

Devlet Türlerinde İdari Örgütlenme İlkeleri

Principles of Administrative Organisation in State Types

Dr. Öğr. Üyesi Çolpan MÜCAHİT KÜÇÜK (*)

Öz:

Ülkeler kendi tarihi, sosyokültürel, ekonomik ve etnik yapıları gereği kendi devlet modellerini şekillendirmişlerdir. Kimi devletlerde yerel yönetimlerin etkinliği görülürken bazı devletler merkezi yönetimin güçlendirilmesi ve güçlü kalmasından yana tavır koymuşlardır. İşte bu gerekçelerle günümüzde üniter devlet, bölgesel devlet ve federal devlet olmak üzere üç çeşit devlet biçimi gözlenmektedir. Demokratik yönetimlerin kaynağı olarak halka en yakın ve en hızlı yönetişimi getirme gayreti ile devletin birliğini korumak düşüncesi, devlet yönetimlerini birbirine yaklaştıracak fikirler öne sürülmesini temin etmiş ve bu çabalar her devlet türünü diğerinden ayırmakla birlikte bir dilemma olarak bir birine yaklaştıran yöntemler belirlenmesine sebebiyet vermiştir. Çalışmada önce söz konusu devlet türlerine yer verilecek ve sonrasında bahse konu devletlerin yönetimine ilişkin ilkeler ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler:

Üniter Devlet, Bölgesel Devlet, Federal Devlet, Merkezi Yönetim, Yerinden Yönetim.

Abstract:

Countries have shaped their own state models due to their historical, socio-cultural, economic and ethnic structures. While the effectiveness of local governments is seen in some states, some states have taken a stand in favour of strengthening the central government and keeping it strong. For these reasons, three types of states are observed today: unitary state, regional state and federal state. As the source of democratic governments, the endeavour to bring the closest and fastest governance to the people and the idea of protecting the unity of the state have led to ideas that will bring state governments closer to each other, and these efforts have led to the determination of methods that bring each type of state closer to each other as a dilemma, although separating each type of state from the other. In this study, firstly these types of states will be analysed and then the principles regarding the administration of these states will be discussed.

Keywords:

Unitary State, Regional State, Federal State, Central Government, Decentralisation.

(*) Çankırı Karatekin Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Öğretim Üyesi, Çankırı - Türkiye,

E-posta: colpanmucahit@gmail.com; Orcid No: <https://orcid.org/0000-0002-7140-3451>.

Makale Geliş Tarihi: 05.11.2023 - Makale Kabul Tarihi: 13.12.2023.

Giriş

Devlet, kamu hukukunun ve siyaset biliminin temel kavramı olarak, sınırları belli bir kara parçasının içerisinde, kültürel ve tarihi bir birliğe sahip topluluk, halk veya millet açısından kurumsallaşmış ve egemenliği kabul edilen, kamu tüzel kişiliğine sahip bir iktidarı ifade eder.¹ Söz konusu iktidar, uluslararası hukuka uymak koşuluyla ülke sınırları dışında da en üst otorite ve muhataptır. Devlet, bu anlamda hukuken iç ve dış egemenliğe ve kudreti kullanma hakkına sahip, belli toprak parçası üzerindeki örgütlü hareket eden siyasal toplumdur.² Kamu kudretini hükümet aracılığı ile tatbik eden devlet, tekel olarak bir takım üstünlük ve ayrıcalıkları bünyesinde taşır. Bunun bilinen en önemli örnekleri, kamu yararının tesisi için kanuna saygı gösterilmesini sağlamak amacıyla zor kullanma, cezalandırma ve vergi toplama olarak gösterilebilir. Bahse konu örnekler devletin meşru güç kullanma tekelini elinde bulunduran güç olduğunun göstergesidir.

Devletin faaliyetleri ve işlemlerindeki değişim ve artışa paralel olarak kurumsal yapısı ve yürüttüğü faaliyetlerin tamamında bir gelişim söz konusudur. Başka bir deyişle devlet bir yandan siyasal politikaları belirlemede diğer yandan yürütme erki vasıtasıyla mevzuata ve bu politikalara uygun biçimde hareket edilmesini temin etmektedir. Bu noktada devlete ait üstünlük ve ayrıcalıklar bakanlıklar, bölge teşkilatları, valilikler gibi idari birimlere ayrılarak yetki aktarımı ile etkinleştirilmektedir. Bu kapsamda hem hukuk sistemimizde hem de mukayeseli hukukta devlet kavramının çeşitli anlamlarda kullanıldığı gözlemlenmektedir. Bir diğer söyleyişle ülkemiz açısından önem arz eden devlet ve bununla bağlantılı kavramların belli başlıları bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda öncelikle ulus devlet (üniter devlet, milli devlet, tekçi devlet) kavramı siyasi çevrelerde ve hukuk literatüründe sık sık dile getirilmektedir. Hatta bu kavram Anayasa'nın temel kavramı olma hüviyetini taşır ve Anayasa da yapılması öngörülen değişiklik tartışmalarında ön plana çıkar.

Devletin hukuki türleri, devlet içerisindeki örgütlenme biçimini ifade eder. Bu husus aynı zamanda devlet içerisinde örgütlenen topluluklar ile devlet arasın-

¹ "Filhakika Türkçemizdeki Devlet kelimesinin çok dikkate değer eski bir mânası vardır. Bu kelime (müdavele) ve (tedavül) kelimeleriyle müşterek bir maddeden, (devi) maddesinden çıkmıştır. Ve lügat mânasile tedavül eden yani elden ele geçen kuvvet, iktidar, mevki ve itibar demektir. Eski Arapçada, harbeden iki ordudan kâh birine, kâh ötekine geçen galibiyet ve zafere (devlet) denildiği gibi; servet, makam, nüfuz ve ' itibar sahibi kimselerin bu hal ve vaziyetine de (devlet) denilirdi. (Tercüme-i kamusa bakınız). Kelime bize Arapça dan bu asıl ve lügat mâ nafille geçmiş ve bu mânayı yakın zamanlara kadar da muhafaza etmiş ve dikkat edersek, hâlâ kısmen muhafaza etmektedir" Başgil, Ali, "Devlet Nedir? Realist Bir Tarif Denemesi", Journal of Istanbul University Law Faculty 12 (1946): 981-990 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/issue/9165/114804>.

² GERMEÇ TANRIVERDİ, Ezgi, Sosyolojik Açından Küreselleşme ve Ulus Devlet (Giddens, Bauman ve Habermas Örneği), Seçkin Yayınevi, Ankara 2017, s.67.

daki ilişkinin nasıl olması gerekeceği sorusuna da cevap arar. Devletlerin yapıları ülkesi üzerindeki siyasal erklerin paylaşılması ile ifade edilir ve devlet yetkilerinin devleti oluşturan unsurlar ve bazen de otonom devletler arasındaki paylaşımı olarak gündeme gelirler. Devletin yapısı ve idari anlamdaki örgütlenmesi, ilgili devletin anayasasında zaman içerisinde çeşitli etkilere bağlı olarak oluşur. Bu bağlamda devletlerin yapısal anlamda farklılığından söz edilir. Bu noktada yapısallık bakımından devlet kavramı analiz edildiğinde üç devlet türünden söz etmek mümkündür: Üniter devlet (Fr. Etat unitaire, tekçi devlet ya da basit devlet), bölgesel devlet (Fr. Etat régional; öğretilerdeki bir anlayış uyarınca uzunca bir süre bir geçiş dönemi devlet türü olarak tanımlanmıştır) ve birleşik devlet (Fr. Etat composé, mürekkep devlet; konfederasyon ve günümüzdeki bilinen ve en yaygın örneği federal devlet). Görüleceği üzere hukuki yapılarına göre devlet türleri, devletin yönetim şeklini değil, devlette yasama, yürütme ve yargı erklerini içeren egemenlik olgusunun tek mi yoksa birden fazla mı olduğuyla ilgilidir. Bu durumda hukuki yapılarına göre devlet türleri için yetki paylaşımının varlığı ve yoğunluğuna göre ayırım yapılabilecektir.

Ulusal topraklar üzerinde siyasal erklerin kullanımının paylaşımına ilişkin devletlerin yapıları ülkemizin içerisinde bulunduğu Kıta Avrupası'nda ve dünyanın diğer ülkelerinde önemli ölçüde değişkenlik gösterir. Bu anlamda genel yönelim yerinden yönetime ağırlık verilmesi biçiminde olsa da; devlet türü olarak federal yapının hem Avrupa kıtasında hem de dünyanın diğer kısımlarında istisnai olma özelliği gözlemlenmektedir. Konfederasyonun artık uygulama kabiliyeti bulunmayan tarihi bir bileşik devlet modeli olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Avrupa'da üniter devletin tarihsel modelleri merkezîyetçiliğin az çok muhafaza edilmesi şeklinde hâkimiyetini muhafaza etmekte olup Avrupa Birliği bünyesindeki üye devletlerden Almanya, Avusturya ve Belçika haricindeki ülkelerce üniter yapı kabul edilmiştir. İtalya ve İspanya'da da üniter yapı ile birlikte bölgesel devlet modeli uygulanmaktadır. Bahsi geçen istisnalar tarihsel bir geçmişe dayanmaktadır. Almanya ve Avusturya'da federal cumhuriyetlerin oluşumu II. Dünya Savaşı sonrasına denk gelmektedir ve bu iki devlet ittifaklarla şekillenmiştir. Bu şekillenmede 20. yüzyılda Orta Avrupa'da hâkim olan federal ve konfederal yapı etkilidir. Bu anlamda İtalya'daki yerinden yönetim süreci de tarihsel bir geçmişe sahiptir. İtalya'da uzun süre prensliklerle yönetilen, ticarete dayalı site yönetimleri 19. yüzyıl sonlarında bir araya gelerek devlete dönüşmüştür.

Aynı devletin bünyesinde birçok ulusun varlığı federalizmi ya da yerinden yönetimi teşvik eder. Bunun örneği Belçika'da Flaman ve Walonlar arasında

görülmüştür. Birleşik Krallık içinse Kuzey İrlanda, Galler ve İskoçya açısından 1990 sonrasındaki hükümet oluşturma politikaları etkili olmuştur. İspanya'da ise Bask ve Katalan milliyetçilerinin taleplerinin karşılanması bu topluluklara özerklik verilmesine imkân tanımıştır.³ Bu arada tekrarla vurgulamak gerekir ki Avrupa ülkelerinde demokrasiyi sağlamak üzere siyasal örgütlenme modeli olarak ve Avrupa Birliği'ne uyum sağlama süreçlerini oturtabilmek adına yerinden yönetim eğiliminin ağır bastığı gözlenmektedir. Bu durumun kanıtı olarak Maastricht Anlaşması ile öngörülen sübzidiyarite (subsitarité) ilkesi⁴ ile kararların alınmasında mahalli ölçeğin ön planda tutulması ve hükümetler üzerindeki ölçeğin çok etkili olmaması gösterilebilir. Nitekim bu durumun Avrupa'nın oluşumundaki kozmopolit yapıdan kaynaklandığı da bilinmektedir.⁵ Bu arada belirtmek gerekir ki Avrupa Birliği, ne gerçek anlamda konfederasyon ne de federasyondur; hybrid (melez, sui generis) bir yapıdır. Bu kapsamda Birliğin yapısının belirli ölçüde federatif modele yaklaştığı görülmektedir. Birliği kuran anlaşmalar bir anayasa ve ulusal hukukların üstünde yer alan Avrupa Birliği vatandaşlarına doğrudan doğruya uygulama kabiliyetine haiz bir Avrupa Birliği hukuku oluşturmuştur. Birlik içerisinde yasama yetkisi birçok kademedede paylaşılmış ve üye devletler egemenliklerinin paylaşılmasını kabul etmişlerdir. Ancak hâlihazır Avrupa Birliği'nin üye devletler üzerinde doğrudan yaptırım uygulayabileceği kolluk güçleri ya da zorla yerine getirme mekanizması bulunmamaktadır.⁶

³ KALFA, Eda/DİNÇ, Cengiz, "İskoç ve Katalan Bağımsızlık Hareketlerinin Tarihsel Kökenleri ve Güncel Bir Karşılaştırması", İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 10 (1), Nisan 2023, s.396.

⁴ Kamu hukukunda kamu tüzel kişileri arasında mevcut ve coğrafi alan bakımından etkinliği ifade eden bir basamaklandırma mevcuttur. Sübzidiyarite ilkesine göre bu basamaklandırmada ancak alt basamaktaki kamu tüzel kişisi bir sorunu çözmekte yetersiz kalıyorsa, onun bir üst basamağındaki kamu tüzel kişisi sorunu çözmekte yetkili hâle gelmekte olup yetki normal olarak öncelikle alt basamakta kamu tüzel kişisi tarafından kullanılmalıdır. Bu yetki yetersiz kalırsa, aynı konuda karar alma yetkisi artık bir üst basamaktaki kamu tüzel kişisine geçer (GÖZLER, Kemal, Mahalli İdareler, Ekin Yayınevi, Bursa 2018, s.114.

⁵ ATATORUN, Mustafa, KAYMAZ, Ebru Derya, "Federalizm ve Avrupa Birliği (AB) Bölgesel Politikası Belçika'da Etnik Milliyetçiliği Nasıl Etkiledi?", Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, Yıl: 2022, Cilt: 13, Sayı: 34, s.435.

⁶ Doktrinde Avrupa Birliği'nin (AB) sınırları belirlenmiş bir AB bölgesi oluşturmak için tek tek ulusal bölgeleri bir araya getirdiği belirtilmektedir. AB, devletçi bölgeselliği taklit etmez. Yani, dünyanın ayrı bir parçası üzerinde nihai otorite iddiasında bulunmaz. Bunun yerine, AB'nin amacı ulusal bölgeleri açmak ve geçişken, karşılıklı olarak bütünleşen ve yine de sınırlandırılmış bir alan yaratmaktır. Ulusal yönetimi kayda değer ölçüde bölgeselleştirir ve AB düzeyinde bölgesel yönetimin farklı bir versiyonunu yeniden bölgeselleştirir. Özetle, halklar, yer ve güç arasındaki belirgin bir uluslararası normatif ilişki olarak bölgesellik, AB'nin otorite iddiasının bir parçasını oluşturmaktadır. Bir başka deyişle: Avrupa Birliği'nin ünkeselliği modern devletlerinkinden çok farklıdır, ancak Avrupa entegrasyonu kesinlikle bölgeselliğin sonu değildir (Weinzierl, Josef. "Territoriality beyond the State: The EU's Territorial Claims and the Search for Their Legitimacy." German Law Journal, vol.22, no.4, June 2021, s.672).

I. Devlet Türleri

A. Basit (Üniter, Tekçi, Ulus)⁷ Devlet (Fr. Etat Unitaire, İng. Unitary state/government)

Üniter devlet kavramını en basit biçimde, ortak bir kimlik işlevini tanımlamada devlet ile millet kavramının bir arada kullanılması ve millet meşruiyetinin tanınması ve tanımlanması olarak ifade etmek mümkündür. Bu anlamda tekçi devlet ülkesi üzerinde egemenlikten kaynaklanan yetkilerin tamamının siyasi anlamda tek elde toplandığı, tek bir hukuki örgütlenmenin bulunduğu devlettir. Üniter devletler, yürütme organlarının merkezilik derecesine göre merkezi veya yerinden yönetim (âdem-i merkezi); taşra yönetim sistemine göre ise bölgesel sistem ve il sistemi şeklinde ikiye ayrılmaktadır.⁸ Üniter devletler böylece anayasal yetkilerin tamamının vatandaşların tabi oldukları tek bir normatif erke sahip olan hükümet seviyesinde elde bulundurulması şeklinde ifade edilir. Bu devlet türü günümüz dünyasında en fazla görülen ve uygulanan devlet şeklidir. Türkiye, Fransa, İrlanda, Çin, Endonezya gibi ülkeler tekçi devletlerdir. İtalya ve İspanya ise güçlü bir bölgeciliğin uygulandığı tekçi devletlerdendir. Bir başka ifade ile tekçi devlet tek bir seviyede siyasi erklerin yoğunlaşmış halidir ve yerinden yönetim uygulamalarının derecelerine bağlı olmak üzere az çok bir esneklik gösterecek şekilde uygulanabilmektedir. Merkezi devlet, tek bir seviyede erkin merkezileştirilmesi suretiyle ülkenin tamamı üzerinde mevcut yasal düzenlemelerin ilgililere uygulanmasını ve tüm ülkede gerekli güvenceleri oluşturmasını temin eder. Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği oldukça zayıftır. Hukuki bakış açısıyla kamu hukuku tüzel kişisi tektir ve bu ancak devlettir. Merkezi bir devlet içinde yerinden yönetim devletin temsilcileri olarak adlandırılan ve devlet adına yetki ve güç kullanabilen idari bölümlerinin coğrafi anlamdaki sınırlarını ifade eder. Merkezîyetçi devlet anlayışı olumlu tarafları olsa da günümüzde sık sık eleştirilmekte ve modern devletlerde yerinden yönetimin etkinli-

⁷ Ulus devletler, Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimi sonrasındaki modernleşme sürecinin sonucunda ortaya çıkmaya başlamış ve özellikle de geniş topraklar üzerine yayılan imparatorlukların parçalanması, bu grup devletlerin sayısının artmasında en önemli etmen olmuştur. Ulus devlet kavramı ile birlikte hem ülkemizde hem de diğer ülkelerde devlet kavramı açısından üzerinde çeşitli görüşlerin dile getirildiği bir kavram olarak **sosyal devlet** kavramı ön plana çıkmaktadır. Bu kavram zenginliklerin (gayri safi milli hasılanın) dağıtılması alanında özel bir önemi özellikle vurgulamakta ve aynı zamanda ekonominin regülasyonunun, toplumda yardıma muhtaç sınıfların hayat standardının belli bir seviyeye ulaştırılması toplumsal ihtiyaçların mümkün olan en üst seviyede giderilmesine ilişkin yol ve yöntemlerin belirlenmesinde öne çıkmaktadır.

⁸ Üniter devlet ikiye ayrılarak da incelenebilir: Klasik/Merkezi Üniter Devlet: Klasik ya da merkezi üniter devlet, idari veya siyasi herhangi bir yetki devrini bulunmaksızın, tüm yetkinin merkezde olduğu üniter devlettir. Bu devlet yapılanmasına tarihsel süreç içerisinde ve özellikle şehir devletlerinde rastlanmıştır.

Adem-i Merkezileşen Üniter Devlet: yerel düzeydeki ihtiyaçları gözeterek merkeze ait bir kısım yetkinin idari adem-i merkezileşme ile alt düzeydeki idari teşkilata bırakılmasıyla daha demokratik ve işlevsel bir yönetim sergilenmesi anlamını taşımaktadır.

ğine doğru bir eğilim görülmektedir. Ancak bu eğilim yerinden yönetimlerin çok güçlenmesi halinde ülkenin bölünmezliği ve bütünlüğüne ilişkin bir tehdit olarak algılanabilmekte ve bu husus da merkezi devlet örgütlenme modeline daha sıkı bağlanılmasına yol açabilmektedir.

Üniter devlet türünde kurumların teklifi ve bir aradalığı söz konusudur. Hukuk ve siyasal düzen tek bir anayasaya dayanır. Tek bir hükümet halkın tamamı üzerinde ve ülkenin tamamında örgütlenmiştir. Devlet ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki yetki paylaşımında nihai olarak ulusal çıkarın söz konusu olduğu her durumda, merkezi otoritenin son sözü söylemesi ve iradesini empoze etmesi söz konusudur. Başlangıçta bir devlet türünün oluşumu genellikle devletin ortaya çıkmasıyla aynı zamana tekabül eder. Ülkemiz örneği ile birlikte kıta Avrupa'sında Fransa, İtalya ve hatta Almanya'nın durumu buna örnek gösterilebilir. Bu ülkelerde devlet türünün oluşumu bazen sarsıntılı bir birleşme, bazen de toprak parçalarının bir araya getirilmesi veya belirli bir kişi ya da hanedanlığın bu alandaki etkisiyle olmuştur.

Genç devletler bu anlamda daha ziyade dekolonizasyondan doğmuşlardır. Bu tip devletlerin oluşumunun temelinde merkezi güce yönelik endişe olgusunun varlığı kuşkusuzdur. Dolayısıyla bunların denetlenmesi, birleştirilmesi ve ılımlı bir şekil alması gerekmiştir. Diğer bir ifade ile tekçi devlet, halefiyetin engellenmesi ve ulusun birlikteliğinin güçlenmesine imkân tanır. Birden çok gücün etkisi mutlak üniter yapıda (merkezileşmiş tekçi bir devlette) varlığını sürdürülemez. Mutlak tekçilik, ülke üzerinde halkın tamamı için kararları uygulanmasına imkân tanır. Bu ise mutlak merkezîyetçilik fikrini ortaya koyar ki mutlak tekçi yapının modern devlet anlayışı ile uyum içerisinde olduğunu söylemek mümkün değildir.⁹ Böyle bir durum en azından iki sorunu gündeme getirmektedir: Bunlardan ilki geniş bir alanda gerçekleştirilmesi gereken çok çeşitli faaliyetlerin sürdürülemez oluşuyla merkezi otoritenin felç olması ya da çok hantallaşmasıdır. İkinci ise aynı otoritelerin ülke yanında kararlar almasından kaynaklanan ve somut olaylar bakımından ortaya çıkabilecek eşitlik, adalet ve hakkaniyete aykırı uygulamalara yol açma ihtimalidir. Bu durumda en net ifade ile merkezi erkin, yürütmenin görevi kapsamındaki her türlü faaliyeti tek bir elden yürütebilmesi, tüm kararları alabilmesi ve aldığı kararları ülkenin tamamında uygulamaya koymak sureti ile riayeti sağlaması fiilen mümkün değildir. Bu durum ise birtakım yetkilerle donatılmış kişilerin tutum ve davranışlarının asıl amacın dışına çıkmaya başlayarak ayrı bir güce dönüşmesine sebebiyet vererek tekçi devletin varlığını tehdit edebilir. Bu sebeple merkezîyetçi

⁹ EVLİYAOĞLU, Selçuk Abdullah, «Üniter Devlet Biçiminin Kronik Değişimi ve Tanımda Zorluklar: Anayasa Hukuku Çerçevesinde Karşılaştırmalı Bir Analiz», EKEV Akademi Dergisi, Yıl 25, Sayı 85, Kış 2021, s.404.

bir devlette merkeziyetçilik her zaman için yetki genişliğinin mevcudiyetini de gerektirir. Tedrici olarak merkezi otorite mahalli idarelere karar yetkilerinin bir kısmını transfer eder ve bu durum da üniter devlet uygulaması yerinden yönetim ilkesi olarak adlandırılır. Her hâlükârda unutmamak gerekir ki üniter devlette aynı zamanda yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. Söz konusu ilkeler, ülkemiz ve Fransa başta olmak üzere günümüzde demokratik rejimin görüldüğü birçok ülkede uygulanmaktadır.

Tekçi devlet federe ve konfedere devletler ile egemenliğin paylaşıldığı federasyon ve konfederasyonun karşısı bir devlet türüdür. Bu devlette üye devletler söz konusu olmayıp uygulamada merkezi erkin mahalli seviyedeki uygulaması anlamında ülkenin alt seviyedeki bölümleri söz konusu olabilmektedir. Bu seviyedeki bölümler devletin denetimi altında olup yasama yetkisi bulunmamaktadır ve sınırlı veya herhangi bir otonomisi olmaksızın idari bir bütünlüğü oluştururlar. Bu kapsamda tekçi devlet, merkezi erk ile vatandaşlar arasındaki bölgesel anlamdaki bölünmüşlüğü bünyesinde barındıran yerinden yönetimi dışlamamakta, reddetmemektedir. Dolayısıyla belirli bir tarzdaki otonomi (özerklik) bu bölgesel bölünmelere tanınabilir. Devlet tekçi olma özelliğini yargı yetkisinin devredilmemesi halinde muhafaza etmeye devam eder. Aksi anlamda devletin bu tür yetkisinin devri egemenlik yetkisinin devri manasına geleceğinden üniter devletin federal devlete dönüşmesi anlamı taşır.

B. Bölgesel Devlet (Karmaşık Üniter Devlet, Bölgeli Devlet, Fr. Etat Régional, Etat Unitaire Complexe, Etat régionalisé, İng. Regionalized state)

Bu devlet şekli, kurumsal ve siyasi anlamda gerçek bir otonominin özellikle normatif anlamdaki bölgelere tanınması ile karakterize edilmektedir. Federal devletin aksine bölgesel devlet üniter devletin yapısal niteliğini muhafaza eder. Bölgesel devletin amacı aynı zamanda bölgelerin kurumsal bir organizasyon içinde ve devletin bölünmezliği özelliğinin muhafaza edilmek suretiyle coğrafya, ekonomi, kültür, etnik yapı, dil gibi belirli özgünlüklerinin dikkate alınmasıdır. İspanya ve İtalya, bölgelere geniş ölçüde otonomi tanımak suretiyle üniter devlet olma özellikleri ile birlikte bölgesel devlet gibi değerlendirilmektedir.

Bölgesel devlet, tekçi devlet ile federal devlet arasındaki bir devlet şeklidir. Ancak belirtmek gerekir ki, bölgesel devlet yerinden yönetim politikalarının güçlü bir şekilde uygulanmasından kaynaklanan, üniter devletin bir türü olarak bütün nitelikleri ile federal sistem gibi nitelendirilmeyen, fakat federal devlet sistemine yaklaşan bir devlet modeli olarak tanımlanabilir.¹⁰ Bu modelde bölgeler,

¹⁰ METİN Yüksel, ERECE Burak, «Bölgeli Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Vol.1, No.7, 2016, s.690.

yerinden yönetim ünitelerinin idari anlamdaki basit rollerinin ötesinde yetkilere ve belirli siyasi özerkliklere sahiptirler. Bölgelerde, bazı hususlar için devletin kontrolü altında bulunmak şartı ile sınırlı bir yasama yetkisinin kullanılması da söz konusu olabilmektedir. Ancak vurgulamak gerekir ki, bölgesel devletlerin kendilerine özgü bir anayasaları ve özel bir hukuki düzenleri olmaz ve ulusal ölçekteki kararların alınmasına katılmalarından da söz edilemez. Nihayetinde bölgeler arasında özerkliğin kapsamı bakımından farklılıklar gözlemlenebilmektedir.

Bölgesel devlet ifadesi, bölgelerin yerinden yönetimin sınırlarını aşması ile tekçi devlet yapılanmasında meydana gelen yetki paylaşımı farklılığını vurgulamak üzere yapılan bir adlandırmadır. Bu sınırların çok daha ötesine gidilmesi halinde bileşik (mürekkep) devlet nitelendirmesi gündeme gelecektir. Bölgesel devlet, anayasal düzenlemelerde getirilen devletin teklifi ve birliği özelliğinin (niteliğinin) kaybedilmediği üniter bir devlettir. Bu devlette yasamanın, idari yapının ve bazen de yargısal yapının farklılıkları söz konusu olabilmektedir. Böylece anayasa, ülkenin bölgesel anlamda sadece idari özerkliğini değil; belirli ölçüde yasama özerkliğini de tanımaktadır. Her bölge kendine özgü mahalli bir mecliste kararlar alabilir ve kendine özgü bir yürütme organına da sahiptir. Bazı alanlarda yasama erkinin kullanılması dahi söz konusu olabilmektedir. Bu kapsamda oluşturulan normlar, “mahalli kanunlar” olarak anılır. Bunlar bahsi geçen bölgede merkezi otorite tarafından oluşturulan kanunlarla aynı değere sahiptir. Mevcut durumda bölgesel değerler sebebiyle farklı nitelendirmeler de yapılabilmektedir. Ancak normlar hiyerarşisi bakımından bir tek anayasanın bulunması ve mahalli kanunların işbu anayasaya uygun olarak şekillenmesi; söz konusu mahalli normların belirlenme uygulanmasında anayasadan hareket edilmesi tek bir devletin örgütlenmesi modeli gibi değerlendirilecek şekilde anlaşılır (ultra yerinden yönetimi olan tekçi devlet). Ancak bazı alanlarda bölgelere tanınan yasama özerkliği federal anayasalarda gözlemlenecek hususlarla benzerlik göstermektedir. Özellik gösteren bu nitelikler öğretilerde bazı yazarları bu bölgesel devletlerin geçici veya gelişmekte olan bir federal devlet türü oluşturduğu görüşünü savunmaya sevk etmiştir.¹¹ Bu görüş üniter devletlerin hukuki yapısındaki değişimin engellenemez şekilde federasyona doğru bir yönelim içinde olduğunu ifade etmektedir. Belirtmek gerekir ki, zaman içerisinde bu analiz doğrulanamamıştır.¹² Gerçekten de tarihsel anlamda bölgesel devlete örnek gösterilen İtalya veya otonom devlet olarak nitelendirilen özerk toplulukların bölgesel erklerine yapılan yollama sebebiyle özerk devlet olarak tanımlanan İspanya, birçok

¹¹ WATTS, Roland L. “Typologies of Federalism”, Routledge Handbook of Regionalism and Federalism, Ed. by John Loughlin, John Kincaid, Wilfried Swenden, London and New York, Routledge, 2013, s.22, 26.

¹² BEAUD, Olivier, “Conceptions of the State”, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Ed by Michael Rosenfeld, András Sajó, New York, Oxford University Press, 2012, s.275.

değişiklikler ve bu anlamdaki birçok girişime rağmen gerçek anlamda federasyon tarzı bir gelişim göstermemiştir. 1978 tarihinden bu yana İspanya, 1947 tarihinden itibaren İtalya'da tekçi anayasal sistem varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Böyle bir durum söz konusu iki ülkenin siyasi tarihinde açık bir kırılmaya işaret etmektedir. Gerçekten de yeni bir devlet şekli ortaya koyan ve üniter bir devletin parçalanması endişesini rehber edinmekle birlikte özerklik ve bölgesellik hususunu içeren anayasal model esaslı bir şekilde yenilenmiştir.¹³ İspanya veya İtalya'da bölgesel devlet kavramı aynı zamanda belirli bir ölçüde demokrasi fikri ve gereklilik üzerine inşa edilmiştir. Hatta kurucuların asli amaçlarının daha da güçlendirilecek bir demokrasiyi inşa etme yönünde olduğu söylenebilir. Kanunun gerçek anlamda genel iradeyi temsil ettiği fikri, mahalli temsilcilerin iradelerinin de ortaya konması ile söz konusu olabilir. Bu durumda zımnen, genel çıkara mahalli çıkarların da zorunlu bir şekilde dikkate alınması gerekmekte olup bölgesel devlet bu yönüyle özgün bir nitelik arz eder.

Öte yandan hem İspanya hem İtalya örneklerinde ülkelere has farklara rağmen bir yandan üniter devlet şeklinin emredici yönü korunurken diğer yandan yerinden yönetimlerin özerkliğinin iradi anlamda uyumlaştırılması zorunlu bir şekilde söz konusu olmuştur. Elbette bölgesel devletlerde yerel yönetimlerin özerkliği mevcut çizgiyi aşarak federalizme yakınlaşacak olursa ülkenin parçalanmasına kadar gidebilecektir. Ancak İtalya ve İspanya örnekleri incelendiğinde bu iki ülkenin yakın tarihi Frankocu ve faşist dönemler ile geniş bir ölçüde halkta iz bırakmıştır. Bu sebeple bölgesel devlet bir çözüm olarak ortaya çıkmış ve yeniden bir otoriter rejimin ortaya çıkma riskini sınırlandırmak düşüncesi ağır basmıştır. Bu durumda denilebilir ki Faşist ve Franko rejiminin merkezîyetçi ve tekçi tecrübesinden çıkan İtalya ve İspanya, devletin birliğini muhafaza etmek suretiyle çoğulculuğun varlığını da kabul eden idari bir örgütlenmeyi oluşturmayı amaçlamışlardır. Bu sebeple bu iki devletin birliği ve bölünmezliğinin muhafaza edilmek suretiyle bazı bölgelerin lehine siyasal özerklik hakkı tanımaları söz konusu olmuştur. Böylelikle yeni, özgün, yarı yarıya federal ve üniter devlet özellikleri taşıyan bir devlet şeklinin ortaya çıkmasına yol açılmıştır. Bu adlandırma İtalya için bölgelerden oluşmayı, İspanya için özerkliğinin nitelendirilmesi anlamı taşımaktadır. Böylelikle üniter devlet ile federal devlet arasında üçüncü bir devlet tipi olarak bölgesel devletin ortaya çıktığından söz edilmektedir.¹⁴ Bu

¹³ GUASTAFERRO, Barbara. "Territorial Representation in Unitary States. Reforming National Legislatures in Italy and in the United Kingdom", *Italian Journal of Public Law*, vol.11, no.1, 2019, s.149.

¹⁴ PATRASCU, Cristina. "Administrative Organization in Several European States: Territorial Levels and the Distribution of Competences according to Their Constitutions." *Jurnalul de Studii Juridice*, vol.14, no.3-4, 2019, s.30, 31 (İtalyan Anayasası devletin münhasıran yetkili olduğu alanları 117. maddesinde belirlemiş ve uluslararası ilişkiler, güvenlik, eğitim politikası, seçim yasama ve yargı yetkisi gibi yetkilerin merkezi devlete ait olduğu vurgulanmıştır, bkz s.31).

anlamda öğretinin yeni bir devlet şekli veya tam aksine bir geçiş dönemi federeasyona yönelmiş bir süreç olarak bir devlet modelinin varlığını ifade eden farklı görüşler söz konusudur. Bu yeni devlet modelinin örneğin Portekiz ve Belçika’da olduğu gibi devletlerin yapısı üzerinde etki göstermeye başladığı da rahatlıkla ileri sürülmektedir.¹⁵ “Devlet altındaki topluluklara özerklik tanınması” olarak ifade edilebilecek bir bölgesel devlet bünyesinde özerkliğin topluluklara tanınması basit bir yerinden yönetim uygulamasının çok ötesinde bir anlam ifade eder. Bu durumda gerçek bir özerkliğin (siyasi ve normatif) varlığı söz konusudur ve merkezi devletin anayasası ile güvence altına alınan mahalli yasama yetkisinin varlığından söz edilir. 24 Aralık 1947 tarihli İtalyan Anayasası’nın 5. maddesinde İtalyan Cumhuriyetinin bölünmez bütünlük arz eden niteliği ile birlikte mahalli özerklikleri teşvik edip tanınmasından söz edilmektedir. Anayasada 20 bölgenin tanındığı ve bunlardan beşinin özerkliğinin güçlendirildiği bilinmektedir.¹⁶ Anayasada öngörülen bu paylaşım sonucunda bölgelere ait yetkiler devlete ait yetkilerin bir kısmıdır ve İtalyan Anayasa Mahkemesi, bölgeler ile devlet arasındaki bu yatay yetki paylaşımının güvencesini oluşturur. Ayrıca 27 Aralık 1978 İspanyol Anayasasının 2. maddesinde de bölgelerin ve ulusların özerklik hakları tanınmış ve güvence altına alınmış, devleti oluşturan bu parçalara özerk topluluklar oluşturma imkânı verilmiştir. İtalya’dan farklı olarak İspanya Anayasasında özerk bölgelerin listesi belirtilmemiş anayasal bu düzenlemeden hareketle 17 özerk topluluk oluşturulmuştur. İspanyol Anayasasında öngörülen düzenleme uyarınca 148. maddede özerk topluluklarının yetkisinin listesi 149. maddede ise münhasıran devlete ait olan yetkilerin listesi belirtilmiştir. İspanyol Anayasasında getirilen sistem İtalya Anayasasında öngörülen sistemden farklı bir şekilde ilkesel bazda, yetkinin devlete ait olduğu özerk bölgelerin tanınan yetkilerle sınırlı bir imkânâna sahip olduğunu vurgulanmıştır. İspanyol Anayasa Mahkemesi özerk topluluklar ile devlet arasındaki bu yatay paylaşımın güvencesidir.¹⁷

C. Birleşik Devletler (Karma Devlet, Mürekkep Devlet, Fr. *Etat Composé*): Günümüzdeki Uygulaması Federal Devlet

Federalizm, etimolojik anlamda Latince kökenli bir kavram olup, anlaşma, (antlaşma) birlik oluşturmayı ifade eder.¹⁸ Federalizm, geniş bir özerkliğin üye ül-

¹⁵ JANASHVILI, Lela/GOGIASHVILI, Giorgi. “Problems with the Modern State Territorial Organization.” *Journal of Law (TSU)*, vol.2016, no.2, 2016, 45.

¹⁶ İtalyan Anayasası için bkz. https://www.adaletbiz.com/images/dosyalarim/TALYA_ANAYASASI.pdf, (E.T.18.09.2023).

¹⁷ İspanya Anayasası için bkz. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/bitstream/handle/11543/2654/201200726.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (E.T.18.09.2023).

¹⁸ “(Bağlaşmak (ittifak yapmak) anlamında Lât. *Federo* ve bağlaşıklık (mittefik) *federatus* sözcüğünden)”. *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara 1998, s.83.

kelerine tanındığı; üyelerin yetkilerinin bir kısmının merkezi örgütlenmeye devredildiği örgütlenme türüdür. Yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip ayrı devletleri bünyesinde barındıran, birden fazla anayasa ve hukuk düzeninin bulunduğu söz konusu devletlerin kendi aralarında çeşitli düzeylerdeki bağlarla birleşmelerinden meydana gelen birleşik devletler, devlet birlikleri ve devlet toplulukları şeklinde ikiye ayrılır. Devlet birlikleri günümüzde örnekleri bulunmayan, şahsi birlik ve hakiki birlik olarak; devlet toplulukları ise federasyon ve konfederasyon¹⁹ şeklinde iki farklı yapıya ayrılır. Aynı şekilde günümüzde konfederasyon özelliklerine sahip hiçbir ülke olmadığından, birleşik devlet olarak birçok ülkede uygulanan federasyon açısından konuya yaklaşılması yerinde olacaktır. Federasyonda, üye devletler ortak ve münferiden kararlara katılırlar. Bu kavram devlet birliklerinde olduğu gibi gruplar ve dernekler (sendika, siyasi parti vs.) içinde kullanılmaktadır. Bu devlet modelinde yasama, yargı ve yürütmenin (idarenin) yetkilerinin federal bir hükümet ile federe devletlerin hükümetleri arasında paylaşılmaktadır. Söz konusu devletlere Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre, Rusya Federasyonu, Belçika ve Hindistan örnek verilebilir. Tarihsel olarak Montesquieu antik Yunan sitelerinde bir türünü gözlemediği federasyon 1291 yılında modern şekli ile ilk kez ortaya çıkmış ve bu oluşum İsviçre kantonlarında savunma anlaşması imzalanması ile gündeme gelerek İsviçre konfederasyonunun orijinini oluşturmuştur.

Federalizm kavramı kısaca, merkezi ve bölgesel yönetim unsurları arasındaki güvenceli bir iktidar bölüşümü olup, bu tür devletler coğrafi anlamda hükmü şahsiyetleri bulunan ve geniş seviyede özerkliğe sahip, federal bir ölçekte erklerin paylaşılması ilkesine saygı gösterilmek suretiyle tamamlanmış bir devlet organizasyonunu ifade eder.²⁰ Federasyonun her bir üyesinin kendine özgü bir hükümeti, federal anayasa ile güvence altına alınmış erkleri ve statüsü söz konusudur. Ancak federal hükümete bütün üyelerin üzerinde bir otorite tanınmıştır.²¹ Federasyonu oluşturan devletler uluslararası politika alanında herhangi bir

¹⁹ Konfederasyon esasında bir devlet yapısını değil, bir örgütlenme biçimini tanımlar ve günümüzde uluslararası örgütlerin çoğu birer konfederal yapıdır. Uluslararası anlaşma ile kurulan uluslararası tüzel kişiliğe sahip konfederasyonlardan kurucu veya daha sonra üye olan iç ne de dış egemenliklerini yitirmeyen devletler kuruluşlarının bir uluslararası anlaşmaya bağlı olmasından diledikleri zaman ayrılabilirler. Bir başka ifadeyle konfederasyon, birden fazla bağımsız devletin uluslararası hukuki yapılarını muhafaza etmek şartıyla belli bir amaçla, özellikle ortak savunma amacıyla kurdukları bir devlet topluluğu şeklindedir.

²⁰ ÇELİK ULUSOY, Demet, «Federal Sistemlerde Hükümetler Arası Eğilimler», Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi, 64 (4) 2015, s.1072.

²¹ «Federal sistemlerde devlet fonksiyonları, federal ve federe yönetimler arasında bölüştürülmüş olup; federal yönetimin yetki alanı, ülkenin tamamını ve yurttaşların bütünü kapsarken; federe yönetimlerin yetki alanı, ülkenin belirli bölgeleri veya yurttaşların belirli bir kısmı ile sınırlıdır...Belirtilen özellikleri bakımından federasyon; yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının tek bir birimde toplandığı üniter devlet sistemlerinden ayrıldığı gibi; genel yönetim düzeyinde alınan kararların,

yetkiye sahip değildir ve uluslararası anlamda bağımsız devlet statüsü bulunmamaktadır. Bunların tek taraflı olarak federatif yapıya son verme hakları söz konusu değildir. Federal devlet örgütlenme şekli federalizm olarak adlandırılır ve tekçi devletin karşısıdır.

Federal devletler, ayrılma (üniter bir devletin bölünmesi) veya birleşme (federal bir yapı içerisinde birleşmeye karar veren birden fazla üniter devletin bir araya gelmesiyle) yoluyla oluşurlar. Ayrılma yoluyla oluşan federal devletlere Belçika, Avusturya ve Rusya örnek gösterilebilir. Birleşme yoluyla oluşan federal devletlere ise Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre örnek verilebilir.²²

Bu noktada kısaca değinilen yapısal devlet türleri açısından geçerli idari örgütlenmenin temel ilkelerinden de söz etmek gerekecektir.

II. İdari Örgütlenmeye İlişkin Merkezden Yönetim İlkesi ve Bu İlkenin Uygulanmaya Yansıyan Alt Yöntemleri

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü temin için, bu hizmetlere ilişkin süreçlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı dâhilindeki örgütler tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Merkezden yönetimi siyasi ve idari olarak ikiye ayırmak mümkündür. Siyasi merkezden yönetim; devlet erklerinin tek elde toplanması olarak adlandırılabilir. İdari merkezîyetçilik ise kamu otoritesinin merkezîleştirilmesi manasına gelmekte olup, kamu hizmetiyle ilgili genel politikaların belirlenmesi ve ülke genelinde karar alma yetkisi merkezi idarede toplanmaktadır. İdari merkezîyetçilik, siyasi merkezîyetçiliğin sonucudur.²³

İç hukukumuzda anayasal bir ilke olarak 1961 ve 1982 Anayasalarında merkezden yönetim ilkesine yer verilmiş olup; 1982 Anayasası'nın 123/2. maddesinde "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." Hükmü vaz olunmuştur. Söz konusu ifade idare edilenlere

doğrudan vatandaşlar üzerinde bağlayıcı olmadığı konfederal sistemlerden de ayrılmaktadır. Bunun dışında federasyonda yetkilerin kaynağı anayasa olup, yetki bölüşümüne ilişkin değişiklik için federal ve federe yönetimlerin birlikte hareket etmeleri gerekmektedir. Her iki yönetim kendi yetki alanlarına giren konular bakımından nihai karar verme yetkisine sahip olmakla birlikte, uluslararası hukuk bakımından federal devleti oluşturan siyasi birimler egemen devlet statüsünde olmayıp; egemen olan, federal ve federe yönetimlerden oluşan bütün, yani federal devlet olmaktadır.» (SUNAY, Reyhan, "AB Bütünleşmesinin Biçimi Üzerine Farklı Yaklaşımlar: Federal Yaklaşım (I)", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 14 (2006), s.187, 188.

²² ÇAĞDAŞ, Tülin, «Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi», *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6. 1, (2019), s.164, 165.

²³ ANBARLI BOZATAY, Şeniz, KIZILKAYA, Kemal "Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler", Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 6 (2016), s.611.

sunulacak kamu hizmetlerinin ülkenin tamamında tek tip ve bir merkezden -yani devlet tüzel kişiliği tarafından- bu hizmetleri yürütecek idari birimlerle hiyerarşik bir bağ tesis edilmek suretiyle yürütülmesini ifade etmek üzere formüle edilmiştir. Anayasada yer alması kanun koyucuya bu ilkeyi idari örgütlenmede dikkate alma zorunluluğu ve bu ilkeyi ortadan kaldıracak ya da işlevsizleştirecek düzenlemelerden uzak durma yükümlülüğü getirir. İlke idari anlamda ülke tarihinde örgütlenmeyi zorunlu kılar ve bu anlamda merkezde ihtisas ilkesi uyarınca cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenebilecek (Anayasa, mad.106/son) bakanlıklar şeklinde ortaya çıkan örgütlenmenin uzantısı olarak taşra örgütü oluşturulur.

Kamu hizmetlerinin tek bir merkez tarafından planlanıp, kararlaştırılıp uygulanıyor olması demek; harcamaların tek bir bütçeden gerçekleştirilmesi, hizmetlerin merkezi idarenin bünyesinde hiyerarşi ilişkisi kurularak istihdam edilen personel eliyle görülmesi ve hizmetlerin yürütülmesinden kaynaklanan idari, mali, hukuki sorumluluğun temel olarak merkezden yönetime ait olması demektir.

Merkezden yönetim ilkesinin birçok açıdan güçlü bir devlet yönetimi sağlaması, bölgeler arasında oluşabilecek eşitsizliklerin giderme imkânının ve mali denetimin daha rahat gerçekleştirilebilmesi ve kamu görevlilerinin yerel etki ve baskılara maruz kalmaması şeklinde özetlenen faydalı (olumlu, güçlü yanları) mevcuttur. Ancak bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açması, hizmetlerin yerel (mahalli) ortak ihtiyaçlara cevap verecek şekilde yürütülmemesi ve demokratik ilkelere uygun olmayışı sakıncalı (olumsuz, zayıf yanları) yönlerini oluşturur.²⁴

A. Merkeziyetçilik (Fr. Centralisation) ve Bölgeselcilik

Merkeziyetçilik kural olarak üniter devletlerde uygulama alanı bulan bir yöntemdir. Kavram yoğunlaşmayı (konsantrasyon olma, odaklanma) ve belirli bir merkezde tek bir otoritenin altında toplanmayı ifade eder. Merkeziyetçilik merkezileşme etkinliğini ve bunun sonucunu ifade eder. Burada kast edilen hiyerarşik bir örgütlenme içinde en üst seviyede karar alma yetkisine ilişkin sürecin merkezileştirilmesidir. Merkeziyetçilik mali, idari ve siyasi anlamda karar yetkilerinin (üstünlük ve ayrıcalıkların) ve kamu kudretinden kaynaklanan yetkilerin tamamının tek elde toplandığı devlet örgütlenmesine ilişkin bir modeldir. Mahalli düzeyde merkezi seviyeye bağlılık tamdır. Merkeziyetçilik devletin tepesinde tek bir irade şeklinde ortaya çıkar ve hiyerarşize ve birleştirilmiş bir idare ile ülkenin tamamına yaygınlaştırılmış olmayı ifade eder. Merkeziyetçilik bu kapsamda genel bir ifade ile taşraya oranla merkeze öncelik tanımaya ilişkin bir doktrindir.

²⁴ ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2023, s.198.

Siyasi ve ekonomik anlamda merkezîyet önemli kararların ve yetkilerin merkezîleştirilmesine ilişkin bir eğilimdir. Merkezîcilik devlet örgütlenmesinin bir şekli olarak bu yapı içerisinde kararların yetki aktarımı söz konusu olmaksızın tek bir merkez bünyesine alınmasıdır. Merkezîyetçi bir devlette, idarenin bütünsellik göstermesi fiilen işleyebilmesi için zorunludur.

Ülkenin coğrafi anlamdaki çeşitli bölümleri (bölgeler, il ilçe köy vb.) merkezî idareye mali açıdan bağımlıdır ve ancak bu merkezî erkin mahalli bir bölümünü ifade eder. Ülkemiz gibi merkezîyetçiliği ön plana alan devletlere 1980 yılına kadar yerinden yönetime dair kanunlar öncesine ilişkin olarak Fransa, Japonya, Portekiz ve Lüksemburg örnek gösterilebilir. Ülkemizde önemli sorunların temel olduğu ve demokrasinin önünde bir engel teşkil ettiği dile getirilen merkezîyetçilik kavramı, hâkim olan mevcut anlayış dışındaki eğilimlerin dile getirilmesini ve somutlaştırılmasını engellediği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Görüleceği üzere bu yönleriyle kavram federalizm kavramının aksini ifade eder.²⁵ İdari ve sosyal bir sistem veya siyasi bir doktrin olarak bölgeselcilik ise bir milletin bünyesinde bölgelerin kimliklerinin ve özelliklerinin savunulması ve bunlara değer izafe edilmesi arayışını ifade eder ve söz konusu bölgelere siyasi veya ekonomik anlamda belirli ölçüde özerklik tanır. Ancak yukarıda değinildiği üzere bölgeselcilik kavramı aşırı bir yerinden yönetim modelinin tanımlanması anlamında kullanılmaktadır. Federal devletlerle bir takım ortak niteliklerin varlığı bölgesel yöntemin üniter devlet olma özelliğini ortadan kaldırmamaktadır. Bölgeler böyle bir durumda devletin merkezî gücü ile mahalli kurumlar arasında bir ölçeği oluşturur. Bu bağlamda bölgeselcilik coğrafi anlamda bölgelerin lehine gerçekleştirilen yerinden yönetim şeklidir. Bölgelere devletin idari özerklik tanınması ve bir takım üstünlük ve ayrıcalıkları transferi söz konusudur.

B. Yetki Genişliği (Ademi Temerküz, Tevsi-İ Mezuniyet, Fr. Déconcentration)²⁶

Merkezî güç için yetki genişliği yetkilerin bir kısmının merkezî güç tarafından atanan görevlilere transfer edilmesi, merkezî otorite tarafından denetlenmesi ve yetkilendirilen görevlilerin merkezî otoriteye tamamıyla bağlı kılınmasıdır.²⁷ Ülkenin merkezî idaresi dışına, başka deyişle taşraya gönderilen görevliler merkezî idarenin adına karar verebilme yetkisiyle donatılacaklardır. Yine merkezî otorite

²⁵ SADIOĞLU, Uğur/ÇİFCİ Yasemin, "Avrupa'da Yerel Yönetimler Reformu Sonrasında Türk Yerel Yöntemleri İçin Bir Tipoloji Belirleme Çalışması", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt.20, No.1 (Yıl.2021), s.258.

²⁶ İngilizcede bu terimin karşılığı, kurumun Anglo-Sakson yönetim yapılarında mevcut olmayışı nedeniyle yoktur. Ancak kimi sözlüklerde, genel olarak yerinden yönetimin bir kipini kuşatan ademi merkezîyeti belirten **decentralization** ile yerel yönetimlere yetki devrini anlatan **devolution** sözcükleri karşılığı olarak verilmektedir.", Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.263.

²⁷ TAN, Turgut, BAYAZIT Bahar, İdare Hukuku, Turhan Yayınevi, Ankara 2021, s.96.

kararlarıyla birlikte merkezi idare adına yetki genişliği ilkesine dayanılarak alınan kararlara uyulması gerekecektir. Bu teknik merkezi otoriteyi zayıflatmaz. Görevliler, vatandaş ile merkezi güç arasındaki bir ara istasyon gibidir. Yetki genişliğinin önemi tarihsel anlamda ün kazanan formül ile tanımlanmaktadır. Bu kapsamda valilerin yetkilerini güçlendiren durum “uzaktan hükümet edilmek ancak yakından idare edilmek” olarak ifade olunabilir. Bu durum, Fransız hukukunda konuya ilişkin eserlerde Odillon BARROT’a atıfla “*her zaman için aynı çekiş vurmakta, sadece çekicinin sapı kısalmıştır*” biçiminde aktarılmaktadır.²⁸ Bu anlamda tarihsel süreçte 1789 tarihli Fransız İhtilali ile birlikte bölgeler oluşturulmuş, sayıları, sınırları ve isimlerine 1790 tarihinde karar verilmiştir. Resmi olarak bölgelerin sınırları ve genişliği bölgede yaşayanların sayısıya başa baş gitmiştir. Uygulamada bölgelerin kullanımı diğer bir anlama hizmet etmiştir. Merkezi erkin kararlarının bölgenin tamamında hızlı bir şekilde yayılabilmesi zorunluluğu bu duruma işaret eder. Uygulanan yöntem eskiye dayanmaktadır ve yetki genişliğinin asgari seviyesinin gerekliliğini ifade eder. İlke olarak yetki genişliği basit devlet örgütlenmesinin bir türü olan yerinden yönetim ilkesinin de karşılığıdır.

Yetki genişliği sayesinde merkezi idarenin iş yükünün bir kısmı alt birimlere ve başkent dışındaki kuruluşlara aktarılır ve bu yolla merkezi idarenin üstlendiği işlevlerinin daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi sağlanır. Bu yetki sayesinde taşradaki yöneticiler, hizmetlerin verimli ve etkin yürütülmesi amacı çerçevesinde mahalli sorunların çözümü konusunda mahalli şartları göz önünde bulundurmaya suretiyle esnek bir uygulamada bulunabilirler.

Merkezî yönetimin katı bürokratik yapısını yumuşatmayı amaçlayan yetki genişliği ilkesi, merkezin denetimi altında ve yetkinin kullanılmasından kaynaklı gelir ve giderler de merkeze ait olmak üzere, sadece illere ve il yönetimini başı olan valiye²⁹ tanımış anayasal (Anayasa, mad.126/2) bir ilkedir. Dolayısıyla bu yetki mahalli idarelere veya hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına ait bir yetkinin kullanılmasına imkân tanımaz.

C. Yerinden Yönetim (Âdem-î Merkeziyetçilik, Fr. *Décentralisation*, İng. *Decentralization*)

Yerinden yönetim, “bir bölgesel otoriteye (bölgesel yerinden yönetim) veya bir hizmete (teknik yerinden yönetim) tüzel kişilik, kendi yetkileri ve kaynakları verilerek Devletin kontrolü altında kendi kendini yönetmesine izin verilme-

²⁸ Bkz. <https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-administratif/dissertation/services-deconcentres-etat-france-repondent-objectifs-attendus-celui-634869.html>, (E.T.17.09.2023), https://www.persee.fr/doc/juro_0990-1027_1992_hos_5_1_1960, (E.T.17.09.2023), <https://bibliodnumeric-univparakou.bj/items/ae872714-f80f-463b-a6f5-eda39869c85d> (E.T.15.09.2023).

²⁹ Söz konusu yetki ilçelerde kaymakam veya merkezî yönetimi temsil eden herhangi bir kamu görevlisince kullanılamayacaktır.

sinden oluşan bir yönetim sistemi” olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla bu tanım, yalnızca yerinden yönetimli bölgesel makamları ilgilendiren bölgesel yerinden yönetim ile kamu kuruluşlarına - daha geniş anlamda uzmanlaşmış kurumlara - uygulanan teknik veya hizmet yerinden yönetim arasında yapılması gereken ayrımı ortaya koymaktadır. Böylece, adem-i merkeziyetçilik sadece iktidarı, yani siyasi kararların alındığı yerleri vatandaşlara yaklaştırmak değil, aynı zamanda vatandaşları ve adem-i merkeziyetçi bölgesel makamları kendi geleceklerinin efendileri ve aktörleri haline getirmek anlamına gelir.³⁰

Yerinden yönetimlere ilişkin mahalli düzeyde veya teknik ya da işlevsel yerinden yönetim (hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları) şeklinde bir ayırım yapılmaktadır. Birinci gurup yerinden yönetim seçimiyle belirlenen temsilcileri vasıtasıyla bir takım idari işlerin çözümlenmesine imkân tanır. Böylece Fransa’da olduğu gibi ülkemizde de mevzuatımızda görüldüğü üzere vali mahalli otoriteler tarafından alınan kararların hukuka uygunluğunu denetleme yetkisi ile donatılmıştır. Hizmet bakımından yerinden yönetim yönteminde ise kamu kurumlarına idari birtakım özerklikler tanır ve bunların kendilerine özgü karar organları ile özerk bütçeleri söz konusudur. Yerinden yönetimin belli başlı avantajlarından birisi halka en yakın olan birim nezdinde kamusal bir politikanın uyumlu uygulanabilmesine imkân tanınmasıdır. Bu sayede farklı siyasal tercihler ve kaynakların eşit olmayan tarzdaki dağılımının sebebiyet verdiği ulusal ölçekte yeni dengelerin oluşması sağlanabilir.³¹

Yerinden yönetimin çeşitli siyasi, ekonomik ve sosyal amaçları vardır. Siyasi amaç, birliği korumak ve çeşitliliği muhafaza etmektir. Bu, bölgesel tekelcilikleri bastırması muhtemel olan Jakoben devletçilik ile merkezi otoritelerin benimsemekten nefret ettiği federalizm arasında yeni bir yoldur. Çünkü birlik için herhangi bir gerekliliğe ters düşer ve bölünme veya ayrılma riskleri ortaya çıkarır. Ademi merkeziyetçiliğin bir diğer amacı da ekonomiktir. Güç ya da otoritenin vatandaşa yakınlığı bir verimlilik kaynağı olacağından ekonomik kalkınmayı optimize etme kaygısına cevap verir. Yerinden yönetimin üçüncü amacı sosyaldır. Bu amaç, merkezi gücü halka yaklaştırmak ve mevcut araçları dikkate alarak nüfusun açık veya gizli ihtiyaçlarına uyarlanmış zamanında çözümler bularak toplumu üyelerinin çıkarları doğrultusunda yönetmek olarak izah edilebilir. Katılım-

³⁰ <https://biblionumeric-univparakou.bj/items/ae872714-f80f-463b-a6f5-eda39869c85d>, (E.T.15.09.2023).

³¹ Fransa’da 1980’lerden bu yana adem-i merkeziyetçiliğin başarısız olduğu eleştirileri de yapılmakta ve bunun gerekçeleri kötü tanımlanmış hedeflerin varlığı ve işlevsiz ilkeler biçiminde özetlenmektedir. Bu sebeple yerinden yönetimin organizasyonunun gözden geçirilmesi gerektiği, daha fazla yerel yakınlık ve daha fazla ulusal verimlilik elde etmek için yetkilerin yeniden dağıtılması ile yerel özerkliğin güçlendirilmesi ve yerel demokrasinin desteklenmesi gerektiği belirtilmektedir (<https://institut-rousseau.fr/decentralisation-et-organisation-territoriale-vers-un-retour-a-letat/>).

cı politikası sayesinde ademi merkeziyetçilik, kendisine yöneltilen eleştirilerin üstesinden gelmeyi mümkün kılar. Çünkü ademi merkeziyetçilikte kararlar her zaman Devlet adına onun temsilcilerinden biri tarafından alınır.³²

Yerinden yönetim, merkezi erk ile mahalli otoriteler arasında karar yetkisinin paylaşımı olarak analiz edilebilir. Mahalli otoriteler bu durumda belirli bir ölçüde özerklikten yararlanır. Bu özerklik sınırları belirlenmiş bir alanda bağımsız bir şekilde karar alabilme yetkisini ifade eder. Hiç kuşkusuz bu özerklik yerinden yönetim üyelerinin mahalli otoritelerce serbestçe seçilebilmesine imkân tanır. Buna ülkemizdeki mahalli idarelerden belirli ölçüde idari özerkliğe sahip büyükşehir belediyesi, il özel idaresi ve köyler örnek gösterilebilir. Paralel bir düzenleme 1958 tarihli Fransız Anayasasının 72. maddesinde de yer almıştır. Maddede kanunla öngörülen şartlar dahilinde yerinden yönetimler seçimle belirlenmiş konseyler tarafından ve bağımsız bir şekilde yönetilirler. Yetkilerinin uygulamaya aktarılması için düzenleme yapma yetkileri de bulunmaktadır. Bu tanımlama özerkliğin sınırı ve niteliklerinin belirlenmesine imkân sağlamaktadır. İdari özerklik mahalli otoritelerin işlevlerinin kanuna uygunluğunun *a posteriori* denetiminin merkezi otorite tarafından yapılması anlamını taşır. Bu denetim yetkisi her şeyden önce yoğunluğu azaltılmış bir yetkiyi ifade eder. Zira il idarelerinin yetkili birimleri hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirir ancak devletin temsilcilerinin mahalli idarelerin işlemlerini iptal etme yetkileri bulunmaz. Sadece idari yargıç devletin talebi üzerine bunu gerçekleştirir (belirtilen bu husus Fransız hukukunda halen geçerli olup, ülkemizde ilgili kanun hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir).³³ Bilindiği üzere ülkemizde ve idari re-

³² <https://biblionumeric-univparakou.bj/items/ae872714-f80f-463b-a6f5-eda39869c85d>, (E.T.15.09.2023).

³³ Anayasa Mahkemesi 04.02.2010 tarihli kararı ile belediye meclis kararlarına karşı mülki amire tanınan iptal davası açma yetkisini öngören 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin 5. fıkrasını iptal etmiştir (04.02.2010, E.2008/27, K.2010/29, RG, 22.06.2010, S.27619). Mahkeme "mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurulabilir" şeklindeki fıkranın merkezi idarece Anayasasının 127. maddesince çizilen çerçeveye içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği vesayet yetkisini kısıtladığı kararına varmıştır. Yüksek Mahkeme gerekçeli kararında; Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlandığı ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışmasının öngörüldüğü tespitini yapmıştır. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmekte ve burada geçen "idare" kavramı da sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsadığını belirtmiştir. Yüksek Mahkemeye göre; idarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir. Bu

Jimin beşiği olan Fransa'da yetki genişliği ve yerinden yönetim uygulamaları bir arada gerçekleştirilmektedir. Bazı hallerde aynı kişiler yerinden yönetim ajanları gibi bazen de devletin temsilcileri gibi hareket etmektedirler. Bu anlamda örnek vermek gerekir ise; belediye başkanı resmi olarak kişisel durumlarda değişikliğe imkân tanıyan evlilik akdini yapma yetkisi ile donatılmıştır. Burada belediye başkanının merkezi idare anlamında bir yetkiyi kullanmasından söz edilmektedir.³⁴

Yerinden yönetim yerinden yönetme olgusu veya merkezîyetçiliğin aksi olarak tanımlanabilmektedir. Kavram belirli bir bölgede bazı hizmetlerin merkezi idareden yerinden yönetimlere transfer edilmesi şeklindeki bir örgütlenme yöntemidir. Yerinden yönetim yönteminin amacı merkezi idarenin tıkanıklıklarının giderilmesi ve yerel düzeyde karar alınmasının hızlandırılmasını etkin bir şekilde iyileştirmektir.³⁵

Üniter bir devletin diğer kamu hukuku tüzel kişilerine yetkilerinin bir kısmını transfer etmesi ve bu kamu tüzel kişilerinin mahalli düzeyde seçilmiş organlar aracılığıyla kendi adına yetkiler kullanması halinde coğrafi planda yerinden yönetim ilkesinin varlığından söz edilir. Devletin üniter niteliği bununla birlikte yerinden yönetimler üzerinde az çok katı bir şekilde gözetimde bulunmayı zorunlu kılar. Fransa gibi ülkemizin de yerinden yönetim ilkesini benimseyen üniter bir devlet olması nedeniyle birçok yetki kanunen yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmiştir. Bu ise yerel yönetim açısından seçilenler ve işlemleri üzerinde devletin denetim varlığını zorunlu kılmaktadır. Burada belirtmek gerekir ki, devlet hiyerarşisi altında alınan kararların yerine getirilmesi yetkisinin, mahalli düzeyde uygulandığı ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmaksızın, başka deyişle merkeze bağlı biçimde hareket eden idari otoritelere transferi, yetki genişliğine işaret eder. Bu anlamda hem ülkemiz hem de Fransa, üniter devlet olmakla birlikte yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkesinin bir arada uygulanmasına örnek gösterilebilir.

Yerinden yönetim ve federal devlet ilişkisinde, yerinden yönetimin üniter devlet bünyesinde mevcut siyasal kurumlarca desteklenmesi söz konusudur. Bu anlamda yerinden yönetim kuruluşları idari kuruluşlardır. Egemenliğin hiçbir

çerçevede Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükme göre merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı kanun koyucunun takdirine bırakılmamıştır. Ayrıca fıkradaki idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiği açıktır. Karardan anlaşıldığı üzere, Anayasa Mahkemesi yargıya başvurmayı, idari vesayet yetkisinin dışında görmektedir. Mahkeme'ye göre idari vesayet yetkisi, mülki amirin yerel yönetim işlemlerini doğrudan denetlemesi ile kullanılabilir. Karardaki ifade ile; "Vesayet makamınca vesayet yetkisi kullanılır iken, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usulleri ile uygulanmalıdır." Bunun dışında bir yetki vesayet denetimi olarak nitelendirilmemektedir.

³⁴ ATAY, s.200 vd.

³⁵ BERKÜN, Sanem, «Kamu Açısından Yönetim», Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Yıl 6, Sayı 16, 2017, s.647, 648.

parçasının kendilerine tevdi edilmesinin bahse konu edilmediği idari yetkilerle donatılmıştır. Buna karşılık federal devlet diğer devletlerin bir araya gelmesi ve üst seviyedeki siyasal ve kurumsal bir yapılanmayı ifade eder. Federe devletler federal devlet gibi basit siyasal ve kurumsal bir yapıya dayanır ve bu anlamda yasama yürütme ve yargı yetkileri mevcuttur. Yerinden yönetim ve bölgesel devlet ilişkisinde bazı devletlerin üniter hüviyetini muhafaza etmek suretiyle yargı yetkileri de dahil olmak üzere birçok yetkisinin önemli ölçüde bir özerkliğe sahip yerinden yönetim kuruluşlarına devri gözlemlenmektedir. Bu husus belirtildiği üzere İtalya'daki bölgelerde ve İspanya'daki özerk topluluklarda görülmektedir. Bunun sonucu olarak devletin tam anlamıyla üniter hüviyetinden söz edilemez. Çünkü devletin yasama yetkisi topluluklar ile paylaşılmıştır. Ancak burada tam anlamıyla bir federal yapıdan da söz edilemez. Zira asli kurucu güç olma özelliği yerinden yönetimlere tanınmamıştır ve bunlar üzerinde bir denetim söz konusudur. Bölgesel devler federalizmden ödünç alınmış veya esinlenmiş ileri seviyedeki bir yerinden yönetim örgütlenme biçimidir.

Yöntemin uygulanmasında idari rejimi benimseyen ülkelerde ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerde sübzidiyarite ilkesine dayandırma esastır.³⁶ Bu ilke gereğince yetki ve yükümlülükler öncelikle en yakın olduğu seviyede yerine getirilir. Yani söz konusu yetki ve yükümlülüklerin ifası mümkün olduğu en üst seviyede en yakın olduğu birim esasına göre gerçekleştirilir.

Yerinden yönetim modelinde yönetim işlevlerinin bazıları ile karar alma yetkilerinin bir kısmı üniter devletin hiyerarşisi altında bulunan valiliklere ve kaymakamlıklara tanınmaktadır. Burada her zaman devlet karar alır, alınan bu kararlara uygun biçimde mahalli düzeyde valilik veya kaymakamlıkça da karar alınabilmesi imkânı vardır. Yetki genişliğinin yerinden yönetimden farkı, yerinden yönetim kapsamındaki hizmetlerin doğrudan merkezi erkten kaynaklanması ve bu merkezi erkin aynı tüzel kişiliğin bir parçasını oluşturmasıdır. Merkezizetçiliğin bir teknik düzenlemesi gibi değerlendirilen yetki genişliği devletin modernizasyonuna yönelme için yetersiz görülmektedir. Nihayetinde kanun koyucu yetki genişliğini kendilerine özgü tüzel kişilikleri haiz mahalli idarelere doğru geliştirmektedir.

Tüm bu izah edilenlerden sonra yerinden yönetim kavramı, devletin yetkilerinin bir kısmının mali özerklik ve hukuki yetkiye sahip kılınan kamusal kurumlara veya yerel yönetimlere transferi politikası olarak tanımlanabilir. Bu yetkilerin transferi devletim gözetimi altındadır ve söz konusu kurumlara merkezi yükümlülüklerin bir kısmı verilir ve sorumluluklar yüklenir. Yerinden yönetimin tanımı

³⁶ DEMİRKALE, Sezgi/KARABURÇ Ökkeş/ÖZTÜRK Lamiaha "Yerel Yönetimlerde Subsidiyarite İlkesinin Etkileri ve Uygulanabilirliği", <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2244984>.

bir başka şekilde ifade edilecek olursa mahalli idarelere özgün yetkiler verilmesi ve bunların devlete ait yetkilerden farklı kılınması ile halk tarafından organlarının seçimle belirlendiği ve ülkenin tamamı üzerinde yetkilerin en iyi bir şekilde dengelenmesinin sağlanmasının amaçlandığı idari örgütlenme şeklidir denilebilir. Bu anlamda söz konusu modelde vatandaşların karar alma sürecine katılması demokrasiye mümkün olduğu ölçüde yaklaşılmasının teşvik edildiğinde söz edilir. Bunun içindir ki klasik bir ifade ile mahalli idarelerin demokrasilerin okulu olduğu söylenmektedir. Bu kapsamda tekraren ifade etmek gerekir ki, yetki genişliği yerinden yönetimden farklı bir kavramdır ve mahalli yetkilere (valiler, bölgesel düzeydeki örgütlenmelerin başları ve onların altında yer alan birimler) merkezi seviyedeki idari yetkilerin bir kısmının transfer edilmek suretiyle devletin faaliyetlerinin etkinliğinin iyileştirilmesi amaçlanır.

Sonuç

En belirgin özelliği devletin unsurlarının ve organlarının tekliği ile aynı hukuk düzeninin geçerli olduğu üniter devlette ülke, millet, egemenlik unsurları ile yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik söz konusu olup, egemenlik tek ve bölünmez nitelik taşır. Bu husus Anayasamızda idarenin bütünlüğü ilkesinin varlığına vücut vermiştir. Bu ilkenin idarenin örgütlenmesine ilişkin diğer ilkelere ilişkin düzenlemelerde ve uygulamalarda hassasiyetle ve öncelikle dikkate alınması anayasal bir zorunluktur.

Üniter devletin temeli olarak kabul edilen devletin ülkesi ve milleti ile (devletin ve cumhuriyetin) bölünmez bütünlüğü ilkesi belli ölçüde diğer devlet türleri içinde geçerlidir. Her devlet türünde hedeflenen amaç devletin birlik ve sürekliliğinin sağlanmasıdır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesine yardımcı olmak için ülkenin yönetiminde geçerli olması gereken ilkelerin neler olması gerektiği arayışına girilir ve bunun sonucunda idari örgütlenmeye ilişkin ilkeler gündeme gelir. Bu ilkelerin hiçbirinin mutlak anlamda uygulanması mümkün değildir.

Ülkemiz Anayasal düzeninde de, Federal Almanya Cumhuriyeti ve Fransa'da olduğu gibi devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğüne vurgu yapılmıştır. Bu durum Avrupa kıtasında bölgeselciliğin ön plana çıktığı ülkelerin idari ve siyasi örgütlenmesinde de gözlemlenir. Öncelikle üniter devletin Asya, Afrika ve Avrupa'da önemli ölçüde uygulama alanı bulan bir devlet şekli olduğu ve siyasi ve toprak anlamında birliğin genel bir şekilde ifadesi olarak somutlaştığı rahatlıkla söylenebilir. Bu devlet türünde devlet yetkisinin tamamının veya en azından büyük bir bölümünün merkezi otorite elinde toplandığını, ülkenin tamamında tek tip olarak uygulanması söz konusu olmaktadır. Devletin birliği ilkesi, belirli bir ölçüde yerinden yönetim uygulamalarının ya da yetki genişliğinin varlığına

engel olarak tanımlanamaz. Bu kapsamda bir ihtimal olarak da yerinden yönetim idarelerinin temsilcilerinin mahalli ölçekte seçimle belirlenmesi bu kapsamdaki kamu hizmetlerinin sevk ve idaresinin devletin vesayeti altında yürütülmesi söz konusudur. Bununla birlikte söz konusu durum merkezi devletin bunlara tanıdığı yetkiler olarak değerlendirilir. Ancak bu yetkilerin kendilerine özgü yasama organlarınınca belirlendiği anlamı çıkarılamaz.

Bu ilke ülkemizde olduğu gibi üniter devletlerde ve özellikle Fransa'da sık sık kullanılmakta ve tek devlet, tek halk (millet) ve ülkenin tamamında maddi anlamda tatbik edilen hukuk birliği, kanun önünde eşitlik yani vatandaşlar arasına herhangi bir ayırım yapılmaması, milli egemenliğin temsilcilerinin oluşturulduğu millet meclisinin tek bir yer olarak kanunların hazırlandığı ve kamusal yaşamda vatandaşların kesin bir surette uygulanmasından yararlandığı hukuki ve siyasi bir model ifade eder. Cumhuriyetin veya devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü Anayasamızda yer alan değiştirilmesi mümkün olmayan ve değiştirilmesi teklif edilemeyen bir ilke olup, benzer bir düzenleme 1958 tarihli Fransız 5. Cumhuriyet Anayasa'sının 1. maddesinin 1. fıkrasında yer almaktadır. Bu maddede Fransa'nın demokratik laik ve sosyal nitelikte bölünmez bir cumhuriyet olduğu; din, ırk veya orijin ayrımı yapılmaksızın bütün vatandaşların kanun önünde eşitliğinin güvence altına alındığı, her türlü inanca saygı gösterildiği, örgütlenmesinin yerinden yönetime dayanan bir devlet olduğu ifade edilmektedir.³⁷ Bu düzenleme ülkemizin anayasal düzeninde olduğu gibi tekçi devleti ifade eder ve federasyonun karşıtlığı anlamını taşır. Cumhuriyetin devleti ülkesi milleti ile bölünmezliği bazen özellikle aşağıdaki hususların gündeme getirilmesi eleştiri konusu olabilmektedir. Bunlar;

1. Ülkenin yerinden yönetim örgütlenmesi tarzının güçlü bir şekilde uygulamaya aktarılması,
2. Yerinden yönetimlere bazı konularda deneme yani tecrübe etme yöntemi kullanılmak suretiyle hak tanınması,
3. Fransa örneğinde olduğu gibi deniz aşırı ülkeler gibi özellik arz eden bölgelere özgün statü tanınması gerekliliği,
4. Ulusal azınlıklara (örneği bölgesel dil) bazı ayrıcalıklı hakların tanınması,
5. Pozitif ayrımcılık olarak sıralanabilir.

Devletin bölünmezliği anayasa hukukunda bütün rejimlerde cumhuriyet kavramının genelliğini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Kavramı bölünebilir devletten ayıran sınırı, özerk kural koyma yetkisinin varlığı ya da yokluğuyla tayin etmek mümkündür.

³⁷ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-unite-et-la-diversite-dans-la-republique>.

Yetki genişliği ve yerinden yönetim kavramları hukuki anlamda birbirinden farklıdır. Ancak siyasi planda eşit seviyededirler. Yetki genişliği siyasi bir teknik olarak nötr olmayı ifade eder. Bir başka deyişle kavram hem liberal hem de otoriter rejimlerde kullanılmaktadır. Amacı birtakım idari etkinliklerin güvence altına alınmasıdır. Hatta uygulamada merkezi erkin güçlendirilmesine yardımcı olduğu bilinmektedir. Alt-ulusal makamlara kendilerine ait geniş karar alma yetkileri verilmesi, kaçınılmaz olarak ulusal birlik ve Devletin otoritesi sorununu gündeme getirir. Yetki genişliği merkezizetçilikten sapmanın temel risklerini düzeltir. Yerel olarak seçilen temsilcilerin yanı sıra otoritenin emanetçisi olarak hareket eden Devlet temsilcilerinin varlığı, Devletin genel tutarlılığının korunmasını sağlarken, yerel ihtiyaçlara uyarlanmasına da izin verir. Yerinden yönetim ise daha ziyade demokratik ve liberal felsefenin ürünüdür. Gerçekten de kavram belirli bir idari özerkliği gerekli kılar ve yönetilenlerin karar alma yetkisine mahalli seçimler aracılığı ile katılmasına imkân tanır. Bu olgu birçok liberal demokratik anayasaların durumunu ortaya koyar. Söz konusu anayasalarda şu ya da bu şekilde yerinden yönetime yollamada bulunmaktadır. Bu anlamda bahsi geçen anayasaların mahalli idarelerin varlığını veya özerkliklerini tanımasından söz edilir. Devletlerin bir kısmında basit bir idari anlamdaki yerinden yönetimin ötesinde uygulamalar üniter yapı içerisinde kalmak suretiyle gerçekleştirilebilmektedir. Belirtilen bu nokta bölgesel devletlerin durumunu izah etmektedir.

Ülkelerin üniter veya federalizm devlet şeklini kabulünde ve uygulamasında, ilgili ülkenin içerisinde bulunduğu tarihi, coğrafi ve siyasi şartlar önemli ölçüde rol oynar ve bu anlamda ülkenin geniş bir coğrafyaya sahip olduğu ülkelerde federalizme; toplumsal yapısı itibariyle daha homojen nitelik taşıyan ve coğrafi olarak küçük bir alanda yer alan ülkeler, üniter sisteme sahip olabilmektedir. Her iki devlet şeklinin de birbirinden üstün ve zayıf yönleri (avantaj ve dezavantajları) olduğu kabul edilmektedir.

Gerçekten de üniter bir devlette Devletin ve idarenin kurumsal üstünlüğü sorgulanmamaktadır. Hem Anayasa hem de yasalarda Devlet, genel menfaatin garantörü olarak görülmektedir. Bu durumda Devlet yerel yönetimlere yetki devrederse, bunu kendi inisiyatifiyle yapar. Devletin kamu hizmetleri, bir bütün olarak nüfus için gerekli olan faaliyet sektörlerinde kurulur ve merkezin belirlemelerine uygun biçimde işletilebilir. Özünde bu devlet türünün mevcut eleştirileri en aza indirmek üzere temel iki hedefi bulunmaktadır. Bu hedefler, idareleri seçmenlere yaklaştırmak ve pasif bir yönetilene aktif bir hizmet alanla değiştirmektir. Ancak bu hedefe ulaşmak için üniter devletlerin çok sayıda kamu kurum ve kuruluşu oluşturma yoluna gittikleri görülmektedir. Bu durum ise kamunun iş yükünü artırmakta kamu kuruluşlarına ilişkin bir enflasyona yol

açmaktadır. Her ne kadar kimi yönleriyle şeffaflık ve katılımçılık ilkelerine katkı sağlasa da özünde kamu kurumlarını artırmak merkezi daha güçlendiren ve mevcut hantallığı artıran bir etki de yaratmaktadır. Bu durumda idari aygıtta iki değişken kesişir: dikey değişken merkezi (ya da ulusal) organlar ile diğerleri arasındaki karşılığa karşılık gelir; yatay değişken ise her düzeyde hizmete ilişkin uzmanlık ve çok yönlülük ile ilişkilidir. Bu değişkenler açısından ideal kesişme çizgisi, merkezin demokratik gerekleri göz ardı etmeyen yoğun denetimi altında, hızlı karar alabilen, yerel etkileri gözetebilen uzman kurumlarca idari hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi noktasına gelmesidir.

Devlet türleri anlamında yerinden yönetim ilkesinin idari örgütlenme ilkesi olarak üniter bir devletin toprakları üzerinde yetkilerin paylaşımını ifade ettiği kuşkusuzdur. Böylelikle yerinden yönetimde devletin idari yetkilerinin tüzel kişiliği haiz ve mahalli düzeydeki seçmenlerin belirlediği organlar aracılığı ile kararlarını devletin denetimi altında vermesi söz konusudur. Üniter bir devlet bünyesinde yerinden yönetim merkezi devletin idari yetkilerinin merkezden atanmış hiyerarşik yetkisine tabi temsilcilik hüviyetiyle merkezi otoritenin kararlarını idari taksimatında hukuki bir kişiliği olmaksızın tatbik etmek durumundaki mahalli idarelere devredildiği yetki genişliğinden ayırt etmek gerekir. Yerinden yönetim ilkesini benimsemiş üniter bir devlette siyasal kurumların tek bir seviyesi söz konusudur. Yerinden yönetim kuruluşları idari nitelikteki yetkilerin elinde bulundurulduğu idari kurum dışında başka bir özelliğe sahip değildir. Ancak yerinden yönetim kuruluşları bakımından da ülke seviyesinde eşitliğe aykırı uygulamaların oluşma ihtimali, partizanca uygulamalara dönüşme riski sürekli bir denetimi zorunlu kılmaktadır. Ne var ki bu denetimin sınırları belli ve demokratik yapıyı ihlal etmeyecek nitelikte olması gerekmektedir. Oysa bugün hem kanun koyucu hem de idarece getirilen düzenlemelerin sayısındaki artış yalnızca ülkemizde değil Fransa’da da eleştiri konusu olmuştur. Hatta “yasama ve idari düzenleme metinlerinin birikimi” ile yazılı hukukun yeri o kadar artmıştır ki, idare hukukunun içtihadı olmaktan çıktığı eleştirileri getirilmiştir. Nitekim Fransız Danıştayı yılda onbeş bini bulabilen genellere ademi merkezîyet ve yerinden yönetim yapılanmalarını baltaladığı biçiminde tespitler yapmıştır.

Federal bir devlette siyasal kurumların üst üste yapılanması söz konusudur. Bu anlamda federal devlet ve federe devletler bir araya gelmiştir. Yeniden yönetim kuruluşlarının aksine her federe devlette bir kurucu güç yasama yürütme yargı federal devlette olduğu gibi mevcuttur. Özerk veya bölgesel devlet olarak adlandırılan devletler yasama yetkisinin bir bölümünün bazı bölgelere transferinin yapıldığı devletleri ifade eder. Uygulamada bir devletin bu kategorilerden birine veya diğerine oturtmak zor olabilecektir. Yerinden yönetim ilkesinin uy-

gülandığı üniter bir devlet federalizmden kaynaklanan bazı özellikleri bünyesinde barındırabilecek veya tam aksine yerinden yönetimlerin çok sıkı bir denetim altında tutulduğu durumlarda sınırlandırılmış bir yerinden yönetim uygulanması olacaktır. Bu sonuncu durum yerinden yönetim kuruluşlarına nitelik itibarıyla az yetki tanınması halinde de gündeme gelebilecektir.

Federalizm bir yapısal bir fark mıdır yoksa sadece yetkiler arasında bir kademelendirme farkı mıdır sorusunun yanıtı federe devletlerin sahip olduğu yetkiler bağlamında tümüyle bir yapılanma farkı olduğu şeklinde yanıtlanabilecektir. Ancak bölgesel devletler her iki yönetimi birbirine yaklaştıran bir metot izlemektedirler. Bölgesel devlet yapılanmalarının en temel gerekçesi bir yandan ülke bütünlüğünü korurken bir yandan diktatörel eğilimlere izin vermemektir. Ancak bu yönetim biçimleri açısından da tüm bölgelere eşit bir uygulamalarla eşit haklar tanınıp tanınamayacağı, bu yetkilerin suiistimale açık olup olmadığı, bölgelerin gerçek birer bölgesel otorite olmasının mı yetkilerinin merkez tarafından belirlenen hizmetlerle sınırlı kalmasının mı yararlı olacağı, çok genel yetkilerle mi yoksa spesifik yetkilerle mi donatılması gerekeceği, denetimin sınırlarının ne olduğu hususları tartışılmaktadır. Yine bu yapılanmanın tüm ülkelere uygun olmayacağı ve bir kısmı açısından parçalanma tehdidi olarak algılanacağı açıktır.

Görüleceği üzere hem üniter devletler hem bölgesel devletler hem de federal devletler tarihi, kültürel, ekonomik ve sosyolojik faktörlerden etkilenerek şekillenmişlerdir. Her ne kadar yönetim biçimlerinden birinin en doğru yönetim olduğunu yahut bir diğerine oranla gelecekte daha çok kullanılacağını ifade etmek çok mümkün değilse de tüm bu devlet türlerinin demokratik yönetim biçimini oluşturarak meşruiyetine dayanak teşkil etmeye çalıştığı görülmektedir. Öte yandan globalleşen dünyada mevcut tekçi ülke yapılanmalarının dışında bir de uluslararası yapılanmalar gündeme gelmiştir. Bu hususta büyük bir güç olarak Avrupa Birliği örnek olarak verilebilecektir. Başından beri siyasi karar alıcılar, siyaset bilimciler ve vatandaşlar bu yeni güç kullanma yönteminin gerçek doğasını merak etmişlerdir. Bazıları bir Avrupa federal devleti hayal ederken, diğerleri bunun en azından federal bir süreç olduğuna inanmakta ve yine diğerleri Üye Devletlerin egemenliklerinden feragat etmediklerine inanmak istemektedir. Hukuki açıdan bakıldığında, Topluluğun yapısı kesinlikle önceden var olan tüm kategorilere meydan okumaktadır. Avrupa Birliği ne federal bir devlet ne de gelecekteki bir uluslararası örgüttür; Üye Devletler hem egemendirler hem de uluslar üstü bir örgütle bütünleşmişlerdir. Bu durumda bir yandan temel insan hakları bir yandan ise ortak gümrük, tarım, hammadde ve ticaret politikaları belirlemeyi zorunlu kılan ekonomik kaygılar ile oluşturulan birliğin benzerini oluşturmak konusunda çabalar sürmektedir. Ancak bunun için güçlü devletlerin bir araya gel-

mesi gerekmekte olup Avrupa Birliğinin bu hususta hem stratejik hem ekonomik avantajlarını kullandığı söylenebilecektir. Ne var ki bundan sonraki süreçleri devletlerarası işbirliği politikalarının yönlendireceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan bu işbirliği politikalarından ve gerek sıcak gerek soğuk savaş tehdit ve tehlikelerinden zarar görmemek adına merkezi yönetimlerin güçlenmek isteyişinin de vatandaşları tarafından daha meşru görülmeye başlandığı söylenebilecektir. Şu halde geleceğin devlet yapılanmalarının içerisinde yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkilerini hukukilikten yerindeliğe kaydıran ve merkezin hak, yetki ve görevlerini artırarak daha merkeziyetçi, dışarıda ise işbirliğine dönük biçimde şekillenmesi olasıdır. Bu esnada demokratik hukuk devleti ilkesinin işlerliği için yetki dağılımının net çizgilerle gerçekleştiği, yerel yönetimlere müdahalelerin azaltıldığı, üzerlerindeki hukuki denetimin ise mutlak biçimde gerçekleştirildiği bir süreç inşa etmek faydalı olacaktır.

Kaynakça

- ANBARLI BOZATAY, Şeniz/KIZILKAYA, Kemal, “Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler”, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 6 (2016): 609-637.
- ATATORUN, Mustafa/KAYMAZ, Ebru Derya, “Federalizm ve Avrupa Birliği (AB) Bölgesel Politikası Belçika’da Etnik Milliyetçiliği Nasıl Etkiledi?”, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, Yıl: 2022, Cilt: 13, Sayı: 34, 426-439.
- ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2023.
- BASGIL, Ali, “Devlet Nedir?: Realist Bir Tarif Denemesi”, Journal of Istanbul University Law Faculty 12 (1946): 981-990 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/issue/9165/114804>.
- BEAUD, Olivier, “Conceptions of the State”, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Ed by Michael Rosenfeld, András Sajó, New York, Oxford University Press, 2012: 269-282.
- BERKÜN, Sanem, «Kamu Açısından Yönetim», Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Yıl 6, Sayı 16, 2017: 638-664.
- ÇAĞDAŞ, Tülin, Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 6.1, (2019): 161-179.
- ÇELİK ULUSOY, Demet, «Federal Sistemlerde Hükümetler Arası Eğilimler», Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi, 64 (4) 2015: 1071-1112.
- DEMİRKALE, Sezgi/KARABURÇ Ökkes/ÖZTÜRK Lamiha “Yerel Yönetimlerde Subsidiarite İlkesinin Etkileri ve Uygulanabilirliği”, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2244984>.
- EVLİAOĞLU, Selçuk Abdullah, «Üniter Devlet Biçiminin Kronik Değişimi ve Tanımda Zorluklar: Anayasa Hukuku Çerçevesinde Karşılaştırmalı Bir Analiz», EKEV Akademi Dergisi, Yıl 25, Sayı 85, Kış 2021, 401-416.
- GERMEÇ TANRIVERDİ, Ezgi, Sosyolojik Açından Küreselleşme ve Ulus Devlet (Giddens, Bauman ve Habermas Örneği), Seçkin Yayınevi, Ankara 2017.
- GÖZLER, Kemal, Mahalli İdareler, Ekin yayınevi, Bursa 2018.
- GUASTAFERRO, Barbara. “Territorial Representation in Unitary States. Reforming National Legislatures in Italy and in the United Kingdom.” Italian Journal of Public Law, vol.11, no.1, 2019:147-195.
- JANASHVILI, Lela/GOGIASHVILI, Giorgi. “Problems with the Modern State Territorial Organization.” Journal of Law (TSU), vol.2016, no.2, 2016:41-54.
- KALFA, Eda/DİNÇ, Cengiz, “İskoç ve Katalan Bağımsızlık Hareketlerinin Tarihsel Kökenleri ve Güncel Bir Karşılaştırması”, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 10 (1), Nisan 2023, ss.387-411.

- METIN Yüksel/ERECE Burak, «Bölgeli Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Vol.1, No.7, 2016:687-720.
- PATRASCU, Cristina. “Administrative Organization in Several European States: Territorial Levels and the Distribution of Competences according to Their Constitutions.” Jurnalul de Studii Juridice, vol.14, no.3-4, 2019: 21-38.
- SADİOĞLU, Uğur/ÇİFCİ Yasemin, “Avrupa’da Yerel Yönetimler Reformu Sonrasında Türk Yerel Yöntemleri İçin Bir Tipoloji Belirleme Çalışması”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi Cilt.20, No.1 (Yıl.2021):255-292.
- SUNAY, Reyhan “AB Bütünleşmesinin Biçimi Üzerine Farklı Yaklaşımlar: Federal Yaklaşım (I)”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 14 (2006):185-222.
- TAN, Turgut/BAYAZIT Bahar, İdare Hukuku, Tırhan Yayınevi, Ankara 2021.
- WATTS, Roland L. “Typologies of Federalism”, Routledge Handbook of Regionalism and Federalism, Ed. by John Loughlin, John Kincaid, Wilfried Swenden, London and New York, Routledge, 2013:19-33.
- WEINZIERL, Josef. “Territoriality beyond the State: The EU’s Territorial Claims and the Search for Their Legitimacy.” German Law Journal, vol.22, no.4, June 2021:650-672.