

Makalenin Geliş Tarihi: 01.02.2021

1.Hakemin Rapor Tarihi: 21.02.2021

2. Hakemin Rapor Tarihi: 09.03.2021

Kabul Tarihi: 15.03.2021

## ÜNİTER DEVLET BİÇİMİNİN KRONİK DEĞİŞİMİ VE TANIMDA ZORLUKLAR: ANAYASA HUKUKU ÇERÇEVESİNDE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ (Araştırma Makalesi)

Selçuk Abdullah EVLİAYOĞLU (\*)

### Öz

Günümüzde, bir ülkenin yönetim yapısının üniter devlet biçimi olarak tespiti bağlamında, birçok ülkenin anayasasında “devletin teklifi”, “ülkenin bölünmezliği” ya da 1982 Türk Anayasasında yer aldığı üzere “devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” gibi ilkeler yer almaktadır. Fakat anayasalar her ne kadar devletin teklifi ve bölünmezliği ilkesini onaylasa da; çeşitli olguların devlet yönetiminde varlığından dolayı devlet yapısındaki sürekli bir değişimden ve aynı zamanda devlet biçimlerinin “üniter” olarak tanımlanmasının sanıldığı kadar kolay olmadığından bahsetmek mümkündür. Bu noktadaki temel sorun, ülkelerin anayasalarının kabul ettiği ilkeler ile yönetim teşkilatlanması bağlamında çelişkili bazı durumların söz konusu olmasıdır. Özetle, anayasalar ile teşkilat modeli arasında bir tutarsızlığın varlığına dikkat edilmelidir. Esasen, yapılacak detaylı bir hukuki analiz neticesinde, bazı devletlerin anayasalarının kendi hükümleri arasında da bir çelişkinin varlığı gözlemlenebilir. Hem anayasal düzlemdeki karmaşa hem de üniter devlete örnek çeşitli devlet modellerinin idari teşkilatlanma noktasında incelenmesi neticesinde, “üniter devlet” olarak kısaca adlandırılan ve öğretilde kendisine ilişkin çok basit tanımlar verilen bu modelin tanımlanmasının aslında bir hayli zor olduğu anlaşılacaktır. Çeşitli modeller örnek alınarak yapılacak bu karşılaştırmalı anayasa hukuku incelemesinde, ortaya daha farklı sonuçlar da çıkacak ve üniter devlet yapısından başka modellere sapma eğilimine rastlanılacaktır. Çalışmanın neticesinde, bahsedilen bu olgularla birlikte, üniter devlet yapısındaki kronik bir değişimin varlığı daha iyi kavranacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Üniter Devlet, Anayasa, Yerinden Yönetim, Egemenlik, Bölgeselleşme.

\*) Dr. Öğr. Gör., Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, (e-posta: abduallah.evliyaoglu@erzincan.edu.tr).  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2892-039X>

***Chronic Change of the Unitary State Form and Difficulties for Definition:  
A Comparative Analysis in the Context of Constitutional Law***

***Abstract***

*Today, in the context of determining the structure of a country as a unitary state form, many countries' constitutions contain basic principles such as "the unity of the state", "the indivisibility of the country" or, as in the 1982 Turkish Constitution, "the indivisible integrity of the state with its country and nation". However, although constitutions affirm the principle of the unity and indivisibility of the state, it is possible to talk about the difficulties for definition of the forms of states as "unitary". The main problem is that there are some contradictory situations in terms of the principles accepted by the constitutions of the countries and the administrative organization. At this point, attention should be paid to the existence of an inconsistency between constitutions and the organizational model. Also, it can be observed that there is a contradiction between the provisions of the constitutions of some states. As a result of both the confusion at the constitutional level and the examination of various state models that are examples of unitary state, it will be understood that defining this model, which is briefly called the "unitary state" and given very simple definitions of itself in the doctrine, is actually quite difficult. In this comparative study of constitutional law, different results will also emerge and a tendency to deviate from the unitary state structure to other models will be encountered. As a result of the study, the existence of a chronic change in the structure of the unitary state will be better observed together with these phenomena mentioned.*

***Keywords:*** *Unitary State, Constitution, Decentralization, Sovereignty, Regionalization.*

***Giriş***

Üniter devlet biçimi, adem-i merkezîyetçilik ya da yerinden yönetim modeli nedeniyle sürekli bir değişim içerisinde. Esasen idari yapı bakımından söz konusu olan bu ilkelerin veya akımların herhangi bir üniter devletin yönetim teşkilatında yer alması gayet doğal olarak nitelendirilebilir. Fakat bu tür akımlar her ne kadar idari düzeyde yer alıyor gibi görünse de aslında “evrimsel” olarak tanımlanabilecek olaylardır. Özellikle bu akımların ilerleme seviyesi ve bir üniter devlet içerisindeki sınırlarının belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Yerinden yönetim modelinin idari düzeyden siyasal düzeye geçmesi ihtimali karşısında ise, üniter devlet kavramının varlığı dahi tehlikeye girebilmekte, en azından tartışmalı hale gelmektedir. Buna göre, her ihtimalde yerinden yönetim ya da diğer bir deyişle adem-i merkezîyetçi bir yönetim esası karşısında üniter devlet biçiminin tanımlanmasının zorluğu söz konusu olmaktadır. Bu konu, makalenin ilk kısmı dâhilinde işlenecektir. Günümüzde öyle bazı modeller ve örnek devletler bulunmaktadır ki, bunlar incelendiğinde üniter devlet kavramını tanımlamanın neden zorlaştığı daha iyi anlaşılacaktır. Öyle ki, üniter devlet olarak bilinen çeşitli devletler bakımından anayasal düzlemde yapılacak incelemeler, bu devletlerin üniter devlet biçiminden farklı yeni bir devlet biçimine doğru bir evrim sürecinden geçtiklerini ortaya koyacaktır. Buna göre, üniter devlet biçiminden farklı yeni bir modele geçmiş örneklerle birlikte, halen üniter devletin sınırları dâhilinde bulunan fakat yine de üniter devlet modelinin sınırlarını

zorlayıcı örnekler de karşımıza çıkacaktır. Çalışmanın ikinci kısmında farklı bir modele geçmiş ya da geçmemiş bazı örnekler, üniter devlet biçiminden sapma eğilimi başlığı altında incelenecektir. İkinci bölümdeki bu analiz ile birlikte gerçekten de üniter devletin tanımlanması bağlamında ortak bir noktanın tespitinin zorluğu anlaşılacaktır. Bu duruma neden olan temel olgu ise, üniter devlet yapısının “kronik bir değişim” içerisinde olduğu gerçeğidir.

### **Araştırma Etiği**

Bu çalışmada araştırma ve yayın etiğine uygun hareket edilmiştir. Alıntılar bilimsel kurallara uygun yapılmıştır. Çalışmada yararlanılan kaynaklar hassas bir şekilde incelenmiş, ayrıca metin içinde ve kaynakçada usulüne uygun olarak işaret edilmiştir. Bu kaynaklardan yararlanırken mevcut atf kurallarına dikkat edilmiştir. Çalışmada benzerlik durumu da gözden geçirilmiştir.

### **1. Üniter Devlet Kavramı Açısından Tanım Zorluğu**

Üniter devlet kavramı bakımından birçok kaynaktan yer alan genel bir tanımdan hareketle, üniter devlet bölünmezlik ya da teklik ilkesi ile açıklanıyor. Bazı yazarlara göre üniter devlet biçimi bağlamında bölünmezlik ilkesi, “ülkedeki bütün vatandaşların aynı iktidara (anayasanın teklifi), aynı kanunlara (yasamanın teklifi), aynı hükümete (yürütmenin teklifi) ve aynı tür mahkeme rejimine tabi olmasıdır” (Mathieu ve Verpeaux, 2004, s. 670).

Bu noktada üniter devlet biçimi ile doktrinde tanımlanan diğer devlet biçimleri arasında bir ayırım yapmak pek de zor görünmemektedir<sup>1</sup>. Örneğin, üniter devlet biçimi ile federal devlet, yani daha doğru bir teknik ifade ile “federasyon”<sup>2</sup> adlı devlet biçimi arasında ayırım yapılması bakımından bir zorluk söz konusu değildir. Neticede, tek bir siyasi iktidara ya da birden fazla siyasi iktidar ya da otoriteye tabi olma hususu, ayırt edici özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıdaki basit tanımdan anlaşılacağı üzere, üniter devlet içerisinde tek bir siyasi otorite, tek bir iktidar, ya da bölünmez nitelikte tek bir “egemenlik” mevcuttur (Jan, 2003); oysa siyasi iktidar ya da egemen güç olarak adlandırılabilir otoritenin, federasyonlar içerisinde federal devlet ile federe devletler (yani eyaletler) arasında paylaşılması söz konusudur.

- 1) Çalışmanın amacı üniter devlet biçimi ile diğer devlet biçimleri arasında bir ayırım yapmak değildir. Ayrıca, bu tür bir karşılaştırma çabası bu makalenin boyutunu da aşar niteliktedir. Bu nedenle diğer devlet biçimlerine ve ayırt edici özelliklere ilişkin detaylı açıklamalara yer verilmemiştir. Bu çalışmada üniter devlet biçiminin tanımlanmasının zorluğu ve bu devlet biçiminin sürekli bir değişim içerisinde olduğunun tespiti konuları incelenecektir.
- 2) Bu ifadeyle bahsedilen “bileşik devlet” biçimi bakımından “federal devlet” ifadesi yaygın olarak kullanılsa da esasen “federasyon” teriminin kullanılması daha doğrudur. Neticede federal devlet ve federe devlet, federasyon içerisindeki ayrımları ifade ederler. Federasyon kelimesiyle esasen hem federal devlet ve hem de federe devletler kastedilmektedir. Bir federasyon içerisinde, ayrı alt birimler “federe devlet” olarak adlandırılmaktayken hepsinin toplamından oluşan ve ayrı bir kişilik olan “federal devlet” de yine “federasyon” denilen yapının içerisinde yer almaktadır. Hepsini birden kapsayıcı olan federasyondur.

Üniter bir devlette merkezi bir güç vardır ve bu devlet biçiminin idari teşkilatlanmasından yola çıkarak, üniter devletin kendi içerisinde yapılabilecek bir tasnifte “merkezi üniter devlet” kavramına rastlamak mümkündür. Bu noktada, her ne kadar teoride saf anlamda bir “merkezi üniter devlet” kavramından bahsetmek mümkün olsa da, esasen saf anlamda merkezîyetçi bir idari teşkilata sahip üniter devletlerin varlığından uygulamada söz etmek mümkün değildir. Hatta bazı yazarlar saf merkezi tipte üniter devletten bahsetmenin gereksiz olduğunu, yalnızca adem-i merkezi tipte üniter devletlerin var olabileceğini belirtmektedirler (Gözler, 2011, 2020). Bu durumun nedeni ise, bir devlette birçok gereksinimin ve özellikle yerel ihtiyaçların söz konusu olmasıdır. Dolayısıyla idari nitelikte birçok farklı gereksinimden hareketle, bürokratik engellerin sistemi tıkamaması adına idari bakımdan yerinden yönetim ilkesinin, yani “adem-i merkezîyetçi” bir modelin üniter yapı bağlamında gerekliliği kaçınılmazdır. Çalışma kapsamında “adem-i merkezîyetçilik” terimi yerine bazen “yerinden yönetim” ifadesi de kullanılacaktır. Belirtilmelidir ki doktrinde bu iki terimin birbiri yerine kullanılması da yaygındır; fakat bu iki terimin arasında farklılıklar bulunması da söz konusudur. Bazı yazarlara göre idari teşkilatlanma bakımından yerinden yönetim modeli olarak adlandırılan sistem için adem-i merkezîyetçilik terimi daha uygun görülmektedir (Yayla, 2009). Gerçekten de üniter bir devletin her zaman saf anlamda merkezi bir devlet olması gerektiği söylenemez. Sonuçta üniter bir devlet “adem-i merkezîyetçi” bir yapıda karşımıza çıkabilmekte ve tasnif bağlamında “adem-i merkezi tipte üniter devlet” modelinin asli model olduğundan söz edilebilmektedir. Fakat buradaki önemli bir sorun şudur: Adem-i merkezîyetçi niteliğin, yani yerinden yönetime dayalı modelin bir üniter devletin yapılanmasında ne kadar ileriye taşınabileceğidir.

Örneğin, ülkemizde “bölge” kavramı Türk doktrininde çeşitli açılardan incelenmiş olsa da (Nalbant, 2012; Tekeli, 2010), Türk devlet modelinde bölge adlı yerinden yönetim birimleri mevcut değildir. Fakat birçok başka üniter devlette yerel yönetim olarak “bölgeler” karşımıza çıkmaktadır. İşte bu ihtimalde, hem diğer yerel birimlerin hem de bölgelerin yetkileri nereye kadar artırılabilir sorusu gündeme gelebilir. Buna binaen, yerinden yönetim ilkesi kapsamında “idari” bölgeselleşme sorunu da tartışmaya açıldığında, üniter devletin bir farklı versiyonu akla gelebilir: “Bölgesel tipte üniter devlet”. Fakat esas sorun ise, bölgelerin idari nitelikte yetkilerinin yanı sıra “siyasi” nitelikte yetkileri de olması ihtimalidir. Örneğin yerel yönetim olarak bölgeler, yerel seviyede yasama iktidarına sahip olabilirler mi? İşte bu sorunun cevabı önemlidir. Bu soruya verilecek olumlu bir cevap, üniter devletin yapısını tamamen tahrip ederek yeni bir modelin varlığını tartışmaya açabilir. Özetle, artık “bölgesel üniter devlet” ihtimalinin de çok ötesinde, doğrudan “bölgesel devlet” adlı yeni bir devlet biçimi karşımıza çıkacaktır. Bölgesel devlete ilişkin tartışmalar çalışmanın ikinci kısmında detaylandırılacaktır. Fakat öncelikle çeşitli ülkelerin anayasalarındaki durum incelenmeli ve devlet yapılanmalarında ne tür modellerin uygulandığı ortaya konulmalıdır.

Bugün birçok devletin anayasasına bakarak üniter devlet yapısının benimsendiğini söylemek mümkün gibi görünebilir. Bu sonuca bazen “devletin birliği” ya da “teklifi” ilkesi, bazen de “ülkenin ve milletin bölünmezliği ilkesi” gibi ilkelerin benimsenmiş olması dolayısıyla ulaşılabilir. Oysaki tam bu noktada akla şu sorular gelmelidir: Yalnız-

ca anayasalara bakarak bir devlet biçiminin doğasını anlamak gerçekten bu kadar kolay mıdır? Bir devletin sadece anayasasında yer alan temel birkaç ilkeye ve temel kabullere bakılarak üniter bir devlet olarak adlandırılabilceğini söylemek mümkün müdür?

Yukarıdaki sorular bağlamında, çeşitli ülkeler örnek model alınarak bir inceleme yapılabilir. Bu noktada, ilk olarak ülkemiz Anayasasından yola çıkmak gerekirse, yürürlükte olan 1982 Anayasasının 3. ve 123. maddelerine göz atmakta fayda vardır. “*Devletin bütünlüğü, Resmî dili, bayrağı, millî marşı ve başkenti*” başlıklı 3. maddeye göre:

**Madde 3 – Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.**

Gene 1982 Anayasasının “*İdarenin esasları*” başlığı altında yer alan 123. maddesine göre ise:

**Madde 123 – İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.**

*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*

Yukarıda görüldüğü üzere, öncelikle 3. maddede ülkenin bölünmez bütünlüğüne vurgu yapılmıştır. Bununla birlikte, tıpkı devletin “tek bir bütün” olduğunu belirten 3. madde gibi, 123. maddenin ilk cümlesi de bu vurguyu pekiştirmiş ve aynı zamanda “İdare”nin de kuruluş ve görevleriyle bir “bütün” olduğu esasını benimsemiştir. Bu ilkelerin zaten üniter devlete ilişkin temel ilkeler olduğu çalışmanın başında da belirtilmişti. Hatta bazı yazarlara göre ise, Türk Anayasası 3. maddedeki bölünmezlik ilkesinden ziyade, Türk devletinin üniter bir devlet olduğunu gösteren asıl temel prensip 123. maddedeki “İdarenin bütünlüğü” ilkesidir (Sabuncu, 2005). Fakat bahsedilen 123. maddenin ikinci cümlesi ise dikkat çekicidir; bir “bütün” olarak nitelendirilen İdarenin, kuruluşu ve görevleri bakımından sadece “merkezden yönetim” değil, aynı zamanda “yerinden yönetim” esasına da dayandığı belirtilmiştir. Keza, 127. maddenin 2. fıkrası da mahalli idareler, yani yerel yönetimlerle ilgili aynı ilkedden bahsetmiştir. Bu noktada idari bakımdan yalnızca merkezîyetçi değil, aynı zamanda “adem-i merkezîyetçi” bir modelin varlığı açıktır:

**Madde 127, 2. fıkra: “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”**

Türkiye ile ilgili belirtilmelidir ki, belki de birçok başka devlete nazaran üniter devlet yapısına çok sıkı bağlarla bağlı bir devlet modeli varsa o da Türk devlet modelidir. Örneğin Fransa’da yıllar önce bir kanun değişikliği ile kaldırılan “idari vesayet” yetkisi, halen dahi Türk idari yapısında mevcuttur. Hatta idari vesayet mekanizması bizzat Anayasa dâhilinde düzenlenmiştir ve Anayasa değişikliği yapılmaksızın kaldırılamaz. Yerinden yönetim kuruluşlarının Türkiye’deki durumu da göz önüne alındığında Türk devlet yapısının merkezîyetçi yönünün ağır bastığı yadsınamaz bir gerçektir. Nitekim Türkiye’de yerinden yönetime ilişkin birçok reform girişiminin sonucu başarısızlıkla sonuçlanmıştır ve bu durumun temel nedeni Türkiye’deki “üniter devlet yapısının zarar göreceği endişesi” olmuştur. Esasen bu endişenin abartıldığını belirten bazı yazarlara doktrinde rastlanmaktadır (Oran, 2010; Keleş, 2009; Eryılmaz, 1997). Ayrıca, Türk devleti bakımından “beka kaygısı” kavramından hareketle devletin üniter yapısını inceleyen yazarlar da bulunmaktadır (Heper, 2015). Bu noktada, Türkiye’de kısaca bu tür bir endişenin varlığın-

dan ve Türkiye'nin, üniter devlet yapısına gerçekten de sıkı sıkıya bağlı olduğundan söz etmekle yetinilebilir. Konu kapsamında üniter devletin değişimine ilişkin bir inceleme yapıldığından dolayı, aşağıda Türkiye'den ziyade diğer farklı eğilimler gösteren örnekler incelenecektir.

Üniter devlet modeline örnek bir başka ülke olarak Fransa ele alındığında ise, yürürlükteki 1958 Fransız Anayasasının 1. maddesinin ilk cümlesinde, Fransa'nın demokratik, laik, sosyal ve "bölünmez" bir cumhuriyet olduğu hususunun vurgulandığı görülmektedir. Aynı 1. maddenin 4. cümlesinde ise, Fransız Cumhuriyeti'nin yapılanmasının "yerinden yönetim" esasına dayandığı ifade edilmektedir. Görüldüğü üzere, Fransa bakımından da Türkiye'de olduğu gibi devletin bölünmezliği ilkesi kabul edilmiş ve aynı zamanda yerinden yönetim ilkesi benimsenmiştir.

Esasen, yukarıda üniter devlet bakımından yerinden yönetim ilkesinin uygulamada kaçınılmaz olduğu belirtilmişti. Dolayısıyla yukarıdaki iki örnek açısından anayasal düzlemde herhangi bir sorundan ya da tutarsızlıktan bahsetmek olası değildir. Fakat aşağıda görüleceği üzere, İtalya ve İspanya örnekleri incelendiğinde durum farklı olacaktır.

1947 tarihli İtalyan Anayasasına bakıldığında bu Anayasanın "cumhuriyet tek ve bölünmezdir" ifadesinin yer aldığı 5. maddesi dikkat çekmektedir. Buna göre, devletin birliği ve bölünmezliği ilkesi İtalyan Anayasasında da rahatlıkla görülebilir. Ancak anayasal düzlemdeki bu durum ile İtalyan modeli yerinden yönetim yapılanmasının mevcut durumu karşılaştırıldığında; özellikle, çok güçlü bir bölgeselleşme ve yerel yönetimlerin Anayasadan hareketle kullandıkları "yasama yetkisi" karşısında, İtalyan devletini üniter bir devlet olarak sınıflandırmak mümkün müdür?

Yukarıda, siyasi otorite ve aynı zamanda egemenliğin üniter devletlerde "tek ve bölünmez" olduğu belirtilmişti. Oysaki İtalya için, doktrinin de sorduğu gibi, acaba bu ülkede egemenliğin bölünmezliğinden mi bahsetmek gerekir, yoksa İtalya bakımından "bölgesel egemenlik" kavramından mı söz edilmelidir? (Groppi, 2007; Laffaille, 2009). Gerçekten de İtalya bakımından, merkezi devletin egemenliğinin yanı sıra "bölgelerin egemenliği"ni de sorgulamak gerekecektir.

İtalya örneğinden ve neden "bölgelerin egemenliği"nden bahsedildiği aşağıda, ikinci bölümde daha detaylı açıklanacaktır. Fakat görüldüğü üzere, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında egemenliğin paylaşılması gibi bir durum hemen göze çarpmaktadır. Dolayısıyla İtalya bakımından söz konusu olan tutarsızlık şimdiden anlaşılmaktadır. Aslında, devletin anayasasında üniter devlet biçimine ilişkin ilkelerin yer alması karşısında, yerel yönetimlerin egemenlik yetkisi benzeri yetkilere sahip olması bu tutarsızlığa yol açmaktadır.

Nitekim, İtalya'nın yanı sıra İspanya örneği incelendiğinde de aynı durumdan söz edilebilir. 1978 tarihli İspanyol Anayasasının 2. maddesi incelendiğinde, "İspanyol ulusunun ayrılmaz birliği" ya da "tüm İspanyolların ortak ve bölünmez vatani" gibi ifadelerle rastlanılır. Anlaşılacağı üzere, İspanya Anayasası da devletin ve milletin bölünmezliğini veya tekliğini ilkesel bazda kabul etmiş durumdadır. Fakat diğer yandan İspanyol özerk topluluklarının, bir federasyondaki eyaletlere kıyasla daha fazla özerkliğe sahip olduğu

da bilinmektedir. Böyle bir durumda İspanyol devleti nasıl üniter devlet olarak nitelendirilebilir?

İspanya örneği de İtalya ile birlikte aşağıda incelenecektir. Burada bilinmesi gereken husus, bazı yazarlar halen dahi İspanya'yı "bölgelleştirilmiş üniter bir devlet" olarak tanımlasalar da, yukarıda kısaca ifade edilen durum göz önünde bulundurulduğunda; fazlaca "siyasi" yetkilere sahip yerel yönetimlerin varlığı halinde söz konusu modelin üniter bir devlet olarak kabul edilip edilmeyeceğinin ciddi anlamda sorgulanması gerektiğidir.

Yukarıda açıklandığı üzere, anayasalar ile devlet yapılanmaları arasındaki böyle bir tutarsızlık bağlamında, özellikle siyasal anlamda "bölgecilik" olarak nitelendirilebilecek türden çok güçlü bir bölgelleşme veya siyasi düzleme taşan bir yerinden yönetim anlayışı nazarı dikkate alındığında; yalnızca anayasalara bakarak bir devletin üniter bir devlet olarak değerlendirmesinin mümkün olmadığı söylenebilir.

Aşağıda incelenecek konular bu duruma daha da ışık tutacaktır. Bu noktada ortaya çıkan sonuç ise, üniter devletin tanımlanmasının sanıldığı kadar aksine kolay olmadığı, tanım bağlamında bir hayli zorluk ile karşı karşıya bulunduğu hususudur. Bahsedilen bütün bu olgulara yol açan en önemli neden ise, üniter devletin "kronik bir değişim" içerisinde olmasıdır. Birçok farklı örnek de bu durumu zaten doğrulamaktadır. Aşağıda, üniter devlet yapısının içerisinde bulunduğu bu kronik değişim, "üniter devlet yapısından sapma eğilimi" gösteren modellerden yola çıkılarak incelenmeye çalışılacaktır.

## 2. Üniter Devlet Yapısından Sapma Eğilimi ve Bazı Örnekler

Yukarıda İtalya bağlamında bölgelerin egemenliğinden söz edilmişti; bu noktada, egemenlik kavramı ile devletin bölünmezliği ilişkisine bir vurgu yapmak gerekmektedir. Eğer ki üniter devletin varlığından bahsedilecek olursa, bu devlet modelinde egemenliğin bölünmez olduğunu ve bölünmez egemenliğin tek bir sahibi olduğunu belirtmek gerekir.

Egemenliğin bölünmezliği ile çalışmanın temel konularından olan yerinden yönetim modeli, ya da bu model kapsamında idari bölgelleşme gibi olaylar arasında var olan ilişkiye gelince, özellikle merkezi otorite tarafından yerel makamlara yetki devri sorununu gündeme getirmek gerekecektir. Bu konuda Jean-Marie Pontier'e (2001) göre, yerel yönetimlere yetki devrinin hukuki çerçevesi, bir taraftan yerel özerklik ve serbest yönetim ilkelerinin temelini atmaktayken, diğer taraftan devletin bölünmezliği ilkesi bağlamında yerel özerkliğin sınırlarını da belirlemektedir. Ayrıca doktrin de kabul ettiği üzere, merkezi otoritenin bir kısım yetkilerinin yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmesi, aynı zamanda yerinden yönetim modeli ve bu model içerisindeki idari bölgelleşme gibi çetli akımların somut ifadesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Pontier, 2007).

Adem-i merkeziyetçilik veya diğer bir deyişle yerinden yönetim modeli dahilindeki bölgelleşme faaliyetinin gereğinden fazla ileriye götürülmesi ise, devletin üniter yapısında bazı değişimlere, hatta farklı bir yapıya dönüşmesine yol açabilmektedir. Bu nedenle, üniter devlet biçiminin evrimi bağlamında, yerel yönetimlere ve özellikle "bölgelere" devredilen tüm yetkilerin egemenliğin bölünmezliği ilkesi dolayısıyla sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağı konusu önem kazanmaktadır. Neticede, egemenliğin tek ve bölünmez oldu-

ğu üniter yapıda, yerel yönetimlere devredilecek yetkilerin yalnızca “idari” nitelikte olması durumunda bir sorun olmasa da, bu yetkilerin siyasi düzleme taşınması ihtimalinde (örneğin yasama yetkilerinin devri gibi) egemenliğin bölünmüş ya da paylaşılmış olacağı açıktır.

Günümüzde, bir devletin yapısının ve biçiminin tanımlanmasına ilişkin bazı belirsizlikler ve zorluklar olduğundan yukarıda söz edilmişti. Bu nedenle, üniter devlet kavramını tanımlamaya yardımcı olabilmek için bazı hukuki kriterlerin belirlenmesi de elbette gerekli olacaktır.

Üniter devlet bağlamında egemenlik ve bölünmezlik arasındaki ilişki çerçevesinde önemli bir kriterden bahsetmek gerekirse, “egemenliğin paylaşımı” kriterine işaret edilebilir. Buna göre, eğer üniter devletten söz ediliyorsa, devlet egemenliğinin paylaşılması yerine, bu egemenliğin “bölünmez” olmasının en temel kriter olduğu vurgulanabilir.

Fakat, egemenliğin bölünmezliği ilkesi üniter devlete ilişkin temel bir kriter olsa da, daha somut bazı kriterlere de ihtiyaç bulunmaktadır. İşte bu noktada “egemenliğin kullanılması” açısından konuya yaklaşıldığında, üniter devlete ilişkin başka ve daha somut bir kriterden söz edilebilir: “Yasama iktidarının tekliği”.

Buna göre, üniter bir devlet yapısına ilişkin temel ilke olan “devletin tekliği” ilkesi çerçevesinde, ülke içerisinde yasama yetkisinin de tek olması, diğer bir ifadeyle, bu iktidarın sahiplerinin de “bir bütün” olması gerekmektedir. Bu kriterden yola çıkarak, üniter bir devlette yer alan yerel yönetimlerin yasama yetkisinin bulunup bulunmadığı, kısaca yasama yetkisinin merkezi otorite ve yerel yönetimler arasında paylaşılıp paylaşılmadığı yönünde bir inceleme önem kazanmaktadır.

Üniter devlete ilişkin yukarıda açıklanan bu hususlar çerçevesinde, bazı devletlerde birçok sorun ile karşılaşıldığı belirtilebilir. En önemli örneklerden birisi ise şüphesiz İtalya olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta öyle ki, doktrinde bazı yazarlar İtalya’daki üniter yapının durumunu tartışmakta ve İtalya’da “federalizmin varlığını” dahi sorgulamaktadırlar (Groppi, 2007; Laffaille, 2009). Fakat İtalyan Anayasa Mahkemesi 7 Kasım 2007 tarihli kararıyla, güçlenen İtalyan bölgeciliğinin, bölgelerin bir tür egemenlik kazanmasına izin vermediğine kanaat getirmiş bulunmaktadır; bu karara ve etkilerine doktrinde de yer verilmektedir (Laffaille, 2009). Bu kararda her ne kadar bölgelere egemenliğin aktarılmadığı belirtilmiş olsa da, “bölgesel egemenlik”, güncelliğini hiçbir zaman yitirmiş bir konu değildir ve böylesine güçlü bir bölgeselleşme açısından, İtalya’da egemenlik paylaşımı olup olmadığını sormak halen dahi mümkündür.

Nitekim İtalyan devlet modeli incelendiğinde, yukarıda bahsedilen “yasama iktidarının paylaşılması” durumuyla karşılaşmak da mümkündür. Örneğin, İtalyan Anayasasının 117. maddesine bakıldığında (bu madde 2001 Anayasa reformuyla revize edilmiştir), gerçekten de merkezi devlet ile İtalyan bölgeleri arasında böyle bir yasama iktidarı paylaşımı görülebilir:

**Madde-117:** *Yasama yetkisi, Devlet ve Bölgeler tarafından, topluluk düzenlemeleri ve uluslararası yükümlülüklerden kaynaklanan kısıtlamalar ile Anayasaya uygun olarak kullanılır.*



Bu madde bağlamında, merkezi otoritenin dilediği gibi maddenin içeriğini değiştirerek mevcut yerel yasama yetkisini geri alabileceği yönünde bazı görüşlere rastlanılabilir. Fakat İtalyan Anayasasının 138. maddesi, açıkça bölge yönetimlerine anayasa değişikliklerini halkoymasına sunma hakkı tanımıştır. Ayrıca parlamentonun belirlenmesinde yerel toplulukların etkisi ve seçilen üyelerin yerel yönetimlere yetki devrinin azaltılması yönündeki anayasa değişikliklerini onaylamayacağı hatırlanmalıdır. Bu noktada, İtalya örneğinden hareketle bölgesel devlet adlı karma bir modelden bahseden, bu model kapsamında yerel birimlerin merkezi yönetime fazlasıyla katıldıklarını ve bölge yönetimlerinin anayasa değişiklikleri konusu da dâhil, her durumda bir hayli etkili olduklarını tespit eden akademik çalışmalara da rastlanılmaktadır (Eren, 2020). Neticede İtalya ve benzer örneklerde merkezi otoritenin tek yetkili olması veya dilediği gibi yerel yetkileri kısıtlayabilmesi söz konusu değildir.

Yukarıda açıkça görüldüğü üzere, yasama yetkisi hem merkezi otoriteye ve hem de “bölgelere” aittir. Özetle, yasama iktidarının paylaşılması söz konusudur. Dolayısıyla, bu paylaşım ile ilgili olarak bugün İtalya’da “bölgesel yasama özerkliği”nin varlığının tespiti isabetli görünmektedir.

Esasen, yasama iktidarı bağlamında belirli bir birliği sağlamaya çalışan bazı mekanizmaların varlığına da dikkat çekilebilir. Örneğin, Devlet/Bölgeler Konferansı'na ilişkin anlaşma sağlayan İtalya'daki 5 Haziran 2003 tarihli La Loggia yasası. Bu ve benzeri anlaşmalar, kanunları uyumlu hale getirmeyi, üniter bir pozisyonu benimsemeyi amaçlamıştır.

Ancak, yapısal bir evrime neden olan siyasi bölgecilik gibi bir olay karşısında, yani yasama iktidarının açıkça Anayasa tarafından paylaştırılmış olması durumu bağlamında, bu ve benzeri başka bir yasanın İtalyan devletinin üniter yapısının korunmasına hizmet etmeye yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Yukarıdaki durumdan hareketle, "İtalya'da Devlet Biçiminin Evrimi" başlıklı bir çalışmada tartışıldığı üzere (Groppi, 2007), bugün İtalya'da federalizme doğru bir dönüşüm olup olmadığını sormak doğaldır. Şöyle ki, İtalya Anayasasının devlet ile İtalyan bölgeleri arasında yasama yetkisinin paylaşılmasına neden olan 117. maddesi, "siyasi bölgesel özerklik" olarak adlandırılabilir niteliktedir. Neticede İtalyan bölgelerinin kendilerine ait yasama yetkileri bulunmaktadır. Peki böyle bir durumda, ötelere beri üniter devlet olarak bilinen ve yukarıda açıklandığı üzere, Anayasasında devletin birliği ilkesini kabul etmiş olan İtalya hala üniter devlet olarak nitelendirilebilir mi? Bu soruya olumlu bir yanıt vermek kolay değil.

Bu soru çerçevesinde belirtilmelidir ki bazı yazarlar İtalyan devletini artık üniter bir devlet olarak tanımlamıyorlar. Gerçekten de İtalya'nın, üniter devlete göre farklı bir biçim olarak değerlendirilmesi gereken “bölgesel bir devlet” olduğu söylenebilir (Groppi, 2000).

Yukarıdaki duruma göre, iki uç nokta olarak, bir tarafta üniter devlet ve diğer tarafta federal devlet (federasyonu) esas alınır, bugün İtalya'yı federalizme yaklaştıran bir dönüşümün varlığı kabul edilmelidir. Nitekim bırakınız siyasi anlamda bir bölgecilik

akımını ve yasama yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesini, başına siyasi ya da idari herhangi bir sıfat gelmeksizin sadece “bölgelleşme” terimi ile federalizm arasında benzerlik olduğunu vurgulayan yazarlar dahi bulunmaktadır (Clergerie, 1997). Ancak bölgesel devletin federalizm çerçevesinde sınıflandırılabilir bir devlet biçimi olmadığı da mutlaka açıklığa kavuşturulmalıdır. Bu nedenle, bugün İtalya için doğrudan federalizmden bahsetmek de mümkün değildir. Bu noktada önemli olan husus ise, İtalyan üniter yapısının başka bir devlet biçimine doğru kaymış olmasıdır; kısaca üniter devlet yapısından “tamamen” sapmış olmasıdır<sup>3</sup>.

Çalışma kapsamında diğer bir önemli örnek ise İspanya olarak karşımıza çıkmaktadır. Mevcut 1978 İspanyol Anayasasının 1. maddesinin, "ulusal egemenliğin İspanyol halkına ait olduğunu" belirttiği not edilmelidir. Ayrıca, yine İspanyol Anayasasının 2. maddesi ise, “tüm İspanyolların ortak ve bölünmez vatani” ya da “İspanyol ulusunun ayrılmaz birliği” gibi ifadeleri de bünyesinde barındırmaktadır. Fakat aynı 2. madde, enteresan bir hususun daha altını çizmektedir; bu madde aynı zamanda “milletlerin ve bölgelerin özerklik hakkı” gibi bir ifadeye de vurgu yapmakta ve bu hakkı tanımaktadır.

Esasen 1. ve 2. maddelerdeki durum, İtalya'da mevcut olan duruma benzer bir niteliktedir. İspanya Anayasası bir yandan İspanyol ulusunun birliğinden bahsetmekte ve bölünmezliğini teyit etmekte, diğer yandan bünyesindeki "milletlerin ve bölgelerin özerklik hakkını" tanımaktadır. Dolayısıyla, İspanyol devleti, devletin birliği ilkesinden vazgeçmemiş olsa bile, Garcia De Enterrria'nın belirttiği üzere İspanya'nın “siyasi adem-i merkezîyetçilik lehine bir opsiyon” tanıdığını da açıkça gözlemlemek zor değildir (Moderne ve Bon, 1981, önsöz s. 5). Gerçekten de İspanya'daki sistemin siyasi anlamda bölgecilik veya siyasal yerinden yönetim esaslı bir model olduğunu söylemek doğru bir tespittir.

İşte tam da bu noktada, bu “siyasi” adem-i merkezîyetçiliğin İspanyol devletini üniter devlet yapısından ayırdığına dikkat edilmelidir. Neticede İspanya'da idari yönden adem-i merkezîyetçilikten ziyade, “yerel siyasi özerklik” anlamında bir akım bulunmaktadır. Bu nedenle, bazı yazarlar, Fransa'daki “idari adem-i merkezîyetçilik” ile İspanya'daki siyasi özerklik arasında farklar bulunduğunu belirtmekte ve İspanya'daki modelin “idari adem-i merkezîyetçilik değil, İspanyol alt topluluklarına ait siyasi bir özerklik” olduğunu

3) Bu noktada İtalya'yı halen dahi üniter bir devlet olarak nitelendiren, bu devlette bölgelleşmeye izin veren otoritenin yine merkezi otorite olduğunu ileri süren bir görüşe rastlanılabilir. Fakat görüldüğü üzere, yasama yetkisinin merkezi otorite ve yerel yönetimler arasında paylaşılması Anayasada yer alan bir yetki paylaşımı ile gerçekleşmektedir. Bu tür bir anayasal yetki paylaşımına federasyonlarda rastlanılır. Federasyonlardaki yetki paylaşımının daha güvenceli olduğu ve bölgesel devlette merkezi otoritenin her istediğinde bu yetkiyi geri alabileceği iddiası da söz konusu olabilir. Fakat belirtmelidir ki yazılı ve katı anayasa sistemlerinde anayasa değişiklikleri zor şartlara bağlanmaktadır. Ayrıca, federasyonlardaki federe birimlerin anayasa değişikliklerine katılmaları durumuyla kıyaslandığında, bölgesel devletlerde de yerel bir katılımın söz konusu olduğu belirtilmelidir. Bölgesel devletlerde yerel toplulukların da oylarıyla oluşan bir parlamentonun anayasa değişikliğinde etkili olduğu düşünüldüğünde, yerel yönetimlere devredilen yetkilerin tekrar geri alınmasının kolay olmayacağı açıktır. Esasen, böyle bir tartışmaya gerek dahi yoktur; çalışma içerisinde belirttiği üzere, İtalya Anayasasının 138. maddesinde, bölge yönetimlerine Anayasa değişikliklerini halkoymasına sunma hakkı açıkça tanınmaktadır. Özetle, çalışmada incelenen bazı devlet modellerinin üniter devlet biçiminden tamamen sapmış olduğunu söylemek yanlış olmaz.

vurgulamaktadırlar (D'arcy ve Baena Del Alcazar, 1986, s. 18); ayrıca İspanya'daki bu alt toplulukların kendilerine ait "normatif yetkileri" bulunduğunu da eklemektedirler. Bazı yazarlara göre ise, normatif yetkilerden oluşan bu düzenin kaynaklandığı temel nokta, İspanya'daki özerk toplulukların sahip olduğu yasama yetkisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Moderne ve Bon, 1981). Bu noktada Reig'e (1995) göre, İspanya'daki yerel topluluk meclislerinin kullandığı yasama yetkisi, hem gerçek bir özerkliğin temelini oluşturmakta hem de İspanyol yönetim modeli bağlamında idari adem-i merkeziyetçilik ile "siyasi" bölgeselleşmenin ayrımını ortaya koymaktadır.

Görüldüğü üzere, tarihsel süreç içerisinde İspanyol devleti bakımından üniter yapıdan bir sapma olmuş ve İtalya'dakine benzer türden yeni bir sistem kurulmuştur. Doktrinin de belirttiği gibi, "yeni sistem, sadece bir siyasi rejimden diğerine geçiş yapmakla kalmayıp, aynı zamanda devletin yapısını da dönüştüren bir anayasal değişimin sonucudur" (D'arcy ve Baena Del Alcazar, 1986, s. 18). Sonuçta anayasal düzlemde birçok değişiklik sonrası günümüz İspanya'sındaki devlet yapısı da değişime uğramıştır.

İspanya'daki özerk toplulukların yasama iktidarı bağlamında, özellikle 1978 İspanyol Anayasasının 150-152 arası maddeleri önem arz etmektedir. Bu maddeler açıkça yasama yetkisinin, özerk toplulukların yerel meclisleri tarafından kullanılmasına izin vermektedirler. Öyleyse, bu meclislerin kullandığı yetki, siyasi özerkliğin bir unsuru olan yerel yasama yetkisinden başka bir şey değildir.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere İspanya, "özerklik" kavramı üzerine kuruludur. Bu özerklik ise, "idari" nitelikte değil, "siyasi" nitelikte bir özerkliktir. Bölgesel düzeyde örgütlenme, merkeziyetçiliğe karşı güçlerin büyük bir talebine cevap vermektedir. Belirtilmelidir ki İspanya'daki bu sistem ile yalnızca idari bakımdan adem-i merkeziyetçiliğin var olduğu ve yasama yetkisine sahip olmayan yerel yönetimlerin mevcut bulunduğu devletler arasında büyük fark vardır.

Aşağıda da inceleneceği üzere, örneğin Fransızların bölgeselleşme deneyimi, üniter devlet yapısıyla bağdaşmayan "siyasi bölgecilik"ten ayırt edilmekte ve İspanya'da var olan siyasi bölgecilikten bir hayli farklı şekilde ortaya çıkmaktadır.

Bahsedilen türden bir siyasi bölgecilik, devlet yapılanmasına yeni bir siyasi boyut getirmekte ve bu nedenle yerel yönetimlerin devlette siyasi anlamda örgütlenmesine olanak tanımaktadır. Bu noktada, İspanyol doktrinine göre bölgecilik, bölgenin "siyasi bir varlık" olarak tanınmasını gerektirir; kısaca bölge, ülkenin teşkilatlanmasında politik bir düzlemde yer alır (Moderne ve Bon, 1981).

Nihayetinde İspanya'daki bölgesel özerklikte, bu akımın siyasi perspektifi nedeniyle üniter devlet yapısının sınırlarının aşıldığı söylenebilir. Ancak, bu özerkliğin derecesinin bir federasyondaki federe oluşumların egemenliğine eşdeğer olduğu da söylenemez. Bu noktada bazı yazarlar, İtalya ve İspanya örnekleri bakımından birçok kriterden bahsetmekte, bu örnekleri bölgesel devlet ile bağdaştırmakta ve federalizmden ise ayırmaktadırlar (Favoreu ve diğerleri, 2009). Buna göre, üniter devlet ve federal devlet arasında yeni bir pozisyon ortaya çıkmaktadır. Bu konu çerçevesinde Pierré-Caps'a (2008) göre, bu durum tam olarak bölgesel devlet sorunsalına işaret etmektedir; esasen yazar bölgesel devletin bulunmadığını savunmaktadır, fakat İspanyol devletinin durumu hakkında yaptığı

incelemede bölgesel devlet sorunsalı ile karşılaşmanın kaçınılmazlığını kabul etmektedir. Sonuçta “siyasi” nitelikte bir özerklik açıkça ortadadır. Fakat, İspanyol ulusu tarafından izin verilen ve kesinlikle onun belirlediği sınırlar dahilindeki bir özerklik söz konusudur; yani siyasi de olsa bu özerklik sınırsız değildir. Bazı yazarlara göre ise, İtalya gibi İspanya örneğinde de kontrol altında bir özerklik bulunmaktadır (Favoreu ve diğerleri, 2009). Nitekim bu özerkliğin, “devletin birliği ilkesi” tarafından çerçevelendirildiği söylenebilir. Nitekim İspanyol Anayasasının 2. maddesinin analizi de bu fikri doğrulamaktadır.

Gerçekten de yukarıda belirtildiği üzere, İspanya örneği incelendiğinde özerk İspanyol topluluklarının üniter bir devletteki idari bölgelerden çok farklı olduğu görülebilir ve bu noktada bazı yazarlara göre örneğin Katalonya “sadece İspanya'nın bir bölgesi değildir. Bir federasyondaki üye bir devletin durumuna benzemektedir” (Reig, 1995, s. 123). Fakat esasen, Anayasadaki kabullerden de hareketle federalizmin İspanya'da reddildiğini de söylemek gerekir.

Diğer taraftan, İspanya devlet modelinin milliyetlerin ve bölgelerin özerkliğini tanıması ve merkezi devlet ile İspanyol alt toplulukları arasında egemenliğin paylaşımına izin vermesi söz konusu olduğundan, artık bu ülkede devletin üniter yapısından vazgeçildiğini de eklemek gerekmektedir. Bu nedenle, İspanya örneği göz önünde bulundurulduğunda, federasyon ve üniter devletten ayrı bir bölgesel devlet modelinin varlığını kabul etmek, 1978 İspanyol Anayasası hükümleri karşısında en isabetli çözümdür (Moderne ve Bon, 1981). Peki bu noktada bölgesel devlet kavramının diğer devlet biçimleri arasında tasnifi nasıl gerçekleşecektir?

İncelemeye çalışılan İspanya devlet modeli bağlamında birçok akademik tartışma mevcuttur. Yukarıda açıklanan nedenlerle birlikte ortaya çıkan nihai sonuç ise, öncelikle “bölgesel devlet” adlı yeni bir devlet biçiminin ortaya çıktığı ve bazı yazarların belirttiği üzere, bu devlet biçiminin “üniter devlet ve federal devlet arasında kalan üçüncü bir formül” (Fougerouse, 2008, s. 7) ya da “üniter devlet ve federal devletin bir sentezi” (Moderne ve Bon, 1981, s. 52) niteliğinde olduğudur. Buna göre, İspanya'nın artık üniter devlet yapısını terk ettiği ve “bölgesel devlet” adlı yeni bir model çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği belirtilmelidir (D'arcy ve Baena Del Alcazar, 1986). Bazı yazarların belirttiği üzere, İspanya'daki modelin bölgesel devlet modeli olduğu yönünde İspanyol doktrini de genel olarak hemfikirdir (Moderne ve Bon, 1981).

Yukarıda hem İtalya örneğini hem de İspanya örneğini incelemeye çalıştık. Bu örneklerden yola çıkarak konumuz kapsamındaki üniter devlet modelinden sapma eğilimleri açıkça gözlemlenmektedir. Nitekim üniter devlet modelinden farklı, kısaca ayrı bir devlet biçimi olarak “bölgesel devlet modeli” karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde her ne kadar bazı yazarlar bölgesel devleti üniter devletin bir alt versiyonu olarak nitelendirirlerse de, yukarıda açıklanan gerekçelerle birlikte, bölgesel devletin üniter devlet modelinden farklı bir devlet modeli olduğu söylenebilir. Bu noktada, bölgesel devlet modeli, “üniter devlet ile federal devlet arasında karma bir model” olarak tanımlanmaktadır (Eren, 2020, s. 295).

Buraya kadar ki konu, üniter devlet modelinden “tamamen” sapma ve dolayısıyla farklı bir devlet modeline geçme durumu ile ilgilidir. Oysa bir de halen dahi üniter devlet biçiminin sınırları dâhilinde bulunan, fakat “klasik üniter devlet” modelinden başka bir

üniter devlet modeline doğru gerçekleşen sapma eğilimleri de incelenmelidir. Bu nedenle aşağıda Fransa örneğine de kısaca değinmekte yarar vardır.

Bazı yazarlara göre, Fransız Cumhuriyeti tam bir mutasyon içerisinde (Daups, 2002). Bu devlet biçimi belki aşağıda da tartışılacağı üzere üniter devlet biçiminden vazgeçmiş değildir, fakat gerçekten de üniter devlet yapısının Fransa'daki ilk halinden çok farklı olduğu ve dolayısıyla büyük bir değişimin söz konusu olduğu açıktır.

Gerçekten de 1982 tarihli yerinden yönetim kanunlarından bu yana üniter bir devlet olan Fransız Cumhuriyeti'nin ciddi bir "değişim sürecinde" olduğu belirtilmelidir. Nitecede, bir hayli merkezîyetçi üniter bir devlet modelinden, idari yerinden yönetim esasına ağırlık veren bir üniter devlet modeline geçişten söz etmek mümkündür.

Bu bağlamda, yerinden yönetim modeli ile ilgili başlangıçta iki büyük reform olduğu unutulmamalıdır: 1982-1986 reformu ve 2003-2004 reformu. Bu reformlar arz ettikleri büyük öneme binaen akademik çalışmalarda da fazlaca işlenmiştir (Marcou, 2008). Nitekim 2003 Anayasa değişikliği ile "Cumhuriyet'in yerinden yönetim esasına dayalı şekilde örgütlenmesi" ilkesi Fransız Anayasasının 1. maddesinde benimsenmiştir.

Bazı yazarlara göre, anayasal düzlemde benimsenmiş olan adem-i merkezîyetçilik, Fransız devletinin mevcut siyasi şeklini hiçbir şekilde değiştirmez ve idari yerinden yönetim koşullarını korur (Gohin, 2007). Ayrıca bu konuda, Marcou'ya (2008) göre, adem-i merkezîyetçilik, merkezi otoritenin –yani devletin- yerel yönetimler lehine geri çekildiği anlamına da gelmemektedir.

Fakat Fransa'daki reform süreci bunlarla sınırlı kalmamış, 2010 yılında da bazı gelişmeler yaşanmış ve tam anlamıyla başarı sağlanamasa da bu reformlar da doktrinde fazlaca işlenmiştir (Verpeaux, 2010). Ayrıca, 2015 yılında gene bir reform hareketi söz konusu olmuştur. Halen dahi reform süreci devam etmekte ve bu bağlamda tartışmalar yaşanmaktadır.

Reform süreci bakımından en önemli hususlardan biri ise yerel yönetimler lehine "genel yetki kaydı"<sup>4</sup> tanınması veya kaldırılmasıdır. Nitekim genel yetki kaydına ilişkin de Fransız doktrininde birçok tartışma yaşanmıştır (Verpeaux, 2009). Aslında Fransa bakımından genel yetki kaydı bağlamında yine idari yetkiler söz konusudur, fakat bu kaydın sağlanması bazı yazarlara göre, yerel yönetimlerin merkezi otorite karşısında daha ağır bastığına işaret etmekteyken, bu kaydın kaldırılması ise merkezi otoriteye üstünlük tanınması anlamına gelmektedir. Örneğin, Laetitia Janicot'ya (2011) göre, yerel yönetimler lehine olan genel yetki kaydının kaldırılması, idari özerklik ve serbest yönetim gibi ilkelerin ihlali olarak kabul edilebilir. Yazara göre bu ihtimal, yerinden yönetim modelinin ve yerinden yönetim kuruluşlarının varlığının sorgulanmasına bile yol açabilir. Oysaki Türkiye'de, yerel yönetimler lehine olacak şekilde bu tür genel yetki kayıtlarının

4) Bu ifadenin anlamı, idari teşkilatlanma düzeyinde genel olarak bütün yetkilerin bir otoriteye tanınması, diğer makamlara ise sınırlı sayıda sayılmış ve belirlenmiş olan yetkilerin verilmesidir. Genel yetki kaydının yerel yönetimler lehine olması demek, yerel yönetimlerin genel yetkili otoriteler olması, merkezi otoritenin ise sadece belirli yetkileri kullanabileceği anlamına gelmektedir. Bahsedilen bu "genel yetki kaydı", Fransa'da birçok kez yerel yönetimler lehine tanınmış ya da kaldırılmıştır.

tanınması dolayısıyla üniter devletin zarar göreceği endişesi söz konusu olmuş, birçok kez Anayasa Mahkemesine başvurulmuş ve bu kaydı öngören hükümlere yönelik iptaller gerçekleşmiştir. Günümüzde, bu tür bir genel yetki kaydından Fransa’da “komün” adı verilen ve bir hayli yaygın olan yerel yönetimler halen dahi faydalanmaktadır.

Büyük ihtimalle Fransa’daki reform süreci daha da devam edecektir ve Fransız reformları bu devletin idari yapısını fazlasıyla etkileyecektir. Fransa’daki reformlardan hareketle, bazı yazarlar 1789’dan beri bu ülkede var olan düzenin değişmekte olduğunu ve yerel anlamda yeni bir yapılanma düzeninin yerleşmeye başladığını belirtmektedirler (Marcou, 2010). Öte yandan Fransız devletin İtalya veya İspanya gibi değerlendirilemeyeceğini de belirtmek gerekmektedir. Şu anda, adem-i merkeziyetçilik konusu bağlamında Fransız devletin üniter yapısına ilişkin tartışmalar olabilir. Esasen, Fransız devlet modeli bağlamında öteden beri federalizm benzetmesi yapan ve özellikle deniz aşırı toprakların varlığından dolayı Fransa’da üstü kapalı bir federalizm olup olmadığını tartışan yazarlar dahi bulunmaktadır (Michalon, 1982). Fakat belirtilmelidir ki, bırakın federalizm tartışmasını, Fransız devlet modelini, üniter devletten ayrı bir model, örneğin bölgesel devlet bağlamında değerlendirmek bile henüz mümkün değildir. Nitekim genel ve kabul gören bir kural olarak yerel yönetimlere yasama yetkisinin devri gibi bir husus bu ülkede söz konusu değildir. Dolayısıyla egemenliğin bölünmüş bir yapıda olduğundan söz etmek de kolay değildir. Fakat her halükarda Fransız devletin üniter yapısının da bir değişim içerisinde olduğu çok açıktır. Neticede, yerinden yönetim modelinin, yani adem-i merkeziyetçiliğin bir devletin idari teşkilatının evrim süreci olarak tanımlanması dahi söz konusudur; bu yargının altını çizen Fransız mahkeme kararları ve bu kararları inceleyen yazarlar da bulunmaktadır (Gohin, 2002, 2006).

Özetle, üniter devletin yalnızca saf merkezi bir üniter devlet anlamına gelmediğini tekrarlamak gerekir ve adem-i merkeziyetçiliğin veya idari bölgeselleşmenin bir ülkenin üniter yapısını değiştirebileceğini söylemek kolay değildir. Ancak bu noktadaki sorun, bu gelişmelerle birlikte, özellikle ileri seviyede adem-i merkeziyetçi bir üniter devlet bakımından artık klasik anlamda üniter devlet modelinden bir sapmanın söz konusu olmasıdır. Bütün bu bahsedilen hususların neticesinde ise, üniter devlet yapısının “kronik bir değişim” içerisinde olduğunun gözlemlenmesi zor değildir.

### **Sonuç**

Çeşitli örneklerden hareketle üniter devleti modeli çerçevesinde ve anayasal düzlemdeki karşılaştırmalı bir analizin neticesinde, “idari” anlamda adem-i merkeziyetin veya bölgeselleşmenin bir devletin üniter yapısını değiştirebileceğini doğrudan söylemek mümkün değildir. Ancak, bu gelişmeler sayesinde, adem-i merkeziyetçi üniter devlet modeli çerçevesinin sürekli bir değişiminden ve bu modelin sınırlarının genişlemesinden bahsetmek mümkündür. Esasen bu noktadaki söz konusu değişim, üniter devlet modelinin sınırlarını bazen zorlasa da kural olarak bu sınırları aşmamaktadır. Fakat, üniter devlet kavramı çerçevesinde, adem-i merkeziyetçilik veya bölgeselleşme gibi konularla birlikte bu devlet biçiminin tanımlanmasının gün geçtikçe zorlaştığı ortadadır. Nitekim üniter devlet modelinin kronik bir değişim içerisinde olması, tanım noktasındaki bu zorluğa katkıda bulunmaktadır.

Bir başka önemli husus ise, çalışmada yer verilen bazı devlet modellerinin analizi neticesinde üniter devlet biçiminin dönüşümü bağlamında daha farklı sonuçların ortaya çıkmasıdır. Bu ihtimalde söz konusu olan ise, üniter devlet biçiminin sınırlarını aşan nite-likte bir değişimdir. Belki de bu noktada, değişim yerine “dönüşüm” ifadesi kullanılmadır. Neticede üniter devlet yapısının başka bir devlet yapısına “dönüşümü” söz konusu olmaktadır. Bu yeni modelin tanımlanması ve adlandırılması bu çalışmanın konusunun dışında tutulabilirse de, artık “bölgesel devlet” olarak adlandırılan bir yapının varlığı ortadadır. Doktrinde her ne kadar bu yeni modelin üniter devlet biçiminin bir alt versiyonu olduğunu söyleyen yazarlar bulunsun da yukarıda açıklanmaya çalışılan gerekçelerle birlikte ortaya çıkan bu yeni yapının üniter devletten farklı bir devlet yapısı olduğu açıktır.

### Kaynakça

- Clergerie, J. L. (1997). L'Union Européenne et Les Régions. *Petites affiches*, 8, 4-9.
- D'arcy, F. ve Baena Del Alcazar, M. (1986). *Décentralisation en France et en Espagne*. Paris: Économica.
- Daups, T. (2002). Le compromis constitutionnel entre la langue de la République et les langues régionales ou les limites et les potentialités de l'unicité. *Petites affiches*, 146, 18-23.
- Eren, A. (2020). *Anayasa Hukuku Dersleri*. (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Favoreu, L., Gaïa, P., Ghevoitian, R., Mestre, J. L., Pfersmann, O., Roux, A. ve Scoffoni, G. (2009). *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Fougerouse, J. (2008). L'État régional: Une nouvelle forme d'État ? J. Fougerouse (Ed.), *L'État régional, une nouvelle forme d'État ?* Bruxelles: Bruylant, s. 1-47'deki makale.
- Gohin, O. (2002). Le projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation. *Petites affiches*, 223, 5-13
- Gohin, O. (2006). Les lois du pays: Contribution au désordre normatif français. *RDP*, 1, 85-112.
- Gohin, O. (2007). Les formes de l'État français depuis 1958. *Politeia*, 12, 215-231.
- Gözler, K. (2011). *Devletin genel teorisi*. (3. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2020). *Anayasa hukukunun genel teorisi*. (2. Baskı). Cilt 1. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Groppi, T. (2000). Le régionalisme italien aujourd'hui: Un État régional à tendance municipale. *Revue Française de Droit Constitutionnel (RFDC)*, 481-492.
- Groppi, T. (2007). L'évolution de la forme d'État en Italie. *Politeia*, 12, 115-130.
- Heper, Y. (2015). *Beka kaygısı: Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Jan, P. (2003). Droit constitutionnel. *Petites affiches*, 150, s. 13.
- Janicot, L. (2011). Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée? *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, 2, 227-240.

- Keleş, R. (2009). Avrupa'ya uyum sağlama sürecinde Türkiye'de yerel yönetimler. N. FALAY (Ed.), *Türkiye'de yerel yönetimlerin sorunları ve geleceği*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 11-26'deki makale.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Laffaille, F. (2009). "La souveraineté régionale" entre oxymoron et hendiadys constitutionnels. À propos de l'État "régional-fédéraliste" italien et de la sémantique en droit constitutionnel. *RIDC*, 61(2), 315-355.
- Marcou, G. (2008). Le bilan en demi-teinte de l'Acte II, Décentraliser plus ou décentraliser mieux? *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, 2, 295-315.
- Marcou, G. (2010). La réforme territoriale: Ambition et défaut de perspective », *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, 357-377.
- Mathieu, B. ve Verpeaux, M. (2004). *Droit constitutionnel*. Paris: PUF.
- Michalon, T. (1982). La République française, une fédération qui s'ignore. *RDP*, 623-688.
- Moderne, F. ve Bon, P. (1981). *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*. Paris, Economica.
- Nalbant, A. (2012). *Üniter devlet: Bölgeselleşmeden küreselleşmeye*. (2. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Oran, B. (2010). Fransa'da ve Türkiye'de Üniter Devlet Sorunu. C. Çağla ve H. Gülalp (Ed.), *Semih Vaner Anısına: Avrupa Birliği, Demokrasi ve Laiklik*. İstanbul: Metis Yayınları, s. 126-147'deki makale.
- Pierré-Caps, S. (2008). État-nation et État régional: Compatibilité ou antinomie? J. Fougerouse (Ed.), *L'État régional, une nouvelle forme d'État?* Bruxelles: Bruylant, s. 135-144'deki makale.
- Pontier, J. M. (2001). La situation d'ensemble des transferts de compétences. M. Elfort (Ed.), *La loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000: Quelles singularités dans la France et l'Europe? colloque de Montpellier, 29-31 mai 2001*, Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille, s. 421-442'deki makale.
- Pontier, J. M. (2007). La France, modèle atypique d'État. *Politeia*, 12, 193-214.
- Reig, S. (1995). *La Communauté autonome de Catalogne: Un modèle de région*. Perpignan: Presses universitaires de Perpignan.
- Sabuncu, Y. (2005). *Anayasaya giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Tekeli, İ. (2010). *Türkiye'de bölgesel eşitsizlik ve bölge planlama yazıları*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Verpeaux, M. (2009). La clause générale de compétence, consécration ou remise en cause? *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 66 -70.
- Verpeaux, M. (2010). L'acte III, scène 1, de la réforme des collectivités territoriales. *JCPG Semaine Juridique*, 456-459.
- Yayla, Y. (2009). *İdare hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık.