerin, kendilerini bir temsilci marifetiyle idare önünde temsil ettirmesi olarak tanımlanabilir. İdari makamlar önünde temsil imkânı, savunma hakkının önem kazandığı disiplin yaptırımlarda olduğu gibi, hukuki durumunu etkileyen idari işlemlerin tesisi sürecinde ilgililerin idari usule katılımını sağlamaya yarar. Bu yönüyle temsil, başta dinlenilme hakkı olmak üzere pek çok idari usul ilkesine hizmet etmekte ve bireylerin idari işlemin yapılış sürecine aktif katılımını sağlamaktadır. Modern hukuk devletlerinin pek çoğunda kabul edilmiş idari usul kanunları kapsamında yasal dayanak bulan idari makamlar önünde temsil, Türk hukukunda genel olarak, avukat ile temsil dışında temel bir yasal dayanağa sahip değildir. Yargı kararlarında ise konu ekseriyetle savunma hakkı kapsamında değerlendirilmektedir. Konuya ilişkin uluslararası düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, bireyin hak veya menfaatlerini doğrudan ve olumsuz bir şekilde etkileyebilecek bireysel veya düzenleyici idari bir işlemin yapılış sürecinde temsilci yardımından faydalandırılmaması halinde, işlemin hukuka aykırı hale geleceği kabul edilmelidir.

Anahtar Kelimeler: İdari Usul, Temsil, Temsil Edilme Hakkı, Savunma Hakkı.

* DOI: 10.33432/ybuhukuk.1104418 – Geliş Tarihi: 16.04.2022 -Kabul Tarihi: 18.07.2022.

** Dr. Öğretim Üyesi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, melikeozge.cebibugdayci@jsga.edu.tr, ORCID-ID: 0000-0002-7011-5319.

"RIGHT TO REPRESENTATION" IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW

ABSTRACT

Representation, which is one of the most important principles of the administrative procedure, can be defined as the representation of persons affected by the administrative procedure before the administration through a representative. The right to be represented before the administrative authorities, as well as the disciplinary sanctions in which the right to defense is important, ensures the participation of relevant parties in the administrative procedure that affects his/her legal situation. In this respect, the representation serves many administrative procedural principles, especially the right to be heard, and ensures the active participation of individuals in the administrative procedure. The representation before the administrative authorities, which finds a legal basis within the scope of the administrative procedure laws accepted in most of the modern states under the rule of law, has no legal basis in Turkish law, except for representation by a lawyer. In judicial decisions, the issue is mostly evaluated within the scope of the right to defense. Considering the international regulations on the subject, it should be accepted that if an individual or regulatory administrative act that may directly and negatively affect the rights or interests of the individual is not benefited from the assistance of a representative during the administrative procedure, the administrative act will become unlawful.

Keywords: Administrative Procedure, Representation, The Right to be Represented, The Right to Defense.

GİRİŞ

İdari usul; çok kısa bir anlatımla *"idari işlemin yapılış usulü*[1]*"* olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda idari usul, *"bir idari faaliyetin hangi idari merci tarafından ne biçimde yapılacağını gösteren kurallardır*[2]*"*. Bu kurallar idari işlemin hazırlık safhasından başlayıp yapılış safhasına kadarki süreci kapsayarak, idareyi hukuka uygun davranmaya zorlamaktadır.

İdari usulün genel amacı, idari işlemlerin dikkatli bir araştırma ve soruşturmaya dayanması suretiyle bireyin hak ve menfaatlerinin güvence altına alınmasıdır[3]. İdari usul sayesinde, kamu hizmetinden yararlanan bireylerin idari faaliyete aktif katılımı, görüş ve düşüncelerini beyan edebilmeleri, gerektiğinde idari bir işlem karşısında kendilerini savunabilmeleri ve hatta idareyi denetleyebilmeleri imkânı doğmaktadır[4]. İdari usulün, idarenin faaliyetlerinin yasallığını sağladığı, zira doğru yürütülen idari usul ile doğru kararların zemininin hazırlandığı[5], bu nedenle de idari usulün hukuk devleti ilkesine doğrudan hizmet ettiği kabul görür.

Ülkemizde idari usul kurallarının kanunlaştırılması yönünde esasen çok ciddi adımlar atılmışsa da, henüz genel idari usulü ele alan temel bir kanun yürürlüğe girmiş değildir[6]. 2020'li yılları yaşadığımız şu dönemde dahi üzerinde

---

1 **Akyılmaz, Bahtiyar (**2000) İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 65 vd.

2 **Balta, Tahsin Bekir** (1968) İdare Hukukuna Giriş-I, Ankara, TODAİE Yayınları, s. 196.

3 **Azrak, Ali Ülkü** (1967) "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 33, S: 1-2, s. 73.

4 **Akyılmaz** (2000), s. 73. İdari usullerin kişilerin idari karar alınması öncesi veya alınması sırasında bu kararlara müzakere, oy ve görüşleriyle katılmalarının dolaylı veya doğrudan bir denetimi harekete geçireceği yönünde, **Yayla, Yıldızhan** (2009) İdare Hukuku, 2. Baskı, İstanbul, Beta, s. 387.

5 Jürgen Schwarze'den aktaran, **Bignami, Francesca** (2007) "Hukuk Ve Güncel Sorunlar Avrupa Birliği İdare Hukuku/Önsöz", (*Çev.* Saadet Yüksel), İÜHFM, C: LXV, S: 2, s. 376.

6 Bu konuda atılan ilk adım, 1962 yılına uzanmaktadır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu, dinlenilme hakkı gibi önemli idari usul ilkelerini dile getirmesi bakımından o dönem için çok ciddi bir adım olarak değerlendirilebilir. Ardından bu konuda yayımlanan önemli çalışmalar olmuş ve 1998 yılında "İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu" düzenlenerek temel bir idari usul kanununun kabulü için önemli

ısrarla durulan bir konu olarak idari usulün kanunlaştırılması ihtiyacı ise, güncelliğini korumaktadır. Bu ihtiyaca vurgu yapmak gerekiyor. Zira günümüz modern hukuk devletlerinde idarenin faaliyetlerinin bir usule bağlanması konusu artık neredeyse tartışılmıyor. Pek çok modern hukuk devletinde idari işlemin yapılış sürecinde idarenin hata yapma ihtimalini azaltarak, idare karşısında bireylere birtakım koruma mekanizmaları getiren temel idari usul kanunları yer almaktadır. Bu kanunlarda idare karşısında bireyin korunmasını sağlamak adına önemli koruma mekanizmaları öngörülmektedir. Bu koruma mekanizmalarından bir tanesi de idari usul sürecinde bireye temsil edilme hakkının tanınmasıdır.

Modern hukuk devletlerinde idarenin, kişilere idari usulün bir parçası olarak hukuki danışmanlık ve yardım sunması gerektiği kabul edilir[7]. Bu yardım pek çok şekilde karşımıza çıkabilir. İdari işlemin yapılış sürecinde ilgililerin idari usul sürecine katılarak, kendilerini bizzat ifade etme fırsatı bulamadığı durumlarda, kendilerini bir temsilci yardımı ile temsil ettirebilmesine imkân tanımak da idarenin bireye idari usul sürecinde yardım etme yükümlülüğünün bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira idarenin birey hakkında tesis edeceği bir işleme, kişinin katılımını sağlamak yeterli değildir. Önemli olan, idari usul sürecine ilgilinin etkili ve aktif bir şekilde katılımını sağlamaktır. İşte ilgilinin, hakkında tesis edilecek bir işlemin yapılış sürecine aktif ve etkili katılım sağlayamayacağı durumlarda, kendisini bir temsilci marifetiyle temsil ettirebilmesi, hukuk devletinin bir gereğidir.

başka bir adım atılmıştır. Ne var ki hazırlanan ve en son 2008 tarihinde "Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı" olarak Başbakanlığa sunulan metin kanunlaşamamıştır.

7 **Akyılmaz** (2000), s. 130. Buradaki idarenin doğrudan danışmanlık hizmeti sunmasından, aslında idarenin idari usul sürecinde kişilere yol gösterme veya yardım etme yükümlülüğü bulunduğu anlaşılmalıdır. Keza Alman İdari Usul Kanunu, "Danışmanlık, bilgilendirme ve halkın ön katılımı" başlıklı 25. maddesi ile idareye danışmanlık yükümlülüğü getirmiştir. Buna göre, *"İdari makam, açık hata veya ihmalle eksik bırakılmış hususların kendisine bildirilmesini veya dilekçe verilmesini, dilekçeler yanlış doldurulmuş veya hiç doldurulmamışsa yeni bildirimde bulunulmasını veya dilekçelerin düzeltilmesini katılanlara tavsiye eder. Eğer gerekliyse katılanları idari usul ile ilgili hakları ve görevleri konusunda bilgilendirir."* Aktaran, **Akyılmaz** (2000), s. 130.

Bugüne kadar yapılan çalışmalarda idari usulde temsilin, idari usulün önemli ilkelerinden olduğu vurgusu sıkça yapılmışsa da, konuya ilişkin esasları detaylıca inceleyen bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu nedenle bu konunun gerek uluslararası düzenlemelerde gerekse Türk hukukunda ne şekilde ele alındığını, özellikle Türk hukuku bakımından ilgililerin idari usulde kendilerini bir temsilci aracılığıyla temsil ettirebilmesinin mümkün olup olmadığını ortaya koymak ihtiyacı hâsıl olmuştur.

Bu nedenle bu çalışma kapsamında, önemli bir idari usul ilkesi olarak kabul edilen ve pek çok idari usul ilkesinin de tamamlayıcısı olarak nitelendirebileceğimiz idari usulde temsil kavramı tanımlanarak, idari usulde temsilin önemine değinilecektir. Ardından ikinci bölümde idari usulde temsil hakkına ilişkin yol gösterici nitelikteki uluslararası düzenlemeler ve Alman idari usul hukukunda temsil edilme hakkına ilişkin yasal düzenlemeler ele alınmaya çalışılacaktır. Üçüncü bölümde, Türk hukukunda idari usulde temsil edilme hakkının olup olmadığı, mevcut yasal düzenlemeler de göz önünde bulundurularak ele alınmaya çalışılacaktır. Dördüncü bölümde, uluslararası ve yol gösterici nitelikteki kararlar ile hukukumuzda bugüne kadar yapılmış çalışmalar ile mevzuat da göz önünde bulundurularak, Türk idari usul hukukunda temsil hakkının hangi şartların varlığı halinde gündeme gelebileceği belirlenmeye çalışılacaktır. Son bölümde ise, idari usulde temsil hakkına uyulmamasının sonuçları, yargı kararları ekseninde ele alınacaktır.

I. İDARİ USUL HUKUKUNDA TEMSİL KAVRAMI VE ÖNEMİ

İdari usul ilkeleri genel olarak; idari makama yönelen usul ilkeleri, ilgililerin güvenliğine yönelik idari usul ilkeleri, idari işleme yönelik idari usul ilkeleri ve son olarak yargı kararlarının uygulanmasını sağlayacak idari usul ilkeleri olarak farklı gruplarda toplanmaktadır[8].

Bu sınıflandırmaya göre ilgililerin güvenliğine yönelik idari usul ilkeleri; yönetime katılma hakkı (dinlenilme hakkı), bilgi edinme hakkı, hukuki yardım

[8] **Özkan, Gürsel** (1998) "İdarî Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", Banger, Gürol/Özkan, Gürsel (Editör), T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, Başbakanlık, Ankara.

ve temsil ilkesi, idari işlemlerin gerekçeli olması gerekliliği, işleme karşı başvuru yollarının gösterilmesi, savunma hakkına saygı gösterilmesidir. Bu anlamda idari makamlar önünde temsil edilme hakkı, ilgililerin güvenliğine yönelen bir idari usul ilkesi olarak ön plana çıkmaktadır.

İdari makamlar önünde temsil edilme hakkı hukuksal bir temsil yöntemi[9] olup, idari usulün önemli ayaklarından biridir. Zira idarenin, disiplin yaptırımlarında olduğu gibi özellikle bireylerin hukuki durumlarını ağırlaştırdığı hallerde, bireylerin idare önünde kendisini gerektiği gibi ifade edebilmesi önem arz etmektedir. Ceza hukuku anlamında uygulanan yaptırım kararlarına pek çok yönden benzeyen disiplin yaptırımları karşısında bireyin korunması bakımından akla ilk gelen ise şüphesiz savunma hakkıdır.

Savunma hakkı, yalnızca yargı mercileri önünde kabul edilen ve yargısal işlere özgülenen bir hak değildir[10]. Bu hak, aynı zamanda idari işlemlerden disiplin yaptırımları bakımından da açıkça Anayasa ve mevzuatla tanınmış bir haktır. Buna karşın, disiplin yaptırımları dışındaki idari işlemlerin tesisi bakımından savunma hakkı meselesine temkinli yaklaşılmaktadır. Zira savunma hakkının yalnızca idari işlemlerden disiplin yaptırımları bakımından tanındığı, bu bağlamda savunma hakkı kavramının yalnızca disiplin işleri söz konusu olduğunda kullanılabileceği, yargılamaya özgü pek çok kavramın varlığına bağlı olan savunma hakkı deyiminin disiplin işleri dışındaki idari yöntemler bakımından kullanılmasının uygun olmadığı ifade edilmiştir[11]. Bu noktada disiplin işleri dışındaki idari işlemler bakımından savunma hakkı kavramı yerine "görüş bildirme hakkı" benzeri bir ifadenin kullanılması tercih edilmiştir[12].

---

9 **Akıncı, Müslüm** (2008) "Günışığında Yönetimin İsveç Anlayışı ve Uygulaması", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 16, S: 2, s. 230.

10 Savunma hakkı ilkesinin iki boyutu olduğu, bunlardan ilkinin idari işlemin tesisinden önce veya tesisi sırasında; ikincisinin, idari işlemin tesisinden sonra bu işlemin iptali için yargı yoluna başvurulması halinde ilgililere savunma hakkı tanınması olduğu yönünde bkz. **Bereket, Zuhal** (1996) Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay, Ankara, Yetkin Yayınevi, s. 26.

11 Bu yöndeki ayrıntılı açıklama ve görüşler için bkz. **Akıllıoğlu, Tekin** (1983) Yönetim Önünde Savunma Hakları, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, s. 19 vd.

12 **Akıllıoğlu** (1983), s. 20, 71 nolu dipnot.

O halde disiplin yaptırımları bakımından kişinin kendini idare önünde ifade etme imkânı bulabilmesi için savunma hakkı ne kadar önemliyse, idarenin disiplin yaptırımları dışındaki ve kişilerin hukuki durumunu özellikle olumsuz etkileyen diğer işlemleri bakımından da ilgililerin kendilerini ifade etme imkânından yararlandırılması; başka bir ifadeyle 'görüş bildirme hakkı' tanınması, hukuk devleti için son derece gerekli kabul edilmelidir. İdarenin işlemlerine karşı sadece memurlar veya disiplin yaptırımları uygulanacak muhatapların değil, tüm kişilerin korunması gerekmektedir[13]. Bu anlamda disiplin hukukunda uygulanan ilkelerin, idari kararların alınış usulünde de uygulanması gereklidir[14].

Savunma hakkı veya görüş bildirme hakkı, öncelikle kişiye idari makamlar önünde bizzat dinlenilme hakkı tanınması yolu ile sağlanabileceği gibi, kişinin bizzat dinlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda veya kişiye bir yükümlülük getiren idari işlemlerin tesisi sürecinde bir temsilci aracılığıyla dinlenmesini gerektirir. Bu anlamda çalışmamızın konusunu oluşturan ve *'hukuki yardım ve temsil'*, *'temsil hakkı'*, *'idare önünde temsil'* gibi farklı şekillerde adlandırılabilen *"idari makamlar önünde temsil"*, bir hak olarak, savunma ve görüş bildirme haklarının etkili biçimde kullanılabilmesi için olmazsa olmazlardan sayılabilir. Bu bağlamda idari usulde temsil ilkesi, en çok dinlenilme hakkı ile savunma hakkına saygı gösterilmesi bağlamında anlam kazanmaktadır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 tarihli ve (77) 31 sayılı "Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması[15]" konulu kararının I. ilkesine göre; *"Bireyin haklarını, özgürlüklerini ya da çıkarlarını zedeleyici türdeki bütün idari işlemler hakkında, ilgili kişi, idarenin dikkate almak durumunda olduğu, olay ve delil gösterme ve son aşamada kanıtlayıcı belgeler önerme hakkına sahiptir."* Bu kapsamda dinlenilme hakkı, *"idari işlemin tesis edilmesinden önce, karar için belirleyici olan önemli vakıalar ile ilgili olarak,*

---

13 **Akıllıoğlu** (1983), s. 169.

14 **Gözübüyük, Şeref** (1995) Yönetim Hukuku, 8. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 247.

15 Kararın orijinal metni için bkz. <https://rm.coe.int/16804dec56> s.e.t. 19.02.2022. Kararın Türkçe çevirisi için bkz. **Kuntbay, İhsan** (1978) "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması" Amme İdaresi Dergisi, C: 11, S: 4, s. 3-11.

idari makamın, idari işlemden etkilenecek ilgililere görüşünü açıklama fırsatı vermesi yükümlülüğü[16]*"* olarak tanımlanabilir. İlgilinin idari usul sürecinde görüşlerini gerektiği gibi açıklayabilmesi için de gerektiğinde temsilci yardımı alması gerekebilir. İlgili, isterse dinlenilme esnasında temsilcisini veya vekilini yanında hazır bulundurabilmelidir[17].

İdari makamlar önünde temsil edilme, özellikle disiplin hukukunda önemini artırmaktaysa da[18], ilgilinin hak veya menfaatini bir şekilde etkileyebilme potansiyeli olan bütün idari işlemlerin yapılış sürecinde ilgilinin etkili bir şekilde katılımını sağlamak önem arz eder. İdari makamların, bireyin talebini reddetmeyi planladığı ya da talebin tümüyle veya kısmen reddedilmesinin muhtemel olduğu hallerde, özellikle de bir idari işlemin bireyin hak veya menfaatlerini doğrudan ve olumsuz bir şekilde etkileyebileceği durumlarda, bireye temsil edilme veya görüşlerini ifade etmede yardım alma imkânı tanınması[19] gerekir. Bu durum aslında yargılama hukukunda avukat ile temsil edilme hakkının, idari usul sürecindeki görünümü olarak değerlendirilebilir. Nasıl ki avukat ile temsil edilme, yargılama hukukunda adil

---

16 **Akyılmaz** (2000), s. 143.

17 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde de idari makamlar önünde temsil hakkı, dinlenilme hakkı ile doğrudan bağlantılı olacak şekilde düzenlenmiştir. KKTC İyi Yönetim Yasası'nın "Birel işlemlerde özel kişilerin dinlenilme hakkı" başlıklı 16. maddesine göre; *"İdare, birel işlem yapmadan önce, yaptığı işlemden hakları etkilenecek olan özel kişilere dinlenilme hakkı tanır. Özel kişiler bu haklarını kullanırken yanlarında avukat bulundurma hakkına sahiptirler."* Yasa metni için bkz. <https://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr> s.e.t. 09.04.2022. Ayrıca KKTC İyi Yönetim Yasası'nın "Katılım İlkesi" başlıklı 11. maddesine göre de; *"İdare, özel kişilere, hak ve çıkarlarını etkileyen idari işlemlerin hazırlığına ve uygulanmasının denetlenmesine uygun araçlarla katılma olanağı tanır. (2) Çevre ve imarla ilgili konularda, ilgili bölgede ikamet eden özel kişilerin tamamına açık danışma toplantıları düzenlenmeden idari işlem yapılamaz."*

18 *"Disiplin mevzuatımızın karmaşıklığı, soruşturma sürecinin birtakım katı şekil şartlarına sahip olması ve süreçte esas alınan birçok ilke ve kuralın içtihadi nitelik arz etmesi, hukuki yardım ve temsil ilkesinin disiplin hukuku bakımından önemini artırmaktadır."* **Usman, Yahya** (2019) "Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri", (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 88.

19 **Avrupa Konseyi** (2020) İdare ve Siz- Bireyler ve İdari Makamlar Arasındaki İlişkilerle İlgili İdare Hukuku İlkeleri Avrupa Konseyi Yayınları, s. 39. Online erişim için ayrıca bkz. <https://rm.coe.int/idare-ve-siz-el-kitab-/16809fec2d> s.e.t. 21.04.2022.

yargılanma hakkının en önemli unsurlarından birini oluşturuyorsa; idari makamlar önünde temsil de, idarenin karar alma sürecinde, özellikle de bireyin hak ve menfaatlerinin doğrudan etkileneceği durumlarda kişinin kendisini idare önünde ifade etmesine imkân tanıdığından, idari usulün en önemli ilkelerinden birini oluşturmaktadır.

İdari makamlar önünde temsil hakkı bazen uyuşturucu alışkanlığı olan veya ruh sağlığı bozuk bir çocuk hakkında sosyal rehabilitasyon merkezine alınma kararı verilirken kendisine gerekirse bir hukuki temsilci atanabilmesi[20] örneğindeki gibi işlemlerde, bazen yaptırım kararlarının tesisi sürecinde, bazen de birden çok kişiyi ilgilendiren idari işlemlerin tesisi sürecinde önem arz edebilir.

Bu anlamda idari usulde temsil hakkı, *"hak ve menfaatini savunmakta yetersiz kalan bireylere gerekli hukuki yardımın yapılmasını ve temsilci aracılığıyla hak ve menfaatlerinin korunmasını sağlayan bir hak*[21]*"* olarak tanımlanabilir. Daha kısa bir ifadeyle, idari usul hukukunda temsil hakkı; ilgilinin önemli usuli güvencelerden bir temsilci aracılığı ile yararlanabilmesidir. Bu sayede ilgililer, idare karşısında hem hakkını arayabilecek hem de kendisini temsil ettirerek, hukuki yardımda bulunanların katkısından yararlanabilecektir[22]. Bu şekilde idarenin karar alma sürecine ilgisi

---

[20] **Akıncı** (2008), s. 230-231. Hukuki temsil hakkının İsveç'te Adli Yardım Kanunu kapsamında düzenlenen ve idari usul sürecinde tanınan bir hak olduğu ve detayları hakkında ayrıca bkz. **Akıncı, Müslüm** (2010) İsveç İdare Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 117.

[21] **Dursun, Hasan** (2007) "İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Ön Tasarısına Eleştirisel Bir Yaklaşım", Türk İdare Dergisi, S: 456, s. 222.

[22] **Odyakmaz, Zehra** (1999) "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", Gazi Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, C:1, S:2, <https://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/1_2_1.pdf> s.e.t. 18.03.2022. *"Bu hak sayesinde ilgililer, idari usulde kendilerine hukuksal yardımcı tutabilir veya kendisini temsil ettirebilirler."* **Tan, Turgut** (2013) "Dönüşüm Geçiren İdare Hukukunun Uygulama Alanı Daralıyor mu?" Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, C:1, Ankara Üniversitesi Yayınları, s.129 <http://repository.bilkent.edu.tr/bitstream/handle/11693/50947/D%C3%B6n%C3%BC%C5%9F%C3%BCm_ge%C3%A7iren_idare_hukukunun_uygulama_alan%C4%B1_da_daral%C4%B1yor_mu.pdf?sequence=1&isAllowed=y> s.e.t. 16.03.2022.

bulunan herkesin katılımı sağlanarak, yönetimde demokratikliğe[23] ve hukuk devleti ilkesine de hizmet edilmiş olacaktır.

II. İDARİ USULDE TEMSİL HAKKINA İLİŞKİN ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

Çalışmanın bu bölümünde bir idari usul ilkesi olan temsile, uluslararası hukuki düzenlemelerde ne şekilde yer verildiği ortaya konmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda öncelikle idari usulde temsil hakkına ilişkin Avrupa Konseyi'nin üye ülkeler için yol gösterici nitelikteki tavsiye kararları, ardından da Alman İdari Usul Kanunu kapsamındaki düzenlemeler ortaya konmaya çalışılacaktır.

A. AVRUPA KONSEYİ'NİN ÜYE ÜLKELERE YÖNELİK KARARLARI

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, idari usul ilkelerine yönelik olarak Konsey'e üye ülkelere yol gösterici nitelikte pek çok tavsiye kararı vermiştir. Aşağıda konu ile sınırlı olacak şekilde aktaracağımız Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi nezdinde kabul edilen tavsiye kararları, Türk hukukunda idari usul sürecinde temsilin şartlarını belirlemede yol gösterici niteliktedir. Bu kararlar, üye devletler bakımından hukuken bağlayıcı olmasa da, tavsiye ve kararların kabulü sırasında çekincelerini ifade eden devletler hariç her üye devletin, bu kararları iç hukukta geniş ölçüde kabul etme ve uygulama konusunda yükümlülükleri bulunduğu kabul edilmektedir[24]. Bu yönüyle aslında yol gösterici olmanın da ötesinde, bu kararlar üye devletler için göz önünde bulundurulması gereken ilkeler ortaya koymaktadır.

Bu kararlardan ilki Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 tarihli ve (77) 31 sayılı "Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması" konulu kararıdır. Bu karar ile bazı önemli idari usul ilkeleri tespit edilmiştir. Bunlar; dinlenilme hakkı, belgelere erişim hakkı, idari usulde temsil ve danışmanlık hakkı, idari işlemde gerekçe yükümlülüğü ve hukuki başvuru yollarının gösterilmesi ilkeleridir.

---

[23] **Özay, İl Han** (2002) Günışığında Yönetim, İstanbul, Alfa, s. 72.

[24] **Avrupa Konseyi,** s. 10.

(77) 31 sayılı tavsiye kararında hukuki yardım ve temsil ilkesi, III. ilke kapsamında; "*İlgili idari usulde kendisine yardımcı tutabilir veya temsilci kullanabilir*" şeklinde yerini bulmuştur. Bu ifadeden, kişinin kendisi hakkındaki idari usulü bizzat takip edebileceği, buna karşın eğer kendisi takip etmek istemiyorsa bir temsilcisine süreci takip ettirebileceği anlaşılmaktadır[25]. Bu anlamda ilkenin temel amacı ilgilinin idari usulde yardımcı kullanması veya kendisini temsil ettirmesini sağlamak olarak ifade edilebilir[26].

Hukuki yardım ve temsil hakkı, bireyin kendi başına da işini takip etmesinde serbest olduğunu öngörmekle birlikte, bazı işlemlerin ilgili tarafından bizzat yapılma zorunluluğu ya da usulün belli aşamalarına bizzat katılma zorunluluğu olmaksızın kendisine temsilci veya yardımcı tutabilmesini düzenlemektedir[27].

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 20 Haziran 2007 tarihli 999 sayılı Bakan Temsilcileri toplantısında kabul edilen Bakanlar Komitesinin "İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Cm/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı[28]" da idari işlemin yapılış usulünde temsil bakımından önem arz eden başka bir karardır. CM/Rec (2007) 7 sayılı Tavsiye Kararı'nın "Birel İşlemlerde Özel Kişilerin Dinlenilme Hakkı" başlıklı 14. maddesine göre*; "İdare özel kişilerin haklarını doğrudan ve olumsuz etkileyecek bir birel işlem yapmayı tasarladığında ve bu kişilere görüşlerini açıklama imkânı verilmediğinde, bu kişiler, açıkça gereksiz değilse, makul bir sürede ve ulusal hukuk tarafından tanınmış biçimde ve gerektiğinde seçtikleri bir kişinin yardımıyla görüşlerini açıklama imkânına sahiptir."*

Keza yine CM/Rec (2007) 7 sayılı Tavsiye Kararı'nın, "Düzenleyici Olmayan İşlemlere Özel Kişilerin Katılım Hakkı" başlıklı 15. maddesine göre;

---

[25] **Söyler, Yasin** (2008) "İdari Usul İlkeleri Açısından Devlet Memurunun Disiplin Soruşturması",(Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 20.

[26] **Akıllıoğlu** (1983), s. 197.

[27] **Özkan** (1998), s. 62.

[28] **Karahanoğulları, Onur** (2007) "Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı", Danıştay Dergisi, S: 116, Y:37, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm> s.e.t. 20.03.2022.

"(1) İdare belirsiz sayıda kişiyi etkileyebilecek bir düzenleyici olmayan işlem yapmayı tasarladığında, bu kişilerin işlemin yapılması sürecine katılımına olanak sağlayacak inceleme, dinlenilme, yetkili idarenin danışsal bir organında temsil, danışılma ve soruşturma gibi yöntemler getirir.

(2) Bu işlemle ilgili olanlar, yapılacak işlemin içeriği hakkında açıkça bilgilendirilir ve görüşlerini tam olarak açıklayabilmeleri için olanak tanınır. Bu süreç makul süre içinde tamamlanır." Buna göre idarenin; belirsiz sayıda kişiyi etkileyebilecek düzenleyici olmayan bir işlem yapma sürecinde, bu kişilerin işlemin yapılması sürecine katılmasına imkân sağlayacak inceleme, dinlenilme, yetkili idari organlar önünde temsil, danışma gibi yöntemler getirmekle yükümlü olduğu anlaşılmaktadır[29].

Çok kişiyi etkileyen idari usullere ilişkin R(87) 16 sayılı Bakanlar Komitesi'nin Üye Devletlere Tavsiye Kararı *(Recommendation of The Committee of Ministers to Member States on Administrative Procedures Affecting a Large Number of Persons)*[30] da, temsile ilişkin önemli düzenlemeler öngörmektedir. R(87) 16 sayılı Tavsiye Kararının "İdari Usul ve Denetim" başlıklı 1. bölümünün II. ilkesine göre; *"Yetkili makam, yapılması hedeflenen idari işlemin amacı ve etkileri, menfaatler, ilgililerin statüsü veya sayısı ya da etkili yönetimin sağlanması ihtiyacı göz önünde bulundurularak, idari usulün tamamı veya bazı aşamalarında aşağıdakilere karar verir:*

a. Ortak menfaate sahip ikinci kategorideki kişiler bir veya daha fazla ortak temsilci atar.

b. Üçüncü kategorideki kişiler, dernek veya organizasyonlar tarafından temsil edilir."

[29] **Odyakmaz, Zehra/Güzel, Oğuzhan** (2017) "İyi İdare Hakkı", Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 7, S: 2, s. 23.

[30] Orijinal metin için bkz. <https://rm.coe.int/cmrec-87-16-on-administrative-procedures-affecting-a-large-number-of-p/1680a43b59> s.e.t. 03.03.2022.

Tavsiye Kararı'nın III. ilkesi ile de; ilk kategorideki kişilerin de talep üzerine, II. ilke kapsamındaki temsile ilişkin hükümlerden uygun düştüğü ölçüde yararlanması esası benimsenmiştir[31].

Avrupa Konseyi nezdinde kabul edilen bu tavsiye kararları dışında, Avrupa'da kabul edilen diğer bazı düzenlemeler de dikkat çekmektedir. Örneğin, Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen "Avrupa İyi Yönetim Yasası[32]" ile kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken uyması gereken prensipleri ortaya konmuştur. Kanun, idari makamlar önünde temsil hakkına ilişkin doğrudan bir düzenleme içermemekteyse de, Kanunun "Dinlenilme ve Görüş Bildirme" başlıklı 16. maddesi uyarınca, "*1. Vatandaşın hak ve menfaatlerinin söz konusu olduğu durumlarda, görevli, karar alınma usulünün her aşamasında savunma haklarına saygı gösterilmesini gözetir. 2. Hak ve menfaatlerini etkileyen bir karar alınacak olduğu takdirde, toplumun her üyesi yazılı olarak görüş bildirme hakkına ve gerekiyorsa, karar alınmadan evvel sözlü olarak bildirimde bulunma hakkına sahiptir.*"

---

31 R (87) 16 sayılı Tavsiye Kararının "Kapsam ve tanımlar" başlıklı maddesi uyarınca; *"Mevcut tavsiye, çok sayıda kişiyi ilgilendiren normatif olmayan idari kararlar (idari işlemler) ile ilgili olarak kişilerin haklarının, özgürlüklerinin ve çıkarlarının korunması için uygulanacaktır.*
*a. idari işlemin doğrudan muhatabı olan çok sayıda kişi, bundan sonra **birinci kategorideki kişiler**;*
*b. kendilerini doğrudan muhatap almasa da idari işlemden bireysel hakları, özgürlükleri veya menfaatleri etkilenme olasılığı bulunan çok sayıda kişi, bundan sonra **ikinci kategorideki kişiler**;*
*c. ulusal hukuka göre, idari işlemden etkilenme olasılığı olan belirli bir toplu menfaat talep etme hakkına sahip olan çok sayıda kişi, bundan sonra **üçüncü kategorideki** kişiler olarak anılacaktır."*

32 Yasanın çevirisi için bkz. **Akyılmaz, Bahtiyar** (2003) "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:7, S:2, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/789860> s.e.t. 10.03.2022. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası *(The European Code of Good Administrative Behaviour)* olarak da çevrilmektedir. İngilizce metin için bkz. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510> s.e.t. 10.03.2022. Ombudsman çevirisi için ayrıca bkz. <https://www.ombudsman.europa.eu/et/publication/tr/3510> s.e.t. 10.03.2022.

B. ALMAN İDARİ USUL HUKUKUNDA TEMSİL HAKKI

Avrupa ülkelerinin pek çoğunda idarenin işlemlerini belli prosedürlere bağlayan idari usul kanunları kabul edilmiştir. Bunlardan 1976 tarihli Alman İdari Usul Kanunu *(Verwaltungsverfahrensgesetz-VwVfG)*[33] konumuz bakımından önemli düzenlemeler öngörmektedir.

VwVfG, idari usule ilişkin ilkeleri ortaya koymadan önce idari usule katılanları belirlemiştir. Ardından katılanların, idarenin işlem tesisi sürecinde hangi idari usul ilkelerinden yararlanabileceği ve idarenin katılanlar ile olan ilişkileri konularında önemli usul kuralları ortaya konmuştur.

VwVfG'nin "Katılanlar" başlıklı § 13'e göre[34] idari usul sürecine katılanlar;

"1. Başvuran ve başvuruya cevap verenler,

2. Yetkili makamın idari işlemi yönlendirmeyi düşündüğü veya yönlendirdiği kişiler,

3. Yetkili makamın kamu hukukuna göre sözleşme akdetmeyi düşündüğü veya akdetmiş olduğu kişiler,

*4. yetkili makam tarafından idari usule dâhil edilen 2. bentteki kimseler"*dir[35].

VwVfG, idari işlemin yapılış sürecine katılanları tespit ettikten sonra, katılanların temsilci ve danışman yardımından yararlanmasına ilişkin önemli

---

[33] VwVfG'nin Almanca metni için bkz. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf> s.e.t. 04.04.2022.

[34] VwVfG'nin yalnızca 13. maddesinin çevirisinde Gemalmaz/Doğru tarafından yapılan çeviriden yararlanılmıştır. Bkz. **Gemalmaz, Mehmet Semih/Doğru, Osman** (1988) "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası (1976)" İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C: 9, S:1-3, s.127-146.

[35] Maddenin devamında; *"(2) İdare, re'sen veya talep üzerine, yasal çıkarları idari usul sürecinden etkilenebilecek olanları katılan olarak dâhil edebilir. İdari usulün üçüncü bir kişi için hukuksal etkiye sahip olması durumunda, talep üzerine bu kişilerin idari usule dâhil edilmesi gerekir. Yetkili makam, bu tür üçüncü şahıslardan haberdarsa, onları usulün başladığı konusunda bilgilendirmelidir. (3) Paragraf 1'in gereklilikleri yerine getirilmeden idari usulde dinlenecek hiç kimse katılan olamaz."* denilerek, idarenin de idari usul sürecinden etkilenecek olan kişileri talep üzerine veya re'sen katılan olarak dâhil edebileceği kabul edilmiştir.

düzenlemeler öngörmüştür. VwVfG'nin "Yetkili temsilciler ve danışmanlar" başlıklı § 14 hükmü;

"(1) Katılan, kendisini bu amaçla yetkilendirilmiş bir kişi tarafından temsil ettirebilir. Bu yetki, kendisine verilen kişiye, içeriğinde aksi belirtilmedikçe, idari usul ile ilgili tüm işlemleri yapma yetkisi verir. Yetkili kişi, talep üzerine yetkilendirilmesine ilişkin yazılı kanıtını sunar. Temsil yetkisinin herhangi bir şekilde geri alınması, yetkili makama ulaştığında etki doğurur.

(2) Yetkilendirme, bu yetkiyi verenin ölümü veya fiil ehliyetinde ya da kanuni temsilcisinde herhangi bir değişiklikle sona erdirilemez. Bununla birlikte, yetkilendirilen kişi yasal halef adına idari işlemlerde yer aldığında, talep üzerine yetkilendirilmesine ilişkin yazılı kanıtını sunacaktır.

(3) Bir kişi, idari usul sürecinde temsilci olarak görevlendirildiği takdirde, idare, muhatap olarak o kişiyi alacaktır. İdare, işbirliği yapmak zorunda olduğu durumlarda asıl katılana başvurabilir. İdare asıl katılan ile temasa geçerse, yetkili temsilci bilgilendirilmelidir. Bu halde yetkili temsilciye ilişkin hükümler etkilenmeden kalır.

(4) Taraflardan biri, bir danışmanla müzakerelere ve toplantılara katılabilir. Yardımcının sunduğu şey, derhal itiraz edilmedikçe, ilgili kişi tarafından sunulmuş sayılır…."[36]

VwVfG bunun yanında, bazı durumlarda re'sen temsilci atanabilecek durumları da düzenlemiştir. VwVfG'nin § 16, *"Re'sen temsilci atanması"* başlığını taşımakta ve temsilcisi bulunmayan kişiler için maddede belirtilen

[36] Benzer düzenleme, 1968 tarihli İsviçre Federal İdari Usul Kanunu'nda yer almaktadır. Kanunun "Temsil ve yardım" başlıklı 11. maddesi uyarınca; *"(1) İşlemin her safhasında, taraf, şahsen hareket etmesi gereken haller dışında, kendine temsilci veya, resmi bir soruşturma ivediliği bakımından bir sakınca olmadıkça, yardımcı tayin edebilir. temsilcinin veya yardımcının medeni hakları kullanma yeterliğine sahip olması gerekir. (2) İdari merci, vekilden vekaletini yazılı vekaletname ile kanıtlamasını isteyebilir. (3) Taraf, vekaleti geri almadıkça, idari merci muhabereyi vekille yapar."* Aktaran, **Kıratlı, Metin** (1973) "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", Amme İdaresi Dergisi, C: 6, S: 2, s. 52.

durumların varlığı halinde idarenin talebi üzerine mahkemelerce temsilci atanması gündeme gelmektedir[37].

VwVfG, ayrıca özdeş başvurular ve ortak menfaate sahip kişiler tarafından yapılan başvurularda da temsil mekanizmasının işletilmesini öngörmektedir. VwVfG § 17*; "Elliden fazla kişi tarafından imzalanmış veya mükerrer ve aynı metinler şeklinde sunulan başvuru ve dilekçelerde, diğer imzacılar tarafından yetkili temsilci açıkça belirtilmediği sürece, isim, meslek ve adres olarak kimliği belirlenen imza sahibi, yetkili temsilci kabul edilir. Yalnızca gerçek bir kişi temsilci olabilir."* hükmünü içermektedir. Maddenin son fıkrasında ise, "*Temsilcinin temsil yetkisinin sona ermesi halinde, idari makam, temsil edilmeyenlerden makul bir süre içinde ortak temsilci atamalarını isteyebilir. Temsil edilmeyenlerin sayısı elliyi aşıyorsa idari makam yerel âdete uygun olarak durumu ilan edebilir. Talebin süresi içinde yerine getirilmemesi durumunda, idari makam re'sen ortak temsilci atayabilir."* şeklindedir.

Keza VwVfG § 18'e göre; "*Bir idari usul sürecinde 50'den fazla kişi aynı menfaate sahipse ve temsil edilmiyorsa ve bu durum da idari usulün uygun şekilde yürütülmesine zarar verecekse, yetkili idari makam onlardan makul bir süre içinde ortak bir temsilci atamasını talep edebilir. Talebi süresinde yerine*

---

[37] VwVfG, § 16 *"(1) Temsilci yoksa, vesayet mahkemesi veya ilgili reşit olmayan bir çocuk için aile mahkemesi, yetkili makamın talebi üzerine uygun bir temsilci tayin etmelidir.*
1. Kimliği bilinmeyen bir katılan;
2. İkametgâhı bilinmeyen veya işleriyle ilgilenmesi engellenen bir katılan;
3. Almanya'da ikamet etmeyen ve yetkili makamın belirlenen süre içinde bir temsilci tayin etme talebine uymayan bir katılan;
4. Akıl hastalığı veya fiziksel, zihinsel veya duygusal engeli, idari işlemlerde şahsen yer almasına izin verilmeyen bir katılan;
5. İdari usulü ilgilendiren ancak talep edilmemiş durumlar söz konusu olduğunda, bunlarla ilgili ortaya çıkan hak ve yükümlülükleri korumak için.
(2) 1'inci fıkranın 4'üncü bendinde belirtilen hallerde, temsilcinin atanmasından ilgilinin mutad meskeninin bulunduğu bölge mahkemesi yetkilidir. Diğer hallerde, talepte bulunan idari makamın merkezinin bulunduğu bölge mahkemesi yetkilidir.
(3) Temsilci, atanmasını talep eden tüzel kişiden makul bir ücret ve masraflarının iadesini talep etme hakkına sahiptir. İdari makam, temsil edilen kişiden masraflarının iadesini talep edebilir. İdare, ücreti belirleyecek ve harcama ve masrafların miktarını tespit edecektir."

getirmezlerse, idare re'sen ortak temsilci atayabilir. Temsilci yalnızca gerçek kişi olabilir."

Görülüyor ki VwVfG'ye göre yetkili idari makam bazı durumlarda, işlemin ilgililerine temsilci atanması için görevli mahkemelerden talepte bulunabilecekken, bazı durumlarda ise re'sen temsilci ataması yapabilecektir.

III. İDARİ USULDE TEMSİL HAKKININ TÜRK HUKUKUNDAKİ YASAL DAYANAĞI MESELESİ

Türkiye'de idarenin işlem tesis ederken uyacağı ilke ve esasları düzenleyen genel bir idari usul kanunu çıkarılması konusunda uzun yıllar süren çabalar sonuç vermiş değildir. Buna karşın, yıllar önce büyük emekler sonucu oluşturulan Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı pek çok önemli usuli ilke ile ilgili olduğu gibi, idari makamlar önünde temsil edilme konusunda da açık bir düzenleme öngörmekteydi. Tasarı'nın "Temsilci seçimi"ni düzenleyen maddesine göre; *"Tesis edilecek bireysel işlemin, sonucu itibariyle ondan fazla kişiyi ilgilendirip hak ve menfaatlerde ortaklık bulunması halinde; idare belirlediği sayıda temsilcinin seçilmesini ilgililerden ister. Bu istek üç gün içinde yerine getirilmediği takdirde idare, süreci en kısa sürede sonuçlandıracağı bir veya birden fazla ilgiliyle yürütür. İdare süreci kimlerle yürüttüğünü ve işlemin sonucunu diğer ilgililere duyurur.*[38]"

Peki ülkemizde genel idari usul kanunu bulunmayışı, ilgilinin idari usulde temsil edilmemesi için bir engel teşkil eder mi? Bir kere Türk hukukunda da, diğer ülkelerde olduğu gibi, ilgilinin idari usul sürecinde avukat ile temsil edilmesi konusunda hiçbir engel bulunmadığı gibi, Avukatlık Kanunu bu konuda açık bir düzenleme öngörmektedir. Avukatlık Kanunu'nun amacını ortaya koyan 2. maddesinin ilk fıkrası; "*Avukatlığın amacı; hukuki münasabetlerin düzenlenmesini, her türlü hukuki mesele ve anlaşmazlıkların adalet ve hakkaniyete uygun olarak çözümlenmesini ve hukuk kurallarının tam olarak uygulanmasını her derecede yargı organları, hakemler, resmi ve özel kişi, kurul ve kurumlar nezdinde sağlamaktır."* hükmünü içermektedir. Bu bağlamda Türk hukukunda aslında Avukatlık Kanunu kapsamında hukuki yardım ve

[38] Tasarı, Madde 21.

temsil ilkesi idari makamların eylem ve işlemlerini de içerecek biçimde düzenlenmiştir[39].

Bunun yanında Türk hukukunda idari usulde temsil edilme hakkı, kamu görevinden çıkarma cezaları bakımından yasal dayanağı haizdir. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, "Yüksek disiplin kurullarının karar usulü, memurun hakkı" başlıklı 129. maddesinin 2. fıkrasında; *"Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir."* demektedir. Buna karşın disiplin hukuku bağlamında uygulanacak diğer yaptırım kararları bakımından idare önünde temsil hakkı ile ilgili genellikle açık yasal dayanak bulunmamaktadır[40].

Bununla birlikte gerek uluslararası düzenlemeler gerekse Anayasa'nın 129. maddesinde yer alan, *"Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez."* hükmü uyarınca, memur ve diğer kamu görevlilerine savunma hakkı tanınmadan disiplin cezası verilemeyeceği açıkça hükme bağlanmıştır. Savunma hakkının gerektiği gibi kullanılabilmesi için de kişinin gerektiğinde bir temsilci yardımından faydalanmasına imkân tanımak gerekmektedir. Bu anlamda açık yasal dayanak olmasa da idarenin özellikle de savunma hakkının etkili kullanımını sağlamak adına, ilgilinin bir temsilci marifetiyle kendisini temsil ettirmesine imkân tanıması gerektiği düşünülmektedir.

Anglosakson hukukunun uygulandığı ülkelerden İngiltere'de 1988'de yayımlanan ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 77 (31) sayılı kararına atıfta bulunan JUSTICE Raporunda, idari usulde temsil ve hukuki yardımın

---

39 Benzer yönde **Usman**, s. 131.

40 Gerçekten de ayrıntılı olarak incelendiğinde, disiplin yaptırımı içeren mevzuatın çoğunlukla yalnızca kamu görevinden çıkarma sonucu doğuracak yaptırım kararlarının alınması sürecinde bir idari usul ilkesi olarak kabul edildiği görülmektedir. Yine örneğin, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun *"Disiplin soruşturması ve savunma hakkı" başlıklı 53/A maddesinin 3. fıkrasında yer alan; "Hakkında üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezası istenenler soruşturma evrakını inceleme, tanık dinletme, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir."* hükmü benzer niteliktedir.

mutlaka kanunla düzenlenmek zorunda olmadığı, idare tarafından yapılacak düzenleyici işlemler aracılığı ile kapsamının belirlenerek duyurulmasının yeterli olacağı ifade edilmiştir[41]. Kıta Avrupası ülkelerinde de benzer şekilde hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak idari usulde ilgilinin sırf yasal dayanak bulunmadığı gerekçesiyle, temsilci aracılığıyla kendini temsil ettirmesine fırsat tanınmaması kabul edilmemelidir. Buna karşın idari makamlar önünde temsil hakkının açıkça yasal dayanağa kavuşturulması, bireyin idare karşısında korunması bakımından daha güvenceli bir koruma mekanizması sağlayacaktır. İdarenin özellikle bireysel nitelikteki idari işlemleri tesis ederken, bireyin mütalaalarına başvurmaya mecbur tutulması, idarenin bilerek ya da bilmeyerek kişileri farklı muameleye tabi tutmasını engellemede son derece önemlidir[42]. Bu konuda Türk hukukunda idareye inisiyatif tanımaktansa, konunun detaylı bir şekilde kanun ile düzenlenmesinin daha yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

IV. TÜRK HUKUKUNDA İDARİ USULDE TEMSİL HAKKINDAN YARARLANMA KOŞULLARI

Türk hukukunda konuya ilişkin temel yasal bir dayanak bulunmaması nedeniyle, idari usulde temsilci yardımından hangi durumlarda ve nasıl faydalanılacağı konusunun ortaya konması önem arz etmektedir. Türk hukukunda çatı bir düzenleme bulunmaması karşısında, idari makamlar önünde temsilin asgari şartlarını ortaya koyarken, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin konuya ilişkin vermiş olduğu tavsiye kararlarını dikkate almak gerekmektedir. Zira daha önce de vurguladığımız gibi aslında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından verilen kararlar üye devletler bakımından bağlayıcı değilse de, bu kararlara uyma konusunda devletlerin yükümlülüğü bulunduğu kabul edilmektedir.

Bunun yanında şartların tespitinde ayrıca, henüz yürürlüğe girmemiş olsa da Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı'nın ilgili düzenlemelerinden de yararlanmak icap etmiştir. Zira bu tasarı, yürürlüğe girmesi konusunda fikir

---

41 Aktaran, **Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat** (2001) "İngiltere ve ABD'nde İdari Usule İlişkin Kısa Notlar" Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 9, S: 3-4, s. 43.

42 **Azrak**, s. 76.

birliği bulunan ve idari usulde temsile de açıkça yer veren önemli bir çalışmadır. Bu yönüyle tasarı önemli bir örnek teşkil etmektedir. Bunların yanında şartların tespitinde ayrıca Türk idari usul hukukunda temsile açıkça yer veren dağınık bazı mevzuattan da yararlanmak icap etmiştir.

Gerek tavsiye kararları gerek tasarı gerekse mevzuat bir arada değerlendirildiğinde, Türk hukukunda idare önünde bireyin temsil hakkından yararlanabilmesi için gereken bazı asgari şartlar olduğu ifade edilebilir. Bu şartlar; tesis edilecek idari işlemin ilgilinin hukuki durumunu etkileyecek nitelikte olması, ilgilinin temsilci yardımından faydalanma niyetinin varlığı, işlemin muhatabı ile temsilci olarak atanacak kişi arasında geçerli bir temsil veya vekâlet ilişkisinin varlığı ve son olarak temsilcinin taşıması gereken şartlardır.

A. İDARİ İŞLEMİN İLGİLİNİN HUKUKİ DURUMUNU ETKİLEYECEK NİTELİKTE OLMASI

Bakanlar Komitesi'nin (2007) 7 sayılı Tavsiye Kararı'nın 14. maddesi uyarınca; idare kişilerin haklarını doğrudan ve olumsuz etkileyecek bir birel işlem yapmayı tasarladığında gerektiğinde seçtikleri bir kişinin yardımıyla görüşlerini açıklama imkânına sahiptir. Bu bağlamda, idari usul sürecinde ilgililerin temsil hakkından yararlanabilmesi için öncelikle, tesis edilecek işlemin ilgilisinin hukuki durumunu etkileyecek nitelikte olması gerekir. Bu bağlamda ilgilinin, kendisini temsil ettirmede hukuki bir menfaatinin bulunması şarttır.

Özellikle idare tarafından re'sen tesis edilen işlemlerde, kişinin savunma hakkını gerektiği gibi kullanamayacağını düşünüyorsa, idari usul sürecinde hukuki temsilci yardımından faydalanmasında menfaati bulunduğu kabul edilmelidir. Bunun yanında idareye yapılan ruhsat, izin başvuruları veya idari bir işlemin idare tarafından geri alınması, kaldırılması veya değiştirilmesi talepli başvurular üzerine tesis edilecek işlemler bakımından da, idarenin bireyin talebini tümüyle veya kısmen reddetmesinin muhtemel olması durumunda ilgilinin, hukuki temsil hakkından yararlandırılması gerektiği düşünülmektedir.

Kısaca, ister re'sen ister ilgilinin talebi üzerine olsun, idarenin tesis edeceği birel işlemin bireyin hak veya menfaatlerini doğrudan ve genellikle de olumsuz bir şekilde etkileyebileceği durumlarda, ilgilinin temsil hakkından yararlanabilmesi, idare karşısında bireyin korunmasına hizmet edecektir. Ancak hemen vurgulamak gerekir ki, bu etkinin mutlaka olumsuz olması gerekmez. Bireyin hak veya menfaatini doğrudan etkileme kriteri karşılanıyorsa, bazı durumlarda ilgilinin durumunu olumlu anlamda etkileyebilecek işlemler bakımından da temsil hakkının kullanılması gerekebilir[43].

Düzenleyici işlemlerin tesisi sürecinde de düzenleyici işlemden etkilenecek veya etkilenme ihtimali bulunan kişi veya grupların, idari usul sürecine temsilci aracılığı ile katılımı ayrıca önem kazanmaktadır. Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı'nda da; yöre halkının ortak yararını ilgilendiren konularda düzenleyici işlemlerin[44] veya ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin[45] tesisi sürecinde temsilcilerin çağrılması esası benimsenmiş idi.

B. İLGİLİNİN TEMSİLCİ YARDIMINDAN FAYDALANMA NİYETİNİN VARLIĞI

Kural olarak ilgilinin hukuki durumunu etkileyen bir işlemin yapılış sürecinde, bireyin temsilci yardımından faydalanması yönünde bir niyeti var ve

---

[43] Bu konuya mevzuattan, 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun kapsamında terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle maddî zarara uğrayan kişilerin zararlarının karşılanmasına ilişkin sulhnamenin hazırlanması örnek olarak verilebilir. Kanun'un 12. maddesine göre, zararın karşılanmasına ilişkin sulhnamenin hazırlanması sürecinde, *"Davet yazısında hak sahibinin sulhname tasarısını imzalamak üzere otuz gün içinde gelmesi veya yetkili bir temsilcisini göndermesi gerektiği, aksi takdirde sulhname tasarısını kabul etmemiş sayılacağı"* açıkça hüküm altına alınmıştır.

[44] Bayındırlık hizmeti, imar uygulamaları, mülkiyet ve çevre hakları ile kültür ve tabiat varlıklarını doğrudan etkileyen düzenleyici işlemlerin yapılmasından önce kamunun bilgilendirilmesi ve katılımının sağlanması esası benimsenmiş idi. Tasarı, m. 27/(1).

[45] Ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversitelerden, ilgili meslek kuruluşlarının birlik ve federasyonlarından ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin çağrılacağı genel görüşme toplantısı düzenlenmesi esası benimsenmiş idi. Tasarı, m. 27/(3).

kişi bu konudaki niyetini idareye bildiriyorsa, idarenin üzerine düşen, ilgilinin bir temsilci yardımından faydalanmasına engel olmamaktır. Bu anlamda kural olarak ilgilinin talebi varsa, idari usulde bir temsilci yardımından faydalanabilir.

Bu konu mevzuatımızda bazı örneklerle somutlaşmıştır. Örneğin, 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 'Disiplin amirlerinin ve kurullarının belirlenmesi ve çalışmasına dair esaslar' başlıklı 26. maddesinin 7. fıkrası*; "Disiplin kurullarında, kanuna uygun olarak bir sendikaya üye olan personelin soruşturma dosyasının görüşülmesi sırasında, personelin talebi halinde yetkili sendika temsilcisi de disiplin kuruluna üye olarak katılır."* şeklindedir.

Buna karşın bazı özel durumlarda idari makamlar önünde temsil kabul edilmemekte; bazı durumlardaysa, idari makamlar önünde temsil zorunlu bir nitelik kazanmaktadır. Bu anlamda kural ihtiyari temsil olmakla birlikte, bu durumun iki istisnası bulunmaktadır.

1. İlgilinin İdari Usule Bizzat Katılmak Zorunda Olduğu Durumlar

77 (31) sayılı Tavsiye Kararı'nda, bazı işlemlerin ilgili tarafından bizzat yapılması veya idari usulün belirli aşamalarına ilgilinin bizzat katılması zorunluluğu bulunan durumlar, temsil ilkesinin kapsamı dışında tutulmuştur[46]. Görülüyor ki, idari işlemin muhatabı, idari makamlar önünde hukuki temsil hakkını kullanmak yönünde bir niyet taşısa dahi, ilgilinin idari usul sürecinde bizzat yer alması gereken bazı durumlarda, temsil imkânından yararlandırılamayacağı kabul görmektedir.

Ancak bu durumda dahi, ilgilinin kendisini avukat ile temsil ettirebilmesi gerekmektedir. Hukukumuzda, Avukatlık Kanunu'nun 2. maddesi avukatlığın

[46] **Akıllıoğlu** (1983), s. 197; **Akıllıoğlu, Tekin** (1981) "Bireyin Yönetsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", Amme İdaresi Dergisi, C: 14, S: 3, s. 50; **Zeyrek, İlker** (2021) "Birey-İdare İlişkisi Bağlamında İyi İdare Hakkı ve Türk Pozitif Hukukundaki Görünümü", TBB Dergisi, S: 155, s. 322-323. 77(31) sayılı tavsiye kararında III. ilke olarak düzenlenen yardım ve temsil ilkesine ilişkin gerekçede de ilgilinin idari sürecin bazı işlemlerinin bizzat kendisi tarafından yapılması gerekeceği veya sürecin bazı aşamalarına bizzat katılmasının zorunlu olabileceği sorununa değinilmediği vurgulanmıştır. Bkz. 77(31) sayılı Tavsiye Kararı, III. ilkeye ilişkin ek açıklamalar, prg. 25.

amacını; "*her türlü hukuki mesele ve anlaşmazlıkların adalet ve hakkaniyete uygun olarak çözümlenmesini ve hukuk kurallarının tam olarak uygulanmasını her derecede yargı organları, hakemler, resmi ve özel kişi, kurul ve kurumlar nezdinde sağlamak"* olarak belirlemiştir. Bu anlamda idari makamlar nezdinde avukatla temsil imkânından yararlanmak isteyen ilgilileri bu yardımdan mahrum bırakmak hukuk devleti ilkesi ve hak arama hürriyeti ile çelişir[47].

Hukukumuzda memurlar için yürütülen disiplin soruşturmalarını ele alalım. Ceza hukukunda, ceza vermeye yetkili makam karşısında savunma yapma hakkı ve fırsatı verilme zorunluluğunu anlamına gelen doğrudan doğruyalık (yüze karşılık) ilkesi, disiplin soruşturmalarında da uygulanmaktadır[48]. Ceza hukuku anlamında doğrudan doğruyalık ilkesi, *"hükmü verecek mahkeme üyelerinin, sanık, tanık ve olayın diğer tüm delilleriyle doğrudan temas etmelerini*[49]*"* ifade etmektedir. Buna göre kovuşturma evresindeki işlemlerin hâkim tarafından kural olarak taraflar hazır olduğu takdirde yüze karşı yapılması gerekmektedir[50]. Buna karşılık doğrudan doğruyalık ilkesinin de istisnaları bulunmaktadır[51].

---

47 Anayasa Mahkemesi'nin eski tarihli bir kararında da vurgulandığı üzere; "*Hak arama veya savunmada başvurulacak meşru yolların ve vasıtaların başında avukatların hukukî bilgi ve tecrübelerinden yararlanabilme gelir. Avukatlığın ereği, 1136 sayılı Kanunun 2. maddesinde belirtildiği üzere, hukukî ilişkilerin düzenlenmesine, her türlü hukukî sorunların ve anlaşmazlıkların adalet ve hakkaniyete uygun olarak çözülmesine, genellikle hukuk kurallarının tam olarak uygulanması hususunda yargı organlarına, hâkimlere, resmî ve özel kurul ve kurumlara yardım etmektir. Avukatlar bu erekle hukukî bilgi ve tecrübelerim adalet hizmetinin ve kişilerin yararlanmasına tahsis ederler. Hak arama hürriyetinin gereği gibi işleyebilmesinde avukatlığın yeri öylesine önemlidir ki bu mesleğin gördüğü iş bir kamu hizmeti sayılmıştır."* Anayasa Mahkemesi, E: 1970/19, K: 1971/9, T: 21.01.1971 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1971-9-nrm.pdf> s.e.t. 01.04.2022.

48 **Boz, Selman Sacit** (2017) "Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:25, S:2, s. 36.

49 **Centel, Nur/Zafer, Hamide** (2020) Ceza Muhakemesi Hukuku, 18. Baskı, İstanbul, Beta, s. 780.

50 **Yenisey, Feridun/Nuhoğlu, Ayşe** (2020) Ceza Muhakemesi Hukuku, 8. Baskı, Ankara, Seçkin, s.706.

51 Ceza hukukunda da doğrudan doğruyalık ilkesinin mutlak olarak uygulanmadığı, Ceza Muhakemesi Kanunu'nda bu ilkenin istisnalarının yer aldığı belirtilmektedir. Buna göre

Doğrudan doğruyalık ilkesi idare hukukunda farklı bir veçhe ile karşımıza çıkmaktadır. Nasıl ki hâkim, hüküm vermeden önce sanıkla doğrudan temas etmeli ise, idare hukukunda da idari makamın ilgiliyi etkileyen bir işlem yapmadan önce, muhatap ile doğrudan temas etmesi gerekebilir. Ancak bu şekilde idarenin işlemi gerçekten hedeflediği sonuca ulaşabilir. Disiplin cezası verme sürecinde de, kural olarak, idari makam önünde bizzat savunma verilmesi gerekir. Buna karşın, doğrudan doğruya savunma vermek, disiplin soruşturması sürecinde tanınmış bir hak olmakla birlikte bu hakkın kullanılıp kullanılmayacağı konusunda takdir imkânı da yine hakkında soruşturma açılan kişiye aittir. Bu nedenle kişi, disiplin cezası vermeye yetkili makam önünde bizzat savunma yapabileceği gibi, savunmasını baroya kayıtlı bir avukata vekâletname verme suretiyle de yapabilecektir[52]. Buna karşın Türk hukukunda baroya kayıtlı olmayan bir avukat ile veya avukat sıfatını taşımayan herhangi bir kimseye vekâlet veya temsil yetkisi vererek idari makamlar önünde savunma hakkının kullanılabilmesi, mevcut durum karşısında mümkün görünmemektedir.

2. İdari Makamlar Önünde Zorunlu Temsil

İdari makamlar önünde zorunlu temsil istisnai olmakla birlikte daha çok, birden çok kişiyi etkileyen idari işlemler bakımından gündeme gelmektedir. Birden çok kişiyi etkileyen işlemler, bazen bireysel bazen düzenleyici işlem olabilir. Bireysel nitelik taşıyan fakat birden fazla kişiyi ilgilendiren işlemler, genel bireysel işlemler olarak adlandırılmakta ve düzenleyici işlemlerden, somut içerik taşımaları yönünden ayrılmaktadırlar[53].

Gerek bireysel işlemlerin gerekse düzenleyici işlemlerin tesisi sürecinde, bu işlemlerden hukuki durumu etkilenecek birden çok kişinin hepsinin ayrı ayrı dinlenmesi idari usul sürecini uzatacağı gibi, hukuki ve fiili pek çok

zorunlu hallerde şüpheli ile tanığın soruşturma evresindeki beyanlarını içeren tutanakların duruşmada okunması, soruşturma evresinde veya kovuşturma evresinin duruşma hazırlığında yapılan keşif tutanaklarının duruşmada anlatılması, duruşma esnasında naip hakim aracılığı veya istinabe yoluyla yapılan işlemlere ait tutanakların duruşmada anlatılması, doğrudan doğruyalık ilkesinin istisnaları olarak belirtilmiştir. **Centel/Zafer**, s. 781.

52 **Boz**, s. 36.

53 **Gözübüyük**, s. 249.

problemi de beraberinde getirecektir. Böyle durumlarda vatandaşların tamamının idari karar alma sürecine katılması veya idari işlemin tesisi aşamasında herkese tek tek danışılarak katılımlarının sağlanması mümkün bulunmadığından, idarenin karardan etkilenme ihtimali bulunan kişilerin veya grupların temsilcilerine başvurması gerektiği kabul edilmektedir[54].

Çok kişiyi etkileyen idari usullere ilişkin R (87) 16 sayılı Tavsiye Kararı'nın II. ilkesi uyarınca; idari işlemin amacını ve etkilerini, söz konusu menfaatleri göz önünde bulundurarak, kendilerini doğrudan muhatap almasa da; idari işlemden bireysel hakları, özgürlükleri veya menfaatleri etkilenme olasılığı bulunan çok sayıda kişinin bir veya daha fazla temsilci ile temsil edilmesi gerekir. Bu durumda idare ortak bir temsilci atayacaktır. Keza ulusal hukuka göre, idari işlemden etkilenme olasılığı bulunan çok sayıda ortak menfaat sahibi kişinin de dernek veya kuruluşlar tarafından temsil edilmesi esası getirilmiştir. İdari işlemin doğrudan muhatabı olan çok sayıda kişinin ise talepleri üzerine, II. ilke kapsamındaki temsil düzenlemelerine tabi tutulabileceği kabul edilmiştir[55].

Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı da temsilci seçimine ilişkin olarak; birden çok kişiyi etkileyen idari bir işlemde hak ve menfaatlerinde ortaklık bulunan ilgililerin, bir temsilci marifetiyle temsil ettirilmesi esasını benimsemiş idi. Genellikle katılma hakkı kapsamında, yöre halkının ortak yararını ilgilendiren bayındırlık, imar, mülkiyet ve çevre hakları ile kültür ve tabiat varlıklarını doğrudan etkileyen düzenleyici işlemlerde, ilgililerin temsilcilerinin çağrılacağı görüşme toplantısı düzenleneceğine; yine benzer şekilde ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerde de, ilgili kurum ve kuruluşların yanında, meslek kuruluşlarından da temsilcilerin çağrıldığı görüşme toplantısı

[54] **Özkan, Gürsel** (2000) "İdari Usul", Danıştay Dergisi, S: 101, Y: 30, s. 31. Bu tarz kitlesel kararların alınmasında, ilgili kesimlerin temsilcileri aracılığı ile idareden bilgi edinebileceği ve kararın hazırlanmasına katılabilecekleri yönünde, **Gözübüyük**, s. 251.

[55] R (87) 16 sayılı Tavsiye Kararı, 1. Bölüm, İlke III.

düzenleneceğine ilişkin hükümler[56], idare önünde zorunlu temsile işaret eder niteliktedir[57].

Türk hukukunda zorunlu temsile ilişkin genel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte özellikle çevresel konularda alınacak kararlarda ilgililerin temsilcilerinin bulunması esasının benimsendiğini görüyoruz. Örneğin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği[58]'nin 'Çevresel etki değerlendirmesi sürecinin başlatılması ve komisyonun kuruluşu' başlıklı 8. maddesine göre, *"Bakanlık, gerekli gördüğü hallerde, projenin konusu, türü ve proje için belirlenen yerin özelliklerini de dikkate alarak, üniversiteler, enstitüler, araştırma ve uzman kuruluşları, meslek odaları, sendikalar, birlikler, sivil toplum örgütlerinden temsilcileri de Komisyon toplantılarına üye olarak çağırabilir."* Ancak burada temsilcilerin sürece dâhil edilmesi zorunlu olmayıp, Bakanlığın inisiyatifine bırakılmıştır.

Bununla birlikte mevzuatta temsilcilerin zorunlu katılımına ilişkin dayanaklar da bulunmaktadır. Örneğin 2021 yılında yürürlüğe giren Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği[59] disiplin kurullarının teşkilinde, memurun üyesi olduğu sendika temsilcisine yer vermektedir[60]. Bu bağlamda hakkında disiplin soruşturması yürütülen memurun üyesi olduğu sendika temsilcisinin disiplin kurullarında yer alması asli bir şekil şartı olarak öngörülmüştür[61]. Bu

---

56 Tasarı, m. 27.

57 Başbakanlık bünyesinde Prof. Dr. İl Han Özay başkanlığında yürütülen ve İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi tarafından hazırlanan "İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanun Tasarısı-İstanbul Metni" ise, zorunlu temsile ilişkin daha net bir düzenleme öngörmekteydi. Tasarının 7. maddesine göre; "İdari usul sürecinde veya bilgi edinme hakkının kullanılmasında yapılacak muameleler hak ve menfaatleri ortak beşten fazla kişiyi ilgilendiriyorsa, dinlenilme ve savunma hakları saklı kalmak koşuluyla, idare bu kişilerden bir temsilci seçmelerini isteyebilir. Bu istek on gün içerisinde yerine getirilmediği takdirde idare durumu diğer ilgililere bildirerek, muameleyi en kısa sürede sonuçlandırabileceği ilgili ile yürütür." Tasarı için bkz. **Özay**, 811 vd.

58 Resmî Gazete: 25.11.2014-29186.

59 Resmî Gazete: 30.04.2021-31470.

60 Yönetmelik, m. 9, 10,11, 12, 13, 16.

61 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nu dayanak alan mülga Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesi ile de hakkında disiplin soruşturması yürütülen

konuda yargı kararlarında da ilgilinin üyesi olduğu sendika temsilcisi yer almaksızın disiplin ve yüksek disiplin kurulunca alınan kararların şekil yönünden hukuka aykırı olacağı kabul edilmektedir[62].

Bunun yanında Türk hukukunda zorunlu temsile ilişkin dikkat çeken başka örnekler de bulunmaktadır. Örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10. maddesinde, beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında Meclis toplantısına, ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcilerinin katılması zorunlu tutulmuştur. Keza yine 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında da özellikle sivil toplum örgütlerinin zorunlu temsiline ilişkin hükümler yer almaktadır.

C. İŞLEMİN MUHATABI İLE TEMSİLCİ ATANACAK KİŞİ ARASINDA GEÇERLİ BİR VEKÂLET VEYA TEMSİL İLİŞKİSİNİN VARLIĞI

İdari usul sürecinde ihtiyari temsil söz konusu ise, ilgili ile temsilci arasında Borçlar Hukuku anlamında geçerli bir şekilde kurulmuş vekâlet veya temsil ilişkisi bulunmalıdır[63].

---

devlet memurunun üyesi olduğu sendika temsilcisinin, disiplin ve yüksek disiplin kurullarında yer alması açıkça asli bir şekil şartı olarak düzenlenmekteydi.

62 *"…davacının devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin …Yüksek Disiplin Kurulunun ….. sayılı dava konusu kararından önce, ...sayılı işlemiyle davacının memuriyetine son verildiği, dolayısıyla dava konusu işlem tarihi itibarıyla kamu görevlisi olmayan davacının sendika üyeliğinin de mümkün olamayacağı açık olmasına rağmen, temyize konu İdare Mahkemesi kararıyla, yüksek disiplin kurulu toplantısına davacının üyesi bulunduğu sendikadan bir temsilci çağrılmadığı ve temsilci bulunmadan karar verildiği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verildiği görülmüştür. Bu itibarla, dava konusu işlem tarihi itibarıyla kamu görevlisi olmayan davacının sendikaya üyeliği bulunamayacağından, dava konusu işlemde bu yönüyle hukuka aykırılık bulunmamakta olup, İdare Mahkemesince işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken, şekil unsuru açısından dava konusu işlemin iptali yolunda karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir."* Danıştay 12. Daire, E: 2021/680, K: 2021/1707, T: 25.03.2021 (Yayımlanmamış).

63 İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanun Tasarısı- İstanbul Metni'nin "Temsil" başlıklı 6. maddesinde de, idari usul sürecinde Borçlar Kanunu'nun temsil ve vekâlete ilişkin hükümlerinin kıyasen uygulanacağı açıkça ifade edilmiş idi. Buna göre temsilcinin yetkisini

İdari usul sürecinde işlemin ilgilisi tarafından atanan temsilci ile arasındaki ilişki, genellikle tipik bir vekâlet ilişkisi olarak karşımıza çıkmaktaysa da; ortada bir vekâlet sözleşmesi bulunmadığı ve temsilin kanundan da doğmadığı durumlarda, idari makamlar önünde bir kimsenin temsilci sıfatıyla hareket edebilmesi için, bir belgeyle yetkilendirilmiş olması gerekecektir.

Temsilcinin idare tarafından re'sen atanması durumunda da, temsilci ile işlemin muhatabı arasında 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun temsile ilişkin hükümleri uygulanmalıdır. Yine temsil yetkisinin doğrudan kanundan doğması halinde de aynı hükümler uygulanmalıdır. Borçlar Kanunu'nun 'Temsil yetkisinin içeriği ve derecesi' başlıklı 41. maddesi uyarınca da; "*Başkası adına ve hesabına temsil kamu hukukundan doğmuşsa, temsil yetkisinin içeriği ve derecesi bu konudaki yasal hükümlere; temsil hukuksal bir işlemden doğmuşsa, temsil yetkisinin içeriği ve derecesi o hukuksal işleme göre belirlenir.*"

Temsilcinin idari makamlar önündeki vazifesini esasen ceza muhakemesi hukukundaki müdafiliğe benzetmek mümkündür. Ceza muhakemesi hukukunda müdafi, şüpheli veya sanığın ceza muhakemesinde savunmasını yapan avukat olarak tanımlanmaktadır[64]. Ceza muhakemesinde müdafinin, savunduğu kişiye karşı dahi bağımsız olduğu, şüpheli veya sanığın temsilcisinden ziyade, ondan bağımsız ayrı bir ceza muhakemesi öznesi olduğu ifade edilmektedir[65]. Müdafi ile şüpheli/sanık arasındaki ilişki, yalnızca özel hukuk anlamında bir temsil ilişkisi değil, kamunun çıkarını gözeten ve işleyişi kamu hukuku kurallarıyla düzenlenmiş bağımsız bir görev ilişkisi[66] olarak kabul edilir.

Ceza muhakemesinde müdafinin savunduğu kişiyi temsil etmediği, kamusal bir savunma makamı[67] olarak kişinin savunmasına destek sağladığı, bu

bir vekâletname ile ispatlaması gerekmekte ve ilgilinin vekâletini geri almadıkça idarenin muamele ve yazışmaları temsilci ile yürüteceği esası düzenlenmekteydi. Tasarı için bkz. **Özay**, 811 vd.

64 5271 sayılı CMK, Madde 2/(1)-c.

65 **Dülger, Murat Volkan** (2012) "Ceza Muhakemesinde Müdafinin Konumu ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar", Ankara Barosu Dergisi, S: 4, s. 47-48.

66 Müdafiliğin hukuki durumu ile ayrıntılı açıklama için bkz. **Centel/Zafer,** s.210-214.

67 Bu anlamda müdafinin kamusal bir savunma süjesi olduğu yönünde bkz. **Centel/Zafer**, s. 208 vd.

nedenle de şüpheli/sanık ile müdafi arasındaki ilişkinin temsil kavramıyla açıklanmasının mümkün olmadığı, hatta "*müdafi, savunduğu kişi tarafından seçilmiş ve ondan bir vekâletname almış olsa dahi, aralarındaki ilişkinin salt bir vekâlet ilişkisi olarak açıklanmasının mümkün olmadığı*[68]" ifade edilmektedir. Bu yönüyle müdafi ile sanık arasındaki ilişkinin esasen iki yönünün bulunduğu, ferdi savunma bakımından kural olarak sanık ve müdafi arasında Borçlar Hukuku anlamında bir vekâlet ilişkisi doğmaktaysa da[69], toplumsal savunma bakımından ortada kamusal bir hizmetin varlığının söz konusu olduğu kabul edilmektedir[70].

İdari usul de, idarenin "*hukuken önceden düzenlenmiş bir prosedür çerçevesinde yargılama organlarının hüküm vermek üzere yaptıkları soruşturmaya benzer bir soruşturma yapması ve ilgililere iddia ve savunmada bulunma imkanı*[71]" tanıması bakımından ceza soruşturmalarına benzetilebilir. Bu anlamda idari işlemin yapılış usulünde yer alan temsilcinin durumu da hem görevin niteliği hem de hukuki ilişki bakımından müdafiliği andırmaktadır. Bu halde temsilci sıfatıyla hareket eden kişi, tıpkı müdafi gibi aslında bireyin yanında kamunun da menfaatlerini göz önünde bulundurarak hareket etmektedir.

---

68 "*Bu vekâletname borçlar hukukundaki vekâlet sözleşmesinden çok, müdafiin şüpheli/sanık adına hareket edilebileceğini gösteren, İngilizce'de vekâletname yerine kullanılan "power of attorney" ifadesindeki gibi "avukatın gücü" niteliğinde bir belge*" olduğu yönünde bkz. **Dülger**, s. 48.

69 Ceza muhakemesi hukukunda zorunlu müdafilik de gündeme gelebilmektedir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, 'Müdafiin görevlendirilmesi' Madde 150: *"(1) Şüpheli veya sanıktan kendisine bir müdafi seçmesi istenir. Şüpheli veya sanık, müdafi seçebilecek durumda olmadığını beyan ederse, istemi halinde bir müdafi görevlendirilir. (2) Müdafii bulunmayan şüpheli veya sanık; çocuk, kendisini savunamayacak derecede malul veya sağır ve dilsiz ise, istemi aranmaksızın bir müdafi görevlendirilir. (3) Alt sınırı beş yıldan fazla hapis cezasını gerektiren suçlardan dolayı yapılan soruşturma ve kovuşturmada ikinci fıkra hükmü uygulanır. (4) Zorunlu müdafilikle ilgili diğer hususlar, Türkiye Barolar Birliğinin görüşü alınarak çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."*

70 **Yenisey/Nuhoğlu**, s. 198.

71 **Özkan** (2000), s. 17.

D. TEMSİLCİ OLABİLECEK KİŞİLER

İdari usulde temsil hakkının kullanılabilmesi için, temsilcinin avukat olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Hatta idari usul sürecinde temsilci olarak tayin edilen kişinin hukukçu olması da gerekmez. Önemli olan bireyin, kendisini temsilen idari usulde hareket etmeye ehil olabilecek bir başka kişiyi uygun şekilde atamış olmasıdır.

Bu anlamda fiil ehliyetine sahip olmak, temsilci olmak için yeter şart olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada idarenin üzerine düşen ise, temsilcinin birey adına hareket etmek için gerekli yetkiye sahip olup olmadığını doğrulamaktır[72]. Bu nedenle yetkilendirilmeye ilişkin belgenin, idare önünde ibrazı gerekmektedir[73].

Temsilci olacak kişi, idari işlemin ilgilisi tarafından yapılabilecek bütün usuli muameleleri yapma yetkisine sahiptir. Buna karşın ilgilinin mevzuata göre yapması yasak olan işlemleri temsilcisinin de yapamayacağı kabul edilmelidir[74].

---

[72] **Avrupa Konseyi**, s. 39.

[73] 28.01.2009 tarih ve 27124 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ'in (Tebliğ) (2) nolu ekinde yer alan "Kamu İhale Kurumuna Yapılacak İtirazen Şikâyet Başvuru Dilekçe Örneği"nin "Ekler" başlıklı bölümündeki *"Başvuranın tüzel kişi olması durumunda: ... 2- Avukat olmayan temsilci aracılığı ile başvurmaları hâlinde: İtirazen şikâyet başvurusunda bulunmaya yetkili olduğunu gösterir noter onaylı vekâletname ile vekilin imza beyannamesi"* sunması gerekirken, *"davacı şirket adına başvuru yapan kişi adına düzenlenmiş noter onaylı vekâletname ile imza beyannamesinin itirazen şikâyet başvurusu süresi içinde sunulmaması nedeniyle başvurunun şekil yönünden reddine ilişkin …..sayılı Kamu İhale Kurulu kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır."* Danıştay 13. D, E: 2012/3446, K: 2017/3685, T: 11.12.2017 (Yayımlanmamış).

[74] "*Uyuşmazlık konusu ihalede birim fiyat teklif mektubunu imzalayan şirketin yetkilisi ……hakkında devam eden bir yasaklılık hâli mevcut olup, ihale mevzuatı uyarınca geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanların vekil ve kanuni temsilci olarak da hiçbir şekilde ihalelere katılamayacakları açıktır."* Danıştay 13. Daire, E: 2019/2622, K: 2021/4518, T:14.12.2021 (Yayımlanmamış).

E. İDARİ USULDE TEMSİL HAKKINA UYULMAMASININ SONUÇLARI

Hukuki yardım ve temsil hakkının Almanya'da olduğu gibi kanunla düzenlendiği ülkelerde, idarenin ilgiliye yol gösterme ve bilgi verme yükümlülüğünün ihlal edilmiş olması, eğer idari işlem veya kararı etkiliyorsa, işlem veya kararın hukuka aykırı hale geldiği kabul edilmektedir[75].

Türk hukukunda da özellikle disiplin kararlarının alınması sürecinde temsil hakkının tanınmaması halinde, tesis edilen kararın hukuka aykırı olduğu yargı kararları ile kabul edilmektedir. Danıştay pek çok kararında, kurul toplantılarında ilgilinin üyesi olduğu sendika temsilcisi yer almaksızın karar alınmasını asli şekil sakatlığı olarak nitelendirmekte ve bu şekilde verilen disiplin cezalarını iptal etmektedir[76].

Hemen vurgulamak gerekir ki yalnızca disiplin yaptırımları değil, mevzuatla açıkça ilgililerin temsilcilerinin katılımı öngörülmesine rağmen, işlemin tesisi sürecine temsilcilerin katılımı sağlanmadan karar alınması halinde de işlemin şekil bakımından hukuka aykırı geldiği kabul edilmektedir[77]. Danıştay kararlarında da, mevzuatla idari usule katılması öngörülen temsilciler

---

75 Ayrıntılı bilgi için bkz. **Akyılmaz** (2000), s. 131; **Zeyrek**, s. 323.

76 *"…ilgilinin üyesi olduğu sendika temsilcisi yer almaksızın alınan kararların şekil yönünden hukuka aykırı olacağı açık olduğundan, davacının üyesi bulunduğu sendika temsilcisinin toplantıya davet edildiği halde katılmadığı yönünde bir tespit de bulunmadığından, uyuşmazlığa konu disiplin kurulu kararında sendika temsilcisinin yer almaması sebebiyle davaya konu işlem, şekil yönünden hukuka aykırıdır."* Danıştay 12. Daire, E: 2012/5849, K: 2015/7254, T: 29.12.2015, Aktaran, **Usman**, s. 133. Benzer yönde ayrıca Danıştay 5. Daire, E: 2017/11132, K: 2020/4213, T: 07.12.2015 (Yayımlanmamış), Danıştay12. Daire, E:2016/11041, K: 2019/9114, T: 26.11.2019 (Yayımlanmamış).

77 *"…Olayda, davaya konu UKOME kararı tesis edilirken yukarıda aktarılan yasal düzenlemeye (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 9. maddesine) aykırı olarak, ilçe belediye başkanlarının ve bu karar ile ilgili olan kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin UKOME toplantısından haberdar edilmediği, katılımlarının sağlanmadığı anlaşılmaktadır…Bu durumda, yasal zorunluluk bulunmasına karşın, ilçe belediyelerinin katılımı sağlanmaksızın tesis edilen işlemde şekil yönünden hukuka uyarlık bulunmamıştır"*. Danıştay 8. Daire, E: 2009/7779, K: 2010/1593, T: 31.03.2010. Aktaran; **Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil** (2020) Türk İdare Hukuku, 12. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, s.397.

iştirak ettirilmeden karar alınması halinde, bu kararların asli şekil sakatlığı nedeniyle hukuka aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır[78].

Peki idari makamlar önünde temsilin açık yasal dayanak bulmadığı durumlarda, ilgililerin temsilcisi hazır bulunmaksızın tesis edilen işlemlerin de şekil yönünden hukuka aykırı olduğu kabul edilebilir mi? Bu durumda Yayla, kanunda öngörülmemiş olduğu hallerde idare tarafından aranan veya ilgilinin hak veya hürriyetini sınırlama veya kaldırma sonucu doğuran usul noksanlıklarının da idari işlemi sakatladığını ifade etmektedir[79]. Buna karşın, idarenin işlem yaparken uyması gereken kuralların teamüller şeklinde var olması ve bu teamüllere uyulmadan karar alınması halinde, alınan kararların sakatlanmayacağı da ifade edilmektedir[80].

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) de, idari makamlar nezdinde kişi veya grupların yetkili makamlar nezdinde yetkili bir temsilci yardımıyla hukuka uygun şekilde temsil edilmemesi halinde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'nin ihlal edildiğine karar vermektedir. Örneğin, AİHM, *Chahal/Birleşik Krallık*[81] davasında, milli güvenlik gerekçesiyle Hindistan'a sınır dışı edilmek istenen başvuru sahibinin, sınır dışı etme kararına itirazını inceleyen idari makam nezdinde hukuka uygun şekilde temsil edilmediğini dikkate alarak, AİHS'in 5. maddesi kapsamında ihlal kararı vermiştir.

AİHM, AİHS'in adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesindeki hakların, özellikle disiplin yaptırımlarının uygulanması bakımından da dikkate alınması gerektiği kanaatindedir. AİHM, *"suç isnadına" maruz kalmış kişilere uygulanacak 6. madenin (2) ve (3) numaralı fıkrası hükümlerinin uygun düştüğü ölçüde "kıyasen" disiplin soruşturmaları için de uygulanabilir olduğunu*[82] *"* açıkça kabul etmektedir. Benzer şekilde Anayasa Mahkemesi de, AİHM kararlarına atıfta bulunarak, disiplin yaptırımlarının uygulanması sürecinde, ilgililerin

78 **Akyılmaz/Sezginer/Kaya**, s. 402.

79 **Yayla**, s. 126.

80 **Özay**, s. 2**.**

81 **Chahal v. Birleşik Krallık Başvurusu**, AİHM, Başvuru No: 22424/93, K.T. 15.11.1996, Aktaran, **Avrupa Konseyi**, s. 39.

82 **Albert ve Le Compte v. Belçika Başvurusu**, AİHM, Başvuru No: 7299/75, 7496/76, K.T. 10.02.1983.

temsilci yardımından faydalanmalarının engellenmesini, Sözleşme'nin 6. maddesi ve Anayasanın suç ve cezalara ilişkin esasların düzenlendiği 38. maddesi bağlamında değerlendirmektedir. Mahkeme, *"Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından disiplin cezalarının da bu maddede öngörülen ilkelere tâbi olduğu"*nu kabul etmektedir[83].

Anayasa Mahkemesi, cezaevinde hükümlü olarak kaldığı süreçte, disiplin kurulu tarafından kendisine verilen disiplin cezalarına karşı yaptığı itirazda, avukatı huzurunda savunma yapmak için kendisine makul süre verilmemesinin ve avukatı ile görüşmesinin kısıtlanmasının adil yargılanma hakkını ihlal ettiği yönündeki iddiaları değerlendirdiği bir kararında[84], idari makamlar önünde temsile değinmektedir. Mahkeme, anılan kararında Avrupa Konseyi'nin hükümlü ve tutuklulara ilişkin cezaevi kurallarını belirlediği REC (2006) 2 Sayılı Tavsiye Kararları'nı[85] ve disiplin cezasına karşı yapılan itirazlarda uygun düştüğü ölçüde "*kıyasen*" AİHS'in 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasının tanıdığı usuli güvenceleri de göz önünde bulundurarak bir değerlendirme yapmıştır. Buna karşın somut olayın koşulları içinde başvuranın avukat yardımından yararlandırılmamasının, Anayasa'nın adil yargılanma hakkına ilişkin 36. maddesinin ihlali anlamına gelmediği sonucuna ulaşmıştır[86].

---

83 Anayasa Mahkemesi, E:2010/28, K:2011/139, T:20.10.2011.

84 **Cihan Yeşil Başvurusu**, AYM, Başvuru No: 2013/8635, K.T. 06.05.2015.

85 Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Üye Devletlere Avrupa Cezaevleri Kuralları Hakkında REC (2006) 2 Sayılı Tavsiye Kararlarında hükümlü ve tutukluların disiplin ve cezalandırılmalarına ilişkin kısmına göre:
"Disiplin suçu işlediği öne sürülen mahpuslar:
….b. Savunmalarını hazırlayabilmeleri için yeterli zaman ve imkanlara sahip olmalıdırlar;
c. Savunmalarını bizzat kendilerinin yapmasına ya da adaletin yararı bunu gerektiriyorsa hukuki bir yardım alarak yapmalarına izin verilmelidir;
d. Tanık dinlenmesini istemelerine ve onları dinlemelerine, ya da kendileri adına dinlenmelerine izin verilmelidir;…."

86 Kararın karşı oyunda; *"Cezaevinde bulunan başvurucunun hakkında uygulanan disiplin cezası sonrasında iki ayrı cezaevine nakledildiği gözetildiğinde avukatına ulaşamaması makul görülebilir…. Bununla birlikte başvurucuya yapılan tebligatta savunma yapmaması halinde savunma yapmaktan vazgeçmiş sayılacağı bildirilmemiştir….İnfaz Hâkimliğinin Sözleşme'nin 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (b) bendi uyarınca başvurucunun savunmasını*

Görülüyor ki gerek ulusal gerek uluslararası yargı kararları bağlamında temsil hakkı, ekseriyetle disiplin yaptırımlarının uygulanması sürecinde hukuki dinlenilme hakkının ayrılmaz bir parçası olarak ele alınmaktadır.

SONUÇ

İdari usulün en önemli ayaklarından biri olarak kabul edilen temsil hakkı; idari işlemin yapılış sürecinde işlemin muhatabının, kendisini bir temsilci yardımıyla temsil ettirerek sürece katılımı anlamını taşımaktadır. Bu sayede kişi, idari usule bizzat katılamadığı veya temsilci vasıtası ile katılmak istediği durumlarda, temsilci marifetiyle sürece dâhil olarak, menfaatini etkileyen işlemler karşısında görüşlerini ifade etme imkânı bulabilmektedir.

İdarenin işlem tesis ederken uyması gereken kuralları düzenleyen pek çok uluslararası düzenleme ve ilke mevcuttur. Bu düzenlemelerin neredeyse tamamında, idare önünde temsil edilme, bir hak olarak açıkça vurgulanmakta ve detayları düzenlenmektedir. Hukukumuzda ise, her ne kadar pek çok mevzuat hükmünde, idare önünde temsile ve diğer idari usul ilkelerine ilişkin dağınık düzenlemeler bulunmaktaysa da, uygulamada birlik ve belirliliği sağlayabilmek adına genel bir idari usul kanununun kabulü halen *"acil ve zorunlu*[87]*"* bir ihtiyaç olarak beklemektedir.

Buna karşın, hiçbir yasal dayanak olmasa da hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, ilgilinin hukuki durumunu etkileyen işlemler yapması halinde idarenin, işlemin muhatabına kendini bizzat ifade etme imkânı tanıması gerekir. İlgilinin sürece bizzat katılmasının mümkün olmadığı durumlarda veya işlemin muhatabının kendini bir başkası ile temsil ettirme yönünde bir

hazırlamak için gerekli zaman ve kolaylıkları sağladığını söylemek mümkün değildir. Sözleşme'nin 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (b) bendinde belirtilen "yeterli kolaylıklar" kavramı …gerekli olduğu ölçüde avukata erişim hakkı da dahil olmak üzere gerekli bilgi ve belgelere ulaşmak gibi "silahların eşitliğini" sağlamayı amaçlamaktadır….. "denilerek, başvurucunun savunma hakkının ihlal edilmediğine yönelik çoğunluk görüşüne katılmamıştır. **Cihan Yeşil Başvurusu**, Karşı Oy.

87 Yücel Oğurlu'dan aktarılmıştır. Bkz. **Oğurlu, Yücel** (2005) "İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?", Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: IX, S: 1-2, s. 73-88.

niyetinin varlığı halinde, bir temsilci yardımı ile sürece katılmasına imkân tanınması gerekir.

Ekseriyetle savunma hakkı ve dinlenilme hakkı bağlamında önem kazanan temsil edilme hakkından ilgilinin yararlandırılması gerektiği halde, idarenin bu durumu dikkate almadan tesis ettiği işlemlerin hukuka aykırı olacağı kabul edilmelidir. Gerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gerek ulusal yargı mercilerimiz tarafından verilen kararlar, özellikle de disiplin yaptırımlarının uygulanması bakımından idari makamlar önünde temsilin önemine uluslararası düzenlemeleri de işaret ederek vurgu yapmaktadır.

Bu bağlamda, gerek uluslararası düzenlemeler gerek yargı kararları dikkate alındığında, hukukumuzda yazılı olarak kabul edilmiş genel bir ilke olmasa da, idari makamlar önünde temsil, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmeli ve idare karşısında bireyin korunmasına doğrudan hizmet eden bu ilkenin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin (1981) "Bireyin Yönetsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", Amme İdaresi Dergisi, C: 14, S: 3, s. 37-56.

Akıllıoğlu, Tekin (1983) Yönetim Önünde Savunma Hakları, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Akıncı, Müslüm (2008) "Günışığında Yönetimin İsveç Anlayışı ve Uygulaması", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 16, S: 2, s. 223-237.

Akıncı, Müslüm (2010) İsveç İdare Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları.

Akyılmaz, Bahtiyar (2000) İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara, Yetkin Yayınları.

Akyılmaz, Bahtiyar (2003) "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:7, S:2, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/789860>

Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat (2001) "İngiltere ve ABD'nde İdari Usule İlişkin Kısa Notlar" Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 9, S: 3-4, s. 42-51.

Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil (2020) Türk İdare Hukuku, 12. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi.

Avrupa Konseyi (2020) İdare ve Siz- Bireyler ve İdari Makamlar Arasındaki İlişkilerle İlgili İdare Hukuku İlkeleri Avrupa Konseyi Yayınları s. 39 <https://rm.coe.int/idare-ve-siz-el-kitab-/16809fec2d>

Azrak, Ali Ülkü (1967) "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 33, S: 1-2, s. 66-82.

Balta, Tahsin Bekir (1968) İdare Hukukuna Giriş-I, Ankara, TODAİE Yayınları.

Bereket, Zuhal (1996) Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay, Ankara, Yetkin Yayınevi.

Bignami, Francesca (2007) "Hukuk Ve Güncel Sorunlar Avrupa Birliği İdare Hukuku/Önsöz", (*Çev.* Saadet Yüksel), İÜHFM, C: LXV, S: 2, s. 365-380.

Boz, Selman Sacit (2017) "Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:25, S:2, s.15-41.

Centel, Nur/Zafer, Hamide (2020), Ceza Muhakemesi Hukuku, 18. Baskı, İstanbul, Beta.

Dursun, Hasan (2007) "İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Ön Tasarısına Eleştirisel Bir Yaklaşım", Türk İdare Dergisi, S: 456, s. 219-244.

Dülger, Murat Volkan (2012) "Ceza Muhakemesinde Müdafinin Konumu ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar", Ankara Barosu Dergisi, S: 4, s. 39-76.

Gemalmaz, Mehmet Semih/Doğru, Osman (1988) "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası (1976)" İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C: 9, S:1-3, s.127-146.

Gözübüyük, Şeref (1995) Yönetim Hukuku, 8. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.

Kalabalık, Halil (2014) İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, 5. Baskı, Konya, Sayram.

Karahanoğulları, Onur (2007) "Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı", Danıştay Dergisi, S: 116, Y:37, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm>

Kıratlı, Metin (1973) "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", Amme İdaresi Dergisi, C: 6, S: 2, s. 47-60.

Kuntbay, İhsan (1978) "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması" Amme İdaresi Dergisi, C: 11, S: 4, s. 3-11.

Odyakmaz, Zehra (1999) "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", Gazi Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, C:1, S: 2, s. 1-21 <https://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/1_2_1.pdf>

Odyakmaz, Zehra/Güzel, Oğuzhan (2017) "İyi İdare Hakkı", Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 7, S: 2, s. 13-37.

Oğurlu, Yücel (2005) "İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?", Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: IX, S: 1-2, s. 73-88.

Özay, İl Han (2002) Günışığında Yönetim, İstanbul, Alfa.

Özkan, Gürsel (1998) "İdarî Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", Banger, Gürol/Özkan, Gürsel (Editör), T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, Başbakanlık, Ankara.

Özkan, Gürsel (2000) "İdari Usul", Danıştay Dergisi, S: 101, Y: 30, s. 13-40.

Söyler, Yasin (2008) "İdari Usul İlkeleri Açısından Devlet Memurunun Disiplin Soruşturması" (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tan, Turgut (2013) "Dönüşüm Geçiren İdare Hukukunun Uygulama Alanı Daralıyor mu?" Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, C:1, Ankara Üniversitesi Yayınları, s. 121-142.

Usman, Yahya (2019) **"**Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri" (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yayla, Yıldızhan (2009) İdare Hukuku, 2. Baskı, İstanbul, Beta.

Yenisey, Feridun/Nuhoğlu, Ayşe (2020) Ceza Muhakemesi Hukuku, 8. Baskı, Ankara, Seçkin.

Zeyrek, İlker (2021) "Birey-İdare İlişkisi Bağlamında İyi İdare Hakkı ve Türk Pozitif Hukukundaki Görünümü", TBB Dergisi, S: 155, s. 295-329.

https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr

https://rm.coe.int/16804dec56

https://rm.coe.int/cmrec-87-16-on-administrative-procedures-affecting-a-large-number-of-p/1680a43b59

https://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr

https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf

https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510

https://www.ombudsman.europa.eu/et/publication/tr/3510