

ŞENTÜRK
Hukuk Bürosu

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN NİTELİKLERİNDEN:
“ÜNİTER DEVLET”

(Türkiye Cumhuriyeti'nin Nitelikleri Dersi Kapsamında Hazırlanmıştır)

Ege ŞENTÜRK

Avukat

Yaşar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı Öğrencisi

ege@senturkhb.com | www.senturkhb.com

İZMİR

04.01. 2023

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	ii
I. DEVLET	1
A. Devlet Kavramı	1
B. Yapılarına Göre Devlet Şekilleri	3
C. Devlet Biçimleri	5
II. ÜNİTER DEVLET: DEVLETİN TEKLİĞİ ve BÖLÜNMEZLİĞİ İLKESİNİN KURUCU UNSURLARI	7
A. Toprak / Ülke / Vatan	8
B. İnsan Topluluğu / Halk / Ulus / Millet	8
C. Egemenlik / İktidar / Siyasal Örgütlenme	9
III. TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLETİ, BİR ÜNİTER DEVLETTİR	12
A. Arka Plan	12
B. Devletin Anayasada Belirtilen Üniter Niteliği	14
1. Ülkenin Bütünlük ve Bölünmezliği	16
2. Milletın Bütünlük ve Bölünmezliği	19
3. Egemenliğin Bütünlük ve Bölünmezliği	21
C. Güçler / Kuvvetler / Erkler / İktidarlar veya Fonksiyon Ayrılığı	23
D. İdarenin Bütünlüğü: Yetki Genişliği / Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim	25
IV. SONUÇ	31
KAYNAKÇA	32

KISALTMALAR

AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AY	: (Özel olarak belirtilmedikçe 1982) Türkiye Cumhuriyet Anayasası
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
C	: Cilt
E	: Esas sayısı
İİK	: İl İdaresi Kanunu
K.	: Karar sayısı
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SPK	: Siyasi Partiler Kanunu
TCK	: Türk Ceza Kanunu
Y	: Yıl

I. DEVLET

A. Devlet Kavramı

Devlet, dilimize Arapça “*müdavele*” ve “*tedavül*” kelimeleriyle ortak bir kökten, gelen “*devl*” kelimesinden türeyerek geçmiş, sözlük anlamıyla tedavül eden yani elden ele geçen kuvvet, iktidar, mevki ve itibar anlamına kullanılagelmiştir¹. Nitekim eski Arapçada, savaşan iki ordudan kâh birine, kâh ötekine geçen galibiyet ve zafere devlet denildiği gibi; servet, makam, nüfuz ve itibar sahibi kimselerin bu hal ve vaziyetine de devlet denilmiştir². Bu nedenle önceleri bir hükümdar ailesine ait saltanatı ifade eden kavramın anlamı zamanla genişleyerek, tüm ülkeyi kapsayan egemenliği anlatır olmuştur³.

Batıda site veya şehir anlamında küçük yerleşim yerlerinde geçerli egemenlik anlamına gelecek şekilde⁴, devlet yerine “*polis*”, “*civitas*” veya “*republica*” kelimeleri kullanılmıştır⁵. Bu kavramı, soyut anlamda devlet karşılığı olarak ilk kullanan kişi “*The Prince*” adlı eserinde Niccolo Machiavelli olmuştur⁶.

“*State*” anlamındaki “*devlet*” kelimesi Türkçede 19. yüzyıl sonlarında modern devleti ifade etmek için kullanılmaya başlanmıştır. Kelimenin kökeni Latince “*status*” yani mevcut durum, gidişat anlamına gelmektedir⁷. Osmanlılar devlet yerine “*mülk*” kavramını kullanmışlardır⁸.

Uluslararası hukukta, kabul gören tanım bakımından devlet, (1) insan topluluğu, (2) ülke ve (3) bağımsız bir siyasi yönetim şeklinde en az üç unsurun bir araya

¹ Fevzi DEMİR / Şükrü KARATEPE, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 2. Basım, Evrim Yayınları, İzmir – 1989, s. 33. Aynı yönde Bkz. Nevzat SAYGILIOĞLU / Selçuk ARI, **Etkin Devlet – Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul – 2002, s. 19. şeklinde ayrıntılı bir açıklama getirmektedir.

² Ali Fuat BAŞGİL, “*Devlet Nedir?: Realist Bir Tarif Denemesi*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Y:1946, C:12, S:4, s. 981.

³ İsmet GİRİTLİ / Jale SARMAŞIK, **Anayasa Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul – 1998, s. 19.

⁴ DEMİR / KARATEPE, **a.g.e.**, s. 33.

⁵ SAYGILIOĞLU / ARI, **a.g.e.**, s. 20.

⁶ SAYGILIOĞLU / ARI, **a.g.e.**, s. 20.

⁷ Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, 25. Bası, Beta Yayınları, İstanbul - 2021, s. 127.

⁸ TEZİÇ, **a.g.e.**, s. 127.

gelmesiyle oluşur^{9, 10}.

Konumuz ile doğrudan ilgili olan bu unsurlar üzerinde aşağıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak durulacağından burada kısa bir değerlendirme yapılacaktır.

“Devletin üç unsuru” olarak adlandırılan ve içeriğinde insan topluluğu (halk ve giderek millet / ulus), ülke (toprak / yer ve giderek vatan) ve bağımsız bir siyasi yönetim (iktidar / egemenlik ve giderek siyasi örgütlenme / kurumlaşma) unsurlarını barındıran teori George Jellinek’in (1851 – 1911) 1900 yılında yazmış olduğu kitabında sözünü ettiği bir teori olup, genel kabul görmektedir¹¹.

Bu şekilde insanlar birbirlerine birtakım bağlarla bağlanarak¹² bir topluluk oluşturmaya başladıklarında egemenlik kavramı gündeme gelmekte ve böylece ilk unsur olan insan unsuru halkı, toprak unsuru ülkeyi, iktidar unsuru da egemenliği meydana getirmektedir. Bu unsurların hiçbiri tali olmayıp, tamamı asli unsurlardır ve ancak bir arada bulduklarında devlet kavramı varlık bulmaktadır¹³.

Çalışmamıza konu “üniter devlet” kavramı da bu nedenle, (1) ulusun tekliği ve bölünmezliği, (2) ülkenin tekliği ve bölünmezliği ve (3) egemenliğin tekliği ve bölünmezliği şeklinde üç alt unsurun bir araya gelmesi ile “devletin tekliği ve bölünmezliği” ana ilkesine dayanmaktadır¹⁴.

Bu anlamda devlet, kurumsallaşmış siyasal iktidarı yani, insan topluluklarının tümünde var olan siyasal iktidar olgusunun kurumsallaşarak kişilerden sıyrılıp, belli yöntemlere, kurumlara, usullere bağlanmasıyla ortaya çıkan gelişmiş bir örgütlenme

⁹ Hüseyin PAZARCI, **Uluslararası Hukuk Dersleri II. Kitap**, Turhan Kitabevi, Ankara – 1998, s. 6. Aynı yönde fakat (1) halk, (2) toprak ve (3) iktidar şeklinde unsur tespiti için Bkz. Hasan Tahsin FENDOĞLU, **Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara – 2022, s. 312.

¹⁰ AYBAY, “... Uluslararası Hukuk alanında genellikle kabul görmüş ‘Devletlerin Hakları ve Ödevleri’ konusunda 1933 Montevideo Sözleşmesi ...” üzerinden (1) sürekli bir nüfus, (2) belirli bir ülke ve (3) başka devletlerle ilişkiye girme şeklinde unsurları saymakta ise de O da yukarıda diğer yazarlara atfen saydığımız üç unsur üzerinde ittifak etmektedir. Bkz. Rona AYBAY, **Genel Kamu Hukuku**, 3. Bası, Der Yayınları, İstanbul – 2020, s. 25 ve 26.

¹¹ FENDOĞLU, **a.g.e.**, s. 314.

¹² BAŞGİL, **a.g.m.**, s.985.

¹³ FENDOĞLU, **a.g.e.**, s.314.

¹⁴ Atilla NALBANT, **Üniter Devlet – Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul – 1997, s. 65 – 68.

modelidir¹⁵.

B. Yapılarına Göre Devlet Şekilleri

Öğretide farklı yazarlar tarafından devlet çeşitleri üzerine farklı sınıflandırmalar yapıldığı görülmektedir¹⁶. Biz “yapı” ve “rejim” üzerinden yapılan sınıflandırmaya göre bir sistematik içinde konuyu ele alacağız. Buna göre devletler, yapılarına göre (1) tek yapılı ve (2) karma devletler olarak ikiye ayrılabilir¹⁷.

Tek yapılı devlet, devlet otoritesinin bölünmediği, bütün ülkede tek bir siyasi ve hukuki sistemin var olduğu devlet şeklidir ve “üniter devlet” olarak da adlandırılır¹⁸.

Karma devlet, birden fazla devletin bir araya gelmesi sonucunda oluşan devlettir. Burada yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip ayrı devletler söz konusu olduğundan¹⁹, egemenlik tek bir devletin elinde değildir. Karma devletler, (1) devlet birlikleri ve (2) devlet toplulukları olarak iki alt sınıfa ayrılabilir²⁰.

Devlet birlikleri (1) şahsi ve (2) hakiki birlik olarak kendi içinde yine ayrımlanmaktadır²¹.

¹⁵ Süheyl BATUM / Didem YILMAZ / Ü. Serkan KÖYBAŞI, **Anayasa Hukuku - Temel Kavramlar ve Genel Esaslar**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2021, s. 79.

¹⁶ Örneğin, ÖZTÜRK, “Yapılarına Göre Devlet Şekilleri” ve “Devlet Biçimleri: Rejimler” şeklinde ayırım yaparken, GÖZLER, “Devlet Şekilleri” olarak tek başlık altında inceleme yapmaktadır. Bkz. Namık Kemal ÖZTÜRK, **Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara – 2021, s. 259 – 288; Kemal GÖZLER (2), **Devletin Genel Teorisi**, 11. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa – 2021, s. 105 – 188. KABOĞLU ise, “Devlet Biçimleri”ni, “Düşey Erkler Ayrılığı” kavramı ile birlikte ele almaktadır. İbrahim Ö. KABOĞLU, **Anayasa Hukuku Dersleri – Genel Esaslar**, 16. Baskı, Legal yayıncılık, İstanbul – 2021, s. 169 – 190. Diğer yandan BATUM / YILMAZ / KÖYBAŞI ise “Devlet Biçimleri” şeklindeki tek başlıkta sınıflandırmaya gitmiştir, Bkz. **a.g.e.**, s. 129 – 186.

¹⁷ ÖZTÜRK, **a.g.e.**, s.259 – 260.

¹⁸ KABOĞLU, söz konusu tanımı yaparken “*tekil, tek yapılı veya basit yapılı devlet*” nitelemesi yapmakta ve devamında ise “*Bu devlet biçimi, ulusal ölçekte tekil normative iktidar kavramı ile örtüşmektedir.*” ifadesini kullanmaktadır. Bkz. **a.g.e.**, s. 169 – 170.

¹⁹ Bilal CANATAN, **Anayasa Hukuku**, Detay Yayıncılık, Ankara – 2010, s. 14; Selçuk ÖZÇELİK, **Anayasa Hukuku Umumi Esaslar I. Cilt**, Mimoza Yayınları, Konya – 1994, s.105, Mehmet TURHAN, **Anayasal Devlet**, 2. Baskı, Naturel Yayınları, Ankara – 2003, s. 60.

²⁰ Fevzi DEMİR, **Anayasa Hukuku**, Birleşik Matbaacılık, İzmir – 2015, s. 51 - 53.

²¹ ÖZTÜRK, **a.g.e.**, s. 268.

Bileşik devletler olarak da adlandırılan²² bu tür devletlerden “*şahsi birlik*” alt kavramı, iki veya daha fazla monarşik devletin başına aynı hükümdarın geçmesi ile oluşmaktadır²³. Bu tür için, Britanya Krallıkları örnek verilebilir.

Diğer alt sınıf olan (“*gerçek birlik*” olarak da adlandırılan) “*hakiki birlik*”, birden fazla devletin, iç işlerinde bağımsızlıklarını koruyarak dış ilişkileri bakımından bir devlet oluşturacak şekilde birleşmeleridir²⁴. Bu tür birliklere tarihte kalmış Avusturya – Macaristan İmparatorluğu ve Norveç – İsveç Birliği örnek gösterilebilir.

Devlet toplulukları ise, (1) konfederasyon ve (2) federasyon olarak iki alt sınıfta ele alınabilir²⁵. Bazı yazarlar bu sınıflandırmaya ayrıca (3) bölgesel / bölgesel devlet kavramını da eklemektedir²⁶.

Konfederasyon, birden fazla bağımsız devletin uluslararası hukuki kişiliklerini muhafaza etmek şartıyla belli bir amaçla, özellikle ortak savunmalarını sağlamak üzere uluslararası sözleşme ile kurdukları bir devlet topluluğudur²⁷. Tarihte kalmış Cermen Konfederasyonu ve İsviçre Konfederasyonu bu şekilde örnek verilebilir.

Federasyon, birden fazla devletin, anayasal, yasal ve yargısal alanlarda özerkliklerini saklı tutmak şartıyla ve uluslararası alanda hiçbir yetkileri kalmayacak şekilde oluşturdukları ve ortak olarak belirledikleri yetkilerini de yine birlikte oluşturdukları organlara devrettikleri devlet şeklidir²⁸. Federasyonların bileşik devlet tipleri içerisinde günümüzde varlığını muhafaza edebilmiş yegâne tip olarak karşımıza çıktığını görmekteyiz. Bunda en büyük etmenin, toplumsal ve siyasal çatışmaları

²² GÖZLER (2), “*bileşik*”, “*karma*” ve “*mürekkap*” kavramlarından “*bileşik*” kavramını tercih etmektedir. Bkz. **a.g.e.** s.138.

²³ Ömer İlhan AKİPEK, **Devletler Hukuku İkinci Kitap: Devletler Hukuku Şahıslarından Devlet**, 2. Baskı, Başnur Matbaası, Ankara – 1965, s. 99.

²⁴ Selçuk ÖZÇELİK (2), **Esas Teşkilat Hukuku Dersleri: Umumi Esaslar Cilt I**, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul – 1982, s. 163.

²⁵ Bu tür ayrımlar için Bkz. ÖZTÜRK, **a.g.e.**, s. 268 vd., GÖZLER (2), **a.g.e.**, s. 140, BATUM / YILMAZ / KÖYBAŞI, **a.g.e.**, s.154.

²⁶ Örneğin KABOĞLU, **a.g.e.**, s. 175 ve FENDOĞLU, **a.g.e.**, s. 465.

²⁷ GÖZLER (2), **a.g.e.**, s. 140; ÖZTÜRK, **a.g.e.**, s. 269.

²⁸ BATUM / YILMAZ / KÖYBAŞI, **a.g.e.**, s. 157.

yönetme ve yatıştırma²⁹ özelliği taşıması olduğu düşünülmektedir. Zira, federasyonların en belirgin özelliği, siyasi yapı içerisinde devletin egemen olma vasfını ifade eden üç temel fonksiyonunun, anayasal sınırlar içinde, tek bir merkezde toplanmayıp ikiden fazla odak arasında hassas ve dengeli bir şekilde paylaştırılmasıdır³⁰. Amerika Birleşik Devletleri bu şekle örnek verilebilir.

Bölgesel ya da bölgesel devlet, özerk bölgelerin bulunduğu bir üniter devlet sistemi olup³¹, alt toplulukların anayasada belirtilen konularda yasama yetkisi söz konusudur³². Bölgesel devlet modeli, klasik üniter devlet ile federal devlet arasında bir ara-formül olarak açıklanabilir. Bölgelere ya da topluluklara siyasal özerklik tanınmış olmasından dolayı üniter devletten farklılaşmakta; özerk yönetimlerin / bölgelerin kuruluş ve işleyişiyle, yetkilerinin anayasal güvencesi açısından federal devletten de ayrılmaktadır³³.

C. Devlet Biçimleri

Öncelikle vurgulamak gerekir ki aşağıda kısaca ele alacağımız gerek monarşi ve gerekse cumhuriyet, birer devlet şekli değildir. Örneğin, Almanya federal bir devlet iken Fransa üniter bir devlettir ve her ikisi de cumhuriyettir³⁴. Bu anlamda gerek 1961 Anayasasında (1961 AY, md. 1) ve gerekse 1982 Anayasasında (1982 AY, md. 1) “Devletin şekli” başlığı altında “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.” hükmü yer almakta ise de bu aslında devletin şeklini değil, rejimini ifade etmektedir. Zira aşağıda ele alınacağı üzere Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin bir devlet türü olarak tanımlanması ancak “üniter bir devlet” olduğu şeklinde yapılabilecektir.

Birçok farklı sınıflandırma mümkün ise de “monarşi” ve (aslında aynı anlama

²⁹ Yüksel METİN / Burak ERECE, “Bölgesel Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Y:2016, C:0, S:7, s. 689. Bölgesel devlet ve federal devlet karşılaştırması için ayrıca Bkz. Oktay UYGUN, *Devlet Teorisi*, 9. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2022, s. 298.

³⁰ Oktay UYGUN (2), *Federal Devlet*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2007, s. 115.

³¹ FENDOĞLU, *a.g.e.*, s. 465.

³² KABOĞLU, *a.g.e.*, s. 175.

³³ METİN / ERECE, *a.g.m.*, s. 690. Ayrıca Bkz. Oktay UYGUN, *a.g.e.*, s. 291.

³⁴ KABOĞLU, *a.g.e.*, s.193, Dipnot 7.

gelmeyen) “demokrasi” ya da “cumhuriyet” ayrımı temel olarak alınabilir³⁵. Bu şekildeki ayrım, egemenliğin kaynağının tek kişi (monarşi) veya topluluk (cumhuriyet) olması ölçütüne dayanmaktadır³⁶.

Monarşi, siyasal otoritenin irsî olarak yani verasetle intikal etmesi, bir kişinin ülkeyi yönetmesi ve bu kişinin ise hanedanlık silsilesi ile belirlendiği bir rejimdir³⁷. Ayrıntılarına girilmeyecek olmakla birlikte mutlak ve anayasal olarak ikiye ayrılır³⁸.

Çağdaş demokrasilerde monarşi, cumhuriyete karşıtlık oluşturur. Bir devlette, devlet başkanlığı görevi veraset yoluyla intikal ediyorsa monarşiden, aksi her durumda ise (ki bu durum seçimden ibarettir) cumhuriyetin varlığından söz edilir³⁹.

Bu açıklamalara göre cumhuriyet, devlet başkanının belirli sürelerle seçim yoluyla görev başına geldiği bir rejimdir⁴⁰. Ömür boyu seçilen devlet başkanları söz konusu olsa bile bunların soyuna başkanlık geçmeyeceği için bu durumlarda monarşiden söz edilemeyecektir⁴¹.

Demokrasi ise halkın iktidarı, yani yasaları yaratma, uygulama ve yargılamanın vatandaşların hak ve görevi olduğu bir rejim olarak tanımlandığından⁴² esasen demokrasi ve cumhuriyet aynı anlama gelmemektedir. Bunun en büyük göstergesi ise demokratik olmayan cumhuriyetlerin de varlığıdır. Cumhuriyetin özelliği, devlet başkanının seçimle başa gelmesinden ibaret olup, bu, yönetimin de demokratik olduğu anlamına gelmemektedir.

³⁵ ÖZTÜRK, monarşi ve cumhuriyet, KABOĞLU monarşi ve cumhuriyet / demokrasi ayrımını takip etmektedir. ÖZTÜRK, a.g.e, s. 278 vd., KABOĞLU, a.g.e., s. 191 vd.

³⁶ DEMİR, a.g.e., s. 61.

³⁷ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 278.

³⁸ KABOĞLU, a.g.e., s. 192. ÖZTÜRK ise mutlak ve meşruti şeklinde ayrımı gitmektedir. ÖZTÜRK, a.g.e., s. 279, 280.

³⁹ GÖZLER (2), a.g.e., s. 105.

⁴⁰ KABOĞLU; a.g.e., s. 193.

⁴¹ GÖZLER, a.g.e., s. 106.

⁴² GİRİTLİ / SARMAŞIK, a.g.e., s. 31.

II. ÜNİTER DEVLET: DEVLETİN TEKLİĞİ ve BÖLÜNMEZLİĞİ İLKESİNİN KURUCU UNSURLARI

Tek yapılı (veya tekli / tekil) devlet yapısının en önemli özelliği, bütün ülkenin kaderini belirleyecek kararların tek bir merkezde toplanan iktidar tarafından alınması ve bu kararların, devlete bağlı diğer tüm birimler tarafından eksiksiz bir şekilde uygulanmasıdır. Üniter devletlerde, iktidarın yani egemenliğin kullanıldığı yasama, yürütme ve yargı organları devlet merkezinde toplanmış durumdadır⁴³.

Devletin teklifi ve bölünmezliği ilkesi, bünyesinde, devletin üç unsuru teorisindeki her bir unsurun bölünmezliğini barındırır. Bunlar toprak yani ülkenin veya vatanın bölünmezliği, ulusun veya milletin bölünmezliği ve son olarak da egemenliğin bölünmezliği şeklindedir. Egemenliğin teklifi ve bölünmezliği, egemenliğin “ulusal egemenlik” olması nedeni ile ulusun teklifi ve bölünmezliğini de içerir⁴⁴.

Üniter devlet, birisi dayanağı ülke ve ulus olan, “normatif merkez”in varlığını, yani sadece merkezin normlarının yer ve kişiler yönünden uygulanmasını; diğeri ise merkez tarafından belirlenen normların ülke üzerinde uygulanmasına yönelik “merkez-çevre ilişkisi”ni⁴⁵ düzenlemek şeklinde iki unsuru barındıran bir yönetim modelidir⁴⁶.

Bu çalışmada merkez-çevre ilişkisi konusunda ayrıntıya girilmeyecek olup, devletin üç unsuru teorisine göre belirlenen unsurlar ise üniter devlet özelinde aşağıda

⁴³ METİN / ERECE, *a.g.m.*, s. 689.

⁴⁴ NALBANT, *a.g.e.*, s. 65.

⁴⁵ “... merkez çevre yaklaşımı, her toplumun bir merkezi ve bir de çevresi olduğu düşüncesinden hareketle geliştirilmiştir. Toplumunu yönetenlerin dayandığı değer, sembol ve inanç düzeninin belirleyicisi konumundaki ... merkez, mekân ve kurumların oluşturduğu fiziki özelliklerden daha çok değer ve inançların oluşturduğu tinsel özelliklerden beslenmektedir (Shils: 2002: 86). Merkezin dayanak noktası olarak kabul edilen bu tinsel özellikler, merkeze ve dolayısıyla da merkezin iktidarını kullananlara kutsiyet atfedilmesine zemin hazırlamaktadır. Bu kutsiyet, sahip olunan otoritenin kaynağını oluşturmakta ve bu otoriteden doğan bir takdir edilme arzusunu beraberinde getirmektedir (Shils, 2002: 88) ...”. Bkz. Gökhan TUNCEL / Bekir GÜNDOĞMUŞ, “Türkiye Siyasetinde Merkez-Çevrenin Dönüşümü ve Geleneksel Merkezin Konumlanma Sorunu”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y:2012, C:14, S:3, s. 139 – 157.

⁴⁶ NALBANT, *a.g.e.*, s. 334, 335.

ele alınmıştır:

A. Toprak / Ülke / Vatan

Ülke, devlet egemenliğinin veya devlet erkinin kullanıldığı çevredir; bu çevre içinde bulunan bütün canlı ve cansız varlıklar devlet egemenliğine ve erkine bağlıdırlar⁴⁷.

Ülke, bir yeryüzü parçası yani bir “yer” olup, devletin iç ve dış varlığının ve egemenliğinin sınırlarını belirler. Burada kastedilen “yer”, “belirli sınırlarla çevrili” olmak durumundadır. Zira buradaki sınır (hudut) kavramı, hukuksal ve siyasal anlamda, devletleri ayıran yapay çizgiyi vurgulamaktadır⁴⁸.

Bu durumda, devlet, memleketi olan ve sınırları belli bir ülke üzerinde yaşayan insan birliği olarak tanımlandığından, saha ve sosyal çevre olarak devletten daha geniş birlikler var olsa bile bunlarda sınırı belli bir ülke fikri olmadığından devlet kabul edilmeleri mümkün olmayacaktır⁴⁹.

Ülkenin tekliği ve bölünmezliği, ülke içi idari birimlere ayrılma hakkının tanınmaması ile doğrudan bağlantılıdır⁵⁰. Bu aynı zamanda aşağıda değineceğimiz egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesinin de bir gereğidir.

B. İnsan Topluluğu / Halk / Ulus / Millet

Devleti oluşturan bir diğer unsur olan insan topluluğu, halktır, daha doğrusu ulustur, millettir. Halk ve ulus kavramları birbiri yerine kullanılsa da halk, şu an yaşamakta olan bireylerin oluşturduğu bir topluluk iken, ulus manevi bir varlık olarak geçmişi ve geleceği içine alan, geçmişteki ataları ve gelecekteki nesilleri de kapsayan bir kavramdır⁵¹. Biz bu çalışmada; Anayasa örneğindeki gibi normlarda ya da yargı kararlarında “millet” kavramı kullanıldığında “millet”, diğer tüm hallerde ise “ulus” kavramını kullanmayı tercih ediyoruz.

⁴⁷ DEMİR, a.g.e., s. 43.

⁴⁸ BATUM / YILMAZ / KÖYBAŞI, a.g.e., s. 84.

⁴⁹ BAŞGİL, a.g.m., s. 988.

⁵⁰ NALBANT, a.g.e., s. 68.

⁵¹ DEMİR, a.g.e., s.40.

Devleti oluşturan insan topluluğu içinde yer alan insanlar, birbirlerine çeşitli bağlarla bağlanarak devletin doğumunu sağlayabilecek derecede olgunlaştığında artık “ulus” adını alırlar⁵². Tarihsel süreç içerisinde, modern devletleri kuran ve örgütleyen insan toplulukları, “ulus” adını almış topluluklardır⁵³. Nüfus, devlet için birinci derecede maddi kuvvet kaynağı ise de devleti oluşturan insanların bağımsız bir siyasi topluluk halinde örgütlenme istek ve yeteneği, buna göre daha önem gösterir⁵⁴.

Bir devlet, teker teker bireylerden oluşmamakta, aksine devlet, birbirine bağlanan hatta birbirini içine alan, birbirini kuşatan irili ufaklı bir takım biyolojik, sosyolojik ve coğrafi birliklerden oluşmakta; insanlar, önce içinde doğdukları yuva ve üzerinde yaşadıkları yer çevresi itibarıyla aile, köy, mahalle, ilçe, il veya taraf gibi birbirini çevreleyen gruplar oluşturmaktadır⁵⁵.

O halde, nüfus tek başına değil ama ancak topluluk halinde ortak bir zeminde örgütlenme istek ve yeteneği ile ulus haline gelmektedir^{56, 57}. Bu da aşağıda ele alacağımız bir sonraki unsurun aranmasına yol açar.

C. Egemenlik / İktidar / Siyasal Örgütlenme

Devlet ortaya çıkmadan önce de karar alma ve bu kararları uygulatabilme olanağı

⁵² GİRİTLİ / SARMAŞIK, a.g.e., s. 24.

⁵³ BATUM / YILMAZ / KÖYBAŞI, a.g.e., s. 87.

⁵⁴ DEMİR / KARATEPE, a.g.e., s. 35 – 36.

⁵⁵ BAŞGİL, a.g.m., s.985.

⁵⁶ “Önceleri kandan olmayan ve genellikle dil ve ırk açısından belirgin şekilde farklılaşan etnik grupları sonunda tek dile, tek töreye, tek ulusal anlayışa sahip tek bir halk olarak kaynaştıran “bütünleşme”nin en önemli gücü burada yer almaktadır. Bu, acı ve gereksinimlerde, zafer ve yenilgilerde, sevinç ve tasalarda ortaklıktır.” Franz OPPENHEIMER, **Devlet**, Almancadan Çeviren Ahmet M. GÜNEŞ, Legal Yayıncılık, İstanbul – 2019, s. 27.

⁵⁷ Anlaşıldığına göre OPPENHEIMER’in “bütünleşme” olarak ifade ettiği gücü DÖNMEZER, “*Milli Bütünlük Ruhu*” olarak adlandırmakta ve “*Millî bütünlük ruhu, Devletin birliği ve bütünlüğünün vazgeçilmez şartı olarak, Devletin nüfus unsurunu oluşturan milletin bir tüm toplum sıfatı ile bütünleşmiş bir bütün halinde varlığını sürdürebilmesi için, millet fertlerinde yerleşmesi zorunlu olan ve milletin tümüne ve Devlete yönelik tüm hulus ve sadakatleri, imanla bağlılıkları (loyalties - loyautés) ve bunun gereği olan inançlar ve sosyal değerlerin yerleşmiş, fertlerin içine geçirilmiş olmasını ifade eder. Fertlerin büyük bir kısmında sözkonusu bağlılıkların, hulus ve sadakatlerin, bunlarla ilgili inançların sarsılmaz derecede güçlü olarak adeta bir iman haline gelmek suretile yerleşmiş bulunduğu toplumlarda, millî bütünlük ruhu fonksiyonunu yerine getirebilecek ölçüde kuvvetli, diğer hallerde ise, zayıf olur*” açıklamasını yapmaktadır. Bkz. Sulhi DÖNMEZER, “*Cumhuriyetimiz ve Millî Bütünlük Ruhu*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y:1984, C:50, S:1-4, s. 319 - 326.

anlamına gelen güç ya da hareket etme yeteneği hep var olmuş ve bu, “*iktidar*” olarak adlandırılmış; iktidar ise bir yandan iktidar olanın iradesini kabul ettirme, yönetme, diğer tarafa ise o kurallara uygun davranma zorunluğu yani yönetilme olgusunu içermiştir⁵⁸. Egemenlik kavramının çıkış noktası, işte bu siyasi iktidar ve buna yönelik örgütlenmedir⁵⁹.

Buna göre devlet erki ya da devlet kudreti olarak da adlandırılan egemenlik kavramı, devletin anayasa ve yasalar yapabilmesi ve bunlara uygun davranmayı sağlamak için gerektiğinde kullanabileceği zorlayıcı ve buyurucu bir maddi güce sahip olması anlamına gelmektedir⁶⁰.

Devletin fiili ve hukuki varlığını sağlayan egemenlik unsuru, ona aynı zamanda “*kişilik*” de kazandırır⁶¹. Devlet, insanların meydana getirdiği bir örgütlenme biçimi olup, onu oluşturan kişilerden ayrı fiili ve hukuki varlık yani “*kişilik*”⁶² kazanmasını egemenlik temin eder. Devletin bu kişiliğe sahip olması, devletin devamlılığının bir gereği⁶³ olmak yanında aynı zamanda devlet yetkisi kullananların sahip oldukları yetkilerin onların kişisel hakları olmadığını, devlet görevlileri olmalarından dolayı kendilerine tanınmış olan yetkileri yine devlet adına kullandıklarını ortaya koyar ve bu nedenle konumlarını da belirler⁶⁴.

⁵⁸ BATUM / YILMAZ / KÖYBAŞI, **a.g.e.**, s. 47 ve 49.

⁵⁹ OPPENHEIMER; devleti “*Bu varlık, ‘ilk başta yasa olarak ortaya çıkar’ ve daha sonra devlet olarak yaşamını sürdürür. Devlet oluşumu sırasında tümünden ve varlığının ilk evrelerinde ise özü bakımından neredeyse bütünüyle, zafer kazanmış bir insan topluluğunun yendiği insanlar üzerindeki egemenliğini düzenlemek ve ortaya çıkabilecek iç isyanlara ve dış saldırılara karşı kendini güvenceye almak amacıyla yendiği insanlara zorla kabul ettirdiği toplumsal bir kurumdur.*” şeklinde tanımlamakta olup, bu aynı zamanda egemenliğin somutlaştığı ilk evre olarak dava kabul edilebilir. Bkz. OPPENHEIMER, **a.g.e.**, s. 4, 5.

⁶⁰ DEMİR, **a.g.e.**, s. 45.

⁶¹ “*Sadece belli toprak üstünde yaşayan insanlar, devleti meydana getirmez. İkinci Dünya Savaşından önce Pakistan ve Hindistan, ülke ve nüfusa sahip olmasına rağmen, birer devlet değillerdi. ... Bugünkü Filistin de aynı şekildedir. ... Böylece devleti devlet yapan en önemli unsur, devletin egemenliğidir.*” Bkz. Ferhan DEMİRKOL, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar Türk Anayasa Hukuku**, 8. Baskı Ders Notları, Filiz Kitabevi, İstanbul -2017, s. 71.

⁶² Erdoğan TEZİÇ, **a.g.e.**, s. 138.

⁶³ DEMİRKOL, **a.g.e.**, s. 72.

⁶⁴ Yavuz SABUNCU, **Anayasaya Giriş Ek: 1982 Anayasası**, 10. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara – 2004, s. 24.

Devletin hukuki kişiliğe sahip olmasını sağlayan egemenlik unsuru, devlet içinde var olan başkaca tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardan onu ayıran bir özellik de sağlar⁶⁵. İşte bu noktada devletin hukuki ölçütünü belirleyebilmek için, tüzel kişiliğine, yalnızca kendisine ait olan bir unsuru, (aslında onu tüzel kişi haline de getiren) egemenliği eklemek gerekir⁶⁶.

Egemenlik, yani devlet iktidarı, diğer iktidar yapılarından altı açıdan farklılaşır⁶⁷:

- 1) Başka bir toplumun parçası olmayan en büyük toplum ölçeğinde kurulu olması,
- 2) Toplumun yönetenler – yönetilenler şeklinde ikiye ayrılması,
- 3) Toplum içindeki en üstün iktidar olması,
- 4) Yetkisinin konu yönünden sınırlı olmaması,
- 5) Küresel ölçekte tek olması,
- 6) Toplum üzerinde meşru kuvvet kullanma tekeline sahip olması.

İşte “üniter devlet”, egemenliğin bölüşülmediği, birden fazla egemenliğin sözü konusu olmadığı, ülkede yasa, yasama, yürütme ve yargılama birliğinin var olduğu devlettir⁶⁸. Böylece egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesi, sadece ulusun egemenliğin kaynağı olması; buna karşılık “ulusaltı” hiçbir topluluğun⁶⁹ egemenliğin kaynağı niteliğine sahip olmaması ve dolayısıyla ulusaltı toplulukların egemenlikten kaynaklanan yetkiler olan yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanamaması anlamına gelir⁷⁰.

Görüldüğü üzere egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesi, yasama, yürütme ve yargı şeklindeki üç erkin tekliği ve bölünmezliği olup; kaynağı ve meşruiyeti bakımından “halk egemenliği” ve “ulus egemenliği” teorileri ile temellendirilen ve egemenliğin belirli bir dönemde kullanılmasından ibaret olan siyasi iktidar ile farklı

⁶⁵ “Devlet birliğindeki nizam, diğer bütün cemiyet nizamlarından bazı noktalarda ayrılmakta ve kendine mahsus bir tip teşkil etmektedir. Bir kere bu birlikteki nizam, ülke sınırları içinde bulunan bütün insanlara ve her çeşit birliklere; amil ve bu itibarla umum: ve emperatifdir. Bu bir ‘âmme nizamı’dır.”. BAŞGİL, a.g.m., s. 989.

⁶⁶ TEZİÇ, a.g.e., s. 139.

⁶⁷ UYGUN, a.g.e., s. 9.

⁶⁸ DEMİRKOL, a.g.e., s.78

⁶⁹ Ulusaltı topluluk kavramını, ulusun etnik - dinsel / mezhepsel ya da başka ölçütlerle aidiyetinde farklılıklar çerçevesinde ulustan ayrılan kesimini nitelemek için kullanılmaktadır.

⁷⁰ NALBANT, a.g.e., s. 65.

bir anlam içermektedir⁷¹. Bu iki kavrama aşağıda değineceğiz.

III. TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLETİ, BİR ÜNİTER DEVLETTİR

A. Arka Plan

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş ve dağılma süreci sonunda yaşanan “*Milli Mücadele / Kurtuluş Savaşı*” sonrası kurulmuştur. Atatürk'ten önce ‘vatan’ üzerine çok yazı yazılmış, fakat Türk unsurunun milli menfaatini üstün tutan, gerçek bir ‘vatan’ anlayışı bir türlü gelişmemiştir⁷². Türkiye ulusal kimliğini Anadolu'da sürüp giden savaş sahnesinde kaniyla kazanmıştır⁷³.

Atatürk'ün, Cumhuriyeti Türklere hitaben oluşturmasındaki temel amaç I. Dünya ve Millî Mücadele Savaşlarında Türklere beslenen olumsuzluğa verilen bir cevaptır⁷⁴. Üniter bir devlet yapısını esas alan Türkiye Cumhuriyeti'nin “*Türk*” kimliğine belirgin biçimde gönderme yapması, yapısal bir milli davanın tarih şartları karşısında ulaştığı yeni bir boyuttur⁷⁵.

Dolayısıyla devletin üç unsuru teorisi yönünden ele alındığından “*insan topluluğu / halk / millet / ulus*” kavramı ile “*toprak / ülke / vatan*” kavramı arasında doğrudan bir bağ bulunduğu ve “*egemenlik / iktidar / siyasal örgütlenme*” unsurunun da bu ilişki üzerinden değerlendirilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda millet ve milliyetçilik konusu ele alındığında, her milletin, kendi ülke bütünlüğünü, milli birlik ve beraberliğini en iyi koruyacak olan tanımlar hangileri ise onları tercih edeceği göz ardı edilmemelidir⁷⁶.

Çalışmamıza konu Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin üniter bir devlet olmasının arka planında, Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş ve parçalanma dönemlerinin,

⁷¹ Necmi YÜZBAŞIOĞLU, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Beta Basım, İstanbul 2017, s. 14.

⁷² Turhan FEYZİOĞLU, *Atatürk ve Milliyetçilik, Atatürkçü Düşünce El Kitabı I*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara – 2004, s. 48.

⁷³ Feroz AHMAD, *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, Kaynak Yayınları, 2009, s. 68.

⁷⁴ Aygün ATTAR, “*Ulus Devlete Geçiş Süreci ve Türkiye Cumhuriyetinin Üniter Yapısı*”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, C: XX, Y: 2004, S: 60, s. 655.

⁷⁵ ATTAR, *a.g.m.*, s. 655.

⁷⁶ Turhan FEYZİOĞLU (2), “*Atatürk ve Milliyetçilik*”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C:I, Y:1985, S:2, s. 396.

yaşanan çok sayıda savaşın, milliyetçilik akımlarının ve en sonunda Milli Kurtuluş Savaşı'nın bulunduğu; milliyetçilik üzerinden “ulus devlet” ve “üniter devlet” anlayışının takip edildiği ortaya çıkmaktadır. Devletin unsurlarından “toprak / ülke / vatan” ve “insan topluluğu / millet / ulus” kavramları arasındaki ilişkiden söz ederken, Atatürk'ün sınırları belli, somut ve bölünmez bir vatan anlayışına önem verdiği de açıktır⁷⁷.

Türkiye'yi Osmanlı İmparatorluğu ile karşılaştırdığımızda; Osmanlı'nın geniş toprakları egemenliği altına alan büyük bir imparatorluk olmasının sonucu, çok uluslu, çok dinli bir yapıya sahip olmasına karşın Cumhuriyetin etnik aidiyette farklılıklar olsa da özellikle dinsel açıdan oldukça türdeş bir yapıya sahip olduğu görülmektedir⁷⁸. Durum böyleyse de Türkiye'deki etnik, dinsel ve dilsel grupların varlığından hareketle, toplumsal yapının konsensus demokrasi⁷⁹ modelini zorunlu kılacak kadar büyük ve derin farklılıklar içerdiğini ileri sürmek de gerçekçi olmayacaktır⁸⁰.

İşte bu nedenle Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından önce Osmanlı Devleti'nin dağılmasıyla sonuçlanan süreci yaşaması, bu süreçte farklı kültüre, etnik kökene, dile ve dini inanca sahip grupların ayrılıkçı hareketlerinin etkili olup, devleti güçsüz bırakması Türkiye Cumhuriyeti Anayasa yapıcılarını etkilemiştir⁸¹.

Türk sisteminde, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün tek egemenlikli devleti ifade etmesi ve buna vurgu yapan Anayasa hükümlerinin

⁷⁷ FEYZİOĞLU, a.g.m., s. 397.

⁷⁸ UYGUN, a.g.e., s. 500.

⁷⁹ UYGUN, “Çoğunluk demokrasisi modelinin özü, siyasal kararların alınmasında çoğunluk iradesine tanınan üstünlüktür. ... (bununla) ifade edilen, ‘çoğunlukçu demokrasi’ anlayışı değil, azınlığın haklarına saygılı, çoğulculuğu güvence altına alan bir çoğunluk yönetimidir.” demektir. Bkz. a.g.e., s. 469. Diğer yandan “Konsensüs model demokrasiye sahip olan ülkelerin toplum yapısına bakıldığı zaman, birbirlerinden bazı sebeplerden dolayı ayrılmış, daha az türdeş olan bir yapı görülmektedir. Dolayısıyla farklı düşüncelere sahip birçok grup ortaya çıkmıştır. Bu grupların, düşüncelerin yönetimden dışlanmaması için konsensüs demokrasi, önemli partilerin devlet içindeki yürütme erkini büyük koalisyonlar şeklinde paylaşılmasını öngörmektedir.”, aktaran Mustafa GÜÇYETMEZ, “Karşılaştırmalı Demokrasi Modelleri ve Hükümet Sistemleriyle İlişkisi”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y:2017, C:7, S:1, s. 479 – 495.

⁸⁰ UYGUN, a.g.e., s. 504.

⁸¹ Fazıl Hüznü ERDEM, “Türk Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Siyasi Partilerin Kapatılması: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi**, Y:1, S:4, Ekim-Aralık 2004, s.255.

değiştirilemeyecek / değiştirilmesi dahi teklif edilemeyecek olması nedeniyle sadece kanun koyucuyu bağlayan bir kural olmayıp, bütün kişi ve kuruluşları ve hatta tali kurucu iktidarı da bağlayıcı şekilde düzenlendiği⁸² görülmektedir. Asli ve tali iktidar kavramları aşağıda ele alınacaktır.

B. Devletin Anayasada Belirtilen Üniter Niteliği

Güç ile hiçbir hukuk kuralına bağlı olmadan yeni bir devlet kurarak, anayasayı ilk kez oluşturan veya daha önce var olan bir devlette mevcut anayasa yerine yeni bir anayasa yapan iktidar, “*asli iktidar*” olarak tanımlanabilir⁸³. 1961 ve 1982 Anayasaları, Milli Birlik Komitesi ve Milli Güvenlik Konseyi tarafından oluşturulan meclisler söz konusu olsa da halk oylaması ile kabul edildiğinden⁸⁴ asli kurucu iktidarın yaptığı anayasalar olarak kabul edilebilir⁸⁵.

Yukarıda ele aldığımız devletin üç unsuru teorisine uygun bir şekilde Anayasamızda “*teklik*” veya “*bölünmezlik*” vurgusunun, aşağıda ele alacağımız üzere bu unsurlar bazında yer aldığı görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de idari örgütlenme anlamında, idarenin kanuna bağlılığı ve idarenin bütünlüğü kapsamında merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri üniter devlet ilkesinin⁸⁶ bir sonucu olarak da ele alınmalıdır.

Anayasanın başlangıç (paragraf 1 ve 5), devletin bütünlüğü, resmi dili, bayrağı, milli marşı ve başkenti (md.3), devletin amaç ve görevleri (md. 5), temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması (md. 14), düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyeti (md. 26), basın ve yayın hürriyeti (md. 28/5, 7), gençliğin korunması (md. 58/1), siyasi partilerin uyacakları esaslar (md. 68, 69), milletvekili andı (md. 81), cumhurbaşkanı andı (md. 103), idarenin bütünlüğü (md. 123) ve mahalli idareler (md. 127/6)

⁸² Bülent TANÖR / Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 7. Bası, Beta Yayınları, İstanbul – 2005, s. 97.

⁸³ DEMİRKOL, **a.g.e.**, s. 94.

⁸⁴ Halk oylamasının meşruiyeti üzerine tartışmalar için Bkz. Hasan Fehim ÜÇİŞİK, **Anayasa Hukuku**, Ötüken Neşriyat, İstanbul 2019, s.102 – 105.

⁸⁵ DEMİRKOL, **a.g.e.**, s.94

⁸⁶ NALBANT, **a.g.e.**, s. 335.

maddelerinde üniter devletin izleri bulunmaktadır⁸⁷. Aslında tüm bu düzenlemelerin Anayasanın Başlangıç kısmında belirtilen ilkelerin somutlaştırılması olduğu söylenebilir⁸⁸.

Bunun yanında Siyasi Partiler Kanunu'nun, bağımsızlığın korunması (md. 79), devletin tekliği ilkesinin korunması (md. 80)⁸⁹, azınlık yaratılmasının önlenmesi (md. 81) ve bölgecilik ve ırkçılık yasağı (md. 82) yanında Türk Ceza Kanunu'nun "*Devletin Güvenliğine Karşı Suçlar*" bölümü ve özellikle bu bölümde düzenlenmiş "*Devletin birliğini ve ülke bütünlüğünü bozmak*" suçuna dair madde (md. 302) bu anlamda Anayasa düzenlemelerinin kanunlarda vücut bulmuş somut hali olarak değerlendirilebilir.

Aşağıda, devletin üç unsuru teorisine de uyulmak suretiyle bu düzenlemeler ele alınacaktır. Zira somut olarak Anayasa ve sayılan kanun hükümlerinden yola çıkılması, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin üniter yapısını ortaya koyma açısından daha pratik görünmektedir. Zaten söz konusu üç unsur birbirinden ancak teorik olarak ayrılmakta ise de ancak bir arada ama "*bütünlük*" ve "*bölünmezlik*" nitelikleri de eklendiğinde somut olarak üniter devleti oluşturmaktadır.

Anayasa, "*bütünlük*" ve "*bölünmezlik*" konusundaki hassasiyetini "*Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbirisi, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz.*" (md. 14) hükmü ile de ortaya koymaktadır. Anayasanın 26, 28, 58, 68 ve 69. maddelerinde de bu koruyucu yaklaşımın izlerine rastlanmakta olup, 81 ve 103. maddelerinde yer alan and içme hükümlerinde de bu hassasiyet gözlenmektedir.

⁸⁷ Ayrımda genel olarak TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, **a.g.e.**, s. 96 – 97'de yapılan sınıflandırmadan yararlanılmış ise de bu sınıflandırmaya tarafımızca da eklemeler yapılmıştır.

⁸⁸ Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 21. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara – 2021, s. 73.

⁸⁹ "*Devletin ülkesiyle bölünmezliği; devletin dış bağımsızlığını ve ülke bütünlüğünün korunması unsurlarını içerir. Devletin ülkesiyle bölünmezliği ilkesinin, devletin tekliğinin (üniter devlet yapısının) korunmasını da içine alıp almadığı tartışmalıdır.*". Bkz. Hikmet TÜLEN, "*Son Üç Kararı Çerçevesinde Anayasa Mahkemesinin Siyasi Partilerin Kapatılmasına İlişkin İçtihadı*", 2020. Söz konusu metin, Anayasa Mahkemesi Raportörü olan yazar tarafından Mahkeme'ye yapılan sunumdan oluşmaktadır. <https://www.anayasa.gov.tr/media/3617/tulensiyasipartilerinkapatilmasi.pdf>. Erişim: 21.11.2022.

1. Ülkenin Bütünlük ve Bölünmezliği

Anayasanın “Başlangıç” bölümünde⁹⁰, “*Türk Vatanı ve Milletinin ebedi varlığını ve Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen bu Anayasa, Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu, ölümsüz önder ve eşsiz kahraman Atatürk’ün belirlediği milliyetçilik anlayışı ve O’nun inkılâp ve ilkeleri doğrultusunda ...*” (AY, Başlangıç, paragraf 1) ifadesinde yer alan “*Türk Vatanı*” ve “*Hiçbir faaliyetin Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği ve lâiklik ilkesinin gereği olarak kutsal din duygularının, Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılmayacağı...*” (AY, Başlangıç, paragraf 5) ifadesinde yer alan “*ülkesiyle bölünmezliği*” ibareleri ülkenin / toprağın / vatanın bölünmezliğine işaret etmektedir.

Başlangıçlar, yer aldıkları belgelerin yapılış koşullarını, amacını ve dayandıkları temel ilkeleri içeren metinler olup, Anayasanın başlangıcı da Anayasanın yapıldığı sosyal ve siyasal ortam ile Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirtmekte; Anayasanın yapılış nedenlerini, temel felsefesini ve temennileri içermektedir⁹¹. Dolayısıyla bu ifadelerin Anayasa’da daha en başta yer alması bu anlamda önem arz etmektedir.

Burada yer alan “*ülkesiyle bölünmezliği*” ibaresinin “*Türk Vatanı*” ibaresi ile birlikte ele alınması gerekir. Çünkü bölünmeyeceği, bir bütün olduğu vurgulanan ülke, “*Türk Vatanı*”dır.

Aşağıda “*ulus*” unsuru ele alınırken üzerinde tekrar durulacağı üzere, ulusal ya da milli devletler, kendi aralarında homojen, sınırların dışında yaşayan diğer insan topluluklarından bir biçimde farklı insanlardan oluşan bir ulus oluşturur. Bu süreç, yeni bir dil, yeni bir kimlik ve yeni bir kültür yaratılmasının yanı sıra ulusun yerleşeceği coğrafyanın da tanımlanmasını, bölgelere ayrılmasını ve yeniden

⁹⁰ AY’nin “*Cumhuriyetin nitelikleri*” başlıklı 2. maddesinde “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.*” şeklinde yer alan düzenleme, “*Başlangıç*”ın da Anayasaya dahil olduğunu vurgulamaktadır. Kaldı ki AY’nin “*Başlangıç ve kenar başlıklar*” başlıklı 176. maddesinde de “*Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten başlangıç kısmı, Anayasa metnine dahildir.*” şeklinde açık hüküm de bulunmaktadır.

⁹¹ YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 40.

adlandırılmasını içerir⁹². Ancak “*tanımlanan coğrafya*” maddi bir mekândan ibaret olup, “*vatan*” nitelemesi için yeterli olmadığından, bunun siyasi ölçütlerle tanımlanarak, bu mekânda yuvalandığına inanılan dil, tarih, sosyal değerler ve din gibi “*kutsal*” değerlerin de maddi mekâna eklenmesi gerektiği savunulmaktadır⁹³.

Milli Mücadele sonunda imzalanan Lozan Antlaşması⁹⁴ ile (Kesim:I, 1.Topraklara İlişkin Hükümler, md. 2 ve devamı) ülkenin sınırları belirlenmiş olup “*Türk Vatanı*” olarak kabul edeceğimiz coğrafi mekân, toprak parçası da temel olarak burada belirlenmiş olmaktadır⁹⁵.

Başlangıcında bu kavramlara vurgu yapan Anayasa, bununla yetinmemiş ve “*Devletin bütünlüğü, resmî dili, bayrağı, millî marşı ve başkenti*” başlığı altında ayrıca “*Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.*” (AY, md. 3) şeklinde bir düzenleme daha yapma yoluna gitmiştir. Üstelik bu kez, bölünmezliği vurgulanan “*ülke*” ve “*millet*” kavramları yanında dil, bayrak, marş ve başkent gibi unsurlara da yer verilerek, bunların ülke ve millet kavramları ile birlikte ele alınması sağlanmıştır⁹⁶. Üstelik bu maddenin değiştirilemeyecek, hatta değiştirilmesi teklif dahi edilemeyecek hükümler arasında (AY, md. 4) olduğunu bir kez daha vurgulamak isteriz⁹⁷. Bu katılığın temelinde, anayasaların ‘iyi şeyler’, korunmaya layık üstün metinler olduğu yolunda inanç; yani devletin kuruluşu ve işleyişi ile ilgili temel kuralların isabetle

⁹² Yunus HEPER, **Beka Kaygısı – Devletin Ülkesi ve Milletiyle Bölünmez Bütünlüğü**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2015, s. 391.

⁹³ HEPER, **a.g.e.**, 391, 392.

⁹⁴ Lozan Sulh Muahedenamesinin Kabulüne Dair Kanunlar için Bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200343.pdf. Erişim: 20.11.2022.

⁹⁵ HEPER’in de **a.g.e.**, s. 396’da “*Ülke ve vatan kavramlarının kazandıkları anlam elbette Misak-ı Milli metnini ele almadan ortaya konulamaz. Misak-ı Milli’deki vatan algısı Sevr dayatmasına bir tepki olarak gelişmiştir.*” şeklinde ortaya koyduğu üzere Misak-ı Milli ülke ve vatan kavramları açısından önem arz etmekte ise de burada ayrıntılara girilmeyecektir.

⁹⁶ Söz konusu düzenlemeler aynı zamanda “*ulusaltı*” kavramının da reddi anlamına gelmektedir.

⁹⁷ “... 1934 Teşkilatı Esasiye Kanunu/Anayasa’dan başlayıp 1961 Anayasası’ndan geçerek 1982 Anayasası’na gelen bir süreç içinde ‘Değiştirilemeyecek hükümler’ alanı giderek genişlemiştir. ... bu hükümlerin değişmezliğini belirten maddeler ... -doğal olarak, her biri kendi döneminde- anayasal sistemin sigortası işlevini yerine getirmiş ve getirmektedir.”, Hikmet Sami TÜRK, **Temel Yasa Anayasa**, Yetkin Yayınları, Ankara – 2019, s. 8.

konulduğu varsayımı yatmaktadır⁹⁸.

Anayasa (md. 5) aynı zamanda, “ülkenin bölünmezliğini” korumayı “Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak” ile birlikte devletin temel amaç ve görevi olarak saymaktadır.

Bu açıklamalara göre, devletin ülkesiyle bölünmez bütünlüğü ilkesinin devlet yapısı bakımından hukuksal sonucu olarak, karma yapıli devletlerin kurulmasının yasak olduğu da ortaya çıkmış olmaktadır⁹⁹. Nitekim AYM kararlarında ortaya konulan gerekçe ve sonuçlar da bu yöndedir¹⁰⁰. Hatta bu yasak o kadar katıdır ki, Anayasanın 4. maddesi, bu ilkenin yer aldığı 3. maddeyi, değışmez ve değıştirilmesi teklif edilemez hükümler arasında saydığından, üniter devlet ilkesini dışlayacak bir anayasa değışikliği dahi mümkün görülmediğinden ilke, sadece yasama iktidarını değil, tali kurucu iktidarı (anayasayı değıştirme iktidarını) da bağlayıcı özelliğindedir¹⁰¹

¹⁰².

⁹⁸ Bülent TANÖR, **İki Anayasa 1961-1982**, 5. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2020, s. 149.

⁹⁹ Erdoğan TEZİÇ, **Siyasal Partiler**, Gerçek Yayınevi, İstanbul – 1976, s.145. (Aktaran ERDEM, a.g.m., s.255) Ayrıca aynı yönde, “... Ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlükten .. üniter devlet” anlaşılır. Dolayısıyla Türkiye’de federal devlet şeklinin kurulması Anayasaya aykırı olur.” açıklaması için Bkz. Kemal GÖZLER (3), **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 5. Baskı, Ekin Basım, Bursa – 2008, s. 61.

¹⁰⁰ “... Tekil devlet esasına göre düzenlenen Anayasa’da federatif devlet sistemi benimsenmemiştir. Bu nedenle siyasi partiler, Türkiye’de federal sistem kurulmasına programlarında yer veremezler ve bu yapıyı savunamazlar ...” gerekçesi “federalizm” yasağına ve “... Türk Ulusu içinde değışik kökenli bireyler olsa da hepsi Türk Ulusu bütünlüğü içindedir. Tarihsel bir gerçek olan “Türk Ulusu” olgusu yerine ırkçılığa dayanan ayrılıklar ve Türk vatandaşlığı niteliğini değıştiren savlar geçersizdir. Anayasa, bölgeler için özerklik ve özyönetim adı altında ayrılık getiren yöntemlere – biçimlere kapalıdır.” şeklindeki gerekçe ise “bölgesel özerklik” ve “özyönetim” ilkeleri yasağına işaret etmektedir. AYM, 16.06.1994, E:1993/3, K:1994/2. www.anayasa.gov.tr. Erişim: 21.11.2022.

¹⁰¹ TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s.97.

¹⁰² Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlarda sıklıkla “Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” hususuna vurgusu yapılması; siyasi partilerin demokratik düzene aykırı faaliyette bulunmalarını gerektiğinin belirtilmesini bazı yazarlar “Türkiye’de militan demokrasi anlayışının siyasi hayata olan etkileri” olarak nitelemektedir. Örneğın Bkz. Uğur İHTİYAROĞLU, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Siyasi Partilerin Kapatılmasına İlişkin Yaklaşımı Ve Refah Partisi Kapatma Kararı Özelinde Din Ve Vicdan Hürriyeti”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y:2021, C:29, S:1, s. 331 - 363. Yazar, bu nedenle AİHM’nin, Türkiye (AYM) tarafından verilen parti kapatma kararlarının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiğii sonucuna ulaştığını da eklemektedir. Benzer şekilde “Anayasa Mahkemesince mevzuatta siyasi partiler için öngörülen yasakların katı bir şekilde yorumlanması ile birlikte verilen kapatma kararlarının çoğunda Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından verilen ihlal kararı verilmiştir. Zira AİHM, siyasi partilerin ancak demokrasiye zarar verdiklerinin ya da bu amaçla hareket ettiklerinin tespiti halinde kapatılmaları gerektiğini

2. Milletin Bütünlük ve Bölünmezliği

Yukarıda “ülke” unsuru yönünden alıntı yaptığımız Anayasanın “Başlangıç” kısmında yer alan “Türk ... Milletinin ...” (AY, Başlangıç, paragraf 1) ve ayrıca “... Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin ...” (AY, Başlangıç, paragraf 5) ibareleri, aynı zamanda milletin bölünmezliğine de işaret etmektedir. Aynı sistematik tekrar, “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.” (AY, md. 3) şeklindeki hükümde yer alan “millet” vurgusunda da söz konusudur.

1924 Anayasasının 1937 yılı değişikliği sonrası 2. maddesinde¹⁰³, “Türkiye Devleti, Cumhuriyetçi, milliyetçi, halkçı, devletçi, lâik ve inkılâpçıdır. ...” hükmü yer alırken, 1961 Anayasasının 2. maddesinde¹⁰⁴ bu kez “milliyetçi” vurgusu yerine “Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.” hükmünde “millî devlet” kavramına yer verdiği görülmektedir¹⁰⁵.

1961 Anayasası “millî devlet” (md. 2) ve “Türk milliyetçiliği” (Başlangıç) kavramlarını kullanırken, 1982 Anayasayı bunların yerine “Atatürk milliyetçiliği” (Başlangıç ve md. 2) kavramına yer vermiş olup, bu kavramın Türk milliyetçiliği ile eş anlamlı olduğu ve Anayasal açıdan şu esasları içerdiği kabul edilmektedir¹⁰⁶.

- 1) Hiçbir faaliyetin Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin,

belirterek, partilerin sistemi değiştirmeye yönelik düşüncelerinin, demokrasinin özüne zarar vermediği takdirde makul karşılanması gerektiğini belirtmiştir. Aksine uygulamalar ve yaptırımlar, anılan Mahkemece verilen kararlarda hak ve özgürlük ihlali olarak değerlendirilmiştir” açıklaması ve ele alınan AİHM kararları için Bkz. Ferhat USLU / Sevtap ANGUN, “Türkiye’de Siyasi Parti Kapatma Nedeni Olarak <Devletin Ülkesi ve Milletiyle Bölünmez Bütünlüğü İlkesi>”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:20, S: Milli Egemenlik Özel Sayısı, s. 39 – 60.

¹⁰³ <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>. Erişim: 20.11.2022

¹⁰⁴ <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>. Erişim: 20.11.2022

¹⁰⁵ ÖZBUDUN’un aktardığına göre, “<<Millî devlet>> deyimini savunanlar, milliyetçiliğin anlamı açık olmayan bir deyim olduğunu, mesela Almanya ve İtalya’da kurulmuş bulunan Nasyonal Sosyalist ve Faşist rejimlerin de kendilerini ‘milliyetçi’ olarak adlandırdıklarını ileri sürmüşlerdir.”. Bu nedenle başlangıçta Türk Milliyetçiliğinin uzun ve ayrıntılı bir tanımına yer verilmesi ve maddede ise “millî devlet” deyimini kullanılarak yanlış anlama ve yorumların önüne geçilmek istenmiştir. Bkz. ÖZBUDUN, **a.g.e.**, s. 76.

¹⁰⁶ TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, **a.g.e.**, s. 66.

- Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği (Başlangıç, 5. paragraf),
- 2) Millet hayatının her türlü tecellisinde ortak olmak (Başlangıç, 7. paragraf),
 - 3) “*Yurtta sulh, cihanda sulh*” ilkesi uyarınca barışçılık (Başlangıç, paragraf 7),
 - 4) Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü (md. 3),
 - 5) Resmi dilin, eğitim ve öğretimde ana dilin Türkçe olması (md. 3 ve md. 42),
 - 6) “*Türk*” tanımının sadece hukuki bir anlama gelmesi: Vatandaşlık (md. 66/1).

Böylece, 1924 Anayasasında “*Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibariyle (Türk) itlak olunur.*” (md. 88) şeklinde yer alan hükümden, 1961 (md. 54) ve 1982 (md. 66) Anayasalarında yer alan “*Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür.*” hükmüne evrilen bir kavram söz konusudur¹⁰⁷.

Görüldüğü ve AYM kararlarına da taşındığı üzere, “*milliyetçilik*”, kan bağı ve ırk birliği olmadığından, bireyi ulusa bağlayan köprü; ırk, din ve dil birliği değil, hukuki bir ilişki yani vatandaşlıktır¹⁰⁸. Konu üzerinde önemle durmamız, Anayasanın çeşitli maddelerinde yer alan “*devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği*” ilkesinin “*milli devlet*” olmanın bir sonucu olması¹⁰⁹ ve bunun da Türk milliyetçiliği ile ilgili olmasından kaynaklanmaktadır.

O halde, anayasal anlamda millet ve milliyetçiliğin; devlete olan hukuki bağı yani vatandaşlığın, aslında yabancılar ile yurttaşları (vatandaşları) ayırmak için gerekli ve zorunlu olduğunu söyleyebiliriz. Zira, siyasal alanda sahip olunan haklardan ancak vatandaşlar yararlanabilecek olduğundan, vatandaşların devlete ve aynı zamanda diğer

¹⁰⁷ “*Devleti oluşturan insanlar ile devlet arasındaki hukuki ilişkiye ‘vatandaşlık’ adı verilir. Vatandaşlık bağının nasıl kazanılacağı anayasa ve yasalarda gösterilir. Bu konuda benimsenen, ‘kan esası’ ve ‘toprak esası’ olmak üzere iki yöntem vardır. ... Anayasanın bu hükmünün yorumundan, vatandaşlığın kan esasına göre kazanılacağı anlaşılmaktadır.*”. Yazara göre bu ırkçı bir yaklaşımdır. Bkz. Şükrü KARATEPE, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 3. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara – 2018, s. 69.

¹⁰⁸ AYM, 26.09.1965, E:1963/173, K:1965/40; 20.07.1971, E:1971/3, K:1971/3; 16.06.1994, E:1993/3 K:1994/2. www.anayasa.gov.tr. Erişim: 20.11.2022.

¹⁰⁹ ÖZBUDUN, **a.g.e.**, s. 77.

vatandaşlara hukuki olarak milliyet bağı ile bağlanması gerekli olmaktadır¹¹⁰.

Bütün bunlardan çıkan sonuca göre, milliyetçilik, belirli bir ırkın korunmasını ve gözetilmesini ön plana çıkarmayıp, aksine ülkenin ve ulusun değerlerine sahip çıkılması amacını taşıdığından, millet olma bilinç ve iradesine sahip olma anlamına gelmektedir¹¹¹. Nitekim Anayasa (md. 5) aynı zamanda, “*Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü*” korumayı devletin temel amaç ve görevi olarak saymaktadır.

Kurtuluş Savaşı’nda ulusun bütün bireylerinin, dil ve ırk ayrımı gözetmeksizin düşmana karşı omuz omuza çarpışmış bulunmaları, söz konusu vatandaşlarımızın ırk ve dil ayrımına yer vermeyen Türk Milliyetçiliğini daha o zaman benimsediklerini; Kurtuluş Savaşının başında eylemli olarak biçimlenmiş bulunan toplayıcı ve bütünleştirici Türk Milliyetçiliğini ve Türkiye’de dili ve ırkı ayrı olan vatandaşlar bulunsa bile bu öğelere dayalı azınlıkların¹¹² varlığından söz edilemeyeceği gerçeğini ortaya koymaktadır¹¹³.

Gerek Anayasa ve gerekse SPK’ndan hareketle, devletin milletiyle bölünmez bütünlüğü ilkesinin, etnik köken, dil ve din gibi unsurlar yönünden azınlık yaratılmaması anlamına geldiği, bunların yasaklandığı ve aynı zamanda eşitlik ilkesinin korunmasına yönelik olduğu da söylenebilir.

3. Egemenliğin Bütünlük ve Bölünmezliği

Yukarıda devletin üç unsuru teorisine göre devleti ele alırken, “*egemenlik*” unsurunu da incelemiş ve devleti diğer hukuki kişiliklerden ayıran en önemli unsurun, daha doğrusu kişiliği yaratan / aynı zamanda kişiliğe eklenen unsurun egemenlik olduğunu belirtmiştik. Bu anlamda egemenliğin; devletin ülke sınırları içinde bütün sosyal ve siyasal gruplara karşı üstünlüğünü ifade eden “*iç egemenlik*” ve devletin başkaca bir devlete bağımlı olmaması, öteki devletlerle eşit olmasını ifade eden

¹¹⁰ KABOĞLU, a.g.e., s. 74.

¹¹¹ Ersan ŞEN, *Yorumluyorum* 2, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara – 2014, “Ulus Ruhu”, s. 377.

¹¹² “... tarihsel ve sınırlı istisnalar dışında Türk hukukunda ‘azınlık’, ‘milli azınlık’ kavramı hiç yoktur.”, Bkz. TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s.98.

¹¹³ AYM, 08.05.1980, E:1979/1 (Parti Kapatılması), K:1980/1. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17059.pdf>. Erişim: 20.11.2022

“bağımsızlık” olmak üzere iki alt kavramı içermesi gerekir¹¹⁴. Zira, devlet egemen kişidir¹¹⁵.

Devlet, egemenliği kullanabilmek ve belli bir ülke üzerine yerleşmiş olan ulusun korunmasını ve devamını sağlamak için siyasi ve hukuki bir örgüte yani “devlet aygıtı”na sahip olmak durumundadır¹¹⁶.

Egemenliğin kaynağı hakkında farklı düşünceler öne sürülmekte ise de temelde bunları (1) teokratik ve (2) demokratik kaynaklı olarak ikiye ayırırsak, demokratik kaynaklı egemenliğin “milli egemenlik” ve “halk egemenliği” olarak iki alt sınıfa ayrıldığı tespit edilebilir¹¹⁷. Gerek “halk – millet / ulus” ve gerekse bunların egemenliği yukarıdaki bölümlerde ele alındığından burada tekrar edilmeyecektir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda yer alan “Egemenlik, kayıtsız şartsız Türk Milletininindir” (1982 AY, md. 6) hükmü, devletteki en yüksek ve asli gücün bir kişide ya da sınıf veya zümrede değil, bütün ulusta olduğuna işaret etmektedir. O halde, burada “halk egemenliği” değil “ulus egemenliği” söz konusu olmaktadır. Böylece sadece “çoğunluk iradesi” anlamına gelmeyen, “azınlığın da korunacak hakları olduğunu kabul eden” ulusal egemenlik ilkesi, Anayasanın “Genel Esaslar”ı arasında yer almış olmaktadır¹¹⁸.

Anayasada, egemenliğin “millet”e ait olduğu vurgusu dikkat çekmekte olup, “halk” ve “millet” kavramları ve farkları yukarıda ele alındığından burada tekrar edilmeyecektir. Kavramların tanımından da anlaşılacağı üzere halk egemenliğinde egemenlik, toplumu oluşturan bireylerin tek tek iradelerinin toplamından oluşan somut bir olguyu ifade etmekte iken, millet egemenliğinde bireylerin iradelerinin sentezlerinden oluşan ve onların da üstünde, geçmiş, bugünü ve geleceği de içeren “millet” denilen soyut bir varlığın iradesi söz konusudur¹¹⁹.

¹¹⁴ TEZİÇ, a.g.e., s. 139.

¹¹⁵ KABOĞLU, a.g.e., s. 81.

¹¹⁶ TEZİÇ, a.g.e., s. 137.

¹¹⁷ ÖZÇELİK, a.g.e., s. 52 – 57.

¹¹⁸ DEMİR / KARATEPE, a.g.e., s. 179.

¹¹⁹ YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 14.

Egemenliğin millete ait olması hem bir yetki ve hem de bunun “*kaynak*” olarak çıkışının yine millet olduğunu ortaya koymaktadır. O halde siyasi iktidar, yani hükümet edenler bunu (seçimle geldikleri) belirli bir dönem için (geçici olarak) kullanmakta olup, asli bir yetki olan egemenliğin siyasi iktidar tarafından kullanımı anayasa çerçevesinde tali ve sınırlı bir yetki olmaktadır¹²⁰.

Anayasada yer alan (AY, md. 6) “*Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.*” ifadesi, “*Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı*” (AY, Başlangıç) ifadesinden bağımsız değildir. Bu nedenle, egemenliğin millete ait olması, çoğunluk iradesinin mutlak üstünlüğüne değil, hürriyetçi demokrasi ve bunun gerekleriyle belirlenmiş ve millet adına egemenliği kullanmaya yetkili hiçbir kişi veya kuruluşun dışına çıkamayacağı hukuk düzeni içinde kullanılması gerektiği anlamındadır¹²¹. Kaldı ki aynı Anayasa maddesinde (AY, md. 6), “*Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz.*” şeklinde yer alan hüküm, millete ait egemenliğin daha alt kesimlere bırakılamayacağını ve “*Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.*” hükmü de Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar “*eliyle*” kullanılan egemenliğin asıl sahibi ve kaynağının “*millet*” olduğunu işret etmektedir.

C. Güçler / Kuvvetler / Erkler / İktidarlar veya Fonksiyon Ayrılığı

Üniter yapı, bir sistemde tek bir otorite olması, yani tüm ülkede yönetimin bir elden gerçekleştirilmesi, bu sistemde “*tek*” milletin yer alması ve sistemin kendisini “*tek*” olarak tanımlaması nedeniyle “*tek*” devletin bulunmasını gerekli kılar¹²². Bu tek devletin, tek otorite yani tek güç olması gerektiğine göre; “*güçler / erkler ayrılığı*” ne anlama gelmektedir veya üniter devletin kendi içinde bir çelişki mi söz konusudur? Bu soru(n), aşağıda cevaplanmaya çalışılacaktır.

Anayasa (md. 6) bir yandan, “*Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.*” derken

¹²⁰ YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 15.

¹²¹ DEMİR / KARATEPE, a.g.e., s. 179.

¹²² ŞEN, a.g.e., “*Özgürlük, Demokratikleşme, Laiklik ve Üniter Yapı Kavramları*”, s. 148.

diğer yandan da “*Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.*” diyerek, yasama – yürütme – yargı unsurlarını içeren egemenliğin farklı organlar tarafından kullanılacağına işaret etmektedir. Anayasa yine “*Başlangıç*” bölümünde, “*Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir iş bölümü ve işbirliği olduğu*”nu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğunu belirtmektedir¹²³.

Buna göre, egemenliğin içerdiği kuvvetlerin bu şekilde ayrılması, egemenliğin “*tek*” olduğu gerçeğini değiştirmemekte ve dolayısıyla kuvvetler ayrımı üniter devlet ile çelişmemektedir. Zira, asli yetki, yani “*kendi kendisinden kaynaklanan sınırsız yetki*” millettendir ve bu yetki ona başkasınca verilmediği halde kuvvetler ayrılığında her bir kuvvet onun verdiği yetki ile sınırlı bir şekilde görev yaparak yetki kullanmaktadır¹²⁴.

Gerçekten “*kuvvetler*” ya da daha doğru ifade ile “*iktidarlar*” ayrılığı sisteminde de egemenlik veya devlet kudreti “*tek*” olup, bu kudret, devletin, organları aracılığıyla toplum adına iradesini belirtme, kendi iradesini toplum bireyleri üzerinde hâkim kılma iktidarındır¹²⁵.

Kuvvetler (veya fonksiyon) ayrılığı, yatay¹²⁶ olarak ortaya çıktığında (parlamenter rejim, başkanlık rejimi gibi) “*yönetim biçimleri*” ve dikey¹²⁷ olarak ortaya çıktığında ise (üniter, bölgesel, federal gibi) “*devlet biçimleri*”nden söz edilmektedir. Üniter devlet, sadece tek bir iktidar merkezi, ülke genelinde uygulanan tek bir hukuk düzeni

¹²³ “*Kuvvetler ayrılığı teorisine göre yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri birbirine eşit kuvvetlerdir.*”. Kemal GÖZLER (4), **Türk Anayasa Hukuku**, 4. Baskı, Ekin Yayın, Bursa – 2021, s. 258.

¹²⁴ GÖZLER (4), **a.g.e.**, s. 259.

¹²⁵ ÖZBUDUN, **a.g.e.**, s. 194. ÖZBUDUN, bu nedenle günümüzde kuvvetler veya iktidarların ayrımından kastedilenin ve pozitif hukuka göre kastedilmesi gerekenin “*fonksiyonlar ayrılığı*” olduğundan söz etmektedir. Bkz. **a.g.e.**, s. 195.

¹²⁶ KABOĞLU, yargının bağımsız olduğunu, yatay erkler ayrımında yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin düzenlenme şekline göre hükümet sisteminin belirleneceğini ifade etmektedir. Bkz. **a.g.e.**, s. 141.

¹²⁷ KABOĞLU’na göre, düşey (dikey) erkler ayrılığı, devletin siyasal bakımdan ülkesel örgütlenmesi ile ilgili olup, bu şekilde ortaya çıkan devlet biçimi, devlet ve devleti oluşturan topluluklar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ile belirginleşmektedir. Bkz. **a.g.e.**, s. 169.

tanınan devlettir.

Buna göre Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin üniter bir devlet olduğu kuvvetler ayrılığının yatay olması ile de teyit edildiği gibi, kuvvetler ayrılığının egemenliğin bütünlük ve bölünmezliği ilkesi ile çelişmediği de ortaya çıkmış olmaktadır. Özetle tek egemenliğin, farklı organlar eliyle kullanımı, onun teklifiğini ortadan kaldırmamakta, onunla çelişmemektedir.

D. İdarenin Bütünlüğü: Yetki Genişliği / Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim

Bu noktada, millet egemenliğinin “*eliyle*” kullanıldığı güçlerden yürütmenin “*içinde ve onun bir uzantısı konumda olmakla beraber ayrı ve kendi kendine davranabilme yeteneği de bulunan bir varlık olan*” idarenin¹²⁸ konumunun da özel olarak ele alınması gerekli olmaktadır. Bu, her ne kadar ilk görünüş itibariyle egemenlik odaklı görünse de esasen “*devletin bütünlüğü ve bölünmezliği*” anlamında devletin üç unsuru teorisi unsurlarının tümüyle ilgilidir. O yüzden (1) merkezi yönetimin kendi içinde (hiyerarşiye¹²⁹ dayanan) “*yetki genişliği*” ve (2) (vesayete¹³⁰ dayanan) merkezi yönetim – yerinden ve yerel yönetim ayrımını bu bölümde ele alacağız.

Ülkemizin yönetim yapısı temel olarak, biri merkezi yönetim, diğeri ise yerel yönetimler olmak üzere iki gruba ayrılır. Bu husus AY'de “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” şeklinde (md. 123) ifade edilmektedir. Bu gruplarda yer alan kuruluşlar, üniter bir devlet yapısının gereği olarak “*bir bütünün parçaları*” şeklinde ele alınır¹³¹. AY'de “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” (md. 123) hükmü de buna işaret

¹²⁸ İl Han ÖZAY, **Gün Işığında Yönetim**, 3 Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul – 2017, s.113.

¹²⁹ “... hiyerarşi, üst üste sıralanmış ve alttaki üsttekine tabi basamak, derece veya kademeler anlamına gelmektedir. İdare teşkilatı içinde ise hiyerarşi, bu teşkilatın bir kademeleşme göstermesini, bu teşkilatın görevlilerinin aşağıdan yukarı doğru basamak basamak, derece derece birbirlerine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmalarını ifade etmektedir.”. Bkz. Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara – 2011, s. 81.

¹³⁰ “... Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla, devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzelkişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir.”. Bkz. GÜNDAY, **a.g.e.**, s.84.

¹³¹ Mustafa DÖNMEZ, **Yerel Yönetimler**, Bilge Yayınevi, Ankara – 2020, s. 23.

etmektedir. Dolayısıyla daha en başta merkezden ve yerinden yönetim ayrımı yapılmasının, “*idarenin bütünlüğü*” ilkesine aykırı olmadığını belirtmekte yarar vardır.

Merkezden yönetim, kamu gücünün merkezde toplanması ve her işin merkezden yönetimi eğilimini ifade etmektedir. Merkezi yönetim, devletin ana idari yapısını oluşturan kuruluşların tamamıdır¹³². Anayasada yer alan hükümlerden hareketle “*devlet eden tüzel kişilik içinde karar alma, emir verme ve uygulama yetkisinin merkezde toplanması*”dır şeklinde bir tanımlama mümkündür¹³³. Buna göre, Türkiye’nin devlet yönetimine hâkim olan ilkenin merkeziyetçilik olduğu ve merkezi yönetimin, yerinden yönetim üzerinde güçlü vesayet yetkisine sahip olduğunu söyleyebiliriz¹³⁴.

Merkezden yönetimde kamu yönetim örgütü, aralarında bir hiyerarşi bağı bulunan memurlar ve diğer personelden oluşan tek bir merkez ve yapı biçimindedir. Diğer bir ifade ile idare örgütü, hiyerarşi şeklinde görülen bir hukuksal bağ ile merkeze bağlanmış kişilerden oluşan tek bir yapıdır¹³⁵.

Merkezden yönetim, (1) Merkez (Başkent) Teşkilatı ve (2) Taşra Teşkilatı şeklinde sınıflandırılabilir. 16.04.2017 tarihinde yapılan referandumla gerçekleşen AY değişikliğinin¹³⁶ ardından 24.06.2018 tarihinde yapılan seçimler ile Türkiye’de “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*” olarak adlandırılan yeni bir “*hükümet*” sistemine geçilmiştir.

Bu sistemde merkez teşkilatı; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, çeşitli Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Cumhurbaşkanlığına bağlı çeşitli Kurum ve Kuruluşlar, Bakanlıklar ve Bakanlıklara bağlı İlgili ve İlişkili Kuruluşlardan oluşmaktadır¹³⁷.

¹³² DÖNMEZ, a.g.e., s. 23.

¹³³ ULUSOY / AKDEMİR, a.g.e., s. 57.

¹³⁴ FENDOĞLU, a.g.e., s. 488.

¹³⁵ Tayfun AKGÜNER, **İdare Hukuku Dersleri**, 2. Basım, DR Yayınları, İstanbul – 2017, s.98.

¹³⁶ Anayasa değişikliği, 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılmıştır. (RG: 11.02.2017 – 29976)

¹³⁷ Bu şekilde teşkilatlanma, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yapılmıştır. (RG: 10.07.2018 – 30474)

Taşra teşkilatı ise AY'de temel alınan (md. 126) "il" (devamında 'diğer kademeli bölümler') ve yine aynı maddede "birden çok ili içine alan" vurgusu ile yer alan merkezi idareye bağılı yapılarıdır. İİK dikkate alındığında, iller için "mülki idare bölümleri" ve diğeri için ise "bölge kuruluşları" nitelemesi yapılabilir¹³⁸. Söz konusu Kanun, "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür." şeklinde (md. 1) düzenleme içermektedir.

Merkezden yönetim ilkesine göre, kamu hizmetleri, hizmeti yöneten görevliler ve hizmetin yürütülmesi için mali olanakların sağlanması bakımından merkezileşmiş olup, tüm yetki ve sorumluluk merkezde toplanmıştır. Merkezi tekil devlette, yukarıda değindiğimiz yasama ve yargı gibi yürütme yani idare de tek elden yürütülür. Bu yönetim tarzının getirdiği sorunları gidermek anlamında, taşra ya da yerel hizmetlerde "yetki genişliği", daha doğrusu "yetki genişletilmesi" ilkesi uygulanabilmektedir¹³⁹.

Yetki genişliği, merkezden yönetimin, kendisi tarafından atanmış taşrada görevli (yüksek) memurlarına merkez adına ve hiyerarşik denetime bağılı olarak, sınırlı bir şekilde ve belli konularda karar alma ve uygulama yetkisinin verilmesidir¹⁴⁰. Bu durumda görev ve yetkisi sadece merkezin kararlarını, emir ve direktiflerini yerine getirmekten ibaret olan merkez memurunun yetkisi genişletilmiş olmaktadır¹⁴¹.

Ancak yetki genişliği sisteminin uygulandığı alan çok sınırlı olup, Anayasa, önce "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır." (AY, md. 126/1) şeklinde "Merkezi İdare"yi belirlemiş ve hemen devamında da "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." (AY, md. 126/2) hükmü ile yetki genişliğine izin vermiştir. Söz konusu maddenin son fıkrasında, "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir." (AY, md. 126/3) hükmü yer almakta ve teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla

¹³⁸ DÖNMEZ, a.g.e., s. 24.

¹³⁹ TEZİÇ, a.g.e., s. 144.

¹⁴⁰ TEZİÇ, a.g.e., s. 144.

¹⁴¹ Turan YILDIRIM (Editör), **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2022, "Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler", s. 37.

düzenleneceği belirtilmekte ise de yetki genişliğine sahip olduklarına dair ifade yer almadığından, bunların söz konusu sisteme dahil olmadığı anlaşılmaktadır¹⁴².

Anayasa hükmünün uygulanması çerçevesinde, il yönetiminin başında bulunan Valilere değişik hizmet alanlarında, sınırlı da olsa, merkeze danışmadan kendiliklerinden karar alabilme olanağı tanınmış olup, bunların faaliyetlerinden doğan sorumluluğun merkeze ait olması da dikkate alındığında, söz konusu ilke devletin merkezi özelliğini bozmamaktadır¹⁴³.

Diğer yandan idari faaliyetlerin, toplumsal mal ve hizmet talebindeki artış eğilimine bağlı olarak merkezi yönetim tarafından etkin ve verimli sunulmaması, yerel yönetimlerin varoluş gerekçesini oluşturmaktadır. Bir başka ifade ile ekonomik, sosyal, kültürel ve teknik koşullar nedeniyle devletin işlev ve görevleri arttıkça organizasyon yapısında yetersizlikler baş göstermiş ve tarihi süreçte yerel yönetimler oluşturulmaya başlanmıştır¹⁴⁴.

Yönetim kavramı, yönetme işi ve yöresel anlamına geldiği bilinen yerel kavramı ise çoğunlukla belirli bir sınır içinde yaşayan halkın bir yerle olan bağlantısını ifade ettiğine göre, “*yerel yönetim*” en basit haliyle, belirli bir coğrafi alanda örgütlenen ve o yer halkının yöresel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla faaliyette bulunan kamu idareleridir şeklinde tanımlanabilir¹⁴⁵.

Ülkeye kamu hizmetlerini sunmakla yükümlü merkezden yönetimin, hizmetlerin genişlemesi, nüfus artışı, sosyal ve ekonomik nedenlerle kaynak yetersizliklerinin de etkisiyle beklentileri karşılamada yetersiz kaldığı noktada; bir kısım görevleri, merkezden yönetimden aldığı yetkilerle yerel yönetim yerine getirmeye ve hizmet

¹⁴² YILDIRIM, **a.g.e.**, s. 38. Yazar görüşüne dayanak olarak maddenin gerekçesinde, “... *birden çok ili içine alan çevrede yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği ilkesi korunmuştur.*” denilmekle beraber bu gerekçenin Anayasa metnine girmediğini ifade etmekte; diğer yandan Bölge Valiliklerinin Kurulması Hakkında 71 sayılı KHK’nin bölge yönetiminin yetki genişliğine sahip olamayacağı gerekçesiyle 3036 sayılı Kanun ile reddedildiğini belirtmektedir.

¹⁴³ TEZİÇ, **a.g.e.**, s. 144, 145. Aynı yönde Bkz. ÜÇİŞİK, **a.g.e.**, s. 361, 362 ve YÜZBAŞIOĞLU, **a.g.e.**, s. 29, 30.

¹⁴⁴ Ahmet ULUSOY / Tekin AKDEMİR, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Mahalli İdareler**, 11. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara – 2019, s. 56.

¹⁴⁵ Erdem ERCAN, **Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik (Anayasal ve Yasal Boyutuyla)**, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul – 2018, s. 5, 6.

vermeye başlamıştır¹⁴⁶.

Bu açıdan bakıldığında, yerel yönetimlerin merkezden aldıkları yetkiyle hizmet sunmaları nedeniyle, bu ikisi arasında hem birlikte hizmet vermek ve hem de yönetsel açıdan vesayet ilişkisi olduğunu söylenebilir. AY'nin “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.*” şeklindeki hükmü (md. 127) bu açıdan hem “*idarî vesayet*” kavramı ile vesayet ilişkisine hem de “*kamu görevlerinde birliğin sağlanması*” ifadesi ile birlikteliğe vurgu yapmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalara göre, bu vesayet ilişkisinde merkezden yönetim, yerel yönetimlerin üstünde yer alır. Zira, her ne kadar merkezden yönetim bazı yetki ve görevleri yerel yönetimlere devretmiş olsa bile denetim yetkisini elinde tutmaya devam etmektedir. Merkezi yönetim, egemenliğini koruyarak yerel yönetimleri gözetim altında tutar.

Yerinden yönetim, yönetim biliminde “*adem-i merkeziyet*” olarak adlandırılan siyasal bir kavram olup, tanımı farklı şekillerde yapılmakta ise de¹⁴⁷, Anayasada yer alan açık hükümden (md. 127) hareketle bu kavramı, (1) il, belediye veya köy halkının (2) yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere (3) kuruluş esasları kanunla belirlenen (4) ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan (5) kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlayabiliriz. Bu tanıma, AY'de kullanılmakla beraber tanımlanmamış¹⁴⁸ (6) “*yerinden yönetim ilkesi*”ne

¹⁴⁶ Fazilet KÖMÜRCÜLER, **Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi: Türkiye ve Seçilmiş Ülkeler Karşılaştırması**, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Aydın – 2014, s. 5. tez.yok.gov.tr. Erişim: 20.11.2022.

¹⁴⁷ ULUSOY / AKDEMİR, **a.g.e.**, s.59; DÖNMEZ, **a.g.e.**, s.27; Kemal GÖZLER, **Mahalli İdareler Hukuku**, Ekin Basım, 1. Baskı, Bursa – 2018, s. 50 vd.; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK / Turgut TAN, **İdare Hukuku Cilt 1 Genel esaslar**, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara – 2007, s. 251 vd.; Turgut TAN, **İdare Hukuku**, 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara – 2017, s. 149.

¹⁴⁸ GÖZLER, bu kavramın kullanımın yanlış olduğunu, “*yer*”in coğrafi bir kavram olması ve mekân ifade etmesi nedeniyle belediye gibi yerel yönetimleri anlatmaya elverişli olsa da yerinden yönetimin “*hizmet yönünden*” olan türünü kavramaktan uzak olduğunu belirtmekte ve tanımı “*... bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi ...*” şeklinde yapmaktadır. GÖZLER, **a.g.e.**, 2018, s. 51.

uygun olarak kuruluş ve yetkilerinin kanunla belirlenmiş olması unsuru da eklenebilir.

Yukarıda da yer verdiğimiz AY hükmü (md. 127) dikkate alınarak yapılan unsur saptaması esasen aynı zamanda yerel yönetimlerin bir tanımını da vermektedir. Söz konusu hükme göre yerel yönetimler anayasal kuruluşlar olup, (1) il, (2) belediye ve (3) köy şeklinde sınırlı sayma yoluyla belirlenmiş durumdadır.

Yukarıdaki açıklamalar ile üniter devlette sınırlı da olsa yerinden yönetim örgütlenmesine izin verildiği, ancak bunların merkezi idarenin bir parçası olarak ona yardımcı olmak üzere yapılandırıldığı ortaya konmuştur. Yani bu kuruluşlar, merkezi idarenin bir parçasıdır, ondan bağımsız değildir¹⁴⁹.

Bu noktada Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na kısaca değinmek gerekir¹⁵⁰. Şart'ın 4. maddesinde yer alan hizmet bölüşümü düzenlemesinde; yerel yönetimlerin temel görev ve yetkilerinin, Anayasa ya da kanunla belirlenmesi ve yerel yönetimlerin, kanunla belirlenen sınırlar içinde yer alan görevlerle açıkça yetki alanlarının dışında bırakılmamış olan veya başka bir makama bırakılmamış olan tüm konularda faaliyette bulunmak konusunda serbest olması gibi ölçütler yer aldığından üniter devlet ilkesi ile çelişmediği savunulabilirse de bu ayrı bir çalışmanın konusu olabilir.

Açıklanan nedenlerle, dayanağını anayasadan alan gerek merkezi yönetim açısından yetki genişliği ve gerekse yerinden yönetim örgütlenmesi, egemenliğin bölünmezliği ilkesine halel getirmediğinden¹⁵¹ üniter devlet yapısı ile çelişmemektedir.

¹⁴⁹ Attila ÖZER, **Anayasa Hukuku Genel İlkeler**, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara – 2010, s. 65. (Aktaran: Gonca KOZANOĞLU, **Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi**, Adalet Yayınevi, Ankara – 2015, s. 11)

¹⁵⁰ Şart, 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmış ve 01.09.1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 21.11.1988 tarihinde imzalamıştır. Şartın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanun, 21.05.1991 tarih ve 20877 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Şart'ın onaylanmasına ilişkin 06.08.1992 tarih ve 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Şart'ın resmi Türkçe çevirisi, 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Onay belgeleri 09.12.1992 tarihinde tevdi edilmiş ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye bakımından 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹⁵¹ KOZANOĞLU, **a.g.e.**, s. 11.

IV.SONUÇ

Devletin üç unsuru teorisine göre devletin varlığı için aranan insan topluluğu, toprak ve egemenlik şeklindeki unsurlarının üniter yani tek devlet ayırımında, tümüyle bütünlük ve bölünmezlik göstermesi gerekmektedir. Devlet otoritesinin bölünmeden bütün ülkede tek bir siyasi ve hukuki sistemin var olması bu devlet şeklinin özelliğidir.

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun parçalanması ile sonuçlanan sürecin sonunda tarih sahnesine çıkmış olup, çok geniş topraklar üzerinde uzun yıllar hüküm süren çok uluslu – çok dinli – çok dilli İmparatorluğun parçalanması ile yaşanan Millî Mücadelenin ürünüdür.

Yaşanmışlıkların etkisi ile yeni devlet, “ulus” bilinci yaratma ve bunu da vatandaşlık bağı ile hukuki temele dayandırdığı “*Türk Milleti*” üzerinden yürütmeyi, bu şekilde tek millet kavramı ile tek ülke yani “*Türk Vatanı*” üzerinde tek bir egemenliği var etmeyi amaçlamıştır. Anayasaya göre üniter devlet olma, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin değiştirilemez ve değiştirilmesi dahi teklif edilemez niteliklerindedir. Anayasalarda, bütünlük / bölünmezliğin, milletin / ülkenin ve nihayetinde devletin bölünmezliği vurgusunun zamanla temel felsefe haline geldiği ve giderek daha katılaştığı gözlenmektedir.

Ancak devletin üniter yapısına karşın, merkezi yönetim anlamında yetki genişliğine ve ayrıca merkezi yönetim - yerinden yönetim ayırımına da yer verilerek idari faaliyetlerin buna göre örgütlendiği de ortadadır. İdarenin bütünlüğü ve kanuna dayanması yanında yetki genişliğinde “*hiyerarşik*”, yerinden yönetim de ise “*vesayet*” denetiminin kabulü ile bunların üniter devlet / merkezi yönetim kontrolü altında tutulduğu, ilkedan sapmanın veya çelişkinin önlendiği açıktır.

Ancak, yine de adem-i merkezîyetçi üniter devlet modeli çerçevesinin sürekli bir değişim yaşandığı ve bu modelin sınırlarının giderek genişlediği, üniter devlet biçiminin tanımlanmasının gün geçtikçe zorlaştığı da söylenebilir.

KAYNAKÇA

- AHMAD**, Feroz: Modern Türkiye'nin Oluşumu, Kaynak Yayınları, 2009, s. 68.
- AKGÜNER**, Tayfun: İdare Hukuku Dersleri, 2. Basım, DR Yayınları, İstanbul – 2017.
- AKİPEK**, Ömer İlhan: Devletler Hukuku İkinci Kitap: Devletler Hukuku Şahıslarından Devlet, 2. Baskı, Başnur Matbaası, Ankara – 1965.
- ATTAR**, Aygün: “*Ulus Devlete Geçiş Süreci ve Türkiye Cumhuriyetinin Üniter Yapısı*”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, C: XX, Kasım – 2004, S: 60.
- AYBAY**, Rona: Genel Kamu Hukuku, 3. Bası, Der Yayınları, İstanbul – 2020.
- BAŞGİL**, Ali Fuat: “*Devlet Nedir?: Realist Bir Tarif Denemesi*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y:1946, C:12, S:4.
- BATUM**, Süheyl / **YILMAZ**, Didem / **KÖYBAŞI**, Ü. Serkan: Anayasa Hukuku - Temel Kavramlar ve Genel Esaslar, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2021.
- CANATAN**, Bilal: Anayasa Hukuku, Detay Yayıncılık, Ankara – 2010.
- DEMİR**, Fevzi: Anayasa Hukuku, Birleşik Matbaacılık, İzmir – 2015.
- DEMİR**, Fevzi / **KARATEPE**, Şükrü: Anayasa Hukukuna Giriş, 2. Basım, Evrim Yayınları.
- DEMİRKOL**, Ferman: Anayasa Hukuku Genel Esaslar Türk Anayasa Hukuku, 8. Baskı Ders Notları, Filiz Kitabevi, İstanbul - 2017.
- DÖNMEZ**, Mustafa: Yerel Yönetimler, Bilge Yayınevi, Ankara – 2020.
- DÖNMEZER**, Sulhi: “*Cumhuriyetimiz ve Milli Bütünlük Ruhu*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y:1984, C:50, S:1-4.
- ERCAN**, Erdem: Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik (Anayasal ve Yasal Boyutuyla), On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul – 2018.
- ERDEM**, Fazıl Hüznü: “*Türk Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Siyasi Partilerin Kapatılması: Karşılaştırmalı Bir Analiz*”, Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, Y:1, S:4, Ekim-Aralık 2004.
- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin: Anayasa Hukuku, 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara – 2022.
- FEYZİOĞLU**, Turhan: Atatürk ve Milliyetçilik, Atatürkçü Düşünce El Kitabı I, Atatürk

Araştırma Merkezi, Ankara – 2004.

FEYZİOĞLU (2), Turhan: “*Atatürk ve Milliyetçilik*”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi 1, Y:1985, C: 1, S:2.

GİRİTLİ, İsmet / **SARMAŞIK**, Jale: Anayasa Hukuku, Der Yayınları, İstanbul – 1998.

GÖZLER, Kemal: Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Basım, 1. Baskı, Bursa – 2018.

GÖZLER (2), Kemal: Devletin Genel Teorisi, 11. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa – 2021.

GÖZLER (3), Kemal: Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 5. Baskı, Ekin Basım, Bursa – 2008.

GÖZLER (4), Kemal: Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Ekin Yayın, Bursa – 2021.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / **TAN**, Turgut: İdare Hukuku Cilt 1 Genel esaslar, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara – 2007.

GÜÇYETMEZ, Mustafa: “*Karşılaştırmalı Demokrasi Modelleri ve Hükümet Sistemleriyle İlişkisi*”, Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Y:2017, C:7, S:1.

GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara – 2011.

HEPER, Yunus: Beka Kaygısı – Devletin Ülkesi ve Milletiyle Bölünmez Bütünlüğü, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2015.

İHTİYAROĞLU, Uğur: “*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Siyasi Partilerin Kapatılmasına İlişkin Yaklaşımı Ve Refah Partisi Kapatma Kararı Özelinde Din Ve Vicdan Hürriyeti*”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y:2021, C:29, S:1.

KABOĞLU, İbrahim Ö.: Anayasa Hukuku Dersleri – Genel Esaslar, 16. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul – 2021.

KARATEPE, Şükrü: Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 3. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara – 2018.

KOZANOĞLU, Gonca: Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara – 2015.

KÖMÜRCÜLER, Fazilet: Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi: Türkiye ve Seçilmiş Ülkeler Karşılaştırması, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Aydın – 2014, tez.yok.gov.tr. Erişim: 20.11.2022.

METİN, Yüksel / **ERECE**, Burak: “*Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği*”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Y:2016, C:0, S:7.

NALBANT, Atilla: Üner Devlet – Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul – 1997.

OPPENHEIMER, Franz: (Almancadan Çeviren: **GÜNEŞ**, Ahmet M.) Devlet, Legal Yayıncılık, İstanbul – 2019.

ÖZAY, İl Han: Gün Işığında Yönetim, 3 Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul – 2017.

ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 21. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara – 2021.

ÖZÇELİK, Selçuk: Anayasa Hukuku Umumi Esaslar I. Cilt, Mimoza Yayınları, Konya – 1994.

ÖZÇELİK (2), Selçuk: Esas Teşkilat Hukuku Dersleri: Umumi Esaslar Cilt I, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul – 1982.

ÖZER, Atilla: Anayasa Hukuku Genel İlkeler, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara – 2010.

ÖZTÜRK, Namık Kemal: Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara – 2021.

PAZARCI, Hüseyin: Uluslararası Hukuk Dersleri II. Kitap, Turhan Kitabevi, Ankara – 1998.

SABUNCU, Yavuz: Anayasaya Giriş Ek: 1982 Anayasası, 10. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara – 2004.

SAYGILIOĞLU, Nevzat / **ARI**, Selçuk: Etkin Devlet – Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul – 2002.

ŞEN, Ersan: Yorumluyorum 2, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara – 2014.

TAN, Turgut: İdare Hukuku, 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara – 2017.

TANÖR, Bülent: İki Anayasa 1961-1982, 5. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2020.

TANÖR, Bülent / **YÜZBAŞIOĞLU**, Necmi: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 7. Bası, Beta Yayınları, İstanbul – 2005.

TEZİÇ, Erdoğan: Anayasa Hukuku, 25. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul – 2022.

TEZİÇ, Erdoğan: Siyasal Partiler, Gerçek Yayınevi, İstanbul – 1976.

TUNCEL, Gökhan / **GÜNDOĞMUŞ**, Bekir: “*Türkiye Siyasetinde Merkez- Çevrenin*

Dönüşümü ve Geleneksel Merkezin Konumlanma Sorunu”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y:2012, C:14, S:3.

TURHAN, Mehmet: Anayasal Devlet, 2. Baskı, Naturel Yayınları, Ankara – 2003.

TÜLEN, Hikmet: “Son Üç Kararı Çerçevesinde Anayasa Mahkemesinin Siyasi Partilerin Kapatılmasına İlişkin İçtihadı”, 2020, www.anayasa.gov.tr, Erişim: 21.11.2022.

TÜRK, Hikmet Sami: Temel Yasa Anayasa, Yetkin Yayınları, Ankara – 2019.

ULUSOY, Ahmet / **AKDEMİR**, Tekin: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Mahalli İdareler, 11. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara – 2019.

USLU, Ferhat / **ANGUN**, Sevtap: “Türkiye’de Siyasi Parti Kapatma Nedeni Olarak <Devletin Ülkesi ve Milletiyle Bölünmez Bütünlüğü İlkesi>”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C:20, S: Milli Egemenlik Özel Sayısı.

UYGUN, Oktay: Federal Devlet, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2007.

UYGUN (2), Oktay: Devlet Teorisi, 9. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2022.

ÜÇİŞİK, Hasan Fehim: Anayasa Hukuku, Ötüken Neşriyat, İstanbul 2019.

YILDIRIM, Turan (Editör): İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul – 2022.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: Anayasa Hukukuna Giriş, Beta Basım, İstanbul 2017.

www.anayasa.gov.tr

www.dergipark.org.tr

www.mevzuat.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

tez.yok.gov.tr