

Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi*

Analysis of Local Administrative Units in the Federal and Unitary States in Terms of Similarity and Differences

Tülin ÇAĞDAŞ**

ABSTRACT

Federal State, being part of governmental communities, houses two forms of states. These are “federal state” and “federated states”. Federal state is also called “federation”. Federation as a governmental system is accepted and implemented by many states all over the world. And federalism is a political system which emerged as a result of the organisation of federal state, and this system have a series of peculiarities. In particular, when a mention is made of federalism, this calls to mind a sharing-out of governmental powers between federal state and federated states. And, on the other hand, in decentralization, some of the administrative and political powers are shared with the authorities which are not part of the central administrative organization. Decentralization involves two aspects, a political one and an administrative one. Both in federalism and decentralization, the governmental powers are shared between the central government and local governmental units. However, as there are significant and distinguishable differences between them, these systems are distinct from each other.

Keywords: federal state, federated state, federalism, decentralization, local authorities.

Giriş

Federal devlet, devlet şekillerinden biri olan devlet toplulukları içerisinde yer almaktadır. Federal devlete aynı zamanda federasyon da denilmektedir. Federalizm ise federal devletlerin teşkilatlanması sonucu ortaya çıkan siyasi bir sistemdir. Dünya’da, bu sistemin uygulandığı birbirinden farklı, birçok federal devlet bulunmaktadır. Örneğin: Amerika Birleşik Devletleri, Kanada,

* Makale gönderim tarihi: 23.05.2019. Makale kabul tarihi: 14.06.2019. Tülin Çağdaş, “Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi”, Cilt 6, Sayı 1, 2019, s. 161-179.

** Dr. Öğr. Üyesi, Beykent Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı. İletişim: Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi-Cihangir Mahallesi, Sıraselviler Cad. 34433 Beyoğlu-İstanbul.

Brezilya gibi yüzölçümleri itibariyle büyük olan federal devletler yanında, Almanya, 1993'ten itibaren İsviçre gibi yüzölçümleri nispeten daha küçük olanlar da mevcuttur. Federal devletlerden bazıları liberal demokrasiyi uygularken bazıları da sosyalist ideolojiyi benimsemişlerdir. Belçika, Avusturya gibi federal devletlerden bir bölümü ayrılma yolu ile Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre gibi diğer bir bölümü de birleşme yoluyla oluşmuşlardır. Görüldüğü üzere çeşitli ve değişik federal devlet uygulamaları olmasına rağmen yine de, federal devletlerin belli ve müşterek özellikleri mevcuttur. Bir federal devletten bahsedebilmek için federal devlette, iki ayrı hukuk düzeninin bulunması, federal devlet ile federe devlet arasında yetki bölüşümünün gerçekleşmesini ifade eden özerlik ilkesinin ve yine federe devletlerin, federal devletin organlarında temsil edilmesi anlamına gelen katılma ilkesinin var olması gerekmektedir.

Yerinden yönetim ise bazı idari ve siyasi yetkilerin, merkezi idare teşkilatı dışında yer alan ve ayrı tüzel kişilikleri bulunan kamu kuruluşları tarafından kullanılmasını ifade etmektedir. Yerinden yönetim, siyasi ve idari yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu çalışmada, idari yerinden yönetim üzerinde durulacaktır. İdari yerinden yönetimde, merkezi idare teşkilatının dışında yer alan kamu kuruluşlarına, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi bağlamında yetkiler verilmektedir.

Görüldüğü gibi federalizmde de, yerinden yönetimde de merkez ile yerel birimler arasında yetki bölüşümü mevcuttur. Her iki kavram arasında, bu açıdan benzerlik vardır ancak bu benzerliğe rağmen aralarında oldukça önemli farklar da bulunmaktadır.

Bu çalışmadaki amaç, federalizm ve yerinden yönetim kavramlarını inceledikten sonra aralarındaki benzerlik ve farklılıkları detaylı bir şekilde ortaya koyarak, bu iki kavramın daha iyi anlaşılmasını sağlamaktır.

Bu görüşten hareket ederek, çalışmanın girişten sonraki birinci bölümünde federalizmi, ikinci bölümünde yerinden yönetimi, üçüncü bölümünde ise federalizm ile yerinden yönetim arasındaki benzerlik ve farklılıklar incelenecektir.

I. Federalizm

Federalizm, federal devletlerin diğer bir deyişle federasyonların teşkilatlanması sonucu ortaya çıkan bir sistem olduğundan ilk önce federal devleti sonra da federalizmin özelliklerini incelememiz gerekmektedir.

A. Federal Devlet (Federasyon)

1. Tanımı ve Teşkilatlanması

Doktrinde “Egemen kamu gücüne sahip, hukuksal bir kişilik veya bir ulusun belli bir ülke üzerinde siyasal açıdan örgütlenmesi sonucu ortaya çıkan tüzel

kişilik”¹şeklinde tanımlanan devlet, yapısına göre üniter ve bileşik devlet olmak üzere ikiye ayrılır. Bileşik devlet de, devlet birlikleri ve devlet toplulukları olmak üzere iki çeşittir. Devlet toplulukları ise konfederasyon ve federasyondan oluşmaktadır. Demek ki, federal devlet diğer bir deyişle federasyon, devlet şekillerinden olan devlet toplulukları içerisinde yer almakta ve günümüzde yaygın bir devlet şekli olarak gözükmektedir.²

Ayrı ayrı birçok devletin, tek bir devlet oluşturacak şekilde bir araya gelmesiyle oluşan devlet birliği olarak sözlükte ifadesini bulan federasyonu³, Dünya’da birçok devlet kabul etmiş ve uygulamıştır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Kanada, Güney Afrika Birliği, Hindistan, Almanya, İsviçre, Belçika, federal yapıya sahip devletlerdir.⁴ Federasyon için şöyle bir tanım vermek de mümkündür. “Federasyon, uluslararası hukukta bağımsız devlet olarak tanınmayan eyalet, federe devlet ve özerk bölge gibi yerel yönetim birimlerinin, merkezi bir otorite etrafında birleşmesiyle oluşan devlet topluluğudur.”⁵ Gerek sözlükte gerekse doktrindeki tanımlardan anlaşılacağı üzere federasyon iki çeşit devletten oluşmaktadır bunlar ‘Federe Devlet’ ve ‘Federal Devlet’lerdir.

Federal devlet, ulusal seviyededir ve tüzel kişiliği vardır. Federal devlet, her devlet gibi insan ülke ve egemenlik gibi üç unsura sahiptir. Federal devletin, insan unsuru dendiği vakit söz konusu devlete, vatandaşlık bağı ile bağlanmış olan insan topluluğu anlaşılmaktadır. Federal devletin insan topluluğu, federe devletin insan topluluğunu da meydana getirebilmektedir. Federal devletin toprak unsuru, federasyonda yer alan federe devletlerin topraklarının toplamını ifade etmektedir. Federal devletin, kendisini meydana getiren federe devletlerin egemenliklerinin dışında, kendisine özgü bir egemenliği de mevcuttur.⁶ Federal devlette ayrıca yasama, yürütme ve yargı organları da mevcuttur. Yasama organı, iki meclisten oluşmaktadır. Örneğin, ABD’de yasama organının adı ‘Kongre’dir ve iki meclisli bir yapıya sahiptir. Meclislerden bir tanesi, bütün eyaletlerin eşit sayıda temsil edilmiş oldukları ‘Senato’ diğeri ise her eyaletin nüfus esasına dayalı olarak temsil edildiği ‘Temsilciler Meclisi’dir. Yasama organının, iki meclisten oluşmasının sebebi olarak da federalizm gösterilmektedir.⁷ Federal devletlerde yürütme organı, tek başlı(monist) olabileceği gibi

1 A. Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997, s.9.

2 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, Öğrenci Dostu Serisi, Ekin Kitabevi, Bursa, 2016, s.97-107.

3 Claude Auge, *Nouveau Petit Larousse Illustré*, Librairie Larousse, Paris, 1931, s.404.

4 Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 1998, s.126.

5 Şükrü Karatepe, *Anayasa Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013, s.87.

6 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2016, s.200-201.

7 Faruk Örgün, *Başkanlık Sistemi*, Bilge Yayıncılık, İstanbul, 1999, s.81.

iki başlı (düalist) bir yapıya da sahip olabilir. Örneğin, ABD’de yürütme organı monist yapıdadır ve tek kişiden oluşmaktadır.⁸Yürütme organını başkan temsil etmektedir. Almanya’da ise yürütme iki başlılık arz etmektedir. Birinci kanatta cumhurbaşkanı, ikinci kanatta ise hükümetin başı olan başbakan yani ‘chancelier’ yer almaktadır. Cumhurbaşkanının yetkileri, sayılarak belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı, daha ziyade ülkeyi temsil görevini üstlenmiştir ve manevi yönü ağır basmaktadır oysa hükümetin başı olan ‘chancelier’ nin görevleri cumhurbaşkanının görevlerine göre çok daha fazla ve gerçekçi olduklarından, federal cumhuriyete adeta ‘chancelier’in demokrasisi’ adı verilmektedir.⁹ Her federal devletde, federal yüksek mahkeme mevcuttur. Federe devletler, federasyonun alt kademesinde yer almakta ve federasyonu oluşturmaktadırlar. Federal devlette, birçok federe devlet bulunmaktadır. Örneğin İsviçre’de 26, Almanya’da 16 ve ABD’de 50 federe devlet mevcuttur.

Federalizm, uygulandığı federe devletlere ayrı ayrı adlar verilmektedir. Örneğin ABD’de devlet (State), Brezilya’da (Estado), Almanya’da (Land), İsviçre’de (Canton), Belçika’da (Bölge-Region) denilmektedir. Federe devletler, birer devlettir ve her biri millet egemenlik ve ülke unsurlarına sahiptir. Federe Devletlerin kendilerine has anayasası, kanunları ve kendilerinin belirlediği yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Federe devletlerin, federal devletler gibi uluslararası hukukta kişilikleri yoktur yani sadece federal devlet uluslararası alanda diğer devletlerle ilişki kurabilir ve antlaşmaları imzalayabilir.¹⁰

2. Oluşumu

Federal devlet, ayrılma veya birleşme şeklinde iki değişik yolla ortaya çıkmaktadır.

a. Ayrılma Yolu ile Ortaya Çıkan Federal Devlet

Bu yolla oluşan federal devlet, üniter bir devletin bölünmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Üniter devlette yer alan bölge veya il gibi birimler söz konusu devletten ayrılırlar. Bunlar bağımsız devletler kurmaktansa, federal devlete dönüşürler yani eski üniter devlet, federal devlet, eski bölge veya iller de federe devletler haline gelirler.¹¹ Ayrılma yoluyla oluşan federal devlet için Belçika, Avusturya ve Rusya gibi devletler örnek gösterilebilir.

8 Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1999, s. 41.

9 Jean Paul Jacqué, *Droit Constitutionnel et institutions Politiques*, Edition Dalloz, Paris, 1998, s.100.

10 Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.200, 204-205.

11 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş (Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku)*, Ekin Kitapevi, Bursa, 2011, s.71.

Belçika, Flamanlarla Fransızca konuşan kısım arasındaki düşmanlığı gidermek amacıyla 1970 ila 1993 yılları arasında birbirini takip eden bir dizi aşamadan geçerek üniter devletten, federal devlete dönüşmüştür.¹² Avusturya, 1918 yılında Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun parçalanmasından sonra federal yapıya geçmiştir.¹³

Rusya da 1924 yılında, Sovyetler Birliğine dönüşerek federal yapıya bir devlet haline gelmiştir. Birçok milliyeti bünyesinde barındıran Çarlık Rusyası, 1917 yılında gerçekleşen devrimden önce tek yapıya yani üniter bir devlettir. Fakat bu dönemde hükümet, söz konusu milliyetlere sömürge gibi davranmakta ve onları Ruslaştırmak istemekteydi. 1917 devriminden sonra Bolşevik taraftarı olmayan milliyetler isyan ederek bağımsızlıklarını ilan etmişlerse de Kızıl Ordu, bu milliyetlerin bağımsızlık isteklerini etkisiz hale getirmiş ve 1922'de birlik sağlanabilmiştir fakat Bolşevikler, ülkede beliren ve huzursuzluk yaratan milliyetçi akımların, Marksist –Leninist doktrinle uyumlu hale gelmesini sağlayabilmek için Stalin'i görevlendirmişlerdir. Bu uyum da federal bir yapıya geçerek sağlanmış ve 31 Ocak 1924 yılında çıkartılan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği (S.S.C.B) anayasası ile ülkedeki federe cumhuriyetlere özerklik tanınmıştır.¹⁴

b. Birleşme Yolu ile Ortaya Çıkan Federal Devlet

Federal bir yapı içerisinde birleşmeye karar veren birden fazla üniter devletin, bir araya gelmesiyle ve birleşme yoluyla federal devlet ortaya çıkmaktadır.¹⁵ Genelde söz konusu üniter devletler, federasyona geçmeden önce ilk aşamada 'konfederasyon'u ikinci aşamada ise 'federasyon'u oluşturmaktadırlar. Birleşme yoluyla, federal devlet oluşumuna ABD. ve İsviçre'yi örnek göstermek mümkündür. Kuzey Amerika'da bulunan on üç sömürge, 4 Temmuz 1776 tarihinde 'Bağımsızlık Bildirisi'ni yayınlamış ve İngilizlerin hâkimiyetinden çıkmışlardır. Aynı zamanda konfederasyonu kurarak bir araya gelmişlerdir ancak daha sonraları, eyalet devletleri arasında daha sıkı bir bağ kurmak ihtiyacı belirilmiş ve 1787'de konfederasyondan, federasyona geçilmiştir.¹⁶ 13. yüzyıldan, 18.yüzyıla kadar İsviçre bir konfederasyondur. Uri, Schwyz ve Unterwald adlı üç dağ kantonu anlaşarak bu konfederasyonu kurmuşlardır. Bir müddet sonra 1332'de Lucerne, 1351'de Zurich ve 1353'de Berne adlı şehir kantonları kon-

12 Hugues Portelli, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Edition Dalloz, Paris, 1999, s.12.

13 Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş (Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku)*, s.71.

14 Teziç, s.128.

15 Éric Oliva, *Droit Constitutionnel Libertés*, Editions Dalloz, Paris, 1997, s.21.

16 Manfred C. Vernon, *Devlet Sistemleri Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş*, Çev.; Mümtaz Soy-sal, Sevinç Basımevi, Ankara, 1961, s.114,115,123.

federasyona katılmışlardır. Fribourg ve Soleure 1481'de, Bâle ve Schaffhouse 1501'de, Appenzell ise 1513 yılında konfederasyonda yer almışlardır. Söz konusu konfederasyon dönemi Fransızların, İsviçre'yi işgaliyle son bulmuş ve devrimci Fransa, kendi modelinin uygulanmasını, İsviçre'ye zorla kabul ettirmiş ancak üniter devlet uygulaması, uzun sürmemiş ve bizzat Bonaparte, konfederasyonun uygulanmasını tekrar sağlamıştır. 1815 yılında, 22 kanton, eski rejimine dönmüşlerdir ancak 1848 yılında yeni bir anayasa kabul edilmiş ve konfederasyon, federasyona dönüşmüştür.¹⁷

Federasyon, ister birleşme isterse ayrılma yoluyla kurulmuş olsun, federal devletin tarihsel veya toplumsal açıdan oluşmasında çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bu nedenlerin arasında güçlü olma coğrafi büyüklük, etnik çoğulculuk gibi nedenler gelmektedir. Örneğin, Amerika'daki eyaletler kendilerini sömürmek isteyen İngiltere ve Avrupa karşısında daha güçlü olabilmek ve onlara karşı direnebilmek için aralarında birleşerek federasyon kurmuşlardır.¹⁸

Yine toprakları geniş olan ülkelerin, yüz ölçümlerinin fazla olmasından dolayı üniter devlet modeliyle yönetilmeleri zordur. Örneğin ABD, Kanada, Hindistan gibi ülkeler federasyon ile idare edilmektedir. Öte yandan birçok farklı etnik topluluğun yaşadığı devletler, üniter devlet modelinden ziyade federal devlet modelini uygulamaktadırlar. Üniter devlet modelinin uygulanmasıyla, ülkede yaşayan ve birbirinden farklı toplulukların kimlikleri büyük ölçüde inkâr edilmiş olacaktır.¹⁹

Bu nedenle etnik çoğulculuk, federasyonun oluşmasında önemli bir neden oluşturmaktadır ayrıca dış müdahaleler de bir devletin federal devlet şeklinde kurulmasında rol oynamaktadır. Örneğin, Batı Almanya'nın tekrar canlanmasını, merkezi bir devlet biçiminde örgütlenmesinde gören ve bu durumdan korkan işgal güçleri, Batı Almanya'nın federal bir cumhuriyet olarak kurulmasını istemişlerdir. Özellikle Fransızlar, Almanya'nın bir daha kendilerini tehdit etmemeleri için birçok bağımsız devletlere parçalanmasından memnun olmuşlardır.²⁰

B. Federalizm İlkeleri

Federalizm ilkelerini üç ana başlıkta toplayabiliriz bunlar: Üst üste bulunma ilkesi, Özerlik ilkesi ve katılma ilkeleridir.

17 Olivier Duhamel, *Droit Constitutionnel et Politique*, Editions du Seuil, Paris, 1993, s.491-492.

18 Karatepe, s.89.

19 Jacqué, s.11.

20 Michael G. Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri, Siyaset Coğrafya, Kültür*, Çev.; Bahattin Seçilmişoğlu, Liberte Yayın Grubu, Ankara, 2014, s.266-268.

1. Üst Üste Bulunma İlkesi

Federal anayasa, birbirinin üzerine konulmuş iki ayrı hukuk düzenini yaratmaktadır. Bunlardan birincisi federal devletin hukuk düzeni, ikincisi ise federe devletlerin hukuk düzenleridir. Bu düzenlemenin sonucu olarak:

Federal devletin, kendine has yasama, yürütme ve yargı organları olduğu gibi federe devletlerin de, kendilerine ait ve federal devletinkinden ayrı yasama, yürütme ve yargı organları vardır.

Federal hukuk, federe hukuktan üstündür. Buna federal hukukun, federe hukuka karşı üstünlüğü ilkesi adı verilmektedir(Règle de la primauté).²¹ Örneğin, federe devletin anayasası ile federal devletin anayasası veya federe devletin kanunu ile federal devletin kanunu arasında uyumsuzluk çıkarsa, federal devletin anayasası veya kanunu uygulanır.²² Bu önemli yapının ayakta durabilmesi için federal hukukun, federe hukuktan üstün olması gerekliliği vardır. Federal yüksek mahkeme yargıcı da, federal devlet ve federe devletler arasında gerçekleşen yetki paylaşımında ve bu yetkilerin kullanımında çıkacak ihtilaflarda, federal devlet yapısında birliği sağlamak adına son derece hassas ve adil davranmakta ve böylece üstünlük ilkesini destekleyerek onu daha güçlü kılmaktadır.²³

2. Özerklik İlkesi

Federalizmde özerklik dendiği zaman, federasyonu oluşturan her bir federe devletin, devlet kimliği ile bizzat örgütlenme gücüne sahip olması ve aynı zamanda yetkilerin federal devlet ve federe devletler arasında bölüşülmesi anlaşılmaktadır. Bu nedenle bu başlık altında önce federe devletlerin bizzat kendi başlarına sahip oldukları örgütlenme gücünü daha sonra da federal devlet ile federe devletler arasında gerçekleşen yetki paylaşımını inceleyeceğiz.

a. Federe Devletlerin Bizzat Örgütlenme İktidarı:

Her federe devletin kendine has anayasası ile yasama, yürütme ve yargı organları mevcuttur. Federe devletler, söz konusu temel organları bizzat kendileri belirlemektedir. Bu belirlemeyi yaparken, bağılılık sözü verdikleri federal anayasanın kabul ettiği bazı prensipleri göz ardı etmemek zorundadırlar. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde federal anayasa, cumhuriyet hükümet şeklini (forme républicaine du gouvernement) ve bireysel hakları düzenleyerek garanti altına almıştır. Almanya'da ise federal anayasa, hukuk devleti ilkelerini düzenlemiştir. Dolayısıyla federe devletler, bu ilkelere aykırı düzenlemeler yapamazlar.²⁴

21 Jacqué, s.12.

22 Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.205,

23 Oliva, s.23.

24 Jean Claude Masclet, Jean Paul Valette, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Editions Dalloz, Paris, 1994, s.58.

b. Yetkilerin Bölüşümü

Genel olarak federal sistem, federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki paylaşımı esasına dayanmakta ve yetki paylaşımının güvenceli olması gerekmektedir şöyle ki; federal devletin, federe devletlerin yetkilerini geri alamaması veya federe devletlerin yetkisi içerisinde olan konularla ilgili olarak kendi iradesini onlara empoze edememesi gerekir. Bu güvenceli yetki paylaşımı, yazılı ve az çok katı bir anayasa ile gerçekleştirilmektedir. Federalizmde yetki paylaşımı, federal devletin anayasası tarafından yapılmaktadır.²⁵ Yetki paylaşımı yapılırken iki yöntemden yararlanılmaktadır. Birinci yöntemde ilk önce federal devletin yetkileri sayılır. Sayılan bu yetkilerin dışındakiler ise federe devlete bırakılmaktadır.²⁶ Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri anayasasının, 8. bölümünün 1. maddesinde kongreye tanınmış olan yetkiler sayılmış daha sonra anayasa da yapılan 10. değişiklikte, anayasa ile kongreye verilmemiş olan yetkilerin federe devletlere ait olacağı belirtilmiştir.²⁷

Yetki paylaşımındaki ikinci yöntemde ise federe devletin yetkileri tek tek sayılmakta ve bu yetkilerin dışında kalanlar ise federal devlete bırakılmaktadır. Örneğin, bu yöntem Hindistan anayasasında kullanılmıştır.²⁸ Söz konusu yöntemlerin dışında bazı anayasalar, yetki bölümünde 'Yarışan Yetkiler'den de (compétences concurrentes) bahsetmektedir. Örneğin, Alman anayasasının 74. maddesi medeni hukuk, ceza hukuku, eğitim yardımları, kamulaştırma, ormancılık gibi yarışan yasama yetkisi alanında bulunan konuları saymıştır. Anayasanın 72. maddesi de, federal devletin bu alanda yasama yetkisini kullanmaması halinde federe devletlerin, söz konusu yetkiyi kullanabileceklerini belirtmiştir.²⁹ Federal devletler daha ziyade dış işleri, para basma, savunma, telekomünikasyon, gümrük gibi önemli hizmetlerin yerine getirilmesi yetkilerine sahiptir fakat federal anayasaların günümüzde, merkezi devlete daha fazla ve geniş yetkiler tanıdığı görülmektedir. Federal devlet ile federe devletlerin yetkileri, federal anayasada belirtilmiş olsa da yine de aralarında yetki uyumsuzluğu çıkabilir. Federal anayasa, söz konusu yetki uyumsuzluklarını giderecek olan bir makama yer vermiştir ve bu makamın yargısal bir niteliği vardır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde, Federal Yüksek Mahkeme, Almanya'da ise Federal Anayasa Mahkemesi bu ihtilafları çözmekle görevlidir.³⁰

25 Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.206-208.

26 Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s.302.

27 Philippe Lauvaux, *Les Grandes Démocraties Contemporaines*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990, s.194-195

28 Anayurt, s.302.

29 Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.209.

30 Teziç, s.130.

3. Katılma İlkesi

Federal devletten bahsedebilmemiz için her şeyden önce federasyonu oluşturan federe devletlerin hem federal devletin organlarına hem de buralarda alınacak olan kararlara katılmaları gerekmektedir. Bu özellik federalizmin en önemli ilkelerinden biridir. Federe devletlerin katılımını öncelikle federal anayasanın hazırlanması ve değiştirilmesinde görmekteyiz.³¹ Federe devletler, federal anayasanın yapılmasında söz sahibi olduklarından bu bir mutabakat metnini oluşturmaktadır. Dolayısıyla da anayasanın değiştirilmesinde rızalarının alınmadan bir değişikliğe gidilemez. Bu durum da federe devletler için bir güvence oluşturmaktadır zira kendileri aleyhine gerçekleşecek olan bir değişikliğe bu katılım sayesinde karşı çıkabileceklerdir. Örneğin Amerikan Birleşik Devletleri'nde anayasa değişikliğinin yapılabilmesi için federe devletlerin 3/4 nün onayı aranmaktadır.³²

Federe devletlerin katılımı, federal devletin yasama faaliyetlerinde de ortaya çıkmaktadır. Federal düzeyde yasama faaliyetleri, federal devletlere özgü bir biçimde, iki meclisten oluşan bir parlamentoda gerçekleşmektedir. Örneğin Amerikan Birleşik Devletleri'nde, parlamento iki meclislidir. Bunlardan bir tanesi "Temsilciler Meclisi" adını taşımakta ve halkı temsil etmektedir. Bu mecliste, federe devletler nüfusları oranında temsil edilmektedirler. Diğer meclis ise Senato'dur ve federe devletleri temsil etmektedir. Senato'ya her federe devlet iki temsilci yollamaktadır. Örneğin California devleti, Alaska gibi Senato'ya iki temsilci yollarken Temsilciler Meclisi'nde California'nın 48, Alaska'nın ise iki temsilcisi bulunmaktadır.³³ Böylece federe devletler, federal yasama organının her iki meclisine de temsilciler yollayarak yasama organında gerçekleşecek olan yasama faaliyetlerine katılmış olacaklardır.

Federe devletlerin katılımı, federal devletin yürütme oranına katılma şeklinde de gerçekleşmektedir. Örneğin Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği bakanlar kurulunda, ülkedeki on beş federe Cumhuriyetteki bakanlar kurullarının başkanları bulunmaktaydı. Amerikan Birleşik Devletleri'nde ise başkan ve başkan yardımcısının seçimleri federe devlet çerçevesinde gerçekleşmektedir. Her federe devlet, Senato ve Temsilciler Meclisi'ne yolladığı temsilci sayısına eşit temsilci seçmektedir. Bu seçmenler de, belli bir partiye ait olduklarından, ikinci seçmenlerin seçilmiş olmasıyla kimin başkan olacağı çıkan sonuçlara göre belli olmaktadır.³⁴ Böylece federe devletler, federal yürütme organının seçilmesine de katılmış olmaktadır.

31 Oliva, s.22.

32 Anayurt, s.305.

33 Oliva, s.22,23.

34 Teziç, s.131.

II. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetimde, siyasi ve idari yetkilerin bazıları, merkezi idarenin dışında yer alan otoritelere verilmektedir. Böylece yerinden yönetim, siyasi ve idari yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim, merkezi idare ile mahalli yönetim birimleri arasında siyasi gücün bölüşülmesini ifade etmektedir yani siyasi güç tamamen merkezin elinde bulunmamakta aksine bu güç ülkede yer alan diğer birimler arasında paylaşılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim federal devlet sisteminin ortaya çıkmasını sağlamıştır.³⁵ İdari yerinden yönetimde ise halk için gerçekleştirilecek olan bazı kamu hizmetleri, merkezdeki idare teşkilatı ve onun hiyerarşisi içerisinde bulunmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmektedir. İdari yerinden yönetim de kendi içerisinde yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim için ‘Mahalli Adem-i Merkeziyet’, ‘Mahalli İdareler’, ‘Yerel Yönetimler’ gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları için il, belediye, köy gibi kamu tüzel kişileri örnek gösterilebilir. ‘Hizmet Adem-i Merkeziyeti’ de denen, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise üniversiteler, Türkiye Radyo Televizyon (TRT) gibi belli alanlarda uzmanlıkları bulunan, devletin dışında ayrı tüzel kişilikleri ve belli özerklikleri olan kamu kuruluşları örnek verilebilir.³⁶

Bu bölümde, idari yerinden yönetim üzerinden durulacak ve sırasıyla yerinden yönetimin özellikleri, sakınca ve faydaları incelenecektir.

A. Yerinden Yönetimin Özellikleri

Yerinden yönetim kuruluşlarının, devletin sahip olduğu tüzel kişilikten bağımsız olarak kamu tüzel kişilikleri vardır.³⁷ Böyle olması zorunludur çünkü ancak bu şekilde söz konusu kuruluşlar, hak sahibi olabilmekte ve borç altına girebilmektedirler. Aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarının görev ve yetkileri, kanun tarafından belirlenmektedir.³⁸ Kuruluşların, kendi organları vardır ve genelde bu organlar merkez tarafından değil, seçimle belirlenmektedir. Bunlar kanunla kururlar.³⁹ Yerinden yönetim kuruluşları, belli konularda veya alanlarda kanunların kendilerine tanımış olduğu ölçüde hareket serbestisine(özerkliğe) sahiptir. Bu özerklik idari, mali ve bilimsel olmak üzere üç şekilde ortaya çıkmaktadır. İdari özerklikte, kuruluşların siyasi özerkliği

35 Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, İzmit-Kocaeli, 2017, s.112-113.

36 Bekir Parlak, Zahid Sobacı, *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s.16.

37 Dominique Turpin, *Droit de la Decentralisation*, Imprimerie France Quercy, Paris, 1998, s. 15.

38 Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2009, s.177.

39 Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1997, s.64.

yoktur. Onlar sadece kanunların belirlediği ölçüde herhangi bir makamdan izin ya da onay almaksızın karar alabilme ve bu kararları uygulayabilme yetkisine sahiptir. Buradaki özerklik, bağımsızlık olarak anlaşılmalıdır. Mali özerklikleri olan yerinden yönetim kuruluşlarının ise kendilerine ait bütçeleri vardır ve yürütecekleri kamu hizmetleri için gerekli olan harcamaları bizzat kendileri yapmaktadır.⁴⁰ Ayrıca bu kuruluşlar üzerinde merkezi idarenin vesa-yet denetimi mevcuttur. Vesayet denetimi ile idarenin bütünlüğü sağlanmak-ta ve aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarının sahip oldukları özerklik dengelenmektedir.⁴¹

B. Yerinden Yönetimin Zararları

Yerinden yönetimde, bazı sakıncalı durumların mevcut olduğu doktrinde tartışılmaktadır. Örneğin yerinden yönetim kuruluşlarının, mali kaynakları arasında farklılıklar olduğundan verecekleri kamu hizmetleri de farklılık arz edecektir. Böylece, bölgeler arasında eşitsizlikler oluşabilecek, ülke birliği bozulabilecektir.⁴² Kuruluşların yeterli derecede mali ve teknik imkânları yoksa hizmetler, gereği gibi yerine getirilemeyecek ve vatandaşlar hizmetlerin aksamasıyla karşı karşıya kalacaklardır.⁴³ Ayrıca bu kuruluşların, ayrı bir mal varlığı ve bütçesi olduğundan mali açıdan denetimleri de güçlük arz edecektir. Öte yandan yerinden yönetim kuruluşları, siyasetin etkisinde kalabilecek kuruluşlardır ve bu nedenle de verecekleri hizmetler tercih edecekleri siyasi görüşe göre gerçekleşecektir.⁴⁴

C. Yerinden Yönetimin Faydaları

Yer yönünden yerinden yönetimde, daha fazla demokratik ilkelerin var olduğu gözlemlenmektedir. Örneğin, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının karar organları, o bölgede oturan kişiler tarafından seçilmekte ve iş başına getirilmektedir. Aynı zamanda o bölge halkı, seçmiş oldukları temsilciler vasıtasıyla yerel yönetime katılmış olmaktadır. Organların, merkez tarafından atanmış olmaları yerine, yöre halkı tarafından seçilmiş olmalarını ve halkın yönetime katılmasını sağlaması açısından yerinden yönetimin, demokratik ilkelere daha uygun olduğu söylenebilir.⁴⁵

Yerinden yönetimde kararlar, merkezin müdahalesi olmadan yerinde alınmakta ve uygulanmaktadır. Böylece hizmetlerin, yerine getirilmesinde zaman

40 Akyılmaz vd., s.178.

41 Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa, Ocak 2018, s.163-164.

42 Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2006, s.32,33.

43 Parlak, Sobacı, s.17.

44 Akyılmaz vd., s.179.

45 Gözler, Kaplan, s.84.

kaybının ve kırtasiyeciliğin önüne geçilmektedir. Hizmetlerin yürütülmesi hızlanmaktadır. Kararlar, yerinde alındığından kamu hizmetleri o yörede oturanların isteklerine ve yerel ihtiyaçlara uygun olarak yapılmaktadır. Hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yapılacak olan masraflar, yerel finansmanla karşılandığından hizmetlerin gecikmesi de söz konusu olmayacak böylece, yerinden yönetimde kamu hizmetleri daha gerçekçi, akılcı, verimli ve etkin bir şekilde yürütülmüş olacaktır.⁴⁶

III. Federalizm ve Yerinden Yönetim Arasındaki Bağlantı (Benzerlik ve Farklar)

Federalizmde olduğu gibi yerinden yönetimde de merkez ile yerel birimler arasında yetki paylaşımının bulunduğunu görmekteyiz. Her ikisinin de temelinde yetki paylaşımı yatmaktadır. Bu yetki paylaşımı yani devlet yetkilerinin paylaşımı federalizm de, federal devlet ile federe devletler arasında yapılmaktadır.⁴⁷ Federal devletin yetkileri daha ziyade dış politika, dış ilişkiler, savunma, para basma, telekomünikasyon gibi alanları kapsamaktadır. Federal devlete ait olmayan, örneğin medeni hukuk, sosyal hukuk, eğitim, kültür gibi alanlardaki yetkiler ise federe devletlere aittir. Bu yetki bölüşümü de federal anayasa tarafından yapılmaktadır.⁴⁸ Yerinden yönetimde ise yetkiler merkezi idare ile merkezi idarenin dışında yer alan kamu tüzel kişileri arasında paylaşılmaktadır. Örneğin, mahalli idareler arasında yer alan belediyelerin, belediye yasakları koymak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, toplu taşıma yapmak, kanunlar tarafından belirlenen ruhsat veya izni vermek gibi yetkileri mevcuttur. Üniversitelerin de, yükseköğretim alanında bu hizmeti verme yetkileri bulunmaktadır. Federalizm ile yerinden yönetim arasında, yetkilerin paylaşılması açısından benzerlik bulunmasına rağmen aralarında önemli farklar da bulunmaktadır. Birini diğerinden ayıran bu önemli farkları şöyle özetleyebiliriz.

Federalizme baktığımız zaman bu sistemde, iki tür devletin var olduğunu görmekteyiz. Birincisi 'Federal Devlet' ikincisi 'Federe Devlet'dir. Federal devletin de, federe devletin de ayrı ayrı kendilerine has ülkeleri, halkları ve egemenlikleri vardır yani her ikisi de bir devletin sahip olması gereken unsurlara (Millet, ülke, egemenlik) sahip olduklarından ayrı ayrı devlet statüsündedirler yalnız şu hususu belirlemek gerekir ki federe devletler, dış egemenliğe sahip

46 Ramazan Cengiz Derdiman, *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2003, s.89.

47 Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, s.83.

48 Masclat, Valette, s.59.

değildirler.⁴⁹ Alman anayasa mahkemesine göre federal devletin özünde hem federasyonun hem de federe devletlerin ayrı ayrı devlet niteliğine sahip olmaları yatmaktadır.⁵⁰ Oysa yerinden yönetimin uygulandığı üniter devletlerde tek devlet mevcuttur. Yerinden yönetimde yer alan mahalli idareler, federasyondaki federe devletlere benzemezler çünkü mahalli idarelerin egemenlikleri yoktur.⁵¹ Bu durum, federal devlet ile yerinden yönetimin uygulandığı üniter devlet arasındaki en önemli farklardan birini oluşturmaktadır.

Federal devletlerde yasama, yürütme ve yargı görevleri iki kademelidir yani her federe devlet, kendi bulunduğu bölgede geçerli olacak olan yasaları çıkartan yasama organına yine kendi bölgesinde bulunan hizmetleri yerine getirmekle görevli olan yürütme organına ve çıkarttığı yasaları uygulayacak olan yerel mahkemelere sahiptir. Federal devlet de aynı şekilde, ülkenin her tarafında geçerli olacak olan yasaları çıkartan yasama organına, devleti uluslararası alanda temsil gücüne sahip yürütme organına ve ülkenin her yerinde geçerliliği bulunan yasaların uygulanması sonucu ortaya çıkabilecek olan ihtilafları çözmekle görevli federal mahkemelere sahiptir.⁵² Oysa üniter yapıli devletlerde yasama, yürütme ve yargı organları tektir. Yerinden kuruluşların ayrıca bu nitelikleri taşıyan organları yoktur. Örneğin, mahalli idarelerin sadece idari organları mevcuttur. Bunun dışında bu kuruluşlar, yasama ve yargı organlarına sahip değildir.⁵³

Federasyonlarda, federal ve federe hukuk düzeni olmak üzere iki tür hukuk düzeni mevcuttur. Bunlardan federe hukuk düzeni, federal hukuk düzenine tabidir.⁵⁴ Federal devletin de, federe devletlerin de ayrı ayrı anayasaları, kanunları, hukuk düzenleri bulunmakta ancak federe devletler, kendi anayasalarını yaparken, federal anayasadaki temel ilkeleri göz önünde bulundurmak ve bu ilkelere aykırı düzenlemeler yapmamak zorundadırlar. Özetle, federal anayasa saygı göstermekle yükümlüdürler. Oysa yerinden yönetimin uygulandığı üniter devletlerde, tek bir hukuk düzeni vardır. Yerinden kuruluşların kendilerinin belirlediği anayasaları, kanunları dolayısıyla kendilerine ait bir hukuk düzenleri yoktur.⁵⁵ Örneğin bir belediyenin, kendisinin hazırladığı anayasası, çıkarttığı kanunları ve hukuk düzeni mevcut değildir.

49 Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, s.107,108.

50 Constance Grewe, Helene Ruiz Fabri, *Droit Constitutionnel Européens*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, s.299.

51 Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, s.83.

52 Karatepe, s.88.

53 Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, s.85.

54 Anayurt, s.307.

55 Pierre Pactet, *Institutions Politiques Droit Constitutionnel*, Edition Armand Colin, Paris, 1996, s. 54.

Bir federasyonda, federe devletler, federal devletin organlarında temsil edilmektedir. Bunun sonucu olarak da federal devletin parlamentosu, iki meclisli olmak zorundadır. Bu meclislerden biri federasyonda ki halkı diğeri ise federe devletleri temsil etmektedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde bulunan Senato'da federe devletler, Almanya'da ise Bundesrat'da Lander'ler temsil edilmektedir.⁵⁶ Halbuki yerinden yönetimin uygulandığı üniter devletlerde, yasama organının çift meclisli olması gibi bir zorunluluk yoktur ve bu bir tercih meselesidir.⁵⁷ Örneğin Türkiye'de, 1961 anayasası 'Çift Meclis' sistemini benimsemiştir. Anayasaya göre Türkiye Büyük Millet Meclisi 'Millet Meclisi' ve 'Cumhuriyet Senatosu' olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır oysa 1982 anayasası, Cumhuriyet Senatosunu kaldırmış ve tek meclis sistemini kabul etmiştir.⁵⁸ Üniter devletlerde parlamento ister tek ister çift meclisli olsun yerinden kuruluşların devletin yasama organına katılmaları söz konusu olamaz. Örneğin mahalli idarelerin ait oldukları üniter devletin parlamentosuna katılmaları ve orada temsil edilmeleri mümkün değildir ancak Fransa'da, beşinci Cumhuriyetin anayasasınının 24. maddesinde "Senato, Cumhuriyetin yerel yönetimlerinin temsiliyi sağlar" ifadesi kullanılmıştır.⁵⁹ Bu hükme göre üniter devlet olan Fransa'da yerel yönetimler, Fransız parlamentosunun ikinci meclisi olan Senato'da temsil edilmektedirler. Bu durum, iki meclisli Fransız parlamentosunun bir özelliğini teşkil etmekte ve bir istisnayı oluşturmaktadır.

Federasyonlarda federal devletin, federe devletler üzerinde vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Halbuki, yerinden yönetimin uygulandığı üniter devletlerdeki yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri sınırlı bir şekilde de olsa merkezi idarenin vesayet denetimi altındadır. Vesayet denetimi ile merkez, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini bozabilir, değiştirebilir hatta istisnai olarak kuruluşların yerine geçerek işlem yapabilir.⁶⁰ Federasyonda ise federal devlet, federe devletlerin kendilerine bırakılmış olan bir konudaki kararlarını sadece federal yüksek mahkemeye taşıyabilir. Bunun dışında, vesayet denetiminde olduğu gibi federe devletlerin kararlarını bozma, değiştirme gibi yetkilere sahip değildir.⁶¹

Özerklik ilkesi gereği federalizmde, federal devleti meydana getiren federe devletlerin kendilerine has yetkileri vardır ve federe devletler bu yetkilerini federal

56 Didier Guignard, *Droit des Collectivites Territoriales*, Edition Breal, Imprimerie CPI Firmin Didot, Paris, 2017, s.15.

57 Anayurt, s.307.

58 Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2017, s.38,46.

59 Guignard, s.15.

60 Anayurt, s.272.

61 Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, s.85.

devletin müdahalesi olmadan kullanabilmektedir.⁶² Oysa üniter devletlerdeki yerinden yönetim kuruluşlarının bu nitelikte yetkileri yoktur. Bu durum da, söz konusu yerinden yönetim kuruluşları ile federe devletleri birbirinden ayıran bir özelliktir. Federal sistemde idari yetkilerin yanında yasama ve yargı yetkileri de merkezi idare ile federe devletler arasında bölüşülmüştür. Halbuki yerinden yönetimde sadece idari yetkiler paylaşılmıştır. Söz konusu bu yetki paylaşımı federalizmde güvenceli bir şekilde yapılmıştır. Çünkü bu sistemde yetkilerin paylaşılması yazılı ve katı bir anayasa ile gerçekleştirilmektedir. Yetkiler yazılı ve katı bir anayasa ile bölüştürüldüğü zaman federal devlet, federe devletlere bırakılmış olan yetkileri anayasayı kolayca değiştirerek geri alamaz. Yerinden yönetimde ise yetki paylaşımı kanun ve anayasa ile yapılmış olabilir. Yetki paylaşımı kanun ile yapılmış ise merkezi idare her zaman yeni bir kanunla verilmiş olan bu yetkileri geri alabilir. Bu nedenle yerinden yönetimde yetki paylaşımı federalizme göre güvenceli değildir.⁶³ Ayrıca federal sistemde anayasa değişikliğinin yapılabilmesi federe devletlerin bu değişikliği kabul etmeleri şartına bağlıdır yani federal anayasada yetki paylaşımıyla ilgili bir değişiklik yapılacaksa bunun federe devletlerce kabul edilmesi gerekir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde, anayasa değişikliğinin yapılabilmesi için federe devletlerin dörtte üçünün onayı gerekmektedir.⁶⁴ Yerinden yönetimde yer alan kuruluşların ise devletin anayasasında yapılacak olan değişikliklere katılmaları söz konusu olamaz. Yerinden yönetimde kuruluşlara yetkiler anayasa ile verilmiş olsa bile bu yetkilerin geri alındığına dair değişiklikler kuruluşların onayı alınmadan yapılabilir. Bu durum da, bize federal sistemde yetki paylaşımının daha güvenceli olduğunu göstermektedir. Federal devletlerde federal anayasa, federal devlet ile federe devletler arasında yapılmış olan yetki paylaşımına saygı sağlanabilmesi veya yetki aşımalarının önlenebilmesi için yetki konusunda çıkacak ihtilafları çözmekle görevli olan yargısal nitelikte bir organa yer vermiştir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde, bu tür ihtilafları çözecek olan 'Federal Yüksek Mahkeme' Almanya'da ise 'Federal Anayasa Mahkemesi' mevcuttur.⁶⁵ Yerinden yönetime baktığımız zaman ise merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşlarına ait yetkilerin kullanımında bir ihtilaf çıkması durumunda, söz konusu ihtilafları çözümlenecek bir yüksek mahkeme yoktur. Bu da bize bir kere daha federalizmde yetki paylaşımının daha güvenceli olduğunu kanıtlamaktadır.

Sonuç

Devlet faaliyetlerinin merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasında bölün-

62 Teziç, s.129.

63 Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, s.83.

64 Jacqué, s.12.

65 Teziç, s.130.

müş olduğu siyasal teşkilatlanma şekli olarak tanımlayabileceğimiz federalizm Dünya’da pek çok demokratik ülke tarafından kabul edilmiştir. Bu ülkeler arasında Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Almanya, Avusturya, İsviçre gibi ülkeler bulunmaktadır.⁶⁶ Federalizm, federal devletin örgütlenmesi sonucu ortaya çıkmış olan bir sistemdir ve kendine has birtakım özellikleri mevcuttur. Federalizmde, federal devlete ve federe devletlere ait ve birbirinin üzerinde yer alan ‘İki ayrı hukuk düzeni’ mevcuttur. Bu iki ayrı hukuk düzeni federal anayasa tarafından öngörülmüştür. Söz konusu prensibin sonucu olarak da federal devlet ve federe devletler ayrı ayrı yasama, yürütme ve yargı organlarına sahiptir. İki ayrı hukuk düzeninin bulunması prensibinin yanında, federalizmde ‘Özerklik’ prensibi mevcuttur. Özerklik prensibi dendiği zaman akla ilk önce devlet yetkilerinin federal anayasa tarafından federal devlet ve federe devletler arasında paylaştırılması gelmektedir. Söz konusu yetki bölüşümü ise hizmetlerin vatandaşın en yakınında bulunan makamlarca yerine getirilmesi anlamını taşıyan ‘Hizmette Yerellik’ (subsidiarite) ilkesine göre yapılmaktadır. Bu ilkenin kendi içerisinde yerel özerklik bulunmaktadır.⁶⁷ Yetki paylaşımı dışında, özerklik ilkesinde federe devletlerin bizzat örgütlenme iktidarına sahip olduklarını da görmekteyiz. Federe devletler, yasama, yürütme, yargı organlarını ve anayasalarını federal anayasanın kabul ettiği bazı prensiplere sadık kalarak kendileri belirlemekte ve düzenlemektedirler. Federalizmde, görülen diğer bir prensipte ‘Katılma Prensibi’dir. Bu prensip gereği federasyonu meydana getiren federe devletler bir taraftan devletin organlarına diğer taraftan da bu organlarda alınan kararlara katılmaktadırlar. Federe devletlerin katılımı öncelikli olarak federal anayasanın hazırlanması ve değiştirilmesi safhalarında ortaya çıkmaktadır.

Yerinden yönetim, idari ve siyasi yetkilerden bir kısmını merkezi idare teşkilatının dışında bulunan otoriterler tarafından yürütülmesidir. Yerinden yönetim hem siyasi hem de idari alanda uygulanabildiğinden söz konusu yönetim biçimi siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetimde, siyasi güç merkezi idare ile mahalli yönetim birimleri arasında bölüşülmektedir. İdari yerinden yönetimde ise kamu hizmetlerinden bazıları merkezi idare teşkilatının dışında bulunan ve kendilerine has tüzel kişilikleri olan kamu kuruluşlarınca yürütülmektedir. Merkezi idarenin görevlerinin ve dolayısıyla iş yükünün fazlalaşması, verilen hizmetlerin etkinliğinin sağlanması, yerel özerkliği geliştirmek, hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygunluğunu sağlamak gibi sebepler, yerinden yönetimin gündeme gelmesini sağlamıştır.⁶⁸ Yerinden yönetim, verilen hizmetlerin

66 Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s.65-66.

67 Ahmet Hamdi Aydın, *Kamu Yönetimine Giriş*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s.236.

68 Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.71.

ihtiyaçlara daha uygun bir biçimde yürütüldüğü bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaldığı, demokratik esasların hakim olduğu bir yönetim biçimidir.⁶⁹ Yerinden yönetimin uygulandığı en önemli ve en yaygın örnekleri yerel yönetimlerde görmekteyiz. Bilindiği gibi yerel yönetimlerde demokratik yönetim anlayışı hakimdir. Organları seçimle iş başına gelmektedir. Söz konusu birimler halka yakın olduklarından, halkın yönetime katılması ve halkın ihtiyaçlarının daha iyi belirlenebilmesi sonucu hizmetlerde verimliliğin artması sağlanmaktadır.⁷⁰

Gerek federalizmin gerekse yerinden yönetimin temelinde merkez ile yerel birimler arasında yetki bölüşümü yattığından bu iki kavram arasında bu açıdan benzerlik bulunmaktadır ancak bu benzerliğe rağmen aralarında farklar da mevcuttur. Söz konusu farkları şu şekilde sıralayabiliriz.

a) Federal sistemde, federal ve federe devlet olmak üzere iki tür devlet vardır ancak yerinden yönetimin uygulandığı üniter devletlerde tek devlet mevcuttur. Üniter devletlerde gördüğümüz mahalli idareler birer devlet değildir çünkü ege-menliğe sahip değildir.

b) Federalizmde, federe devletler yasama, yürütme ve yargı organlarına sahipken üniter devletlerdeki mahalli idarelerin bu tür organları yoktur.

c) Federal sistemde her federe devletin kendine has anayasası, kanunları ve kendi hukuk düzeni mevcutken mahalli idarelerin federe devletlerde olduğu gibi kendi anayasaları, kanunları ve hukuk düzenleri mevcut değildir.

d) Federalizmde, federe devletler federal sisteme bir devlet olarak katılırken yerinden yönetimin uygulandığı üniter devletlerdeki mahalli idarelerin yasama organına katılmaları söz konusu değildir.

e) Federal devletlerde, merkezi devletin federe devletler üzerinde vesayet yetkisi yokken üniter devletlerde mahalli idareler üzerinde merkezin vesayet yetkisi mevcuttur.

f) Yasama, yürütme ve yargı olmak üzere bütün devlet yetkileri federalizmde, federal devlet ile federe devletler arasında paylaşılırken yerinden yönetimde sadece idari yetkiler merkez ile yerel birimler arasında bölüşülmüştür. Örneğin mahalli idarelerin sadece idari yetkileri mevcuttur.

Özünde yetki paylaşımı açısından benzerlikleri bulunan fakat bunun yanında da önemli farklılıklar içeren bu iki önemli yönetim sistemini devletler kendi tarihi süreçlerini, toplumlarının sosyolojik yapısını, ülkelerinde ki kültürel, ekonomik ve siyasal durumları göz önünde bulundurarak tercih etmelidirler.

69 Parlak, Sobacı, s.17.

70 Çevik, s.86.

KAYNAKLAR

- Akylmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2009.
- Anayurt, Ömer, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.
- Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.
- Auge, Claude, *Nouveau Petit Larousse Illustré*, Librairie Larousse, Paris, 1931.
- Aydın, Ahmet Hamdi, *Kamu Yönetimine Giriş*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.
- Derdiman, Ramazan Cengiz, *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2003.
- Duhamel, Olivier, *Droit Constitutionnel et Politique*, Editions du Seuil, Paris, 1993.
- Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Erkan Matbaacılık, İstanbul, 1997.
- Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, İzmit-Kocaeli, 2017.
- Gözler, Kemal, *İdare hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2006.
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş (Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku)*, Ekin Kitapevi, Bursa, 2011.
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, Öğrenci Dostu Serisi, Ekin Kitapevi, Bursa, 2016.
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Kitapevi, Bursa, 2016.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2017.
- Gözler, Kemal, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.
- Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 1997.
- Grewe, Constance; Fabri, Helene Ruiz, *Droit Constitutionnel Européens*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.
- Guignard, Didier, *Droit des Collectivites Territoriales*, Edition Breal, Imprimerie CPI Firmin Didot, Paris, 2017.
- Jacqué, Jean Paul, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Edition Dalloz, Paris, 1998.
- Karatepe, Şükrü, *Anayasa Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013.
- Lauvaux, Philippe, *Les Grandes Democraties Contemporaines*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990.
- Masclat, Jean-Claude; Valette, Jean, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Editions Dalloz, Paris, 1994
- Oliva, Éric, *Droit Constitutionnel Libertes*, Editions Dalloz, Paris, 1997.
- Örgün, Faruk, *Başkanlık Sistemi*, Bilge Yayıncılık, İstanbul, 1999.
- Pactet, Pierre, *Institutions Politiques Droit Constitutionnel*, Edition Armand Colin, Paris, 1996.
- Parlak, Bekir; Sobacı, Zahid, *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.
- Portelli, Hugues, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Edition Dalloz, Paris, 1999.

- Roskin, Michael G., Çağdaş Devlet Sistemleri, Siyaset Coğrafya, Kültür, Çev. Bahattin Seçilmişoğlu, Liberte Yayın Grubu, Ankara, 2014.
- Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 1998.
- Turpin, Dominique, *Droit de la Decentralisation*, Imprimerie France Quercy, Paris, 1998.
- Uluşahin, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1999.
- Vernon, Manfred C., *Devlet Sistemleri Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş*, çev. Mümtaz Soysal, Sevinç Basımevi, Ankara, 1961.

ÖZ

Devlet toplulukları içerisinde yer alan federal devlet, bünyesinde iki çeşit devlet barındırmaktadır. Bunlar 'Federal Devlet' ve 'Federe Devletler'dir. Federal devlete aynı zamanda federasyon da denmektedir. Federasyonu, Dünya üzerinde birçok devlet kabul etmiş ve uygulamıştır. Federalizm ise federal devletin örgütlenmesi neticesinde ortaya çıkmış olan siyasi bir sistemdir ve bu sistem birtakım özellikleri içermektedir. Özellikle de federalizm dendiği zaman akla, devlet yetkilerinin federal devlet ve federe devletler arasında paylaşılması gelmektedir. Yerinden yönetimde ise idari ve siyasi yetkilerden bazıları merkezi idare teşkilatının dışında yer alan otoritelere devredilmektedir. Yerinden yönetim siyasi ve idari olmak üzere iki çeşittir. Federalizmde de yerinden yönetimde de yetkiler, merkez ile yerel birimler arasında paylaşılmaktadır. Bu noktada aralarında benzerlik mevcuttur fakat her şeye rağmen aralarında önemli ve ayırt edici farklar bulunduğundan söz konusu iki sistem birbirinden ayrılmaktadır.

Anahtar kelimeler: federal devlet, federe devlet, federalizm, yerinden yönetim, mahalli idareler.

