

ALMANYA FEDERAL CUMHURİYETİ'NDE DEVLET YAPILANMASI

Tahir MURATOĞLU*

ÖZET

Almanya Federal Cumhuriyeti adından da anlaşılacağı üzere federal bir devlet yapısına sahiptir ve on altı farklı devletin bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Hem federal devlet hem de federal devleti oluşturan federe devletler devlet tüzel kişiliğine sahiptir. Federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki ve görev paylaşımı bizzat Federal Anayasa ile düzenlenmiştir. Federal Anayasa incelendiğinde yasama yetkisinin ağırlıklı olarak federal devlette toplandığı, buna karşın yürütme yetkisinin daha çok federe devletler tarafından kullanıldığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Yargı teşkilatı ise federe devletlere ait mahkemeler ile az sayıdaki federal mahkemeden oluşmaktadır. Federal mahkemeler Federal Anayasa Mahkemesi, federal yüksek mahkemeler ve Federal Anayasa'nın kurulmasına izin verdiği diğer mahkemelerden oluşur. Federal yüksek mahkemeler farklı yargı kollarının tepesinde yer alan en üst derecedeki mahkemeler olup, kural olarak federe mahkeme kararlarına karşı yapılan kanun yolu başvurularını karara bağlarlar. Federe devletler hem Federal Anayasa'nın kendilerine tanıdığı yetkileri serbestçe kullanmakta, hem de Federal Anayasa'nın federal devleti görevlendirdiği konularda federal devlet tarafından yürütülen faaliyetlere Federal Konsey vasıtasıyla değişik ölçülerde katılmaktadırlar. Federal devlet ilkesi Federal Anayasa'nın değiştirilemeyecek hükümleri arasında yer almakta, dolayısıyla Alman hukukunda son derece önemli bir yer işgal etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Federal Almanya Cumhuriyeti, federalizm, yasama, yürütme, yargı, federal sistemin işleyişine ilişkin ilkeler.

DIE FÖDERALE STRUKTUR DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

ZUSAMMENFASSUNG

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat. Sie besteht aus sechzehn Ländern. Sowohl der Bund als auch die Länder besitzen Staatsqualität. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ist durch das Grundgesetz geregelt. Betrachtet man das Grundgesetz näher, so kommt man zum Ergebnis, dass die Gesetzgebungskompetenz überwiegend beim Bund liegt. Die Länder übernehmen dagegen den größten Teil der exekutiven Funktionen. Die judikative wird durch die im

* Yrd. Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi. Bu çalışmada kullanılan Almanca kaynaklardan önemli bir kısmına TÜBİTAK tarafından sağlanan destekle ulaşılmıştır.

Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und durch Gerichte der Länder ausgeübt. Die Bundesgerichte sind das Bundesverfassungsgericht, die obersten Gerichte und weitere Gerichte, die nach dem Grundgesetz durch den Bund errichtet werden können. Die obersten Gerichte sind die höchsten Gerichte eines Instanzenzuges. Sie entscheiden in der Regel über die Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der Gerichte der Länder. Die Länder führen die Aufgaben durch, die durch das Grundgesetz bestimmt sind. Sie wirken aber auch durch den Bundesrat bei der Erfüllung der Aufgaben, die durch das Grundgesetz dem Bund übertragen sind, mit. Nach dem Grundgesetz darf das Bundesstaatsprinzip nicht abgeschafft werden. Sie ist eines der wichtigsten Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland.

Stichwörter: *Bundesrepublik Deutschland, Bundesstaatlichkeit, Föderalismus, Legislative, Exekutive, Judikative, bundesstaatliche Prinzipien.*

I. GİRİŞ

Özellikle özel hukuk alanında Türk hukukunu en çok etkileyen hukuk sistemlerinin başında hiç şüphesiz Alman hukuku gelmektedir. Kamu hukuku alanında ise Türk hukuku ile Alman hukuku arasında köklü farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar özellikle anayasa ve idare hukuku alanlarında kendini göstermektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak Alman hukuku ile ilgili çalışmalar daha çok özel hukuk alanına yoğunlaşmıştır. Alman ve Türk kamu hukukları arasındaki farklılıkların temel sebebi ise Türkiye'nin üniter, buna karşın Almanya'nın federal bir devlet yapısına sahip olmasıdır. Bu nedenle Almanya'nın federal devlet yapılanmasının incelenmesi Alman anayasa ve idare hukukunun anlaşılması bakımından son derece önemlidir. Böyle bir inceleme aynı zamanda Alman özel hukukunun iyi anlaşılabilmesine de katkı sunacaktır.

Aşağıda ilk önce yapısal açıdan devlet şekillerine (II) değinilecek, ardından Almanya'da federal devlet yapısının tarihi gelişimi (III) ve federal yapıyı oluşturan unsurların ne şekilde isimlendirilmesi gerektiği (VI) konuları üzerinde durulacaktır. Daha sonra da federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki dağılımı (V) incelenecek ve son olarak federal sistemin işleyişine ilişkin bazı ilkeler (VI) ele alınacaktır.

II. YAPISAL AÇIDAN DEVLET ŞEKİLLERİ

Genel olarak bir devletin ülke, insan topluluğu ve egemenlik olmak üzere üç unsurdan oluştuğu kabul edilmektedir. Bunlardan en önemlisi ve can

alıcısı hiç şüphesiz egemenliktir. Egemenlik yerine kimi zaman devlet gücü ve iktidar¹ ifadeleri kullanılmakta, kimi zaman da bu unsur yerine siyasi ve hukuki teşkilat² unsuruna yer verilmektedir. Egemenlik kural olarak bir ülkede yaşayan insanlar üzerinde kullanılan tek, kapsayıcı ve sınırsız hakimiyet gücüdür. Egemenliğin bir ülke sınırları dışına yansıyan yönü ise bağımsızlık olarak adlandırılmaktadır.³ Bir devletin egemenlik gücünü yalnız ve tek başına mı kullandığı yoksa bu yetkisini başka devlet veya örgütlenmelerle birlikte mi kullandığı noktasında, başka bir ifade ile dış görünüş ve yapısal açıdan iki farklı devlet şekline rastlanmaktadır. Bunlardan biri tek yapılı, yani üniter devletler; diğeri ise karma yapılı, başka bir ifade ile bileşik devletlerdir.⁴ Tek yapılı devletlerde bir ülkede yaşayan insan topluluğu üzerindeki egemenlik gücü tek bir devlet tüzel kişiliği tarafından kullanılırken, karma yapılı devletlerde bu güç birden fazla devlet tarafından kullanılmaktadır.⁵

Teziç'in ifadesiyle⁶ tarihe karışmış olan devlet birlikleri ile kendine özgü bir yapıya sahip bazı istisnai tipler bir kenara bırakılırsa karma yapılı devletler genel olarak federalizm⁷ ve konfederalizm olmak üzere ikiye ayrılabilir. Karma devlet yapısının en bilinen tipi federal devlettir (*Bundesstaat*). *Federal* kelimesi Latince de ittifak ve sözleşme anlamlarına gelen *foedus* kökünden gelmekte ve işbirliğine dayalı bir birlik oluşturulmasını ifade etmektedir.⁸ Federalizmde birden çok devletin bir araya gelerek oluşturduğu bir birlik mevcuttur ve bu birlik kendisini oluşturan devletlerden ayrı bir devlet statüsüne sahiptir. Farklı devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları devlete federal devlet, federal devleti oluşturan devletlere de federe devletler denmektedir.⁹ Federalizmde

¹ GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I, s. 430 vd.

² TEZİÇ, s. 131, 137.

³ DEGENHART, Staatsrecht I, s. 2; GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I, s. 432 vd.

⁴ PAZARCI, s. 176 vd.; GÖZÜBÜYÜK, s. 18 vd.

⁵ Bkz. TEZİÇ, s. 143 vd.; GÖZÜBÜYÜK, s. 18 vd.; GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I, s. 475 vd.

⁶ TEZİÇ, s. 148 vd.

⁷ Federal devlet ile federalizm kavramları arasında anlam farklılığı bulunmaktadır. Federalizm hem federal ve federe devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları birleşik devlet tipini, hem de bölgesel yönetimleri ve mahalli idareleri de kapsayan bir ademi merkezi politik düzeni ifade etmek için kullanılmaktadır. Bkz. ZIPPELIUS / WÜRTENBERGER, s. 143. Bu çalışmada federalizm ifadesi ilk, yani federal devlet anlamında kullanılmıştır.

⁸ UYGUN, s. 1; <http://www.duden.de/rechtschreibung/foederal>; <http://dela.dict.cc/?s=foedus>, (Erişim Tarihleri: 13.01.2014).

⁹ TEZİÇ, s. 149 vd.; GÖZÜBÜYÜK, s. 21; GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I, s. 498 vd.; YILDIRIM, İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü: Federasyon, s. 158. Farklı

devlet gücü federal devlet ile federe devletler arasında paylaştırılmıştır. Hem federal devlet hem de federe devletler yasama, yürütme ve yargı yetkileri ile donatılmıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak federal devlette olduğu gibi federe devletlerin de anayasa ve yasaları, yargı organları, parlamentosu, hükümeti ve bakanlıkları mevcuttur. Ancak dış egemenliğin kullanılması yetkisi yalnız federal devlete aittir.¹⁰ Federal devletler ya bağımsız devletlerin daha büyük bir devlet kurmak amacıyla bir araya gelmesi ya da üniter bir devletin üniter yapısının gevşetilmesi ve üniter devletin parçalara ayrılması yolu ile kurulabilmektedir. Federal devletlerin ortaya çıkma şekillerinden ilkinde Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre örnek gösterilebilir. Bu devletler önce kendilerini oluşturan devletlerin konfederasyon çatısı altında birleşmeleri ile ortaya çıkmış, daha sonra konfederasyondan federasyona geçilmek suretiyle federal bir yapı oluşturulmuştur. Buna karşın Avusturya ve Belçika önceleri üniter bir devlet yapısına sahip iken Avusturya 1920 yılında, Belçika ise 1993 yılında üniter devlet yapısını terk ederek federal sisteme geçmiştir.¹¹

Latince *confœderatio* kelimesinden türeyen ve Türkçeye devletler birliği veya birleşik devlet olarak çevrilebilecek olan konfederasyon (*Staatenbund / Konföderation*), bağımsız devletlerin bağımsızlıklarını ve uluslararası kişiliklerini muhafaza ederek oluşturdukları uluslararası alanda çeşitli konularda faaliyet gösteren bir birliktir. Konfederasyonlar devlet niteliğine sahip değildir. Buna karşın üye devletlerin bağımsız devletlerden bir farkı yoktur. Bunlar sadece konfederasyona katılmakla uluslararası alanda bir takım yükümlülükler altına girerler. Konfederasyonlar genellikle savunma, ekonomi ve dış politika gibi alanlarda ortak bir amaca ulaşmak için kurulur. Bu ortak amaçlar doğrultusunda dış ilişkilere ait yetkiler konfederasyon veya konfederasyonun organları tarafından kullanılır. İç ilişkilerde, yani konfedere devletleri ilgilendiren konularda ise konfederasyonlar doğrudan kamu gücü kullanma yetkisini haiz değildirler. Zira konfederasyon tarafından çıkarılan kanunlar veya alınan kararlar konfederasyona üye devletler açısından bağlayıcı değildir. Bu kanun veya kararların uygulanabilmesi için bunların üye devletler tarafından kanunla uygun bulunması gerekir.¹² Günümüzde pek rastlanmayan bu karma devlet tipi ya federalizme geçiş ile sonuçlanmakta ya da konfederasyon bir süre sonra dağılmaktadır. Örneğin İsviçre 1848 yılına kadar,

bir terminolojik yaklaşım için bkz. UYGUN, s. 5 vd.

¹⁰ GÖZÜBÜYÜK, s. 21; NALBANT, s. 40; PAZARCI, s. 177 vd.

¹¹ MAURER, s. 288 vd.; TEZİÇ, s. 149 vd.

¹² MAURER, s. 287 vd. Ayrıca bkz. ALPMANN-PIEPER / ALPMANN / KRÜGER / WÜSTENBECKER (Hrsg.), Brockhaus Studienlexikon Recht: Staatenbund.

Amerika Birleşik Devletleri ise 1787 yılına kadar konfederal bir yapıya sahip iken, bunlar bu tarihlerden sonra federal devlet yapısına geçmişlerdir.¹³ Buna karşın Birleşik Arap Devletleri ve son olarak Senegambia Konfederasyonu kuruldukları tarihten kısa bir süre sonra dağılmışlardır.¹⁴

Konfederasyonların federasyonlardan farkı, konfederasyonun klasik anlamda devlet niteliğine sahip olmamasıdır. Konfederasyon çatısı altında bir araya gelen devletler hiçbir şekilde bağımsızlıklarını kaybetmezler. Oysa bir federal devlet çatısı altında bir araya gelen federe devletlerin bağımsızlıklarından söz edilemez. Dış ilişkiler bağlamında sadece federal devletin bağımsızlığı vardır. Federe devletler ancak iç ilişkiler bakımından egemenlik gücüne sahiptirler.¹⁵ Ayrıca konfederasyonların iç ilişkiler bağlamında aldıkları kararların uygulanabilmesi bu kararların üye devletler tarafından onaylanmasına bağlıdır. Buna karşın federal devletlerde böyle bir durum söz konusu değildir. Federal devletler yetkileri dahilinde olan konularda federe devletlerde uygulanmak üzere kanunlar çıkarabilir, ayrıca diğer bazı düzenleyici ve bireysel işlemler tesis edebilirler.¹⁶

Bir devlet şekli olarak konfederasyonlar günümüzde pek önem arz etmemekte, bunlar yerini uluslararası organizasyonlara (*internationale Organisationen*) bırakmaktadır.¹⁷ Bilindiği gibi devletler uluslararası alanda milletlerarası hukuk esaslarına göre karşılıklı sözleşmelerle ayrı bir devlet statüsüne sahip olmayan bir takım örgüt ve organizasyonlar kurabilirler.¹⁸ Kurulan organizasyonun amacına hizmet eden organların varlığı, bu organizasyonların geçici değil de, az çok devamlı bir süre için kurulmuş olmaları ve belirli kamusal amaçlar doğrultusunda hareket etmeleri halinde, bu organizasyonlar uluslararası organizasyon olarak nitelendirilir. Uluslararası organizasyonlar üyeleri özel kişilerden veya özel hukuk tüzel kişilerinden oluşan uluslararası sivil toplum kuruluşlarından (*internationale nichtstaatliche Organisationen*) farklıdır.¹⁹ Uluslararası organizasyonların üyeleri devletlerdir

¹³ MAURER, s. 288 vd.

¹⁴ Bkz. http://de.wikipedia.org/wiki/Vereinigte_Arabische_Staaten; http://en.wikipedia.org/wiki/Senegambia_Confederation, (Erişim Tarihleri: 13.01.2014).

¹⁵ DOEHRING, s. 68 vd.

¹⁶ Federal devletlerle konfederasyonların ayrıntılı bir karşılaştırması için bkz. GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I, s. 490 vd. Ayrıca bkz. MAURER, s. 285 vd., 287 vd.

¹⁷ KLEIN / SCHMAHL, s. 276 vd.; HERDEGEN, Völkerrecht, s. 86 vd.

¹⁸ PAZARCI, s. 184 vd.; DOĞAN, s. 276 vd.

¹⁹ Geniş anlamda uluslararası organizasyon kavramının kapsamına hem devletlerarası (hükümetlerarası) hem de devletler (hükümetler) dışı uluslararası organizasyonlar girmektedir.

ve amaçları bunların kuruluşuna ilişkin sözleşmede açıkça belirtilir. Bunlar uluslararası sözleşmelerle kurulurlar ve tüzel kişiliğe sahiptirler. Uluslararası organizasyonların milletlerarası hukukun bir süjesi olarak kabulü üye devletler açısından kural olarak sözleşme ile, organizasyona üye olmayan devletler açısından ise tanınma ile mümkündür. Organizasyona üye olmayan devletlerin bunları tanıma zorunluluğu doğal olarak bulunmamaktadır.²⁰

Uluslararası organizasyonların özel bir türü olarak uluslarüstü organizasyonlardan (*supranationale Organisationen*) bahsedilmektedir. Uluslarüstü organizasyonların aldıkları kararlar klasik uluslararası organizasyonların kararlarından farklı olarak üye devletlerin onayına gerek kalmadan uygulanabilmektedir.²¹ Ayrıca uluslarüstü organizasyonlar üye devletlerin oy çokluğuyla, yani bazı üye devletlerin rızası dışında kararlar alabilmektedirler. Buna karşın klasik uluslararası organizasyonlarda kararlar kural olarak oybirliği ile alınır.²² Klasik uluslararası organizasyonların finansmanı üye devletlerin ödediği aidatlarla karşılanırken, uluslarüstü organizasyonların finansmanı uluslarüstü vergilerden karşılanmaktadır.²³ Uluslararası organizasyonlar ile federasyonlar arasındaki fark açıktır. Federasyonla kurulan birlik devlet statüsüne sahipken, organizasyonlar böyle bir statüden yoksundur. Bu organizasyonları konfederasyonlardan ayırmak ise pek de kolay değildir. Zira az önce de zikredildiği gibi günümüzde devletler konfederasyonlar yerine uluslararası organizasyonlar kurarak ortak bir takım amaçlara ulaşmayı hedeflemektedirler. Ancak şuna işaret edilebilir ki, konfederasyonların kuruluş sözleşmesinde bu birliklerin amaçlarının belirtilmesi zorunlu değildir. Oysa uluslararası organizasyonların kuruluş amaçları muhakkak sözleşmede yer almalıdır.²⁴

Bkz. PAZARCI, s. 185. Devletler hukuku bağlamında uluslararası organizasyon kavramı ise dar anlamda kullanılmakta ve sadece devletler tarafından kurulan uluslararası organizasyonlar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Zira bunların dışında kalan uluslararası organizasyonlar devletler hukukunun konusunu oluşturmamakta ve devletler hukukunun bir süjesi olarak kabul edilmemektedir. Bkz. ALPMANN-PIEPER / ALPMANN / KRÜGER / WÜSTENBECKER (Hrsg.), Brockhaus Studienlexikon Recht: internationale Organisationen, Völkerrechtssubjektivität. Burada uluslararası organizasyon kavramı geniş anlamda değil, devletler hukuku bağlamında, yani dar anlamda kullanılmıştır.

²⁰ ALPMANN-PIEPER / ALPMANN / KRÜGER / WÜSTENBECKER (Hrsg.), Brockhaus Studienlexikon Recht: internationale Organisationen; DOEHRING, s. 76; von ARNAULD, s. 41 vd.

²¹ KLEIN / SCHMAHL, s. 275 vd.; HERDEGEN, Völkerrecht, s. 100.

²² ALPMANN-PIEPER / ALPMANN / KRÜGER / WÜSTENBECKER (Hrsg.), Brockhaus Studienlexikon Recht: internationale Organisationen, supranationale Organisationen.

²³ WIESNER / LEIBINGER / MÜLLER, s. 30.

²⁴ DOEHRING, s. 76; KLEIN / SCHMAHL, s. 276 vd.

Karma devlet yapıları bu şekilde ifade edildikten sonra gerek ülkemiz gerekse bu çalışmanın konusunu oluşturan Almanya Federal Cumhuriyeti açısından uzun bir süreden bu yana son derece önem arz eden Avrupa Birliği'nin yapısına kısaca değinmekte fayda vardır. Hemen şunu belirtmek gerekir ki, Avrupa Birliği ne konfederasyon ne de federasyon olarak kabul edilmektedir.²⁵ Avrupa Birliği'nin bir federasyon olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Zira Avrupa Birliği uygulamada yargı organına sahip olmak gibi bir takım devlet yetkileri ile donatılmış ise de, henüz bir devlet değildir. Birlik sadece üye devletlerin sözleşme ile kararlaştırdıkları konularda bir takım yetkilere sahiptir ve bu yetkileri tek taraflı olarak genişletmemektedir. Yani birliğin yetki yaratma yetkisi yoktur.²⁶ Avrupa Birliği bir konfederasyon da değildir, zira birlik her şeyden önce üye devletlerde doğrudan uygulanabilme kabiliyetine sahip hukuki normlar çıkarma yetkisine sahiptir.²⁷ Bu nedenle Avrupa Birliği'nin uluslararası bir organizasyon olduğu söylenebilir. Ancak klasik uluslararası organizasyonlardan farklı olarak Avrupa Birliği'nin aldığı bir takım kararların uygulanabilmesi üye devletlerin onayına tabi değildir. Sonuç olarak Avrupa Birliği konfederasyon ve federasyonun dışında, bu iki yönetim şeklinin bazı unsurlarını içinde barındıran, kendine özgü uluslararası bir organizasyon olarak kabul edilmektedir.²⁸ Bu durum Alman Federal Anayasa Mahkemesinin 1993 tarihli Maastricht kararında da açıkça ifade edilmiştir.²⁹

III. ALMANYA'DA FEDERAL DEVLET YAPISININ TARİHİ GELİŞİMİ

Almanya'nın federal devlet yapısı çok eski bir tarihi geleneğe dayanmaktadır. Daha 10. yüzyılda kurulan ve 16. yüzyılın başlarından itibaren Alman Halkının Kutsal Roma İmparatorluğu (*Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation*)³⁰ olarak anılmaya başlanan eski Alman İmparatorluğu

²⁵ MAURER, s. 120, 288.

²⁶ DEGENHART, Staatsrecht I, s. 4; MAURER, s. 120 vd.

²⁷ MAURER, s. 288; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 105 vd.

²⁸ MAURER, s. 288; HERDEGEN, Europarecht, s. 75 vd.; STREINZ, s. 50 vd.; PIEPENSCHNEIDER, in: MICKEL / BERGMANN (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union: Integration.

²⁹ Federal Anayasa Mahkemesinin (*Bundesverfassungsgericht*) 12.10.1993 tarih ve 2 BvR 2134, 2159/92 sayılı kararı: BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 89, s. 155 vd.

³⁰ Bu ifade Türkçeye daha çok *Kutsal Roma Cermen İmparatorluğu* şeklinde tercüme edilmektedir.

esasen federal bir yapıya sahipti ve “devletlerden oluşan bir devlet” (*aus Staaten zusammengesetzter Staat*) olarak tanımlanıyordu. İmparatorluk ilk başta düklüklerden (*Herzogtum*) ve prensliklerden (*Fürstentum*) oluşmaktaydı. İmparatorluğu oluşturan bu birimler zamanla oldukça güçlenmiş ve bağımsızlık mücadelesine girişmişlerdir. Bunlar 17. ve 18. yüzyılda kendi topraklarına sahip devletler olarak tarih sahnesine çıkarken, imparatorluğun merkezi idaresi imparatorluğun iç yapısını sağlamlaştırmak yerine sınırlarını genişletmekle uğraşmıştır. Bu durum merkezi idarenin oldukça zayıflamasına yol açmış ve imparatorluk *Napoléon Bonaparte*’ın Orta Avrupa’yı ele geçirmesi ile 1806 yılında dağılmıştır.³¹ İmparatorluğun bu şekilde dağılmasıyla birlikte imparatorluk toprakları Avusturya, Prusya ve Ren Konfederasyonu (*Rheinbund*) arasında bölünmüştür. Ren Konfederasyonu Fransa’nın etkisi altında 16 Alman devletinin prenslerinin 1806 yılında Paris’te bir araya gelmesiyle kurulmuştur. Zamanla birçok Alman devletinin daha katıldığı konfederasyon, Fransa’nın mağlubiyetiyle birlikte 1813 yılında dağılmıştır.³² Fransa’nın mağlubiyeti aynı zamanda Avusturya, Prusya ve diğer Alman devletçiklerinin Viyana Konferansı ile bir araya gelmeleri ve Alman Konfederasyonu (*Deutscher Bund*) çatısı altında bir birlik oluşturmaları ile sonuçlanmıştır. Alman Konfederasyonu çatısı altında toplanan devletlerin bağımsızlığı devam ediyordu. Konfederasyon Avusturya ve Prusya arasında ortaya çıkan bir savaş sonucu 1866 yılında dağıldı. Savaş sonrası imzalanan antlaşma ile Avusturya Alman Konfederasyonu’nun sona erdiğini ve bundan sonra kurulacak Alman devletine katılmayacağını kabul etti.³³

Alman Konfederasyonu’nun dağılmasından sonra Prusya ve kuzey Alman devletlerinin bir araya gelmesi ile Kuzey Almanya Birliği (*Norddeutscher Bund*) kuruldu. İlk başta konfederal bir yapıya sahip olan birlik 1867 Anayasası ile federal bir yapıya kavuştu. 1870 yılının sonlarında birliğe güney Alman devletleri de katıldı ve böylece birlik 1871 yılında Alman İmparatorluğu (*Deutsches Reich*) adını alarak daha büyük bir yapıya kavuştu. Alman İmparatorluğu da federal bir yapıya sahipti ve 25 devletten oluşuyordu.³⁴ 1918 yılında Almanya İmparatorluğu’nun birinci dünya savaşında yenilmesi ve aynı yılın Kasım ayında gerçekleşen devrimle birlikte imparator ve imparatorluğa bağlı tüm ülkelerin prensleri yönetimden çekilmiş, bunun sonucu

³¹ MAURER, s. 33 vd. Ayrıca bkz. WILLOWEIT, s. 200 vd.; KÜRÇÜER, s. 88 vd.

³² KÖBLER, *Historisches Lexikon der deutschen Länder: Rheinbund*, s. 567; ZIPPELIUS, s. 86 vd.

³³ MAURER, s. 41 vd.; BÜYÜK LAROUSSE: *Almanya*, 1. Cilt, s. 424.

³⁴ EISENHARDT, s. 366 vd.; MAURER, s. 55 vd.

olarak da İmparatorluk Anayasası yürürlükten kalkmış ve cumhuriyet ilan edilmiştir. 1919 yılının başında seçilen yeni meclis 31 Temmuz 1919 tarihinde Weimar İmparatorluk Anayasası'nı (*Weimarer Reichsverfassung*) kabul etmiş ve bu Anayasa 11 Ağustos 1919 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Weimar İmparatorluk Anayasası ile esasen yeni bir devlet kurulmuyor, sadece 1871 tarihli Alman İmparatorluğu yeni bir anayasaya kavuşuyordu. Ancak Anayasa'nın "*Alman İmparatorluğu bir cumhuriyettir. Egemenlik kaynağını halktan alır.*" şeklindeki birinci maddesinden anlaşılacağı üzere bu Anayasa ile cumhuriyet kabul edildiğinden, 1919 tarihinden sonraki dönem için Weimar Cumhuriyeti ifadesi de kullanılmaktadır. Weimar İmparatorluk Anayasası federal devletin yetkilerini artırmakla birlikte federalizm ilkesini muhafaza etmiştir.³⁵

1933 yılında *Adolf Hitler* başkanlığında nasyonal (milliyetçi) sosyalistlerin (*Nationalsozialisten*) iktidarı ele geçirmesi ile birlikte iktidara birçok konuda yasama meclisi yerine geçerek kanuni düzenleme yapma yetkisi verilmiş, bu düzenlemelerin anayasaya uygun olması gerekliliği dahi aranmamıştır. Bu bağlamda çıkarılan düzenlemelerle iktidarı elinde bulunduran partiden başka siyasi partilerin kurulması ve var olan partilerin faaliyetlerine devam etmesi yasaklanmış, hükümet başkanı ve devlet başkanı sıfatları aynı kişide, yani *Hitler*'de birleştirilmiş, ülke tam bir diktatörlüğe dönüştürülmüştür. Bu aşamada imparatorluğun federal yapılanmasına da son verilmiş, 30 Ocak 1934 tarihli İmparatorluğun Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (*Gesetz über den Neuaufbau des Reiches*) ile federe devletlerin devlet olma nitelikleri ve bu nitelikten kaynaklanan yetkileri ellerinden alınmış, bunlar birer il statüsüne sokulmuştur. Bu şekilde üniter bir devlet sistemine geçilmiş, böylece Alman tarihinde ilk kez federal veya konfederal sistemden uzaklaşmıştır.³⁶

Almanya'nın ikinci dünya savaşında yenilmesi ile ülke farklı devletlerin işgaline maruz kalmış ve nasyonal sosyalistlerin iktidarından kurtulmuştur. Bundan sonra, yani 1945 yılından itibaren müttefiklerin Almanya'yı zayıflatmak amaçlarına da uygun olarak 1933 öncesi dönemde olduğu gibi tekrar yeni Alman devletçikleri kurulmuş, bu devletler hazırladıkları yeni Anayasaları kabul etmişlerdir. 1949 yılında Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Fransa işgali altındaki topraklarda kurulmuş olan devletlerin katılımı ile Almanya Federal Cumhuriyeti (*Bundesrepublik Deutschland*) kurulmuştur.

³⁵ MAURER, s. 60 vd., 289; WILLOWEIT, s. 284 vd.

³⁶ ZIPPELIUS, s. 140 vd.; MAURER, s. 64 vd., 289; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 182.

Bundan kısa bir süre sonra Rusya işgali altındaki topraklarda kurulmuş olan beş devletin katılımı ile yine federal bir sisteme sahip olan Demokratik Alman Cumhuriyeti (*Deutsche Demokratische Republik*) kurulmuştur. Demokratik Alman Cumhuriyeti 1952 yılında bünyesindeki beş federe devletin varlığına son vermiş, bunları 14 ayrı bölge idaresine dönüştürmüştür. Böylece kısmen de olsa Alman tarihinde ikinci kez federal yapılanma kesintiye uğramıştır. Ancak Demokratik Alman Cumhuriyeti Anayasası'nda 22 Temmuz 1990 tarihinde yapılan değişiklikle beş federe devlet yeniden kurulmuştur. Bu beş federe devlet Demokratik Alman Cumhuriyeti'nin 3 Ekim 1990 tarihinde resmen Almanya Federal Cumhuriyeti'ne iltihak etmesi ile birlikte Almanya Federal Cumhuriyeti'ne bağlanmışlardır.³⁷ Sonuç olarak bugüne kadarki tarihi gelişim incelendiğinde, 20. yüzyıldaki iki kısa süreli kesinti dışında Alman tarihinde sürekli olarak federal veya konfederal devlet yapılanmasının hakim olduğu görülecektir³⁸.

Halen yürürlükte olan 1949 tarihli Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası'nın (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)³⁹ 20. maddesinin 1. fıkrasına göre “*Almanya Federal Cumhuriyeti demokratik ve sosyal bir federal devlettir.*”⁴⁰ İki Alman devletinin birleşmesinden bu yana Almanya Federal Cumhuriyeti on altı federe devletten oluşmaktadır. Bunlar Federal Anayasa'nın başlangıç (*Präambel*) kısmında yer alıp sırasıyla şunlardır: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein ve Thüringen. Bu federe devletlerden üçü yalnız bir şehirden oluştuğu için, bunlara şehir devletleri (*Stadtstaaten*) denmektedir. Bunlar Berlin, Bremen ve Hamburg'tur. Diğer on üç federe devlet ülkesi ise birden çok yerleşim birimini kapsayan bir coğrafyaya sahip olduklarından, bunlara alansal devletler (*Flächenstaaten*) denmektedir.

Federal devlet yapılanması konusunda son olarak şu hususa işaret etmek gerekir ki, federalizm Almanya'da sadece tarihsel gelişim sürecinde ortaya çıkan bir yönetim biçimi olarak görülmemektedir. Federalizmin aynı zamanda

³⁷ MAURER, s. 69 vd., 73 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 182; BÜYÜK LAROUSSE: Almanya, 1. Cilt, s. 428.

³⁸ MAURER, s. 289 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 182; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 10.

³⁹ Bu çalışmada bu Anayasa kısaca Federal Anayasa (*Grundgesetz*) olarak zikredilecektir.

⁴⁰ Bu hükmün Almanca metni şu şekildedir: “*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.*”

siyasi iktidarın sınırlandırılması şeklinde bir işlevinin olduğu ve bu bağlamda demokratik düzenin tamamlayıcı bir unsuru olduğu kabul edilmektedir. Zira bu sistemde federe devletler federal devlet iktidarını dengeleyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Böylece hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmezlerinden olan devletin kontrol altında tutulması ilkesi daha etkin bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Özellikle yasama ve yürütme yetkilerinin federal ve federe birimler arasında paylaşılması ve bu yetkilerin her iki birim tarafından birlikte kullanılması devlet faaliyetleri açısından önemli bir kontrol mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır. Devlet iktidarının kontrol altına alınması ve kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin bu iktidara karşı daha etkin bir şekilde korunabilmesi amacıyla geliştiren güçler ayrılığı ilkesi de böylece daha etkin bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Yani federal sistemde hem yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları birbirinden ayrılmakta hem de bu fonksiyonların her biri tek elden değil, birbirinden bağımsız birimler tarafından yürütülmektedir. Bu sistemin kamusal faaliyetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini zorlaştırması imkan dahilinde olsa da, daha etkin bir kontrol mekanizması sağlanabilmesi amacıyla bu risk üstlenilmektedir.⁴¹

IV. FEDERAL YAPIYI OLUŞTURAN UNSURLARIN İSİMLENDİRİLMESİ

Almanya Federal Cumhuriyeti'nin devlet yapılanmasını incelemeye önce, Almanya'nın federal yapısını oluşturan birimler için sıkça kullanılan eyalet ifadesi⁴² yerine bu çalışmada neden federe devlet ifadesinin kullanıldığına değinmek, bunun için de eyalet kavramı hakkında kısa bir açıklamada bulunmak yararlı olacaktır. Arapça idare etmek ve icra anlamlarındaki *iyale* kelimesinden gelen⁴³ eyalet kelimesi “*Çoğunlukla valilerce yönetilen ve yönetim bakımından bir tür bağımsızlığı olan büyük il.*” olarak tarif edilmektedir.⁴⁴ Bu tanım eyaletlerin bir devletin teşkilat yapısı içinde yer alan bir birim olduğuna işaret etmektedir, ancak bu tanımdan hareketle eyaletlerin devlet yapısı içerisinde nasıl bir konuma sahip olduklarını anlamak güçtür. Eyalet tanımında geçen *bir tür bağımsızlık* ifadesi ile devlet tüzel kişiliğinden kaynaklanan sınırlı bir bağımsızlığın mı, yoksa devlet niteliğini haiz olmayan

⁴¹ DEGENHART, Staatsrecht I, s. 185 vd. Ayrıca bkz. ERDOĞAN, s. 36.

⁴² Bkz. ARMAĞAN, İÜHF, Cilt: XLIII, Yıl: 1977, Sayı: 1-4, s. 100; ERDOĞAN, s. 29; BÜ-YÜK LAROUSSE: Almanya, 1. Cilt, s. 413 vd.; KENT, DEÜHFD, Cilt: 8, Sayı: 1, 2006, s. 123 vd.; YILMAZ, s. 310, 312, 314.

⁴³ İNALCIK, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi: Eyalet, Cilt 11, s. 548.

⁴⁴ Bkz. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts, (Erişim Tarihi: 13.01.2014).

bir idari teşkilatın sahip olduğu idari özerkliğin mi kastedildiği açık değildir. Kanaatimce bu ifadeyi *bir tür özerklik* şeklinde anlamak daha isabetli olacaktır.⁴⁵ Aksi durum eyalet kavramının tarihsel bağlamda ifade ettiği anlamla uyuşmayacaktır. Zira Osmanlı eyaletleri kamu tüzel kişiliğine sahip olmadıkları gibi, bunlar herhangi bir özerk statüye veya bağımsızlık statüsüne de sahip değillerdi.⁴⁶ Eyalet tanımında geçen *büyük il* ifadesi ise tanımı belirsiz bir hale getirmektedir. Zira her şeyden önce hukukumuzda iller ne bağımsızlığa ne de özerliğe sahiptir. Ayrıca eyalet kavramının tanımlanmasında büyüklük ve küçüklük gibi göreceli kavramlara dayanılması da yerinde değildir.⁴⁷ Son olarak eyaletin *çoğunlukla bir vali tarafından yönetilen* bir birim olarak tarif edilmesi de açıklayıcı olmaktan uzaktır. Zira bu durumda bir devlet teşkilatı içinde yer alan bir birimin eyalet olup olmadığını anlamak için bu birimin başındaki kişinin vali olup olmadığına bakmak gerekecektir ki, bu da bu konuda sağlıklı bir sonuca ulaştırabilecek bir ölçüt değildir.⁴⁸ Bu arada şu hususun altını çizmek gerekir ki, federal devletleri oluşturan federe birimlerin yöneticilerinin mevcut teşkilat yapımızda yer alan vali ile uzaktan yakından bir ilgisi bulunmamaktadır.

Tarihsel açıdan bakıldığında eyalet ifadesi Osmanlı İmparatorluğu'nda sancakların bir araya gelmesiyle oluşan ve beylerbeyiler tarafından idare edilen en büyük idari birimi ifade etmektedir.⁴⁹ Osmanlı İmparatorluğu'nda federal bir yapılanmanın varlığından ve eyaletlerin merkezi idareye rağmen bir

⁴⁵ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi *eyalet* kavramını “*Bir ülkede merkezi yönetime bağlı, çoğunlukla bir valice yönetilen ve bir tür bağımsızlığı olan büyük il.*” olarak tarif etmektedir, BÜYÜK LAROUSSE: Eyalet, 8. Cilt, s. 3928. Bu tanımda geçen merkezi yönetime bağlılık unsuru da *bir tür bağımsızlık* ifadesinin idari özerklik şeklinde anlaşılması gerektiğine işaret etmektedir.

⁴⁶ ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, II. Cilt, s. 656 vd., 704 vd.

⁴⁷ Osmanlı eyaletleri bugünkü illerden çok daha geniştir. Bugünkü iller esasen Osmanlı sancaklarının genişliğindedir. Osmanlı eyaletleri ise bunların birkaçı büyüklüğündedir, ORTAYLI, Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi, s. 253. Kanaatimce bu durum eyaletlerin *büyük il* olarak tarif edilmesinin sebeplerinden birini teşkil etmektedir. Ancak bu da eyalet tanımının yetersizliğini ortadan kaldırmamaktadır. Zira Almanya Federal Cumhuriyeti'nin çoğu zaman eyalet olarak isimlendirilen Berlin ve Bremen gibi bazı federe devletlerinin bizim birçok ilimizden daha küçük oldukları ortadadır.

⁴⁸ Burada yapılan değerlendirmeler dikkate alındığında eyalet kavramının “*bir devletin idari teşkilat yapısı içinde yer alan, bir veya birden çok yerleşim biriminden oluşan ve özerk bir statüye sahip idari bir birim*” olarak tanımlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Özerklik tanımı ile özerklik ve federe özerklik arasındaki ayrım için bkz. NALBANT, s. 38 vd.

⁴⁹ İNALCIK, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi: Eyalet, Cilt 11, s. 548 vd.; BÜYÜK LAROUSSE: Eyalet, 8. Cilt, s. 3928.

konuda irade kullanabilmelerinden bahsetmek mümkün değildir. İmparatorluk merkezîyetçi bir yapıya sahiptir. Osmanlı eyaletleri devletin taşra teşkilatı⁵⁰ içerisinde yer almaktadır.⁵¹ Bunlar birçok kamu hizmetini merkeze sormadan bizzat yürütse de, bu durum gerçek anlamda bir özerklik değildir ve yetki genişliği ile ifade edilmektedir. Zira eyaletler tarafından kullanılan yetkiler eyaletin kendi yetkisi değil, merkezin yetkisidir ve bu yetkiler merkez adına kullanılmaktadır.⁵² Eyalet yöneticisi olan beylerbeyilerin merkez tarafından atanmaları, padişahın emirlerini ve kadıların hükümlerini uygulamakla görevli olmaları,⁵³ onların aslında merkezin bir memuru olduklarını gösterir.⁵⁴ Eyaletlerin bazı konularda merkeze bağlı olmamalarının temelinde yatan sebep bunların ayrı ve özerk bir birim olarak kabul edilmeleri değil, zamanın ve toplumsal koşulların sıkı bir merkezîyetin uygulanmasına müsaade etmemesidir.⁵⁵ Eyaletlerin bir tüzel kişiliği veya buna işaret edebilecek bir hukuki varlığı bulunmamaktadır. Beylerbeyilerin kullandıkları yetki tamamıyla hükümdarın yetkisi olup, bu kişi merkezin bir vekili ve mümessili konumundadır. Tüm bu nedenlerle Osmanlı eyaletlerinin ademi merkezi bir birim olarak kabul edilmesi mümkün değildir.⁵⁶

Eyalet kavramı ile ilgili olarak yapılan bu açıklamalardan sonra Almanya Federal Cumhuriyeti'ni oluşturan ve bu çalışmada federe devlet olarak anılan birimler için eyalet ifadesinin kullanılmasının yerinde olup olmadığını değerlendirmek, bunun için de Almanya Federal Cumhuriyeti'ni oluşturan federe birimlerin statüsüne kısaca değinmek gerekmektedir. Almanya Federal Cumhuriyeti on altı farklı devletin bir araya gelmesiyle oluşan bir birlik devletidir. Bu yapının temel özelliği hem bir birlik devleti olarak Almanya Federal Cumhuriyeti'nin hem de bu birliği oluşturan on altı federe devletin devlet niteliğine ve tüzel kişiliğine sahip olmalarıdır.⁵⁷

⁵⁰ Kavram hakkında bkz. GÖZLER, İdare Hukuku, Cilt I, s. 240 vd.

⁵¹ ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, II. Cilt, s. 656 vd., 704 vd.; ORTAYLI, Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi, s. 251 vd.

⁵² ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, II. Cilt, s. 656 vd.

⁵³ İNALCIK, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi: Eyalet, Cilt 11, s. 550; BÜYÜK LA-ROUSSE: Eyalet, 8. Cilt, s. 3928.

⁵⁴ ORTAYLI, Üç Kıtada Osmanlılar, s. 59.

⁵⁵ ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, II. Cilt, s. 657; ORTAYLI, Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi, s. 250.

⁵⁶ ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, II. Cilt, s. 657, 705.

⁵⁷ HERZOG / GRZESZICK, Art. 20, IV, Rn. 89 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 183; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 142; DIETLEIN, s. 5 vd.

Federal devlet (*Bundesstaat*)⁵⁸ için aynı zamanda birlik (*Bund*), birleşik ya da bütün devlet (*Gesamtstaat*) ve merkezi devlet (*Zentralstaat*); federal devleti oluşturan devletler için ise devlet (*Staat*), ülke (*Land*) ve üye devlet (*Gliedstaat*) ifadeleri kullanılmaktadır.⁵⁹ Hem federal devlet hem de üye devletlerden her biri kendi devlet teşkilatına sahip olup, bu teşkilat aracılığıyla yasama, yürütme ve yargı alanında faaliyetlerde bulunmaktadır.⁶⁰ Mevcut Anayasa kapsamında bunların devlet olma özelliklerinin ellerinden alınması veya bunların kendilerinin devlet statüsünden vazgeçmeleri mümkün değildir.⁶¹ Bunlar arasındaki yetki ve görev paylaşımı Federal Anayasa olarak tabir ettiğimiz birlik devleti anayasası ile yapılmıştır. Yetki ve görev paylaşımı ile normal şartlarda bir üniter devletin sahip olduğu görev ve yetkiler federal ve federe birimler arasında paylaştırılmıştır. Dolayısıyla devlet erki Federal Anayasa'nın çizdiği sınırlar içinde hem federal devlet hem de federe devletler tarafından kullanılmaktadır.⁶² Federal Anayasa'nın bir konuda federal devleti yetkili kıldığı durumlarda dahi federe devletler federal devletin karar alma mekanizmalarına farklı şekillerde katılma imkanına sahiptirler.⁶³

Federal devleti oluşturan federe birimlerin devlet niteliğini haiz oldukları ilgili federe anayasalarda da açıkça ifade edilmektedir. Örneğin Nordrhein-Westfalen Anayasası'nın 1. maddesine göre “*Nordrhein-Westfalen Almanya Federal Cumhuriyeti'ne üye bir devlettir.*”. Hamburg Anayasası'nın 3. maddesine göre Hamburg demokratik ve sosyal bir hukuk devletidir. Bayern Anayasası'nın 1. maddesine göre “*Bayern özgür bir devlettir.*”, aynı Anayasa'nın 2. maddesine göre “*Bayern bir halk devletidir.*”. Niedersachsen Anayasası'nın 1. maddesine göre Niedersachsen Almanya Federal Cumhuriyeti içinde özgür, cumhuriyetçi, demokratik, sosyal bir hukuk devleti olup, başkenti *Hannover*'dir. Thüringen Anayasası'nın 44. maddesine göre Thüringen demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olup, Almanya Federal

⁵⁸ *Bundesstaat* esas olarak federal devlet anlamına gelmektedir. Bkz. KIYGI, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Teil II, Deutsch – Türkisch: Bundesstaat; KÖBLER, Rechtstürkisch: Bundesstaat. Bununla birlikte *Bundesstaat* ifadesi kimi zaman da federal devleti oluşturan federe devletler için kullanılmaktadır. Bkz. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Bundesstaat>, (Erişim Tarihi: 13.01.2014). Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'ni oluşturan devletler *Bundesstaat* olarak adlandırılmaktadır. Bkz. http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesstaat_der_Vereinigten_Staaten, (Erişim Tarihi: 13.01.2014).

⁵⁹ Bkz. IPSEN, Staatsrecht I, s. 150; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 3, 183.

⁶⁰ MAURER, s. 285.

⁶¹ HERZOG / GRZESZICK, Art. 20, IV, Rn. 160 vd.

⁶² ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 142.

⁶³ MAURER, s. 286.

Cumhuriyeti'nin bir ülkesidir. Baden-Württemberg Anayasası'nın 23. maddesine göre Baden-Württemberg cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal bir hukuk devletidir. Federe devlet anayasalarında bu devletler için bizzat *devlet* ibaresinin kullanıldığına dair örnekleri çoğaltmak mümkündür. Her biri federal devletin bir üyesi konumunda olan federe devletler bu üyeliğin bir sonucu olarak dış ilişkilerde bağımsızlığa sahip değildirler. Dış ilişkilerde bağımsızlığa sadece federal devlet sahiptir. Ancak bu durum federe devletlerin federal sistem dışında kalan bir devletle milletlerarası sözleşmeler yapmasına da engel değildir. Bu husus Federal Anayasa'nın 32. maddesi ile hüküm altına alınmıştır.⁶⁴

Tüm bu açıklamalardan sonra eyalet kavramının ve bu kavramın tarihsel bağlamda ifade ettiği anlamın Almanya Federal Cumhuriyeti'ni oluşturan federe birimlerin statüsünü tam olarak yansıtmaktan uzak olduğu söylenebilir. Gerçi uygulamada eyalet kavramı federal bir devlet çatısı altında kalan ve ayrı bir tüzel kişiliğe ve statüye sahip olan federe birimleri ifade etmek için de kullanılmaktadır.⁶⁵ Ancak bu federe birimlerin sahip olduğu statünün eyalet kavramı ile açıklanabilmesi mümkün değildir. Zira eyalet kavramı bir federal devleti oluşturan federe birimlerin statüsü hakkında yeterli derecede bilgi sunmamakta, bu statüyü ifade etmek için yetersiz kalmaktadır. İşte federal bir devlet yapısı içinde yer alan ve federal devletten ayrı bir devlet statüsüne sahip olan birimler için bu birimlerin federal yapı içindeki konumunu daha açık bir şekilde ortaya koyabilecek bir kavram mevcut iken, bu hususları yansıtmaktan uzak bir kavramın kullanılması kanaatimce yerinde değildir. Kaldı ki, yukarıda da zikredildiği gibi Almanya Federal Cumhuriyeti'ndeki on altı federe devlet de kendilerini devlet olarak adlandırmakta, bu durum federal devlet tarafından da kabul edilmektedir.⁶⁶ Tüm bu nedenlerle burada

⁶⁴ Bkz. NETTESHEIM, Art. 32, Rn. 94; JARASS, Art. 32, Rn. 13 vd.; DIETLEIN, s. 6.

⁶⁵ Bkz. dipnot 42. Ayrıca bkz. <http://de.wikipedia.org/wiki/Provinz> (Erişim Tarihi: 13.01.2014).

⁶⁶ Aynı durum Amerika Birleşik Devletleri için de geçerlidir. Amerika Birleşik Devletleri isminden de anlaşılacağı üzere bu devlet farklı devletlerden oluşan bir birlik devletidir. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda da üye devletler için devlet anlamına gelen *state* ifadesi kullanılmaktadır. Buna karşın İsviçre'de federal yapıyı oluşturan ve federal devletten (*Bund*) bağımsız bir statüye sahip olan devletler *Kanton* olarak adlandırılmaktadır (bkz. İsviçre Anayasası, m. 3, 42 vd.). Federal bir devlet olan Belçika'da federal devlet topluluk (*Gemeinschaften*) ve bölgelerden (*Regionen*) oluşmaktadır (bkz. Belçika Anayasası, m. 1). Yine federal bir devlet yapısına sahip olan Kanada'da ise federal devleti oluşturan birimler için eyalet veya vilayet anlamlarına gelen *province* ifadesi kullanılmıştır. Kanada anayasal monarşi ile yönetilmekte olup, Kanada'nın da üyesi olduğu Milletler Topluluğu'nun (*Commonwealth of Nations*) başkanı aynı zamanda Kanada'nın da devlet başkanıdır. Zira Kanada İngiltere tahtının sembolik başkanlığını kabul etmektedir. Taht başkanı olan İngiltere kraliçesi Kanada'ya

Almanya Federal Cumhuriyeti için federal devlet, bu devleti oluşturan on altı üye devletten her biri için ise federe devlet ifadesi kullanılmıştır.⁶⁷

V. FEDERAL DEVLET İLE FEDERE DEVLETLER ARASINDAKİ YETKİ DAĞILIMI

Federal yapının işleyişine ilişkin en önemli konuların başında hiç şüphesiz devlete ait yetkilerin federal devlet ile federe devletler arasında paylaşılması gelmektedir. Diğer federal devletlerde olduğu gibi Almanya Federal Cumhuriyeti'nde de bu konu Federal Anayasa ile düzenlenmiştir. Bu konudaki temel düzenlemelerden biri Federal Anayasa'nın 30. maddesinde yer almaktadır. Buna göre "*Federal Anayasa'da aksine bir düzenlemenin öngörülmediği veya aksine bir düzenleme yapılmasına izin verilmediği durumlarda devlete ait yetkilerin kullanılması ve ödevlerin yerine getirilmesi görevi federe devletlere aittir.*" Bu madde federal sistemin işleyişi bağlamında çok önemli bir yere sahiptir. Devlete ait görev ve yetkiler şüphesiz yasama, yürütme ve yargıya ilişkin görev ve yetkililerdir ve bu bağlamdaki görev ve yetki dağılımı aşağıda incelenecektir. Ancak burada 30. maddenin ortaya koyduğu yetki dağılımı esaslarına kısaca değinmek yerinde olacaktır. Federal devletin yetkileri kendisine Federal Anayasa'da tanınanlarla sınırlıdır. Federal Anayasa'nın federal devlete tanıdığı yetkilerin dışında kalan diğer tüm yetkiler federe devletler tarafından kullanılacaktır. Bu yetkilerin kullanılmasındaki sorumluluk da aynı şekilde federe devletlere ait olacaktır. Federe devletlere ait yetkilerin somut olarak federe devletlerin hangi organları tarafından kullanılacağı federe devletlerin kendi iç hukuklarına göre belirlenecektir. Bu konuda federal devletin federe devletlerin işlerine müdahale etmesi, örneğin bir federe devletin yasama organının yetkisi kapsamında kalan bir konuda ilgili federe devletin yürütme organını görevlendirmesi mümkün değildir.⁶⁸ Federal devletin bir kamusal yetki ile donatılabilmesi için bu yetki kaynağını mutlaka Federal Anayasa'dan almalıdır. Bu bağlamda federe devletler dahi kendilerine ait olan bir yetkiyi, örneğin yasama yetkisini federal devlete devredemezler.

bir genel vali atamakta, bu genel vali de her bir eyalete bir vali yardımcısı atamaktadır. Bu durum Kanada'nın federe birimleri için neden *eyalet* ifadesinin kullanıldığı konusunda yol gösterici olabilir.

⁶⁷ Bu şekildeki kullanımlar için bkz. ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, I. Cilt, s. 174, III. Cilt, s. 1836 vd.; TİKVEŞ, s. 305; İÇEL, s. 125. Federe devlet ifadesi için ayrıca dipnot 9'daki kaynaklara bakılabilir. Almanya Federal Cumhuriyeti'ni oluşturan federe birimler için kimi zaman *memleket* ifadesi de kullanılmıştır. Bkz. AZRAK, s. 380; KÜRKÇÜER, s. 91 vd.; SARICA, s. 186 vd., 231.

⁶⁸ Federal Anayasa Mahkemesinin 08.06.1988 tarih ve 2 BvL 9/85 ve 3/86 sayılı kararı: BVerfGE 78, s. 273 vd.

Federe devlet yasalarının federe devletlerin yetki alanına giren bir konuda federal yasal düzenlemelerin uygulanmasını öngörmesi de kural olarak Anayasa'ya aykırıdır. Aynı şekilde federe devletlerin yasal düzenlemelerinin federal devlet tarafından yürütülmesi de Federal Anayasa'nın 30. maddesine aykırılık teşkil edecektir, zira federe devletlerin yasama yetkisine sahip olduğu konularda bu yasaların yürütülmesi görev ve yetkisi de kural olarak federe devletlere aittir.⁶⁹

Bilindiği üzere devlet fonksiyonları kabaca yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe ayrılmaktadır. İşte bu ayrıma paralel olarak burada sırasıyla yasama (A), yürütme (B) ve yargı (C) yetkilerinin federal devlet ile federe devletler arasında ne şekilde paylaşıldığı konusu üzerinde durulacaktır.

A. Yasama Yetkisi

Aşağıda önce yasama yetkisinin federal devlet ile federe devletler arasındaki dağılımına (1) yer verilecek, daha sonra bu yetkinin federal (2) ve federe devletler tarafından ne şekilde kullanıldığı (3) konusu üzerinde durulacaktır.

1. Yasama Yetkisinin Dağılımı

Yasama yetkisinin federal devlet ile federe devletler arasındaki dağılımı Federal Anayasa'nın 70. ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 70. maddesinin ilk fıkrasına göre Federal Anayasa'nın yasama yetkisini federal devlete tanıdığı hallerin dışında bu yetki federe devletlere aittir. Bu hüküm Federal Anayasa'nın 30. maddesini yasama yetkisi açısından somutlaştırmaktadır. Buna göre federal devletin yasama yetkisini kullanabilmesi için Federal Anayasa'da bu yönde açık bir hükmün bulunması gerekmektedir. Bu ifadeden hareketle federe devletlerin yasama yetkilerinin federal devletin yasama yetkisine göre daha geniş olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak aşağıda ayrıntılarına değinileceği gibi durum aslında böyle değildir. Her ne kadar 2006 yılında Federal Anayasa'da yapılan ve reform olarak adlandırılan değişikliklerle⁷⁰ federe devletlerin yasama yetkileri arttırılmış ise de, yasama yetkisi önemli ölçüde federal devlette toplanmıştır.⁷¹

⁶⁹ PIEROTH, Art. 30, Rn. 1 vd., 6, 9 vd.; SANNWALD, Art. 30, Rn. 1 vd., 52 vd.

⁷⁰ Konu hakkında bkz. DEGENHART, NVwZ 2006, s. 1209 vd.; IPSEN, NJW 2006, s. 2801 vd.; KNOPP, s. 1216 vd.; HÄDE, s. 97 vd.; SELMER, s. 1052 vd.; PAPIER, s. 2145.

⁷¹ ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 460; SANNWALD, Art. 30, Rn. 47 vd.

Federal Anayasa'nın 70. maddesinin 2. fıkrasına göre yasama yetkisinin federal devlet ile federe devletler arasındaki dağılımı Federal Anayasa'da yer alan münhasır yetki (*ausschließliche Gesetzgebung*) ve yasama yetkisinin yarışması (*konkurrierende Gesetzgebung*) hakkındaki kurallara göre belirlenir. Aşağıda Federal Anayasa'nın bu konulardaki düzenlemeleri daha yakından incelenecektir.

a) Yasama Yetkisinin Münhasıran Federal Devlete Ait Olduğu Haller

Yasama yetkisinin münhasıran federal devlete ait olduğu konularda federe devletlerin herhangi bir yasal düzenleme yapma yetkileri bulunmamaktadır. Ancak Federal Anayasa'nın 71. maddesine göre federal devlet federal bir kanunla yasama yetkisini federe devletlere devredebilir. Bu durumda federe devletler yetki kanununda belirlenen ölçülerde yasama yetkisine sahip olurlar.⁷² Federal devletin münhasıran yasama yetkisine sahip olduğu haller Federal Anayasa'nın 73. maddesinde sayılmıştır. Bu maddede sayılan hususlardan bazıları şunlardır: Dışişleri, milli savunma, seyahat hürriyeti, pasaport işleri, kimlik işleri, suçluların iadesi, para birimi ile ilgili işler, gümrük işleri, sınır muhafazası, hava yolu ulaşımı, posta ve telekomünikasyon işleri, telif ve yayın hakkı, silah ve patlayıcı madde işleri, özgürlükçü demokratik düzenin korunması amacıyla federal devlet ile federe devletler arasında yapılacak işbirliği, federal veya federe devletlerin varlık veya güvenliklerinin sağlanması amacıyla federal devlet ile federe devletler arasında yapılacak işbirliği, atom enerjisinin barışçıl amaçlarla üretilmesi ve kullanılması.

Federal devletin münhasıran yasama yetkisini haiz olduğu haller Federal Anayasa'nın 73. maddesinde sayılanlarla sınırlı değildir. Burada sayılanlara ek olarak Federal Anayasa'da bir takım konuların federal bir yasayla düzenleneceği öngörülmüş olabilir. Örneğin Federal Anayasa'nın 21. maddesinin 3. fıkrasına göre siyasi partilerle ilgili konular federal bir kanunla düzenlenir. Anayasa'nın 38. maddesinin 3. fıkrasına göre Federal Meclis seçimlerine ilişkin ayrıntılar federal bir kanunla düzenlenir. Aynı şekilde hiç kimsenin silahlı savaş hizmetine zorlanamaması (m. 4/3), federal ülkenin iç sınırlarının yeniden düzenlenmesi (m. 29), seçimlerin denetimi (m. 41/3), Federal Meclis Dilekçe Komisyonunun (*Petitionsausschuß*) yetkileri (m. 45c/2) ve Federal Kongre (*Bundesversammlung*) (m. 54/7) konularının da

⁷² UHLE, Art. 71, Rn. 34; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 77.

federal bir kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Federal Anayasa'nın federal bir kanuni düzenlemenin varlığını şart koştuğu bu konularda da yasama yetkisi sadece federal devlete aittir. Aksine açık bir federal kanuni düzenleme bulunmadıkça federe devletlerin bu konularda yasama faaliyetinde bulunmaları mümkün değildir. Buna rağmen bu konularda çıkarılan federe kanunlar Anayasa'ya aykırıdır ve yok hükmündedir.⁷³

b) Federal ve Federe Devletlerin Yasama Yetkilerinin Yarıştığı Haller

Yasama yetkisinin münhasıran federal devlete tanındığı hallerde federe devletlerin yasama faaliyetlerinde bulunması yukarıda belirtilen istisnanın dışında mümkün değildir. Federal Anayasa'da federal devletin yasama yetkisi ile donatılmadığı konularda ise federal devletin yasama faaliyetlerinde bulunması mümkün değildir. Bu konularda yetki dağılımının sınırları bellidir. Ancak Federal Anayasa'da belirlenen kimi konularda hem federal devlet hem de federe devletler belirli koşullar altında yasama faaliyetlerinde bulunabilmektedirler. Tabiri caizse bu tür konularda federal devletle federe devletlerin yasama yetkileri yarışmaktadır. Federal ve federe devletlerin yasama yetkilerinin yarışması konusu genel olarak Federal Anayasa'nın 72. maddesinde düzenlenmiş, somut olarak hangi konuların bu kapsamda yer aldığı ise 74. maddede sayılmıştır. Federal Anayasa'nın 72. maddesinin 3. fıkrası⁷⁴ bir kenara bırakılırsa, yasama yetkisinin yarıştığı bu hallerde federe devletlerin yasama faaliyetlerinde bulunabilmeleri için federal devletin bu yetkisini kullanmamış olması gerekir. 2006 yılında yapılan anayasa değişikliği ile 72. maddenin sistematığı önemli ölçüde değiştirilmiştir. Daha önce 74. maddede sayılan tüm konularda 72. maddede belirtilen ortak düzenleme ihtiyacının varlığı halinde, federal devlet yasama yetkisine sahip bulunmakta ve yasama yetkisinin federal devlet tarafından kullanılması durumunda artık federe devletlerin bu alanda yasama faaliyetinde bulunmaları mümkün olmamaktaydı. Anayasa'nın 72. maddesinin halen yürürlükte olan hali ise bu konuda aşağıdaki şekilde üçlü bir ayrım yapmaktadır.

⁷³ DEGENHART, in: SACHS (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 71, Rn. 1 vd., 5; SANNWALD, Art. 71, Rn. 1a; MAURER, s. 523 vd.

⁷⁴ Bu konu için aşağıda "(cc) Federe Devletlerin Ayırık Yasal Düzenleme Yapma Yetkisine Sahip Oldukları Haller" başlığı altında yapılan açıklamalara bakınız.

aa) Federal Devletin Doğrudan Yasama Yetkisine Sahip Olduğu Haller

Çekirdek yetki (*Kernkompetenz*) olarak da adlandırılan bu konularda federal devlet doğrudan yasama yetkisini kullanabilmekte, böylece bu konularda federe devletlere göre ayrıcalıklı bir konuma sahip olmaktadır. 2006 yılında Federal Anayasa'da yapılan değişikikten önceki durumdan farklı olarak artık federal devlet bu konularda yasama yetkisini kullanırken herhangi bir gerekçe göstermek durumunda değildir. Esasen Federal Anayasa bu konularda federal bir kanuni düzenlemenin gerekliliğinden hareket etmektedir. Federal devletin bu konularda yasama yetkisini kullanması durumunda artık federe devletlerin yasama yetkisi ortadan kalkmaktadır. Federal devletin doğrudan yasama faaliyetlerinde bulunabileceği bu hallerin yasama yetkisinin münhasıran federal devlete ait olduğu hallerden farkı şudur: Yukarıda söylendiği gibi yasama yetkisinin münhasıran federal devlete ait olduğu konularda aksine federal bir kanuni düzenleme bulunmadığı müddetçe federe devletlerin bu alanda yasal faaliyette bulunmaları mümkün değildir. Oysa burada federal devlet yasama yetkisini kullanmadığı takdirde, bu alanlarda meydana gelecek boşluk federe devletler tarafından yapılacak kanuni düzenlemelerle doldurulabilecektir. Federal devletin harekete geçip bu konularda bir yasal düzenleme yapması halinde ise, federe devletlerin yasama yetkisi ortadan kalkacaktır⁷⁵.

Federal devletin doğrudan yasama yetkisine sahip olduğu haller Federal Anayasa'nın 74. maddesinde yer alan, ancak aynı Anayasa'nın 72. maddesinin 2. ve 3. fıkralarının kapsamı dışında kalan hususlardır.⁷⁶ Bu hususlardan bazıları şunlardır: Medeni hukuk, ceza hukuku, yargı örgütünün düzenlenmesi işleri, yargılama usulü (tutukluluğun infazına ilişkin işler hariç), avukatlık, noterlik, nüfus hizmetleri, dernekler hukuku, mültecilerle ilgili işler, iş hukuku, sosyal güvenlik, işsizlik sigortası, Federal Anayasa'nın 73. ve 74. maddelerinde yer alan konularla sınırlı olmak üzere kamulaştırma hukuku, sahillerin korunması, kamu sağlığını tehdit eden veya bulaşıcı olan hastalıklara karşı gerekli önlemlerin alınması, hekimlik mesleğine kabul, ecza maddeleri ve eczane işleri, atıkların idaresi, hava kirliliğinin önlenmesi, gürültüyle mücadele.

⁷⁵ IPSEN, NJW 2006, s. 2803; SANNWALD, Art. 72, Rn. 11 vd.; DEGENHART, in: SACHS (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 72, Rn. 24 vd., 38 vd.

⁷⁶ PIEROTH, Art. 72, Rn. 3 vd.

bb) Federal Devletin Yasama Yetkisinin Şarta Bağlandığı Haller

Federal Anayasa'nın 72. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen konularda yasama yetkisi kural olarak federal devlete aittir. Ancak federal devletin bu konularda yasama yetkisini kullanabilmesi bir takım şartlara bağlanmıştır. Buna göre ancak federal ülke topraklarında eşdeğer yaşam koşullarının sağlanması veya federal çıkarlar bağlamında hukuki veya ekonomik birliğin korunması federal bir yasal düzenlemeyi gerekli kılıyorsa, bu gereklilik ölçüsünde yasama yetkisi federal devlet tarafından kullanılabilir. Bu şart ile federe devletlerin yasama yetkisinin korunması amaçlanmıştır. Zira federal devletin bu konularda yasama faaliyetinde bulunabilmesi için federe devletlerin yasal düzenlemeler yoluyla eşdeğer yaşam koşullarını sağlayamamış veya federal menfaatlerin gerektirdiği hukuki ve ekonomik birliği gerçekleştirememiş olmaları şarttır. Dolayısıyla söz konusu eşdeğer yaşam koşullarının ya da hukuki veya ekonomik birliğin sağlanması konusunda Federal Anayasa önce federe devletlere imkan tanımakta, federe devletlerin bu konularda gerekli yasal düzenlemeleri yapmaması durumunda ise, bu yetkinin federal devlete geçeceği hüküm altına alınmaktadır.⁷⁷

Federal Anayasa'nın 72. maddesinin 2. fıkrasında yer alan şartlar yasama yetkisinin kullanılması konusunda federal devlete önemli bir sınırlama getirmektedir. Zira federal devletin bu konularda yasama faaliyetinde bulunabilmesi için 72. maddenin 2. fıkrasına göre federal bir yasal düzenlemenin yapılması yönünde bir gereklilik olmalıdır. Federal Anayasa'nın 93. maddesinin 1. fıkrasının 2a bendine göre somut bir olayda bu şartların mevcut olup olmadığını tespit etme görev ve yetkisi Federal Anayasa Mahkemesine aittir. Bu amaçla Federal Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi ise Federal Konsey, federe hükümetler ve federe devlet parlamentolarına aittir.⁷⁸

Bir konunun federal bir kanunla düzenlenmesi ilk başta gerekli iken bu gereklilik zaman içinde ortadan kalkabilir. İşte Federal Anayasa'nın 72. maddesinin 4. fıkrasına göre bu tür durumlarda federal bir yasa ile federe devletlere ilgili konuda kanuni düzenleme yapma yolu açılabilir. Federe devletlerin bu şekilde bir kanuni düzenleme yapmaları halinde, artık o konuda federe devlet kanunları federal kanunların yerini alacaktır. Ancak uygulamaya bakıldığında federal devletin şu ana kadar bu şekilde bir kanuni düzenleme ile

⁷⁷ ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 462 vd.

⁷⁸ DEGENHART, Staatsrecht I, s. 331.

yasama faaliyetinden çekilerek bu alanda federe devletlere yasal düzenleme yapma yetkisi verme yoluna gitmediği⁷⁹ ve federal devletin bu tür bir yetki devri konusunda çekingen davrandığı görülecektir.⁸⁰ İşte 2006 yılında yapılan federalizm reformu ile federal devleti bu konuda zorlamanın yolu açılmıştır. 1 Eylül 2006 tarihinde yürürlüğe giren Federal Anayasa'nın 93. maddesinin 2. fıkrasına göre bir konunun federal yasalarla düzenlenebilmesi için Anayasa'nın 72. maddesinin 2. fıkrasında ifade edildiği şekilde bir gerekliliğin halen mevcut olup olmadığı konusunda karar verme yetkisi Federal Anayasa Mahkemesine aittir. Bu bağlamda Federal Anayasa Mahkemesine başvuru yetkisi ise Federal Konsey, federe devlet hükümetleri ve federe devlet parlamentolarına tanınmıştır. Ancak Federal Anayasa Mahkemesine bu şekilde bir başvuruda bulunabilmek için Anayasa'nın 74. maddesinin 4. fıkrası bağlamında yapılan bir kanun önerisinin⁸¹ Federal Mecliste reddedilmesi, bir sene içinde görüşülmemesi veya karara bağlanmaması veya bu yönde bir kanun önerisinin Federal Konseyde reddedilmiş olması gerekmektedir. Bu şartların yerine getirilmesinden sonra Federal Anayasa Mahkemesine yapılacak başvuru üzerine mahkeme federal bir yasal düzenleme için gerekli şartların artık mevcut olmadığı yönünde bir tespitte bulunursa, mahkemenin bu tespit kararı Anayasa'nın 72. maddesinin 4. fıkrası anlamında bir federal kanunun yerini alacaktır.⁸²

Federal devletin yasama yetkisinin bu yönde bir gereklilik şartına bağlı olduğu haller Federal Anayasa'nın 72. maddesinin 2. fıkrasında sayılmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır: Yabancıların ikamet ve yerleşme işleri; maden, endüstri, enerji, esnaf ve sanatkar işleri; ticaret, banka ve borsa işleri; özel hukuka tabi sigorta işleri; mesleki eğitim alanlara yapılacak mali yardımların düzenlenmesi; bilimsel araştırmaların desteklenmesi; hastanelerin ekonomik açıdan güvence altına alınması; hastane bakım ücretlerinin düzenlenmesi; gıda maddelerine ilişkin işler; devletin sorumluluğu; genetik bilgilerin araştırılması ve yapay yollarla değiştirilmesi ile organ, doku ve hücre naklinin düzenlenmesi.

⁷⁹ DEGENHART, Staatsrecht I, s. 81, DEGENHART, NVwZ 2006, s. 1211.

⁸⁰ Bkz. Federal Anayasa Mahkemesinin 09.06.2004 tarih ve 1 BvR 636/02 sayılı kararı: BVerfGE 111, s. 31.

⁸¹ Alman hukukunda bizdeki gibi kanun tasarısı ve teklifi ayrımı yapılmamakta, tüm kanun önerileri için *Gesetzesvorlage* veya *Gesetzesentwurf* ifadesi kullanılmaktadır. Bkz. ALPMANN-PIEPER / ALPMANN / KRÜGER / WÜSTENBECKER (Hrsg.), Brockhaus Studienlexikon Recht: Gesetzgebungsverfahren.

⁸² IPSEN, NJW 2006, s. 2803; PAPIER, s. 2147; DEGENHART, NVwZ 2006, s. 1211.

cc) Federe Devletlerin Ayrık Yasal Düzenleme Yapma Yetkisine Sahip Oldukları Haller

Federal Anayasa'nın 72. maddesinin 3. fıkrasında sayılan hallerde yasama yetkisi aynı anda hem federal devlet hem de federe devletler tarafından kullanılabilir. Bu fıkrada sayılan haller incelendiğinde, bunların Federal Anayasa'nın 74. maddesinin 1. fıkrasının 28 ile 33. maddelerinde yer alan hususlarla önemli ölçüde örtüştüğü görülecektir. Federal Anayasa'nın 72. maddesinin 3. fıkrasında yer alan hallerde federal devlet hiçbir şarta bağlı kalmaksızın yasama yetkisini kullanabilir. Ancak federal devletin doğrudan yasama yetkisini haiz olduğu hallerden farklı olarak burada federal bir kanuni düzenlemenin varlığı halinde dahi federe devletler bu düzenlemelerden farklı bir takım kanunlar çıkarabilirler. Federe devletlerin bir kısmının Federal Anayasa'da yer alan bu yetkilerini kullanmaları, diğer bir kısmının ise bu yetkiyi kullanmamaları halinde, bu konuda daha önce çıkarılmış federal kanunlar bazı federe devletlerde uygulama alanı bulurken diğer bazı federe devletlerde uygulama alanı bulamayacaktır. Federal Anayasa'nın 72. maddesinin 3. fıkrasına göre bu fıkrada yer alan konularda hem federal hem de federe kanuni düzenlemelerin mevcudiyeti durumunda son olarak yürürlüğe giren kanun öncelikli olarak uygulama alanı bulacaktır. Yani bu konuda Federal Anayasa'nın aşağıda değinilecek olan 31. maddesi⁸³ uygulama alanı bulmayacaktır. Ancak burada son olarak yürürlüğe giren kanun eski kanunu yürürlükten kaldırmamakta, sadece onun uygulanabilme kabiliyetine son vermektedir. Yeni kanunun herhangi bir nedenle yürürlükten kalkması durumunda eski kanun yeniden uygulanma kabiliyetine sahip olacaktır. Bu şekilde federal devlet ile federe devletler karşılıklı olarak birbirlerinin kanuni düzenlemelerini uygulanma kabiliyetinden yoksun bırakabileceklerdir. Ancak bu noktada Federal Anayasa federe kanun koyucu lehine bir düzenlemeye yer vermiştir. Buna göre Federal Konseyin onayıyla aksine bir karar alınmadıkça federal kanunlar ilan, yani yayım tarihinden itibaren altı ay sonra yürürlüğe gireceklerdir. Bu düzenleme ile federe devletlere federal yasalar henüz yürürlüğe girmeden harekete geçme ve bu şekilde federal yasaları devre dışı bırakma imkanı tanınmaktadır.⁸⁴

Federe devletlerin federal devletten ayrık yasal düzenleme yapabilecekleri haller şunlardır: Av hukukuna ilişkin işler (av ruhsatına ilişkin

⁸³ Bkz. aşağıda "B. Federal Hukukun Federe Hukuka Üstünlüğü İlkesi" başlığı altında yapılan açıklamalar.

⁸⁴ DEGENHART, DÖV 2010, s. 422 vd.; DEGENHART, NVwZ 2006, s. 1212; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 80; IPSEN, NJW 2006, s. 2803 vd.; konu hakkında ayrıca bkz. PAPIER, s. 2147 vd.

işler hariç), doğanın korunması ve peyzaj bakımı (doğanın korunmasına ilişkin genel esaslar, türlerin korunması ve deniz doğasının korunmasına ilişkin işler hariç), arazilerin taksimi, bölge planlaması, suların idaresi (suyun maddi niteliği ve su ile ilgili tesislere ilişkin konular hariç), yükseköğretime kabul ve yükseköğretimden mezuniyete ilişkin işlemler.

c) Yasama Yetkisinin Federe Devletlere Ait Olduğu Haller

Federal Anayasa'nın federal devleti yasama yetkisi ile donatmadığı tüm konularda yasama yetkisi federe devletlere aittir. Bu durum Federal Anayasa'nın 30. maddesinin doğal bir sonucudur.

2. Federal Yasama Yetkisinin Kullanılması

Federal devletin yasama yetkisini haiz olduğu hallerde bu yetkinin ne şekilde kullanılacağı Federal Anayasa'nın 76., 77. ve 78. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre yasama süreci üç aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar kanun önerisinde bulunma (a), bu önerilerin Federal Meclis ve Federal Konsey tarafından oylanarak kabul edilmesi (b) ve kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak Resmi Gazete'de ilan edilmesidir (c).

a) Kanun Önerisinde Bulunma

Federal Anayasa'nın 76. maddesine göre federal kanun önerilerinde bulunma yetkisi Federal Meclis (*Bundestag*), Federal Hükümet (*Bundesregierung*) ve Federal Konseye (*Bundesrat*)⁸⁵ aittir. Anayasada Federal Meclisin yapacağı kanun önerilerinin kaç Meclis üyesi tarafından imzalanması gerektiğine dair herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak Federal Meclis İçtüzüğü'nün (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*) 76. maddesine göre içtüzükte aksine bir düzenlemenin bulunmadığı hallerde kanun önerilerinin bir parti grubu (*Fraktion*) veya Federal Meclis üye sayısının yüzde beşi tutarındaki Meclis üyesi tarafından imzalanması gerekir.⁸⁶ Federal Meclis üyeleri tarafından yapılan kanun önerileri doğrudan Meclise sunulur, bu öneriler hakkında aşağıdaki gibi Federal Konsey veya Federal Hükümetin

⁸⁵ *Bundesrat* ifadesi Türkçeye *Federal Şura* olarak da tercüme edilmiştir. Bkz. ARMAĞAN (Çeviren), İÜHFİM, Cilt: XXXV, Sayı: 1-4, s. 414 vd.; TİKVEŞ, s. 304.

⁸⁶ Bununla birlikte sadece bir Federal Meclis üyesi tarafından yapılan önerilerin kanunlaşması halinde bu kanunların Anayasaya aykırı olmayacağı ifade edilmektedir. Bkz. ZIPPELIUS / WÜRTENBERGER, s. 468; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 88. Türk hukukunda kanun tekliflerinin sadece bir milletvekili tarafından imzalanması yeterlidir. Bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 74.

görüşlerinin alınması gerekli değildir.⁸⁷

Federal Hükümet tarafından yapılan kanun önerilerinin Hükümet üyelerinin çoğunluğu tarafından imzalanması gerekir.⁸⁸ Federal Hükümet Federal Başbakan (*Bundeskanzler*) ve federal bakanlardan (*Bundesminister*) oluşmaktadır. Federal Hükümetin yaptığı kanun önerileri doğrudan Federal Meclise sunulmamaktadır. Bu önerilerin önce Federal Konseye sunulması ve Konseyin bu konudaki görüşünün alınması gerekir. Federal Anayasa'nın 76. maddesinin 2. fıkrasına göre Federal Konsey kendisine gelen kanun önerileri hakkında altı hafta içinde görüş bildirme yetkisine sahiptir. Federal Konseyin ek süre talebinde bulunması halinde bu süre dokuz haftadır. Ancak Federal Hükümetin ivedi olarak nitelendirdiği kanun önerilerinde görüş bildirme süresi üç, ek süre talebi halinde altı hafta olarak uygulanır. Anayasa değişikliğine ve Federal Anayasa'nın 23. ve 24. maddelerine göre egemenlik haklarının Avrupa Birliği veya diğer uluslar arası kuruluşlara devrine ilişkin kanun önerilerinde ise Federal Konseyin görüş bildirme süresi dokuz haftadır. Bu tür konulara ilişkin kanun önerileri Federal Hükümet tarafından ivedi olarak nitelendirilemez.

Federal Konseyin Federal Hükümet tarafından yapılan kanun önerilerine anayasada öngörülen sürelerde herhangi bir görüş bildirmemesi durumunda söz konusu kanun önerisi Federal Hükümet tarafından doğrudan Federal Meclise sunulur. Öngörülen sürelerin dışında sunulan görüşler dikkate alınmaz. Ancak ivedi olarak nitelendirilen hallerde Federal Anayasa'da öngörülen süreler geçirildikten sonra bildirilen görüşler, bu görüşlerin normal durumlar için öngörülen altı veya dokuz haftalık süreler içinde sunulmuş olması kaydıyla, Federal Hükümet tarafından derhal Federal Meclise sunulur. Öneri hakkında Federal Konsey tarafından süresinde görüş bildirilmesi durumunda, bu öneri Federal Konseyin görüşü ve varsa bu görüşe karşı Hükümetin düşünceleri ile birlikte Hükümet tarafından Federal Meclise gönderilir. Bununla birlikte Hükümetin bu öneri ve görüşleri Federal Meclise sunma zorunluluğu bulunmamaktadır. Hükümet dilerse öneride değişiklik yaparak yeni bir süreç de başlatabilir.⁸⁹

Federal Anayasa'nın 76. maddesinin 3. fıkrasına göre Federal Konsey tarafından yapılan kanun önerilerinin öncelikle Federal Hükümete sunulması

⁸⁷ MAURER, s. 544.

⁸⁸ Türk hukukunda kanun tasarılarının bütün bakanlar tarafından imzalanmış olması gerekir. Bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 73.

⁸⁹ PIEROTH, Art. 76, Rn. 6; MAURER, s. 541 vd.

gerekir. Federal Hükümet kendisine gelen kanun önerilerine kendi görüşünü de eklemek ve bunları altı hafta içinde Federal Meclise göndermek zorundadır. Hükümetin ek süre talebinde bulunması durumunda bu süre dokuz haftadır. Ancak Federal Konseyin bir öneriyi ivedi olarak nitelendirmesi durumunda bu süre üç hafta, Hükümetin ek süre talebinde bulunması halinde ise altı hafta olarak uygulanır. Anayasa değişikliğine ve Federal Anayasa'nın 23. ve 24. maddelerine göre egemenlik haklarının Avrupa Birliği veya diğer uluslararası kuruluşlara devrine ilişkin kanun önerilerinde ise bu süre yukarıda olduğu gibi dokuz haftadır. Bu konulara ilişkin kanun önerilerinin ivedi olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Federal Konseyin bir konuda kanun önerisinde bulunabilmesi için bu önerinin Konseyin üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilmiş olması gerekmektedir. Federal Meclis Federal Konsey tarafından yapılan ve Federal Hükümet tarafından kendisine gönderilen kanun önerilerini uygun bir süre içinde görüşmek ve bu konuda bir karar almak zorundadır.⁹⁰

b) Kanun Önerilerinin Federal Meclis ve Federal Konsey Tarafından Kabulü

Federal Meclis usulüne uygun olarak yapılan ve kendisine sunulan kanun önerilerini görüşmek ve bu konuda bir karar almak zorundadır. Federal Meclis bir kanun önerisini aynen kabul edebileceği gibi değiştirerek de kabul edebilir. Bir kanun önerisinin kanunlaşabilmesi için bu önerinin Federal Meclis tarafından kabul edilmesi zorunludur. Ancak Federal Meclisin bir kanun önerisini kabul etmesi, bu önerinin kanunlaşabilmesi için tek başına yeterli değildir. Federal Meclis tarafından kabul edilen kanun önerileri Meclis Başkanı tarafından ivedilikle Federal Konseye gönderilir. Federal Konsey kendisine bu şekilde gelen Federal Meclis kararlarını görüşür ve bu konuda bir karar alır. Ancak 1871 İmparatorluk Anayasası'ndan ve günümüzün diğer bazı federal devletlerinden⁹¹ farklı olarak Federal Konsey Federal Meclis ile aynı yetkilere sahip değildir. Federal Meclis tarafından kabul edilen kanun önerilerinden bazılarının kanunlaşabilmesi için bunların Federal Konsey tarafından da kabul edilmesi şart iken (aa), Federal Konsey bazı durumlarda sadece Federal Meclisin kanun önerileri hakkında aldığı kararlara itirazda bulunma, bu yolla bu kararların kanunlaşmasını geciktirme ve güçleştirme yetkisi ile donatılmıştır (bb).⁹²

⁹⁰ PIEROTH, Art. 76, Rn. 6; MAURER, s. 543 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 89 vd.

⁹¹ Örnek olarak bkz. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, m. 1.

⁹² MAURER, s. 546 vd.; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 469 vd.; DEGENHART,

aa) Federal Konseyin Onayına Tabi Kanunların Kabulü

Bir kanunun Federal Konseyin onayına tabi olabilmesi için Federal Anayasa'da bu yönde açık bir hükmün bulunması gerekir.⁹³ Örneğin egemenlik haklarının Avrupa Birliği'ne devredilmesine (m. 23/1), devletin sorumluluğuna (m. 74/2), posta ve telekomünikasyon işlerine (m. 87f/1), federe yargı mercilerinin ceza hukukuna ilişkin bazı federal yargılama yetkilerini kullanmakla görevlendirilmelerine (m. 96/5), federe devletlere mali yükümlülükler yüklenmesine (m. 104a/4), gelirin tamamı veya bir kısmı federe devletlere veya mahalli idarelere aktarılacak vergilere (m. 105/3) ve bütçe ilkelerine (m. 109/4) ilişkin kanuni düzenlemeler Federal Konseyin onayına ihtiyaç duymaktadır. Yine Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 2. fıkrasına göre Anayasa değişikliğine ilişkin kanuni düzenlemelerin Federal Meclis ve Federal Konsey üyelerinin üçte ikisi tarafından onaylanması gerekir. Yani Anayasa değişikliğine ilişkin kanuni düzenlemeler de Federal Konseyin onayına tabidir.⁹⁴

Federal Konseyin onayına tabi konularda verilen kanun önerilerinin hem Federal Meclis hem de Federal Konsey tarafından kabul edilmesi gerekir. Aksi takdirde böyle bir önerinin kanunlaşması mümkün değildir. Federal Konseyin onayına tabi bir konuda yapılan kanun önerisinin Federal Mecliste kabul edilmesinden sonra bu önerinin kabulüne ilişkin Federal Meclis kararı Meclis Başkanı tarafından ivedilikle Federal Konseye gönderilir. Federal Konsey kendisine gelen Federal Meclis kararı hakkında uygun bir süre içinde bir karar almak zorundadır. Alınan karar kabul yönünde ise, Federal Meclis kararı kanunlaşır. Ancak ret kararı alınması durumunda kanunlaşma süreci başarısızlıkla sonuçlanmış olur. Federal Konsey tarafından reddedilen bir Federal Meclis kararının kurtarılabilmesi için Federal Anayasa'nın 77. maddesi hem Federal Meclis ve Federal Hükümeti hem de Federal Konseyi Uzlaştırma Komisyonunun (*Vermittlungsausschuss*)⁹⁵ toplanmasını isteme

Staatsrecht I, s. 93.

⁹³ MAURER, s. 547 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 93.

⁹⁴ Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların kabulü de diğer kanunların tabi olduğu usule tabidir. Ancak Anayasa değişiklikleri için yukarıda söylendiği gibi daha nitelikli bir çoğunluk ve her iki yasama organı tarafından da kabul şartı aranmıştır. Ayrıca aşağıda (226. dipnotun bulunduğu yerde) görüleceği gibi Federal Anayasa'nın bazı hükümlerinin değiştirilmesi mümkün değildir.

⁹⁵ Bu ifade Türkçe'ye *Aracılık Kurulu* olarak da tercüme edilmektedir. Bkz. KÖBLER, Rechtstürkisch: Vermittlungsausschuss. Uzlaştırma Komisyonu Federal Meclis üyesi 16 ve Federal Konsey üyesi 16 kişiden oluşmaktadır. Federal Meclisten seçilecek üyelerin Meclisteki politik dengelyi yansıtmaları gerekir. Federal Konseyden seçilen üyelerden her biri

yetkisi ile donatmıştır. Federal Konsey bir kanun önerisi bağlamında Federal Meclis tarafından alınan kararı uygun bulmuyorsa, bu kararın kendisine geliş tarihinden itibaren üç hafta içinde Uzlaştırma Komisyonunun toplanmasını isteyebilir. Federal Meclis ve Federal Hükümet ise herhangi bir süre kaydına tabi olmaksızın Federal Konseyin reddettiği kararlarla ilgili olarak Uzlaştırma Komisyonunun toplanmasını isteyebilirler. Uzlaştırma Komisyonu bir kanun önerisi hakkında Federal Meclis tarafından alınan kararda değişiklik yapılmasını önerirse, Federal Meclis bu konuyu yeniden karara bağlamak durumundadır. Ancak Uzlaştırma Komisyonunun aldığı kararlar Federal Meclis ve Federal Konsey açısından bağlayıcı değildir. Bir kanun önerisinin Uzlaştırma Komisyonunun önerisi üzerine Federal Meclis tarafından yeniden karara bağlanması durumunda, bu karar onaylanmak üzere tekrar Federal Konseye gönderilir. Kararın Federal Konsey tarafından onaylanması halinde Federal Meclis kararı kanunlaşır, aksi takdirde yasama süreci başarısızlıkla sonuçlanmış olur. Uzlaştırma Komisyonu bir kanun önerisi hakkında Federal Meclis tarafından alınan kararda herhangi bir değişiklik yapılması önerisinde bulunmazsa, bu durumda Federal Meclisin ilgili kararı Federal Konseyde tekrar oylanır. Meclis kararı Konseyde kabul edilirse kanunlaşır, aksi takdirde reddedilmiş olur. Sonuç olarak Federal Konseyin onayına tabi bir konuda Federal Meclis tarafından kabul edilen bir kanun önerisinin kanunlaşabilmesi için, bu kabul kararının muhakkak Federal Konsey tarafından da onaylanması gerekir.⁹⁶

bb) Federal Konseyin İtiraz Yetkisi ile Donatıldığı Kanunların Kabulü

Federal Anayasa'da Federal Konseyin onayına tabi olduğu konusunda açık bir hüküm bulunmayan konularda yapılan kanun önerilerinin kabulü Federal Konseyin onayına tabi değildir. Federal Konsey bu kapsamda kalan kanun önerilerinin kanunlaşmasına engel olamayacak, ancak kanuna itiraz yoluyla kanunlaşma sürecini geciktirebilecek ve güçleştirebilecektir.⁹⁷ Federal Konseyin onayına tabi olmayan bir konuda yapılan bir kanun önerisinin Federal Mecliste kabul edilmesinden sonra Meclisin kabul kararı Meclis Başkanı tarafından Federal Konseye sunulur. Federal Konseyin bu durumda

bir federe devleti temsil eder. Komisyonun kuruluş ve işleyişi Federal Konseyin onayına tabi bir federal kanun ile düzenlenir. Komisyonun Federal Konseyden gelen üyeleri kendi hükümetlerinin talimatları ile bağlı değildir. Bkz. DEGENHART, Staatsrecht I, s. 93 vd.; PIEROTH, Art. 77, Rn. 9; MAURER, s. 550 vd.

⁹⁶ PIEROTH, Art. 77, Rn. 10 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 95 vd.

⁹⁷ PIEROTH, Art. 77, Rn. 8; MAURER, s. 546 vd.

iki şekilde hareket etme ihtimali bulunmaktadır. Federal Konsey de Federal Meclis gibi öneriyi kabul edebilir. Bu durumda öneri kanunlaşmış olur ve imzalanmak ve yayımlanmak üzere Federal Cumhurbaşkanına gönderilir. Federal Konsey kanun önerisini uygun bulmaz ve onaylamak istemezse, bu durumda Federal Meclis tarafından alınan kararın kendisine ulaştığı tarihten itibaren üç hafta içinde Uzlaştırma Komisyonunun toplanmasını isteyebilir. Aksi takdirde öneri Federal Meclisin kabul ettiği şekliyle kanunlaşmış olur.⁹⁸

Uzlaştırma Komisyonu yaptığı çalışmalar sonucunda kanun önerisi hakkında Federal Meclis tarafından alınan kararda bir değişiklik yapılması önerisinde bulunursa, Federal Meclis bu konuyu yeniden görüşmek ve karara bağlamak durumundadır.⁹⁹ Ancak Federal Meclis bu konuda yeni bir karar alırken Uzlaştırma Komisyonunun kararı ile bağlı değildir.¹⁰⁰ Federal Meclisin aldığı bu yeni karar tekrar Federal Konseye gönderilir. Bu durumda Federal Konsey kanun önerisi hakkında bir karar almak durumundadır, yani Federal Konseyin ikinci kez Uzlaştırma Komisyonuna başvurma yetkisi bulunmamaktadır.¹⁰¹ Komisyon değişiklik teklifinde bulunmaz ise, bu takdirde komisyon başkanı tarafından komisyon çalışmalarının sona erdiği hususu Federal Konseye yazılı olarak bildirilir. Uzlaştırma Komisyonunun Federal Meclis tarafından kabul edilen kanun önerisinde değişiklik yapılması önerisinde bulunması halinde, Federal Meclisin alacağı yeni kararın; böyle bir değişiklik önerisinde bulunulmaması halinde ise, bu duruma ilişkin Uzlaştırma Komisyonu başkanının yazısının Federal Konseye ulaştığı tarihten itibaren iki hafta içinde Federal Konsey tarafından Federal Meclis kararlarına karşı itirazda bulunulabilir. İtiraz Federal Meclis kararının reddi yoluyla olur. Federal Konsey ret kararını oy çokluğu ile alırsa, bu karar ancak Federal Meclisin üye sayısının salt çoğunluğu ile aldığı bir kararla hükümsüz bırakılabilir. Federal Konsey ret kararını üçte iki oy çokluğu ile alırsa, Federal Konseyin bu itirazı ancak Federal Meclisin üçte iki oy çoğunluğu ile aldığı bir kararla reddedilebilir. Ancak bu çoğunluk da Federal Meclisin üye sayısının salt çoğunluğundan az olamaz. Federal Meclis bu kararları kanun değil, bir parlamento kararı şeklinde alır¹⁰².

⁹⁸ Federal Anayasa, m. 77 ve 78.

⁹⁹ Federal Anayasa, m. 77/2 son cümle.

¹⁰⁰ PIEROTH, Art. 77, Rn. 12; MAURER, s. 551.

¹⁰¹ SANNWALD, Art. 77, Rn. 30; PIEROTH, Art. 77, Rn. 14.

¹⁰² PIEROTH, Art. 77, Rn. 7 vd.; MAURER, s. 550 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 93 vd.; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 469 vd.

Federal Konsey hiç bir aşamada Federal Meclisin kararlarını değiştirme yetkisine sahip değildir, ilgili karar ya kabul edilir ya da reddedilir.¹⁰³ Bir kanun önerisi hakkında Federal Meclis tarafından alınan kararların Federal Konsey tarafından kabul edilmesi, Federal Konseyin Federal Anayasa’da öngörülen süre içinde Uzlaştırma Komisyonunun toplanması talebinde bulunmaması, uzlaştırma sürecinin tamamlanmasından itibaren Federal Anayasa’nın 77. maddesinin 3. fıkrasında öngörülen iki haftalık süre içinde Federal Konseyin Federal Meclis kararlarına itirazda bulunmaması veya daha önce yaptığı itirazları geri alması ve Federal Konseyin itirazlarının Federal Meclis tarafından yeterli çoğunlukla reddedilmesi hallerinde ilgili Federal Meclis kararları kanunlaşmış olur.¹⁰⁴

c) Kanunların Cumhurbaşkanı Tarafından Onaylanması ve Yayımları

Yukarıda izah edildiği şekilde kanunlaşan önerilerin hukuk dünyasında bir sonuç doğurabilmeleri ve uygulanabilmeleri için bunların Federal Cumhurbaşkanı (*Bundespräsident*) tarafından onaylanması ve Federal Resmi Gazete’de (*Bundesgesetzblatt*) yayımlanması gerekir. Federal Cumhurbaşkanı’nın onaylama işlemi imzalamaya yoluyla olur. Ancak kanunlaşan öneriler imzalanmak üzere doğrudan Federal Cumhurbaşkanı’na sunulmaz. Bu kanunlar öncelikle bunlar hakkındaki karşı imza işlemlerinin tamamlanması için Federal Hükümete gönderilir. Zira Federal Anayasa’nın 58. maddesine göre bu maddede yer alan istisnalar dışında Federal Cumhurbaşkanı’nın karar ve işlemlerinin geçerli olabilmesi için bunların Federal Başbakan veya ilgili federal bakan tarafından imzalanması gerekir.¹⁰⁵ Federal Hükümet İçtüzüğü’nün (*Geschäftsordnung der Bundesregierung*) 29. maddesi uyarınca bunların hem ilgili federal bakan veya bakanlar tarafından, hem de Federal Başbakan tarafından imzalanması gerekir.¹⁰⁶ Dolayısıyla kanunlar karşı imza kuralı gereğince ancak ilgili federal bakan ve Federal Başbakan tarafından imzalandıktan sonra Federal Cumhurbaşkanı’na sunulur. Federal Cumhurbaşkanı bu kanunları imzalamakla yasama sürecinin tamamlandığını, ilgili yasama organlarında kabul edilen kanun metinlerinin kendisine gelen metinlerle aynı olduğunu ve bu kanunların Federal Anayasa hükümlerine

¹⁰³ MAURER, s. 550.

¹⁰⁴ Federal Anayasa, m. 78.

¹⁰⁵ Bkz. PIEROTH, Art. 58, Rn. 1 vd., Art. 82, Rn. 4; MAURER, s. 553.

¹⁰⁶ Federal Hükümet İçtüzüğü’nün tercümesi için bkz. ARMAĞAN, İÜHF, Cilt: XLIII, Yıl: 1977, Sayı: 1-4, s. 89 vd.

uygun olarak yapıldığını onaylamış olmaktadır.¹⁰⁷

Federal Anayasa'nın 82. maddesinin ilk fıkrası Federal Cumhurbaşkanının kanunları imzalaması ve yayımlaması ile ilgili olarak şu ifadelerle yer vermektedir: “*Bu Anayasa hükümlerine göre kabul edilen yasalar, Federal Cumhurbaşkanı tarafından karşı imza usulüne göre imzalanır ve Federal Resmi Gazete’de yayımlanır.*” Anayasa'nın bu hükmünden Federal Cumhurbaşkanının Anayasaya aykırı bir kanunu imzalamak zorunda olmadığı, hatta bunu reddetmekle yükümlü olduğu sonucu çıkmaktadır. Ancak Federal Cumhurbaşkanının kanunların Anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisinin kapsamı konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Her şeyden önce Federal Cumhurbaşkanının kanunları sadece Anayasa uygunluk bakımından denetleyebileceği, politik sebeplerle bir kanunu imzalamaktan çekinemeyeceği gibi, yerindelik denetimi de yapamayacağı kabul edilmektedir. Anayasaya uygunluk denetimi kendi içinde şekil ve esas bakımından denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Genel kabul gören görüşe göre Federal Cumhurbaşkanı kanunların Federal Anayasa'ya şekil açısından uygunluğunu denetleyebilir. Bu bağlamda Federal Cumhurbaşkanı yasama sürecinde Federal Anayasa'nın yasama yetkisine ilişkin kuralları ile yasama yetkisinin kullanımına ilişkin usul kurallarına uyulup uyulmadığını denetleyecek ve bir kanunun bu açılardan anayasaya aykırı olduğu kanaatine varırsa, ilgili kanunu imzalamayı reddedecektir. Yine genel kabul gören görüşe göre Federal Cumhurbaşkanı kanunların Federal Anayasa'ya esas yönünden uygun olup olmadığını denetleme yetkisine de sahiptir. Ancak bu denetim sınırlı bir denetimdir. Yani mahiyeti itibariyle anayasaya aykırılığı açık olan bir kanun Federal Cumhurbaşkanı tarafından reddedilebilir. Ancak bir kanunun anayasaya aykırılığı açık değilse, bu kanunun imzalanması gerekir. Zira bu konuda etraflı ve kesin bir denetim yapma yetkisi Federal Cumhurbaşkanına değil, Federal Anayasa Mahkemesine aittir.¹⁰⁸

Federal Cumhurbaşkanının sahip olduğu bu denetim yetkisi sadece Federal Anayasa'nın 82. maddesine dayandırılmamaktadır. Anayasaya açıkça aykırı olan kanunlara göz yumulmasının Cumhurbaşkanlığı görevi ile bağdaşmayacağı, hiçbir kamu görevlisinin anayasaya aykırı bir işlem yapmaya zorlanamayacağı, bir hukuk devletinde anayasal bir organın anayasayı dikkate almadan bir işlem yapamayacağı ve karar alamayacağı, bu

¹⁰⁷DEGENHART, Staatsrecht I, s. 97 vd.; MAURER, s. 551 vd.

¹⁰⁸PIEROTH, Art. 82, Rn. 3; MAURER, s. 553 vd.; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 472 vd.; IPSEN, Staatsrecht I, s. 137 vd.

hususun öncelikle Cumhurbaşkanı için geçerli olduğu ileri sürülmektedir.¹⁰⁹ Ayrıca Cumhurbaşkanlığı makamının bir noterlik makamı olmadığına, kaldı ki noterlerin dahi yükümlülükleri ile bağdaşmayan, özellikle yasak veya hileli amaçlara ulaşılmasına sebep olacak işlemleri yapmaktan kaçınmaları gerektiğine işaret edilmektedir.¹¹⁰

Federal Cumhurbaşkanının kendisine gelen kanunları kaç gün içinde imzalaması gerektiğine ilişkin olarak Federal Anayasa'da herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Federal Cumhurbaşkanının makul bir süre içinde ya ilgili kanunları imzalaması ya da bunların Anayasaya aykırı olduğu düşüncesinde ise, bunları reddetmesi gerekmektedir. Federal Cumhurbaşkanının federal bir kanunu imzalamayı reddetmesi halinde yasama süreci başarısızlıkla sonuçlanmış olur ve ilgili kanunun yürürlüğe girmesi mümkün olmaz. Ancak Cumhurbaşkanının ret kararlarına karşı Federal Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davası açılabilir.¹¹¹ İptal davası açma yetkisi Federal Meclis, Federal Konsey ve Federal Hükümete aittir. Federal Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacak yargılama sonucunda ilgili kanunun Federal Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşırsa Federal Cumhurbaşkanının ret kararı iptal edilir.¹¹²

Bir kanunun Federal Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması veya Federal Cumhurbaşkanı tarafından alınan ret kararının Federal Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi durumunda ilgili kanun yayımlanmak üzere Federal Resmi Gazete'ye gönderilir. Yayımlanan kanunların ne zaman yürürlüğe gireceği kural olarak yine bu kanunlar tarafından hüküm altına alınır. Ancak kanun metninde bu konuda herhangi bir hüküm bulunmuyorsa, bu takdirde ilgili kanun yayımlandığı günden on dört gün sonra yürürlüğe girer.¹¹³

3. Federe Yasama Yetkisinin Kullanılması

Yasama yetkisinin federe devletlere ait olduğu konularda bu yetkinin nasıl kullanılacağı federe devlet anayasaları (*Landesverfassungen*) ile düzenlenmiştir. Federe devletlerde federal devlette olduğu gibi ikinci bir

¹⁰⁹MAURER, s. 555 vd.; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 472.

¹¹⁰IPSEN, Staatsrecht I, s. 139 vd. Yazar bu bağlamda Alman Federal Noterlik Kanunu'nun (*Bundesnotarordnung*) 14. maddesinin 2. fıkrasına atıfta bulunmaktadır.

¹¹¹Federal Anayasa, m. 93/1, Nr. 1; Federal Anayasa Mahkemesi Hakkında Kanun (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*), m. 13/5, 63 vd.

¹¹²MAURER, s. 558.

¹¹³Federal Anayasa, m. 82.

yasama meclisi bulunmadığından, yasama süreci daha basit bir şekilde tabidir. Genel olarak kanun önerisinde bulunma yetkisinin federe hükümetlere ve federe meclislere tanındığı, bu önerilerin federe meclis tarafından kabulü halinde, ilgili önerinin kanunlaştığı ve halkın da değişik ölçülerde yasama faaliyetlerine katılımının öngörüldüğü söylenebilir.¹¹⁴ Yasama sürecinin ayrıntıları konusunda ise federe devlet anayasaları arasında farklılıklar bulunmaktadır. Tüm federe devletlerdeki yasama süreçlerinin buraya alınması ise mümkün değildir. Hangi federe devlette kanunların ne şekilde yapılacağı konusunda somut ve detaylı bilgi için ilgili federe devletin anayasasına bakılmalıdır. Burada örnek kabilinden sadece Nordrhein-Westfalen¹¹⁵ Federe Devleti'nde yasama sürecinin ne şekilde işlediğine kısaca değinilecektir.

Yasama süreci 28 Haziran 1950 tarihli Nordrhein-Westfalen Federe Devleti Anayasası'nın (*Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen*) 65. ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre kanunlar Federe Meclis (*Landtag*) ve Federe Hükümetin (*Landesregierung*) katılımı ile çıkarılabileceği gibi, halkın da yasama sürecine katılması mümkündür. Halkın yasama sürecine katılmadığı durumlarda kanun önerisinde bulunma yetkisi Federe Hükümet ve Federe Meclise aittir. Bunlar tarafından yapılan önerilerin kanunlaşabilmesi için, bunların Federe Meclis tarafından kabul edilmesi gerekir. Kanunlaşan öneriler imzalanmak ve yayımlanmak üzere Hükümete gönderilir. Federe Hükümet bu süreçte Meclis tarafından kabul edilen kanunların hukuka uygunluğunu denetleme yetkisine sahip değildir. Bununla birlikte Hükümet üyelerinin Federe Anayasa'da yer alan şekil şartlarına aykırı olarak kabul edilmiş bir kanunu imzalamak zorunda olmadıkları kabul edilmektedir.¹¹⁶ Kanunlaşma süreci hakkında dikkat çekici bir hüküm Nordrhein-Westfalen Anayasası'nın 67. maddesinde yer almaktadır. Buna göre Federe Hükümetin Federe Meclis tarafından kabul edilen kanunlar hakkında bir takım tereddütleri varsa, Hükümet bu tereddütlerini iki hafta içinde Meclise bildirme yetkisine sahiptir. Ancak bu bildirim yasama sürecini durdurucu bir etkisi bulunmamaktadır. Hükümetin ilgili kanun hakkındaki tereddüt ve düşüncelerinin dikkate alınıp alınmayacağı yine Federe Meclis tarafından karara bağlanır. Federe Meclis bu aşamada ilgili kanunun tümü hakkında

¹¹⁴DEGENHART, Staatsrecht I, s. 101 vd.

¹¹⁵Bu isim Türkçeye Kuzey Ren Vestfalya olarak tercüme edilmektedir. Bkz. KIYGI, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Teil II, Deutsch – Türkisch: Nordrhein-Westfalen. Nordrhein-Westfalen yaklaşık yirmi milyonluk nüfusu ile Almanya Federal Cumhuriyeti'nin nüfus bakımından en büyük federe devletidir.

¹¹⁶DIETLEIN, s. 61.

değil, sadece Hükümetin ilgili tereddütleri hakkında bir karar alır. Dolayısıyla Nordrhein-Westfalen Anayasası'nın 67. maddesinin Hükümete tanıdığı bu yetkinin yasama süreci üzerinde önemli bir etkisi bulunmamaktadır.¹¹⁷

Nordrhein-Westfalen Anayasası'na göre halkın yasama sürecine katılması mümkündür. Anayasa bu katılımı halk girişimi (*Volksinitiative*), halk istemi (*Volksbegehren*) ve halk oylaması (*Volksentscheid*) olmak üzere üç başlık altında düzenlemiştir.¹¹⁸ Anayasa'nın 67a maddesine göre halk girişiminin amacı Federe Meclisin yetkisi dahilinde kalan bir konunun Meclis gündemine alınmasını sağlamaktır. Bununla birlikte halk girişimi gerekçeli olarak düzenlenmiş bir kanun önerisine de yer verebilir. Bir kanun önerisinin halk girişimi yoluyla Federe Mecliste görüşülebilmesi için, bu önerinin seçmenlerin¹¹⁹ en az binde beşi tarafından imzalanmış olması gerekir. Bu şekilde yeterli imzanın toplanmasıyla Meclise sunulan bir kanun önerisi Meclis tarafından kabul edilirse, bu öneri kanunlaşır. Meclisin öneriyi kabul etmemesi halinde halk girişimi aşaması sonuçsuz kalmış olur. Halkın buna rağmen bir kanun önerisinde bulunabilmesi için halk istemi yoluna gidilmesi gerekir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, halk girişimi yoluna başvurulmadan da doğrudan halk isteminde bulunulabilir. Halk girişiminin konusu bir kanun önerisi veya başka bir hususun Federe Meclisin gündemine alınması iken, halk istemi ancak bir kanunun kabul edilmesi, kaldırılması veya değiştirilmesine ilişkin olabilir. Nordrhein-Westfalen Anayasası'nın 68. maddesinin ilk fıkrasına göre halk istemi gerekçeli olarak düzenlenmiş bir kanun önerisine yer vermelidir. Aynı fıkra hükmü halk istemi yoluyla yapılabilecek kanun önerilerine de konu bakımından bir sınırlama getirmektedir. Buna göre halk isteminin Federe Meclisin yasama yetkisinde kalan konulara ilişkin olması zorunludur. Ayrıca finansal konular, kamusal gelir kaynakları ve

¹¹⁷DIETLEIN, s. 61. Bu konuda daha etkin bir düzenlemeye Hessen Federe Devleti'nde rastlanmaktadır. Hessen Federe Devleti Anayasası'nın (*Verfassung des Landes Hessen*) 119. maddesine göre Federe Hükümet Federe Meclis tarafından kabul edilen bir kanuna beş gün içinde itirazda bulunabilir. Hükümet ve Meclisin bu konuda uzlaşamaları halinde ilgili kanun kabul edilmiş sayılabilmesi için, Hükümet tarafından yapılan itirazın Meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile reddedilmesi gerekir.

¹¹⁸Konunun ayrıntıları için bkz. Nordrhein-Westfalen Halk Girişimi, Halk İstemi ve Halk Oylaması Usulü Hakkında Kanun (*Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid - NRW*).

¹¹⁹Nordrhein-Westfalen Federe Devlet Meclisi Seçim Kanunu'nun (*Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen – Landeswahlgesetz*) 1. maddesine göre Federal Anayasa'nın 116. maddesinin 1. fıkrası anlamında Alman olan, on sekiz yaşını dolduran ve en az seçimden önceki 16. günden bu yana konutu, birden çok konutu olanlardan ise esas konutu Nordrhein-Westfalen'da olan veya burada mutlak bir şekilde ikamet eden ve federe devlet dışında konutu bulunmayan herkes oy kullanma hakkına sahiptir.

kamu görevlilerine ödenen ücretlerle ilgili olarak halk istemi yoluyla kanun önerisinde bulunulamaz. Halk istemi yoluyla yapılan önerilerin kabul edilebilirliği konusunda karar verme yetkisi Federe Hükümete aittir. Ancak Hükümetin bu bağlamdaki kararlarına karşı Nordrhein-Westfalen Federe Anayasa Mahkemesine (*Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen*) başvurulabilir. Halk isteminin geçerli olabilmesi için, bunun seçmenlerin en az yüzde sekizi tarafından desteklenmiş olması gerekir.¹²⁰

Yeterli imza desteğine sahip olan bir halk isteminin Federe Hükümet tarafından kabul edilmesi veya Federe Hükümetin ret kararının Nordrhein-Westfalen Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi durumunda, Federe Hükümet bu istemin konusunu oluşturan öneriyi kendi düşüncesi ile birlikte ivedilikle Federe Meclise sunar. Meclis istemi kabul ederse istemin konusunu oluşturan öneri kanunlaşır ve halk oylamasına gerek kalmaz. Ancak istemin reddedilmesi durumunda önerinin on gün içinde halkoyuna sunulması zorunludur. Önerinin halk oylaması yoluyla kabul edilebilmesi için, yapılan oylamada kullanılan oyların çoğunluğunun kabul yönünde olması ve bu kabul oylarının seçmenlerin en az yüzde on beşini teşkil etmesi gerekir. Bu şartlardan birinin gerçekleşmemesi durumunda öneri halk tarafından reddedilmiş olur.¹²¹ Nordrhein-Westfalen Anayasası'nın 68. maddesinin 3. fıkrasına göre Federe Hükümet tarafından yapılan ve Federe Meclis tarafından reddedilen kanun önerilerinin de halkoylamasına sunulması mümkündür. Bu kanun önerilerini halkoyuna sunma yetkisi Hükümete aittir. Önerinin halkoyunda kabul edilmesi durumunda Hükümet Meclisi feshedebilir. Buna karşın önerinin halkoyunda reddedilmesi durumunda ise, Federe Hükümet çekilmek zorundadır.

Federe Anayasa'nın ne şekilde değiştirileceği konusu Nordrhein-Westfalen Anayasası'nın 69. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre bu Anayasa ancak bir kanun ile değiştirilebilir. Ancak Almanya Federal Anayasası'nın cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine aykırı bir şekilde anayasa değişikliği yapılamaz. Anayasa değişikliğinin kabulü için buna ilişkin kanun önerisinin Federe Meclisin üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekir. Bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda gerek Federe Meclis, gerekse Hükümet anayasa değişikliğine ilişkin kanun önerisini halkoyuna sunabilir. Anayasa değişikliğine ilişkin kanun önerilerinin halk istemi yoluyla da yapılması mümkündür. Her iki

¹²⁰Konu hakkında bkz. DITLEIN, s. 74 vd.

¹²¹Nordrhein-Westfalen Anayasası'nın 68. maddesinin 2. ve 4. fıkraları. Konu hakkında bkz. DIETLEIN, s. 75 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 103.

durumda da önerinin halk tarafından kabul edilebilmesi için, seçmenlerin en az yarısının halkoyuna katılmış ve halkoyuna katılan seçmenlerin en az üçte ikisinin kabul yönünde oy kullanmış olması gerekir.¹²²

Federe Meclis tarafından veya halkoylaması sonucu usulüne uygun bir şekilde kabul edilen kanunlar onaylanmak ve yayımlanmak üzere Federe Hükümete gönderilir. Nordrhein-Westfalen Anayasası'nın 71. maddesinin ilk fıkrasına göre bu kanunlar Federe Başbakan (*Ministerpräsident des Landes*) ve ilgili federe bakan (*Landesminister*) tarafından imzalanır. İmza sürecinin Hükümet tarafından ivedilikle tamamlanması ve ilgili kanunun Nordrhein-Westfalen Resmi Gazetesi'nde (*Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen*)¹²³ yayımlanması gerekir. Anayasa'nın 71. maddenin 3. fıkrasına göre kanun metninde başka türlü bir düzenlemenin bulunmadığı durumlarda bu kanunlar yayımlarını izleyen on dördüncü günde yürürlüğe girerler.¹²⁴

B. Yürütme Yetkisi

Yasama ve yargı dışında kalan kamusal faaliyetler ile bu faaliyetlerin yürütülmesi için kurulmuş olan teşkilat yürütme olarak adlandırılmaktadır. Yürütme kural olarak kanunların icrası anlamına gelse de, yürütsel faaliyetler kanunların icrasıyla sınırlı değildir. Yürütme organının görevleri arasında devletin, kamusal ve toplumsal hayatın şekillendirilmesi de yer almaktadır. Yürütme organı ayrıca yasama organına yardımcı nitelikte faaliyetlerde bulunmakta, örneğin kanun tasarıları hazırlamakta, kanunlarda yapılması istenen değişiklikler konusunda yasama organına önerilerde bulunmaktadır. Yürütmenin hükümet (*Regierung*) ile idarenin (*Verwaltung*) bir araya gelmesiyle oluştuğu kabul edilmektedir.¹²⁵ Hükümet ve idare kavramları hem fonksiyonel hem de organik anlamda kullanılmakta, yani bunlar iki farklı anlama gelmektedir. Hükümet kamusal hayatı şekillendirirken, idare kanunları uygulamakta, günlük hayatta karşılaşılan somut olaylar bağlamında kamusal görev ve yetkileri kullanmakta ve hükümete yardımcı nitelikte faaliyetlerde

¹²²Bkz. DIETLEIN, s. 61 vd., 78.

¹²³Bu ifade *Kanunlar ve Düzenleyici İşlemler Mecmuası* anlamına gelmekle birlikte, burada ifadenin kullanım amacına uygun olarak *Nordrhein-Westfalen Resmi Gazetesi* şeklinde tercüme edilmiştir.

¹²⁴Nordrhein-Westfalen Anayasası, m. 71.

¹²⁵Türk hukuku bağlamında konunun değerlendirilmesi için bkz. ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, I. Cilt, s. 51 vd.; GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 28 vd.; GÖZLER, İdare Hukuku, Cilt I, s. 28 vd.

bulunmaktadır. Bununla birlikte hükümetin faaliyetleri ile idari faaliyetleri kesin çizgilerle birbirinden ayırmak da her zaman mümkün değildir.¹²⁶

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde yürütme görev ve yetkisi federal yapıya paralel olarak federal devlet ile federe devletler arasında paylaşılmıştır. Bu paylaşım Federal Anayasa'nın 30., 83. ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Aşağıda önce federe devletlerin (1), daha sonra federal devletin yürütme yetkisine (2) değinilecektir. Ancak hemen şunu belirtmek gerekir ki, Federal Anayasa'da yer alan ve aşağıda incelenecek olan yetki dağılımı konusu hem federal devlet hem de federe devletler bakımından bağlayıcıdır. Zira kamu hukukunda yetki kamu düzenindedir. Kamusal yetkilerin bu konuda görevlendirilmiş merciler tarafından kullanılması zorunlu olup, bu mercilerin kendilerine ait bir yetkiyi kullanmaktan tek taraflı olarak vazgeçmeleri veya bu yetkiyi başka bir makama devretmeleri kural olarak mümkün değildir. Aynı şekilde yürütme yetkisinin bu konuda yetkisiz bir makamla birlikte kullanılması da hukuka aykırıdır.¹²⁷ Aşağıda görüleceği gibi yürütme yetkisi kullanılırken kimi zaman federal idari makamlar ile federe idari makamlar arasında bir etkileşim olmakla birlikte, kural olarak federe devletlerdeki idare ile federal devlet idaresi hem fonksiyonel hem de organik anlamda birbirlerinden ayrıdır ve bunlar arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki mevcut değildir. Bu nedenle Federal Anayasa'da öngörülen durumlar dışında, yürütme yetkisi kullanılırken bu konuda yetkisiz bir makamın yetkili makamın faaliyetlerine katılması veya onun işlerine müdahale etmesi hukuka aykırılık teşkil edecektir.¹²⁸

1. Yürütme Yetkisinin Federe Devletler Tarafından Kullanılması

Federe devletlerin yürütme yetkisinin kapsamına hem federe kanunların hem de önemli ölçüde federal kanunların uygulanması girmektedir. Federal Anayasa'nın 30. maddesine göre bu Anayasa'da aksine bir düzenlemenin bulunmadığı veya aksine bir düzenleme yapılmasına izin verilmeyen konularda devlete ait yetkilerin kullanılması ve devlete ait ödevlerin yerine getirilmesi görevi federe devletlere aittir. Dolayısıyla yürütme yetkisinin, bu arada idari faaliyetlerin kural olarak federe devletlerde temerküz ettiği söylenebilir. Yürütme yetkisi kural olarak kanunların uygulanması şeklinde

¹²⁶MAURER, s. 591 vd.; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 486 vd.

¹²⁷DEGENHART, Staatsrecht I, s. 203; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 497 vd. Türk hukukundaki durum için bkz. GÖZÜBÜYÜK / TAN, s. 450 vd.; GÖZLER, İdare Hukuku, Cilt I, s. 748 vd.

¹²⁸MAURER, s. 606 vd.

ortaya çıktığından, federe yürütme yetkisi aşağıda federe devlet yasaları (a) ile federal yasaların uygulanması (b) ayırımına paralel olarak incelenecektir. Ancak yukarıda da zikredildiği gibi, yürütme yetkisi her zaman kanunların uygulanması ile sınırlı kalmamaktadır. İşte kanunların uygulanması ile ilgili olmayan yürütme faaliyetleri bağlamında da yetki dağılımına ilişkin genel kurallar uygulama alanı bulur. Yani bu tür faaliyetler de kural olarak federe devletlerin yürütme yetkisi kapsamında kalır.¹²⁹

a) Federe Devlet Yasalarının Federe Devletler Tarafından Yürütülmesi

Federe devlet yasalarının uygulanması konusunda Federal Anayasa'da herhangi bir düzenleme bulunmadığından, Federal Anayasa'nın 30. maddesi bağlamında bu yasaların uygulanması görev ve yetkisi her zaman federe devletlere aittir. Bu bağlamda federal idari makamların federe devletlerin yasama yetkisine giren konularda faaliyette bulunmaları veya bu konularda federe devletlere herhangi bir müdahalede bulunmaları mümkün değildir. Böyle bir durum Federal Anayasa'ya aykırılık teşkil eder.¹³⁰

b) Federal Yasaların Federe Devletler Tarafından Yürütülmesi

Federal yasaların uygulanması görevi de kural olarak, yani Federal Anayasa'da aksine bir düzenlemenin bulunmadığı hallerde, federe devletlere aittir. Federal kanunların yürütülmesi konusu Federal Anayasa'nın 83. ve devamı maddelerinde düzenlenmektedir. Bu maddelerde federal kanunların üç farklı şekilde yürütülebileceği öngörülmektedir. Buna göre federal yasalar ya federe devletler tarafından kendilerine ait bir yetkinin kullanılması şeklinde (*Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit / Landeseigenverwaltung*) (aa), ya federal devlet adına federe devletler tarafından (*Vollzug der Bundesgesetze im Auftrag des Bundes / Bundesauftragsverwaltung*) (bb) ya da doğrudan federal devlet tarafından (*Vollzug der Bundesgesetze durch den Bund / Bundeseigene Verwaltung*) yürütülür. Bunlardan ilk ikisi federe devletlerin yürütme yetkisine ilişkin olduğundan bu başlık altında aşağıda incelenecektir. Federal devletin yürütme yetkisi ise bu çalışmanın sistematığına uygun olarak bu başlığa ait bir alt başlık olarak değil, ayrı bir başlık (2) altında incelenecektir.

¹²⁹DEGENHART, Staatsrecht I, s. 198.

¹³⁰DEGENHART, Staatsrecht I, s. 198 vd.; MAURER, s. 594 vd.

aa) Federe Devletlerin Federal Yasaları Kendi Öz İşleri Şeklinde Yürütmeleri

Federal Anayasa'nın 83. maddesine göre Federal Anayasa'da aksine bir düzenlemenin bulunmadığı veya aksine bir düzenleme yapılmasına izin verilmediği durumlarda federal yasalar¹³¹ federe devletler tarafından kendilerine ait bir yetkinin kullanılması şeklinde yürütülür. Bu bağlamda federe devletler kendilerine ait yasaları nasıl yürütüyorlarsa, federal yasaları da o şekilde, yani kural olarak federal birimlerin etkisinden uzak bir biçimde yürüteceklerdir. Federal yasaların bu şekilde yürütülmesiyle ilgili daha ayrıntılı hükümler Federal Anayasa'nın 84. maddesinde yer almaktadır. Bu maddenin 1. fıkrasına göre federal yasaların federe devletler tarafından kendi öz işleri şeklinde yürütüldüğü hallerde, bu işleri yürütecek idari teşkilatın ve bu işlerin yürütülmesinde uyulacak idari usullerin belirlenmesi görevi de federe devletlere aittir. Yani bu işlerin hangi birim tarafından ne şekilde yürütüleceğine federe devletler karar vereceklerdir. Bu konularda federal yasaların farklı bir düzenlemeye yer verdikleri hallerde dahi federe devletler bu yasalardan ayrıık düzenlemeler yapabilirler. Ancak istisnaen de olsa federal ülke çapında homojen bir kanuni düzenleme yapılmasına özel bir gereksinim duyulduğu hallerde, federal devlet federe devletlerin uymak zorunda oldukları idari usul kuralları öngörebilir ve federe devletlerin ayrıık düzenleme yapabilme yetkilerini kaldırabilir. Böyle bir federal kanuni düzenleme Federal Konseyin onayına tabidir. Ancak bu tür federal yasalarla belediye ve belediye birliklerine yeni bir takım görevlerin yüklenmesi mümkün değildir.¹³²

Federal Anayasa'nın 84. maddesinin 2. fıkrasına göre Federal Hükümet Federal Konseyin onayı ile federal kanunların ne şekilde uygulanacağına ilişkin genel düzenleyici işlemler (*allgemeine Verwaltungsvorschriften*) yapabilir. Bu tür düzenleyici işlemler yoluyla federal kanunların farklı federe devletlerde farklı şekillerde uygulanmasının önüne geçilebilecektir.¹³³ Genel düzenleyici işlemler kanunların uygulanma şekline ilişkin bağlayıcı hükümler içeren, ancak kural olarak idarenin faaliyet alanı dışında herhangi bir hukuki sonuç doğurmayan,¹³⁴ genelge, yönerge, sirküler, esas vb. düzenleyici işlemlerdir.¹³⁵

¹³¹Buradaki *yasa* ibaresi dar anlamda değil geniş anlamda kullanılmış olup, Federal Anayasa ve şekli anlamda kanun da dahil olmak üzere tüm hukuk kurallarını kapsamaktadır, PIEROTH, Art. 83, Rn. 5.

¹³²Konu hakkında bkz. ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 493 vd.

¹³³KIRCHHOF, Art. 84, Rn. 172.

¹³⁴Federal Anayasa Mahkemesinin 02.03.1999 tarih ve 2 BvF 1/94 sayılı kararı: BVerfGE 100, s. 258.

¹³⁵KIRCHHOF, Art. 84, Rn. 171.

Bu tür düzenleyici işlemlerin federe devletlerin hukuk kuralları ile çatışması halinde, bunlar federe yasalara göre öncelikli olarak uygulanır. Zira Federal Anayasa'nın 31. maddesine göre federal hukuk uygulanma önceliğine sahiptir. Ancak federe devletlerin idari teşkilat ve idari usul konularında federal yasalardan ayrı düzenleme yapma yetkilerini kullanmaları durumunda, artık uygulama kabiliyetinden yoksun kalacak olan federal yasalara dayanılarak çıkarılmış olan genel düzenleyici işlemler de, bu tür düzenleyici işlemlerin dayandığı federal kanuni düzenlemeler gibi uygulanma kabiliyetinden yoksun kalacaklardır.¹³⁶

Federal Anayasa'nın 84. maddesinin 5. fıkrasına göre federal bir kanunla Federal Hükümete federal kanunların uygulanması amacıyla özel ve somut durumlarda kullanılmak üzere talimat verme yetkisi verilebilir. Federal Hükümete talimat verme yetkisi verilmesine ilişkin kanunlar Federal Konseyin onayına tabidir. Somut durumun Federal Hükümet tarafından ivedi olarak nitelendirildiği haller hariç, bu tür talimatlar federe devletlerin en üst idari mercilerine (federe bakanlıklara) yönelik olarak tesis edilir. Dolayısıyla burada federe devletlerin idari teşkilatı ile federal devlet arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki kurulmamaktadır.¹³⁷ Anayasada geçen “özel ve somut durumlar” (*besondere Fälle*) ifadesi ile bu yetkinin sadece istisnai hallerde kullanılabileceği ifade edilmek istenmektedir.¹³⁸ Bu durumun doğal bir sonucu olarak uygulamada bu tür talimatlara pek rastlanmamaktadır.¹³⁹

Federal kanunların federe devletler tarafından kendi öz işleri şeklinde yürütüldüğü hallerde federal devlet federe devletler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir. Bu yetki Federal Hükümet tarafından kullanılabilir. Ancak Federal Anayasa'nın 84. maddesinin 3. fıkrasına göre Federal Hükümet federal kanunların sadece hukuka uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediği konusunda federe devletleri denetleme yetkisine sahiptir. Dolayısıyla Federal Hükümetin sahip olduğu bu denetim yetkisi yerindelik denetimini kapsamamakta, sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalmaktadır.¹⁴⁰ Federal Hükümet vesayet yetkisi kapsamında federe devletlerin en üst idari mercilerine bir görevli gönderme yetkisine sahiptir. En üst idari merciin onayı ile veya böyle bir onay yoksa Federal Konseyin onayı ile daha alt derecedeki

¹³⁶KIRCHHOF, Art. 84, Rn. 186 vd.

¹³⁷DEGENHART, Staatsrecht I, s. 198; PIEROTH, Art. 84, Rn. 17.

¹³⁸KIRCHHOF, Art. 84, Rn. 240; PIEROTH, Art. 84, Rn. 16.

¹³⁹MAURER, s. 597; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 198.

¹⁴⁰DEGENHART, Staatsrecht I, s. 198; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 494.

federe idari mercilere de görevli gönderilebilir.¹⁴¹ Federal Hükümet yaptığı denetim sonucunda federal kanunların uygulanmasında bir aksaklık tespit ederse, bu aksaklığın giderilmesini ilgili federe devletlerden ister. Federe devletlerin bu aksaklığı gidermemeleri durumunda Federal Hükümet Federal Konseye başvurarak federal kanunların uygulanmasında bir aksaklığın olup olmadığı konusunda bir karar alınmasını talep edebilir. Federe devletlerin de aynı şekilde Federal Konseye başvurma hakları bulunmaktadır. Federal Konseyin bu tür başvurular üzerine verdiği kararlara karşı taraflar Federal Anayasa Mahkemesine başvurabilirler.¹⁴² Federal kanunların uygulanması ile ilgili bir aksaklığın tespitine rağmen bu eksiklik ilgili federe devlet tarafından giderilmezse, bu durumda ilgili federe devlete Federal Anayasa'nın 37. maddesi kapsamında yaptırım uygulanabilir.¹⁴³

bb) Federe Devletlerin Federal Yasaları Federal Devlet Adına Yürütmeleri

Federal yasaların federe devletler tarafından federal devlet adına yürütülebilmesi için bu konuda açık bir düzenlemenin bulunması gerekir. Bu da ya bizzat Federal Anayasa ile¹⁴⁴ ya da Federal Anayasa'nın tanıdığı yetkiye dayanılarak çıkarılan federal bir kanuni düzenleme¹⁴⁵ ile mümkündür. Federal yasaların federal devlet adına yürütülmesi ile bu yasaların federe devletler tarafından federal makamların emir ve talimatları doğrultusunda yürütülmesi kastedilmektedir.¹⁴⁶ Federal makamların somut bir talimatının bulunmadığı durumlarda ise, ilgili yasaların yürütülmesi için gerekli kararlar federal devlet adına doğrudan federe devletler tarafından alınır. Buradan da anlaşılacağı üzere bu tür faaliyetlerde federal devletin federe devletler üzerindeki etkisi daha belirgindir. Federal kanunların federal devlet adına yürütülmesi konusu Federal Anayasa'nın 85. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Federal Konseyin onayına tabi bir federal kanunla aksi durum

¹⁴¹ Bu denetimin muhatabı her zaman federe devletlerdir. Mahalli idarelerin bu kapsamda denetime tabi tutulması mümkün değildir. Bkz. PIEROTH, Art. 84, Rn. 19.

¹⁴² Federal Anayasa, m. 84/4. Bkz. PIEROTH, Art. 84, Rn. 19.

¹⁴³ PIEROTH, Art. 84, Rn. 20 ve Art. 37, Rn. 1 vd.

¹⁴⁴ Örneğin Federal Anayasa'nın 108. maddesinin 3. fıkrasına göre gelirleri tamamen veya kısmen federal devlete ait olan vergilerle ilgili işler bakan federe devletlerin mali idari mercileri federal devlet adına hareket ederler. Benzer bir örnek için bkz. Federal Anayasa, m. 104a/3.

¹⁴⁵ Örneğin Federal Anayasa'nın 87d maddesinin 2. fıkrasına göre Federal Konseyin onayına tabi bir federal kanunla Hava Ulaşımı İdaresinin (*Luftverkehrsverwaltung*) görevleri federal devlet adına yürütülmek üzere federe devletlere devredilebilir. Başka örnekler için bkz. Federal Anayasa, m. 87b/2, m. 87c, m. 89/2, m. 120a.

¹⁴⁶ DEGENHART, Staatsrecht I, s. 200; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 496.

öngörülmediği müddetçe, bu tür faaliyetleri yürütecek idari teşkilatı kurma ve düzenleme yetkisi ile idari usule ilişkin düzenlemeleri yapma yetkisi¹⁴⁷ federe devletlere aittir. Federe devletlerin federal kanunları kendi öz işleri şeklinde yürüttükleri hallerde olduğu gibi burada da Federal Hükümet Federal Konseyin onayından geçmek koşuluyla federal kanunların uygulanmasını gösteren genel düzenleyici işlemler yapabilir. Ayrıca federe devletlerin federal devlet adına hareket ettikleri bu durumlarda Federal Hükümet memur ve sözleşmeli personelin eğitimi konusunda yeknesak düzenlemeler yapma yetkisine sahiptir.

Federal kanunların federal devlet adına federe idari makamlar tarafından yürütüldüğü hallerde, federe makamlar en üst federal idari makamların (federal bakanlıklar) bu konudaki talimatları ile bağlıdırlar. Bu talimatlar Federal Hükümetin ivedi olarak nitelendirdiği durumlar dışında en üst federe idari makamlara hitaben tesis edilirler. En üst federe idari makamlar da bu talimatların uygulanmasını sağlamakla görevlidirler.¹⁴⁸ Federe devletler bu talimatların hukuka veya amaca uygun olup olmadığını sorgulama yetkisine sahip değildirler. Ancak bu tür talimatların Anayasa'ya ve federal yapıya sadakat ilkesine aykırı olmaması, açık ve anlaşılır olması ve bu talimatlar yoluyla bir hakkın kötüye kullanılmaması gerekir.¹⁴⁹ Bu şartları taşımayan talimatlarla federe devletlerin bir hakkının ihlal edilmesi mümkündür ve bu durum ilgili talimatın hükümsüz kalması ile sonuçlanabilir. Federal Anayasa'nın 93. maddesinin 1. fıkrasının 3 numaralı bendine göre bu konuda son sözü söyleme yetkisi Federal Anayasa Mahkemesine aittir.¹⁵⁰ Yani federe devletler bu emir ve talimatlara karşı Federal Anayasa Mahkemesine başvurabilirler. Bu emir ve talimatların federe devletler tarafından uygulanmaması durumunda federal devlet de Federal Anayasa Mahkemesine başvurabilir.¹⁵¹

Federal yasaların federal devlet adına federe devletler tarafından yürütüldüğü hallerde federe makamlarla federal makamlar arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Federe devletler federal devlet karşısında ayrı bir statüye sahiptirler ve ilgili kanunları icra ederken federal makamların emir ve talimatlarını beklemek durumunda değildirler. Yani bu tür ödevlerin ne şekilde yerine getirileceğine yine federe birimlerce karar verilir. Ancak yetkili

¹⁴⁷Bkz. MAURER, s. 598; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 495 vd.

¹⁴⁸Federal Anayasa, m. 85/3.

¹⁴⁹KIRCHHOF, Art. 85, Rn. 72; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 497.

¹⁵⁰PIEROTH, Art. 85, Rn. 7.

¹⁵¹DEGENHART, Staatsrecht I, s. 200 vd.

federal makamlar ilgili kanunların ne şekilde yürütüleceği konusunda karar alma yetkisini kendilerinde toplayabilirler, yani bu kanunların uygulanmasına ilişkin konularda federe devletlere emir ve talimatlar verebilirler. Bu emir ve talimatlar federal kanunların hem hukuka hem de amaca uygun bir şekilde yürütülmesine ilişkin olabilir. Federe makamların bu emir ve talimatlara göre hareket etmeleri ve işlem tesis etmeleri zorunludur. Bu bağlamda tesis edilen idari işlemlere karşı açılacak iptal davalarında husumet ilgili federe devletlere yöneltilir.¹⁵² Zira federal makamların emir ve talimatlarının muhatabı federe makamlar olup, vatandaşların hukuki durumunu etkileyen işlemler federe makamlar tarafından tesis edilmektedir.¹⁵³ Ancak bu idari işlemlerin sebebiyet verdiği zararların tazmini talebiyle açılacak tazminat davalarında husumet ilgili emir ve talimatı veren federal devlete yöneltilir.¹⁵⁴

Federe devletlerin federal makamların emir ve talimatları doğrultusunda faaliyette buldukları bu hallerde federal devlet federe devletler üzerinde vesayet yetkisi ile donatılmıştır. Bu yetki hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini kapsamaktadır. Federal Hükümet bu bağlamda gerekli gördüğü raporların veya ilgili işlem dosyalarının federe birimler tarafından kendisine sunulmasını isteyebilir. Ayrıca Federal Hükümet federal kanunların yürütülmesini denetlemek amacıyla tüm federe idari birimlere bir görevli gönderme yetkisine de sahiptir.¹⁵⁵

2. Yürütme Yetkisinin Doğrudan Federal Devlet Tarafından Kullanılması

Federal Anayasa'nın 83. maddesi¹⁵⁶ karşısında federal kanunların yine federal devlet tarafından uygulanabilmesi için Federal Anayasa'da bu yönde açık bir düzenlemenin bulunması gerekir. Federal Anayasa kimi zaman federal kanunların bizzat federal devletin kendisi tarafından uygulanmasını emretmekte,¹⁵⁷ kimi zaman da federal kanun koyucuya bu yönde bir karar alma yetkisi tanımaktadır.¹⁵⁸ Federal Anayasa'nın 86. maddesine göre federal

¹⁵²ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 496; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 200.

¹⁵³KIRCHHOF, Art. 85, Rn. 62.

¹⁵⁴MAURER, s. 602.

¹⁵⁵Federal Anayasa, m. 85/4.

¹⁵⁶Maddenin içeriği için bkz. 131. dipnotun bulunduğu yer.

¹⁵⁷Örneğin Federal Anayasa'nın 87. maddesinin 1. fıkrasına göre Dışişleri kendi idari teşkilatı yoluyla federal idare tarafından yürütülür. Başka örnekler için bkz. m. 87/1 (1. cümle), m. 87/2, m. 87b/1, m. 108/1.

¹⁵⁸Örneğin Federal Anayasa'nın 87. maddesinin 1. fıkrasına göre federal bir kanunla federal sı-

kanunların federal devlet idaresi tarafından veya federal devlete doğrudan bağlı kamu kurum veya kuruluşları tarafından yürütüldüğü hallerde, kanunlarda özel bir düzenleme yer almadığı müddetçe, kanunların uygulanmasını gösteren genel düzenleyici işlemler Federal Hükümet tarafından yapılır. Aynı şekilde kanunlarda aksine bir düzenlemenin bulunmadığı durumlarda idari teşkilatın kuruluş ve yapılanmasına ilişkin düzenlemeler de Federal Hükümet tarafından yapılır.

Federal devletin yürütme yetkisini haiz olduğu konularda bu yetki ya doğrudan federal idare ya da dolaylı federal idare şeklinde kullanılmaktadır. Doğrudan federal idare (*unmittelbare Bundesverwaltung*) yürütme yetkisinin doğrudan doğruya federal idari merciler tarafından kullanılmasıdır. Yani bu hallerde bir takım idari faaliyetler federal devletin bizzat kendisi tarafından yürütülür. Bu tür idari faaliyetlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda husumet doğrudan federal devlete yöneltilir.¹⁵⁹ Doğrudan federal idarede bir kamu hizmetini yürüten idari birimlerin denetimi vesayet denetimi yoluyla değil, hiyerarşik denetim yoluyla olur. Federal idari merciler doğrudan bir federal bakanlığa bağlı olduklarından, federal bakanlar kendilerine bağlı olan bu mercilere her türlü emir ve talimat verebilir ve onların işlemlerini denetleyebilirler. Bu yetki tabii olarak hem hukuka uygunluk denetimini hem de yerindelik, yani amaca uygunluk denetimini kapsar.¹⁶⁰

Doğrudan federal idare değişik şekillerde ortaya çıkmaktadır. Kimi federal idari merciler taşra teşkilatı olarak adlandırılabilirler orta ve alt derece idari teşkilata sahiptirler. Örneğin Federal Anayasa'nın 87. maddesinin 1. fıkrasının 1. cümlesine göre Dışişleri Teşkilatı (*der Auswärtige Dienst*), Federal Mali İdaresi (*Bundesfinanzverwaltung*) ile Federal Su Yolları ve Deniz Taşımacılığı İdaresi (*Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt*) kendi taşra teşkilatına sahiptir. Bazı federal idari merciler ise taşra teşkilatına sahip olmayan merkezler şeklinde yapılandırılmışlardır. Örneğin Federal Anayasa'nın 87. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesine göre federal bir yasayla kolluk alanında bilgi ve istihbarat toplama konularında faaliyet gösteren merkezler, kriminal polis merkezleri ve anayasal düzeni koruma amacıyla bilgi ve belge toplayan merkezler kurulabilir. Bu merkezlerin

nir koruma idareleri (*Bundesgrenzschutzbehörden*) oluşturulabilir. Başka örnekler için bkz. m. 87/1 (2. cümle), m. 87/3, m. 90/3, m. 120a.

¹⁵⁹ DEGENHART, Staatsrecht I, s. 201 vd.; ZIPPELIUS / WÜRTENBERGER, s. 490 vd.; MAURER, s. 602 vd.

¹⁶⁰ MAURER, s. 603.

görevleri faaliyet alanlarına giren konularda gerekli koordinasyonu sağlamakla sınırlıdır.¹⁶¹ Kimi federal idari merciler de özerk bir statüye sahiptirler. Federal Anayasa'nın 87. maddesinin 3. fıkrasına göre federal devletin yasama yetkisini haiz olduğu konularda federal bir kanunla özerk üst idari merciler (*selbständige Bundesoberbehörden*) kurulabilir. Bu idari merciler doğrudan doğruya federal bir bakanlığa bağlı olmakla birlikte, bakanlıklardan ayrı bir teşkilata sahiptirler. Federal bakanlıkların bu idari mercilere emir ve talimat verme yetkileri değişik ölçülerde sınırlandırılabilir. Ancak bu idari merciler yine de bağlı oldukları bakanlıkların hiyerarşik denetimine tabidirler. Bunların ayrı bir tüzel kişiliği ve taşra teşkilatı bulunmamakta ve faaliyet alanlarına giren konularda tüm federal ülkede faaliyet yürütmektedirler. Özerk üst idari mercilere Federal Kartel Dairesi (*Bundeskartellamt*), Federal İstatistik Dairesi (*Statistisches Bundesamt*) ve Federal İdari Daire (*Bundesverwaltungsamt*) örnek gösterilebilir.¹⁶²

Dolaylı federal idare (*mittelbare Bundesverwaltung*) yürütme yetkisinin doğrudan federal devlet tarafından değil, federal devlete bağlı bir takım kamu tüzel kişileri tarafından kullanılmasıdır. Bunlar federe devletlere değil, doğrudan federal devlete bağlı olarak faaliyet gösterirler. Bu nedenle bunlara doğrudan federal devlete bağlı (*bundesunmittelbare*) kamu tüzel kişileri de denmektedir.¹⁶³ Örneğin Federal Anayasa'nın 87. maddesinin 2. fıkrasına göre yetki çevresi bir federe devlet bölgesini aşan sosyal sigorta kurumları doğrudan federal devlete bağlı kamu tüzel kişileri olarak yönetilir. Aynı şekilde Federal İş Ajansı (*Bundesagentur für Arbeit*) da federal devlete bağlı, ancak ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumudur.¹⁶⁴ Bu tür kamu tüzel kişilerinin yaptıkları faaliyetlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda husumet federal devlete değil, bu kamu tüzel kişilerine yöneltilir. Doğrudan federal devlete bağlı kamu tüzel kişileri federal devletin vesayet denetimine tabidirler. Bu denetim kural olarak hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır.¹⁶⁵

¹⁶¹PIEROTH, Art. 87, Rn. 5.

¹⁶²PIEROTH, Art. 87, Rn. 8; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 492; DETTERBECK, s. 58 vd.

¹⁶³DEGENHART, Staatsrecht I, s. 201; MAURER, s. 602 vd.; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 493; DETTERBECK, s. 59.

¹⁶⁴ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 493.

¹⁶⁵ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 493; MAURER, s. 603.

C. Yargı Yetkisi

Federal Anayasa'nın 30. maddesi yargılama yetkisi bağlamında da uygulama alanı bulmaktadır. Yani Federal Anayasa'da aksine bir düzenlemenin bulunmadığı veya aksine düzenleme yapılmasına izin verilmediği hallerde yargı yetkisi federe devletlere aittir.¹⁶⁶ Bu genel düzenlemenin yanında Federal Anayasa'nın 92. ve devamı maddelerinde yargı yetkisinin kullanımına ilişkin özel düzenlemeler bulunmaktadır. Federal Anayasa'nın 92. maddesine göre yargı yetkisi Federal Anayasa Mahkemesi (*Bundesverfassungsgericht*), Federal Anayasa'da öngörülen federal mahkemeler (*Bundesgerichte*) ve federe devletlere ait mahkemeler (*Gerichte der Länder*) tarafından kullanılır. Bu mahkemeler yargı yetkisini kullanırken hem federal hem de federe hukuk kurallarını uygulayacaklardır.¹⁶⁷ Ancak şunu belirtmek gerekir ki, mahkemelerin yargılama faaliyetlerini ne şekilde yürütecekleri hususu genel olarak federal hukuk kuralları ile belirlenmiştir. Yukarıda da değinildiği gibi,¹⁶⁸ Federal Anayasa'nın 74. maddesinin 1. fıkrasının 1 numaralı bendine göre medeni hukuk, ceza hukuku, yargı örgütünün düzenlenmesi ve tutukluluğun infazına ilişkin işler hariç olmak üzere yargılama usulüne ilişkin konular federal devlet tarafından doğrudan doğruya düzenlenebilecek konular arasında yer alır. Federal devlet bu konularda Anayasa'dan aldığı yetkiyi kullanmış ve gerekli kanuni düzenlemeleri yapmıştır. Yine Federal Anayasa'nın 108. maddesine göre vergi yargısı federal kanunlarla yeknesak bir şekilde düzenlenir. Dolayısıyla federal kanuni düzenlemeler gerek federal, gerekse federe yargı mercileri tarafından yürütülen yargısal faaliyetler üzerinde son derece önemli bir etkiye sahiptir. Federal devletin sahip olduğu bu geniş yasama yetkisi dikkate alındığında federe devletler ancak federe mahkemelerin yargı çevrelerinin belirlenmesine, federe mahkemelerin yapısına ve federe mahkemelerde görev yapacak personele ilişkin konularda faaliyette bulunabileceklerdir.¹⁶⁹

Az önce de ifade edildiği gibi, Federal Anayasa'nın 92. maddesi yargı yetkisinin federal ve federe mahkemeler tarafından kullanılacağını öngörmektedir. Federal Anayasa'nın yargı mercileri arasında yaptığı bu ayrım göreve göre değil, mahkemelerin sahip oldukları fonksiyona göre yapılmıştır. Federal mahkemeler yüksek mahkemeler olup, kural olarak federe mahkeme

¹⁶⁶DEGENHART, Staatsrecht I, s. 209; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 438.

¹⁶⁷ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 438.

¹⁶⁸Bkz. 76. dipnotun bulunduğu paragraf.

¹⁶⁹MAURER, s. 616.

kararlarına karşı yapılan kanun yolu başvurularını karara bağlarlar. Bununla birlikte bu yüksek mahkemeler az da olsa bazen ilk derece mahkemesi olarak da görev yaparlar.¹⁷⁰ Anayasa'nın yaptığı bu ayırmadan hareketle aşağıda önce federal mahkemelere (1) değinilecek, daha sonra federe devlet mahkemeleri (2) ele alınacaktır.

1. Federal Mahkemeler

Federal mahkemeler Federal Anayasa ile belirlenmiştir. Bu mahkemelerden en önemlisi Federal Anayasa'nın 93. ve 94. maddelerinde düzenlenen Federal Anayasa Mahkemesidir. Federal Anayasa Mahkemesinin görevleri Federal Anayasa'nın 93. maddesinde ve Federal Anayasa Mahkemesi Hakkında Kanun'da (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*) gösterilmiştir. Buna göre Federal Anayasa Mahkemesinin en önemli görevleri şunlardır: Anayasal organlar arasındaki uyuşmazlıkları karara bağlamak; federal sistemin işleyişi bağlamında federal devlet ile federe devletler arasında, federe devletlerin kendi aralarında ve federe devletlerin iç ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıkları karara bağlamak; soyut norm denetimi yoluyla federal ve federe hukuk kurallarının Federal Anayasa'ya ve federe hukuk kurallarının federal hukuk kurallarına uygunluğunu denetlemek; somut norm denetimi yoluyla federal kanunların Federal Anayasa'ya uygunluğunu ve federe kanunların Federal Anayasa ile federal kanunlara uygunluğunu denetlemek; Federal Anayasa'da yer alan temel hak ve özgürlükler ile diğer hakların ihlal edildiği iddiasıyla yapılan bireysel başvuruları (*Verfassungsbeschwerde*)¹⁷¹ karara bağlamak; Federal Anayasa'nın 28. maddesi ile mahalli idarelere tanınan özerklik hakkının kanuni bir düzenleme yoluyla ihlal edildiği iddiasıyla mahalli idareler tarafından yapılan bireysel başvuruları karara bağlamak.¹⁷²

Federal Anayasa Mahkemesi dışında kalan federal mahkemelerden bazıları varlığını bizzat Federal Anayasa'dan almaktadır. Bunlar federal yüksek mahkemeler (*oberste Gerichtshöfe des Bundes*) olarak da adlandırılmaktadır. Federal Anayasa'nın 95. maddesine göre federal devlet tarafından adli, idari, vergi, iş ve sosyal yargı kollarında yüksek mahkeme olarak faaliyet

¹⁷⁰Federal Anayasa Mahkemesinin 10.06.1958 tarih ve 2 BvF 1/56 sayılı kararı: BVerfGE 8, s. 178; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 209; ZIPPELIUS / WÜRTENBERGER, s. 440; MAURER, s. 618. Örnek olarak bkz. İdare Mahkemeleri Kanunu (*Verwaltungsgerichtsordnung*), m. 50; Sosyal Mahkemeler Kanunu (*Sozialgerichtsgesetz*), m. 39.

¹⁷¹Bu ifade *anayasal şikayet* anlamına gelse de, Türk hukukundaki kullanıma paralel olarak burada *bireysel başvuru* ifadesi tercih edilmiştir.

¹⁷²6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 46. maddesinin 2. fıkrasına göre Türk hukukunda kamu tüzel kişileri bireysel başvuruda bulunamazlar. Konu hakkında bkz. MURATOĞLU, s. 770 vd.

göstermek üzere Federal Yüksek Mahkeme (*Bundesgerichtshof*),¹⁷³ Federal İdare Mahkemesi (*Bundesverwaltungsgericht*), Federal Vergi Mahkemesi (*Bundesfinanzhof*), Federal İş Mahkemesi (*Bundesarbeitsgericht*) ve Federal Sosyal Mahkeme (*Bundessozialgericht*) kurulur. Görüldüğü gibi bu düzenleme ile beş farklı yargı kolu kurulmuş ve bu yargı kollarından her birinin hangi federal yüksek mahkemeye bağlı olarak çalışacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda zikredilen federal yüksek mahkemelerin dışında bazı federal mahkemelerin kurulması konusunda Federal Anayasa federal kanun koyucuya takdir yetkisi tanımıştır. Federal Anayasa'nın 96. maddesinin 1. fıkrasına göre federal devlet tarafından sınıai ve ticari hakların korunması konularında Federal Yüksek Mahkemeye bağlı olarak faaliyet gösteren bir federal mahkeme kurulabilir. Anayasa'nın verdiği bu yetkiye istinaden Federal Patent Mahkemesi (*Bundespatentgericht*) kurulmuştur. Federal Anayasa'nın 96. maddesinin 2. fıkrasına göre ulusal savunma hallerinde federal askeri ceza mahkemeleri (*Wehrstrafgerichte*) kurulabilir. Son olarak Federal Anayasa'nın 96. maddesinin 4. fıkrasına göre federal devlete kamu hukuku bağıyla bağlı olan görevlilerin disiplin ve şikayet işlerini karara bağlamak üzere federal mahkemeler kurulabilir. Bu bağlamda asker kişilerin disiplin işleri ile ilgili olarak faaliyet gösteren askeri birlik disiplin mahkemeleri (*Truppendienstgerichte*) kurulmuştur. Bu disiplin mahkemeleri Federal İdare Mahkemesine bağlı olarak çalışmaktadır.¹⁷⁴

Federal Anayasa'nın 95. maddesi ile beş farklı yargı kolu kurulup her bir yargı kolunun tepesinde görev yapacak federal yüksek mahkeme belirlendikten sonra, aynı maddenin 3. fıkrası ile bu farklı yargı kolları arasında içtihat birliğinin sağlanabilmesi için Ortak Daire (*Gemeinsamer Senat*) adı altında bir kurulun oluşturulması öngörülmüştür. Federal yüksek mahkemelerden biri hukuki bir konuda bir başka federal yüksek mahkemenin bir kararından veya Ortak Dairenin o konudaki bir kararından ayrılmak isterse, öncelikle Ortak Daireye başvurmak durumundadır. Ortak Dairenin böyle bir başvuru üzerine vereceği karar yerleşik içtihatlardan farklı yönde bir karar vermek isteyen federal yüksek mahkemeyi bağlar. Yani bir konuda daha önce oluşturulmuş içtihatlardan farklı yönde bir içtihat geliştirebilmek için Ortak Dairenin buna açıkça izin vermesi gerekir. Ortak Daire federal yüksek

¹⁷³Bu ifade Türkçeye *Federal Yargıtay* olarak da tercüme edilmektedir. Bkz. KIYGI, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Teil II, Deutsch – Türkisch: Bundesgerichtshof; KÖBLER, Rechtstürkisch: Bundesgerichtshof.

¹⁷⁴Bkz. JACHMANN, Art. 96, Rn. 10, 48, 24.

mahkemelerin başkanları ile içtihat değişikliği talebinin tarafı olan dava dairelerinin başkan ve birer üyesinden oluşur, merkezi *Karlsruhe* kentindedir. Taraf dava dairelerinden kasıt, farklı bir içtihat geliştirmek isteyen ve bu amaçla Ortak Daireye başvuran federal yüksek mahkemenin ilgili dava dairesi ile bu dava dairesinin ayrılmak istediği içtihadın sahibi olan federal yüksek mahkemenin ilgili dava dairesidir¹⁷⁵.

Federal mahkemeler bağlamında şu hususa da işaret etmek gerekir ki, Almanya'da farklı yargı kollarında faaliyet gösteren yargı mercileri arasında ortaya çıkan görev uyuşmazlıklarını çözüme bağlamak üzere bizdeki gibi Uyuşmazlık Mahkemesi benzeri bir yapılanmaya yer verilmemiştir. Alman Yargı Teşkilatı Kanunu'nun (*Gerichtsverfassungsgesetz*) 17a maddesine göre bir mahkeme kendisi nezdinde açılan bir davada kendisinin görevli olduğuna karar verir ve bu karar kesinleşirse, diğer mahkemeler bu kararla bağlı olacaktır. Davanın görevsiz bir mahkemede açılmış olması durumunda ise, ilgili mahkeme tarafları dinledikten sonra re'sen görevsizlik kararı verecek ve dava dosyasını ilgili yargı kolundaki görevli mahkemeye gönderecektir. Görevsizlik kararı veren mahkemenin bu kararı görevli yargı kolunun belirlenmesi bağlamında belirleyicidir ve dava dosyası kendisine gönderilen mahkemeyi bağlar. Yani dava dosyası kendisine gönderilen mahkeme görevsizlik veya yetkisizlik gerekçesiyle kendisine gelen dava dosyasını kendisiyle aynı yargı kolunda faaliyet gösteren başka bir mahkemeye gönderebilir, ancak dava dosyasını başka bir yargı kolundaki bir mahkemeye gönderemez.¹⁷⁶ Dolayısıyla farklı yargı kolları arasında görev uyuşmazlığı çıkmadığı için Uyuşmazlık Mahkemesi benzeri bir yapılanmaya da ihtiyaç duyulmamıştır. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki, mahkemelerin görevsizlik ve dava dosyasının başka bir mahkemeye gönderilmesine ilişkin kararlarına karşı itiraz yoluna başvurulması mümkündür. Görevsizlik kararı kesinleştikten sonra dava dosyası kendisine gönderilen mahkeme, görevli yargı kolu bağlamında bu kararla bağlı olacaktır. Ancak görevsizlik kararı veren mahkemenin bu kararı keyfi olarak almış olması, örneğin başka bir yargı merciine gönderme kararının hiçbir kanuni dayanağının olmaması ve bu nedenle bu kararın açıkça hatalı olması durumunda, böyle bir bağlayıcılık söz konusu olmayacaktır.¹⁷⁷ Bunun dışında kalan hallerde görevsizlik kararı hatalı veya kanuna aykırı bile olsa, bu karar kesinleştikten sonra görevli

¹⁷⁵Bkz. Federal Yüksek Mahkemelerin İchtihatlarında Birliğin Sağlanması Hakkında Kanun (*Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes*).

¹⁷⁶WITTSCHIER, § 17a GVG, Rn. 10.

¹⁷⁷ZIMMERMANN, § 17a GVG, Rn. 19.

yargı kolunun belirlenmesi bağlamında tüm mahkemeler açısından bağlayıcı bir etkiye sahip olacaktır.¹⁷⁸ Gerçi bu kanuni düzenleme Yargı Teşkilatı Kanunu'nda yer almakta ve bu kanun aşağıda görüleceği gibi sadece adli yargı teşkilatına ilişkin hükümler içermektedir. Ancak diğer yargı kollarını düzenleyen kanunların Yargı Teşkilatı Kanunu'nun bu hükmüne yaptıkları atıf nedeniyle, bu hüküm anayasa yargısı hariç diğer tüm yargı kollarındaki mahkemeler açısından da geçerlidir.¹⁷⁹

2. Federe Devlet Mahkemeleri

Federal mahkemeler Federal Anayasa'da yer alanlar ve Federal Anayasa'nın kurulmasına izin verdiği mahkemelerle sınırlı olup bunlar yukarıda zikredilmiştir. Bunların dışında kalan tüm mahkemeler federe devletlere ait mahkemelerdir. Federe mahkemelerin başında federe anayasa mahkemeleri¹⁸⁰ gelmektedir. Almanya Federal Cumhuriyeti'ni oluşturan 16 federe devletin her birinin kendine ait bir anayasa mahkemesi bulunmaktadır. Federe devletlerin anayasa mahkemelerinin yapısı, görev ve yetkileri federe anayasalarda ve federe devlet kanunlarında gösterilmiştir. Bu düzenlemelerin farklılığı nedeniyle bu konuda federe devletler arasında bir uygulama birliği bulunmamaktadır.¹⁸¹ Nordrhein-Westfalen Federe Devleti'nde Federe Anayasa Mahkemesine ilişkin düzenlemeler Federe Anayasa'nın 75. ve 76. maddeleri ile Nordrhein-Westfalen Federe Anayasa Mahkemesi Hakkında Kanun'da (*Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen*) yer almaktadır. Bu düzenlemelere göre Nordrhein-Westfalen Federe Anayasa Mahkemesinin başlıca görevleri şunlardır: Federe anayasal organlar arasındaki uyumsuzlukları karara bağlamak; soyut norm denetimi yoluyla federe hukuk kurallarının Nordrhein-Westfalen Anayasası'na uygunluğunu denetlemek; somut norm denetim yoluyla federe kanunların Nordrhein-Westfalen Anayasası'na uygunluğunu denetlemek; Nordrhein-Westfalen Anayasası'nda yer alan mahalli idarelerin özerklik haklarına ilişkin hükümlerin federe hukuk kuralları tarafından ihlal edildiği iddiasıyla mahalli idareler tarafından yapılan

¹⁷⁸WITTSCHIER, § 17a GVG, Rn. 9.

¹⁷⁹ZIMMERMANN, § 17a GVG, Rn. 2. Yargı Teşkilatı Kanunu'nun (*Gerichtsverfassungsgesetz*) 17a maddesine yapılan atıflar için bkz. İdare Mahkemeleri Kanunu, m. 83; Vergi Mahkemeleri Kanunu (*Finanzgerichtsordnung*), m. 70; Sosyal Mahkemeler Kanunu, m. 98; İş Mahkemeleri Kanunu (*Arbeitsgerichtsgesetz*), m. 48.

¹⁸⁰Federe anayasa mahkemeleri için farklı federe devletlerde farklı isimler kullanılmaktadır. Bunlar şöyledir: Verfassungsgericht, Landesverfassungsgericht ve Verfassungsgerichtshof.

¹⁸¹Federe devlet anayasa mahkemelerine kısa bir bakış için bkz. DEGENHART, Staatsrecht I, s. 356 vd.

bireysel başvuruları karara bağlamak.¹⁸²

Federe devletlerin anayasa mahkemeleri ile Federal Anayasa Mahkemesi arasında bir altlık üstlük ilişkisi bulunmamaktadır. Bunlar kural olarak birbirlerinden bağımsız olarak faaliyet gösterirler. Anayasa mahkemelerinin yaptıkları yargılama faaliyetlerine esas teşkil eden ölçüt norm kural olarak Federal Anayasa Mahkemesi açısından Federal Anayasa; federe anayasa mahkemeleri açısından ise, ilgili federe devlet anayasasıdır. Ancak kimi durumlarda Federal Anayasa Mahkemesinin bir konuda karar verebilmesi için ilgili federe devlet hukukunun ele alınması ve değerlendirilmesi gerekir. Bu tür durumlarda bir federe devlet hukuku hakkında ilgili federe anayasa mahkemesinin geliştirdiği içtihatlar Federal Anayasa Mahkemesi için bağlayıcı olabilirler.¹⁸³ Zira federe hukuk kurallarının yorumlanması görev ve yetkisi öncelikli olarak ilgili federe devletin yargı mercilerine aittir. Bu durum federal ve federe anayasa mahkemelerinin bağımsızlıklarının doğal bir sonucudur. Aynı şekilde federe anayasa mahkemeleri de bir konuda karar verirken bazen federal hukuk kurallarını uygulamak durumunda kalabilirler. Örneğin Federal Anayasa'nın bazı hükümleri bazı federe devlet anayasalarına aynen alınmıştır. Federe devletlerin anayasa mahkemeleri bu hükümler bağlamında bir karar verirken doğal olarak Federal Anayasa'yı yorumlayacaklardır.¹⁸⁴ İşte bu noktada farklı anayasa mahkemeleri arasında Federal Anayasa'ya ilişkin farklı içtihatların oluşumunun önlenmesi federal sistemin işleyişi açısından son derece önemlidir. Federal Anayasa Mahkemesi ile federe anayasa mahkemeleri arasında bu tür bir içtihat birliği Federal Anayasa'nın 100. maddesinin 3. fıkrası ile garanti altına alınmıştır. Buna göre bir federe devlet anayasa mahkemesi Federal Anayasa'nın bir hükmünü yorumlarken Federal Anayasa Mahkemesinin veya başka bir federe anayasa mahkemesinin bu konudaki bir kararından ayrılmak isterse, önce Federal Anayasa Mahkemesine başvurmak ve bu mahkemeden uygun bir karar almak durumundadır. Yani federe anayasa mahkemeleri Federal Anayasa Mahkemesinin izni olmadan Federal Anayasa'nın bir hükmü hakkında diğer anayasa mahkemelerinden farklı bir içtihat geliştiremezler.¹⁸⁵ Bu hüküm aynı zamanda federe anayasa mahkemelerinin Federal Anayasa Mahkemesi içtihatlarının değiştirilebilmesi

¹⁸²Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. DIETLEIN, s. 98 vd.

¹⁸³MAUNZ, Art. 100, Rn. 49; Federal Anayasa Mahkemesinin 06.02.1956 tarih ve 2 BvH 1/55 sayılı kararı: NJW 1956, s. 905.

¹⁸⁴MAUNZ, Art. 100, Rn. 49.

¹⁸⁵MAUNZ, Art. 100, Rn. 50 vd.; PIEROTH, Art. 100, Rn. 21 vd.

için gerekli süreci başlatabilecekleri anlamına da gelmektedir.¹⁸⁶

Federal Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru üzerine verdiği kararlar federe anayasa mahkemeleri açısından bağlayıcıdır. Federal Anayasa'nın 93. maddesinin 1. fıkrasının 4a numaralı bendine göre kamu gücü kullanan tüm makamların işlemlerine karşı Federal Anayasa'da ifade edilen temek hak ve özgürlüklerin ihlal edildiği iddiasıyla Federal Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunulabilir. Federe anayasa mahkemeleri de kamu gücü kullandıklarına göre bunların kararlarına karşı da bireysel başvuru yoluna başvurulabilir.¹⁸⁷ İşte böyle bir başvuru bağlamında Federal Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlara federe anayasa mahkemelerinin uyması ve bu mahkemelerin bu kararlar doğrultusunda yargılama faaliyetlerini yürütmeleri gerekir.¹⁸⁸

Federe anayasa mahkemeleri dışında kalan federe mahkemeler Federal Anayasa'nın 95. maddesi ile belirlenen beş farklı yargı kolundan birine bağlı olarak faaliyette bulunurlar. Bu yargı kollarını düzenleyen ilgili kanunlarda bu yargı kollarına bağlı olarak hangi mahkemelerin kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Yargı Teşkilatı Kanunu'nun 12. maddesine göre adli yargı teşkilatı sulh mahkemeleri (*Amtsgerichte*), asliye mahkemeleri (*Landgerichte*), federe yüksek mahkemeler (*Oberlandesgerichte*) ve Federal Yüksek Mahkemedan oluşmaktadır. İşte Federal Yüksek Mahkeme dışında kalan diğer adli yargı mahkemeleri federe devlet mahkemeleridir. Adli yargı mercileri bizde olduğu gibi hem ceza hem de hukuk işlerine bakarlar. Adli yargı teşkilatının en alt tabakasında yer alan mahkemeler sulh mahkemeleridir. Sulh mahkemeleri tarafından verilen kararlar kural olarak tek hakimle alınır. Yargı Teşkilatı Kanunu'nun sulh mahkemelerini görevlendirdiği konularda açılan davalarla asliye mahkemelerinin görev alanına girmeyen ve uyuşmazlık konusu miktar 5000 Euro'yu aşmayan özel hukuk davaları sulh mahkemelerinde görülür. Sulh mahkemeleri tarafından karara bağlanan özel hukuk işlerinin başında aile hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar ile vesayet işleri gelmektedir. Bu kapsamda kalan davalara ayrı bir mahkeme statüsü bulunmayan ve sulh mahkemesine bağlı bir birim olarak görev yapan aile mahkemeleri (*Familiengerichte*) ile vesayet mahkemeleri (*Betreuungsgerichte*) bakarlar.¹⁸⁹ Sulh mahkemelerinin ceza hukuku alanındaki görevleri Yargı Teşkilatı Kanunu'nun 24. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre asliye veya

¹⁸⁶MAUNZ, Art. 100, Rn. 49.

¹⁸⁷MAUNZ, Art. 93, Rn. 69.

¹⁸⁸DIETLEIN, s. 99.

¹⁸⁹Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 22, 23, 23a, 23b, 23c.

federe yüksek mahkemelerin görev alanına girmeyen ceza davaları sulh mahkemeleri tarafından karara bağlanır. Sulh mahkemelerinin dört yıldan fazla hapis cezası verme yetkileri bulunmamaktadır. Sulh mahkemelerinin ceza hukuku alanındaki kararları bir ceza hakimi veya bir ceza hakimi ile iki fahri hakimden (*Schöffen*) oluşan bir heyet (*Schöffengericht*) tarafından verilir. Çocuklarla ilgili suçlardan kaynaklanan ceza davalarından bir çocuk hakimi (*Jugendrichter*) veya bir çocuk hakimi ile iki fahri hakimden oluşan bir heyet (*Jugendschöffengericht*) tarafından karara bağlanacak olanlar da çocuk mahkemesi (*Jugendgericht*) sıfatıyla sulh mahkemelerinde görülür.¹⁹⁰

Adli yargı kolundaki önemli mahkemelerden biri olan asliye mahkemeleri hukuk ve ceza kurullarından oluşur. Bizdeki gibi birinci, ikinci, üçüncü asliye hukuk ve asliye ceza mahkemesi benzeri bir teşkilatlanma bulunmamaktadır. Bunun yerine bir asliye hukuk mahkemesi nezdinde yeteri kadar hukuk ve ceza kurulu oluşturulmaktadır. Kanunda belirtilen konularla sulh mahkemelerinin ve federe yüksek mahkemelerin görev alanına girmeyen tüm özel hukuk uyuşmazlıkları ilk derece mahkemesi olarak asliye mahkemelerinin görev alanına girmektedir. Ayrıca sulh mahkemelerinin özel hukuk alanında verdikleri kararlara karşı yapılan istinaf (*Berufung*) ve itiraz (*Beschwerde*) başvuruları, bu başvurular federe yüksek mahkemenin görev alanına girmediği müddetçe, asliye mahkemeleri hukuk kurulları tarafından karara bağlanır.¹⁹¹ Asliye mahkemeleri nezdinde ticari işlere bakmak üzere bir ticaret kurulu (*Kammer für Handelssachen*) oluşturulabilmektedir.¹⁹² Sulh mahkemeleri ile federe yüksek mahkemenin görev alanına girmeyen suçlarla ilgili davalara ilk derece mahkemesi sıfatıyla asliye mahkemeleri nezdindeki ceza kurulları bakar. Ayrıca sulh mahkemelerinin ceza davaları bağlamında verdikleri kararlara karşı yapılan istinaf ve itiraz başvuruları asliye mahkemelerinin ceza kurulları tarafından karara bağlanır.¹⁹³ Sulh mahkemelerinde olduğu gibi asliye mahkemelerinde de çocuklara ilişkin suçlara bakmak üzere kurulan bir çocuk kurulu (*Jugendkammer*) çocuk mahkemesi olarak görev yapar.¹⁹⁴ Bu kurul kimi suçlara karşı ilk derece mahkemesi olarak görev yaparken, kimi durumlarda da sulh mahkemelerince

¹⁹⁰Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 26; Çocuk Mahkemeleri Kanunu (*Jugendgerichtsgesetz*), m. 33 vd. *Jugend* ifadesi günlük dilde daha çok *genç* anlamında kullanılsa da 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu'nun 3. maddesi bağlamında bu terimin *çocuk* olarak tercüme edilmesi daha uygun görülmüştür.

¹⁹¹Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 60, 71, 72.

¹⁹²Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 93-114.

¹⁹³Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 73, 74.

¹⁹⁴Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 74b; Çocuk Mahkemeleri Kanunu, m. 33.

çocuklarla ilgili suçlar bağlamında verilen kararlara karşı istinaf mercii olarak görev yapar.¹⁹⁵ Ticari suçlara bakmak üzere asliye mahkemeleri nezdindeki bir ceza kurulu ticaret ceza kurulu (*Wirtschaftsstrafkammer*) olarak görev yapar.¹⁹⁶ Asliye mahkemeleri ceza kurulları nezdinde fahri hakimler de görev yaparlar.¹⁹⁷

Federe devletlerin adli yargı kolundaki en yüksek mahkemeleri federe yüksek mahkemelerdir. Bir federe devlette birden fazla federe yüksek mahkeme kurulabilir. Bu mahkemeler de diğer adli yargı mercileri gibi hem hukuk hem de ceza işlerine bakarlar. Bu işler hukuk ve ceza daireleri (*Zivil- und Strafsenate*) tarafından görülür. Federe yüksek mahkemeler hukuk ile ilgili bazı konularda ilk derece mahkemesi olarak görev yaparlar,¹⁹⁸ ancak daha çok sulh mahkemelerinin Yargı Teşkilatı Kanunu'nun 119. maddesi kapsamında kalan kararlarına karşı yapılan itirazları ve asliye mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan itiraz ve istinaf başvurularını karara bağlarlar. Federe yüksek mahkemelerin ceza daireleri hem bazı ceza davaları açısından ilk derece mahkemeleri olarak görev yapar, hem de asliye ve sulh mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan temyiz ve itiraz başvurularını karara bağlarlar.¹⁹⁹

İdari yargı kolunda Federal İdare Mahkemesine bağlı olarak çalışan federe mahkemeler idare mahkemeleri (*Verwaltungsgerichte*) ile yüksek idare mahkemeleridir (*Oberverwaltungsgericht / Verwaltungsgerichtshof*). İdare mahkemeleri ile yüksek idare mahkemeleri federe devletler tarafından çıkarılacak kanunlarla kurulur. Yüksek idare mahkemelerinin ve Federal İdare Mahkemesinin ilk derece yargı mercii olarak bakmakla görevli olmadığı tüm idari uyuşmazlıklar idare mahkemeleri tarafından karara bağlanır. İdare mahkemeleri nezdinde yeteri kadar kurul oluşturulur. Tek hakimle karara bağlanacak olanların dışındaki uyuşmazlıklar bu kurullar tarafından karara bağlanır. Kurullar üç hakim ile iki fahri hakimden oluşur. Ancak fahri hakimler duruşma haricinde ve duruşma yapılmadan dosya üzerinden yapılan yargılamalarda karar alma sürecine katılmazlar.²⁰⁰ Yüksek idare mahkemeleri ise kanunda belirtilen konularda ve yine kanunda belirtilen düzenleyici

¹⁹⁵ Çocuk Mahkemeleri Kanunu, m. 41.

¹⁹⁶ Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 74c.

¹⁹⁷ Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 77.

¹⁹⁸ Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 118.

¹⁹⁹ Yargı Teşkilatı Kanunu, m. 120, 121. Ayrıca bkz. ALPMANN-PIEPER / ALPMANN / KRÜGER / WÜSTENBECKER (Hrsg.), Brockhaus Studienlexikon Recht: Oberlandesgericht.

²⁰⁰ İdare Mahkemeleri Kanunu, m. 2, 3, 5, 6.

işlemlerin iptaline yönelik olarak açılan davaları ilk derece mahkemesi sıfatıyla karara bağlarlar. Ayrıca idare mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı istinaf ve itiraz mercii olarak görev yaparlar. Her federe devlette sadece bir yüksek idare mahkemesi kurulabilir. Yüksek idare mahkemeleri nezdinde daireler oluşturulur ve yargılama bu daireler vasıtasıyla yürütülür.²⁰¹

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde vergi yargısı bizdeki gibi idari yargı içinde değil, ayrı bir yargı kolu olarak düzenlenmiştir. Federal Vergi Mahkemesine bağlı olarak görev yapan tek bir federe devlet mahkemesi vardır. Bu da vergi mahkemeleridir. Vergi yargısının görev alanı Vergi Mahkemeleri Kanunu'nun (*Finanzgerichtsordnung*) 33. maddesinde belirtilmiştir. Vergi yargısı yolunun açık olduğu tüm uyuşmazlıklarda vergi mahkemeleri ilk derece mahkemesi olarak görev yaparlar ve vergi mahkemelerinin bu bağlamda verdikleri kararlara karşı yapılan itiraz ve temyiz başvuruları Federal Vergi Mahkemesi tarafından karara bağlanır.²⁰²

İş hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar iş yargısı kolunda faaliyet gösteren mahkemeler tarafından karara bağlanır. Bu mahkemeler iş mahkemeleri (*Arbeitsgerichte*), federe iş mahkemeleri (*Landesarbeitsgerichte*) ve Federal İş Mahkemesidir. Bunlardan ilk ikisi federe mahkemelerdir ve federe kanunlarla kurulur. İş yargısı kolundaki ilk derece mahkemeler iş mahkemeleridir. İş mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan itiraz ve istinaf başvuruları federe iş mahkemeleri tarafından karara bağlanır. Federe iş mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan itiraz ve temyiz başvuruları ise, Federal İş Mahkemesince karara bağlanır. İş mahkemeleri ile federe iş mahkemeleri kurullardan oluşur ve bu mahkemeler nezdinde kaç kurulun görev yapacağına federe makamlar tarafından karar verilir. Bu mahkemelerde görev yapan fahri hakimler işçi ve işverenlerden seçilir.²⁰³

Sosyal yargı kolu hastalık sigortası, kaza sigortası, emeklilik sigortası gibi sosyal güvenlik ile ilgili konulara ilişkin uyuşmazlıklarla Federal İş Ajansının görevlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklara bakmakla görevli olan yargı koludur. Bu yargı kolu sosyal mahkemeler (*Sozialgerichte*), federe sosyal mahkemeler (*Landessozialgerichte*) ve Federal Sosyal Mahkemedir.

²⁰¹ İdare Mahkemeleri Kanunu, m. 2, 9, 46, 47, 48; ALPMANN-PIEPER / ALPMANN / KRÜGER / WÜSTENBECKER (Hrsg.), Brockhaus Studienlexikon Recht: Oberverwaltungsgerecht. Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. KENT, SÜHFD, Cilt: 15, Sayı: 2, Yıl: 2007, s. 185 vd.

²⁰² Vergi Mahkemeleri Kanunu, m. 35, 36.

²⁰³ İş Mahkemeleri Kanunu, m. 8, 14, 17, 20 vd., 33, 35.

oluşur. Bunlardan ilk iki mahkeme federe devletlere ait mahkemelerdir. Sosyal mahkemeler kural olarak ilk derece mahkemesi olarak görev yaparlar. Federe sosyal mahkemeler ise kanunda belirtilen konularda ilk derece mahkemesi olarak görev yapar, ayrıca sosyal mahkemelerin verdikleri kararlara karşı yapılan itiraz ve istinaf başvurularını karara bağlarlar. Temyiz başvuruları ise Federal Sosyal Mahkeme tarafından karara bağlanır. Sosyal mahkemeler nezdinde kurullar, federe sosyal mahkemeler nezdinde de daireler oluşturulur ve yargılama bu kurul ve daireler tarafından yapılır. Sosyal yargı kolundaki mahkemelerde de yargılama meslekten gelen hakimler ve meslekten olmayan fahri hakimler tarafından yürütülür.²⁰⁴

VI. FEDERAL SİSTEMİN İŞLEYİŞİNE İLİŞKİN BAZI İLKELER

Federal devlet ile federe devletler arasında yetki paylaşımının ne şekilde yapıldığına ilişkin yukarıdaki açıklamalar Alman federal devlet yapılanmasının ve dolayısıyla Alman kamu hukukunun anlaşılması için son derece önemlidir. Ancak bu açıklamalar tek başına federal yapının iyi anlaşılabilmesi için yeterli değildir. Federal sistemin işleyişini daha yakından görebilmek için, bu konuda önem arz eden bazı anayasal ilkelerin de ele alınıp incelenmesi gerekir. Aşağıda bu ilkelere bazılarını değinilecektir.

A. Federal ve Federe Anayasal Düzenler Arasında Paralellik İlkesi

Federal yapılanmanın doğal bir sonucu olarak federe devletler kendilerine tanınan yetki sınırları içinde kalmak koşuluyla iç işlerini istedikleri şekilde düzenleyebilirler. Bu nedenle farklı federe devletler arasında farklı uygulamalar ortaya çıkabilir. İşte Federal Anayasa'nın 28. maddesi bu maddede belirtilen konularda tüm federe devletlerde aynı hukuki durumun var olması gerektiğini hükme bağlamakta, böylece federal sistem içinde homojen bir yapı oluşturmaktadır. 28. maddesinin 3. fıkrasına göre federe devletlerdeki anayasal düzenlerin temel hak ve hürriyetler ile bu maddenin 1. ve 2. fıkralarında yer alan hükümlere uygunluğu federal devlet tarafından garanti altına alınır. Temel hak ve hürriyetler Federal Anayasa'nın 1 ila 19. maddelerinde yer almaktadır. 28. maddenin ilk fıkrasına göre federe devletlerdeki anayasal düzenin cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olması gerekir. Fıkranın devamında federe devletlerde ve mahalli idarelerde halkın genel, doğrudan (tek dereceli), serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan seçimlerle oluşan bir temsil organına

²⁰⁴Sosyal Mahkemeler Kanunu, m. 2, 3, 7, 8, 10, 28, 29, 31, 39, 51.

sahip olması gerektiği hükme bağlanmıştır. Yine aynı fıkrada mahalli idare seçimlerinde Avrupa Birliği'ne üye devletlerin vatandaşlarının da birlik hukuku çerçevesinde seçme ve seçilme hakkına sahip olacağı hüküm altına alınmıştır. Federal Anayasa'nın 28. maddesinin 2. fıkrasında ise mahalli idarelerin özerkliği konusu düzenlenmiştir.²⁰⁵ Buna göre belediyelere yöre halkının tüm iş ve ihtiyaçlarını kanunlar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında düzenleme hakkı tanınmalıdır. Aynı şekilde belediye birlikleri de kanunların kendilerini görevlendirdikleri konularda kanunlar çerçevesinde kendi kendini idare etme hakkına sahip olmalıdır.

Federal Anayasa'nın 28. maddesinin 3. fıkrasına göre federal devlet federe devletlerin anayasal düzenlerinin bu maddede yer alan hükümlere uygunluğunu sağlamakla görevlidir. Federal devlet bu görevini yerine getirebilmek için çeşitli yollara başvurabilir. Bunların başında Federal Anayasa'nın 93. maddesinin 1. fıkrasının 2, 3 ve 4 numaralı bentlerine istinaden Federal Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunmak gelmektedir. Ayrıca federal kanunların federe devletler tarafından yürütüldüğü hallerde federal devletin sahip olduğu vesayet yetkisi burada da uygulama alanı bulabilir. Federal Anayasa'nın 28. maddesi bağlamında federal devletin sahip olduğu son derece önemli bir yetki de Federal Anayasa'nın 37. maddesinde yer alan federal zorlama yetkisidir (*Bundeszwang*).²⁰⁶ Buna göre bir federe devlet Federal Anayasa veya başka bir federal kanundan kaynaklanan federal yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde, Federal Hükümet Federal Konseyin onayı ile federal zorlama yoluyla ilgili federe devletin yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamak için gerekli tedbirleri alabilir. Federal zorlamanın söz konusu olduğu hallerde Federal Hükümet veya onun görevlendirdiği kişi tüm federe devletlere ve federe idari birimlere emir ve talimat verme yetkisine sahiptir.²⁰⁷

B. Federal Hukukun Federe Hukuka Üstünlüğü İlkesi

Federal Anayasa'nın 31. maddesi federal yapının işleyişine ilişkin çok önemli bir ilkeye yer vermektedir. Bu maddeye göre “*Federal hukuk federe devlet hukukunu hükümsüz kılar.*” (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). Federal devlet hukuku ile federe devletlerin hukukları arasında bir birlik ve uyumun

²⁰⁵Konu hakkında bkz. KENT, Almanya'da Yerel Özerklik, Turgut Akıntürk'e Armağan, s. 419 vd.

²⁰⁶PIEROTH, Art. 28, Rn. 33; DREIER, Art. 28, Rn. 184.

²⁰⁷Federal Anayasa'nın bu hükmünün şu ana kadar uygulama alanı bulmadığı not edilmektedir. Bkz. PIEROTH, Art. 37, Rn. 1.

sağlanabilmesi için farklı hukuk kuralları arasındaki çatışmanın önlenmesi son derece önemlidir. Bu açıdan bakıldığında Federal Anayasa'nın 31. maddesinin çok önemli bir yere sahip olduğu düşünülebilir. Ancak pratikte bu maddenin uygulama alanı ilk bakışta gözüktüğünün aksine çok dardır.²⁰⁸ Zira bu madde kapsamında bir çatışmadan bahsedebilmek için, bir konuda birbirinden farklı hükümler içeren federal ve federe hukuk kurallarının tümünün geçerli olması gerekir. Anayasaya aykırı ve hükümsüz bir hukuk kuralının 31. madde kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda federal ve federe hukuk kuralları arasındaki çatışmanın önlenmesinde, Federal Anayasa'nın yetki dağılımına ilişkin hükümleri önemli bir yere sahiptir. Federal devletin, yetkisiz olduğu konularda bir hukuk normu yapması durumunda, bu norm zaten hukuka aykırı ve hükümsüz olacak, dolayısıyla aynı konuda farklı hükümler içeren bir federe hukuk kuralını ortadan kaldırmayacaktır. Sözgelimi federal devletin ilk ve orta öğretim konusunda bir kanuni düzenleme yapması halinde, bu düzenleme federal devletin bu konuda yetkisinin bulunmaması sebebiyle Federal Anayasa'ya aykırı ve yok hükmünde olacak, aksi yöndeki federe devlet düzenlemelerini olumsuz yönde etkilemeyecektir. Yani hukuka aykırı bir federal hukuk kuralı federe hukuk kurallarını hükümsüz kılmaz. Aynı şekilde federe devletlerin kendi yetki alanlarında bulunmayan bir konuda, örneğin ceza hukuku alanında bir düzenleme yapmaları durumunda, bu düzenlemeler Federal Anayasa'nın 31. maddesine istinaden değil, Federal Anayasa'nın yetki dağılımına ilişkin 70. ve devamı maddeleri uyarınca hükümsüz olacaktır. Federal Anayasa federal devlet ile federe devletlerin yasama yetkilerini en azından prensipte açık bir şekilde birbirinden ayırdığından, kural olarak bu konuda herhangi bir çatışma yaşanmaz²⁰⁹.

Federal ve federe hukuk kuralları arasındaki bir çatışmanın Federal Anayasa'nın 31. maddesi bağlamında çözüme kavuşturulabilmesinin diğer bir şartı da farklı hukuk kuralları arasındaki bir çatışmanın önlenmesine ilişkin özel bir anayasal hükmün bulunmamasıdır.²¹⁰ Bu konudaki özel hükümlere verilebilecek örneklerden biri de Federal Anayasa'nın 28. maddesidir. Yukarıda da zikredildiği gibi bu madde federe devletlerdeki anayasal düzenlere bir çerçeve çizmekte ve federal devleti federe devletlerin

²⁰⁸ *Harbich* Federal Anayasa'nın bu hükümden federal hukukun federe hukukların üzerinde yer aldığı ve federal devletin federe devletler üzerinde bir güce sahip olduğu sonucunun çıkarılamayacağı düşüncesindedir, HARBÍCH, s. 75 vd.

²⁰⁹ MAURER, s. 297 vd.

²¹⁰ Özel hükümler için bkz. PIEROTH, Art. 31, Rn. 1.

bu çerçeve dışına çıkmalarını önlenmekle görevlendirmektedir. İşte federe devletlere ait bir hukuk kuralının Federal Anayasa'nın 28. maddesine aykırı olması durumunda, bu kural Federal Anayasa'nın 31. maddesi uyarınca değil, 28. maddesi uyarınca hükümsüz olacaktır.²¹¹

Federal Anayasa'nın 31. maddesi anlamında bir çatışmadan bahsedebilmek için federal hukuk kuralları ile federe devletlerin hukuk kurallarının aynı konuda farklı düzenlemeler içermeleri gerekir. Böyle bir farklılığın mevcudiyeti halinde farklı düzenlemeler içeren federe hukuk kuralları yok hükmünde olacak ve yürürlükten kalkacaktır. Federe hukuk kurallarına aykırı nitelikteki federal düzenlemelerin daha sonra çeşitli sebeplerle yürürlükten kalkması halinde dahi, daha önce yürürlükten kalkan federe düzenlemeler tekrar hayat bulmayacaktır.²¹² Ancak federal bir düzenlemenin anayasaya aykırılık gerekçesiyle geçmişe etkili bir şekilde yok hükmünde sayılması halinde, bu federal düzenlemenin hiç yürürlüğe girmediği kabul edilecek ve buna aykırı nitelikteki federe düzenlemelerin geçerliliğine halel gelmeyecektir.²¹³ Federe devletlere ait hukuk kurallarının federal hukuka uygun olup olmadığı konusunda karar verme yetkisi Federal Anayasa Mahkemesine aittir. Mahkeme bu denetimi soyut ve somut norm denetimi yoluyla yapabilmektedir.²¹⁴

C. Federe Devletlerin Federal Devlet İşlerine Katılımı İlkesi

Federal sistemin işleyişi bağlamında çok önemli bir işlev üstlenen kurumlardan biri hiç şüphesiz Federal Anayasa'nın 50. ve devamı maddelerinde düzenlenen Federal Konseydir. Anayasa'nın 50. maddesine göre "*Federe devletler Federal Konsey vasıtasıyla federal devletin yasama faaliyetleri ile idaresine*²¹⁵ *ve Avrupa Birliği ile ilgili faaliyetlere katılırlar.*". Yukarıda da zikredildiği gibi,²¹⁶ federal yasama yetkisi Federal Meclis ve Federal Konsey tarafından birlikte kullanılmaktadır. Federal yasama faaliyetlerine katılım Federal Konseyin en önemli görevlerinden birini teşkil etmektedir. Ancak Federal Konseyin federal devlet işlerine katılımı bununla sınırlı değildir.

²¹¹ MAURER, s. 298 vd.

²¹² PIEROTH, Art. 31, Rn. 5.

²¹³ MAURER, s. 301.

²¹⁴ PIEROTH, Art. 93, Rn. 19 vd. ve Art 100, Rn. 1 vd. Yukarıda 84. dipnotun bulunduğu yerde de zikredildiği gibi, federe devletlerin ayrık yasal düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu hallerde Federal Anayasa'nın 31. maddesi uygulama alanı bulmaz.

²¹⁵ Burada "*idare*" ifadesi ile kastedilen şey yürütmedir. Bkz. PIEROTH, Art. 50, Rn. 4.

²¹⁶ Bkz. "2. Federal Yasama Yetkisinin Kullanılması" başlığı altında yapılan açıklamalar.

Federal Konsey federal devletin yürütme faaliyetlerine de katılmaktadır. Bu duruma Federal Anayasa'nın 80. maddesinin 2. fıkrası örnek gösterilebilir. Bu fıkrada belirtilen konularda çıkarılacak federal düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girebilmesi için, bunların Federal Konsey tarafından da onaylanması gerekir. Yargı bağımsızlığı dolayısıyla Federal Konseyin yargılama faaliyetlerine doğrudan müdahalesi söz konusu değildir. Ancak Federal Konsey yargısal faaliyetler bağlamında da bir takım yetkilerle donatılmıştır. Örneğin Federal Anayasa'nın 94. maddesine göre Federal Anayasa Mahkemesi üyelerinin yarısı Federal Konsey tarafından seçilir. Ayrıca Federal Konseyin Federal Anayasa Mahkemesi nezdinde dava açma ehliyeti bulunmaktadır.²¹⁷

Federal Konsey federe devletlerin hükümet üyelerinden oluşur. Bu üyeler federe devlet hükümetleri tarafından atanır ve gerektiğinde görevden alınır.²¹⁸ Bu bağlamda Federal Konseyin asıl üyelerinin burada görevlendirilen kişiler değil, bu kişileri görevlendiren federe devletler olduğu ifade edilmektedir.²¹⁹ Federal Konseyde görev alacak kişilerin ne şekilde seçilecekleri ve hangi şartlarda görevden alınabilecekleri hususu federe devletlerin kendi iç hukuklarına göre belirlenir. Federal Konseye üye olarak görevlendirilen federe hükümet üyelerine başka hükümet üyeleri vekalet edebilir. Federe devlet hükümet üyeliği sıfatının kaybedilmesi ile Federal Konsey üyeliği de kendiliğinden sona erer.²²⁰

Federal Anayasa'nın 51. maddesinin 2. fıkrasına göre Federal Konseyde her federe devletin en az üç oy hakkı vardır. Bununla birlikte nüfusu iki milyonu aşan federe devletlerin dört, nüfusu altı milyonu aşan federe devletlerin beş ve nüfusu yedi milyonu aşan federe devletlerin altı oy hakları vardır.²²¹ Aynı maddenin 3. fıkrasına göre federe devletler Federal Konseydeki oy haklarını tek yönde ve oylamada hazır bulunan üyeler veya onların temsilcileri vasıtasıyla kullanmak zorundadır. Bu hükmün doğal bir sonucu olarak bir federe devletin temsilcilerinin farklı yönde oy kullanmaları

²¹⁷MAURER, s. 501.

²¹⁸Federal Anayasa, m. 51/1.

²¹⁹MAURER, s. 493.

²²⁰MAUNZ, Art. 51, Rn. 4 vd.; ROBBERS, Art. 51, Rn. 1 vd.; ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 416.

²²¹Buna göre Federal Konsey halen 69 üyeden oluşmaktadır. Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern ve Saarland federe devletleri 3; Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein ve Thüringen federe devletleri 4; Hessen federe devleti 5; Baden Württemberg, Bayern, Niedersachsen ve Nordrhein-Westfalen federe devletleri 6 sandalye ile temsil edilmektedir. Bkz. <http://www.bundesrat.de/>, (Erişim Tarihi: 13.01.2014).

ilgili federe devletin kullanılan tüm oylarını geçersiz hale getirir. Federal Konsey başkanı bu durumun önüne geçmek amacıyla oyların aynı yönde kullanımı konusunda çaba sarf edebilir ve bir federe devletin temsilcilerinin farklı yönde oy kullanmaları durumunda onlara bu farklılığı giderme imkanı tanyabilir. Ancak bu yetki sadece oy kullanımında belirsizlikler veya oy kullanma sürecinde yanlış anlaşılmalara olması durumunda kullanılabilir. Bir federe devletin temsilcilerinin açık ve bilinçli bir şekilde farklı yönde oy kullanmaları durumunda artık Federal Konsey başkanının buna müdahale etme ve ilgili federe devlet temsilcilerini tek yönde oy kullanmaya zorlama yetkisi bulunmamaktadır. Zira böyle bir tutum ilgili federe devletlerin sorumluluk alanına müdahale anlamına gelir.²²²

Bir federe devletin temsilcilerinin Federal Konseyde aynı yönde oy kullanmalarını sağlamak amacıyla ilgili federe hükümetin bu konuda bir karar alması kural olarak mümkündür.²²³ Kimi federe devlet anayasalarında bu konuda açık bir hüküm de bulunmaktadır.²²⁴ Dolayısıyla Federal Konseyde yer alan kişiler üyesi oldukları federe hükümetin oy kullanımı konusunda aldığı kararlara bağlıdır. Ancak bu bağlılık Konsey üyelerinin Konsey çalışmalarında farklı yönde oy kullanmalarına engel teşkil etmez. Bir federe devletin temsilcilerinden birinin Federal Konseyde kendi hükümetinin bu konuda aldığı karara uymayarak kendi hükümetinin diğer temsilcilerinden farklı oy kullanması halinde, bu oy geçerlidir. Ancak bu durum ilgili federe devletin tüm oylarını geçersiz hale getirir. Bu nedenle hükümetinin aldığı karara uymayarak hükümetinin Federal Konseyde sahip olduğu oyların geçerli bir şekilde kullanılmasına engel olan kişi kendi hükümetine karşı sorumludur. Bu husus Federal Anayasa'nın 51. maddesinde yer alan Federal Konsey üyelerinin federe devlet hükümetleri tarafından atanacakları ve yine bu hükümetler tarafından görevden alınabilecekleri ve federe devletlerin Federal Konseyde tek yönde oy kullanmaları gerektiği yönündeki hükümlerin doğal bir sonucudur.²²⁵

²²²Federal Anayasa Mahkemesinin 18.12.2002 tarih ve 2 BvF 1/02 sayılı kararı: BVerfGE 106, s. 310 vd.

²²³İstisnalar için bkz. Federal Anayasa, m. 53a/1 ve m. 77/2.

²²⁴Baden-Württemberg Federe Anayasası, m. 49/2; Niedersachsen Federe Anayasası, m. 37/2, Nr. 2.

²²⁵Konu hakkında bkz. PIEROTH, Art. 51, Rn. 6; ROBBERS, Art. 51, Rn. 15 vd.; MAURER, s. 491 vd.; ZIPPELIUS / WÜRTENBERGER, s. 417.

D. Federal Sisteminin Değiştirilemeyeceği İlkesi

Alman Federal Anayasası federal devlet yapısını kabul etmekle kalmamış, aynı zamanda bu yapının değiştirilemeyeceğini de hüküm altına almıştır. Federal Anayasa'nın anayasanın ne şekilde değiştirileceğine ilişkin hükümler içeren 79. maddesinin 3. fıkrasına göre “*Federal devletin federe devletlere bölünmesine, federe devletlerin yasama faaliyetlerine ilkesel katılımına veya 1. ve 20. maddelerde hüküm altına alınmış esaslara halel getirecek bir anayasa değişikliği caiz değildir.*”²²⁶ Bu madde ile öncelikle federal devletin federe devletlerden oluşması gerektiği garanti altına alınmış, daha sonra bu sistemin kendisinden beklenen şekilde işleyebilmesi için federe devletlerin federal yasama faaliyetlerine katılımının engellenemeyeceği ifade edilmiştir. Son olarak da Federal Anayasa'nın 1. ve 20. maddelerindeki esasların değiştirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Yukarıda da zikredildiği gibi,²²⁷ 20. maddede yer alan esaslardan biri de federal devlet ilkesidir. Dolayısıyla Federal Anayasa federal devlet yapısının anayasa değişikliği yolu ile dahi değiştirilemeyeceğini üç farklı yoldan dile getirmiştir. Anayasa'nın getirdiği bu üç açılı koruma sistemi anayasa koyucunun federal sisteme özel bir değer attiğini ve federalizm ilkesini özellikle koruma altına almak istediğini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.²²⁸

Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrası ilk olarak federe devletlerin varlığını, federal sistemin bu federe devletlerin bir araya gelmesiyle oluşacağını ve bu hususun Federal Anayasa'da yapılacak bir değişiklik ile dahi değiştirilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. Ancak bu hüküm mevcut federe devletlerin varlıklarını devam ettirmesi gerektiği, bunların sınırlarının değiştirilemeyeceği veya bunlara yeni federe devletlerin eklenemeyeceği anlamına gelmez. Önemli olan federal devletin en az birkaç federe devletten oluşması ve federe devletlerin devlet olma niteliklerine dokunulmamasıdır.²²⁹ Federal Anayasa Mahkemesine göre federe devletlerin federal devlet karşısında asgari bir bağımsızlığa sahip olmaları, münhasıran kendileri tarafından kullanılacak yetkilerle donatılmaları, bu yetkileri serbest bir şekilde kullanabilmeleri, kendi devlet yapılanmaları hakkında yine

²²⁶Bu madde hakkında yapılan ayrıntılı çalışmalar için bkz. MÖLLER, s. 117 vd.; ZACHARIAS, s. 57 vd.

²²⁷Bkz. dipnot 40.

²²⁸HERDEGEN, in: MAUNZ / DÜRIG (Beg.), Grundgesetz, Band V, Art. 79, Rn. 87; IPSEN, Staatsrecht I, s. 287.

²²⁹Bkz. ZACHARIAS, s. 70 vd.

kendilerinin karar vermeleri, federal ülkede toplanan vergi gelirlerinin toplamı üzerinden uygun bir pay almaları gerekir.²³⁰ Ayrıca federe devletlerin federe seçim tarihlerini belirleme yetkilerine de dokunulamaz. Buna karşın federe devletlerin federal sistem içinde nasıl bir mali yapıya sahip olacaklarına ilişkin Federal Anayasa'nın 107. maddesi federe devletlere uygun bir mali kaynak sağlanması şartıyla değiştirilebilir. Aynı şekilde federe devletlerin devlet olma niteliklerine dokunulmamak şartıyla federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki dağılımında da kural olarak değişikliklere gidilebilir. Sonuç olarak Federal Anayasa'da yapılacak değişikliklerle federe devletlerin sayısı, sınırları, görev ve yetkileri ile mali kaynaklarında değişiklikler yapılabilir. Ancak federe devletlerin federal devlete karşı sahip oldukları bağımsızlığa halel getirecek ve federe devletlerin basit birer idari birim haline dönüşmelerine sebebiyet verecek bir anayasa değişikliği yapılamaz.²³¹

Federe devletlerin varlığının Federal Anayasa ile garanti altına alınması bu devletlerin ilelebet, olduğu gibi muhafaza edilmesi gerektiği anlamına gelmez. Federal Anayasa'nın 29. maddesine göre federal ülkenin yeniden düzenlenmesi mümkündür. Başka bir ifade ile federal çatı içinde yeni federe devletler kurulabilir veya var olan federe devletlerin sınırları değiştirilebilir. Bu maddenin ilk fıkrasına göre bu şekilde yapılacak düzenlemeler federe devletlerin büyüklük ve verimliliklerini dikkate almalı ve onların ödevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerini sağlama amacı gütmelidir. Bu amaçla hareket edilirken federe devletlerdeki hemşehrilik bağları, tarihi ve kültürel ilişkiler, ekonomik yerindelik ve federe devlet ülkesi ile bu ülkeye ait bölgelerin gelişim plan ve politikaları göz önünde bulundurulmalıdır.²³² Federal ülke kural olarak üç şekilde yeniden düzenlenebilir.²³³ Bunlardan ilki federal bir kanuni düzenleme yoluyla federal ülkenin yeniden düzenlenmesidir. Bu durumda yasama sürecinde ilgili federe devletlerin görüşlerinin alınması ve bu kanuni düzenlemelerin değişiklikten etkilenen federe devletlerde halk oylaması yoluyla kabul edilmesi gerekir.²³⁴ İkinci olarak federe devletler arasında yapılacak bir devlet sözleşmesi ile de federal ülkenin yeniden düzenlenmesi

²³⁰Federal Anayasa Mahkemesinin 26.07.1972 tarih ve 2 BvF 1/71 sayılı kararı: BVerfGE 34, s. 19 vd.; Federal Anayasa Mahkemesinin 06.10.1992 tarih ve 1 BvR 1586/89 ve 487/92 sayılı kararı: BVerfGE 87, s. 196 vd.

²³¹PIEROTH, Art. 79, Rn. 8; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 185.

²³²Konu hakkında bkz. PIEROTH, Art. 29, Rn. 2.

²³³Federal Anayasa'nın 118. ve 118a maddeleri bu konuda ayrıntılı düzenlemelere yer vermektedir.

²³⁴Federal Anayasa, m. 29/2-6. Ayrıca bkz. PIEROTH, Art. 29, Rn. 3 vd.

mümkündür. Sözleşmenin yapılması aşamasında değişiklikten etkilenen mahalli idarelerin görüşlerinin alınması gerekir. Böyle bir sözleşmenin geçerli olabilmesi için, bunun değişiklikten etkilenen federe devletlerde yapılacak bir halk oylaması ile kabul edilmesi ve ayrıca Federal Meclis tarafından onaylanması gerekir.²³⁵ Üçüncü ve son olarak nüfusu 50.000'i geçmeyen bölgelerin federe devletlere olan bağlılığında bir değişikliğe gidilmesi durumunda, bu tür değişiklikler federe devletler arasında yapılacak bir devlet sözleşmesi veya Federal Konseyin onayına tabi bir federal kanuni düzenleme yoluyla yapılabilir. Bu durumda da değişiklikten etkilenen mahalli idarelerin görüşlerinin alınması zorunludur.²³⁶

Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrasının değiştirilmesine izin vermediği bir diğer husus da federe devletlerin federal yasama faaliyetlerine ilkesel katılımıdır. Madde metninden de anlaşılacağı üzere bu hüküm federe devletlerin federal yasama faaliyetlerine mutlaka ve her zaman değil, kural olarak katılması gerektiğini garanti altına almıştır. Yani istisnai hallerde federe devletlerin federal yasama sürecinin dışında tutulması mümkündür. Yukarıda da izah edildiği gibi, federe devletler halen Federal Konsey üzerinden federal yasama faaliyetlerine katılmaktadır. Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrası Federal Konseyin yapısıyla görev ve yetkilerinin değiştirilemeyeceği veya Federal Konsey kurumunun mutlaka muhafaza edilmesi gerektiği anlamına gelmez. Başka bir ifadeyle federe devletlerin yasama sürecine katılımının mutlaka ve sadece Federal Konsey üzerinden gerçekleşmesi zorunlu değildir. Bu bağlamda Federal Konseyin federe devletlerin hükümet üyelerinden oluştuğunu öngören Federal Anayasa hükmünün değiştirilebileceği ve federe devletlerin yasama sürecine daha farklı bir şekilde katılımına ilişkin anayasa değişikliklerinin yapılabileceği, bu durumların Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrasına aykırılık teşkil etmeyeceği genel olarak kabul edilmektedir.²³⁷

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 4. maddesi bağlamında bizde yapılan tartışmalar²³⁸ Almanya'da Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrası bağlamında yürütülmekte, yani Federal Anayasa'nın bazı

²³⁵Federal Anayasa, m. 29/8. Ayrıca bkz. PIEROTH, Art. 29, Rn. 8.

²³⁶Federal Anayasa, m. 29/7. Ayrıca bkz. PIEROTH, Art. 29, Rn. 9 vd.

²³⁷HERDEGEN, in: MAUNZ / DÜRIG (Beg.), Grundgesetz, Band V, Art. 79, Rn. 97 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 286 vd.; PIEROTH, Art. 79, Rn. 9.

²³⁸Bkz. ONAR, 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, s. 19 vd.; ÖZBUDUN, s. 175; GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 448.

hükümlerinin değiştirilmesini yasaklayan bu hükmün bizzat kendisinin değiştirilip değiştirilemeyeceği sorusu üzerinde durulmaktadır. Genel olarak kabul edilen görüşe göre bu hükmün değiştirilmesi mümkün değildir.²³⁹ Her ne kadar Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrası kendini muhtemel değişikliklere karşı açık bir ifade ile korumuyorsa da, buna gerek olmadığı dile getirilmektedir.²⁴⁰ Alman Federal Anayasa Mahkemesine göre anayasayı değiştirme yetkisi ile donatılmış tali kurucu iktidarın (*verfassungsändernde Gesetzgeber*) Anayasa'da öngörülen anayasa değişiklikleri konusundaki sınırlamaları ortadan kaldırma yetkisi bulunmamaktadır.²⁴¹ Ancak yine Türk hukukunda yapılan tartışmalar bağlamında şu hususa işaret etmek gerekir ki, Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrası halen yürürlükte bulunan Anayasa kapsamında yapılacak anayasa değişikliklerine sınırlama getirmekte, bu Anayasa'ya bağlı kalınmayarak yapılacak yeni bir anayasa açısından herhangi bir bağlayıcılık taşımamaktadır. Bu konuda yapılan tartışmaların merkezinde Federal Anayasa'nın 146. maddesi bulunmaktadır. Bu maddeye göre “*Almanya'nın birlik ve özgürlüğünün tamamlanmasından sonra tüm Alman halkı için geçerlilik kazanan bu Anayasa, Alman halkının serbest iradesiyle kabul edilen bir anayasanın yürürlüğe girdiği gün geçerliliğini kaybeder.*” Bu maddeden hareketle Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrasının aynı Anayasa'nın 146. maddesi kapsamında yapılacak yeni bir anayasa için herhangi bir sınırlama getirmediği, sınırlamanın sadece tali kurucu iktidar tarafından mevcut anayasal çerçeve içinde yapılacak anayasa değişiklikleri açısından geçerli olduğu ifade edilmektedir.²⁴² Buna karşın Federal Anayasa'nın 146. maddesinin de tali kurucu iktidarın ürünü olduğu,²⁴³ tali kurucu iktidarın Federal Anayasa'nın 79. maddesinin sınırları dışına çıkamayacağı ve çıkılmasına izin veremeyeceği gerekçeleriyle, 79. maddenin 3. fıkrası ile getirilen kısıtlamaların Anayasa'nın 146. maddesi kapsamında

²³⁹HERDEGEN, in: MAUNZ / DÜRIG (Beg.), Grundgesetz, Band V, Art. 79, Rn. 75; PIE-ROTH, Art. 79, Rn. 13; MÖLLER, s. 189 vd., 195 vd.; HARBICH, s. 104 vd.

²⁴⁰IPSEN, Staatsrecht I, s. 287.

²⁴¹Federal Anayasa Mahkemesinin 23.04.1991 tarih ve 1 BvR 1170, 1174 ve 1175/90 sayılı kararı: BVerfGE 84, s. 120.

²⁴²MÖLLER, s. 78 vd., 221 vd.

²⁴³Federal Anayasa'nın 146. maddesi 29 Eylül 1990 tarihinde değiştirilmiş ve halen yürürlükte olan yukarıdaki şeklini almıştır. Maddenin 24 Mayıs 1949 tarihinden 29 Eylül 1990 tarihine kadar yürürlükte kalan ilk şekli şu ifadelerle yer vermektedir: “*Bu Anayasa Alman halkının serbest iradesiyle kabul edilen bir anayasanın yürürlüğe girdiği gün geçerliliğini kaybeder.*” 146. maddenin ilk şeklinin yürürlükte olduğu dönemde bu madde kapsamında yapılacak bir anayasanın, Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrasında öngörülen sınırlamalarla bağlı olmayacağı kabul edilmekteydi. Konu hakkında bkz. MÖLLER, s. 74 vd.

yapılacak yeni bir anayasa için de geçerli olduğu savunulmaktadır.²⁴⁴ Bu konuda farklı görüşlerin ortaya çıkmasının temelinde Federal Anayasa'nın 146. maddesi kapsamında yapılacak yeni bir anayasanın asli kurucu iktidarın (*verfassungsgebende Gewalt*) mı, yoksa tali kurucu iktidarın mı ürünü olacağı sorusuna verilen farklı cevaplar yatmaktadır. Federal Anayasa'nın 146. maddesi kapsamında yeni bir anayasa yapacak olan iradenin tali kurucu iktidar olarak kabul edilmesi halinde dahi, Federal Anayasa'nın 79. maddesinin 3. fıkrasının asli kurucu iktidar açısından herhangi bir sınırlama teşkil etmeyeceği açıktır.²⁴⁵

E. Federal Yapıyı Oluşturan Unsurların Uyum İçinde Çalışması İlkesi

Federal devlet yapılanmasının en temel özelliklerinden biri hiç şüphesiz kamusal yetkilerin federal devlet ile federe devletler arasında paylaşılmasıdır. Böyle bir yetki paylaşımı karşısında sistemin uyum içinde işleyebilmesi ve kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülebilmesi için federal sistemi oluşturan birimlerden her birinin, yani gerek federal devletin, gerekse federe devletlerin yetkilerini kullanırken federal sistemi oluşturan diğer birimlerin de menfaatlerini gözetmeleri ve onlarla işbirliği içinde bulunmaları şarttır. İşte aşağıda federal sistemin uyum içinde çalışması açısından son derece önemli iki ilke daha yakından incelenecektir.

1. Federal Yapıya Sadakat İlkesi

Federal sistemin doğası gereği bir konu hakkında federal ülkede birbirinden farklı düzenleme ve uygulamalara rastlamak mümkündür. Bu durumun bir sonucu olarak federal sistemi oluşturan unsurlardan biri kendi yetkilerini kullanırken sistemin parçası konumundaki diğer unsurların menfaatlerini olumsuz yönde etkileyebilir. Bu nedenle federal devlet ile federe devletler yetkilerini kullanırken hem tüm federal ülkenin hem de karşılıklı olarak birbirlerinin menfaatlerini gözetmek durumundadırlar.²⁴⁶ Federal

²⁴⁴Bu görüş ve bu görüşte olanlar hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. MÖLLER, s. 77 vd., dipnot: 365 vd.; JARASS, Art. 146, Rn. 5.

²⁴⁵Bkz. Federal Anayasa Mahkemesinin 12.10.1993 tarih ve 2 BvR 2134, 2159/92 sayılı kararı: BVerfGE 89, s. 180; Federal Anayasa Mahkemesinin 30.06.2009 tarih ve 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 sayılı kararı: BVerfGE 123, s. 331 vd.; Federal Anayasa Mahkemesinin 15.12.1970 tarih ve 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 ve 308/69 sayılı kararı: BVerfGE 30, s. 24 vd.; MÖLLER, s. 155 vd., 249 vd.; HARBICH, s. 99 vd.; ZACHARIAS, s. 60 vd.

²⁴⁶Federal Anayasa Mahkemesinin 22.03.1995 tarih ve 2 BvG 1/89 sayılı kararı: BVerfGE 92, s. 230 vd.; Federal Anayasa Mahkemesinin 22.05.1990 tarih ve 2 BvG 1/88 sayılı kararı:

devlet ve federe devletlerin yetkilerini kullanmasına sınırlama getiren bu husus federal yapıya sadakat ilkesi (*Grundsatz der Bundestreue / Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens*) olarak adlandırılmaktadır. Bu ilke Federal Anayasa'da açık bir şekilde zikredilmese de Anayasa'da yer alan bir ilke olan federal devlet ilkesinin doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira farklı devletlerin bir araya gelmesiyle oluşan bir federal sistemin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için, federal sistemin birer parçası konumundaki federal devletle federe devletlerin sadece kendi menfaatlerini değil, sistemi oluşturan diğer unsurların da menfaatlerini dikkate almaları gerekir. Bu ilke hem federal devletle federe devletler arasında hem de federe devletlerin kendi aralarındaki ilişkide uygulama alanı bulur.²⁴⁷

Federal yapıya sadakat ilkesi federal sistem içinde farklı hukuk kurallarının ve uygulamalarının bulunmasına engel değildir. Bu ilke ile amaçlanan şey birbirleri ile uyumlu olmayan hukuk kuralları nedeniyle vatandaşların zarar görmelerini engellemektir. Örneğin yüksek öğretim işleri federe devletlerin yetki alanına girmektedir. Dolayısıyla yükseköğretim ile ilgili konularda federe devletler farklı düzenlemeler yapabilirler. Bu konuda herhangi bir duraksama yoktur. Ancak federe devletlerin yapacakları bu farklı düzenlemeler federe devletler arasındaki serbest dolaşımı sekteye uğrattıysa veya bir federe devlette alınan yükseköğretim diplomasının diğer bir federe devlette geçerli olarak kabul edilmemesi nedeniyle Federal Anayasa'nın 12. maddesinde yer alan eğitim yerini serbestçe seçme özgürlüğü kısıtlanırsa, bu durumda federal yapıya sadakat ilkesine aykırı hareket edilmiş olur.²⁴⁸

Federal yapıya sadakat ilkesi uyarınca federal devlet federe devletleri ilgilendiren konularda bir düzenleme yaparken federe devletlerle mutabakat içinde hareket etmeye dikkat etmeli, federe devletlerle olan ilişkilerinde tüm federe devletlere eşit mesafede durmalı ve federe devletler arasında politik nedenlere dayalı bir ayırım yapmamalıdır. Ancak federal devlet tüm çabalarına rağmen federe devletlerle bir mutabakata varamıyorsa, uygun gördüğü düzenlemeyi aynı politik çizgide bulunan federe devletlerle birlikte yapma yoluna gidebilir. Bu durum federal yapıya sadakat ilkesinin ihlal edilmesi anlamına gelmez.²⁴⁹

BVerfGE 81, s. 337 vd.

²⁴⁷MAURER, s. 303 vd.; IPSEN, Staatsrecht I, s. 200 vd.; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 191.

²⁴⁸DEGENHART, Staatsrecht I, s. 192.

²⁴⁹DEGENHART, Staatsrecht I, s. 193. Bu konuda başka örnekler için bkz. MAURER, s. 305; Federal Anayasa Mahkemesinin 28.02.1961 tarih ve 2 BvG 1, 2/60 sayılı kararı: BVerfGE

Federal yapıya sadakat ilkesi kendi başına bir hak veya yükümlülük doğurabilecek bir niteliğe sahip değildir, bu ilke ancak başka hak ve yükümlülüklerle bağlı (akzessorisch) olarak bir anlam ifade edebilir. Dolayısıyla bu ilkenin federal yapıyı oluşturan unsurlar açısından bir takım haklar doğurması veya yükümlülükler getirebilmesi için, ortada mevcut bir hukuki ilişkinin veya hak ve yükümlülüğün bulunması gerekir. Ayrıca federal yapıya sadakat ilkesi tali (subsidiär) nitelikte bir ilkedir. Yani bir konuda sadakat ilkesinin uygulama alanı bulabilmesi için, o konu hakkında herhangi bir pozitif anayasal kuralın bulunmaması gerekir. Federal devletin veya federe devletlerin belli bir konuda ne şekilde hareket etmeleri gerektiği Federal Anayasa'da açık bir şekilde düzenlenmiş ise, artık o konuda sadakat ilkesinin uygulama alanı bulması mümkün değildir. Böyle bir durumda sadece ilgili hukuk kuralının ne şekilde yorumlanması gerektiğini anlamak için sadakat ilkesine başvurulabilir. Federal yapıya sadakat ilkesi anayasal bir ilke olarak kabul edildiğinden, bu ilkeye aykırı bir kanuni düzenlemenin bulunması durumunda, bu düzenleme Federal Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebilir²⁵⁰.

2. Federal Yapıyı Oluşturan Unsurlar Arasında İşbirliği İlkesi

Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için federal sistemi oluşturan unsurların, yetkilerini sistemin diğer birimlerinden kopuk bir şekilde değil, onlarla işbirliği içinde kullanmaları gerekir. Federal sistemin uyum içinde işleyebilmesi için böyle bir işbirliği son derece önemli olup, böyle bir işbirliği içinde çalışan federal sistem için işbirliğine dayalı federalizm (*kooperativer Föderalismus*) ifadesi kullanılmaktadır. Almanya Federal Cumhuriyeti'nde hem federal devlet ile federe devletler arasında hem de federe devletlerin kendi aralarında böyle bir işbirliğine rastlamak mümkündür. Federal yapının unsurları arasındaki işbirliği değişik şekillerde ortaya çıkmaktadır. Her şeyden önce somut bazı kararların hazırlanması sürecinde farklı devletlerin kamu görevlileri arasında gayri resmi diyaloglar kurulabilmektedir. Bunun dışında gerek federe devletlerin kendi aralarında, gerekse federal devlet ile federe devletler arasında çeşitli toplantılar yapılmakta ve komisyonlar oluşturulmaktadır. Sözgelimi federe devletlerin başbakanları ile ilgili bakanlarının katılımı ile düzenli toplantılar yapılmaktadır. Bu toplantıların amacı federe devletlerin görevleri ile ilgili sorunları müzakere etmek ve bu bağlamda bir takım ortak kararlar almaktır. Bu kapsamda kalan toplantılardan biri de federe devletlerin ilgili bakanlarının katılımı

12, s. 255.

²⁵⁰MAURER, s. 306; DEGENHART, Staatsrecht I, s. 193 vd.

ile gerçekleşen Kültür Bakanları Konferansıdır (*Kultusministerkonferenz*). Federal devlet ile federe devletler arasında yapılan toplantılara da Federal ve Federe Devletler Hükümet Başkanları Konferansı (*Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern*) örnek gösterilebilir. Federal yapıyı oluşturan farklı birimler arasında yapılan bu tür toplantılarda alınan kararların hukuki bir bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte, bu kararlar ilgili devletleri politik açıdan da olsa etki altına alabilmektedir.²⁵¹

Federe yasama yetkisinin kullanılması aşamasında da federal sistemi oluşturan unsurlar arasında işbirliğine gidilmektedir. Zira federe devletlerin yasama yetkisine giren konularda da çoğu zaman tüm federal ülke çapında geçerli olacak tek tip veya birbirleri ile uyumlu federe kanunlara gereksinim duyulmaktadır. İşte federe kanuni düzenlemeler arasında bu şekilde bir uyumun sağlanabilmesi için federal ve federe devlet temsilcilerinin katılımı ile çeşitli komisyonlar oluşturulmakta, bu komisyonlar tarafından federe devlet parlamentolarının yararlanabilecekleri örnek yasa tasarıları hazırlanmaktadır. Tabi ki, bu tür tasarıların da federe devletler açısından herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak buna rağmen bu tasarıların aynen olmasa da önemli ölçüde federe yasama organları tarafından benimsendiği görülmektedir.²⁵²

Federe devletler kendi aralarında değişik konularda devlet sözleşmesi imzalamak suretiyle de işbirliği yapabilmektedirler. Bu tür devlet sözleşmeleri ile federe devletler kendi aralarında yeknesak kanuni düzenlemeler konusunda anlaşmaya varabilmekte, böylece federal ülke çapında yeknesak bir düzenlemenin zorunlu olduğu konularda, bu konuların federal devlet tarafından düzenlenmesinin önüne geçilebilmektedir.²⁵³ Federe devletlerin kendi aralarında bu tür sözleşmeler imzalama yetkisine sahip oldukları kabul edilmektedir, zira bunlar federal çatı altında olsalar da devlet gücüne ve niteliğine sahiptirler. Ancak bu tür sözleşmelerin imzalanabilmesi için doğal olarak bu sözleşmelerin federe devletlerin yetki alanına giren bir konuya ilişkin olmaları gerekir. Federal Anayasa'nın 32. maddesinin 3. fıkrasından da federe devletlerin bu tür devlet sözleşmelerini imzalayabilecekleri sonucu çıkmaktadır. Bu maddeye göre "*Federe devletler yasama yetkilerinin bulunması şartıyla Federal Hükümetin onayıyla yabancı devletlerle sözleşmeler imzalayabilirler.*" İşte federal sistemin dışında kalan yabancı bir devlet ile sözleşme yapma yetkisine sahip olan federe devletlerin evleviyetle kendi

²⁵¹ MAURER, s. 308 vd.

²⁵² MAURER, s. 309 vd.

²⁵³ DEGENHART, Staatsrecht I, s. 190. Ayrıca bkz. "bb) Federal Devletin Yasama Yetkisinin Şarta Bağlandığı Haller" başlığı altında yapılan açıklamalar.

aralarında da bir takım sözleşmeler imzalayabilecekleri kabul edilmektedir.²⁵⁴ Federe devletlerin kendi aralarında imzaladıkları sözleşmeler federe devletlerin başbakanları tarafından imzalanır. Bu sözleşmelerin yürürlüğe girebilmesi için, bunların ilgili federe devletlerin parlamentoları tarafından bir kanunla uygun bulunması gerekir. Federe devlet parlamentolarının bu sözleşmeleri uygun bulmaması veya uygun bulunan sözleşmelerin, daha doğrusu bu sözleşmelerin kabulüne ilişkin kanuni düzenlemelerin sözleşmenin tarafı olan federe devletlerin anayasalarına veya federal hukuk kurallarına aykırı olması durumunda bunlar yok hükmünde olacaktır. Bu durumda devletler hukuku alanında imzalanan sözleşmelerden farklı olarak, ilgili sözleşme hükümlerini kendi iç hukukunda yasalaştıramayan federe devletlerin diğer federe devletlere karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu tür sözleşmelerin veya bunların uygun bulunduğu ilişkin federe kanunların federe devlet anayasalarına uygun olup olmadığı konusunda son sözü söyleme yetkisi federe anayasa mahkemelerine aittir.²⁵⁵ Buna karşın bunların federal hukuka uygunluğu konusunda karar verme yetkisi Federal Anayasa Mahkemesindedir.²⁵⁶

Federal devleti oluşturan unsurlar arasında yapılan işbirliğinin başka bir türüne de gerek federal devletle federe devletler, gerekse federe devletlerin kendi arasında yapılan karşılıklı anlaşmalarla kurulan ortak kurum ve kuruluşlar örnek gösterilebilir. Federal devletle federe devletlerin kurdukları ortak kurumlara *Speyer* kentindeki Alman İdari Bilimler Üniversitesi (*Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer*); federe devletlerin kendi aralarında kurdukları ortak kurumlara da merkezi *Mainz* kentinde bulunan Alman İkinci Televizyon Kanalı (*Zweites Deutsches Fernsehen - ZDF*) örnek gösterilebilir.²⁵⁷

KAYNAKÇA

ALPMANN-PIEPER, Annegerd / ALPMANN A., Josef / KRÜGER, Rolf / WÜSTENBECKER, Horst (Hrsg.): *Alpmann Brockhaus Studienlexikon Recht*, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2010.

²⁵⁴ ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 155; MAURER, s. 310.

²⁵⁵ DEGENHART, *Staatsrecht I*, s. 190.

²⁵⁶ MAURER, s. 313. Bu sözleşme tipinin dışında federe devlet parlamentolarının onayına tabi olmayan ve federe yürütme organları veya idari mercileri tarafından yapılabilen sözleşmeler de bulunmaktadır ki, burada bunlara değinilmemiştir. Konu hakkında bkz. MAURER, s. 310 vd.

²⁵⁷ ZIPPELIUS / WÜRTEMBERGER, s. 155; MAURER, s. 311.

- ARMAĞAN, Servet (Çeviren): Federal Almanya Anayasasının Onyedinci Değişikliği Hakkında Kanun, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF), Cilt: XXXV, Sayı: 1-4, Sulhi Garan Matbaası Varisleri Koll. Şti., İstanbul 1970, s. 414 - 425.
- ARMAĞAN, Servet: Federal Almanya Cumhuriyeti Federal Hükümet İçtüzüğü, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF), Ord. Prof. Dr. Charles Crozat'ya Armağan, Özel Sayı, Cilt: XLIII, Yıl: 1977, Sayı: 1-4, Sulhi Garan Matbaası Varisleri Koll. Şti., İstanbul 1979, s. 89 - 100.
- von ARNAULD, Andreas: Völkerrecht, C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2012.
- AZRAK, A. Ülkü: Alman İdare Hukukunda Devletin Amme Hukuku Sahasındaki Faaliyetinden Doğan Mesuliyeti, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: XXVIII, Yıl: 1962, Sayı: 2, s. 367 - 381.
- BUNDESRAT: <http://bundesrat.de/>, (Erişim Tarihi: 13.01.2014).
- BÜYÜK LAROUSSE SÖZLÜK VE ANSİKLOPEDİSİ: İnterpress Basın ve Yayıncılık A.Ş. (Milliyet).
- DEGENHART, Christoph: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, s. 1209 - 1216.
- DEGENHART, Christoph: Kommentierung zu Art. 71, 72 GG, in: SACHS, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2011.
- DEGENHART, Christoph: Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht, Mit Bezügen zum Europarecht, 28. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2012.
- DEGENHART, Christoph: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Abweichungsgesetzgebung, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2010, s. 422 - 430.
- DETTBECK, Steffen: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 11. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2013.
- DICTIONARIUM LATINO-GERMANICUM: <http://dela.dict.cc/>, (Erişim Tarihi: 13.01.2014).
- DIETLEIN, Johannes: Verfassungsrecht, in: DIETLEIN, Johannes / BURGI, Martin / HELLERMANN, Johannes: Öffentliches Recht in

- Nordrhein-Westfalen; Verfassungsrecht, Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2011.
- DOEHRING, Karl: Allgemeine Staatslehre; Eine systematische Darstellung, 3. Auflage, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2004.
- DOĞAN, İlyas: Devletler Hukuku; Genel İlkeler, Soykırımından Sorumluluk, Tehcir, Seçkin Yayınları, Ankara 2008.
- DREIER, Horst: Kommentierung zu Art. 28 GG, in: DREIER, Horst (Hrsg.), Grundgesetz; Kommentar, Band II, 2. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen 2006.
- DUDEN ONLINE: <http://www.duden.de/>, (Erişim Tarihi: 13.01.2014).
- EISENHARDT, Ulrich: Deutsche Rechtsgeschichte, 5. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2008.
- ERDOĞAN, Mustafa: Anayasal Demokrasi, 6. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 2004.
- GÖZLER, Kemal: Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2011.
- GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku, 2. Baskı, Cilt: I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2009.
- GÖZLER, Kemal: Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 10. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref: Anayasa Hukuku, 17. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2010.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut: İdare Hukuku, Cilt 1, Genel Esaslar, 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
- HÄDE, Ulrich: Föderalismusreform in Deutschland – auf dem Weg zur dritten Stufe, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2011, s. 97 - 103.
- HARBICH, Jürgen: Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, Duncker & Humblot, Berlin 1965.
- HERDEGEN, Matthias: Europarecht, 15. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2013.
- HERDEGEN, Matthias: Kommentierung zu Art. 79 GG, in: MAUNZ, Theodor / DÜRIG, Günter (Beg.), Grundgesetz; Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 69. Lieferung Mai 2013.
- HERDEGEN, Matthias: Völkerrecht, 12. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2013.

- HERZOG, Roman / GRZESZICK, Bernd: Kommentierung zu Art. 20 GG, in: MAUNZ, Theodor / DÜRIG, Günter (Beg.), Grundgesetz; Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 69. Lieferung Mai 2013.
- IPSEN, Jörn: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2006, s. 2801 - 2806.
- IPSEN, Jörn: Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht, 24. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2012.
- İÇEL, Kayıhan: İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl: 1984, Sayı: 1-4, 117 - 131.
- İNALCIK, Halil: Eyalet: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt: 11, İstanbul 1995, s. 548 - 550.
- JACHMANN, Monika: Kommentierung zu Art. 96 GG, in: MAUNZ, Theodor / DÜRIG, Günter (Beg.), Grundgesetz; Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 69. Lieferung Mai 2013.
- JARASS, Hans D.: Kommentierung zu Art. 32, 146 GG, in: JARASS, Hans D. / PIEROTH, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2012.
- KENT, Bülent: Almanya'da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (DEÜHFD), Cilt: 8, Yıl: 2006, Sayı: 1, s. 123 - 142.
- KENT, Bülent: Almanya'da İdari Yargı Teşkilatı, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (SÜHFD), Cilt: 15, Sayı: 2, Yıl: 2007, s. 185 - 214.
- KENT, Bülent: Almanya'da Yerel Özerklik, Prof. Dr. Turgut Akıntürk'e Armağan, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., İstanbul 2008, s. 419 - 433.
- KIRCHHOF, Ferdinand: Kommentierung zu Art. 84, 85 GG, in: MAUNZ, Theodor / DÜRIG, Günter (Beg.), Grundgesetz; Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 69. Lieferung Mai 2013.
- KIYGI, Osman Nazım: Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache (Hukuk ve Ekonomi Terimleri Sözlüğü), Teil II, Deutsch – Türkisch (Almanca – Türkçe), C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1999.
- KLEIN, Eckart / SCHMAHL, Stefanie: Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in: GRAF VITZTHUM, Wolfgang (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Auflage, der Gruyter, Berlin 2010, s. 263 - 387.

- KNOPP, Lothar: Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterlei? An den Beispielen des Hochschul-, Bildungs- und Beamtenrechts, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, s. 1216 - 1220.
- KÖBLER, Gerhard: Historisches Lexikon der deutschen Länder; Die deutschen Territorien vom Mittelalter bis zur Gegenwart, 7. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2007.
- KÖBLER, Gerhard: Rechtstürkisch; Deutsch-türkisches und türkisch-deutsches Rechtswörterbuch für jedermann, 2. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2011.
- KÜRKÇÜER, Orhan: Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası Ve Bu Anayasayı Meydana Getiren Amiller, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: XXII, Sayı: 1-4, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1957, s. 88 - 111.
- MAUNZ, Theodor: Kommentierung zu Art. 51, 93, 100 GG, in: MAUNZ, Theodor / DÜRIG, Günter (Beg.), Grundgesetz; Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 69. Lieferung Mai 2013.
- MAURER, Hartmut: Staatsrecht I; Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2010.
- MÖLLER, Hauke: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision: Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG und zur verfassungsgebenden Gewalt nach dem Grundgesetz, Verlag im Internet GmbH, Berlin 2004, <http://www.idril.de/art79.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.01.2014).
- MURATOĞLU, Tahir: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Prof. Dr. İl Han Özay'a Armağan, Cilt: LXIX, Sayı: 1-2, Yıl: 2011, Legal Yayıncılık, İstanbul 2011, s. 735 - 773.
- NALBANT, Atilla: Üniter Devlet; Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012.
- NETTESHEIM, Martin: Kommentierung zu Art. 32 GG, in: MAUNZ, Theodor / DÜRIG, Günter (Beg.), Grundgesetz; Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 69. Lieferung Mai 2013.
- ONAR, Erdal: 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara 1993.
- ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, I., II. ve III. Cilt, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- ORTAYLI, İlber: Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi, 3. Baskı, Cedit Neşriyat,

- Ankara 2008.
- ORTAYLI, İlber: Üç Kitada Osmanlılar, 4. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul 2011.
- ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 14. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2013.
- PAPIER, Hans-Jürgen: Aktuelle Fragen der bundesstaatlichen Ordnung, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2007, s. 2145 - 2148.
- PAZARCI, Hüseyin: Uluslararası Hukuk, 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2010.
- PIEPENSCHNEIDER, Melanie: Integration, in: MICKEL, Wolfgang W. / BERGMANN, Jan (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 3. Auflage, Omnia Verlag, Stuttgart 2005.
- PIEROTH, Bodo: Kommentierung zu Art. 28, 29, 30, 31, 37, 50, 51, 58, 76, 77, 79, 82, 83, 84, 85, 87, 93, 100 GG, in: JARASS, Hans D. / PIEROTH, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2012.
- ROBBERS, Gerhard: Kommentierung zu Art. 51 GG, in: SACHS, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2011.
- SANNWALD, Rüdiger: Kommentierung zu Art. 30, 71, 72, 77 GG, in: SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno / HOFMANN, Hans / HOPFAUF, Axel, GG; Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Carl Heymanns Verlag, 2011.
- SARICA, Ragıp: Almanyada İcra Organının Tanzim Salahiyeti, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: IX, Yıl: 1943, Sayı: 1-2, Kenan Matbaası, İstanbul 1943, s. 170 - 248.
- SELMER, Peter: Die Föderalismusreform – Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?, Juristische Schulung (JuS) 2006, s. 1052 - 1060.
- STREINZ, Rudolf: Europarecht, 9. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2013.
- TEZİÇ, Erdoğan: Anayasa Hukuku, 16. Bası, Beta Basımevi, İstanbul 2013.
- TİKVEŞ, Özkan: Anayasa Mahkemesinin Bazı Yetkileri Konusunda Alman Hukukuyla Mukayeseli Bir İnceleme, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: XXXVIII, Yıl: 1973, Sayı: 1-4, Sulhi Garan Matbaası Varisleri Koll. Şti., İstanbul 1973, s. 293 - 311.

- TÜRK DİL KURUMU, BÜYÜK TÜRKÇE SÖZLÜK: <http://www.tdk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 13.01.2014).
- UHLE, Arnd: Kommentierung zu Art. 71 GG, in: MAUNZ, Theodor / DÜRIG, Günter (Beg.), Grundgesetz; Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 69. Lieferung Mai 2013.
- UYGUN, Oktay: Federal Devlet; Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, 3. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2007.
- WIESNER, Herbert / LEIBINGER, Bodo / MÜLLER, Reinhard, Öffentliche Finanzwirtschaft, 12. Auflage, R. v. Decker, Heidelberg 2008.
- WIKIPEDIA: <http://www.wikipedia.org/>, (Erişim Tarihi: 13.01.2014).
- WILLOWEIT, Dietmar: Deutsche Verfassungsgeschichte; Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2009.
- WITTSCHIER, Johannes: Kommentierung zu § 17a Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), in: MUSIELAK, Hans-Joachim (Hrsg.), Kommentar zur Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz, 10. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2013.
- YILDIRIM, Ramazan: Açıklamalı Ve Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü, Mimoza Yayınları, Konya 2006.
- YILMAZ, Dilşat: Alman İdari Yargılama Hukukunda İptal Davası, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XIII, Yıl: 2009, Sayı: 1-2, s. 303 - 320.
- ZACHARIAS, Diana: Die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, in: THIEL, Markus (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie; Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, Mohr Siebeck, Tübingen 2003, s. 57 - 97.
- ZIMMERMANN, Walter: Kommentierung zu § 17a Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), in: RAUSCHER, Thomas / WAX, Peter / WENZEL, Joachim (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen, Band 3, 4. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2013.
- ZIPPELIUS, Reinhold: Kleine deutsche Verfassungsgeschichte; Vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart, 7. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2006.
- ZIPPELIUS, Reinhold / WÜRTEMBERGER, Thomas: Deutsches Staatsrecht, 32. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2008.