T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İTALYA – İSPANYA – PORTEKİZ – FİNLANDİYA ÜLKE ÖRNEKLERİ BAĞLAMINDA BÖLGELİ DEVLET MODELİ

Burak ERECE
1330233546

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Prof. Dr. Yüksel METİN

ISPARTA – 2017

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Tez Savunma Sınav Tutanağı 2

Öğrencinin Adı Soyadı	**BURAK ERECE**
Anabilim Dalı	**KAMU HUKUKU**
Tez Başlığı	**BÖLGELİ DEVLET MODELİ**
Yeni Tez Başlığı[1] *(Eğer değişmesi önerildi ise)*	İtalya-İspanya-Portekiz-Finlandiya Ülke Örnekleri Bağlamında Bölgeli Devlet Modeli

Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği hükümleri uyarınca yapılan Yüksek Lisans Tez Savunma Sınavında Jürimiz 8./5./2017 tarihinde toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Yüksek Lisans tezi için;

☒ **OY BİRLİĞİ** ☐ **OY ÇOKLUĞU**[2]

ile aşağıdaki kararı almıştır.

☒ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarılı bulunmuş ve tez **KABUL** edilmiştir.
☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarısız bulunmuş ve tezinin **REDDEDİLMESİ**[3] kararlaştırılmıştır.

TEZ SINAV JÜRİSİ	Adı Soyadı/Üniversitesi	İmza
Danışman	Prof.Dr. Yüksel Metin /SDÜ	
Jüri Üyesi	Yrd.Doç.Dr. Vahdettin Aydın /SDÜ	
Jüri Üyesi	Yrd.Doç.Dr. İ.Uğur Eşgün /Akdeniz Üni.	
Jüri Üyesi		
Jüri Üyesi		

[1] Tez başlığının DEĞİŞTİRİLMESİ ÖNERİLDİ ise yeni tez başlığı ilgili alana yazılacaktır. Değişme yoksa çizgi (-) konacaktır.
[2] **OY ÇOKLUĞU** ile alınan karar için muhalefet gerekçesi raporu eklenmelidir.
[3] Tezi **REDDEDİLEN** öğrenciler için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır. Tezi reddedilen öğrencinin enstitü ile ilişiği kesilir.

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum "**İtalya – İspanya – Finlandiya – Portekiz Ülke Örnekleri Bağlamında Bölgeli Devlet Modeli**" adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya'da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Burak ERECE
19.06.2017

ERECE, Burak, *İtalya – İspanya – Portekiz – Finlandiya Ülke Örnekleri Bağlamında Bölgeli Devlet Modeli*, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2017.

ÖZET

Bu tez çalışmasının amacı, "Bölgeli Devlet Modeli" adı verilen siyasi teşkilatlanma tipini İtalya, İspanya, Portekiz ve Finlandiya ülke örnekleri ve böylece toplamda dört anayasa ile kırk özerklik statüsü üzerinden ortaya koymaktır. Bunun için, öncelikle bir kavram çerçevesi meydana getirilmeye çalışılmış ve söz konusu modelin ortaya çıkışıyla yapısı ve işleyiş şekli bu çerçeve içerisinde ele alınmıştır. Ayrıca, modelin "devlet şekilleri şeması" içerisindeki yeri, Üniter ve Federal Devlet Modelleri ile mukayese etmek suretiyle tespit edilmiştir. Buna göre Bölgeli Devlet Modeli ile ilgili olarak, genellikle azınlık meselelerini çözüme kavuşturmak üzere bir devletin kendi içerisinde siyasi anlamda özerkliği ve bunu teminen bir statüyü haiz bulunan bölgeleri anayasası vasıtasıyla kurup birtakım yetkilerle donattığı ve bu yapının "devlet şekilleri şemasında" bahsi geçen karakteristik özellikleri itibariyle Üniter ve Federal Devlet Modellerinden bağımsız bir mevki işgal ettiği söylenebilecektir.

Anahtar Kelimeler:

Bölgeli Devlet Modeli, Devlet Şekilleri, idari teşkilatlanma, milliyetçilik, kuvvetler ayrılığı, ulus-devlet, özerklik, azınlık, kendi kaderini tayin, İtalya, İspanya, Portekiz, Finlandiya.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to reveal the type of political organization called "Regional State Model" through examples of Italy, Spain, Portugal and Finland and thus four constitutions with forty autonomy status in total. For this purpose, a conceptual framework is first tried to be set off, and the way of come into being and functioning of the model is handled within this framework. Moreover, the position of the model in the "scheme of state forms" is determined by comparison with the Unitary and the Federal State models. Accordingly, it can be enunciated about the Regional State Model that a state, in order to solve the minority issues in general, establishes and entrusts the regions having political autonomy and status with a number of competences by means of its constitution, and in the "scheme of state forms", this structure holds an independent position from the Unitary and the Federal State models in respect of characteristic features in question.

Keywords:

Regional State Model, Forms of State, administrative organization, nationalism, seperation of powers, nation-state, autonomy, minority, self determination, Italy, Spain, Portugal, Finland.

İÇİNDEKİLER

ONAY SAYFASI....ii

YEMİN METNİ SAYFASI....iii

ÖZET....iv

ABSTRACT....v

İÇİNDEKİLER....vi

KISALTMALAR....ix

ÖN SÖZ....x

GİRİŞ....1

BİRİNCİ BÖLÜM
BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN
KAVRAM VE YAPI İTİBARİYLE SINIRLARI

I. GENEL OLARAK....3

II. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN KAVRAM İTİBARİYLE SINIRLARI....3

A. DEVLETİN FİZİKİ UNSURU (ÜLKE) VE İDARİ TEŞKİLATLANMA KAVRAMLARI....5

1. Ülke Kavramı....5
2. İdari Teşkilatlanma Kavramı....9

B. DEVLETİN BEŞERİ UNSURU (MİLLET) VE MİLLİYETÇİLİK KAVRAMLARI....13

1. Millet Kavramı....13
2. Milliyetçilik Kavramı....21

C. DEVLETİN HAKİMİYET UNSURU (EGEMENLİK) VE KUVVETLER AYRILIĞI KAVRAMLARI....27

1. Egemenlik Kavramı....27
2. Kuvvetler Ayrılığı Kavramı....36

III. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN YAPI İTİBARİYLE SINIRLARI.....42

A. ÜNİTER DEVLET MODELİ.....42

B. FEDERAL DEVLET MODELİ.....47

İKİNCİ BÖLÜM
BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

I. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİ MEYDANA GETİREN FAKTÖRLER.....54

A. ÖZERKLİK VE BÖLGELİ DEVLET MODELİ İLİŞKİSİ.....54
1. Geniş Anlamda Özerklik.....57
   a. İdari Özerklik.....57
   b. Siyasi Özerklik.....58
2. Dar Anlamda Özerklik.....60
   a. Azınlık Kavramı.....60
      (1). Sosyo-politik olarak azınlık kavramı.....64
      (2). Hukuki olarak azınlık kavramı.....66
   b. Özerklik Yoluyla Azınlık Himayesinin Sebepleri.....68
      (1). Harici sebepler.....70
      (2). Dâhili sebepler.....75
   c. Azınlık Himayesine Matuf Özerkliğin Türleri.....76
      (1). Toprak esasına bağlı olmayan özerklik.....77
      (2). Toprak esasına bağlı özerklik.....80

B. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN ORTAYA ÇIKIŞI.....85
1. Tanım ve Unsurlar.....85
2. Hakiki ve Teknik Anlamda Bölgeli Devletler.....86
3. Bölge ve Bölgelileşme Süreci.....87
   a. İtalya'da Bölgelileşme.....88
   b. İspanya'da Bölgelileşme.....94
   c. Portekiz'de Bölgelileşme.....102
   d. Finlandiya'da Bölgelileşme.....103

II. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN AYIRICI VASIFLARI.....104

A. BÖLGELERİN KURULUŞU.....105

B. TEŞKİLATLANDIRMA VE YETKİ DEVRİ.....110
1. Genel Olarak.....110
2. Bölge Organlarının Teşekkül ve Faaliyetine İlişkin Yetkiler.....119
   a. Bölge Meclisi.....119

b. Bölge Hükümeti ve Hükümet Başkanı.....125
c. İdari Teşkilatın Diğer Unsurları.....131
3. Düzenleyici İşlem Yapma.....137
4. Kendi Aralarında, Yabancı Devletlerin Bölge Teşekkülleriyle veya Uluslararası Organizasyonlarla İlişkiler Tesis Etme.....145
5. Mali Yetkiler.....146
6. Sosyal ve Kültürel Yetkiler.....152

C. MERKEZ BÖLGE İLİŞKİLERİ.....156
1. Genel Olarak.....156
2. Merkezi Parlamento ile İlişkiler.....162
3. Merkezi Hükümet ile İlişkiler.....165
4. Merkezi Yargı ile İlişkiler.....166

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ İLE ÜNİTER VE FEDERAL DEVLET MODELLERİYLE MUKAYESESİ

I. DEVLETİN FİZİKİ UNSURU (ÜLKE) VE İDARİ TEŞKİLATLANMA BAKIMINDAN.....170

A. GENEL OLARAK.....170
B. HAKİKİ ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN.....173
C. TEKNİK ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN.....176

II. DEVLETİN BEŞERİ UNSURU (MİLLET) VE MİLLİYETÇİLİK BAKIMINDAN.....177

A. GENEL OLARAK.....177
B. HAKİKİ ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN.....178
C. TEKNİK ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN.....188

III. DEVLETİN HAKİMİYET UNSURU (EGEMENLİK) VE KUVVETLER AYRILIĞI BAKIMINDAN.....188

A. GENEL OLARAK.....188
B. HAKİKİ ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN.....192
C. TEKNİK ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN.....194

SONUÇ.....196

KAYNAKLAR.....199

ÖZ GEÇMİŞ.....208

KISALTMALAR

Bkz.: Bakınız

c.: Cilt

CEDA: Confederación Española de Derechos Autonómos = İspanyol Bağımsız Sağcılar Konfederasyonu

ETA: Euskadi ta Askatasuna = Bask Memleketi ve Özgürlük

fr.: Fransızca

GAL: Grupos Antiterroristas de Liberacón = Antiterörist Kurtuluş Grupları

ing.: İngilizce

isp.: İspanyolca

it.: İtalyanca

lat.: latince

LOAPA: Ley Orgánica de la Armonización del Proceso de Autonómico = Özerklik Sürecinin Uyumlu Hale Getirilmesine Dair Organik Kanun.

m.: madde numarası

por.: Portekizce

PSOE: Partido Socialista Obrera Español = İspanyol Sosyalist İşçi Partisi.

s.: Sayfa

S.: Sayı

vd.: ve devamı

ÖN SÖZ

Bir devletin siyasi teşkilatlanması, anayasasında düzenlenen hususların başında gelmektedir. Dolayısıyla bir anayasanın sürekliliği ve meşruiyeti, kurmuş olduğu ve kendisini ayakta tutacak olan unsurların başında gelen siyasi teşkilat ile yakın bir ilişki içerisindedir. Tarihteki hemen hemen bütün anayasacılık faaliyetlerinin, bu kritik noktadan yansıyan bir ışık doğrultusunda itina ile yürütüldüğünü görmekteyiz. Anayasaların hazırlık aşamalarında halihazırdaki statüko her ne kadar birbirinden faklılaşan tesirlerin birer neticesi olsa da, anayasa koyucular bakımından her zaman için önemli olan, mevcut statükoyu muhafaza etmek veya değiştirmek iradelerini tasarladıkları siyasi teşkilat yoluyla hayata geçirmektir. Bu sebeple, siyasi teşkilatlanma tipinde bir devletin bugünü olduğu kadar dünüyle ilgili de birtakım emarelerin tespit edilebileceği söylenebilir.

Bu çalışmanın konusu olan Bölgeli Devlet Modeli, bahsi geçen süreçlerin ve durumların örnek olarak ele alınan ülkeler (İtalya, İspanya, Portekiz ve Finlandiya) bakımından ne şekilde tecelli ettiği üzerinden izaha kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bu noktada önümüzde iki tane temel soru bulunmaktadır: Acaba bu Modeli benimseyen ülkeler, çevrelerinde kendilerine benzer tarihi tecrübeleri taşıyan ve yaygın olarak kullanılan Modellere anayasalarında yer vermiş olan ülkelerin bulunmasına rağmen hangi saiklerle daha farklı bir siyasi teşkilatlanma tipini tercih etmiş ve bu tercihi ne şekilde tatbik etmeye koyulmuşlardır? Bu soruları cevaplamak için birtakım kavramlar ile hukuki ve siyasi mahiyeti haiz bulunan belge ve hadiselere yer verilmiştir. Dolayısıyla da bir yandan Bölgeli Devlet Modelini var eden şartlara temas edilmiş, diğer yandan da Modelin ne gibi bir mekanizmayı kurduğu irdelenmiştir.

Uzunca sayılabilecek bir sürede tamamlanan bu tez çalışmasında maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen Üniversitemiz ve Fakültemiz idareleri ile bilhassa değerli katkılarından ötürü tez jürisini teşkil eden sayın Yüksel Metin, Vahdettin Aydın ve İbrahim Uğur Esgün hocalarıma teşekkürü bir borç bilirim. Son olarak da, ülkemizde "sakıncalı" olarak addedilebilecek bu konuyu ele almakla, amacımın Türkiye için

herhangi bir istikametin doğruluğunu veya yanlışlığını ortaya koymak değil, fakat mevcut örnekler üzerinden belirli bir uygulamanın sebep ve işleyiş tarzlarını izah etmek olduğunun bilinmesini isterim. Zira, her ne kadar bu Modeli benimseyen ülkeler mümkün mertebe kendi tarihi, siyasi, sosyal şartlarının sevkiyle bu yola girmiş iseler de, ileride de görüleceği üzere, Modelin tahlilinde uluslararası hukukun ve camianın birçok kavramı önemli bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla çalışmamızda, en az lehte olanlar kadar aleyhte olanlar da ellerindeki argümanları güçlendirecek doneleri bulabilecektir. Bu anlamda, sınırlı sayıda bulunan ve birçok kez istifade ettiğim önemli eserlerin yanında, bu tez çalışmasının da hukuki-siyasi literatüre beklenen katkıyı sağlamasını umarım.

GİRİŞ

Modern devletin en bariz vasıflarından birisi hayatı kuşatıcı olmasıdır. Tıpkı insanlara neleri nasıl yapmaları gerektiğini vaz'eden din veya ahlak düsturları gibi, modern devletin faaliyetleri de -kendi ideolojisi çerçevesinde- doğruyu yanlıştan ayırmak ve bu doğrulara riayet edilmesini beklemeye yönelik bir surette doktrine edilmiştir. Bu vasfın kazanılmasında iki faktörün başrolü üstlendikleri söylenebilir; bunlardan birincisi kuvvet, ikincisi de teşkilattır. Her devlet varlığını idame ettirmek, kendi doğrularını geçerli kılabilmek ve riayet edilmek için bütün tehditlerden ve kendisine rakip olabilecek alternatiflerden üstün bulunmak zorundadır. Dolayısıyla devletin kuvveti, gölgesini üzerinde hissettirdiği zümre tarafından uyulsun veya reddedilsin, objektif bir şekilde hazır ve nazır olmalıdır. Bununla birlikte devletin teşkilatlanmasının hem şematik olarak hem de personel liyakati bakımından düzgün olması, faaliyetinin sekteye uğraması veya hayatiyetinin tehlike altına girmesinin engellenmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Kuvvet faktörünün dahili ve harici şartlara bağlı olarak zaman zaman zaafa uğradığı ve devletin feragati sonucunu doğurduğu görülebilmektedir; halbuki düzgün teşkilatlanma faktörü, hiçbir mazeret kabul etmeksizin devletin ilk sorumlulukları arasında yer almaktadır. Teşkilatlanma, her türden hedefleriyle soyut bir varlık olarak kabul edilebilecek devletin somut bir şekilde kendisini göstermesi demektir. Şöyle ki, devlet faaliyeti, teşkilatı vasıtasıyla tesir icra eder. Devletin iş ve işlemlerini devlet adına teşkilatı ve bu teşkilatta yer alan personeli yapar. Dolayısıyla teşkilatsız bir devlet düşünülemez.

Devlet için vazgeçilmez mahiyette bulunan teşkilatlanma için muhtelif tipler bulunmakta ve bunlar devletin içerisinde bulunduğu şartlara göre değişmektedir. Kuşkusuz tek bir şahısta veya yerde temerküz etmiş bir teşkilat, söz konusu şahısların ya da o yerde bulunanların arzularına daha uygundur. Çünkü idare etmek, insan doğasının kıskançlıkla korumak isteyeceği bir duygudur. Ancak bunun gerçekleşmesi gerek duygu sahiplerinin kudretleri gerekse devlet hayatının icapları bakımdan her zaman için mümkün olamaz ve merkezde yer alan idareciler de hükümranlık haklarının kendilerine

bahşettiği yetkilerin bir kısmını devlet teşkilatına dâhil makam ve mercilerle paylaşmak durumunda kalabilir. Anılan yetki paylaşımı, hemen her konuda genel mahiyette emirler verip teferruata dair işleri devlet teşkilatı içerisindeki makam ve mercilere havale etmekten, belli konular haricinde hiç müdahale etmemeye kadar geniş bir tayf içerisinde çeşitlendirilebilir.

İşte, bu çalışmanın konusunu teşkil eden Bölgeli Devlet Modeli, merkezde yer alan idarecilerin sahip oldukları yetkileri merkez dışındaki birtakım teşekküllerle paylaşma iradelerinin bir sonucu olarak meydana gelmektedir. Söz konusu tercihte tarihi, sosyal, siyasi, iktisadi, hukuki birçok faktör rol oynamaktadır. Amaç ise diğer teşkilatlanma tipleriyle benzer şekilde, devlet aygıtının içerisinde bulunulan şartlara en uygun şekilde tasarlanması ve böylece devletin varlığını devam ettirmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu meyanda çalışmamızda dört tane Bölgeli Devletin (İtalya, İspanya, Portekiz ve Finlandiya) anayasaları ile bu ülkelerde yer alan toplamda kırk tane Bölgenin özerklik statülerindeki hükümlerden birtakım benzer ve farklı özellikler tespit edilerek teorik bir zemin meydana getirilmeye gayret gösterilmiştir. Bunun için, gerek ele alınan ülke örnekleri ve gerekse bu Modeli doğuran coğrafya olması dikkate alındığında, kavramlara, kurumlara ve olaylara Avrupa eksenli bir perspektiften bakılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN KAVRAM VE YAPI İTİBARİYLE SINIRLARI

I. GENEL OLARAK

Bölgeli Devlet Modeli, gerek benimsenmesi, gerekse yapısı ve işleyişi bakımından hukuki, siyasi, sosyal, tarihi birçok kavram ve vakıayı bünyesinde barındırmaktadır. Çünkü hemen her devletin sisteminde olduğu gibi, Bölgeli Devlet Modelinin benimsendiği sistemlerde de, bu sistemin hayata geçirilmesinde rol oynayan birçok faktör bulunmaktadır. Diğer taraftan, bir devletin sisteminin kendisine mahsus özellikleriyle şekillendiğinin kabul edilmesi kadar, hemen her devlet sisteminde belirli ortak özelliklerin de bulunduğunun kabul edilmesi gerekir. Dolayısıyla Bölgeli Devlet Modelinin kendisine mahsus özelliklerinin incelenmesine geçmeden önce hazırlayıcı rol üstlenen bu ilk bölümde, öncelikle Bölgeli Devlet Modelinin hangi çerçevede değerlendirilmesi bakımından konunun layıkıyla anlaşılmasına yardım eden ve ilerleyen bölümlerdeki izahatta kullanılacak birtakım müşterek kavramlara açıklık getirilecek, daha sonra da bu Modelin yapı itibariyle sınırlarını teşkil eden Üniter ve Federal Devlet Modelleri incelenecektir.

II. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN KAVRAM İTİBARİYLE SINIRLARI

Bölgeli Devlet Modeli lafzı, bunun her şeyden önce bir devlet şekli olduğuna işaret etmekte; dolayısıyla Bölgeli Devleti anlayabilmenin yolu da öncelikle **devlet**i anlamaktan geçmektedir. Daha ilkçağlardan beri insan zihnini meşgul ettiği bilinen bu uğurdaki gayretler, muhakkak ki henüz tanımlanmadığı devirlerde bile mevcut olan devleti gözlem altına alıp birtakım neticeler elde etmek suretiyle izaha çalışmaktadır.[1] Söz konusu gözlemler neticesinde yazarların, devlete görevler atfederek ideallerine göre teşkil ettikleri (örneğin Aristoteles, Thomas Augustin, Niccolo Machiavvelli, Jean

[1] Yahya K. Zabunoğlu, *Kamu Hukukuna Giriş: Devlet Tanım-Kaynak-Unsurlar*, y.y., Ankara, 1972, s. 64; Bülent Nuri Esen, *Anayasa Hukuku*, Arbas Matbaası, Ankara, 1948, s. 42.

Bodin); insanların bir araya gelerek devleti meydana getirdiklerinden bahisle sosyal vakıalardan çıkardıkları (örneğin Adhemar Esmein, Adam Müller, Johann Kaspar Bluntschili, Pierre Wigny, Georges Vedel, Maurice Hauriou, Joseph Barthelemy, Rudolf Smend, Hermann Heller); devlet yapısını normlar silsilesi içinde değerlendirdikleri (örneğin Hans Kelsen) veya devleti hak ve yükümlülükler ekseninde ele aldıkları (örneğin Georg Jellinek) tanımlara rastlamak mümkündür.[2]

Devlet kavramı, günümüzde yaygın olarak görüldüğü şekliyle kendisini meydana getiren unsurlar üzerinden tanımlanmaktadır. Yukarıda bahsi geçen gözlemlerle hemen her devlette, ortak özellikleri taşıyan insanların bulunduğu, bu insanların sınırları belli bir mekânda yerleştikleri ve aralarında sosyal, siyasi, hukuki birtakım ilişkilerin geliştiği tespit edilmiş; adına millet ve ülke denilen ilk ikisinin devlet kavramı bakımından hazırlayıcı (maddi), egemenlik denilen üçüncüsünün ise tamamlayıcı (manevi) unsur olduğu kabul edilmiştir.[3] O halde devletin, "*muayyen bir ülke üzerinde yaşayan ve üstün bir otoriteye tabi olan bir insan topluluğunun teşkil ettiği devamlı, siyasi ve hukuki bütün*" anlamına geldiği söylemek yanlış olmayacaktır.[4]

Bununla birlikte, Bölgeli Devlet Modelinin açıklığa kavuşturulmasında devlet kavramının yanı sıra diğer bazı kavramların da (kamu hizmeti, merkezden yönetim, yerinden yönetim, yetki genişliği, idari vesayet, idari özerklik, siyasi özerklik, mali özerklik, milliyet duygusu, milliyetler prensibi, kendi kaderini tayin, siyasi teşkilatlanma, yatay ve dikey kuvvetler ayrılığı gibi) önem taşıdığı söylenebilir. Buna göre, aşağıda sırasıyla devlet kavramını ortaya koyabilmek bakımından ülke, millet ve egemenlik kavramlarına; bunlarla beraber diğer kavramları ortaya koyabilmek bakımından da idari teşkilatlanma, milliyetçilik ve kuvvetler ayrılığı kavramlarına yer verilecektir.

[2] Karl Doehring, *Genel Devlet Kuramı*, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 2002, s. 27; İlhan Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları (Birinci Kitap: Demokrasi)*, Güven Matbaası, Ankara, 1955, s. 18-19; Esen, 1948, s. 42.
[3] Yavuz Abadan, *Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri*, Günay Matbaacılık ve Gazetecilik, Ankara, 1952, s. 138; Zabunoğlu, 1972, s. 32.
[4] Muvaffak Akbay, *Umumi Amme Hukuku Dersleri*, I. Cilt, Ar Basımevi, Ankara, 1948, s. 220.

A. DEVLETİN FİZİKİ UNSURU (ÜLKE) VE İDARİ TEŞKİLATLANMA KAVRAMLARI

1. Ülke Kavramı

Devletin fiziki unsuru olan ülke, en başta dağlar, denizler, ovalar, göller, stepler, akarsular, adalar, boğazlar, ormanlar, bataklıklar, çöller, buzullar gibi coğrafi yeryüzü şekillerinden ibarettir. Ne var ki, anılan şekilleri içeren her yerin ülke sayılacağı da söylenemez. Çünkü bir ülkeden söz edebilmek, sosyal, siyasi, hukuki vb. birtakım şartların birlikteliğini gerektirir. Söz konusu unsur, ancak bu sayede, gerek kendisine mahsus özellikleriyle gerekse devletin diğer iki unsuruyla yakın ilişkileri açısından doğru şekilde tahlil edilebilir.

Bir defa ülke unsuru, siyasi anlamda organize olarak bir devlet kurmayı hedefleyen insan topluluklarına muhitlik etmesi bakımından devletin beşeri unsuruyla sıkı bir şekilde bağlıdır.[5] Bu yönüyle ülkenin, belirli bir toprak üzerinde yaşayan insanların kaynaşıp, aralarında sağlam ve devamlı bir bağ tesis etmek suretiyle devleti meydana getirebilecek kadar olgunlaşmalarında önemli bir rol oynadığı söylenebilir.[6] Dolayısıyla öncelikle ülkeden, daha sonra da devletten söz edebilmek için insan topluluklarının belirli bir sahada yerleşik düzen içerisinde bulunmaları gerekir; göçebe hayat tarzı ile devlet hayatının uyuşması mümkün değildir.[7]

Gerçekten de ülke kavramının ortaya çıkışı bakımından, devlet öncesi göçebe toplulukların hayvanlarını otlatmak ve geçimlerini temin etmek üzere gittikleri bazı

---

[5] Selçuk Özçelik, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, I. Cilt, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1974, s. 54.

[6] Orhan Melih Kürkçüer, *Esas Teşkilat Hukuku*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Üçüncü Baskı, Ankara, 1966, s. 135.

[7] Buna mukabil, aralarında ülkeyi devletin bir unsuru olarak kabul etmeyenlerin de bulunduğu bir grup yazar, göçebe kabilelerin de pekâlâ devlet sahibi olabileceklerini söylemektedir. Devletin, iradî bir "*idare eden – idare edilen*" ilişkisine dayandığını söyleyen bu yazarlara göre, ister yerleşik ister göçebe olsun, muntazam bir siyasi örgütlenmeyi gerçekleştirmiş her topluluğa devlet denilebilecektir. Bkz. Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, II. Kitap, Ankara, 1989, s. 14; Babanzâde İsmail Hakkı (Hazırlayanlar: Fernaz Balcıoğlu, Büşra Balcıoğlu), *Hukuk-ı Esasiye*, Erguvan Yayınevi, Ankara, 2014, s. 154; Zabunoğlu, 1972, s. 85.

yerleri bir daha terk etmedikleri ve oralarda zirai faaliyete girişerek bir yurt edindikleri kabul edilmektedir.[8] Bu durum, ilerleyen zamanlarda insanların hayatlarını idame ettirdikleri, ekonomik faaliyetlerini yürüttükleri bu yurtlarını daha ziyade benimsemeleri ve dışarıdan gelebilecek her türlü tecavüze karşı kendilerini müdafaa ihtiyacı hissetmeleri suretiyle devlet şekillerinin en iptidai formu olan şehir devletlerini (site, medine) kurmalarını ve bu devletlere kendi isimlerini vermeleri sonucunu doğurmuştur.[9]

Ülke unsurunun, antropolojik ve iktisadi açılardan da beşerî unsurla iç içe olduğu söylenebilir. Bir yerin coğrafi özelliklerinin ve iklim şartlarının, o yerde yaşayan tüm canlıları olduğu gibi, insanı ve insan faaliyetini de etkilediği, ilkçağdakiler de dahil olmak üzere pek çok düşünür tarafından tespit edilmiştir.[10] Buna göre, dağlık bölgede, ovada veya deniz kenarında; sıcak, soğuk, kurak veya sulak yerlerde yaşayan insanlar hem fizyolojik olarak hem de mizaç itibariyle birbirlerinden ayrıldıkları gibi;[11] ülkelerinin yer altı ve yer üstü zenginlikleri, ziraat ve hayvancılığa elverişliliği, önemli sanayi ve ticaret merkezlerine nazaran mevkii de iktisadi faaliyetlerini tayin etmede rol oynar. Tüm bu faktörler, doğal olarak, o yerdeki devleti de etkilemektedir.[12]

Bu sayede ülke unsurunun psikolojik neticeler dahi doğurması söz konusu olabilir. İnsanların doğup büyüdüğü, acı tatlı hatıralarını yaşadığı, soyut bir **ülke**den ziyade **vatan** olarak bildiği yerlere muhabbetle bağlanması herhalde yadırganamaz. **Vatanseverlik** adını alan bu duygu, beşerî unsurdaki her bir ferdi bir araya getirerek dayanışma ortamının tesisinde, ülke topraklarının kahramanca müdafaa edilmesinde tutkal vazifesini görür.[13] Aynı şekilde insanların devlete ve siyasi iktidara olan itaatlerini kolaylaştırır ve iktidarın meşruluğunda olumlu bir rol oynar.[14]

---

[8] Ali Fuat Başgil, "Devletin Ülke Unsuru", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1947, c. 13, S. 4, s. 1261.
[9] Ayferi Göze, *Devletin Ülke Unsuru*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1959, s. 71-73. Hâlbuki ortaçağ ile birlikte görüleceği üzere yer isimleri, millet ve devlet isimlerine kaynaklık edecektir.
[10] Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, Ersa Matbaacılık, İstanbul, 1964, s. 60
[11] Başgil, 1947, s. 1263.
[12] Özçelik, 1974, s. 55.
[13] Osman Nuri Uman, *Esasiye Hukuku (Ana Yasa Hukuku)*, Ankara Basım ve Ciltevi, Ankara, 1939, s. 24; Özçelik, 1974, s. 58.
[14] Yıldızhan Yayla, *Anayasa Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986, s. 22.

Öte yandan ülke unsuru, devletin hâkimiyet unsuruyla da yakın bir ilişki içerisindedir. Bu hususta, öteden beri ülkenin bir malikinin bulunup bulunmadığı ve bu mülkiyet hakkından doğabilecek neticeler üzerinde yoğunlaşılmıştır. Söz konusu problem bakımından, ilkçağ insanları yaşadıkları ülkelerin "*yer ilahlarına*" ait olduğunu kabul etmişlerdir.[15] Benzer bir anlayışın tek Tanrılı semavi dinlere mensup kimselerce de benimsendiği görülür. Buna göre, yeryüzünün gerçek maliki "*Hak Taalâ*" olup, burada hükmedenler O'nun lütfuyla ve ancak bir "*intifa hakkına*" dayanarak hükümranlık haklarından istifade etmektedirler.[16]

Ortaçağda derebeyleri veya krallar ülkenin maliki olarak görülür. "*Patrimonium*" tabirinde ifadesini bulan bu anlayış, Roma Hukukunun da etkileriyle, hem soyut olarak hükmetme kudretini (*imperium*) hem de somut olarak eşya üzerinde tasarruf hakkını (*dominium*) tek bir bünyede toplamakta ve hanedan içerisinde veraset yoluyla babadan oğula devredilebilmektedir.[17] Artık ülke toprakları hanedanın, üstün mülkiyet hakkına dayanarak satış, kira, bağış, rehin, ferağ gibi hukuki işlemlerine konu olabilmekte; fetih ve işgaller yoluyla elden ele geçebilmektedir.[18] Toprak veya arazi, bir senyörün hesabına kiracı olarak çalışan ve karşılığında himaye gören insanlar da dâhil olmak üzere, üzerinde bulunan binalar, yollar, köprüler, araç ve gereçler gibi her bir mütemmim cüz'ü ile birlikte tam bir bütünlük arz etmektedir.[19]

Ortaçağın toprak ve arazi telakkileri, "*monarşiler dönemi*" denilen 16. ve 17. yüzyıllarda, ülkeleri üzerindeki mutlak hâkimiyetlerini tesis eden milli krallar tarafından bir müddet daha devam ettirilecektir.[20] Modern anlamıyla belirli ve sabit bir sınır fikrinin yerleşmeye başladığı bu devirde,[21] hukukçular ve teorisyenler tarafından yeniden ele alınan ülke kavramı, esas olarak ise milli egemenlik teorisinin 18. yüzyılın sonundan itibaren tahakkuk ettirilmesiyle birlikte tartışılmaya başlanmıştır.[22] Burada, devlete bir

[15] Abadan, 1952, s. 159.
[16] Göze, 1959, s. 73
[17] Abadan, 1952, s. 144.
[18] Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s. 166
[19] Mehmet Akad, *Kamu Hukuku Bilgisi*, Der Yayınları, İstanbul, 2012, s. 3; Akbay, 1848, s. 248
[20] Akad, 2012, s. 3
[21] Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2014, s. 131; Abadan, 1952, s. 155
[22] Babanzade İsmail Hakkı, 2014, s. 154-155.

şahsiyet izafe edilmesi ve kamu hukuku-özel hukuk ayrımı üzerinde daha ziyade durulması sonucunda "*imperium*" ile "*dominium*" hak ve yetkilerinin birbirinden ayrılması gündeme gelmiş; yine, hükümetlerin "*dinilikten lâyikliğe, şahsîlikten hukukîliğe*" geçmesiyle de devlet ile ülke arasındaki ilişkiyi yeniden vasıflandırma ihtiyacı doğmuştur.[23] Bu meyanda ortaya atılan görüşler, eski telakkilerin yeni şartlara uyarlanması sonucu, devlet tüzel kişiliğinin bir ayni hakka dayanmak suretiyle, ülkedeki tüm özel hukuk mülkiyet ilişkilerine nazaran üstün bir kamu hukuku mülkiyeti ile ülkeyi temellük ettiğini (ülke-mülk teorisi);[24] ülkenin, asli bir unsuru ve asla ayrılmaz bir uzvu olarak devleti meydana getirdiğini (ülke-mekan teorisi);[25] ve nihayet bir öncekinin tam aksine zaruri bir unsur olarak kabul edilmeyen ülkenin, devlet hakimiyetine sınır teşkil eden bir yerden ibaret bulunduğunu (ülke-saha teorisi)[26] iddia eden üç teori altında toplanmaktadır.

Modern hukuk ise devletin ülke üzerindeki hâkimiyetinin sadece yeryüzü şekillerini değil, onun altı ve üstü ile fetih veya işgal yoluyla ilhak ettiği yerleri; yine kıyısı bulunması halinde belirli bir mesafeye kadarki deniz sularını kapsadığını kabul etmiştir.[27] Dolayısıyla ülkenin, kara, hava ve su unsurlarından mürekkep "*üç boyutlu maddi çevreyi*" ifade ettiği söylenebilir.[28] Bu haliyle modern ülke unsuru, kendisine mahsus birtakım özellikleriyle değerlendirilmektedir.

Her şeyden önce, devletleri birbirinden ayıran kara, hava ve su sınırlarının belirli olmasında zaruret bulunmaktadır. Aksi halde aynı coğrafi çevre üzerinde iki devletin hâkimiyeti çakışır ve bu durum, devletler arası ihtilaflara, hatta savaşlara sebebiyet vererek barışı tehdit eder.[29] Devlet ülkelerini birbirinden ayıran sınırlar, dağlar, denizler, akarsular gibi coğrafya unsurlarının sınır kabul edilmesiyle doğal şekilde olabileceği gibi, uluslararası antlaşmalar neticesinde belirli noktalar arasına itibarî çizgiler çekmek

[23] Abadan, 1952, s. 160; Göze, 1959, s. 75; Başgil, 1960, s. 167.
[24] Doehring, 2002, 35-36
[25] Recai Galip Okandan, *Umumi Amme Hukuku Dersleri*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1969, s. 898.
[26] Attila Özer, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s. 44
[27] Şinasi Devrin, *Devlet Ülkesi*, Hapishane Matbaası, Ankara, 1937, s. 3
[28] Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, s. 422
[29] Zabunoğlu, 1972, s. 88; Göze, 1959, s. 17

suretiyle sunî bir şekilde de belirlenebilir.[30] Deniz suları üzerindeki hakimiyetin sınırı, devletler üstü organizasyonların bünyesinde yapılan sözleşmeler ile tespit edilmiştir. Hava sınırı ise devletin kara ülkesiyle birlikte, -varsa- deniz sınırının üzerindeki boşluğu kapsamaktadır.

Devlet ülkesinin sınırlarının belirli olması, hâkimiyetin tezahürü bakımından da büyük önem taşır. Bu tezahür, hem menfi hem de müspet surette kendisini gösterir.[31] Sınırlar, öncelikle her devletin, aksini öngören bir uluslararası antlaşma hükmü olmadıkça, diğer devletler tarafından müdahale edilmeksizin yasama, yürütme ve yargı faaliyetini münhasıran gerçekleştirdiği "*yetki alanı*"nı tayin eder.[32] İkinci olarak ise devletin ülkesi sınırları içerisinde bulunan -yerli veya yabancı- herkes ve her şey, kural olarak, devletin hakimiyetine ve bu hakimiyete istinaden koyduğu hukuk kurallarına tabidir.[33] Böylece devletler, işgal, fetih, ayrılma, birleşme gibi sınırlarını değiştiren veya ortadan kaldıran hallerle karşılaşmadıkça, ülke üzerindeki hâkimiyetlerini devamlı bir surette sürdürürler.[34]

Sonuç olarak devletin ülke unsuru, gerek beşerî unsurun göçebe hayatı terk edip yerleşik düzene geçerek bir devlet kuracak seviyeye gelmesinde oynadığı sosyolojik ve psikolojik rol, gerekse bu insanlar tarafından kurulan devletin hâkimiyetinin sınırlarını teşkil etmesi bakımından olmazsa olmaz bir mahiyettedir. Kara, hava ve su kısımlarıyla tam bir bütünlük içerisinde insan ve devlet faaliyetinin yürütüldüğü bu çevre, aynı zamanda devletin siyasi ve idari teşkilatının ana aygıtının işlediği bir yerdir.

2. İdari Teşkilatlanma Kavramı

İdari teşkilatlanma, bir yandan devletin ülkesi üzerindeki nüfuzunu temine hizmet ederken, diğer yandan görevlerini yerine getirmesinde vazgeçilmez bir aygıtı olarak ortaya çıkmaktadır. Birinci durum daha ziyade devletin hakimiyet unsuru içerisinde

[30] Kubalı, 1964, s. 61.
[31] Babanzade İsmail Hakkı, 2014, s. 155.
[32] Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku,* Orion Kitabevi, Ankara, 2011, s. 7; Pazarcı, 1989, s. 30.
[33] Adnan Küçük, *Anayasa Hukuku,* Orion Kitabevi, Ankara, 2015, s. 78.
[34] İbrahim Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar*), Legal Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 60-61.

mütalaa edilmelidir. İkinci durum ise üzerinde hassasiyetle durulması gereken ve sürekli gelişme gösteren bir vakıa olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada, özellikle 19. yüzyılda Avrupa'da yaşanan birtakım gelişmelerden sonra devletin mahiyeti kadar rolünün de söz konusu olduğuna değinmek gerekir. Buna göre, yaşama, mülkiyet, inanç, ifade gibi her türlü müdahaleden muaf tutulan ve dolayısıyla devleti pasif bir mevkie indiren **birinci kuşak insan haklarının** hayata geçirilmesinden sonra, sanayi inkılabının insanın maddi ve manevi varlığı üzerinde yarattığı tahribat, ilerleyen süreçte **ikinci kuşak insan hakları** da denen "*sosyal ve ekonomik haklar*"ın doğuşuna sebebiyet vermiş ve böylece devlet de milli savunma, asayiş, adliye, maliye, belediye gibi klasik faaliyetlerinin yanında doğrudan müdahil olacağı eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hakların hayata geçirilme görevini üstlenir hale gelmiştir.[35]

Bu çerçevede devlet, "*kamu hizmetleri*" diye adlandırılan ve kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla, belirli usuller dairesinde yerine getirilen tüm bu iş ve işlemleri bizzat tespit ve tanzim, idari teşkilatı vasıtasıyla da icra eder.[36] Bir idari teşkilatın kurulmasını gerektiren "*kamu hizmetleri*" kavramı, ülkenin tamamı bakımından ayniyet gösterebileceği gibi, muhtelif bölgelerinin kendisine mahsus ihtiyaçları bakımından farklılıklar da arz edebilir. Böylece, çok basit bir bakış açısıyla, iki temel kamu hizmeti çeşidinden ve buna bağlı olarak da iki temel teşkilatlanma tipinden bahsedilebilir: Bunlardan birincisi, halka ulaştırılacak her türden kamu hizmetinin, başkent denilen devlet merkezindeki sınırlı sayıda idareci ve personel tarafından tespit, tayin ve ifa edilmesi fikrine dayanan "*merkezden yönetim*" modelidir.[37] İkincisi ise belirli özellikleri haiz bir kısım kamu hizmetlerinin merkez dışında teşkil edilen kamu tüzel kişileri vasıtasıyla ifa edilmesi fikrine dayanan "*yerinden yönetim*" (adem-i merkeziyet) modelidir.[38]

[35] Nihat Bulut, *Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 51.
[36] Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 84; Bahadır Akyılmaz – Murat Sezginer – Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 549.
[37] Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 66.
[38] Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 87.

Merkezden yönetimin benimsendiği hallerde, tüm kamu hizmetlerinin tek bir merkez çatısı altındaki birimlerce yerine getirilmesi söz konusudur. Bu birimler, kendisine mahsus tüzel kişiliği olmayan, ancak devlet tüzel kişiliğini temsil eden Bakanlıklardan taşra teşkilatına doğru genişler.[39] Hizmetlerin tespit edilmesinde olduğu gibi yerine getiriliş şeklinde de tek karar mercii merkezdir.[40] Burada alınan kararlar, en tepedeki idareciden en alttaki bir memura kadar teşkilattaki tüm kademeleri birbirine bağlayan **hiyerarşi** ilişkisi içerisinde aktarılır.[41] Merkezden yönetim modelinin omurgasını teşkil eden bu ilişkinin, kanunun kurduğu bir teşkilatta kendiliğinden meydana geldiği ve herhangi bir talebe bağlı olmaksızın uygulanmaya koyulduğu; söz konusu uygulamanın da, bir üst ile astları arasındaki talimat verme, bir işle görevlendirme, denetleme ile tecziye, taltif, terfi, azil ve başka bir mevkie tayin etme yetkilerini içerdiği kabul edilmektedir.[42]

Ne var ki, bu modelin temel prensibini teşkil eden, kararların tek bir merkezden alınarak hiyerarşik bir silsile içerisinde uygulanması fikrinin, yöreden yöreye farklılaşabilen kamu hizmetlerinin tespiti ile karar mekanizmalarının hızlı bir şekilde işletilebilmesi bakımından birtakım mahzurlara yol açabileceği öngörülmüş ve bir taşra biriminin en başındaki amire, belirli hususlarda merkezin icazetini aramaksızın doğrudan karar alma yetkisi tanınmıştır. **Yetki genişliği** adı verilen bu usulde, mahalli idareci karakterini haiz valilere, kanunun çizdiği sınırlar dâhilinde kalmak şartıyla, o yeri ilgilendiren ve genel devlet idaresi bakımından **önemli sayılmayan** bazı hususlarda bizzat karar alıp, uygulanması talimatını verebilme imkânı tanınmıştır.[43]

Kamu hizmetlerinin ifa edilmesinde benimsenen diğer bir usul olan yerinden yönetim modelinde hizmet itibariyle ve yer itibariyle olmak üzere iki tip teşkilatlanma görülür. Birincisinde (hizmet itibariyle), merkezi idarenin bizzat yürütmesini gerektiren, ancak mahiyetleri icabı teknik ve uzman kamu teşekkülleri elinden ifa edilmesi

[39] Halil Kalabalık, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, Sayram Yayınları, Konya, 2014, s. 44; Akyılmaz – Sezginer – Kaya, 2014, s. 183.
[40] R. Cengiz Derdiman, *İdare Hukuku*, Alfa Akademi Yayınevi, Bursa, 2010, s. 60-61.
[41] Turan Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 25.
[42] Akyılmaz – Sezginer – Kaya, 2014, s. 212-213; Çağlayan, 2014, s. 91.
[43] Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s. 93-94; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, I. Cilt, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s. 480; Kaboğlu, 2014, s. 112.

ihtiyacının doğduğu bazı kamu hizmetlerinin özerkliği haiz müstakil teşekküllere devredilerek, mevzubahis hizmetlere özerklik tanınması söz konusu olur.[44] İkincisi ise (yer itibariyle) yerinden yönetim modelinin ortaya çıkmasına kaynaklık eden fikre hukuki bir vücut vermekten ibarettir. Bu ikinci halde, devletin hukuki bünyesi dâhilinde, fakat merkezi idarenin hiyerarşi silsilesinin dışında; teşkilat, faaliyet ve gaye olarak kendisine benzeyen birtakım teşekküller (mahalli idareler) kurması söz konusu olur.[45] Böylece, devlet ülkesi coğrafi olarak, her biri kendi içerisinde kademelenme gösteren belirli birimlere (bölgeler, iller, ilçeler, köyler vb.) ayrılır ve görev ve yetkileri, anılan birimler için haritada tahsis edilen sınırlar dâhilinde tahakkuk etmek üzere yerinden yönetim teşekkülleri kurulur. Bu teşekküllerin en bariz vasıfları olarak, karar organlarının seçimle göreve gelmesi ve -sınırlandırılmış da olsa- bir hukuken tanınmış bir şahsiyete (kamu tüzelkişiliği) sahip olmasının öne çıktığı söylenebilir.[46]

Karar organların seçimle işbaşına gelmesi, birtakım ortak ihtiyaçların o yerde bulunanlar tarafından karşılanması fikrinin en mükemmel şeklini ifade etmektedir. Nitekim ortaçağ kentlerinden bu yana sürekli bir şekilde değişen yerinden yönetim anlayışı, demokrasi ve "*hukuk devleti*" telakkilerinin gelişimiyle de paralel bir seyir izlemiş, demokrasi kültürünün yaygınlaşmasında bu dar çevrelerdeki tecrübelerden istifade edilmek istenmiş ve hatta günümüzde bir ülkedeki demokrasinin gelişmişlik seviyesinin tespitinde mahalli idarelerin durumu ilk bakılan kriterlerden biri haline gelmiştir.[47]

Mahalli idarelerin devlet tüzel kişiliğinden (merkezi idareden) ayrı bir kamu tüzelkişiliğine sahip olmalarının anlamı ise kendi organları tarafından yürütülen bir karar mekanizmasına, malvarlığına, bütçe ve muhasebeye, personele sahip olmakta kendisini gösterir.[48] Diğer bir deyişle, bu teşekküllerin sayılan bakımlardan özerkliği

[44] Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 122.
[45] Yayla, 2010, s. 224
[46] Mehmet Emin Özgül vd., *İdare Hukuku I*, Lisans Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 33; Kaboğlu, 2014, s. 112
[47] Ahmet Ulusoy – Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 33; Yayla, 2010, s. 235; Kalabalık, 2014, s. 55
[48] Tan, 2014, s. 96; Akyılmaz – Sezginer – Kaya, 2014, s. 241. Kamu tüzel kişiliğine sahip olma halinin ve buna bağlı sonuçların "*hizmet itibariyle yerinden yönetim*" teşekkülleri bakımından da geçerli olduğunu belirtmek gerekir.

bulunmaktadır. Kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak, kamu yararını gerçekleştirmek ve kamu hizmetlerini ifa etmek üzere kurulan bu teşekküller, yürüttükleri bir kısım faaliyetlerin kendilerine inhisar edilmesi bakımından diğer tüzel kişilere nazaran üstün ve imtiyazlı olmalarını, böylece tek taraflı bağlayıcı işlemler yapabilmelerini ve malvarlıkları, gelir ve giderleri, personelleri bakımından özel bir rejime tabi olmalarını ifade eden **kamu gücü** ile teçhiz edilmişlerdir. Merkezi idare ile olan ilişkilerinde ise devlet iradesinin bir tezahürü olan mevzuata uygun bir surette hareket ederler ve devletin öngördüğü denetim mekanizmalarına tabidirler.[49] Bu mekanizmaların başında gelen **idari vesayet** ile usul ve esasları kanunda açıkça gösterilmek şartıyla kamu tüzel kişilerinin organları ve mali kaynakları üzerinde denetim sağlanmış olur.[50]

Sonuç olarak, devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin mahiyeti, idari teşkilatlanma tiplerini de etkilemekte ve esas itibariyle merkezden yönetim ile yerinden yönetim olmak üzere iki farklı model ortaya çıkmaktadır. Ancak iki modelden birini tercih etmek gibi bir zorunluluk olmadığını da söylemek gerekir. Modern devletlerin, her ikisini de aynı anda benimsedikleri görülmektedir. Bu sistemin istikrarı için önemli olan ise merkezi idare bakımından hiyerarşi ve yetki genişliği, mahalli idareler bakımından da özerklik ve idari vesayet usullerinin etkili ve verimli bir şekilde tasarlanması; diğer taraftan da idarenin her bir unsuru ile birlikte tam bir bütünlük arz etmesidir.[51]

B. DEVLETİN BEŞERÎ UNSURU (MİLLET) VE MİLLİYETÇİLİK KAVRAMLARI

1. Millet Kavramı

Devleti meydana getiren, onun ortaya çıkmasında hazırlayıcı rol oynayan diğer bir faktör beşerî unsurdur. Belirli bir muhite yerleşmiş bulunan insan toplulukları, siyasi

[49] Günday, 2011, s. 78-79; Kalabalık, 2014, s. 80; Yıldırım vd, 2012, s. 16.
[50] Sabri Coşkun, *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet*, y.y., Ankara, 1976, s. 16; İl Han Özay, *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 172.
[51] Akyılmaz – Sezginer – Kaya, 2014, s. 209-211; Kaboğlu, 2014, s. 112.

bir organizasyon teşkil ederek devlet haline gelirler. Diğer taraftan devlet faaliyetinin icrasını gerçekleştirecek ve muhatabı mevkiini işgal edecek zümreler de esas olarak bu topluluklar arasından çıkar. Dolayısıyla beşerî unsurdan mahrum bir devlet tasavvur edilemez.[52] Hatta beşerî unsurun mahiyeti ve önemi itibariyle ülke unsurundan daha zaruri olduğu bile söylenebilir; çünkü henüz göçebe veya esir bir topluluğun günün birinde bir havaliye yerleşip devlet kurma imkân ve ihtimali vardır, ancak boş bir arazide devletin kendi kendine teşekkül edebilmesi mümkün değildir.[53]

Devletin varlığı ve devamlılığı için bu derece önem arz eden beşerî unsurun vasıf ve mahiyetleri pek çok açıdan tetkik edilmiştir. Kuşkusuz burada ilk durak beşerî unsurun nasıl adlandırılacağı meselesidir. Zira tercih edilecek her bir ismin içerisinde barındırdığı manalar, insan topluluklarını vasıflandırırken yönlendirici bir rol oynayacaktır. Bizim dilimizde tebaa, halk, ahali, millet gibi tabirlerin kullanıldığı görülmektedir.[54] Diğer taraftan Avrupa dillerinde ise Latince menşeli olan veya bunlardan kelime iktibas eden dillerde "*doğum, asıl; soy, cins; ırk, batın*" gibi manaları içerip "*natio*" kökünden gelen[55] ve siyasi ve hukuki literatürde bir devletin içerisinde yaşamakta olan, vatandaşlığını taşıyan insanların tamamını ifade eden (ing.) "*nation*" tabiri benimsenmiştir.[56] Bir "*nation*" içerisinde yer alıp müşterek kültür, dil, tarih özellikleriyle ortaya çıkan muhtelif insan toplulukları ise (ing.) "*nationality*" (fr. *nationalité*) adıyla anılır olmuştur.[57] Türkçe'de bu manaları ifade etmek üzere "*nation*" karşılığı olarak **millet**, "*nationality*" karşılığı olarak da **milliyet** tabirleri en yaygın şekilde kullanılmaktadır.[58] Diğer taraftan,

---

[52] Arsel, 1955, s. 19; Kürkçüer, 1966, s. 135
[53] Kubalı, 1964, s. 66
[54] Ferman Demirkol, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar, Türk Anayasa Hukuku)*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2015, s. 67
[55] "Nation" kelimesinin etimolojik kökleri için bkz: http://www.etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=nation
[56] Sadri Maksudi Arsal, *Milliyet Duygusunun Sosyolojik Esasları*, Ötüken Yayınevi, İstanbul, 1972, s. 25-26; Abadan, 1952, s. 173.
[57] Arsal, 1972, s. 26.
[58] Esasında "*millet*" kelimesinin asıl manası dikkate alındığında bu tercihin yanlış olduğu ve bir galat meydana getirdiği söylenebilir. Zira Arapça menşeli bir kelime olan **millet**, Türkçe'de yüzyıllarca farklı dinlere, mezheplere mensup kimseleri birbirlerinden ayırt etmek üzere kullanılmış ve bazı sözlüklere de "*bir din ve mezhepte bulunan cemaat*" olarak kaydolunmuştur. (Bkz: Şemseddin Sami, [Hazırlayanlar: Raşit Gündoğdu, Niyazi Adıgüzel, Ebul Faruk Önal], *Kamus-ı Türki (Latin Harfleriyle)*, İdeal Kültür Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 1082). Diğer taraftan neredeyse "*millet*" kelimesi kadar sıkça rastlanan **ulus** ise doğrudan doğruya "*nation*" karşılığı kullanılmak üzere Türkçe'ye daha geç bir tarihte kazandırılmıştır. Bu çalışmada, devletin beşerî unsurunu ifade etmek üzere millet tabiri esas alınacak, fakat yanındaki kelime ile birlikte kalıplaşmış bir terimi ifade ettiği anlarda **ulus** tabirine de yer verilecektir.

bu şekilde bir isimlendirme, nispeten yakın zamanda yaşanan birtakım gelişmelerin neticesi olmakla birlikte millet kavramının izlerine tarihin uzak devirlerinden beri rastlamak mümkündür.

Tarihin bilinenden önceki devirlerinde ailelerden boylara, boylardan kabilelere ve kabilelerden de kabile birliklerine geçiş yapan insan topluluklarının iptidai devlet formlarını meydana getirdikleri modern çağ yazarlarının büyükçe bir kısmı tarafından kabul edilmektedir.[59] Gerek bu varsayımda, gerekse tarihlerine vakıf olduğumuz ilkçağ topluluklarında bugün anladığımız manada bir milletten bahsetmek mümkün olmasa da bu gruplara mensup fertler bakımından bir topluluğa aidiyet duygusunun gelişmediği söylenemez. Örneğin, kendilerine benzemeyen, dillerini anlamadıkları kimseleri **barbar** diye adlandıran Yunan ve Roma halklarında veya kralları Alarik liderliğinde kendilerini **barbar** diyerek küçümseyen Romalılara karşı birleşen Vizigotlar'da[60] bulunan kendisiyle benzer özellikler taşıyan kimselerden meydana gelen bir topluluğa aidiyet duygusu herhalde inkâr edilemez.

Ortaçağa gelindiğinde de henüz modern manada bir millet kavramı görülebilmiş değildir. Bu devrin insanları hem doğuda hem de Avrupa'da daha ziyade dini kimlik çatısı altında toplanmış bulunmaktadırlar. Aynı zamanda farklı coğrafyalar arasında yaşanan yoğun göçler ve fetihler yüzünden (Avrupa'da Roma İmparatorluğunun çöküşünden sonra Gotların Avrupa'yı istila etmesi, doğuda da Müslümanların fetihleri ile Türkî kavimlerin batıya yönelmesi) siyasi ve sosyolojik atmosfer millet kavramının ortaya çıkmasına müsait olmamıştır. Şurası da bir gerçektir ki, bu gelişmeler Avrupalı modern milletlerin çoğuna zemin teşkil etmiş, ancak Yeniçağda bitecek din savaşlarının sonunda kurulan birçok milli devlet ve bunların milletleri, köklerini Ortaçağda bulmuşlardır.[61]

Özellikle Avrupa'da 11. ve 12. yüzyıllarda büyük bir gelişme gösteren şehirlerde tüccar ve zanaatkârlardan meydana gelen yeni bir zümrenin (burjuva), aristokrasi ve

[59] Arsal, 1972, s. 59-60.
[60] Susan Wise Bauer, *Ortaçağ Dünyası*, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 92.
[61] Recai Galip Okandan, "Devletin Beşerî Unsuru", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1947, c. 13, S. 4, s. 1285; Arsal, 1972, s. 133.

ruhbanın yanında **üçüncü tabaka** olarak teşekkül ettiği ve hukukun bahşedilen statüler ile tayin edilmek üzere şehrin surları ile sınırlı olup aynı yöredeki şehirlerde bile birbirinden farklılaştığı bu düzende, şehir sakinleri arasında **üçüncü tabakanın** teşvik ve gayretleriyle hemşerilik bağlarının geliştiği görülmektedir.[62] Bu çağa hâkim olan dini kimliğin yanında, şimdi bir de aynı hukuka tabi olma ile karşılıklı maddi menfaatleri bulunmanın insanları birbirine bağladığı **şehirlilik kimliğinden** bahsedilir olmuştur. Ortaçağın bu şehre ve şehir ahalisine aidiyet hissi, nispeten daha dar bir çevreyi kuşatan surların ve gümrük kapılarının artık ortadan kalktığı yeniçağın kapitalist ve merkezi krallıklar dünyasında yerini etnik ve siyasi motivasyonların öne çıktığı bir aidiyet hissine bırakacaktır. Dolayısıyla burada iktisadi gelişmelerin hazırlayıcı rolünü gözden kaçırmamak gerekir.[63]

Modern milletlerin meydana gelmesinde esas kırılma ise Avrupa'daki dinde reform hareketlerinin neticesinde olmuştur. Başlangıçta dini merasimlerin anadilde yapılabilmesi gibi sınırlı bir çerçeve içerisinde tutulan talepler, zamanla mahalli kiliselerin monarka tâbi olduğunun kabulünden, kilise görevlilerinin Roma'dan tayin edilmemesine kadar varmıştır. Diğer tüm teolojik tartışmalarla beraber, Katolikliğin hâkim otorite ve **ekümeniklik** iddiası ile Protestanlığın sunduğu özgürlük ortamında yeşeren **mahallilik** doktrinleri, 16. yüzyıldan 17. yüzyılın ortalarına kadar Avrupa'da çok kanlı mücadelelerde karşı karşıya gelmiştir.[64] Bu meyanda, "*kimin idaresindeysen, onun dinindensin*" (lat. *cujos regio, ejus religio*) formülüyle Protestanlığa siyasi meşruiyetin tanındığı ve Alman birliğinin çok sayıdaki prensliklere bölünmek suretiyle bozulduğu 1555 tarihli Augsburg Barışı[65] kalıcı olamamış, aralarında ittifak akdeden Protestan

[62] Henri Pirenne, *Ortaçağ Avrupa'sının Ekonomik ve Sosyal Tarihi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 68.
[63] Miroslav Hroch, *Avrupa'da Milli Uyanış: Toplumsal Koşulların ve Toplulukların Karşılaştırmalı Analizi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, s. 26.
[64] Josep R. Llobera, *Modernliğin Tanrısı: Batı Avrupa'da Milliyetçiliğin Gelişimi*, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2007, s. 145-146; Craig Calhoun, *Milliyetçilik*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 100.
[65] Bu barış, Lutherci Protestanlar ile Katolikleri haklar zemininde eşit hale getirmiştir. Söz konusu hakların en önemlilerinden birisi de herkesin kendi mezhebinin hâkim bulunduğu bir yere serbestçe göç edebilmesidir. Ayrıntılı bilgi için Bkz: Hagen Schulze, *Avrupa'da Ulus ve Devlet*, Literatür Yayınları, İstanbul, 2005, s. 48.

prensliklere karşı Katolik prenslikler ile krallıkların katıldığı, Protestanların zaferiyle neticelenecek **30 Yıl Savaşları** yaşanmıştır.[66]

30 Yıl Savaşları'nı bitiren 1648 yılında Westphalia Barışı'nı imzalamak üzere bir araya gelen Avrupa devletleri yeni bir devrin perdelerini açmıştır: Dini atmosferden uzak, laik bir tartışma zemininde yapılan bu antlaşma ile kilisenin nüfuzunu azaltacak şekilde Almanya'da Katoliklik, Protestanlık ve Calvinizm meşru birer din olarak tanınmış, 300 kadar Alman prensliği hükümranlık hakkı elde etmiş ve artık kendi kanunları, kendi tayin ettiği siyasi istikameti içerisinde hareket eden, birbiri ülkesinde daimi elçilikler kuran, uluslararası bir bütünün parçaları olarak modern devletler ortaya çıkmıştır.[67] Bundan sonra, insanların aidiyet hissettikleri üst kimliklerini tayin etmede artık iyice zayıflayan din; etnik kökenler, dil, örf ve adetler, kültür vb. zeminlerde birleşen ve başkalarıyla sürekli savaştığı için kendi içerisinde kenetlenen milletler için "*milli kiliseler*" eliyle hizmet veren alelade bir kaynaştırma unsuru haline gelecektir.[68]

Millet kavramının modern manasını kazanması ise yakınçağda gerçekleşmiştir. Özellikle 1789 Fransız İhtilali'nin yaydığı fikirler, 19. yüzyılda imparatorluklardan koparak bağımsızlıklarını talep eden topluluklara ilham kaynağı olmuş ve Avrupa gündemini yoğun bir şekilde meşgul eden bu mesele ile ilgili öne sürülen argümanlar modern millet düşüncesini şekillendirmiştir. Rousseau'nun, şaşmaz genel iradeyi temsil eden **halk**ını, **millet** şeklinde yekvücut bir birim olarak ele alan ve 1789 Fransız İhtilali'ne taşıyan Sieyès, Ocak 1789'da yayımladığı "*Üçüncü Zümre Nedir?*" adlı broşüründe, toplum refahına hiçbir menfaati dokunmayan ve parazit gibi onların sırtından geçinen ilk iki zümrenin (soylular ve din adamlarının) aksine, basit ve zararsız çalışan insanlardan meydana gelen "*üçüncü zümrenin*" (halkın), "*her şeyin kökeni olan ve iradesi her zaman meşru kabul edilen"* milleti doğrudan doğruya teşkil ettiğini ileri sürmüştür.[69] Sieyès'in bu fikirleri çok geçmeden 1789 Fransız İhtilali ile hayata geçmiştir. 1789 İnsan ve

[66] Oral Sander, *Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918'e*, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 99-100; Halil İnalcık, *Rönesans Avrupası: Türkiye'nin Batı Medeniyetiyle Özdeşleşme Süreci*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2015, s. 192.
[67] Sander, 2009, s. 100-101.
[68] Llobera, 2007, s. 157; Schulze, 2005, s. 111; Okandan, 1947, s. 1285-1286.
[69] Schulze, 2005, s. 151-152.

Vatandaşlık Hakları Beyannamesinin 3. maddesi, "*Her türlü hâkimiyetin esası millettedir. Hiçbir heyet ya da şahıs, kaynağını milletten almayan bir hükümet icra edemez*" diyerek iktidarın meşruluğu anlayışını kökünden değiştirecek bir keyfiyeti ilan etmiştir.[70] Yeni prensipler 1791 Fransız Anayasasına da yansımış ve "*tek ve bölünmez*" olan egemenlik "*milletin malı*" olarak kayda geçmiştir.[71]

Milletin ne olduğu sorusunun en makbul cevabı ise yine bir Fransız'dan (Ernest Renan) 1882'de gelmiştir. Renan, 11 Mart tarihinde Sorbonne'da verdiği "*Millet Nedir?*" başlıklı konferansında, öncelikle milleti neyin meydana getirmediğini (hanedan, ırk, dil, din, doğal sınırlar) izah etmiş, daha sonra da **sübjektif millet anlayışı** olarak anılacak "*birincisi müşterek bir maziye, bir tarihe malik olmak; diğeri ise, birlikte yaşamayı arzulamak ve bu müşterek tarihi idame ettirmeğe çalışmak*" şeklindeki tarifini beyan etmiştir.[72] Bu tarif üzerinde incelemeler yapan sosyologlar, belirlenebilir tüm grupların; "*biz duygusuyla*" bir arada tutulan, kendilerini ait ve güvende hissettikleri o toplulukta hayatlarına mana katan, belirli sembolleri alamet sayan, psikolojik olarak süreklilik hissine ihtiyaç duyan "*iç gruplar*" ile bunlar tarafından ikinci sınıf insan muamelesi gören, çatışma veya gerginlikle karşılanan "*dış gruplar*" şeklinde ikiye ayrıldıkları sonucuna varmışlar ve bu gruplar arasında millet fertlerini birbirine bağlayan en güçlü amillerin siyasi olduğunu tespit etmişlerdir.[73]

Devletin beşerî unsuru olan ve büyük önem arz eden milletin vasıf ve mahiyetlerinin tetkikinde nicelik ve nitelik özelliklerinin ortaya çıkarılması da gerekmektedir. Nicelik olarak bir milletin asgari veya azami kaç kişiden teşekkül etmesi gerektiğinin tespiti mümkün değildir. Kuşkusuz her millet, yaşadığı ülkenin tabii kaynakları, iktisadi durumu, coğrafi şartları, siyasi atmosferi gibi faktörlerle sıkı bir temas halindedir ve milleti teşkil eden fertlerin sayısı da bu faktörlere göre değişir. Ancak nüfusun, kendi kendine yeterlik (otarşi) kriteriyle bağdaşması genellikle ideal olarak kabul edilmektedir.[74] Nitelik itibariyle ise bir milleti meydana getiren ve diğerlerinden ayırt eden faktörler üç kategori altında ele alınmaktadır.

[70] Calhoun, 2012, s. 108.
[71] Babanzade, 2014, s. 110.
[72] Arsel, 1955, s. 20.
[73] Schulze, 2005, s. 98-99.
[74] Zabunoğlu, 1972, s. 69-70

Bunlardan birincisi tabii ve sosyal faktörler olup insan karakterinin kolektif hayata meylinden hareketle milletlerin meydana gelişini ve devamlılığını açıklamaktadır. Buna göre, insanın doğasında bulunan sosyalleşme, yardımlaşma, dayanışma gibi hasletler, aynı şekilde siyasi bir varlık olarak tecelli ederken de kendisini göstermektedir.[75] Toplumun en küçük hücresi aileden başlamak üzere köyler, şehirler ve medeniyetler çatısı altında hep birlikte yaşayan veya farklı meslek branşları içerisinde beraber çalışan insanlar arasında zamanla sabit ve devamlı bir bağ teessüs eder ve bu bağın en mükemmel şekli de milletleşmektir.[76]

İkinci kategori objektif faktörler olup duyu organları ile idrak edilebilen özelliklerin esas alınmasına dayanır.[77] Buna göre, dünyada yaşayan tüm insanlar arasında ırken, lisanen, dinen, kültür ya da yaşadıkları coğrafi muhit itibariyle birtakım gruplaşmalar görülür ve her bir grup da bir milleti temsil eder. Yani aynı ırka mensup, aynı dili konuşan, aynı dine inanan, aynı kültür çevresinde yetişmiş veya aynı ülke sınırları dahilinde yaşayan insanlar farklı farklı milletleri teşkil ederler. Ancak dünya milletlerinin özellikleri incelendiğinde bu teorik noktaların hiç birisinin tek başına bir milleti meydana getirmeye yetmediği görülmektedir. Zira hepsinin de yetersizliğini ortaya çıkaracak çok sayıda istisnaları bulunmaktadır. Sözgelimi, ırk birliği bakımından, günümüzde hiçbir milletin saf bir ırktan teşekkül etmediği;[78] dil ya da din birliği bakımından, aynı dili konuşan veya aynı dine inanan insanların farklı devlet çatıları altında toplandığı veya tek bir devlet çatısı altında farklı dillerin konuşulup farklı dinlere mensup kimselerin bulunduğu;[79] kültür birliği bakımından, bu kavramın muğlaklığı dolayısıyla bir millet içinde farklı kültürlere tesadüf edilebilmesinin veya birkaç milletin birden aynı kültür özelliklerini gösterebilmesinin mümkün olduğu; ülke birliği bakımından da aynı topraklar üzerinde birden fazla milletin halen mevcut veya tarihte gelip geçmiş olmasının muhtemel bulunduğu[80] birer realite olarak gözlemlenmektedir. Yalnız şunu da ilave etmek gerekir ki, bu faktörlerin hiç birisi bir milleti tek başına

[75] Abadan, 1952, s. 179
[76] Boğaç Erozan, *Ahmet Ağaoğlu ve Hukuk-ı Esasiye Ders Notları (1926-1927)*, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 236; Akbay, 1948, s. 222-223
[77] Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015, s. 539; Gözler, 2011, s. 406.
[78] Demirkol, s. 68
[79] Gözler, 2011, s. 408-410
[80] Başgil, 1960, s. 140

meydana getirmeye yetmese de, aslında her biri gerek millet olma gerekse millet olarak kalma yolunda büyük rol oynarlar ve son kategorideki faktörlere psikolojik destek sağlarlar.

Üçüncü ve son kategori ise sübjektif faktörler olup bir milletteki fertlerin duygu ve düşüncelerini muhatap olarak almaktadır. Buna göre bir topluluktaki kimselerin atalarına, dinlerine, dillerine, örf ve adetlerine, kültürlerine, ülkelerine olan bağlılıkları, onları millet haline getirir ve bu ortak duygunun adı da "*milliyet duygusu*"dur.[81] Milliyet duygusu, bir yandan geçmiş ile bağ kurarak diğer yandan da geleceği kucaklayarak henüz yaşayan insanların millet şeklinde ortaya çıkmalarının bir ifadesidir. Çünkü geçmiş, bugünün milletlerinin karakteristik özelliklerinin doğup geliştiği, mümtaz şahsiyetlerinin izlerini bıraktığı bir devreyi,[82] gelecek ise varlıklarının teminatını ifade etmektedir. Böylece, tarihte hep birlikte acılara göğüs germiş, fedakârlıklarda bulunmuş, zaferler kazanmış, medeniyetler inşa etmiş insanlar, gelecekte de aynı fenalıklara birlikte katlanmayı göze alıyor, aynı başarıları birlikte paylaşmayı diliyorlar ise bugün için çok farklı ailevi, etnik, dini, lisani, mesleki, coğrafi, kültürel kompartımanlardan gelmelerine rağmen tam bir dayanışma içerisinde, aynı emeli, dileği ve gayeyi taşıyarak hareket ederler ve hakiki manasıyla bir millet olurlar.[83]

Böylece millet, devleti meydana getiren beşeri unsurun özel bir şekle bürünmesi, kendisine mahsus yönleriyle sosyal bir realite olarak tahlil edilebilecek bir olgunluk seviyesine erişmesini ifade eder.[84] Ancak söz konusu millet haline gelmiş bir insan topluluğu olduğunda, devleti meydana getirenin millet olduğu söylenebileceği gibi, kimi zamanlarda da devletlerin milletleri meydana getirdiğine tesadüf edilebilir.[85] Devlet ve millet birlikteliği ne şekilde tamamlanırsa tamamlansın, netice itibariyle görülmektedir ki, insanları bir araya getiren, kaynaştıran ve bir arada tutan maddi ve manevi birtakım

[81] Arsal, 1972, s. 78-79
[82] Arsal, 1972, s. 85
[83] Okandan, 1947, s. 1309-1310
[84] Okandan, 1947, s. 1283; Özçelik, 1974, s. 36
[85] Gerçekten de, millet ve devlet arasındaki öncelik-sonralık ilişkisinde normal olarak beklenen, millet vasfını kazanmış insan topluluklarının kendilerine bir devlet kurmalarıdır. Ancak Yahudiler gibi çok uzun bir süre Devletsiz yaşadığı halde benliklerini kaybetmemiş milletlerin veya Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre gibi, Devletin kurulmasıyla birlikte veya kurulmasından sonra meydana gelmiş milletlerin istisnaları teşkil ettiği örnekler de mevcuttur. Ayrıntılı bilgi için Bkz: Arsel, 1955, s. 22-23, Arsal, 1972, s. 76-77

ortak özellikleri bulunmaktadır. Söz konusu birliktelik durumu, tarihin de gösterdiği gibi, kimi zaman müşterek bir amacı gerçekleştirmek veya müşterek bir kaderi paylaşmak şeklinde olagelmiştir. Bugün için insanları zümreler haline getiren tutkalın adı millettir ve her milletin en başta gelen mücadelesi, eriyip kaybolmadan sonsuza kadar yaşayabilmektir. Bu davada tutunacakları dal ise milliyetçilik olacaktır.

2. Milliyetçilik Kavramı

Milliyetçilik, uzunca bir süredir siyasi, hukuki, sosyolojik, psikolojik literatürü meşgul eden ve bu zaman içerisinde tanımı ve ifade ettiği manalar sürekli değişiklik gösteren bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır.[86] Zira milliyetçilik, dar çevrelerde teorik seviyede tartışılan bir meseleden ibaret olmayıp, sürekli şekilde hayatın akışına ayak uydurmak zorunda kalmaktadır. Bu durumun izaha kavuşturulabilmesi için bir yandan iç içe bulunduğu millet kavramının[87] geçirdiği süreçleri ne şekilde takip ettiğinin, diğer yandan da devamlı surette yenilenmesine sebep olan öneminin üzerinde durmak gerekecektir.

30 Yıl Savaşları'nın siyasi çehresini tamamen değiştirdiği Avrupa'da 17. ve 18. yüzyıllarda matbaa ve gazetelerin yaygınlaşmasıyla birlikte kültürel sahada büyük bir ilerleme kaydedilmiş ve batı milletlerine mensup topluluklarda milli bir şuur geliştirilmiştir.[88] Diğer taraftan hem sosyal bilimler hem de fen bilimleri alanında kaydedilen önemli gelişmelerin yanında pek çok siyasi-felsefi cereyanlar da görülmüştür. Başlangıçta o devrin en hâkim otoritesi olan mutlak monarşilerin meşruiyeti lehinde öne sürülen argümanların zamanla aleyhine döndüğü görülür; çünkü otoriter rejimler, esas motivasyon olan **ilerleme**nin önünde birer engeldir ve insanın **özgürleşmesi** gerekmektedir. Bu noktada yine, ortaçağın teolojik mahiyetli tartışmaları gibi, iktidarın kaynağı ve sahibi meselesi gündeme gelmiş, başını **doğal hukuk mektebi** mensuplarının çektiği toplum temelli görüşler ortaya atılmıştır. Bunlar içerisinde en çok revaç bulanı,

[86] Emre Gökalp, "Milliyetçilik: Kuramsal Bir Değerlendirme", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2007, c. 7, S. 1, s. 281.
[87] Ernest Gellner, *Uluslar ve Ulusçuluk*, Hil Yayın, İstanbul, 2008, s. 138.
[88] Ömer Asım Livanelioğlu, "Millet ve Milliyetçilik Kavramları Üzerine…", *Ankara Barosu Dergisi*, 1998, S. 3, s. 48.

halkı iktidarın kaynağı ve sahibi olarak gören ve devlet ile milleti bir tutup milletleşmeyi de halkın iradesine bağladığı için siyasi milliyetçiliğin kurucusu olarak kabul edilen Rousseau'nun görüşleri olmuştur.[89] İşte, dinin kamu ve devlet hayatından tasfiye edildiği bu devrede meydana gelen boşluğu ideolojiler doldurmuş[90] ve bu durumun siyasi hayata yansıması da milliyetçilik ideolojisinin modern devlete temel teşkil etmesi şeklinde olmuştur.

Özellikle 1789 Fransız İhtilalinin 19. yüzyıldaki anayasacılık hareketlerine damgasını vuran **milli egemenlik** ve **birörnek idari teşkilatlanma** prensiplerinin benimsenmesiyle birlikte ulus-devletler çağının başladığı söylenebilecektir. Devlet teşkilatlanmasının beşerî unsurla iç içe geçtiği ve milliyetçilik ideolojisinin mayasını teşkil ettiği ulus-devlet "*kurgu*"su, ortak bir "*irade*" şeklinde iktidarda tecelli eden milleti, kendisini temsil eden, tek merkezde toplanmış siyasi otoritenin meşruluk kaynağı olarak kabul etmektedir.[91] Bu sayede teokratik esaslardan arındırılmış laik karakterde bir yapı ortaya çıkmaktadır. Zira egemenliğe kaynaklık eden millet, ilahi değil, fakat "*beşerî iradenin bir tezahürü*" olarak kendisini göstermektedir.[92] Bu yapıda milli egemenlik ile milli kimlik esasen, ülke bütünlüğü ile idari bütünlük de şeklen ön plana çıkmaktadır. Şöyle ki, her türlü sosyal ve ekonomik farklılıklarının **vatandaş** sıfatı içerisinde eritilerek göz ardı edildiği toplum fertleri, **biz** olarak bildikleri millet ortak kimliği içerisinde bütünleşerek egemenliğin kaynağı ve sahibi sıfatıyla siyasi hayatta belirleyici rolü oynarlar.[93] Dolayısıyla kendisine mahsus siyasi ve ekonomik bir düzeni; bayrağı, parası, milli marşıyla orijinal bir şekilde ortaya çıkan bu yapıda milleti meydana getiren kimseler anayasal bir sistem içerisinde hakları ve görevleriyle kendilerini gösterirler.[94] Fertleri manen bütünleştiren kimliğin yanında şeklen bütünleştiren ülke görülür. Burada da sınırları belirlenmiş bir coğrafi saha içerisinde **vatan** olarak takdis edilen bir yerin

[89] Edward Hallett Carr, *Milliyetçilik ve Sonrası*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, s. 20. Llobera, 2007, s. 170-171
[90] Ş. Teoman Duralı, *Çağdaş Küresel Medeniyet: Anlamı – Gelişimi – Konumu*, Dergah Yayınları, İstanbul, 2015, s. 124
[91] Ozan Erözden, *Ulus-Devlet*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 132; Kaboğlu, 2014, s. 72.
[92] Livanelioğlu, 1998, s. 49.
[93] Köksal Şahin, *Küreselleşme Tartışmaları Işığında Ulus Devlet*, Yeniyüzyıl Yayınları, İstanbul, 2009, s. 134-135
[94] Ahmet Gökçen, "Ulus-Devletin İflasına Rağmen Vatandaşlığın Yükselişi", *Opus Dergisi*, 2012, S. 3, s. 105.

ideolojiye katılması söz konusudur.[95] Nihayet tüm bu değerler, belli bir merkezden doğup tüm ülkeyi kapsayan idari teşkilat vasıtasıyla muhafaza altında tutulur.[96]

Böylece 19. yüzyıldan pek çok millet, anayasal bir ulus-devlet çatısı altında yaşamaya başlamıştır. Ancak bu sürecin ve meydana gelen neticenin dünyanın -hatta Avrupa'nın- her yerinde homojen bir şekilde gerçekleştiğini iddia etmek doğru değildir. "*Büyük milletler*" şeklinde adlandırılabilecek (İngiltere, Fransa, İspanya vb.) olanların dışında kalıp da başka bir etnik gruba tâbi bulunan, henüz bağımsız bir siyasi birlik kuramamış olan veya tarihi ve kültürel mirası asimilasyona uğratılmış bulunan milliyetler, kendiliğinden ulus-devlet modeline geçebilmiş değildir.[97]

Batı Avrupa ülkelerinin -bizzat üstlendikleri için- geçiş sürecini erken tamamladıkları söylenebilir; doğuya doğru gidildiğinde ise bir milleti meydana getiren şey üzerinde o devrede henüz mutabakata varılmamış olduğu görülmektedir. Örneğin Orta Avrupa'da Almanca konuşanlar irili ufaklı pek çok devletin idaresinde yaşamakta; hatta bunların bir kısmı Avusturya'da, Macarca ve bazı Slav dillerini konuşan topluluklara hükmetmekteydi.[98] Doğu Avrupa'daki milliyetler içinse Rus ve Osmanlı İmparatorluklarının nüfuz ve otoritesi söz konusuydu. Bu milliyetlerin birçoğu için milli kimliğin ortaya çıkması, "*entelijansiya*" diye tabir edilen o topluluğun okumuş kesiminin (sanatçı, gazeteci, bilimadamı, doktor, avukat, kimi zaman din adamı vb.) fitilini ateşlediği bağımsızlık mücadeleleri ile eşzamanlı bir şekilde olmuştur.[99]

Bağımsızlığını henüz kazanamamış milliyetlerin bu uğurdaki mücadeleleri, daha 19. yüzyılda uluslararası bir mesele halini almıştır. Ulus-devletlerde iktidarın kaynağı ve sahibi olarak bütünleşmiş bir irade şeklinde tecelli eden milletin, aynı zamanda hak sahibi bir hukuk süjesi olduğunu iddia eden **milliyetler prensibi** ile millet mertebesine yükselmiş, fakat bağımsız olmayan her topluluğun bir devlet kurma hakkının bulunduğu

[95] Erözden, 2013, s. 148
[96] Şahin, 2009, s. 162.
[97] Hroch, 2011, s. 30.
[98] Calhoun, 2012, s. 122.
[99] Schulze, 2005, s. 109; Hroch, 2011, s. 40.

öne sürülmüştür.[100] Almanya ve İtalya bu sayede dâhili birliklerini sağlayıp bağımsız birer devlet haline gelmişlerdir.[101] Keza Osmanlı İmparatorluğu'ndan koparak kendi devletlerini kuran Balkan milliyetleri de mevcuttur.

Ancak bu sınırlı örnekler bir kenara bırakılacak olursa büyük devletlerin gerek anavatanına bağlı bölgeleri gerekse denizaşırı sömürgeleri bakımından tam bağımsızlıktan söz etmek mümkün değildir. Hal böyleyken, bu kez milliyetler prensibi farklı şekillerde de yorumlanmış ve mevcut bir devlete tâbi bulunan bütün milliyetlerin muhafaza edilmesi, saygı görmesi ve gelişimine engel olunmaması şeklinde bir kabule mazhar olmuştur. Böylece başta imparatorluklar olmak üzere birçok devlette **azınlık hakları** gündeme gelmiş, reformlar yapılmıştır.[102] Bu meyanda, kendi dil, din ve kültürlerine ait işleri diledikleri şekilde götürmek; resmi dil de öğretilmek kaydıyla anadilde eğitim veren milli okullar açmak; bilimsel, sosyal ve yardımlaşma cemiyetleri kurmak gibi azınlıkların varlıklarını idame ettirmelerine yönelik haklar söz konusu edilmiştir.[103]

Bahsi geçen gelişmeler Birinci Dünya Savaşının çıkmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu savaşın sonu ile birlikte batıda Alman ve Avusturya imparatorlukları ile doğuda Osmanlı ve Rus imparatorlukları parçalanmış, gerek kopan, gerekse bakiye kısımlarda milliyetçilik ideolojisini esas alan ulus-devletler kurulmuştur.[104] Bu devrede göze çarpan hususlar bakımından, toplumun hemen her tabakasının millet içerisindeki önemiyle değerlendirilir ve vurgulanır hale gelmesi, iktisadi faaliyetler ile siyasi faaliyetlerin iç içe geçmeye başlaması ve son yüzyılda yaşanan gelişmeler de göz önüne alındığında devlet sahibi olmuş milletlerin sayısında ciddi bir artışın gerçekleşmesiyle birlikte milliyetçilik yepyeni bir çehreye bürünmüştür.[105] Artık, haritada beliren devletlerin büyük bir kısmı, neredeyse yıkılan imparatorlukların sahip olduğu kadar çok

[100] Akbay, 1948, 227; Zabunoğlu, 1972, s. 74
[101] Uman, 1939, s. 24
[102] Ayşe Füsun Arsava, *Azınlık Kavramı ve Azınlık Kavramının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin 27. Maddesi Işığında İncelenmesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basımevi, Ankara, 1993, s. 7.
[103] Arsal, 1972, s. 182.
[104] Aylin Ünver Noi, *Avrupa'da Yükselen Milliyetçilik*, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul, 2007, s. 38.
[105] Carr, 2015, s. 31.

sayıda, farklı kökene sahip insan topluluklarına ev sahipliği yapar haldeydi ve "*ezilen azınlıklar*" adını alan bu topluluklar halen ciddi bir problem teşkil etmekteydi.[106] Zira, Avrupa'nın "*milli devletleri*", Birinci Dünya Savaşından önce imparatorlukların düştüğü durumla karşı karşıya kalmışlardı.[107]

İki dünya savaşı arası, homojen bir millet yaratma arzusunda olan batılı ulus-devletlerin, bir yandan medya (basın, sinema, radyo) ve spor (özellikle futbol ve atletizm) yoluyla yapılan propagandalar ile tasavvur edilen milliyetçilik ideolojisini kökleştirmelerine, diğer yandan da azınlıklar üzerinde maddi ve manevi baskılar kurmalarına sebep olur.[108] Milliyetçiliğin ırkçılık şeklindeki aşırı yorumları işte bu dönemde görülmektedir. Soğuk Savaşın sona ermesi ile birlikte uluslararası sistem tek kutuplu bir hegemonyaya doğru kaymış, komünizm/anti-komünizm ihtilafı bitince meydana gelen boşluğu yine milliyetçilik doldurmuştur. Bu esnada doğu Avrupa'da ulus-devletler kurulurken, batıda milliyetçiliğin aşırı yorumları bu defa biyolojik olarak değil, fakat kültürel olarak (mülteci ve yabancı işçiler aleyhine) kendisini göstermiştir.[109]

Ferdin, kendini ve dünyayı tanımada penceresinden baktığı, sadakatle bağlılık hissettiği, mensubu olmaktan şeref duyduğu, tarihini ve kültürünü bilmeye merak saldığı, dünya görüşünü endekslediği milletine dair bilinci milliyetçilik ideolojisinin esaslı unsurları olarak belirmektedir.[110] Burada, ayrıca, devlet ile millet arasında da bir "*uyum*" bulunmaktadır.[111] Dolayısıyla milliyetçilikle siyasi yapılar arasında doğrudan bir ilişki kurulabilir.[112] Böylece milliyetçilik ideolojisinde, siyasi yapıların getirdiği düzen içerisinde ve geçmiş ile geleceği kapsayan geniş bir zamana yayılan şekilde, müşterek bir mazi ve kültürün varlığını ortaya koyan birtakım sembol ve inançlara fertlerin sadakat duyması ve benimsemesi beklenir.[113]

---

[106] E. J. Hobsbawm, *1780'den Günümüze Milliyetçilik*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993, s. 159-160.
[107] Hobsbawm, 1993, s. 166.
[108] Hobsbawm, 1993, s. 169.
[109] Noi, 2007, s. 81-82.
[110] Stefan Breuer, *Milliyetçilikler ve Faşizmler: Fransa, İtalya ve Almanya Örnekleri*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, s. 30.
[111] Livanelioğlu, 1998, s. 50.
[112] Gellner, 2008, s. 71
[113] Recep Boztemur, "Tarihsel Açıdan Millet ve Milliyetçilik: Ulus-Devletin Kapitalist Üretim Tarzıyla Birlikte Gelişimi", *Doğu Batı*, 2006, S. 38, s. 166.

Milliyetçiliğin bu yönüyle, tıpkı millet kavramında olduğu gibi, kapsayıcı bir özelliği taşıdığını söylemek gerekir. Buna göre, bir milleti meydana getiren bütün unsurların siyasi yapıya dahil edilerek tam bir bütünlüğün tesis edilmesi ile egemen ve bağımsız bir devlet içerisinde yer alan bütün fertlere milliyetçi ideolojinin aşılanması önemli birer hedef olarak ön plana çıkmaktadır.[114] Ancak, geçmişten günümüze ulus-devletlerin bu hususta durumlarına bakıldığında, milliyetçilikle ilgili hedeflerin rahatlıkla gerçekleştirilebildiği söylenemeyecektir. Zira dünya üzerinde millet olabilme istidadını taşıyıp da bu mertebeye erişememiş pek çok milliyet bulunmaktadır. Diğer bir deyişle "*potansiyel*" milletlerin sayısı ile mevcut devletlerin sayısı karşılaştırıldığında, devletlerin ciddi bir şekilde az olduğu görülebilir. Dolayısıyla aynı siyasi düzen içerisinde, pek çok milliyet bir milletin içinde veya bir milletle beraber yaşadığı gibi birden fazla sayıda milliyetçiliğe de tesadüf edilebilmektedir.[115] Bu noktada milliyetçiliğin siyasi bir ideoloji olmasının yanında kültürel yönüne de değinmek gerekir.

Milliyetçilik, aynı zamanda, gerek ferden gerekse kolektif olarak bir kimliğin meydana getirilmesinde önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir.[116] Bir milliyeti diğerlerinden ayırt etmeye yarayan özelliklerinin mevcut olması ve bu özelliklerin zaman içerisinde gelişmiş bir seviyeye varması halinde bir "*milli kültürün*" varlığından; buna bağlı olarak da milliyetin kültürü ve geleceğini esas alan bir "*külürel milliyetçilik*"ten bahsedilebilecektir.[117] Dolayısıyla mevcut bir siyasi yapı içerisinde birden fazla milliyetçilik ideolojisinin barınabildiğine ve bunların bir kısmının ulus-devlete hakim olan siyasi milliyetçiliğin yanında kültürel milliyetçilik şeklinde ortaya çıktığı görülebilmektedir. Ancak milliyetçiliğin bu "*ikili karakteri*"nin, ayırt edici sınırları muğlak bir bütünü teşkil ettiği de belirtilmelidir. Zira bunların her biri sürekli olarak birbirini beslemektedir.[118] Yani kültürel milliyetçilik siyasi iddia ve taleplerden âri olmadığı gibi, çoğu kez siyasi milliyetçiliği dönüştüren bir karakter de sergilemektedir.

Sonuç olarak milliyetçilik kavramı, modern devletle birlikte yeşermiş ve onun tarih içerisindeki seyrinde önemli bir rol oynamıştır. Bu anlamda, kimi zaman devletlerin

[114] Gökalp, 2007, s. 289; Boztemur, 2006, s. 168.
[115] Gellner, 2008, s. 72.
[116] Gökalp, 2007, s. 281.
[117] Livanelioğlu, 1998, s. 52.
[118] Gökalp, 2007, s. 285-286.

kurulmasına veya yaşamasına büyük bir destek sağladığı gibi, kimi zaman da devlet adına hareket edenlerin zalimane faaliyetlerine kılıf olarak kullanılmıştır. Ancak her ne olursa olsun milliyetçilik, özü itibariyle, kınanmaya veya yok edilmeye müstahak bir düşünce tarzı olarak görülmemelidir. Zira milliyetçilik, insanların tabiatları gereği ihtiyaç duyduğu birleşme, kaynaşma, dayanışma gibi hasletlerin gerçekleştirilmesinde, alternatifleri kadar önemli bir araç durumundadır. Burada mühim olan, söz konusu hasletlerin hayata geçirilmesinde, ülke sınırları içerisinde yaşayan herkesi içerisine alacak şekil ve dozajda bir milliyetçilik formülünün geliştirilmesi ve bu formüle uymayan hiçbir kimsenin sırf bu sebepten dolayı mustarip edilmemesidir.

C. DEVLETİN HÂKİMİYET UNSURU (EGEMENLİK) VE KUVVETLER AYRILIĞI KAVRAMLARI

1. Egemenlik Kavramı

Devleti meydana getiren unsurlardan üçüncüsü manevi olanıdır. Belirli bir muhite yerleşmiş herhangi bir insan topluluğu somut bir varlığa sahip olmakla birlikte, bu varlıkları onların kendiliğinden devlet haline geldikleri sonucunu doğurmaz. Devletten bahsedebilmek için ayriyeten gayri-maddi (manevi) bir varlığın da söz konusu olması gerekir. Çünkü **devlet olmak**, emretmeyi ve emirlerin yerine getirilmesi için kuvvet kullanmayı gerektirir.[119] Bu manevi varlığı ifade hususunda, *devlet iktidarı, devlet kudreti, kamu iktidarı, hakimiyet, egemenlik, otorite, yetki* gibi tabirlerin kullanıldığına rastlanmaktadır. İktidar, kudret ve otoriteye dair kavramlar genellikle bir yerdeki idare eden-idare olunan ilişkisini vurgular. Hâkimiyete, egemenliğe dair kavramlarda ise anılan ilişkiyle birlikte devletin tabiatında bulunan vasıfları bakımından, yapısı ve fonksiyonu itibariyle kendisine benzeyen diğer manevi varlıklarla olan ilişkileri de konu edilir. Bu durumu ifade etmek için Avrupa dillerinin hemen hepsinde Fransızca "*souveraineté*" tabirinin imla olarak uyarlanmış versiyonları kullanılmaktadır.[120] Bizim dilimizde ise Fransızca orijinalinin karşılığı olarak "*egemenlik*" tabirinin kullanıldığı görülmektedir.

[119] Babanzade, 2014, 122; Abadan, 1952, s. 227.
[120] İlhan Lütem, *Egemenlik Kavramı ve Devletlerarası Hukuk*, Sakarya Basımevi, Ankara, 1947, s. 4.

Devletin bu manevi unsurunun varlığı tarih boyunca kabul edilmekle birlikte vasıf ve mahiyetini tayin hususunda çağdan çağa farklı anlayışların mevcut olduğu görülmektedir. İlkçağ için bakıldığında iptidai devletlerin mutlak hakimiyeti ile karşılaşıldığından bu devrin devlet adamları ile filozoflarının meseleye derinlikli bir şekilde eğilmedikleri görülür. Muhakkak ki bugünün anlayışlarının nüvelerine rast gelinmektedir, fakat bunlar ortaya bir tablo çizecek şekilde açıklığa kavuşturulmuş olmaktan uzaktır.[121] Örneğin Yunanlılar, kendilerini sıkı bir şekilde bağlı hissettikleri "*site*"nin mutlak otoritesine kayıtsız şartsız itaat ederken, bir yandan da bağımsız ve otarşik yapısını muhafazaya büyük önem atfetmişlerdir.[122] Kamu hukukunun daha yerleşik bir yapı arz ettiği Roma'da ise Cumhuriyet devrinde halk meclislerinin konsüllere tevcih ettiği icrai kuvvetin başı sıfatıyla halk ve senato ile muhatap olmak hakkı (potestas) ile askeri, idari ve yargı sahalarında hakimiyeti kullanmak hakkı (imperium) şeklinde düalist bir yapı görülmektedir.[123] Daha sonraları imparatorluk devrine gelindiğinde bu ikisi tek bir şahsın uhdesinde birleştirilecektir.

Ortaçağda, tarafları arasında Roma Katolik Kilisesi, Kutsal Roma İmparatorluğu, feodal derebeylik müessesesi ve henüz teşekkül etmeye başlayan merkezi krallıkların yer aldığı mücadeleler, egemenliği izah noktasında doğrudan doğruya belirleyici olmuştur.[124] İktidarın kaynağını teokratik esaslara dayandıran[125] Kilisenin tüm laik iktidarlara, kendisini Roma İmparatorluğunun varisi addeden Kutsal Roma İmparatorluğunun da hukuken tüm Hıristiyan krallıklara nazaran daha üstün olduğu iddialarına karşı merkezi krallıklar, bir yandan hariçte müstakil birer devlet olma yolunda gayretler sarf etmiş, diğer

[121] Akbay, 1948, s. 366, Lütem, 1947, s. 12
[122] Okandan, s. 951; Abadan, 1952, s. 255
[123] Sadri Maksudi Arsal, *Umumi Hukuk Tarihi: Eski Hind, İran, Atina ve Isparta'nın Hukuki Müesseseleri, Roma'nın Siyasi ve Hukuki Teşkilatı, İçtimai ve İktisadi Bünyesi*, Ankara Hukuk Fakültesi Neşriyatı, Ankara, 1942, s. 214-215.
[124] Abadan, 1952, s. 255
[125] Avrupa'da iktidarın kaynağını izah etmede ilahi kanaatlere dayanan görüşler farklı şekillerde tecelli etmektedir: İktidara kaynaklık eden Tanrı, birinci gruptaki görüşlere göre halk vasıtasıyla; ikinci gruptakilere göre, kilise (papalık) vasıtasıyla; üçüncü gruptakilere göre, doğrudan doğruya (tabiatüstü ilahi hukuk teorisi); dördüncü gruptakilere göre ise dünya hayatındaki olayları sevk ve idare etmek suretiyle (providansiyel ilahi hukuk teorisi) fert veya fertlere devlet iktidarını tevdi eder. (Okandan, 1969, s. 923-924; Erozan, 2012, s. 103-104)

yandan da dâhilde feodalitenin nüfuzunu kırarak tek hakim otorite olmanın yollarını aramıştır.[126]

Ortaçağ bu mücadeleler ile kapanırken, modern çağın başlarında Avrupa'daki reform hareketleri neticesinde merkezi krallıklar amaçlarına ulaşmışlardır. Protestanlık davası, bir yandan siyasi olarak zaten zayıflamış bulunan Roma Kilisesini dini olarak da pasifize etmiş, diğer taraftan da Almanya'yı çok sayıda prensliğe bölerek Kutsal Roma İmparatorluğu'nun otoritesini zaafa uğratmıştır.[127] Yine, kapitalist ekonomi ile ağır silahların gelişmesi, feodalitenin çok daha kontrol edilebilir bir seviyeye gerilemesine sebep olmuştur. 16. yüzyılda merkezi krallıklar lehine yaşanan bu gelişmeler teori sahasına da derin tesirler icra etmiş ve iktidarın kaynağı ve mahiyeti hakkındaki görüşleri daha demokratik bir çizgiye kaydırmıştır.[128] Bu virajda mutlak monarşiye karşı olan ve muhtelif halk tabakalarının zalim monarklara başkaldırmalarını meşru gören Monarkomakların başını çektiği görüşler, kralın Tanrı tarafından halkın oyları vasıtasıyla (*vox populi, vox dei*)[129] tayin edildiğini ileri sürmekte; diğer taraftan ise mutlakiyetçi görüşler, halkın bir tâbiiyet sözleşmesi ile hakimiyete ilişkin haklarından feragat ettiğini veya zamanaşımı neticesinde iktidarı elde eden kralların tek üstün otorite olduğunu müdafaa etmektedir.[130]

---

[126] Sadri Maksudi Arsal, *Teokratik Devlet ve Lâik Devlet*, Maarif Matbaası, İstanbul, 1940. s. 6-7; Okandan, 1969, s. 952.

[127] Yusuf Şevki Hakyemez, *Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı: Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 25.

[128] 15. yüzyılın sonlarından itibaren giderek artan bir şekilde taraftar bulan iktidarın kaynağını halk olarak kabul eden görüşler, 17. yüzyılda **doğal hukuk mektebi** mensuplarının benimsediği "*tabii bir hayat tasavvuru*" ile **sosyal sözleşme** fikirleri üzerine bina edilmiştir. Buna göre, hükümet teşkilatının henüz mevcut bulunmadığı, adına **tabii hayat** denilen bir devirde herhangi bir üstün otoritenin zorlayıcı baskısı olmaksızın sonsuz bir serbestî içerisinde yaşayan insanlar, aralarında anlaşarak teşkil ettikleri kendi iradelerinin üstündeki hâkim bir otoriteye tâbi ve itaatkâr olmayı kabul ediyor, böylece toplum himayesine girerek emniyetlerini temin ediyorlardı. (Bkz: Erozan, 2012, s. 109-110; Okandan, 1969, s. 931). Bu faraziyeyi esas alan tabii hukukçular, benzer bir bakış açısıyla, siyasi iktidarı meydana getirenin de, hükümdar ile halk arasında akdedilen siyasi mahiyetteki bir tâbiiyet antlaşması olduğunu ileri sürmüş, buradan da iktidarın kaynağının halk olduğu neticesine varmışlardır. (Bkz: Özçelik, 1974, s. 70).

[129] "*Halkın sesi, Tanrının sesidir*".

[130] Murat Sarıca, *100 Soruda Siyasî Düşünce Tarihi, Gerçek Yayınevi*, İstanbul, 1977, s. 58; Esen, 1948, s. 50.

İşte, iktidarın kaynağı ve meşruluğu ile ilgili muhtelif görüşlerin ileri sürüldüğü bu inşa sürecinde mutlakiyetçi düşünürler arasında yer alan Fransız Jean Bodin, **egemenlik** kavramının mucidi olarak ortaya çıkmaktadır. Egemenliğin kaynağını halk olarak gören Bodin, 1576 yılında yayımladığı "*Devletin Altı Kitabı*" (fr. *Les Six Livres de la Republique*) adlı eserinde, devleti meydana getiren unsurlar arasında saydığı bu kavramı, daha ziyade devletin dâhildeki vaziyeti bakımından "*mutlak, devamlı ve bölünmez*" bir iktidar; devleti ise "*birçok ailenin ve onların birlikte malik oldukları şeylerin egemen kudret tarafından adilane (veya hukuka uygun) idaresi*" şeklinde tarif etmiştir.[131] Bodin'den sonra gelenlerin egemenliğe **bağımsızlık** vasfını ilave etmeleriyle birlikte de, ortaçağın dâhilde feodalite, hariçte Kilise ve İmparatorlukla olan meşru ve üstün otorite kavgası mutlak monarşiler lehine nihayete erdirilmiştir. Böylece Bodin'in açtığı çığır, devlet hâkimiyetini kaynak ve meşruiyet bakımından tek bir şahsa indiren mutlakiyetçi rejimleri geliştirecek, 18. yüzyılın sonuna kadar devam eden bu durum da daha sonra yerini **halk/millet egemenliği teorisi**ne terk edecektir.[132]

Egemenliğe kaynaklık eden halkın, mutlak monarşilere meşruiyet zemini teşkil etmekten öteye geçerek iktidara ortak, hatta sahip olduğuna ilişkin görüşler John Locke ile birlikte ortaya atılmış, Jean Jacques Rousseau ile birlikte temellendirilmiş ve 1789 Fransız İhtilali ile birlikte hayata geçirilmiştir.[133] 1789 Fransız İnsan ve Vatandaşlık Hakları Beyannamesi (3. madde), her türlü egemenliğin esasını **millet**e bağlarken, 1791 Fransa Anayasası da, söz konusu egemenliği *tek, bölünemez, zamanaşımına uğramaz, vazgeçilemez* ve "*milletin malı"* olarak vasıflandırmıştır.[134] Daha sonraları egemenliği, devlet iktidarı ile bu iktidarda yer alan yetkileri ifade etmek üzere kullanma anlayışı, Fransa dışındaki ülkelerin anayasalarında da benzer düşüncelerle benimsenmiştir.[135]

Ancak devletle milleti birbiriyle aynı gören bu anlayış, egemenlik ile devlet iktidarı kavramlarını birbiriyle karıştırıyor olması, milletin devletten önce de var olduğu realitesini ihmal ediyor olması ve bir hukuki varlık olarak devletin hakiki mahiyetini inkâr ediyor olması iddiaları bakımından eleştiriye uğramış; başta Alman hukukçular olmak

[131] Lütem, 1947, s. 15; Akbay, 1948, s. 372.
[132] Okandan, 1969, s. 921.
[133] Lütem, 1947, s. 21.
[134] Babanzade, 2014, s. 110.
[135] Okandan, 1969, s. 917.

üzere, egemenlik ile devlet iktidarının farklı şeyler olduğu itirazı ile karşılaşmıştır. Buna göre devlet iktidarının bir vasfı olan egemenlik, mevzubahis iktidarın üstün ve bağımsız olmasını ifade etmektedir. İktidar ise bizatihi devlete ait olan ve varlığını devlette bulan münhasır bir emretme hakkıdır.[136]

Böylece 19. yüzyılın egemenlik anlayışı Alman hukukçularının ağır bastığı bir atmosferde şekillenmiştir. Özellikle Alman Federasyonuna dahil bulunan devletlerin hukuki mahiyetlerini tespit etmek üzere sarf ettikleri gayretlerde egemenlik çerçevesinin dışında bir bakış açısı aramışlar ve temelde iki esas üzerinden hareket etmişlerdir: Devlet olmanın alameti, birinci esasa göre milli menfaat ve ihtiyaçları temine matuftur; daha ziyade revaç bulan ikincisine göre ise emir ve icbar edici bir kudrete sahip olmaktır.[137] Bu kanaat, **halk/millet egemenliği teorisi**nin irade ve şahsiyet sahibi olarak gördüğü topluma izafe ettiği iktidarı kullanma yetkisini, asıl hak, irade ve şahsiyet sahibi olarak gördüğü devlete tevdi etmektedir.[138]

Devlet iktidarını kudretten ibaret sayan bu görüşler, yüzyılın sonlarına doğru Fransız hukukçuların da katkılarıyla yeniden gözden geçirilmiş ve Alman hukukçulara göre devleti meydana getiren iktidar unsuru, dahilde mutlak üstünlüğü, hariçte de mutlak bağımsızlığı ifade eden egemenlik kavramı ile hukuki metinlerde yerini almıştır.[139] Dolayısıyla modern egemenlik kavramının tahlili de bir taraftan harici diğer taraftan dahili ayırıcı vasıfları üzerinden yapılagelmiştir.

Harici egemenlik, bir devletin diğeriyle tâbiiyet değil, eşitlik ilişkisi içerisinde olmasını ifade eder. Bu da devletlerin herhangi bir üstün otoriteden emir alamayacağı anlamına gelir; diğer bir deyişle dâhili egemenliklerini kullanma konusunda tamamen bağımsızdırlar.[140] Dâhili egemenlik ise iki farklı manayı ifade etmektedir: Birincisi devlet

[136] Esen, 1948, s. 42; Özçelik, 1974, s. 75.
[137] Arsel, 1955, s. 29-30.
[138] Kürkçüer, 1966, s. 140.
[139] Okandan, 1969, s. 917.
[140] İsmet Giritli – Jale Sarmaşık, *Anayasa Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s. 27. Teorinin bu saf halinin somut realiteler ile örtüşmemesi, yani devletler arasında güçlü-zayıf, büyük-küçük gibi farklı sıfatların varlığının görülmesi, harici egemenliğin bir denge mekanizması içerisinde yeniden yorumlanması ihtiyacını doğurmuştur. Özellikle iki dünya savaşından sonra kurulan uluslararası teşekküller, devletler arasında eşit şekilde temsilin mümkün olacağı platformlar teşkil etmiş ve tahakküm kurulmasının önüne

iktidarıyla ilgili olarak emir ve talimat verme ile bunların icrası ve infazını yapmak yetkisi egemenlik hakkından kaynaklanır. Bu meyanda kanun yapma, vergi tesis etme, para basma, suçluları tespit etme ve cezalandırma, uyuşmazlıkları çözme gibi yetkiler münhasıran devletin dâhili egemenliğinde mündemiç bulunmaktadır. İkinci olarak da egemenlik şeklinde vücut bulan devlet iktidarının vasıflarını ilgilendirmektedir ki, bu da dâhili egemenliğin faklı tezahürlerinin incelenmesi suretiyle ortaya çıkmaktadır.[141]

Egemenliğin ilk vasfı, devletin yetkilerini kullanırken kendisine denk veya üstün bulunan hiçbir otoriteye tâbi olmaksızın en tepe bir mevkide bulunmasını ifade eden **üstünlük**tür.[142] Bu meziyet, özellikle emir, direktif, talimat vermek veya yasak getirmek gibi hallerde kendisini gösterir. Çünkü bir devletin ülkesinde çok sayıda kamu hukuku veya özel hukuk menşeli teşekküller, organizasyonlar, şirketler, birlikler, topluluklar vb. bulunur ve her birinin kendi içerisinde veya birbiri arasında hiyerarşiyi, emir-komuta zincirini, tâbiiyet bağını vb. içeren kademelenmeler görülür. Sosyal ve ekonomik hayatı meydana getiren bu kademelenmiş yapıların tamamını kapsayan ve siyasi hayata can veren devlet ise bahsi geçen yapılarla birlikte yer aldığı ilişkilerde her zaman tepede bulunur ve emir veren durumundadır.

Devletin, üstün bir mevkiden emretme yetkisi, herhangi başka bir otoriteden iktibas edilmiş olmayıp kendiliğinden, diğer bir deyişle egemenliğin **aslîlik** vasfının bir tezahürü olarak ortaya çıkmaktadır.[143] Buna göre, devlet ülkesinde emretme yetkisiyle donatılan bütün otoriteler, bu yetkiyi devletin kendilerine bahşetmesi sayesinde kullanırlar; hâlbuki devletin emretme yetkisi her zaman için aslîdir.[144] Söz konusu üstün ve asli emretme yetkisi, bir tasavvurun neticesi olarak ortaya konmaktadır. Bu tasavvuru hayata geçiren ise cebir ve tazyik kuvvetidir.[145]

---

geçerek harici egemenliğin hakiki manasıyla tahakkuk edebilmesi için denge unsuru teşkil etmişlerdir. Dolayısıyla devletlerin harici egemenliği, daha ziyade **Devletler Genel Hukuku**nu ilgilendiren bir konudur. Bkz: Lütem, 1947, s. 21; Uman, 1939, s. 25.

[141] Gözler, 2011, s. 435.

[142] Teziç, 2014, s. 140; Demirkol, 2015, s. 82.

[143] Kubalı, 1964, s. 91; Başgil, 1960, s. 178.

[144] Abadan, 1952, s. 233.

[145] Babanzade, 2014, s. 170.

Her emir itaat mecburiyetini beraberinde getirmekle birlikte, bu mecburiyete daima riayet edildiği söylenemez. İşte bu gibi anlarda devlet, egemenliğin bir diğer vasfı olan **meşru güç (zor) kullanma tekeli**ne dayanarak düzeni ve emrinin yerine getirilmesini sağlayacaktır.[146] Ancak egemenliğin sağladığı güç kullanma tekeli, adından da anlaşılacağı gibi, *meşru* bir şekilde olmalıdır. Yani keyfi ve zalimane değil, kabul edilebilir ve adilane olmalıdır. Dolayısıyla egemenliğin diğer bir vasfının da **hukukilik** olduğu söylenebilir.[147]

Devlet, şimdiye kadar, *üstün*, *aslî*, *meşru güç kullanma tekeline sahip* ve *hukuki* olarak tarif edilen egemenliğini siyasi ve idari teşkilatı vasıtasıyla kullanır ve organları eliyle yürütür. Söz konusu organlar, 18. yüzyılın sonlarından itibaren anayasalarda yerini almaya başlamış yasama, yürütme ve yargı organları olup aynı egemenliğin farklı şekillerdeki tezahürlerini ifade etmektedirler. Ancak bu ayrılma hali, egemenliğin aralarında paylaştırılmış olduğu veya her birinin egemenliğin bir kısmına sahip olduğu anlamına gelmemekte, fakat egemenliği kullanmak üzere farklı fonksiyonları icra eden organların yetkilendirilmesi bahis mevzuu olmaktadır.[148]

Buradan çıkarılacak sonuç, devlet egemenliğinin **bölünemez** olduğudur. Klasik egemenlik teorisinden modern kamu hukukuna tevarüs edilen bu anlayış, iktidarın farklı fonksiyonların toplamından meydana geldiği görüşünü dışlamakta, her bir fonksiyonun devlet adına faaliyet göstererek kendi görev sahalarında hizmet veriyor olmasını esas almaktadır.[149] Böylece, organların başında veya bünyesinde bulunan idarecilerin de kendilerine tevdi edilen yetkilerini devlete izafe etmek suretiyle kullanarak soyut devlet iktidarını somut hale getirdikleri söylenebilmektedir.[150] Mevzubahis idareciler, egemenlikten kaynaklanan yetkilerini devletten aldıkları için kendi iradeleri ile başkalarında devredemezler; aynı şekilde devlet de yetkilendirme işinden, diğer bir deyişle egemenlikten feragat edemez.[151] Dolayısıyla manevi unsurun tahlilinde dikkate

[146] Hakyemez, 2004, s. 87.
[147] Erdoğan, 2011, s. 8.
[148] Okandan, 1969, s. 997; Kubalı, 1964, s. 97.
[149] Zabunoğlu, 1972, s. 103-104.
[150] Yayla, 1986, s. 26-27.
[151] Hakyemez, 2004, s. 85.

alınması gereken diğer iki vasıf, egemenliğin **devredilemez** ve **ferağ edilemez** olduğudur.

Egemenliğin son ve en tartışmalı vasfı **mutlak** olması ile ilgilidir. Teorik çerçevede egemenlik, hiçbir sınırlandırmaya tabi değildir; egemen iktidar dilediği konuda dilediği düzenlemeleri yapar ve hayata geçirir, karşısında ona mani olacak alternatif veya üstün bir kuvvet bulunmamaktadır.[152] Ancak bu keskin fikre karşı 19. yüzyılın sonlarında başlayan itirazlar, 20. yüzyıl ve özellikle Birinci Dünya Savaşından sonra artar hale gelmiş; devletlerin hem kendi ülkelerinde hem de birbirleri arasında riayet edecekleri birtakım kaideleri belirleme ihtiyacı doğmuştur.[153] İkinci Dünya Savaşının daha büyük acıları yaşatmasından sonra üzerinde daha fazla yoğunlaşılan bu mesele ile ilgili olarak günümüzde egemenlikten kaynaklanan yetkilerin sınırsız ve keyfi bir şekilde kullanılmaması konusunda bir mutabakata varıldığı söylenebilir. Böylece devlet iktidarı bakımından hem harici hem de dâhili sahalarda, hukuk içi ve hukuk dışı birtakım sınırların bulunduğu kabul edilmektedir.[154]

Devlet iktidarının harici sınırları uluslararası hukukun müessese ve metinleri ile çizilmektedir. Nasıl ki bir topluluk içerisindeki insanlar arasında, onların hayatını belirli bir düzene koyan, aralarındaki uyuşmazlıkları çözen üstün bir otoriteye (devlet) ihtiyaç duyuluyorsa, devletlerin aralarındaki ilişkilerin tür ve mahiyetini tespit eden, çekişmeleri halleden, ahengi temin eden bir otoriteye de ihtiyaç duyulmaktadır.[155] Bu ihtiyaca cevaben devletlerin meydana getirdiği fakat devlet olma özelliğini haiz bulunmayan uluslararası teşekküller, öteden beri dengeli bir devletlerarası hukuk hayatının yaşanabilmesi için, devletlerin ortak iradelerini ortaya koyan uluslararası hukuki metinlerin tanzimi ve tatbiki konusunda gayret sarf etmektedirler.[156] Günümüz dünyasında başta insan hakları ile ilgili olanlar olmak üzere pek çok konudaki uluslararası antlaşma, devletlerin hareketlerine sınır tayin etmektedir.

[152] Gözler, 2011, s. 436.
[153] Lütem, 1947, s. 31.
[154] Zabunoğlu, 1972, s. 108.
[155] Okandan, 1969, s. 1002.
[156] Kubalı, 1964, s. 95.

Devletlerin dâhili egemenliklerine getirilen sınırlamalar, çok daha fazla çeşitlilik arz etmektedir. Bunların bir kısmı doğrudan doğruya pozitif hukuka yansımışken, diğer bazıları ise **hukuk fikri**nin birer tecellileri olarak sınırsız devlet iktidarını makbul bir zemine oturtmaktadır. Hukuk-dışı faktörlerden ilk olarak devletin bir gaye uğruna kendi kendini sınırlandırdığı öne sürülmektedir. Buna göre devlet, insanların müşterek menfaatlerini ve mutluluklarını sağlamak üzere tesis edilen bir egemenliği kullanmaktadır; öyleyse egemenliği var eden gayelerle de sınırlıdır.[157] Bunun dışında din, örf ve âdet, adalet gibi yerleşik kaideleri bulunan, insan hayat ve tefekkürüne doğrudan tesir eden kavramların da zaman zaman devlet faaliyetine istikamet tayin ettiği görülmektedir.[158] Son olarak, egemenliği devlet adına kullananların getirdiği sınırlamalardan bahsedilebilir. Öncelikle bu kimselerin iktidarı kullanırken ülkenin coğrafi ve sosyolojik şartlarını dikkate alarak rasyonel bir surette hareket etmeleri; yine, ahlak, adalet, eşitlik, doğruluk, dürüstlük, sorumluluk gibi yüksek duyguları taşımaları beklenmekte ve bu sayede devlet iktidarının rasyonel bir akıl ile yüksek duygularla sınırlanmış bir alanda zapt edileceği kabul edilmektedir.[159]

Hukuk-içi sınırlandırmalar ise pozitif hukukta yer alan düzenlemeler ile devlet iktidarının sınırlandırılmasını ifade etmektedir. Burada, ilk olarak **Hukuk Devleti** fikri gündeme gelmektedir. Bunun dışında yazılı bir anayasaya sahip olmak da devlet iktidarını sınırlandıran faktörler arasında yer almaktadır. Anayasalarda yer alan kural ve kaideler, devlet iktidarının sınırları hususunda en açık ipuçlarını vermektedir. Anayasalarda kanunların anayasaya uygun olma zaruretine verilmiş olması, yapılacak düzenlemeler açısından bir sınır teşkil eder; insan hakları öncelikli kabul edilerek ihlallere önüne geçilmeye çalışılır; düzenli aralıklarla yapılacak serbest seçimler öngörülerek halkın iktidara katılması sağlanır ve iktidarın şahsileşmesinin önüne geçilir; devlet iktidarı üç ana fonksiyon (yasama-yürütme-yargı) eliyle kullandırılarak otoriterleşmeye mahal vermeksizin bir dengeye oturtulur.[160]

[157] Uman, 1939, s. 25.
[158] Kubalı, 1964, s. 303.
[159] Özçelik, 1974, s. 109-112.
[160] Kürkçüer, 1966, s. 144.

Sonuç olarak egemenlik, devlet iktidarının vasıflarını tayin etmede baş rolü üstlenmektedir. Bu sayede devlet, diğer devletler karşısında eşit ve bağımsız bir mevkide bulunurken, kendi ülkesinde de görev ve hedeflerini serbestçe gerçekleştirebilmektedir. Bu açıdan kendisine alternatif hiçbir güç bulunmamaktadır. Ancak içerisinde bulunduğu serbestlik sınırsız değildir. Devlet, gerek harici veçhede verdiği taahhütlerle gerekse dâhilde anayasa ve kanunları ile kendisini sınırlandıran bazı tedbirleri hayata geçirir. İşte bu tedbirlerden birisi olan kuvvetler ayrılığı ile devlet, görev ve hedeflerini birbirini dengeleyen üç organı eliyle gerçekleştirerek iktidarına bir sınır çizmektedir.

2. Kuvvetler Ayrılığı Kavramı

Kuvvetler ayrılığı teorisi, bir devlette bulunduğu varsayılan yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden bağımsız bulunan üç farklı organ eliyle kullanılması gerektiğini ileri sürmektedir.[161] Böyle bir fikrin benimsenmesinin arkasında yatan temel motivasyonlar, kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi ile kişi hak ve hürriyetlerinin teminat altına alınmasıdır.[162] Zira devlet iktidarının farklı tecellileri (kural koyma, kuralları hayata geçirme, kural ile hayattaki iş ve işlemler arasında meydana gelen çelişkileri giderme) tek bir şahıs veya zümre elinde toplandığı takdirde hem devlet hayatının bütün ihtiyaçlarına birden cevap verme imkânı fiilen ortadan kalkmakta, hem de bu büyük kudret iktidar sahiplerine keyfi bir surette hareket etme şansını tanımaktadır. Keyfiliğin bulunduğu yerde de doğal olarak hak ve özgürlüklerin tanınmasından ve bunlara riayet edilmesinden bahsedilemez. Bu yüzden modern devletlerde fonksiyonlar, basit bir bakış açısıyla, toplum hayatını düzene sokan kanunların yapılması işini **yasama**; kanunların uygulanması işini **yürütme**; ve uyuşmazlıkların halledilmesi işini de **yargı** adı verilen ve devlet adına faaliyet yürüten organlara tevdi edilmiştir.[163]

Kuvvetler ayrılığına dair fikirlerin ilk olarak İngiltere'de, **kralî iktidarın** yetkilerinin meclis lehine azaltılması için öne sürüldüğü kabul edilmektedir. Bilindiği

[161] Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 78.
[162] Teziç, 2014, s. 469.
[163] Giritli – Sarmaşık, 1998, s. 41.

gibi 1066 Hastings Savaşından sonra İngiltere üzerindeki hâkimiyeti ellerine geçiren Norman Kralları, yasama ve yargıya ilişkin yetkilerini kullanmada kendilerine yardım etmek üzere mahalli derebeylerin görüşlerine müracaat ediyordu.[164] Kendisini bir önceki Danimarka Krallığının meşru halefi olarak gören Norman Fatih William Guillaume, kadim Anglo-Sakson teamüllerini muhafaza etmeyi vadetmiş, kendisinden sonra gelen krallar da aynı istikamet üzerinde giderek Müşterek Hukukun (ing. *Common Law*) teşekkülünde rol oynamışlardır.[165]

Bu süreçte önemli bir görev üstlenen kralın istişare meclisi "*Magnum Concilium*" (Büyük Meclis), 13. yüzyıla gelindiğinde nüfuzunu büyük oranda artırmış, özellikle 1215 tarihli Magna Carta ile birlikte uzunca bir süredir elde etmekte olduğu imtiyazlarını genişleterek, artık kralın dilediği zaman danıştığı bir organ olmaktan çıkıp İngiliz kamu hukuku sisteminin yerleşik bir organı haline gelmiştir.[166] Bu tarihten sonra kral ile parlamento arasında sürekli değişen güç dengesi 17. yüzyılda demokratik temayüllerin tarafına kaymış, sırasıyla 1628 tarihli *Petiton of Rights*, 1679 tarihli *Habeas Corpus*, 1689 tarihli *Bill of Rights* ve 1700 tarihli *Act of Settlement* belgeleriyle birlikte kralın yetkileri tedricen daraltılmıştır.[167]

17. yüzyıl aynı zamanda demokratik fikirlerin yeniden doğduğu bir devri ifade etmektedir. Ancak Kıta Avrupa'sında pozitif hukuka hâkim olan mutlakiyetçi hava, henüz güçlü devlet iktidarının bütün yönleriyle tek bir elde toplanmasını gerektiriyordu. **Doğal hukuk mektebi** mensuplarının bu yüzyılda kısmen değindikleri devlet faaliyetinin birkaç kısımdan meydana dair görüşler, 18. yüzyılda özellikle John Locke ve Montesquieu'nun tesirleriyle, fakat bu kez hak ve özgürlükler açısından yeniden ele alınmış ve modern anayasacılık hareketlerine bu son şekliyle ithal edilmiştir.[168]

---

[164] Gözler, 2011, s. 538-539.
[165] J.H. Baker, *An Introduction to English Legal History,* Butterworth & Co. (Publishers) Ltd., London, 1971, s. 5; Charles Crozat, *Amme Hukuku Dersleri (Orta Zamanlar),* Cilt II – Kısım I, Kenan Matbaası, İstanbul, 1944, s. 72.
[166] Uğur Kara vd., *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri*, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Yayınları, Eskişehir, 2014, s.10; Gözler, 2011, s. 539.
[167] Ekrem Buğra Ekinci, *Hukukun Serüveni*, Arı Sanat Yayınevi, İstanbul, 2011, s. 475.
[168] Oktay Uygun, *Demokrasi: Tarihsel, Siyasal ve Felsefi Boyutlar*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 122; Teziç, 2014, s. 471; Erdoğan, 2011, s. 74.

Locke'un "*Sivil Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*" adlı eserinde, kanunları yapan "*yasama kuvveti*", kanunların yürütülmesi için gerekli olan ve devamlı bir surette çalışan "*yürütme kuvveti*" ve savaş, barış, ittifak yapan "*federatif kuvvet*" olarak tarif ettiği devlet idaresindeki üç kuvvet, teorinin devlet hayatındaki önemini daha iyi kavrayan ve esas kurucusu olan Montesquieu tarafından yasama, yürütme ve yargı şeklinde ortaya koyulmuştur.[169]

İngiliz devlet sistemi üzerinde incelemeler yapan Montesquieu, "*Kanunların Ruhu*" isimli eserinin "*İngiliz Anayasası*" başlıklı kısmında "*geçici veya sürekli kanunlar yapma; eskiden yapılmış olanları düzeltme ya da yürürlükten kaldırma*" işini izafe ettiği **yasama kuvveti** (fr. *puissance legislative*); "*savaş ve barış yapma; elçi gönderme ya da kabul etme; güvenliği kurma, istilaları önleme*" işini izafe ettiği **yürütme kuvveti** (fr. *puissance executrice de l'etat*); ve "*suçluları cezalandırma ve özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkları yargılama*" işini izafe ettiği **yargılama kuvveti** (fr. *puissance de juger*)nin[170] birbirinden ayrı olması gerektiğini müdafaa etmektedir. Düşünüre göre, yasama kuvveti ile yürütme kuvveti tek elde toplanırsa, kanunlar müstebit bir şekilde yapılır ve tatbik edilir; yargı kuvvet ile yasama kuvveti tek elde toplanırsa hâkim aynı zamanda kanun koyucu olacağından keyfilik ihtimali doğar; yargı kuvveti ve yürütme kuvveti tek elde toplanırsa hâkimin tahakkümü ortaya çıkar ve her bir halde de hürriyetten bahsedilemez. Dolayısıyla bu üç kuvvetin üç farklı organa verilmesi durumunda muhtelif kuvvetler birbiri önüne set çekerek suiistimalleri önler.[171]

Böylece kuvvetler ayrılığı teorisi, başta 1776 Amerikan Virginia Haklar Beyannamesi (m. 5) ve 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi (m. 16) belgelerinde olmak üzere, modern anayasalarda Montesquieu tarafından açık bir izaha kavuşturulan şeklinden hareketle yerini almaya başlamıştır.

---

[169] Ali Fuad Başgil, *Konferanslar: Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri*, Yağmur Yayınları, İstanbul, 2008, s. 70; Erdoğan, 2011, s. 74; Gözler, 2011, s. 543.
[170] Gözler, 2011, s. 544-545.
[171] Arsel, 1955, s. 320-321.

Modern kuvvetler ayrılığı düşüncesi temsili rejimlerin olmazsa olmaz bir unsuru kabul edilmektedir. Millet hâkimiyeti esasına dayanan hemen hemen bütün idarelerde bu düşüncenin tesirlerine rastlamak mümkündür.[172] İşlerin ve yetkilerin bölünmesi fikri ile egemenliğin sahibi olarak kabul edilen milletten yetkilerini alan organlar, milletin menfaatini temin etmek için daha rasyonel ve dengeli bir şekilde çalışırlar.[173] Ancak bu durumu çok katı bir surette değerlendirmemek gerekir. Organların birbirinden ayrılması, devlet iktidarında mündemiç bulunan her bir kuvveti icra edecek teşkilatın kurulması ile ilgilidir. Görevlerin ayrılması ise kurulan organların yetkilerini kullanacakları sahayı ifade etmekte olup, bu son halde aynı görevin zaman zaman farklı organlar tarafından ifa edilmesi yadırganmamalıdır. Burada esas olan devlet hayatında tesis edilmesi arzulanan bir denge arayışıdır.[174] Bu sayede, hem ferdî hem de toplumsal sahalarda hürriyeti tehdit edici faaliyetler önlenir, idareciler görevlerini tarafsızlık içerisinde yerine getirir ve üzerlerindeki baskı da ancak egemenliğin sahibi olan milletin içinden çıkacak sivil gruplar tarafından, demokratik bir mahiyette kurulabilir.[175]

Günümüzde kuvvetler ayrılığı teorisinin teorik halini pek muhafaza ettiği söylenemez. Bu realiteyi gören ve teoriye eleştiri getiren hukukçu ve düşünürlere göre kuvvetler ayrılığı, **kralî iktidarların** yetkilerini sınırlandırmak ve özellikle de yasama yetkisini parlamentolara devretmek esasına mebni tarihi misyonunu tamamlamış, kralların mutlak hâkimiyetini ellerinden almıştır.[176] Monarklardan alınıp millete tevdi edilen egemenlik ise bölünemez olup, teori egemenlik anlayışına aykırıdır. Bunun aksi şekilde hareket etmek, tek bir merkezden, düzgün ve ahenkli bir şekilde çalışan mekanizmayı bozmak demektir. Yine, kuvvetler ayrılığının, özellikle sorumluluğun paylaştırılmasında güçlükler yaşanan parlamenter rejimlerde bir organın diğerlerini işaret ederek sorumluluktan sıyrılmasına imkân tanıdığı; yahut aksi ihtimalde birinin diğerlerine üstün çıkmaya çalışarak onları etkisiz hale getirdiği iddia edilmektedir.[177] Organların birbirleriyle ilişkileri bakımından teorinin katı bir şekilde benimsenmesi

[172] Erozan, 2012, s. 140.
[173] Başgil, 2008, s. 65; Arsel, 1955, s. 322.
[174] Esen, 1948, s. 115.
[175] Rıza Aslan, *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre)*, Dora Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2010, s. 17-18.
[176] Arsel, 1955, s. 324.
[177] Erozan, 2012, s. 140

halinde devlet hayatının zıt kutuplardan çekilen bir cisim gibi hareketsiz kalacağı ve faaliyet yürütemeyeceği; yumuşak bir şekilde benimsenmesi halinde de yürütme organının tüzük, yönetmelik vb. adlar altında tıpkı yasama organı gibi soyut, genel ve objektif hukuk kuralları ihdas edeceği ileri sürülmektedir.[178] Bu hususstaki en gerçekçi tespit ise özellikle parlamenter rejimlerde siyasi partilerin de etkisiyle yasama ve yürütme organlarının iç içe geçmiş bulunduğu şeklindedir. Yargı organı, siyasi çekişmelerin dışında tutulduğu için bu etkiden muaftır, ancak diğer ikisi aynı siyasi partilerden teşekkül ettikleri için daha ziyade iş birliği içerisinde hareket etmekte, siyasi hayatın icapları gereği ayrıma riayet etmemektedirler.[179]

Ancak tüm bu eleştirilere rağmen kuvvetler ayrılığı teorisinden vazgeçilmiş değildir. Özellikle anayasalarda devletin siyasi teşkilatı kurulurken bu teorinin esasları dikkate alınmaktadır. Söz konusu keyfiyet, hem temel devlet organları olarak yasama, yürütme ve yargının tayin edilip bunların birbirileri ile olan ilişkileri bakımından hükümet sistemlerinin (yatay kuvvetler ayrılığı), hem de iktidarın ülke üzerinde örgütlenme tipi bakımından Devlet şekillerinin (dikey kuvvetler ayrılığı) kabul edilmesinde belirleyici rol oynamaktadır.[180]

Buna göre, kuvvetlerin sert bir şekilde ayrılmasına bağlı başkanlık sistemi, kuvvetlerin hukuken ve siyaseten birliğine bağlı meclis hükümeti sistemi, kuvvetlerin hukuken ayrılmasına bağlı parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında yer alan yarı-başkanlık sistemi, **yatay kuvvetler ayrılığı** vasıtası ile tespit edilmektedir.[181] Diğer taraftan **dikey kuvvetler ayrılığı** da yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının ülke içerisindeki tek bir merkezde bulunup bulunmaması esas alınarak devlet şekillerinin tespitine hizmet etmektedir.

Dikey kuvvetler ayrılığına göre devletler, öncelikle **Basit Devletler** ve **Mürekkep Devlet** olmak üzere ikiye ayrılır. Basit Devlet denildiğinde akla Üniter Devlet Modeli gelir. Buna 20. yüzyıl ile birlikte Bölgeli Devlet Modeli de eklenmiş bulunmaktadır.[182]

[178] Gözler, 2011, s. 550-551
[179] Gözübüyük, 2013, s. 78-79; Giritli – Sarmaşık, 1998, s. 43
[180] Kaboğlu, 2014, s. 109.
[181] Erdoğan, 2011, s. 15.
[182] Teziç, 2014, s. 143.

Mürekkep Devletlerde ise Basit Devletlerin aksine birden fazla devletin varlığı görülür; ancak bunlar müstakil bir karakter arz etmeyip üstün bir otoritenin çatısı altında toplanmış bulunmaktadırlar. Devlet teşkilatlarında, hukuklarında, yasama-yürütme-yargı organlarında birlik ve bütünlük olmamasına rağmen sıkı veya gevşek bağlar ile bir arada bulunurlar ve aralarındaki bağın mahiyeti de birlikteliklerinin şeklini tayin eder:[183] Şayet aralarında gevşek bir bağ mevcut ise **Devlet Birliği** şeklinde, sıkı bir bağ mevcut ise **Devlet Topluluğu** olarak bir araya gelmişlerdir.[184]

Devlet Birliklerinde tek bir monarkın riyaseti altında toplanmak söz konusudur. Birliğin başkanı olan bu monark, iç ve dış ilişkilerinde bağımsız şekilde hareket eden iki veya daha fazla devlete başkanlık ettiği takdirde **Şahsi Birlik**ten, iç işlerinde bağımsız fakat dış işlerinde Birliğe bağlı bir surette hareket ettiği takdirde **Hakiki Birlik**ten bahsedilir.[185] Devlet Topluluklarında ise iç işlerinde bağımsız, dış işlerinde bağlı birden fazla devletin aralarında anlaşarak kurdukları ortak bir organ (fr. *diète*) çatısı altında toplanmalarıyla teşekkül eden **Konfederasyon** şeklinde veya bir Anayasal Devlet (Federal Devlet) çatısı altında toplanmalarıyla teşekkül eden **Federasyon** şeklinde birleşmeleri söz konusu olur.[186] Mürekkep Devletlerden günümüzde yalnızca Federasyonlar varlığını muhafaza edebilmiştir.

Sonuç olarak kuvvetler ayrılığı, devlet hayatının etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi, devlet iktidarının sınırlandırılması ve kamu hürriyetlerinin teminat altına alınması için ortaya atılmış ve zaman içerisinde birtakım değişikliklere uğramış bir teoridir. Söz konusu teorinin günümüzdeki en önemli rollerinden birisi yatay ve dikey şekilde yorumlanması ile hükümet ve devlet şekillerinin tayinine yardımcı olmaktır. Bu sayede de farklı devlet şekillerini birbirinden ayırmak ve aralarında Bölgeli Devlet Modelinin de bulunduğu bir **devlet şekilleri şeması**nı[187] çizmek mümkün olabilmektedir.

[183] Özçelik, 1974, s. 145-146.
[184] Gözler, 2011, s. 486.
[185] Abadan, 1952, s. 362.
[186] Giritli – Sarmaşık, 1998, s. 29-30.
[187] Bu hususta bir **devlet şekilleri şeması** için bkz: s. 86.

III. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN YAPI İTİBARİYLE SINIRLARI

Bölgeli Devlet Modelinin yapı itibariyle sınırlarından biri, merkeziyetçilik anlayışı ile tek ülke, tek millet ve tek egemenliği tesis eden Üniter Devlet, diğeri de birden fazla devletin tek bir devlet çatısı altında bir araya gelerek birden fazla ülke, millet ve egemenliği tesis eden Federal Devlet Modelidir.

A. ÜNİTER DEVLET MODELİ

Üniter Devlet, aynı ülke üzerinde yaşayan insanlar bakımından tek bir egemenliğin hüküm sürdüğü devlet şeklidir. Dolayısıyla Üniter Devletin kodları "*tek olma*" hali üzerinden okunur. Devlet şekilleri daha ziyade siyasi bir tercihe işaret ettiğinden dolayı burada öne çıkan vasıf tek bir siyasi otoritenin mevcudiyeti olmaktadır.[188] Ancak bunun yanında Üniter Devletlerde ülke ve millet unsurları bakımından da teklik görülmektedir.[189] Bu şartların anayasalarda yerini alması dar anlamıyla Üniter Devleti tarif etmeye yetmektedir; geniş anlamıyla ise ülkenin tek bir merkezden doğup birbirine bağlı şekilde genişleyen bir siyasi ve idari teşkilata sahip olması ile bütün ülkeyi ilgilendiren önemli kararların merkezde alınmasını ifade etmektedir.[190] Dolayısıyla Üniter Devletlerde başta yasama olmak üzere yürütme ve yargı organları da tek olup idari teşkilatlanma da mümkün mertebe tek örnek olarak tasarlanır.[191] Ancak bu teklik durumunun bir netice olduğuna değinmek gerekir. Zira üniter (*ing. unitary*) kelimesi, *tek olma* haline işaret etmekle birlikte, buradaki teklik, farklı parçaların bir araya toplanmasıyla meydana gelen bir tekliktir.[192] Bunun siyasi ve hukuki literatürdeki karşılığı **tek merkezlilik** veya **merkeziyetçilik**tir. Nitekim tarihte de Üniter Devletin ortaya çıkışında siyasi ve idari anlamda merkeziyetçi politikanın büyük rol oynadığı görülmektedir.

---

[188] Şeref İba, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 67.
[189] R. Cengiz Derdiman, *Anayasa Hukuku (Temel Bilgiler)*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2014, s. 38.
[190] Attila Nalbant, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 63.
[191] Selin Esen, *Ulus Devlet Modelleri ve İspanya Örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2001, s. 24.
[192] The Concise Oxford Dictionary, Oxford University Press, London, 1976, s. 1271.

Üniter Devlet Modeli, 1789 Fransız İhtilalini izleyen süreçte ortaya çıkmıştır. İhtilal öncesi Fransa'sında siyasi manada tek bir monarkın hakimiyeti sağlanmış olsa da, idari mahiyetteki görev ve yetkiler muhtelif idareci ve memurların elinde belli bir sisteme bağlanmaksızın bulunmaktadır. Aynı işle ilgili olarak farklı teşkilatlardan gelen personelin birbiriyle çakıştığı görülmektedir. Yargılama işi ile meşgul olanlar bir yandan yönetmelik ve kararnameler çıkararak diğer yandan da düzenleyici işlem yapmaktadır. Mahalli idareler ise yeknesaklıktan uzaktır; bazılarının idarecilerini krallar veya prensler tayin etmekte, diğerleri ise şehir sakinleri tarafından seçilmektedir. Merkezde, aynı zamanda hem mahkeme kararları için temyiz mercii olan, hem yasama faaliyetinde bulunan, hem de yüksek mevkili amirleri sevk ve idare eden *Krallık Konseyi*, Kralın arzu ve talepleri doğrultusunda hareket etmektedir. Merkez ile taşra arasındaki ilişkiler "*genel müfettiş*" (fr. *intendant général*) vasıtasıyla kurulmaktadır. Her ilde merkezi temsilen bulunan aristokrat valiler ise müfettişin geniş yetkileri karşısında ancak temsili bir makamı işgal etmekteydiler.[193]

Sosyal olarak da Fransa tabakalaşmış bir vaziyettedir. Toplumdaki fertler, feodal devirden kalma bir tasnif ile hukuki imtiyaza sahip olanlar ve olmayanlar şeklinde başta ikiye ayrılmakta, nihayet muharip asillerle, ruhbanın teşkil ettiği imtiyazlıları besleyen tüccar, esnaf, zanaatkar, köylülerin teşkil "*üçüncü zümre*" (fr. *tiers etat*) tabloyu tamamlamaktadır. Bir tabakaya mensubiyet doğum ile iktisap edilmektedir. Bu manzara karşısında kral, temel üretim aracı olan toprağı ellerinde bulunduran asiller ve ruhbanın gücü ile kendi nüfuzu arasında bir denge gözetmektedir.[194]

1789'dan ihtilalinden sonra **Eski Rejim**deki (fr. *Ancien Régime*) hukuki, iktisadi ve sosyal bozuklukları iyi tahlil eden ihtilalciler, 4 Ağustos kararları ile feodaliteye mahsus bütün hukuki düzenlemeleri, imtiyazları, mükellefiyetleri, özerklikleri iptal ederek işe başlamışlardır. Zira ihtilalin sloganlarından biri olan eşitlik[195] ile feodal mülkiyetin getirdiği imtiyazların uyuşması mümkün değildir.[196] Daha sonraları 11

[193] Alexis de Tocqueville, *Eski Rejim ve Devrim*, Kesit Yayıncılık, İstanbul, 1995, s. 75-77.
[194] Murat Sarıca, *100 Soruda Fransız İhtilali*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1970, s. 13-14.
[195] Diğer ikisi ise hürriyet (fr. *liberté*) ve kardeşliktir (fr. *fraternité*).
[196] Nalbant, 2012, s. 86; Esen, 1948, s. 22.

Ağustos'taki feodal mahkemeler ile makam satışlarının yüksek meblağlı bir tazminat olmadan lağvedilmesi, yeni hukuki ve idari örgütlenmenin önünü açmıştır.[197] Tesis edilmesi tasarlanan düzenin ilk nüveleri ise 26 Ağustos tarihli İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi ile ilan edilmiştir: Milli egemenlik (m. 3), kanun önünde eşitlik (m. 6), adil vergilendirme (m. 13), kuvvetler ayrılığı (m. 16) bu meyanda zikredilen prensipler arasındadır.

Söz konusu prensiplerin hayata geçirilebilmesi için uygun zeminin hazırlanması, sistemi ayakta tutacak yeknesak bir teşkilat ve milli egemenlik prensibinin gereğini yerine getirecek homojen bir millet olarak tespit edilmiştir. İlki bakımından öncelikle belediye (komün) meselesine el atılmış ve 12 Kasım tarihli bir kararname ile aynı rejime tâbi 44 bin belediye ihdas edilmiştir.[198] Bunu 14 Aralık tarihli Belediyelerin teşkilatlanmasını düzenleyen kanun izlemiştir. Nihayet 22 Aralık kararnamesi ile de her biri kendisinden sonra geleni içermek üzere dört kademeli il, ilçe, kanton ve belediye şeklindeki yeknesak teşkilat yapısı kurulmuştur. Seçimle göreve gelen bir *il meclisi* (fr. *conseil*), meclis içerisinden seçilen bir *yürütme heyeti* (fr. *directorie*) ve hem kanunların tatbiki ile genel menfaate nezaret eden hem de kraliyeti temsil eden bir *genel temsilci* organlarından meydana gelen[199] sisteme temel teşkil eden il idaresi, kanunkoyucunun gösterdiği yolda ve kralın otoritesi altında kolluk, sağlık, askerlik vb. sahalarda hizmet ifa etmiş, böylece ülke sathında birlik sağlanmıştır.[200] Bu yeknesaklık anlayışı, adliye, maliye, hatta ibadethaneler gibi kamu hizmeti veren diğer müesseselere de yansıtılmıştır.[201] Hemen hemen aynı önemdeki ikinci mesele olan millet ise "*üçüncü zümre*"ye dayanan, ortak ihtilal mücadelesinin birbirine kenetlediği, kendisine ait sembolleri (üç renkli Fransız bayrağı vb.) ve kültleri (milli marşlar, kongreler, merasimler, festivaller vb.) olan bir topluluğun teşekkülü ile halledilmiştir.[202]

[197] Roger Price, *Fransa'nın Kısa Tarihi*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstambul, 2012, s. 138.
[198] Ruşen Keleş, *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara, 1994, s. 13.
[199] Nalbant, 2012, s. 83-84.
[200] Nalbant, 2012, s. 98.
[201] Charles Seignobos, *Avrupa Milletlerinin Mukayeseli Tarihi*, Varlık Yayınları, İstanbul, 1960, s. 306
[202] Llobera, 2007, s. 203

İdari teşkilatlanma ile milletleşme tamamlanıp sıra siyasi teşkilatın esas kaidelerini tespit edecek anayasanın hazırlanmasına geldiğinde ortada en büyük problem olarak monarşinin akıbeti olarak görülmektedir. 1791 Anayasası ile monarşi muhafaza edilmiş, fakat mutlak olmaktan çıkarılıp meşruti bir şekle geçirilmiştir.[203] Bu anayasa ile kralın verdiği emirlerin yerine getirilmesi, meclise karşı sorumlu olan kralın imzasına bırakılmış, veto hakkı ise ancak geciktirici bir etkiye sebep olmuştur.[204] Ancak kral ile meclis arasında büyük çatışmalara sebebiyet veren bu düzenlemeler devlet hayatını sürekli sekteye uğratmış ve nihayet 21 Eylül 1792'de monarşi ilga edilip yerine cumhuriyet getirilmiştir. Ne var ki, genç cumhuriyetin 9 Ağustos 1793'te ilan edilen anayasası da siyasi istikrarsızlığa çare olamamış ve 1795'te yeni bir Anayasa daha kabul edilmiştir.[205]

Nihayet 1799'da yaptığı bir hükümet darbesi ile ülke idaresini ele geçiren Napoléon Bonaparte, aynı yılda hazırlanan Anayasa gereği 10 yıllık bir süre boyunca kendisine yürütme yetkisini tevdi eden "*Birinci konsül*" sıfatını almıştır. Ülke içerisindeki kargaşalıklara son vermede yardımına başvurduğu valilik rejimi, her ilde yüksek maaş ve statüye sahip valilerin merkezden tayin edilmesini öngörmektedir. Böylece ihtilalcilerin seçimle göreve gelen il organları, yerini merkezin siyaset-dışı bürokratlarına bırakmıştır.[206] Fransa'nın ihtilalden sonra teşekkül edip değişikliklere uğrasa da esas mantığını muhafaza eden idari teşkilatlanma tipi, Napoléon'un fetihleri ile tüm Avrupa'ya ve çevresine tesir icra etmiştir. Bu sayede siyasi merkezileşmenin gerçekleştiği çoğu yerde il ve vali sistemi ile idari merkezileşme de tamamlanmış ve ulus-devletlerin anayasalarında yerini almıştır.[207] Aynı furyanın imparatorlukları da etkilediği söylenebilir. Osmanlı İmparatorluğunda III. Selim ve II. Mahmut, Rus İmparatorluğu'nda Çar I. Aleksandr[208] devirlerinde merkeziyetçiliğe yönelik hamleler görülmektedir. Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarından sonra kurulan veya yeni anayasa yapan ulus-devletlerde bu prensip önemini korumaya devam edecektir.

---

[203] Gisbert H. Flanz, *XIX. Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri: Anayasacılık Hareketlerinin Mukayeseli Olarak İncelenmesine Giriş*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1956, s. 32
[204] Price, 2012, s. 139
[205] Okandan, 1969, s. 487-488
[206] Price, 2012, s. 161-162.
[207] Nalbant, 2012, s. 116.
[208] Nicholas V. Riasanovsky – Mark D. Steinberg, *Rusya Tarihi*, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 2011, s. 319.

Böylece Üniter Devletlerin ayırıcı vasıfları arasında en öne çıkan özellikler merkeziyetçilik eğilimi ile tek tipli yapıdır. Burada devlet idaresiyle ilgili en önemli kararların alındığı başkent, siyasi otoriteye ev sahipliği yapmaktadır.[209] Bunun dışında kamu tüzel kişiliğini haiz teşekküllerin de belirli bir yerde veya ve belirli bir kamu hizmetiyle ilgili olarak devlet adına faaliyet yürütmesi söz konusu olabilir. Bu teşekküller hukuki statüleri bakımından **bağımsız** değil, fakat **özerk**tirler.[210] Dolayısıyla kendilerine mahsus karar organları, bütçeleri ve personelleriyle ilgili özerklikleri, anayasa ve başkentte yapılan kanunlarla sınırlandırılmış durumdadır.

Üniter Devletlerde milletin önemi büyüktür. Milleti meydana getiren unsurların müşterek zeminlerde bir araya getirilmesine her zaman gayret edilir. Tek bir siyasi otoritenin hâkim olduğu, ülkenin tek bir idari teşkilatlanma tipi ile bir arada tutulduğu gibi milletin de parçalanmamasına özen gösterilir. Bunun için tek tip vatandaşlık statüsü vasıtasıyla herkese eşit haklar tanınır. Ülke üzerinde uygulanan hukukta birlik vardır; yani herkes aynı anayasaya ve kanunlara tâbidir.[211] Devletin tüm vatandaşlar ile teması tek bir resmi dil ile olur.[212] Millet efradı tek bir bayrak altında, tek bir milli marşı söyleyerek birleşir. Böylece Üniter Devlet Modelinin farklılıkları bir araya getirerek tekleştirici özelliği millet unsuru bakımından da gerçekleşmiş olur.

Üniter Devletlerde egemenlik unsuru da teklik gösterir. Bunun anlamı, yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinden her birinin tek organ tarafından kullanılmasıdır.[213] Diğer bir bakış açısıyla, egemenliğe kaynaklık eden millet, kendisi adına yetkileri kullanan siyasi iktidarla doğrudan temas halinde bulunmalı, siyasi iktidarın yetkilerini paylaşan herhangi bir ara birimle karşılaşmamalıdır.[214]

[209] Kaboğlu, 2014, s. 110-111.
[210] Yayla, 1986, s. 33.
[211] Arsel, 1955, s. 40.
[212] Gözler, 2011, s. 477.
[213] Gözübüyük, 2013, s. 19.
[214] Nalbant, 2012, s. 67

B. FEDERAL DEVLET MODELİ

Federal Devlet, birden fazla devletin ortak bir anayasa altında bir araya gelmesiyle teşekkül eden bir yapıyı ifade etmektedir.[215] Bir araya gelme, yeni bir devletin doğmasını sonucunu beraberinde getirir. Bir araya gelen devletlerin her birine **Federe Devlet**, ortaya çıkan yeni devlete de **Federal Devlet** denir. Federal Devlet ile Federe Devletler ezcümle **Federasyon** olarak anılır.[216] Federasyon (*ing. federation*) kelimesi sözlük anlamıyla "*bazı müşterek gayeler için cemiyette toplanma*" manasına gelir.[217] Buradaki toplanma, Üniter Devlettekinden farklıdır. Zira üniter kelimesindeki bir araya gelme, muhtelif unsurların temerküz etmesini, bir kuvvet tarafından bünyesine katılmasını ifade eder. Hâlbuki Federasyon kelimesine menşelik eden Latince "*foederationem*" tabiri, "*anlaşarak bir araya gelmek*" anlamına gelmektedir.[218] Yani birincisinde tek bir devlet iradesinden, ikincisinde birden fazla devlet iradesinden söz edilmektedir; birincisinde rıza şartı aranmaz iken, ikincisinde iradelerin uyuşması esastır. Nitekim modern federatif yapıyı dünyaya kazandıran Amerika Birleşik Devletleri'nde de Federasyon ortak bir iradenin mahsulü olarak meydana gelmiştir.

Amerika kıtasının keşfi, birçok kimseleri bu **Yeni Dünya**ya çekmiştir. Çeşitli sebeplerle göçlerin başladığı 17. yüzyıl ortalarından itibaren göçmenlerin teşkilatlanmaya başladıkları görülür. Büyük çoğunluğunu İngilizlerin teşkil ettiği bu topluluklar, geldikleri ülkelerden örf ve adetlerini, kültür ve dillerini getirdikleri gibi siyasi yapıya dair bildiklerini (temsili çift meclisli sistem, kuvvetler ayrılığı vb.) ve kanaatlerini (hür düşünce, din hürriyeti, sınıfsız toplum vb.) de getirmişlerdir.[219] 18. yüzyılın sonlarına gelindiğinde kurulan koloni sayısı 13'e kadar yükselmiştir. Bunlardan bazıları İngiltere

[215] İba, 2008, s. 68; Gözübüyük, 2013, s. 21
[216] Çoğu kez Federasyon tabirinin kullanılması gereken yerlerde Federal Devlet tabirinin kullanıldığı görülmektedir. (Gözler, 2011, s. 496)
[217] The Concise Oxford Dictionary, 1976, s. 381
[218] Bkz: http://www.etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=federation
[219] Arsel, 1955, s. 196

kralından imtiyazlar elde etmek suretiyle kendi organlarını kendi seçer hale gelmişken, bazıları kralın tayin ettiği idarecilerin hükmü altında yaşamaktadır.[220]

Bu devirde İngiltere'nin kıtaya bakışı, daha ziyade ekonomik bir perspektiftendir. Amerika, İngiltere için belirli malların üretildiği, depolandığı veya satış için pazar teşkil ettiği bir yerdir. Hâlbuki Amerika, ekonomik olduğu kadar siyasi olarak da otarşik bir bünyeyi içeren pek çok **devlet**e ev sahipliği yapmaktadır.[221] Yeni statükoyu kabullenmede zorlanan İngiltere koloniler üzerindeki baskısını artırmış ve bağımsızlık mücadelesinin fitilini ateşlemiştir. 5 Eylül 1774'te Philadelphia'da başlayan süreç, kongreler çizgisi üzerinde ilerlemiş ve 1781'de, her devletin kendi seçtiği temsilcilerden meydana gelen ve sınırlı yetkilerle donatılmış **Kongre** adlı bir organ tarafından temsil edilen 13 Devletli bir Konfederasyon ortaya çıkmıştır.[222] 13 maddelik Konfederasyon antlaşması ile egemen devletlerin eşitliği öngörülmüş ve harici bir tehlike anında birleşme taahhüt edilmiştir.[223]

Aynı yıl İngiltere ile yapılan savaşta kat'i galibiyet elde edilip 1783'te Paris'te yapılan antlaşma ile Amerika'daki Devletlerinin bağımsızlığı tanınınca *ortak tehlike* ortadan kalkmış ve Konfederasyonun temin edemediği "*kuvvetli bir merkezi otorite hükümetinin teessüsü*" için yeni yollar aranmaya başlamıştır.[224] Böylece 1 Ocak 1789 tarihinde yürürlüğe giren Amerika Birleşik Devletleri Anayasası hazırlanmıştır.[225]

Aynı tarihlerde ve devamındaki süreçte Avrupa'da da Federalizmin gelişimine şahit olunmaktadır. İsviçre'de çeşitli özellikler gösteren kantonların teşkil ettiği Konfederasyon 1798'de Federasyona dönüştüyse de, yeni cumhuriyetin ömrü pek uzun

---

[220] Hemen hemen her kolonide görülen organlar, bir heyet marifetiyle görevlerini yerine getiren **Genel Vali** (*ing. Governor*) ile kanunları hazırlamak ve kabul etmekle görevli bir yasama meclisinden ibarettir. Bkz: Arsel, 1955, s. 201-202

[221] Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku: 1965 – 1966 Ders Yılı Notları*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1966, s. 317

[222] Okandan, 1969, s. 458

[223] Tunaya, 1966, s. 319

[224] Fahir Armaoğlu, *19. Yüzyıl Siyasi Tarihi: 1789 – 1914*, Timaş Yayınları, İstanbul, 2014, s. 52; Okandan, 1969, s. 459.

[225] Arsel, 1955, s. 206

olamamış ve kısa sürede yeniden Konfederasyona dönülmüştür.[226] Ancak 1848 yılında hazırlanan yeni anayasa ile birlikte bu kez kalıcı olarak Federasyon şekli benimsenmiştir.[227] Diğer bir Konfederasyon Almanya ise bu konudaki uzun süren gayretlerden sonra, nihayet 1871'de 26 devletli bir Federasyon halini iktisap etmiştir.[228]

Rusya'da ise Federasyon şeklinin kabulü Birinci Dünya Savaşı sonrasını beklemiştir. Çarlık Rejiminin imtiyaz ve özerkliklere dayalı merkezi imparatorluğu, 1917'de yapılan Bolşevik İhtilali'ni müteakip 30 Aralık 1922 tarihinde Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği adlı bir Federasyon olarak devam etmiştir.[229] Ayrıca Amerika'da olduğu gibi İngiltere'nin dünya üzerindeki diğer sömürgelerinde de himaye altında iken kurulan devletlerin çoğunun Federasyon olduğu görülür. Bunlardan Kanada, 1867'de; Avustralya 1901'de; Güney Afrika Cumhuriyeti ise 1961'de birer Federasyon olarak ortaya çıkmışlardır. Federasyon şekli İkinci Dünya Savaşından sonra da benimsenmeye devam etmiştir. Batı Almanya, Avusturya, Yugoslavya ve Sovyet sonrası Rusya bu konuda en önde gelen örnekleri teşkil etmektedirler.[230]

Tarihi gelişme seyri, Federasyonların benzer sebeplerle kurulduğuna işaret etmektedir. Genellikle askeri bir tehdide karşı tedbir alma, ortak bir ekonomik pazar teşkil etme, dâhili kargaşalıkların önüne geçme, stratejik bir gayeyi gerçekleştirme, genişçe bir coğrafi sahayı işgal eden ülkeyi rasyonel bir şekilde idare etme, kültürel ve etnik çatışmalara çözüm üretme vb. maksatlarla federasyonların teşekkül ettikleri görülmektedir.[231] Söz konusu teşekkül süreci kimi zaman ayrılma, kimi zaman da birleşme yoluyla olur.

Ayrılma, bir Üniter Devletin bölünmesiyle, birleşme ise birden fazla Üniter Devletin ortak kararı ile gerçekleşir.[232] Birinci halde Üniter Devlet içerisinde ihdas edilmiş olan bölge veya il gibi birimler, zaman içerisinde yetkilerini genişleterek devlet

[226] Okandan, 1969, s. 473
[227] Okandan, 1969, s. 503.
[228] Özçelik, 1974, s. 157.
[229] Riasanovsky – Steinberg, 2011, s. 523.
[230] Özçelik, 1974, s. 158.
[231] Teziç, 2014, s. 149; Fendoğlu, 2015, s. 628; Erdoğan, 2011, s. 79-80.
[232] Kaboğlu, 2014, s. 120.

halini iktisap ederler. İkinci halde ise bağımsız Üniter Devletlerin zaman içerisinde birbirlerine yakınlaşarak özellikle dış ilişkilere dair yetkilerini bir üst organa devretmek amacıyla hareket etmeleri sonucu birleşme meydana gelir. Söz konusu üst organ başlangıçta genellikle Konfederasyondur; daha sonra Konfederasyon devletleşerek Federasyona dönüşür.[233]

Federasyonlarda iki tip devletin bulunduğundan söz edilebilir. Üniter Devlet içerisinde yetkilerini genişleterek devlet haline gelen veya bağımsız bir devlet iken kendisi gibi bağımsız devletler ile birleşerek federasyonu teşkil eden devletlere **Federe Devlet**; içerisinde Federe Devletlerin meydana geldiği veya bağımsız devletlerin birleşerek meydana getirdiği devletlere de **Federal Devlet** denir. Her iki tipin de kendisine mahsus organları ve teşkilatı bulunmaktadır.[234] Yani Federe Devletler, Federasyon çatısı altında bulunmakla devlet olmanın getirdiği özellikleri yitirmezler. Her şeyden önce bir anayasaya sahiptirler. Anayasalarında öngörüldüğü surette yasama, yürütme ve yargı yetkileri, bu yetkileri kullanan organları bulunmaktadır.[235] Devleti meydana getiren ilk iki unsur bakımından kendisine vatandaşlık bağı ile tâbi bir ahalileri ve sınırları belli arazileri vardır.[236] Egemenlik unsuru bakımından ise eksiktirler; dâhili egemenliğin getirdiği *üstünlük* vb. vasıflardan büyük ölçüde istifade ederler, ancak harici egemenliği ifade eden *bağımsızlık*tan mahrumdurlar.[237] Harici egemenliği onlar adına kullanan ve dâhili egemenliklerine de müdahil olan Federal Devlettir.

Federal Devletin, eşit statüde bulunan Federe Devletlerin üzerinde bulunması söz konusudur. Buna "*devlet düzeylerinin üst üste gelmesi*" denilmektedir.[238] Tıpkı Federe Devletler gibi kendisine mahsus yasama, yürütme ve yargıya dair yetki ve organları bulunan, yine, devletin ülke, millet ve egemenlik unsurlarını içerisinde barındıran Federal Devlet, aynı zamanda Federe Devletler ile ilgili düzenlemelerin de yer aldığı anayasasının çizdiği sınırlar çerçevesinde, birçok hususta Federe Devletlere üstün bulunmaktadır. Söz konusu durum, her iki devlet düzeyinin kaçınılmaz olarak birbiriyle çakıştığı sahalarda

[233] Gözler, 2011, s. 523
[234] Özçelik, 1974, s. 154
[235] Arsel, 1955, s. 47
[236] Fendoğlu, 2015, s. 632
[237] Derdiman, 2014, s. 42.
[238] Gözler, 2011, s. 498.

olabileceği gibi, münhasıran Federal Devlete tanınmış yetkiler bakımından da gerçekleşebilir. Örneğin bir Federasyon sınırları içerisinde yaşayan insanlar bakımından hem Federe Devlete, hem de Federal Devlete tâbiiyet söz konusudur. Bu sebeple Federasyonlarda iki tip vatandaşlık söz konusu olup birisi Federe Devlet vatandaşlığı, diğeri de Federal Devlet vatandaşlığıdır.[239]

Aynı şekilde Federe Devletlerin arazileri Federal Devletin sınırları içerisinde bulunmaktadır. Ancak esas problem arz eden çakışma sahası dâhili egemenlik ve bu egemenliğin yasama, yürütme ve yargı organları vasıtasıyla kullanılmasında kendisini göstermektedir. Dolayısıyla Federasyonlarda bu hususların düzenlendiği Federal Anayasanın rolü büyüktür. Federal Anayasa, yalnızca Federal Devleti değil, fakat Federasyona dahil bulunan Federe Devletleri de ilgilendirdiği için Federalizmin iki temel prensibi olan "*özerklik*" ve "*katılma*" bu belgede yer alır.[240]

Özerklik prensibi, Federe Devletlerin kendilerine mahsus bir faaliyet sahasının bulunmasını ifade eder. Bu da Federe Devletlere birtakım yetkilerin aktarılması ile mümkün olur. Yetkilerin paylaşımı farklı şekillerde olabilir: Federal Devlet ile Federe Devletlerin yetkilerini tek tek sayılabilir; herhangi birinin yetkileri gösterilip kalan bütün hususlar için diğeri yetkili kılınabilir veya her ikisinin ortak kullanacağı "*yarışmacı ya da paylaşılmış yetkiler*"e yer verilebilir.[241] Bu son halde, üstünlük Federal Devletlere tanınmış olup çakışma halinde Federal Devletin hukuku geçerli sayılmaktadır. Federe Devletler, ancak Federal Devletin sayılan hususlarda bir düzenleme yapmamış olması halinde faaliyet gösterebilir.[242] Zira yasama yetkisinin birden fazla organ tarafından kullanıldığı yerde birden fazla hukuk düzeni söz konusu olacaktır. Federasyonlarda farklı hukuklar arasında öncelik Federal Devlete aittir.[243]

[239] Giritli – Sarmaşık, 1998, s. 30.
[240] Teziç, 2014, s. 152.
[241] Kaboğlu, 2014, s. 121.
[242] Oktay Uygun, *Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2007, s. 149.
[243] Arsel, 1955, s. 47.

Bu durum sadece "*yarışmacı yetkiler*" bakımından değil, zaman zaman diğer iki tip yetki paylaşımı bakımından da gündeme gelmektedir. En başta Federal Devletin Anayasası, Federe Devletlerinkine göre üstün durumdadır. Yani Federe Devletler, Federal Anayasaya aykırı kanun yapamazlar.[244] Federal Anayasalar, bazı hususlarda Federe Devlet Anayasalarını doğrudan doğruya öngördüğü şekillerde düzenleme yapmaya mecbur bırakabilir.[245] Federal hukukun üstünlüğü, ülkedeki en üst dereceli mahkeme hakimlerinin Federal hâkim olmasıyla pekiştirilmektedir.[246] Dolayısıyla Federasyonlarda Anayasaların büyük önemi, onun yazılı ve katı bir Anayasa olması zaruretini doğurmaktadır. Çünkü yetki paylaşımı çok hassas bir dengeyi ifade etmektedir. Bu konuda çıkabilecek kargaşalıkların asgari seviyeye çekilebilmesi için her iki devlet bakımından tanınan yetkilerin açık ve net bir surette tespit edilmesi gerekir. Tüm bunlara rağmen bir uyuşmazlık söz konusu olursa, bunları halledecek yüksek mahkemelere yer verilmesi gerekir. Yine, Federe Devletlerin varlığının ve faaliyetinin teminatı olan anayasanın değiştirilmesinin katı usullere tabi tutulması, sınırlı egemenliklerinin tamamen ellerinden alınmasına engel olmaktadır. Bu konuda anayasa tadillerine Federe Devletlerin de katılması, etkili bir tedbir olarak anayasalarda yer bulmaktadır.[247]

Katılma prensibinin iki anlamı bulunmaktadır: Buna göre Federe Devletler bir yandan Federal organlarda temsil edilirken diğer yandan da karar alma süreçlerine dahil edilirler. Bu sayede her iki devlet seviyesi arasında iş birliği gerçekleşmiş olur.[248] Katılmanın ne şekilde gerçekleşeceği Federal Anayasa ile tespit edilir. Yasama organına katılma, genellikle iki meclisli bir rejimin benimsenmesi ile olur. Birinci meclis, Federasyonda bulunan bütün halkı temsil eder; buna karşılık ikinci mecliste Federe Devletler temsil edilir.[249] Federe Devletler, birinci meclise nüfusları nispetinde temsilci gönderirken, ikinci meclise eşit sayıda temsilci ile katılırlar; çünkü ikinci meclis, Federe Devletlerin şahsiyetlerinin tecelli ettiği meclistir. Meclislere katılım, Federal Anayasanın ve kanunların hazırlanması ve tadili süreçlerinde söz konusu olur.[250]

[244] Giritli – Sarmaşık, 1998, s. 30.
[245] Doehring, 2002, s. 86.
[246] Kaboğlu, 2014, s. 123.
[247] Gözler, 2011, s. 515.
[248] Erdoğan, 2011, s. 83.
[249] Arsel, 1955, s. 45.
[250] Kaboğlu, 2014, 121-122.

Katılma prensibi, yürütme organı açısından değerlendirildiğinde hem organın en üst merciinde yer alan devlet başkanının seçiminde, hem de hükümetin teşekkülünde temsil olarak kendisini gösterir.[251] Ancak her iki ihtimal de Federal Devletin hükümet sistemine göre ortadan kalkabilmektedir. Yani yasama organı açısından zaruri olan temsil keyfiyetinin yürütme organı açısından vazgeçilmez olduğu söylenemez. Yürütme organına katılma, çok daha sınırlı bir seviyede tutulabilir.[252] Yargı organı bakımından ise katılmanın, Federe Devletlerin kendi aralarında veya Federal Devletle olan uyuşmazlıklarını çözmekle görevli **Yüksek Mahkeme**ye (ing. *Supreme Court*) Federe Devletlerin temsilci göndermesiyle gerçekleşmesi beklenir. Fakat yaygın görülen uygulama, Yüksek Mahkeme hakimlerinin tayinlerinin Federal Devlet tarafından yapılması şeklindedir.[253]

[251] Teziç, 2014, s. 155.
[252] Kaboğlu, 2014, s. 122.
[253] Uygun, 2007, s. 271.

İKİNCİ BÖLÜM
BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

I. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİ MEYDANA GETİREN FAKTÖRLER

Bölgeli Devlet Modelini meydana getiren faktörler bakımından, Bölgeli Devletin kurulmasında büyük bir rol oynayan özerklik kavramı ile Bölgeli Devletlerin tarihlerinde ve anayasalarının hazırlanışı esnasında izlenebilen hadiselerin ne derece etkili olduğunun incelenmesi gerekmektedir.

A. ÖZERKLİK VE BÖLGELİ DEVLET MODELİ İLİŞKİSİ

Özerkliğin, Grekçe "*auto*" (kendi) ve "*nomos*" (hukuk, kanun, kural) tabirlerinden meydana gelen *kendi kanun ve kurallarını ihdas edip bunlara göre idare olunma* şeklindeki kelime anlamının dışında, uluslararası hukuk camiası ile hukuk ve siyaset bilimi doktrini tarafından kabul edilen ve hâlihazırda tatbik edilmekte olan bütün özerklik örneklerini bünyesinde barındıran bir tanımı mevcut değildir.[254] Kavrama, yukarıda sayılan mecralarda belirli meselelerde takdir kullanarak hareket edebilme hakkı, bağımsızlık, adem-i merkeziyet, belirli bir yerde yasama faaliyeti icra etme, eyalet olma vb. pek çok mananın verildiği görülmektedir.[255]

Bu manaları ifade etmek üzere tarihin uzak devirlerinde bile birtakım uygulamaların kabul edildiğini belirtmek mümkündür. Örneğin ilkçağda, Roma'nın cumhuriyet devrinde, ele geçirilen topraklardan Siteye ilhak edilmeyen kısımlarda bir nevi özerklik rejiminin tesis edildiği söylenebilir. "*Müttefik Siteler*" olarak adlandırılan bu bölgeler, dahili idarelerinde inisiyatifi ellerinde bulundururken harici olarak Roma'ya bağlıdır. Bu bağlılıklarının birer neticesi olarak Roma'dan başka devletlerle ittifak kuramazlar, Roma'ya asker gönderirler, Roma'dan gelen mallardan vergi alamazlar ve para bastıramazlar. Diğer taraftan burada yaşayanlar hem kamu hukuku hem de özel

[254] Thomas Benedikter, *Avrupa'nın Özerk Bölgeleri*, Aram Yayıncılık, Diyarbakır, 2012, s. 13.
[255] Markku Suksi, *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, Lahey, 1998, s. 7.

hukuk bakımından kendi mahalli kanunlarına tâbi olmakla birlikte Roma Hukuku nazarında "*peregrinus*" (yabancı) statüsündedirler. Yani yüksek yargılama yetkisi Romalı memurlara ait bulunmaktadır.[256] Daha sonraları, imparatorluk devrinde, bu siteler yavaş yavaş merkezi teşkilata tâbi kılınmaya başlamış ve ülke toprakları bölgelere taksim edilerek her bir bölgenin başına idari faaliyetleri yürütecek ve hukuki uyuşmazlıkları çözecek birer merkez memuru tayin edilmiştir.[257]

Ortaçağdaki özerklik uygulamaları daha ziyade şehirleri ilgilendirmektedir. Roma'nın çöküşünden sonraki otorite boşluğunda giderek artan nüfusu ve buna bağlı olarak sürekli gelişme gösteren tüccar ve zanaatkar takımı ile organizasyonunu tamamlamayı başarabilen ilk teşekküllerin başında gelen şehirler, henüz ortaya çıkmakta olan merkezi krallıklar bünyesinde idari ve hukuki sistemlerini muhafaza edebilecek derecede bir özerklikle donatılmış bulunmaktadırlar.[258] Bu devrede şehir mahkemelerinde mesai yapan laik hakimlerin, arazi meseleleri, pazarlar, ticaret vb. işlerde "*tek tip bir hukuk*" tatbik ettikleri görülmektedir.[259] Bu gelişmelerden hemen hemen mahrum bulunan Doğu Roma İmparatorluğu (Bizans) şehirlerine bakıldığında 8-9. yüzyıllarda doğrudan imparatorun nüfuz ve otoritesinin hakim kılındığı görülmekteyse de, zaman içerisinde devletin zaafiyet göstermesi ile birlikte mahalli idareler, kendilerini ilgilendiren hususlarda daha fazla söz sahibi hale gelmişlerdir.[260]

Yeniçağda şehir ve bölge bazlı özerklik uygulamaları devam etmektedir. Ortaçağın sonlarına doğru ortaya çıkmaya başlayan mahalli karakteri haiz meclislerde, o yörenin ileri gelenleri, bir yandan yaşadıkları yeri temsilen hükümdar veya ona bağlı kimselerle muhatap olmakta, diğer yandan da hükümdarın tanımış olduğu imtiyazlar nispetinde düzenleyici ve bağlayıcı mahiyette kararlar almaktadırlar.[261] Diğer taraftan bu devrede belirli bir yer için bahşedilen özerkliklerin dışında, belirli bir topluluğa da kendilerini ilgilendiren işlerde serbestlik tanındığı görülmektedir. Ortaçağda ve modern

[256] Arsal, 1942, s. 251-252.
[257] Recai Galip Okandan, *Roma Amme Hukuku*, Kenan Matbaası, İstanbul, 1944, s. 212-213.
[258] Leonardo Benevolo, *Avrupa Tarihinde Kentler*, Literatür Yayınları, İstanbul, 2006, s. 44.
[259] Max Weber, *Ekonomi ve Toplum*, Yarın Yayınları, İstanbul, 2012, s. 688.
[260] Crozat, 1944, s. 40.
[261] Gianfranco Poggi, *Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014, s. 61-62.

çağın başlarında bazı Avrupalı hükümdarların kendi kanun ve adetlerine uygun olarak cemaatlerine ilişkin işlerini yürütebilmeleri için Yahudilere bahşettikleri imtiyazlar ve keza Osmanlı İmparatorluğu'nda tatbik edilen **millet sistemi** bu tipte bir özerkliğin ruhunu taşımaktadır.[262]

Ulus-devletlerin ortaya çıkması ve Fransız İhtilalini takip eden süreçte özerklikten anlaşılan mana değişmeye başlayacaktır. Devletin fiziki ve beşerî unsurları bakımından, birincisinde eşit vatandaşlık temelinde bir araya gelen milletin fertleri, ikincisinde de bütün ülkede birörnek idari teşkilatın kurulması yaygın görülen imtiyaz sisteminin ilgasını ifade etmektedir. Yeni düzendeki özerklik, siyasi iktidarların öngördüğü kadarıyla bütün ülkede tek tip olacak şekilde uygulanmakta, bu genel kuralın istisnaları ise siyasi iktidarları o yönde karar almaya sevk eden birtakım zaruretlerin neticesi olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla modern devletteki özerkliği tanımlamak genel uygulamalara bakıldığından mümkün iken, istisnalar hesaba katıldığında oldukça güç görünmektedir.

Halbuki, giderek küçülen dünyada kıtaların, ülkelerin, bölgelerin birbirine yaklaşmasıyla birlikte, ırk, dil, din gibi sebeplerle bir araya gelen insanların gerek yaşadıkları yer bakımından gerekse bağlı bulundukları dini, siyasi, kültürel, iktisadi vb. teşekküller bakımından -bir nebze de olsa- ısrarla müstakil kalmak istemeleri özerkliğin tanım ve mahiyetinin önemini ortaya koymaktadır.[263] Söz konusu özerklik taleplerinin karşılanma şekillerine bakıldığında, günümüz dünyasında esas itibariyle idari özerklik, siyasi özerklik, kültürel özerklik ve mali özerklik olarak dört tip özerkliğin varlığından bahsedilebilir.[264]

Bundan başka özerklik, iki farklı şekilde mütalaa edilebilir: **Geniş anlamda özerklik**ten, genel menfaatleri gözeten merkezi idarenin çizdiği sınırlar çerçevesinde, belirli bir hizmetle ilgili olarak hususi menfaatleri gözeten üniversiteler, iller, belediyeler, kamu kurumları vb. teşekküllerin, kimi zaman siyasi karar alma süreçlerine de katılarak,

[262] Marc Weller – Stefan Wolff, *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societes*, Routledge, London, 2005, s. 13.
[263] Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994, s. 77-78.
[264] Demir Çelik, *Demokratik Özerklik ve Öz Yönetim*, Do Yayınları, İstanbul, 2015, s. 67.

kendi nam ve hesabına faaliyette bulunması; diğer bir deyişle kendi kendini idare etmesi anlaşılır. Daha ziyade uluslararası hukukun ve insan haklarının perspektifinden yansıyan **dar anlamda özerklik** ise azınlıkların doğrudan doğruya himaye görmesini ve kendileriyle ilgili kararlar alabilmelerini ifade eder.[265]

1. Geniş Anlamda Özerklik

a. İdari Özerklik

Geniş anlamda özerklik, en başta idari özerkliği içermektedir. Bu en basit şekilde, bir özerk teşekkülün, faaliyet şekli, organ ve personelinin yetki ve görev alma usulleri, bu yetkileri nasıl ve ne zaman kullanacağı gibi konuların yanı sıra mali olarak da ayrı bir yapı arz etmesi söz konusudur.[266] İster sınırları belli bir yerdeki hizmetleri görmek, isterse uzmanlık gerektiren bir kamu faaliyetini yürütmek için olsun, idari özerkliği haiz bir teşekkül yasama ve yargıya dair yetkileri -kısmen de olsa- kullanamaz. Dolayısıyla yasama yetkisini elinde bulunduran merkezi otorite -şayet anayasada ilgili hükümler varsa bunlara uygun hareket ederek- kendi iradesiyle bir özerk teşekkülü ihdas ederken, aynı serbestlikle özerkliğin sınırlarını da tayin eder.[267] Merkezi otoritenin buradaki maksadı, yürütme fonksiyonuna ilişkin bazı faaliyetlerin daha verimli bir şekilde yerine getirilmesidir. Bunun için de kendi hiyerarşisinin dışında yer alan birtakım kamu tüzelkişilerine yetki devrinde bulunur.[268] Merkezi otoritece gözetilen verimliliğin teminatı ise yetki devralan kamu tüzelkişilerinin ifa ettikleri hizmetle ilgili olarak karar alabilme kabiliyetleri ile kendilerine mahsus bir bütçelerinin bulunmasıdır. Merkezin genel bütçesinin dışındaki bu bütçe sayesinde, bir yandan kendilerine tahsis edilmiş olan kaynaklardan gelir elde ederken, diğer yandan da elde ettikleri gelirleri yürütmekte oldukları hizmetler için sarf ederler.[269] Dolayısıyla idari özerklik, mali özerklikle tamamlanır.

---

[265] Maria Ackrén, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: A Fuzzy Set Application*, Abo Akademy University Press, Abo, 2009, s. 12-13; Arsava, 1993, s. 28.
[266] Derdiman, 2010, s. 63.
[267] Günday, 2011, s. 70; Ulusoy – Akdemir, 2014, s. 59.
[268] Kalabalık, 2014, s. 58.
[269] Akyılmaz – Sezginer – Kaya, 2014, s. 186-188; Derdiman, 2010, s. 63.

İdari özerklikte, merkezi otoritenin özerk teşekküller üzerinde hem kuruluş aşamasındaki belirleyici rolü hem de idari vesayet vasıtasıyla temin edilen denetleyici rolüne karşılık, özerk teşekküller de birtakım garanti mekanizmaları sayesinde sağlam zeminler üzerinde oturmaktadır. Bir defa yazılı anayasası bulunan ülkelerde yürütme ile özerk teşekküller arasındaki ilişki açık bir surette gösterilmektedir. Bundan başka, mahalli idarelerle ilgili olarak yapılan demokrasi vurgusu, merkezi otorite üzerinde psikolojik bir tesirde bulunmaktadır. Yani mahalli idareler, düzgün işleyen demokrasilerdeki, bir yerde yaşayanların o yerdeki idarede söz sahibi olması, idareye doğrudan veya verdiği oylarla dolaylı olarak katılması, çoğunluğu teşkil ederek taleplerde bulunması ve idarecilerin seçmene hesap verme yükümlülüğü gibi prensipleri daha basit ve net bir şekilde tahakkuk ettirebildiği için, merkezi otoritelerden bu küçük ölçekli demokrasi laboratuvarlarının muhafaza edilmesi beklenmektedir.[270] Söz konusu beklenti ise en başta bu teşekküllerin özerk bir surette var olmaları ile karşılanabilir.

Diğer taraftan, mahalli idarelerin özerkliğinin uluslararası hukukça da dikkate alındığını söylemek mümkündür. Örneğin Avrupa Konseyi, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı** ile taraf devletlere özerkliğin anayasal bir prensip olarak muhafaza edilmesi; mahalli idarelerin ancak kanuni usullerle denetlenebilmesi, kendilerine mahsus mali kaynaklarının bulunması, kendisi gibi özerk teşekküllerle iş birliği kurabilmesi ve yargı mercilerine müracaat edebilmesi vb. yükümlülükler getirilmiştir.[271]

b. Siyasi Özerklik

Siyasi özerklik de geniş anlamda özerklik içerisinde değerlendirilebilir. Burada idari özerklikten farklı olarak, bir kamu hizmetinin en hızlı ve isabetli şekilde ifa edilmesi kaygısının ötesinde, devletin egemenliğini ilgilendiren bir durum söz konusudur. Zira idari özerklik, devletin yürütme kuvvetinin faaliyet sahasına giren işlerde özerk teşekküllere tali mahiyette bir hareket serbestîsi sağlarken, siyasi özerklik yürütme kuvvetinin yanı sıra, yasama ve hatta kimi zaman yargı kuvvetini bile içine alan bir

[270] Atilla Coşkun, *Özerk Yerel Yönetim ve Katılımcı Demokrasi Yaklaşımıyla: Türkiye İçin Yeni Bir Anayasa Modeli*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 13-14; Keleş, 1994, s. 49.
[271] Keleş, 1994, s. 46-47.

yetkiler manzumesi bahşetmekte; dolayısıyla devletin üç temel fonksiyonundan da nüveler barındıran bu yapının tesisi, egemenlikten bir feragati -egemen iktidarın kendi kendisini sınırlandırmasını- akla getirmektedir.

Söz konusu feragat, devletin, üç temel fonksiyonunda mündemiç bulunan yetkilerinden bir kısmını, anayasası yahut yasama organının faaliyeti vasıtasıyla özerk teşekküle devretmesi ve yetkileri kullanacak organları tahsis etmesiyle gerçekleşir.[272] Bu devir ile meydana gelen hukuki ilişki ise basit bir vekâlet ilişkisinin ötesindedir. Yani devlet, kendi işlerini görmek üzere yerine bir vekil ikame edip bu tasarrufu kadar basit bir şekilde azil işlemini gerçekleştiremez; milli güvenlik veya yetki tecavüzü gibi istisnai haller göz ardı edilirse, artık müdahale veya ilga gündeme geldiğinde en azından özerk teşekkül ile vaziyeti müzakere etme borcu altına kendini sokmuş olur.[273] Ayrıca devlet, özerk teşekkülün varlığını devam ettirebilmesi için zaruri olan ve -kanunların çizdiği sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla- serbestçe tasarruf edebileceği mali imkân vasıtalarını da temin etmek durumundadır.

Siyasi özerklikte özerk teşekküle devredilen yetkiler, genellikle kuruluş maksadı ile benzerlikler taşır. Maksat, ekonomik olabilir: Örneğin Hong Kong, 1 Temmuz 1997'de Büyük Britanya hâkimiyetinden Çin hakimiyetine geçtiğinde mevcut ekonomik sisteminin bozulmaması için siyasi özerkliğe kavuşturulmuş; yine Çin, Makao Adasının hakimiyetini 10 Aralık 1999'da Portekiz'den devraldığında benzer gerekçelerle buraya siyasi özerklik tanımıştır. Bundan başka, devletler arasında ihtilaf konusu olan topraklar uluslararası bir rejime kavuşturulduğunda siyasi özerklik ile donatılmışlardır. Bugün için örneği bulunmamakla birlikte, tarihte Britanya mandasından sonra Kudüs için tesis edilen rejim böylesi bir karakter taşımıştır.[274] Ancak siyasi özerkliğin en yaygın görülen şekli, bir devletteki nüfusun çoğunluğundan dil, din, ırk, kültür vb. sebeplerle ayrışan toplulukların yarattığı veya yaratması muhtemel azınlık temelli problemlerin önüne

[272] Özerk teşekkülün kuruluşu, uluslararası hukukun bir işlemi veya organı vasıtası ile de mümkündür. 1952-1962 yılları arasında Eritre'deki özerklik, bir uluslararası teşekkülün kararıyla; İsveç ve Finlandiya arasındaki Aland Adaları ile ilgili ortak karar ise uluslararası antlaşmayla kurulan özerkliklere örnek verilebilir. Bkz: Ruth Lapidoth, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1997, s. 36.
[273] Weller – Wolff, 2005, s. 11.
[274] Lapidoth, 1997, s. 25.

geçilmesi maksadını taşır ki, bu daha ziyade dar anlamda özerkliğin konusunu teşkil etmektedir.

2. Dar Anlamda Özerklik

Azınlık himayesine matuf olan dar anlamda özerklik, geniş anlamda özerkliğe nazaran daha istisnai bir karakter arz etmektedir. Genel olarak bakıldığında, azınlıkların himaye görmeleri ile ilgili olarak uygulanmakta olan tedbirler, negatif ve pozitif tedbirler olmak üzere ikiye ayrılabilir. Negatif tedbirler, eşitlik prensibi ve ayrımcılık yasağı ışığında hiçbir grubun mensubiyetinden dolayı -menfi anlamda- farklı bir muameleye tabi tutulmamasına ilişkindir. Pozitif tedbirler ise azınlıklara farklı bir kimlik kazandıran özelliklerinin devletin de teşvikiyle yaşatılmasını gaye edinmektedir. Bu anlamda, dil, din ve kültüre dair unsurların devletin teşebbüs ve nezaretinde araştırılması, öğretilmesi ile icra ve temsil edilmesinin yanı sıra, söz konusu gruplara özerklik tanınmak suretiyle bizzat sahiplerinin umuruna terk edilmesi de mümkündür.[275]

Bir devletin ülkesinde bulunan azınlıkları hangi şekillerdeki özerklik yoluyla himaye ettiğini doğru bir şekilde tahlil edebilmek için, öncelikle azınlık kavramından ne anlaşılması gerektiğinin ve daha sonra da bir devletin hangi saiklerle özerklik tanımaya yöneldiğinin açıklığa kavuşturulması gereklidir.

a. Azınlık Kavramı

Azınlık kavramı da, özerklik kavramı gibi yaygın şekilde benimsenen bir tanıma kavuşturulabilmiş değildir. Azınlık haklarıyla ilgili olarak milli ve milletlerarası seviyede uzunca bir süredir yaşanan gelişmelere rağmen, bu haklardan istifade eden grupların yerleşik bir tanıma uydukları için hak sahibi edildiği söylenemez. Gerçekten de Birinci Dünya Savaşına kadar devletlerin iç problemi olarak görülen ve egemenliklerini zaafa uğratmamak adına özel antlaşmalar dışında uluslararası hukuka konu edilmeyen bu mesele, savaş sonrasında kurulan Milletler Cemiyeti'nin nezaretinde özel mahiyetteki

[275] Arsava, 1993, s. 24.

barış antlaşmaları hükümlerine göre çözülmeye çalışılmıştır. [276] Bu meyanda, başta dini ve lisanî mahiyetteki haklar olmak üzere, siyasi haklar, eşitlik hakları ve özel hayata dair haklar gündeme gelmiştir.[277]

İkinci Dünya Savaşının patlak vermesinde aradan geçen yirmi yılda halledilemeyen azınlık meselesinin de rol oynadığı söylenebilir. Almanya'da hükümeti ele geçiren Nasyonal-Sosyalistler, her fırsatta civar ülkelerde yaşayan Almanca konuşan azınlıkları haklarını artırma talebinde bulunma yolunda kışkırtmış, nihayet bu azınlıkları gerekçe göstererek işgallere girişmiştir.[278] Savaş sonrasında Milletler Cemiyeti'nin yerine kurulan Birleşmiş Milletler nezdinde azınlık hakları "*eşitlik ve ayrımcılık yasağı*" prensibi içerisinde ele alınmış, teşkilatın bünyesinde 1947'de kurulan *Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu* da azınlık meselesiyle ilgili tetkik ve teklifler yapmakla görevlendirilmiştir.[279]

Birleşmiş Milletler'in takip eden yıllardaki faaliyetlerinde, ilk defa 1966 tarihli *Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi* ile azınlık kavramı zikredilmiştir. Sözleşmenin *Azınlıkların Korunması* başlıklı 27. maddesinde, "*bir azınlık grubuna mensup bulunan kimselerin kendi kültürel haklarını kullanma, dini vecibelerini yerine getirme ve dillerini kullanma konusunda tâbi bulundukları devlet tarafından engellenemeyeceği*" hükme bağlamıştır. Aynı yıl kabul edilen *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi* de 2. maddesi ile taraf devletler bakımından "*ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya diğer bir fikir, ulusal veya toplumsal köken, mülkiyet, doğum*" gibi her türlü ayrımcılığı yasak etmiştir.

Bu önemli gelişmeden sonra azınlıkların himayesi ve ayrımcılığın önlenmesi maksadıyla faaliyet göstermek üzere 1971'de kurulan alt komisyonun çalışmaları

[276] Mehmet Emin Akgül, *İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 18; Uğur Kara, *Kültürel Kimlik, Anayasal Vatandaşlık, Özyönetim*, Karahan Kitabevi, Adana, 2013, s. 356.
[277] Durmuş Tezcan, vd., *İnsan Hakları El Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 510-511.
[278] Will Kymlicka, *Çokkültürlü Yurttaşlık: Azınlık Haklarının Liberal Teorisi*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2015, s. 112-113; Arsava, 1993, s. 16
[279] Naz Çavuşoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*, Su Yayınları, İstanbul, 2001, s. 23

meyvelerini verecek ve 1993 yılında *Ulusal veya Etnik, Dilsel veya Dilsel Azınlıklara Mensup Olan Kişilerin Haklarına Dair Bildiri* kabul edilecektir.[280] Bu bildiride, azınlıklara "*kendi kültürlerini yaşama, kendi dinlerinde ibadet etme ve kendi dillerini kullanma; kültürel, dini, sosyal, ekonomik ve kamusal hayata etkili bir şekilde katılma; mensubu oldukları azınlık yahut üzerinde yaşadıkları yer ile ilgili kararlara milli mevzuata aykırı olmayacak bir tarzda etkili bir şekilde katılma; kendi örgütlerini kurma ve idame ettirme; kendi grubuna mensup kişilerle veya diğer devletlerde bulunan kendi grubuna bağlı kimselerle serbest ve barışçıl ilişkiler tesis etme*" hakları tanınmış; diğer taraftan devletlere de, "*kendi ülkeleri üzerindeki azınlıkların varlığını ve ulusal veya etnik, dinsel veya dilsel kimliklerini koruma ve bu kimlikleri geliştirmeleri için gerekli şartların oluşturulmasını teşvik etme; bu amacın gerçekleştirilmesi için gerekli yasal ve diğer tedbirleri alma; gerektiği takdirde, azınlıklara mensup olan kişilerin bütün insan haklarını temel özgürlüklerini hiçbir ayrımcılığa maruz kalmadan tam ve etkili bir biçimde ve hukuk önünde tam bir eşitlik içinde kullanabilecek tedbirleri alma; azınlıklara mensup kişilerin kendi özelliklerini ifade edebilmelerini ve ulusal hukuku ihlal eden ve uluslararası standartlara aykırı bulunan bazı özel uygulamalar hariç kendi kültürlerini, dillerini, dinlerini, geleneklerini ve örf ve adetlerini geliştirmeleri için gerekli şartları yaratmak amacıyla tedbirler alma; mümkün olduğu kadar, azınlıklara mensup kişilerin ana dillerini öğrenmeleri veya anadilde eğitim almaları için yeterli imkanlara sahip olabilecekleri gerekli tedbirleri alma; gerektiği takdirde, kendi ülkelerinde varolan azınlıkların tarih, gelenek, dil ve kültürleri ile ilgili bilgiler almalarını özendirmek için eğitim alanında tedbirler alma; azınlıklara mensup kişilerin ülkenin ekonomik kalkınmasına ve gelişmesine tam olarak katılabilmelerini sağlayacak tedbirleri almayı kabul etme*" ödevi yüklenmiştir. Ne var ki, tüm bu süreç içerisinde Birleşmiş Milletler, azınlık kavramına bir tanım getirmekten geri durmuştur.[281]

Esasında azınlık haklarını düzenleyen uluslararası belgelerde bir azınlık tanımına da yer vermek düşüncesi yok sayılmış değildir. İkinci Dünya Savaşı sonrası periyotta henüz azınlık kavramı belgelerde yerini almamışken ayrımcılıktan korunma ve azınlık himayesi üzerinde çalışan alt komisyonun kabul ettiği tanıma göre azınlık, "*bir toplum*

[280] Akgül, 2013, s. 21-22; Tezcan, vd., 2014, s. 508.
[281] Olgun Akbulut, *Barış İçinde Birlikte Yaşamanın Hukuki Zemini*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2008, s. 5.

içinde sürekli etnik, dil, dini geleneklere yahut diğer önemli özelliklere sahip olan, bu özellikleri ile toplumun diğer kesiminden açık olarak ayrılan ve bu özellikleri muhafaza etmek isteyen, hakim pozisyonda bulunmayan grupları" ifade etmektedir. Bu konudaki en meşhur tekliflerden biri de Birleşmiş Milletler'in özel raportör olarak tayin ettiği İtalyan Francesco Capotorti'nin 1977 tarihli ve "*devleti oluşturan toplumun geri kalan kesimine nazaran sayı olarak aşağıda bulunan, hakim pozisyona sahip olmayan, mensupları söz konusu devletin vatandaşı olan, ancak etnik, din yahut dil özellikleri ile toplumun diğer kesiminden ayrılan, aralarında en azından zımni olarak kendi kültürlerinin, geleneklerinin, dil ve dinlerinin korunmasına yönelik dayanışma duygusu bulunan bir grup*" şeklindeki azınlık tanımıdır.[282] 1985 yılında tayin edilen bir diğer özel raportör Jules Deschenes'in raporuna göre ise azınlık, "*devlet içinde sayıca azınlık olan ve hakim olmayan konumda bulunan, nüfusun çoğunluğundan farklı etnik, dinsel veya dilsel özelliklere sahip, birbiriyle dayanışma ruhu içinde, örtülü de olsa varlığını sürdürmek için kolektif bir irade güden ve amacı çoğunlukla fiilen ve hukuken eşitlik elde etmek olan vatandaşlar grubu*"dur. Nihayet, Asbjorn Eide'nin raporuna göre azınlık, "*egemen bir devlette yerleşik, ulusal toplumun nüfusunun yarıdan azını oluşturan ve üyeleri onları nüfusun geri kalanından ayıran ortak etnik, dinsel veya dilsel özellikleri paylaşan, herhangi bir kişiler grubu*"dur.[283] Ancak bu tanımlar, aldıkları eleştiriler ve itirazlar neticesinde bağlayıcı olacak şekilde azınlık hakları belgelerine girememiştir.

Geçen onca yıla rağmen bu eksikliğin halen giderilememiş olmasında, azınlık kategorizasyonundaki bütün ihtimalleri içeren bir tanım getirmenin imkansız olduğunu ileri süren görüşler bulunduğu gibi, devletlerin farklı kriterleri esas almalarından dolayı uyuşamamalarının veya bu sahadaki hareket serbestliklerini muhafaza etmek istemelerinin de rol oynuyor olabileceği söylenmektedir.[284] Sonuç olarak, azınlıkların tespiti ile resmi bir statüye kavuşturulmasında inisiyatifin devletlerde olduğu söylenebilir. Devletler açısından bakıldığında, birisi sosyo-politik, diğeri de hukuki olmak üzere iki farklı azınlık perspektifinden yaklaşmak mümkündür. [285]

---

[282] Arsava, 1993, s. 42-43.
[283] Özge Yücel Dericiler, *Sosyal Haklar ve İnsan Hakları Hukuku Çerçevesinde Devletin Yükümlülükleri: Refah Devletinin Krizi Ekseninde Bir İnceleme*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 339-340.
[284] Akbulut, 2008, s. 5-6.
[285] Haydar Çakmak, *Avrupa Birliği'nin Etnik Yapısı: Avrupa Birliği'ndeki Halkların Kökenleri ve Gerçekler*, Kripto Kitaplar, Ankara, 2012, s. 11.

(1) Sosyo-politik olarak azınlık kavramı

Dünya devletlerinin nüfus yapıları incelendiğinde hemen hemen hiçbir halkın homojen bir karakter arz etmediği rahatlıkla görülebilmektedir. Pek çok ülkede, farklı soy, dil, din, kültür unsurları bir arada yaşamaktadır. Bunun sebebi insanların fetih, göç, işgal, istila, sürgün, iltica vb. sebeplerle sürekli hareket halinde olmalarıdır.[286] Farklı şekillerde bir araya gelen insanların her zaman için uyuşamadıkları tarihi bir realite olarak önümüzde durmakta ve günümüzde de gözlenmektedir. Bu halde, farklı gruplar arasında bir hâkimiyet mücadelesinin doğması kaçınılmaz olur ve çoğu kez gruplardan biri veya birkaçı diğerlerine baskın gelir. Burada daha kalabalık veya devlet otoritesini elinde bulunduran gruptan olmanın önemli rolünden bahsedilebilir. Toplum huzuru ve barışının istikrarı için aranan denge kimi zaman bu şekilde sağlanır. Başarısız olunması halinde ise asimilasyondan tehcire, hatta iç savaşa veya soykırıma kadar uzanan pasifizasyon faaliyetleri ile her kesimde büyük yaralar açan felaketler görülebilir.

Sosyolojik anlamda azınlık, en başta **sayıca az olma** durumunun bir ifadesidir.[287] Bu tipte bir grubun teşekkülü farklı sebeplerden kaynaklanır. Azınlık grubunun üyeleri, aynı **etnisite**nin[288] bir parçası olabilirler. Bu takdirde soy, ırk, dil, din, kültür bakımından ayniyet gösteren yahut büyük oranda benzeşen bir topluluk söz konusudur. Etnisitenin mensupları, sayılan objektif özelliklerinin yanında kolektif bir şuuru da taşırlar ki, derecesi ve yoğunluğu şu tarz vakıaların kısmen veya tamamen bulunup bulunmamasına göre tespit edilebilir: Her şeyden önce kendilerini farklı hissederler ve bu farklılıklarını dışarıdan bakan birinin anlayabileceği şekilde tavırları, kıyafetleri veya adetleri ile açığa vururlar. Bundan başka, geçmişten tevarüs ettikleri birtakım ritüellerin sadık takipçisidirler. Yine, müşterek tarihlerindeki önemli hadiselere (göç, kolonizasyon vb.) ve şahsiyetlere ilgi duyarlar; bunları sözlü veya yazılı şekilde gelecek nesillere aktarma

[286] Kymlicka, 2015, s. 41

[287] Nitekim azınlık kelimesinin yabancı dillerdeki karşılıkları arasında yer alan *fr. la minorité* (küçük, az) kelimesi, başlarda seçimlerde yeterli miktarda oyu toplayamayarak kaybeden grupları vasıflandırmak için kullanılırken, zamanla bir kavram haline gelerek çoğunluktan etnik, dini, lisânî, kültürel, ekonomik, coğrafi vb. objektif farklarla ayrılan -nispeten küçük ve dominant olmayan- grupları ifade etmek üzere kullanılmaya başlanmıştır. Bkz. Arsava, 1993, s. 41-42; Ackrén, 2009, s. 85.

[288] Antik Yunanca "*ethnos*" (pagan, dinsiz; irili ufaklı her türden grup) kelimesinden gelen bu kavram, 1950'lerden sonra antropolojide ırk özelliklerini ifade etmekte kullanılmış, sonraları diğer branşlarca buradan ithal edilip yeni manalar yüklenmiştir. Bkz: Kara, 2013, s. 25; Ackrén, 2009, s. 80.

kaygısı güderler.[289] Sayılan özellikleri taşıyan etnik topluluklar ülkenin belli yerlerinde toplanmış olabilecekleri gibi, muhtelif yerlerinde dağınık bir şekilde yaşıyor da olabilirler.[290]

Bununla birlikte, bir devletin siyasi coğrafyasının demografik yapısı incelendiğinde tesadüf edilen her azınlık, etnik azınlık değildir. Gerek devlet merkezinin bulunduğu anakarada gerekse merkezin nüfuzunun nispeten eksik hissedildiği ada, denizaşırı topraklar yahut anklavlarda yaşayan insanlar kimi zaman sosyo-politik anlamda azınlık olarak kabul edilebilir. Birinci halde, bir devletin ülkesinde meskûn bulunan ve karakter itibariyle; mevcut devlet otoritesinin tesis edildiği tarihin çok daha öncelerinden beri ülkenin belli bir yöresinde kesintisiz surette yaşayagelen ve kadim bir kimliği, üzerinde yaşadığı toprak ve tabii çevre ile sıkı bir bağı, kültürü ve hukuku bulunan **yerli halklar**[291] ile başka bir devletin milletiyle akrabalık bağları taşıyan veya vatandaşı bulundukları devlet nezdinde kendini temsil ettirebilecek kadar kalabalık nüfusları, kendine mahsus kültürleri, uzun süredir orada yaşıyor olmaktan kaynaklanan ülkenin belli bir yöresine gönülden bağlılıkları ile o ülkedeki milletin ve kültürün teşekkülünde önemli bir rol oynayan **ulusal azınlıklar**[292] sayıca nüfusun geri kalan toplamından az oldukları için azınlık olarak kabul edilebilirler. İkinci halde ise devletin merkezine olan uzaklıkları, oradaki hâkim kültürden kopuk başka bir kültürün yaşanmasına imkân sağlıyorsa **ada, denizaşırı toprak veya anklav ahalisi**, anakaradaki nüfusa nazaran azınlık olarak görülebilir.

Nihayet, bir ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal şartları da sosyo-politik anlamda azınlık olarak kabul edilebilecek zümreler yaratabilir. Sosyal statüsü, mesleği, cinsiyeti, hayat tarzı, tercihleri vb. sebeplerle fena muamelelerle karşılaşan ve ayrımcılığa maruz kalan kimseler, bir araya geldiklerinde azınlık teşkil edebilirler.[293] Yine, bir ülkeye

[289] Ackrén, 2009, s. 80; Çakmak, 2012, s. 10.
[290] Şunu da ilave etmek gerekir ki, her etnisite muhakkak ki azınlık olacak diye bir kaide yoktur. Kendi ulus-devletini kurabilmiş etnisitelerin bulunduğunu söylemek elbette ki mümkündür. Ancak dünyadaki 200'ü bulmayan devlet sayısına ve binlerle ifade edilen etnik topluluk sayısına bakılarak etnisite kavramının azınlık kavramına ne kadar yakın olduğu anlaşılabilir. Bkz. Keleş, 1994, s. 79.
[291] Lapidoth, 1997, s. 16.
[292] Akbulut, 2008, s. 36-37; Ackrén, 2009, s. 84.
[293] Yücel Dericiler, 2014, s. 339.

göçmen, işçi, mülteci, sığınmacı vb. sıfatlarla gelen başka bir ülkenin vatandaşları yahut vatansız kimselerin de birer azınlık olarak görülebilmesi mümkündür.[294]

Yukarıda sayılan sosyo-politik azınlık gruplarının birbirinden kesin çizgilerle ayrıldığı söylenemez. Herhangi bir şahıs ya da şahıslar topluluğu, tek bir sosyo-politik azınlık grubuna dâhil olabileceği gibi, aynı anda birden fazlasının mensubu olarak da görülebilir. Böylesine karmaşık bir yapının hukuk tarafından ele alınması, ileride doğması muhtemel problemler dikkate alındığında, yapılacak tarifler ve bahşedilecek haklar bakımından hem uluslararası hukukta hem de iç kamu hukukunda gayet itinalı bir dil kullanmayı zaruri hale getirmektedir. Aksi halde hak sahibi olduğunu ileri süren azınlıklar ile hakkı tanımak noktasında menfi bir tavır alan devlet arasında telafisi güç ihtilaflar doğabilir.

(2) Hukuki olarak azınlık kavramı

Hukuki anlamda azınlık, sosyo-politik olarak tespit edilen azınlıkların hukuki bir statüye kavuşturulması ile ilgilidir. Bu zümrelerden kabul edilen kimseler, vatandaş olup olmadığına bakılmaksızın, o ülkede yaşayan herkes gibi ayrımcılığa maruz kalmama bakımından negatif himaye altındadırlar. Azınlıkların pozitif himayeden istifade edebilmeleri ise hukuken özel bir statüye kavuşmaları ile birlikte olur. Bu tipte bir statünün kazanılabilmesi için, statüyü temin edecek olan devletin bir yandan kolektif hakların varlığını kabul etmesi, diğer yandan da ülkesinde yaşayan azınlık gruplarını resmen tanıyor olması gerekir.[295]

Bilindiği gibi, klasik liberal insan hakları teorisi, birey esas alınarak teşkil edilmiştir. Devletin, insan haklarına riayet hususunda muhatabı bireylerdir. Ancak zamanla aralarında benzer özellikler bulunan ve bu özelliklerinden kaynaklanan şikayetlerini devlete karşı ileri sürmeye başlayan insanların kolektif olarak hak sahibi olup olamayacağı meselesi gündeme gelmiştir. Liberal teorinin bu fikre pek sıcak bakmadığı söylenebilir. Zira, gelen itirazlara bakılırsa, bu tipteki haklar, mahiyetleri

[294] Akbulut, 2008, s. 8; Ackrén, 2009, s. 85.
[295] Suksi, 1998, s. 15-16.

gereği birçok iradenin bir araya gelmesi neticesinde kullanılabilir; halbuki bu birlikteliğin ahlaklı olma, aklıya rasyonel karar alma, tercihte bulunma gibi bireye mahsus iradî hasletlerle hareket edebileceğinden söz edilemez. Yine, insan hakları, her insanın doğuşundan itibaren iktisap ettiği haklar olup, sonradan tesis edilen bir "*dayanışma ilişkisi*"ne bu türden haklar tanımak, insan haklarının tanımında yer alan bu unsur ile çelişeceği gibi **evrensellik iddiası**nı da zedeler.[296] Ayrıca, kolektif hakların varlığının kabul edilmesi, esas aktör olan bireye, kendi iradesiyle serbestçe hareket etme özgürlüğü bulunan müstakil bir özne olmaktan ziyade "*grup kimliklerinin ve amaçlarının taşıyıcıları*" olarak, yani özgürlükçü ve eşitlikçi değil de kolektivist bir perspektiften bakılmasına yol açabilir.[297]

Ancak tarihi seyirde kolektif haklar düşüncesini tümden inkâr edildiği söylenemez. Her ne kadar İkinci Dünya Savaşından sonra insan haklarının uluslararası seviyede sistematize edildiği safhada esas vurgu bireyin haklarına yapılmış ve azınlıkların himayesi ayrımcılık yasağı çerçevesinde değerlendirilmişse de, 1966 tarihli Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile birlikte **azınlık** tabiri uluslararası insan hakları belgelerinde zikredilir olmuş, fakat hak sahibi olarak "*azınlık grubuna mensup kişiler*" gösterilmiştir.[298] Bu ifadeden anlaşılan, bir azınlık grubuna mensup kimselerin azınlıklara tanınan haklardan birey olarak istifade edebileceği gibi, kendileriyle aynı mensubiyetten kimselerle bir araya gelerek grupça da istifade edebileceğidir.[299]

Böylece azınlık hakları literatürde **grup hakları** olarak anılmaktadır. **Kolektif hakları**n söz konusu olduğu hallerde ise haktan istifade edilmesi, ancak hakkın tanındığı kolektivitede yer alan kimselerin bir arada bulunması ile mümkündür. Zaman zaman birbiriyle iç içe geçen bu iki hak kategorisinin, grup haklarının, gruba mensup bireylerin haklarının toplamı veya bir hakkın kazanılmasında vasıta olarak kullanılıyor olması; kolektif hakların ise kolektivitenin kendine mahsus özelliklerinin muhafaza edilmesi ve geliştirilmesi için tanınıyor olması bakımından amaçları itibariyle birbirinden ayrıldığı söylenebilir. [300]

[296] Mustafa Erdoğan, *İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku*, Orion Kitabevi, Ankara, 2012, s. 84-85.
[297] Kymlicka, 2015, s. 77-78.
[298] Lapidoth, 1997, s. 11; Akbulut, 2008, s. 103.
[299] Akbulut, 2008, s. 108.
[300] Çavuşoğlu, 2001, s. 55-56.

Sonuç olarak, ülkesinde yaşayan azınlıkları pozitif anlamda himaye etmek isteyen bir devlet, azınlığı tanıyarak resmi bir statüye kavuşturmalıdır. Tanıma ile tek taraflı bir işlem yapacak olan devlet, nasıl ki bu işlemi yapıp yapmamak hususunda tamamen serbest ise bunu ne şekilde yapacağı noktasında da takdir hakkını dilediği gibi kullanabilir.[301] Örneğin, devlet dil, din, soy, kültür vb. özellikleriyle nüfusun kalanından farklılaşan topluluklar bakımından dilediği kriteri esas alarak tanıma işlemini yapabileceği gibi bu işlemi anayasasıyla, alelade veya hiyerarşide bunların üzerinde yer alan kanunlarıyla, idari kararlarıyla yahut azınlıkları temsil eden şahıs veya organları tanımayla resmileştirebilir.[302]

Devletlere tanınan bu hareket serbestisinde kuşkusuz azınlık haklarıyla ilgili uluslararası düzenlemelerin devletleri belirli bir şekilde hareket etmeye zorlamaktan genellikle imtina etmesinin de önemli bir rolü vardır ki, bu noktada hukuki anlamda azınlık tanımındaki boşluk yeniden gündeme gelir. Geçen onca yıla rağmen bu eksikliğin halen giderilememiş olmasında, azınlık kategorizasyonundaki bütün ihtimalleri içeren bir tanım getirmenin imkânsız olduğunu ileri süren görüşler bulunduğu gibi, devletlerin farklı kriterleri esas almalarından dolayı uyuşamamalarının veya bu sahadaki hareket serbestliklerini muhafaza etmek istemelerinin de rol oynuyor olabileceği söylenmektedir.[303]

b. Özerklik Yoluyla Azınlık Himayesinin Sebepleri

Bir ülkede yaşayan azınlıklar, kendilerini tarif ve ifade eden bir kimliğe sahip olmakla, bu kimliği muhafaza altına almak vazifesini kimi zaman şahsi menfaatlerinin bile ötesine koyarlar. Bu kolektif şuurun biricik varlığı olan kimliği tehdit eden en büyük tehlikeyi de asimilasyon olarak görürler. Asimilasyon, ancak devlet gibi yerleşik kolektif şuurdan daha güçlü bir yapının zoruyla olabilir. Bu sebepten ötürü azınlıklar, kimliklerini muhafaza etmek bakımından devletten menfi veya müspet tedbirler almasını isteyebilirler.

[301] Kara, 2013, s. 217.
[302] Akbulut, 2008, s. 64.
[303] Akbulut, 2008, s. 5-6.

Azınlık talepleri devlete muhtelif tarzlarda aksettirilebilir; tarihte barışçıl taleplere tesadüf edildiği gibi şiddete başvuran azınlıklar da görülmüştür. Devletin azınlık taleplerine cevabı da, aynı şekilde, değişkenlik arz etmektedir. Bir defa, azınlıkların mağduriyete uğratılmaması demokratik hukuk devletinin esasları arasında yer almaktadır. Bundan başka devlet, azınlıklara; hayat hakkı, ifade hürriyeti gibi klasik hak ve hürriyetlerin yanında, seçme-seçilme, özel kontenjan tahsis etme gibi siyasi hakları ve özel fonlar yoluyla mali hakları tanıyabilir.[304] Aynı şekilde özerklik de, azınlık taleplerini dindiren bir tedbir olarak görülmektedir. Böylesi bir tedbire müracaat edilmesinde, azınlık haklarının en mükemmel şekilde himaye ve teşvik edilmesi ile toplum barışının tesis edilmesi faydalarının bulunduğu ileri sürülmektedir.[305]

Diğer taraftan, ülkesinde yaşayan azınlıkları hukuken tanıyarak onları pozitif anlamda himaye altına almak isteyen devletlerin başvurabileceği yollardan birisi olarak özerklik, bu imtiyaza erişen azınlıkların, devletçe tahsis edilen organlar vasıtasıyla birer kamu tüzelkişisi olarak teşkilatlandırılması anlamına gelir.[306] Bu halde özerklikle donatılan teşkilatlanma, bir yandan azınlıklara milli kimliğin yanında ikinci bir kimlik kazandırır, diğer yandan da merkezin yetki ve sorumluluklarından bir kısmını devralmış olur.[307]

Devletlerin özerklik şeklinde bir tercihte bulunması farklı sebeplerden kaynaklanmaktadır. Burada, tıpkı azınlık kavramının neyi ifade ettiği hususunda olduğu gibi, azınlıklara hangi sebeplerle özerklik bahşedildiğinin sebeplerini araştırırken de hem bir ülke nüfusunun karakteristik özelliklerinden hem de uluslararası camianın faaliyetlerinden istifade edilmelidir. Dolayısıyla meseleye bir devlet açısından yaklaşıldığında, bunlar harici sebepler ve dâhili sebepler olarak ikiye ayrılabilir.

[304] Arsava, 1993, s. 80.
[305] Akbulut, 2008, s. 304.
[306] Arsava, 1993, s. 28.
[307] Kara, 2013, s. 240.

(1) Harici sebepler

Azınlık himayesine matuf özerkliğin uluslararası hukuktaki yeri bakımından ilk olarak devletlerarası antlaşmalar akla gelmektedir. Bu tipte bir özerkliğin tesisi, genellikle başka bir devletin millet unsuruyla organik bağ taşıyan bir **ulusal azınlığı** nüfusunda barındıran devletle, ulusal azınlığın organik bağlarının uzandığı devlet arasında yapılan himaye antlaşmasının hükümlerince mümkün kılınır. Nitekim modern demokratik devlet anlamında özerkliğin ilk örneği olarak kabul edilen *Aland Adası Özerk İdaresi,* Finlandiya'nın bağımsızlığını kazandığı Birinci Dünya Savaşı sonrasında, İsveç'e iltihak etmek isteyen adalıların hukuki statüsüyle ilgili olarak -Milletler Cemiyeti'nin de dahli ile- Finlandiya ve İsveç temsilcileri arasında imzalanan bir antlaşma neticesinde tesis edilmiştir.[308] Keza, İkinci Dünya Savaşından sonra Avusturya'dan İtalya'ya geçen Güney Tirol'ün özerkliği de, bu geçişi temin eden devletlerarası antlaşmanın ilgili hükmü gereğince tesis edilmiştir.[309]

Azınlıkların özerklik yoluyla himayesiyle ilgili uluslararası seviyedeki esas tartışma ise kendi kaderini tayin hakkı çerçevesinde yürümektedir. Özerklik ve kendi kaderini tayin arasındaki ilişki, her ikisinin de halk egemenliği ve temsili hükümet gibi aydınlanma devresinin kendi kendine tasarlayıp hayata geçirme düşüncesinin birer tezahürü olmasından kaynaklanmaktadır.[310] Kendi kaderini tayin, **milliyetler prensibi** şeklinde nispeten daha erken bir tarihte siyaset sahnesine çıkmışken, modern devletteki özerklik düşüncesi 20. yüzyılın ilk yarısına kadar beklemiştir.

Birinci Dünya Savaşından sonra milletleri hak sahibi birer süje olarak görüp her milliyetin bir devlet kurma hakkının bulunduğu esasına dayanan milliyetler prensibi, yerini aynı iddiaların dillendirildiği **kendi kaderini tayin hakkı**na (ing. *self-determination right*) bırakacaktır.[311] Bu hakka siyasi bir mana kazandırarak demokrasi ile irtibatlandıran dönemin Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Woodrow Wilson, meşhur *14 Nokta*sında (Wilson Prensipleri), bir imparatorluk sınırları içerisinde yaşayan halklara

[308] Lapidoth, 1997, s. 70.
[309] Benedikter, 2012, s. 46.
[310] Akgül, 2013, s. 26-27.
[311] Gözler, 2011, s. 416

özerklik tanınması hususuna temas etmiş ve böylece kendi kaderini tayin prensibi, mağlup devletler ile yapılan barış antlaşmalarında bir şekilde yerini almıştır.[312] Ancak bunlara bağlı olarak yapılması öngörülen referandumlar, özellikle farklı mensubiyetlere aidiyetlerini ileri süren toplulukların birlikte yaşadığı yerlerde pek çok zorlukla karşılaşmış ve çoğu kez iptal edilmiştir.[313] Bu noktada Misakında kendi kaderine tayine yer vermeyen Milletler Cemiyetinin özerkliği, kendi kaderini tayin hakkının bölücü iddialarına karşı bir alternatif olarak değerlendirdiği, ancak uluslararası hukukun genel bir prensibi olarak devletlerin egemenliğine saygı duyduğu söylenebilir.[314]

İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan gelişmelerde kendi kaderini tayin, azınlık haklarından ayrı, müstakil bir kategori olarak uluslararası sözleşmelerde yerini almıştır. Bu defa, bir önceki seferde imparatorlukların dağılmasında rol oynaması gibi, sömürgelerin tasfiye edilmesinde başvurulan bir enstrüman olmuştur. Ancak talep hakkı bu kadarla sınırlı tutulmuş ve bağımsız devletler bünyesinde yaşayan topluluklara tanınmamıştır.[315]

1945 tarihli Birleşmiş Milletler Şartı'nın 1. ve 55. maddelerinde sözü edilen kendi kaderini tayin hakkı, bağlayıcı mahiyette bir prensip olarak değil, fakat taraf devletlerce teşvik edilmesi beklenen bir gaye olarak ortaya çıkmıştır.[316] Kendi kaderini tayinin, sömürge halklarının bağımsızlaştırılmasına matuf bir mekanizma olarak ele alındığını ilan eden diğer bir Birleşmiş Milletler faaliyeti, 14 Aralık 1960 tarih ve 1514 sayılı *Sömürge İdaresi Altındaki Ülkelere ve Halklara Bağımsızlık Verilmesine İlişkin Bildiri*[317] olup 2. maddede bütün halklara kendi kaderini tayin etme hakkı tanınırken, 6. maddede "*bir ülkenin milli birliğin ve ülke bütünlüğünün kısmen veya tamamen bozulmasını amaçlayan herhangi bir teşebbüsün*" kabul edilmediği bildirilmiştir.[318]

---

[312] Hüseyin Kalaycı, *Ulus-Devletin Başağrısı: Ayrılıkçılık, Kanada-Quebec Örneği*, Liberte Yayınları, Ankara, 2010, s. 43.
[313] Murat Sarıca, *Birinci Dünya Savaşından Sonra Avrupada Barışı Kurma ve Sürdürme Çabaları*, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1982, s. 93.
[314] Akgül, 2013, s. 19; Kara, 2013, s. 350.
[315] Benedikter, 2012, s. 18.
[316] Lapidoth, s. 19-20.
[317] Bildiri metni için Bkz. http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/SOMURGE.pdf
[318] Çavuşoğlu, 2001, s. 70-71.

1966 tarihli ve *İkiz Sözleşmeler* olarak adlandırılan *Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi* ile *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi*nde birbirinin aynı metinler[319] ile teminat altına alınmıştır.[320] Bu sözleşmelerde hak sahibi olarak gösterilen **halkların** kimlerden meydana geldiği ise Birleşmiş Milletler'in tıpkı azınlık kavramını açıklığa kavuşturmaktan imtina etmesi gibi, halklar tanımına da yer vermemiş olmasından dolayı tartışmalı olup, uygulamada genellikle denizaşırı sömürge halkları ile sınırlı tutulmuştur.[321] Sömürge halkları ise hâkim devletin başkenti ile arasında bir okyanus bulunan sömürge topraklarının halklarıdır (**Tuzlu Su Kuralı**).[322]

İkinci Dünya Savaşından sonra Birleşmiş Milletler mevzuatında kendine yer bulmaya başlayan kendi kaderini tayin, sistemin tek kolektif hakkı olarak sömürge halklarının bağımsızlaştırılmasına hasredilmiş, bağımsız devletlerde yaşayan ulusal azınlıklara veya yerli halklara açık kapı bırakılmamıştır.[323] Ancak bu sahadaki ilk somut gelişmeler açısından gerek 1945 tarihli Birleşmiş Milletler Şartı'nın 1. ve 55. maddelerinde, gerek 1960 tarih ve 1514 sayılı Bildirinin 2. maddesinde ve gerekse 1966 tarihli *İkiz Sözleşmeler*in ilk maddelerinde yer alan kendi kaderini tayin hakkının tanındığı *halklar* ibaresinden ne anlaşılacağı maddelerde izah edilmemiştir. Uygulamanın ise *Tuzlu Su Kuralı* ile sınırlı tutulup azınlıkları ve diğer bazı toplulukları hariç tutması doktrinde keyfilik şeklinde yorumlanmıştır.[324]

---

[319] "*1. Bütün halklar kendi kaderlerini tayin hakkına sahiptir. Bu hak vasıtasıyla halklar kendi siyasal statülerini serbestçe tayin edebilir ve ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerini serbestçe sürdürebilirler. 2. Bütün halklar uluslararası hukuka ve karşılıklı menfaat ilkesine dayanan uluslararası ekonomik iş birliği yükümlülüklerine zarar vermemek koşuluyla, doğal kaynakları ve zenginlikleri üzerinde kendi yararına serbestçe tasarrufta bulunabilir. Bir halk sahip olduğu maddi kaynaklardan hiçbir koşulda yoksun bırakılamaz.*
3. Kendini Yönetemeyen ve Vesayet altındaki Ülkelerden sorumlu olan Devletler de dahil bu Sözleşmeye Taraf bütün Devletler, kendi kaderini tayin hakkının gerçekleştirilmesi için çaba gösterir ve Birleşmiş Milletler şartının hükümlerine uygun olarak bu hakka saygı gösterir". Bkz: http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin133.pdf

[320] Oktay Uygun, *Devlet Teorisi, On İki Levha Yayıncılık*, İstanbul, 2014, s. 555.

[321] Kymlicka, 2015, s. 66-67.

[322] Akbulut, 2008, s. 283.

[323] Benedikter, 2012, s. 18; Akbulut, 2008, s. 110.

[324] Kalaycı, 2010, s. 49. Sömürge halkları dışında toprakları kısmen veya tamamen yabancı bir devletin işgaline uğramış halkların, bağımsız bir devlet çatısı altında yaşayan yerli halkların veya azınlıkların da bu haktan istifade edebilecek gruplar arasında bulunması gerektiği ileri sürülmektedir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Akbulut, 2008, s. 284-289.

Ancak Birleşmiş Milletler'in kendi kaderini tayin hakkı ile ilgili olarak katı bir tavır içerisinde bulunduğu da söylenemez. Genel Kurulun bağlayıcı ve komitelerin tavsiye kararları ışığında, artık kendi kaderini tayin hakkının biri harici, diğeri dahili olmak üzere iki veçhesinin bulunduğu kabul edilmektedir.[325] Buna göre, harici kendi kaderini tayin hakkı, bir devlet çatısı altında yaşayan halkların ayrılma da dahil olmak üzere kendi hükümet sistemini tayin etmesini ve kendi idare ettiği politik süreçlere katılmasını ifade eder.[326] Dahili kendi kaderini tayin hakkı ise bir devlet çatısı altında yaşayan halkların o devletin siyasi ve idari teşkilatlanmasında temsil edilmesini ve bunlara iştirak edebilmesini ifade eder.[327]

Bu sebeple kendi kaderini tayinin, azınlık haklarından ayrı, müstakil bir durumu ifade ettiği; dolayısıyla birincisinden istifade edebilmek için *azınlık* olarak, ikincisinden istifade etmek için de *halk* olarak tanınmak gerektiği kabul edilmektedir.[328] İki kategori arasındaki fark ise birincisinin "*siyasi statüyü tayin etme hakkı*", ikincisinin ise "*kimlik hakkı*" olarak kabul edilmesinde ortaya çıkmaktadır. Ne var ki, kendi kaderini tayinin harici ve dâhili veçhelerinin ortaya çıkmasının yanı sıra, milli şuurdaki artış ve azınlık haklarının tanınmaya başlanmasından cesaret alan azınlıklar, İkinci Dünya Savaşı sonrası periyotta kendi kaderini tayin iddiaları üzerinden özerkliğe yönelmeye başlamışlardır. Bu meyanda, Faroe Adaları, Porto Riko, Grönland, Katalonya ve Bask Memleketleri, Kuzey İrlanda, Makedonya'daki Arnavutlar veya Korsika örnek olarak gösterilebilir.[329]

Harici ve dâhili kendi kaderini tayin arasındaki farklılık, özerklik ve kendi kaderini tayin arasındaki ilişki bakımından yeni bir bakış açısını gündeme getirmiştir.[330] Bağımsız bir devlet kurma veya bağımsız bir devletle birleşme imkânlarını temin ederek bir ülkenin toprak bütünlüğünü bozma ihtimalini doğuran harici kendi kaderini tayin hakkına karşılık, dâhili kendi kaderini tayin hakkı, bir milleti meydana getiren muhtelif kökenli unsurların menfaatlerini bilhassa özerklik yoluyla dengelemek gayesini

[325] Kara, 2013, s. 353-354.
[326] Lapidoth, 1997, s. 19; Kalaycı, 2010, s. 37-38.
[327] Kalaycı, 2010, s. 37.
[328] Çavuşoğlu, 2001, s. 78; Lapidoth, 1997, s. 20.
[329] Benedikter, 2012, s. 12; Çavuşoğlu, 2001, s. 79-80; Lapidoth, 1997, s. 99.
[330] Suksi, 1998, s. 9.

gütmektedir.[331] Bu sayede azınlıklar harici kendi kaderini tayine müracaat etmeden evvel bulundukları ülkede temsil imkânlarını kollayacaklar ve demokrasi prensiplerini doğru tatbik eden devletler de toprak bütünlüğünü muhafaza edebileceklerdir.[332] Bu görüşlere hukuki bir mesnet sağlama iddiasında olanlar, *Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi*'nin 1. ve 27. maddelerinde ifade edilen azınlık haklarından özerklik neticesinin elde edilebileceğini ileri sürmüşlerse de, esasında bu dönemdeki Birleşmiş Milletler uluslararası hukuk mevzuatında özerkliği bir hak olarak taraf devletlerin önüne getiren bir ibare bulunmamaktadır.[333] Burada da, Birinci Dünya Savaşı sonrası süreçte meydana gelen atmosfere benzer bir tavır sergilenmiş ve özerklik yoluyla dahi olsa ayrılmanın önünü açabilecek düzenlemelerden imtina edilmiştir.

Avrupa'da ise 1975 tarihli *Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı*'nın *Helsinki Nihai Senedi*, VIII numaralı prensibinde kendi kaderini tayin hakkına yer vermiştir.[334] Teşkilat, ülke bütünlüğünün muhafaza edilmesi şartıyla, 1989 Viyana, 1990 Paris ve 1991 Moskova Belgelerinde de kendi kaderini tayin hakkına yer vermiştir.[335]

Sovyetler Birliği ile Yugoslavya'nın dağıldığı 20. yüzyılın son çeyreğinde ise kendi kaderini tayin hakkı ve özerklik ilişkisi bakımından kendi kaderini tayin hakkının dahili veçhesi daha fazla dikkate alınır olmuştur. Artık, azınlık haklarını düzenleyen belgelerde özerkliğin açık veya örtülü şekilde tavsiye edildiği görülmektedir. Toprak bütünlüğünün muhafazasının önemi teyit edilmekle birlikte, gerek Birleşmiş Milletler ve gerekse Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı faaliyetlerinde özerklik, ayrılıkçı kendi kaderini tayin taleplerine bir alternatif olarak gösterilmektedir.[336] Hatta, 2007 tarihli

---

[331] Arsava, 1993, s. 81.
[332] Kalaycı, 2010, s. 37.
[333] Akgül, 2013, 21-22.
[334] "*Katılan devletler, devletlerin toprak bütünlüğü ile ilgili olanlar da dahil olmak üzere Birleşmiş Milletler Şartının amaç ve prensipleri ile ilgili uluslararası hukuk normlarına daima uygun bir şekilde hareket etmek suretiyle halkların hak eşitliğine ve kendi kaderlerini haklarına saygı gösterir.*
Halkların eşit hakları ve kendi kaderlerini tayin prensibi gereğince, bütün halklar, tamamen serbestçe ve harici müdahale olmaksızın kendi dahili ve harici siyasi statülerini diledikleri zaman ve şekilde tayin etmek ve kendi siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmelerini diledikleri şekilde sürdürme hakkına sahiptirler.
Katılan devletler, tüm devletler arasında olduğu gibi kendi aralarında da dostane ilişkilerin gelişmesi bakımından halkların eşit hakları ve kendi kaderlerini tayinine saygı duyma ile etkili icranın evrensel önemini teyit eder." Senet metni için Bkz: http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true
[335] Çavuşoğlu, 2001, s. 75.
[336] Weller – Wolff, 2005, s. 2-3

*Birleşmiş Milletler Yerli Halklar Hakları Bildirisi*nin 4. maddesi, **özerklik hakkı**nı açıkça zikretmektedir.[337] Ancak özerkliğin bahşedilmesi hususunda takdir hakkı, halen devletlerin elinden alınmış değildir.

(2) Dahili sebepler

Bir devleti azınlıklara özerklik bahşetmeye sevk eden dâhili sebepler, ülkesinde yaşayan azınlıkların sosyo-politik tahlilinde gösterdiği özelliklere bağlı olabilir. Örneğin etnik çatışmaların önünü almak (etnik azınlıklar); coğrafi uzaklığın handikaplarını telafi etmek (ada, denizaşırı toprak veya anklav ahalisi); toprakla kurulan özel bağı bozmamak (yerli halklar); bir bölgede yaşayanların veya kalabalık bir topluluğun tarihi ve kültürel olarak gelişmesini teşvik etmek (ulusal azınlıklar) vb. amaçların devletlerin tercihlerinde önemli bir rol oynadığı söylenebilir.[338] Devletin böyle bir tasarrufta bulunmasının ardında, azınlıklara özerklik bahşetmeyi bir demokrasi prensibi olarak görmesi, ileride doğması muhtemel problemlere tedbir alması veya mevcut bir ihtilafın halledilmesi için takdir kullanması aranabilir.

Azınlık temelli ihtilaflar, genellikle devletin bir azınlık grubunun kimliğinin muhafaza ve ifade edilmesi bakımından engeller çıkardığı hallerde gündeme gelebileceği gibi, azınlığı devlet otoritesinin temin ettiği imkânlardan uzak tutması sebebiyle de çıkabilir. Bu halde azınlığın, devlet kurumları, diğer azınlıklar veya -varsa- dominant topluluk ile uyuşmazlığa düşmesi söz konusu olabilir. Buna mukabil olarak azınlığın ihtilafa düştüğü grup veya kurumlar, azınlığı bir tehdit olarak görmeye başlayabilir. Bu ihtimaller yumağına bir de azınlığın dil, din, soy, kültür vb. şekillerde bağlı olduğu bir akraba devletin (ing. *kin-state*) varlığı eklenirse vaziyet daha karmaşık bir hale gelir. Azınlık ile akraba devlet karşılıklı menfaatlerin gözetilmesi, bir araya gelme arzusu veya azınlığın bağımsız hale getirilmesi hususlarında iş birliğine girişebilirler.[339] Bu da ev sahibi devlet (ing. *host-state*) ile akraba devlet arasında güvensizliğe, krizlere hatta

---

[337] "*Kendi kaderini tayin haklarının icrası sadedinde yerli halklar, kendi dâhili ve mahalli işleri ile ilgili meselelerde olduğu gibi, kendi özerk görevlerini finanse edecek şekil ve vasıtalar bakımından da özerklik veya kendi kendini idare etme hakkına sahiptir.*"
[338] Suksi, 1998, s. 10-11.
[339] Weller – Wolff, 2005, s. 7.

çatışmalara bile sebep olabilir. Yine, azınlık ihtilafları, emperyalist devletlerin ev sahibi devletin iç işlerine müdahale etmek için kullanacağı bir bahaneyi de teşkil edebilir. Tarih, bunun pek çok örneğini bize göstermektedir.[340]

Azınlık temelli mevcut veya muhtemel ihtilafların özerklik yoluyla halledilmesi, bir devletin azınlık meselesine en müsamahakâr bir surette yaklaştığını gösterir. Gerçekten de kendileriyle ilgili işleri dilediği gibi götürmek bir topluluk için büyük bir fırsattır ve her zaman arzulanır bir hedeftir. Öte yandan, azınlık temelli ihtilafların özerklik yoluyla halledilmesi birkaç zorluğu da bünyesinde barındırmaktadır. Devletin, toprak bütünlüğünü muhafaza etmek, barış ve istikrara müspet bir katkı sağlamak maksadıyla yöneldiği özerklik çözümü, özerkliğin bahşedildiği azınlığın tam bağımsızlık veya ayrılma istikametinde seyretmesinin yolunu açabilir.[341] Bundan başka, ülkede arzulanan birlik ve beraberliği sekteye uğratabilir: Azınlığın kendi içine kapanması, nüfusun kalan kısmıyla diyalog imkânlarının azalması anlamına gelebilir.[342]

c. Azınlık Himayesine Matuf Özerkliğin Türleri

Azınlıkların özerklik yoluyla himayesinin ne şekilde olacağı hususunda kesin bir metot bulunmamakla birlikte, bu konuda takdir hakkını elinde bulunduran devletlerin uygulamalarına bakıldığında, genellikle iki yöntemin benimsendiği görülmektedir. Devletler, ya azınlığın yoğun olarak yaşamakta olduğu yerde kurulan organlara yahut da nerede yaşıyor olursa olsun, ilgili azınlık mensuplarının tamamını temsil eden organlara idari veya siyasi mahiyette özerklik tanımaktadır. Dolayısıyla azınlık himayesine matuf özerkliğin türlerini, toprak esasına bağlı olup olmaması açısından iki şekilde ele almak mümkündür.

[340] Çakmak, 2012, s. 11.
[341] Weller – Wolff, 2005, s. 14; Lapidoth, 1997, s. 41.
[342] Suksi, 1998, s. 12.

(1) Toprak esasına bağlı olmayan özerklik

Toprak esasına bağlı olmayan özerklik (ing. *non-territorial autonomy*), genellikle özerkliğin bahşedileceği azınlık grubunun ülkenin belirli bir yerinde yoğunlaşmayıp dağınık bir şekilde yaşıyor olması halinde söz konusu olur.[343] Bu sayede, özerklik tanınan azınlık grubunun mensupları, ülkenin neresinde bulunduklarına bakılmaksızın kendilerini ilgilendiren meselelerle ilgili kamu faaliyetlerine iştirak etmek ve onları yürütmek üzere yetki ve sorumluluk üstlenebileceklerdir.[344] Azınlık grubu ile devletin aralarında anlaşması veya devletin tek taraflı takdiri ile bahşedebileceği bu tipte bir özerklik, mahiyeti itibariyle sınırlı bir özerklik tipi olup genellikle dil, eğitim vb. kültürel meselelerle ilgili olarak azınlığın, çoğunluk tahakkümünden âri bir şekilde kültürünü serbestçe yaşatabilmesi bakımından birtakım yetkilerle donatılmasını ifade etmektedir.[345] Devlet, böylesi bir özerkliği bahşetmekle, hem özerk azınlığa danışmadan onlarla ilgili kararlar almamayı hem de özerk azınlığın yetkileri çerçevesinde aldığı kararlara bağlayıcılık kazandırmayı hukuki olarak taahhüt etmektedir.[346]

Toprak esasına bağlı olmayan özerkliğin birbirinden nüanslarla ayrılan farklı tezahürleri bulunmaktadır. Esasında her biri, kendilerini ilgilendiren işleri bizzat idare etmek üzere azınlıklara bir hareket sahası açmak maksadına dayanmakla birlikte, **kültürel özerklik**te, azınlık grubuna dil, eğitim vb. konularda geniş temsil ve sınırlı karar alma yetkisinin; **şahsi özerklik**te, azınlıklara kolektif olarak hak ve özgürlüklerinden istifade etme meyanında bağlayıcı kararlar alıp vergi tesis etme yetkisinin; **fonksiyonel özerklik**te ise devletin uhdesinde bulunan birtakım kamu işlerinin devredilmesi neticesinde azınlıklara bu işleri kendi organları eliyle yürütme yetkisinin tanınması söz konusu olmaktadır.[347] Dolayısıyla bu tipte bir azınlık himayesinde hem idari özerkliğin hem de siyasi özerkliğin örneklerine tesadüf etmek mümkündür.

[343] Ergun Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015 s. 101.
[344] Kara, 2013, s. 241.
[345] Suksi, 1998, s. 21
[346] Akbulut, 2008, s. 309
[347] Akgül, 2013, s. 26; Lapidoth, 1997, s. 37-38.

Tarihte dini cemaatlere tanınan özerklikler de bu türdendir. Daha yakın tarihli örneklere bakıldığında, 20. yüzyılın başlarında Otto Bauer ile Karl Renner, Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'ndaki milliyetler meselesini halletmek için imparatorluk topraklarındaki her şahsın hangi milliyete tâbi olmak istediğini beyan etmesini ve bu şekilde teşekkül edecek milliyetlerin özerk topluluklar olarak teşkilatlanmasını teklif etmişlerdir.[348] Teklifin hayata geçirilmesi ise devletlerin azınlıkları himaye hususunda bizzat inisiyatif aldıkları Birinci Dünya Savaşı sonrası süreçte, Baltık Denizi civarındaki ülkelerde görülmektedir.

Estonya'da, 1920 Anayasası, azınlık milliyetlerinin mensuplarına, devlet menfaatlerine aykırı olmamak şartıyla, kendi milli kültür ve refahlarına dair menfaatlerini tahakkuk ettirmek bakımından özerk teşekküller ihdas etme yetkisi tanımış; 1925 yılında çıkarılan kanun ile de, belirli bir sayıyı aşkın mensubu bulunan kültürel azınlıklara, yasama ve vergilendirme yetkileriyle donatılmış meclisler eliyle idare edilmek üzere kendi okullarını ve kültür kurumlarını ihdas etme hakkı tanınmıştır. Benzer bir düzenlemeye yeltenen Letonya'da 1922 tarihli anayasa tasarısındaki ilgili hüküm kabul görmemişse de, 1919 tarihli ulusal azınlıkların eğitimi ile ilgili kanun hükümleri tatbik edilmeye devam edilmiştir. Kanunun içeriği, azınlıkların çocuklarını kendi dillerinde eğitebilmelerine imkân sağlamaktaydı.[349] Nihayet Litvanya, 1922 anayasası ile bu anayasanın 1928 tarihli tadil edilmiş halinde geniş çaplı bir toprak esasına bağlı olmayan özerklik örneğini kabul etmiş, ancak tatbik imkanlarını yaratamamıştır.[350]

İkinci Dünya Savaşı sonrası süreçte 1960 tarihli Kıbrıs Anayasasında, Rum ve Türklerin adanın tamamında iç içe yaşama keyfiyeti dikkate alınarak topluluk esasına müstenit bir federasyon teşkil edilmiştir. Din, eğitim ve kültür sahaları ile ahvali şahsiye, sınırlı vergi tesisi ve bunlarla ilgili yasama, yürütme ve yargı işleri topluluklara bırakılmıştır.[351]

---

[348] Arend Ljiphart, *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, Sanem Matbaacılık, Ankara, 1984, s. 123.
[349] Lapidoth, 1997, s. 94-95.
[350] Lapidoth, 1997, s. 97.
[351] Uygun, 2007, s. 215; Ljiphart, 1984, s. 123.

Avusturya ile İtalya arasındaki devri gerçekleştiren antlaşma ile toprak esasına bağlı bir özerkliğe kavuşturulan ve nüfusunun büyük çoğunluğunu Almanca konuşanların teşkil ettiği Güney Tirol'e 1972 yılında bir de kültürel özerklik tanınmıştır. Yeni özerklik statüsü ile anadilin kullanımı, okullar, kültür, çift dillilik, istihdam vb. konularda nüfustaki oranlarına nispetle tatbik edilecek hükümler getirilmiştir.[352]

Belçika'da ise 1970'ten itibaren başlayan bir dizi anayasa tadilatı ile bir yandan toprak esasına bağlı bölge özerkliği, diğer yandan dil esasına bağlı topluluk özerkliği getirilmiş; ikili yapı, federalizmin ilan edildiği 1994 yılından sonra da muhafaza edilmiştir. Buna göre, Flanders, Valonya ve başkent Brüksel bölgelerinin yanı sıra, Flamanca, Fransızca ve Almanca konuşan topluluklar da devlet yapısı içerisinde birer korporatif şahsiyet olarak yer almaktadır.[353]

Bunun dışında, Baltık ülkelerinden Finlandiya (1973), Norveç (1989) ve İsveç'te (1993) kurulan Saami Meclisleri, her üç ülkenin de kuzeyinde yaşayan Saami isimli azınlıklara tanınan özerklik bakımından örnek teşkil eder. Yine, Litvanya, 1989'da kabul ettiği *Etnik Azınlıklar Kanunu* ile dil hakları başta olmak üzere kültür, eğitim ve din sahalarında azınlık gruplarına haklar bahşetmeyi taahhüt etmiş; Letonya, 1991'de kabul ettiği bir kanunla ülkedeki tüm ulusal azınlıkların ve etnik grupların kültürel haklarını teminat altına aldığını ilan etmiş; Estonya da 1993'te azınlıkların kültürel özerkliğini teyit etmiştir.[354] Bundan başka, Macaristan 1993 tarihli *Ulusal ve Etnik Azınlık Hakları Kanunu* ile varlığını tanıdığı 13 tane azınlıkiçin kültür ve eğitim sahalarındaki karar verme süreçlerine katılma ile okullar, müzeler, kütüphaneler, tiyatrolar ve medya vb. kurumlarda işletmeci olma haklarını tanımıştır.[355] Nihayet, Latin Amerika ülkelerinden Şili, Meksika, Kolombiya ve Ekvador'da yerli halklara yukarıdakilere benzer mahiyette özerklikler tanınmıştır.[356]

---

[352] Benedikter, 2012, s. 46.
[353] Çakmak, 2012, s. 27; Flamanca konuşan topluluk Flanders Bölgesinde, Fransızca konuşan topluluk ile Almanca konuşan topluluk Valonya Bölgesinde yaşamakta; Brüksel Bölgesinde ise Fransızca konuşan topluluk ile Almanca konuşan topluluk birlikte bulunmaktadır.
[354] Lapidoth, 1997, s. 95-97.
[355] Bunlar Ermeniler, Bulgarlar, Hırvatlar, Almanlar, Yunanlılar, Polonyalılar, Romanlar, Romanyalılar, Ruthenler, Sırplar, Slovaklar, Slovenler ve Ukraynalılardır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Çakmak, 2012, s. 98
[356] Çelik, 2015, s. 77.

(2) Toprak esasına bağlı özerklik

Toprak esasına bağlı özerklik (ing. *territorial autonomy*), devletin kendi ülkesi içinde, sınırları belirlenmiş bir bölgeye yetkilerinden bir kısmını devretmesiyle tesis edilir. Esas itibariyle, azınlık grubunun yoğun olarak yaşadığı bir yere, azınlık temelli ihtilafların merkezi niteliğinde olması, ülke nüfusunun çoğunluğunun özerkliğe razı olması, azınlığın akraba devletinin varlığı, devletlerarası antlaşmaların gereği vb. sebeplerle bahşedilen bir özerklik tipi olup sınırları belli bir sahada yaşayan herkesçe istifade edilebilir bir mahiyettedir; diğer bir deyişle, özerk sahada yer alanlar, özerkliğin bahşedildiği azınlık grubunun dışındaki bir gruptan dahi olsalar özerklikten istifade edebilirken, özerk sahanın dışında kalanlar, özerkliğin bahşedildiği azınlık grubuna mensup olsalar dahi özerkliğin getirdiklerinden istifade edemezler.[357]

Böylesi bir özerkliğin gündeme gelmesi, hukuki olmaktan ziyade sosyal, ekonomik ve siyasi vakıaların bir neticesi olarak görülmektedir: Azınlık grubu bakımından, yalnızca geniş sayıda bir topluluğa sahip olmakla kalmayıp kolektif şuurunu siyasi olarak da aksettirmesi ve arzu ettiği özerkliği elde etmesi halinde özerk teşekkülün devamlılığını sağlayabilecek güveni telkin etmesi bir ön şart olarak aranırken; devlet bakımından da özerkliğe karar verirken yalnızca özerklikten istifade edecek azınlık grubunun değil, ülkedeki bütün grupların menfaatlerini gözetmesi, toprak bütünlüğünü tehlikeye düşürecek tedbirlerden sakınması, kamu maliyesinin imkânlarını iyi etüt etmesi ve kamu hizmetleri ile altyapı faaliyetleri açısından özerk sahayı mahrum etmeyecek planlamayı yapması peşinen beklenmektedir.[358]

Bunların dışında, ideal bir toprak özerkliği şu hususları içeriyor olmalıdır: Her şeyden önce, demokrasi ve insan haklarına riayet edilmeli, özerk saha içerisinde, serbest ve düzenli seçimlerle göreve gelecek özerk teşekkül organlarının özerkliğin bahşedildiği azınlık dışında kalanlar üzerinde tahakküm kurmasını engelleyecek mekanizmalar tesis edilmeli; ülke içerisinde de özerk sahanın devlet politikalarının tayin edildiği organlarda temsili imkânları sağlanmalıdır. Bundan başka, özerk teşekkülün yetki ve görevleri, başta eğitim ve kültür, dil, tabii kaynaklar, çevrenin korunması, sağlık, imar, ulaşım, arazi vb.

[357] Suksi, 1998, s. 18; Benedikter, 2012, s. 16-17.
[358] Kara, 2013, s. 242; Weller – Wolff, 2005, s. 13-14.

ile kendisine benzer teşekküllerle iş birliği tesis etme de dâhil olmak üzere açık bir şekilde özerklik statüsü ile tayin edilmelidir. Nihayet devlet, özerk teşekkül ile çıkacak yetki uyuşmazlıklarını halledecek yargı yolları ile özerk teşekkülün varlığını devam ettirmesinde hayati bir rol oynayan mali imkânları öngörmüş olmalıdır.[359]

Devlet ile özerk teşekkül arasında yetkilerin devredilmesi meselesi, toprak esasına bağlı özerkliğin en önemli problemlerinin başında gelmektedir. Genel itibariyle dört tip yetkinin varlığından söz edilebilir: Bunların bir kısmı ya merkezi otorite ya da özerk teşekkül tarafından tek başına kullanılabilir mahiyette yetkilerdir. Hem devlet hem de özerk teşekkül bakımından kullanılabilir mahiyetteki diğer yetkiler ise ya devlet veya özerk teşekkül tarafından halin icaplarına göre tek başına kullanılır ya da bu yetkileri devlet ve özerk teşekkülün birlikte kullanması şart koşulur.[360] Muhtemel uyuşmazlıkların önüne geçilebilmesi için, tüm bu ihtimallerin yazılı bir surette açıkça düzene konması, sistemin selameti açısından bir zaruret olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan, yetkilerin paylaştırılması hususunda sabit bir standardın bulunmadığını belirtmek gerekir. Azınlıklar, özerk teşekkülün mümkün mertebe geniş bir özerklikle teçhiz edilmesi için gayret sarf ederken devletler ise meseleye temkinli yaklaşmaktadır. Böylece özerklik uygulamaları, idari özerklikten **kendi kendini idare**ye (ing. *self-government*) kadar çok geniş bir yelpazede ortaya çıkmakta; yani azınlıklar Bölgeli Devlet Modeli, Federasyon hatta Konfederasyon çatısı altında kendi siyasi teşkilatlarına sahip olma imkânını elde edebilmektedir.[361]

Azınlık himayesi maksatlı toprak esasına dayalı idari özerklik nadiren de olsa görülebilmektedir. Bu tipte bir özerkliğin basit mahalli idarelerden farkı, özerkliğin bahşedildiği yerdeki mahalli idareye, kanunların genel olarak verdiği yetkilerin yanı sıra o yerde yaşayan azınlık grubunu alakadar eden birtakım ilave yetkilerin tanınmasıdır. Örneğin Büyük Britanya, 20. yüzyılda baş gösteren Galler milliyetçi hareketlerini teskin etmek için 1998 tarihli Galler İdaresi Kanunu'nu (Government of Wales Act) çıkararak tarım, ormancılık, kültür kurumları (müzeler, galeriler, kütüphaneler), eğitim, çevre,

[359] Ackrén, 2009, s. 15; Suksi, 1998, s. 91-93.
[360] Lapidoth, 1997, s. 34.
[361] Benedikter, 2012, s. 17; Kara, 2013, s. 240.

sağlık, konut, mahalli idareler vb. konularda, yasama işlemine göre tali bir derecedeki "*düzenlenleyici işlemler*" (ing. *measures*) yapmak üzere teşkil ettiği Gal Meclisi'ne yetki devrinde (ing. *devolution*) bulunmuştur.[362]

Bundan başka Fransa'da Korsika adası, 1960'lardan itibaren başlayan bağımsızlık ve özerklik talepleri neticesinde toprak esasına bağlı bir özerkliğe kavuşturulmuştur.[363] Fransız parlamentosu, 1982 tarihli ilk özerklik kanunundan sonra 1991'de yeni bir kanun çıkararak yetkileri genişletme yoluna gitmiştir. Buna göre, "*özel statülü bir mahalli idare*" (fr. *une collective territoriale à statut particulier*) olarak adlandırılan ada, 51 üyeli meclisi, bir başkan ve 6 üyeli icra heyeti (fr. *conseil exécutif*) ile medya, kültür, çevre turizm, ziraat, enerji vb. konularda *planlamalar* yapacak ve aldığı kararları icra edecektir. Meclisin yetkilerine dahil edilmeyen yasamayla ilgili olarak adanın girişebileceği faaliyetler, her ne kadar bağlayıcılığı bulunmasa da, Fransız Parlamentosunun adayı ilgilendiren hususlarda yapacağı düzenlemelerle ilgili mütalaa vermek ve teklifte bulunmaktan ibarettir. Ayrıca merkezle adanın koordinasyonunu temin etmek üzere Fransız Hükümetince tayin edilecek bir vali de adada görev alacaktır.[364] Korsika'nın genel idari teşkilat içerisinde tutularak tanınan bu sınırlı özerkliği, ilerleyen yıllar içerisinde adadaki talepleri dindirememiştir. Ancak merkezin katı ulus-devlet politikası aşılamadığı için yasama yetkisi tanınmamıştır.[365]

Hâlbuki yasama yetkisi, dolayısıyla siyasi özerklik, azınlık himayesine matuf toprak esasına dayalı özerklik açısından kimi yazarlarca olmazsa olmaz görülmektedir. Bunlara göre özerklik, dâhili kendi kaderini tayinin bir tahakkuk şekli olarak düşünüldüğünde, kendilerini ilgilendiren meselelerle ilgili kanun çıkarabilme hakkı azınlıklara çok görülmemelidir. Yasama yetkisinin genişliği, özerkliğin derecesini de tayin eder. Diğer yandan, devlet ile özerk teşekkül arasında görevlerin paylaşılmasının mantığı, esas itibariyle hangi konuda kimin düzenleme yapma yetkisinin bulunduğunu açıklığa kavuşturmak içindir.

---

[362] Kara, 2013, s. 277-278.
[363] Akgül, 2013, s. 152
[364] M. Şehmus Güzel, *Avrupa Birliği'nde Devlet ve Fransa'da Korsika*, Pêrî Yayınları, İstanbul, 2006, s. 84; Akgül, 2013, s. 154.
[365] Akbulut, 2008, s. 330.

Burada özerk teşekküllerin payına, bir yandan özerkliğin bahşedilmesine sebep azınlık kimliğinin muhafazasını temin maksatlı, diğer yandan da özerk sahada yürütülen kamu faaliyetinden, mahiyeti itibariyle orada yaşayanları doğrudan ilgilendiren yetkiler düşer. Birinci kategori bakımından, yüksek öğretim de dâhil eğitim sistemi, resmi dil, kültür kurumları, medya kurumları ve bölge vatandaşlığı;[366] ikinci kategori bakımından da kamu gelirleri, tabii kaynaklardan istifade, iş ve ticaret ruhsatları, sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler, enerji, çevrenin korunması, finans kurumları ve bunların denetimi, mahalli polis teşkilatı sayılabilir.[367]

Özerk teşekküle yasama yetkisi tanındığında, doğal olarak, icrai yetkiler ve bu yetkileri kullanacak bir organ da gereklidir. Yargı bahsi ise genellikle devletin sorumluluğunda bırakılmaktadır. Ancak devletten, özerk teşekkül ile arasında çıkacak ihtilafları halletmek üzere bir yargı kolunu veya görevini mahkeme teşkilatlanmasında tahsis etmesi beklenir.

Bu tipte bir siyasi özerkliğe hem Mürekkep Devletlerde hem de Basit Devletlerde tesadüf etmek mümkündür. Kimi yazarlar, Federal Devletin bir siyasi özerklik örneği olduğunu belirtmekle birlikte, federalizmi benimsemiş ülkelerin bazılarının azınlık himayesi saikiyle hareket ettiklerini ileri sürmektedir.[368] Zira Federasyon şekli, daha ziyade toplum yapısı çeşitlilik arz eden ülkelerde görüldüğü için, federalizmin bir nevi "*çeşitlilikte birlik*" (ing. *unity in diversity*) teşkil ederek toplumdaki farklılıkları eritmeksizin müşterek bir milli kimlik yaratma gayesinde olduğu kabul edilmektedir.[369] Ülkedeki azınlıklar muhtelif yerlerde kümeleşmiş ve bu keyfiyetin de siyasi sınırları tespit etmeye müsait ise bu azınlıkların her birine bulundukları yerde çoğunluğu teşkil etme şansı tanınarak himaye temin edilebilir.[370] Ülkedeki dominant grubun mensupları

[366] Buradaki vatandaşlık, mahalli seviyedeki kimliğe aidiyet duygusunu pekiştirmek, asimilasyon tehlikesinin önüne geçmek vb. sebeplerle tanınan, uluslararası sahada bir mana ifade etmemekle birlikte ülke içerisindeki çeşitliliğe vurguda bulunan bir vatandaşlık türüdür. Bkz: Olgun Akbulut, *Anayasal Dinsel Çoğulculuk*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 26.
[367] Ackrén, 2009, s. 39; Benedikter, 2012, s. 15.
[368] Arend Ljiphart, *Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, İthaki Yayınları, İstanbul, 2014, s. 231; Keleş, 1994, s. 82.
[369] Kalaycı, 2010, s. 373.
[370] Kymlicka, 2015, s. 67.

ise ya merkez ve civarında yoğunlaşmış haldedir ya da muhtelif Federe Devletlerin içine dağılmışlardır.[371]

Öte yandan, Basit Devletlerde de azınlık himayesine matuf siyasi toprak özerkliği görülebilmektedir. Örneğin, Finlandiya'da nüfusun büyük çoğunluğunu İsveçce konuşanların teşkil ettiği Aland Adaları, bu tipin ilk örneği olarak, 1920 yılında çıkarılan bir kanunla özerkliğe kavuşturulmuştur.[372] 1948 tarihli İtalyan Anayasası, 131. maddesinde, ülke içerisindeki ulusal azınlıkların şiddetli taleplerine bir cevap olarak, siyasi özerkliği haiz 20 tane bölge (it. *regione*) saymıştır. Danimarka, 1948 yılında Faroe Adalarına, 1978 yılında ise Grönland'a çıkardığı kanunlar ile siyasi özerklik bahşetmiştir.

Bunun dışında Fransa'nın 1958 Anayasası, başlangıç bölümünde denizaşırı memleketlerle (fr. *territoires d'outre-mer*) ilgili olarak halkların kendi kaderini tayin hakkına vurgu yapmış ve bunlarla ilgili hükümleri "*Mahalli İdareler*" başlıklı kısmında özel olarak ele almıştır. Fransa'nın denizaşırı memleketlerinden Yeni Kaledonya'nın bir yasama meclisi bulunmaktadır. Portekiz'de 1976 tarihli anayasanın 225. vd. maddeleriyle Açores ve Madeira adalarına siyasi özerklik tanınmıştır. İspanya'nın 1978 tarihli Anayasası, siyasi özerkliği haiz bölgelerin ihdasını öngörmüştür.

Diğer taraftan Büyük Britanya, 1998'de İskoçya ile Kuzey İrlanda'ya bu bölgelerin adlarını taşıyan kanunlar ile yasama yetkisi bahşetmiştir. Ayrıca bu iki yerin kendilerine mahsus hukuk sistemleri de bulunmaktadır. Örneğin İskoçya müstakil bir kiliseye sahip olduğu gibi, Anglosakson hukuku değil Kıta Avrupası Hukuk Sistemini benimsemiştir.[373] İşte Bölgeli Devlet Modeli, kendine mahsus diğer özellikleriyle birlikte, genel olarak böyle bir yapının yansıması olarak ortaya çıkmaktadır.

---

[371] Suksi, 1998, s. 27. Örneğin birçok etnik unsur ile ulusal azınlığın barındığı ve 4 tane resmi dilin bulunduğu (Anayasanın 4. maddesine göre Almanca, Fransızca, İtalyanca ve Romanşça) İsviçre 26 tane kantona ayrılmış bir Federasyondur. Yukarıda ele alındığı kadarıyla, 3 resmi dilin tanındığı Belçika, 1994'teki anayasa tadili ile birlikte (anayasadaki orijinal tabiri ile) üç "*bölgeli*" bir Federal Devlet halini almıştır. Boşnakların, Hırvatların ve Sırpların "*kurucu halklar*" olarak zikredildiği Bosna Hersek de bir Federasyondur.

[372] Lapidoth, 1997, s. 70.

[373] Akif Tögel, *Anayasa Hukuku Açısından Çok Hukuklu Sistem*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 169.

B. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

1. Tanım ve Unsurlar

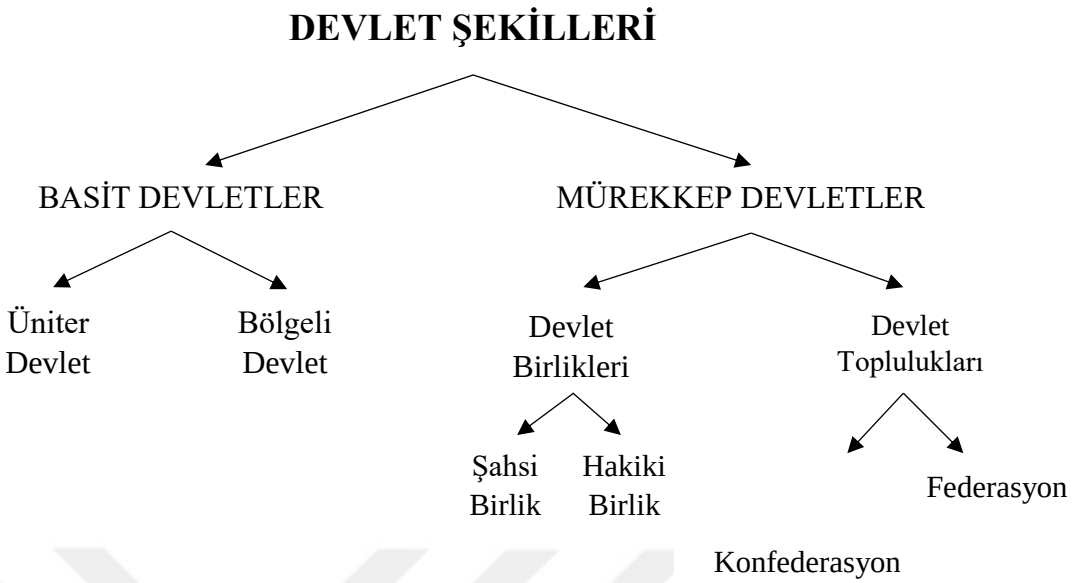
Bölgeli Devlet Modelinden, en başta, toprak esasına dayalı siyasi özerkliği tanımış bir devlet tipi anlaşılmalıdır. Bu devlet tipinin ortaya çıkışında azınlık himayesi başlıca sebeplerden birisi olmakla birlikte, siyasi özerkliği doğuran diğer sebeplerin varlığına da tesadüf edilebilir. Burada, usul ve esasları genel hatlarıyla Bölgeli Devletin anayasasında[374] öngörülen bir **özerklik statüsü**[375] vasıtasıyla siyasi özerklikten istifade eden teşekküllerin her biri **Bölge** olarak adlandırılır ve devlet[376] tarafından kendilerine tahsis edilen kara parçası dâhilinde yetkilerini icra ederler. Bölgeler, Merkezden farklı ve daha alt seviyede bir teşkilatlanma tipidir. Buna rağmen, tıpkı Merkezin yasama organı[377] ve yürütme organının[378] bulunduğu gibi, toprak esasına dayalı siyasi özerkliğin bir gereği olarak, Bölgelerin de kendilerine mahsus yasama organı[379] ve yürütme organı[380] bulunmaktadır.

Dolayısıyla Bölgeli Devlet Modeli, Üniter Devlet Modelinin farklı bir versiyonu yahut alt başlığı olmayıp bizatihi tekli devletler kategorisinde Üniter Devlet Modelinin yanında duran bir mevkidaşıdır. Zira Üniter Devlet Modelinde siyasi özerklik söz konusu edilememekte; tek devlet yapısı içerisindeki siyasi özerklik, Bölgeli Devlet Modelinin varlığına işaret etmektedir.

Bölgeli Devlet Modeli ile ilgili verilen bu bilgiler ile **dikey kuvvetler ayrılığı** bahsinde geçen bilgiler dikkate alındığında **devlet şekilleri şeması** şu şekilde ortaya çıkmaktadır:

---

[374] Buradan itibaren "**Anayasa**" olarak anılacaktır.
[375] Buradan itibaren "**Statü**" olarak anılacaktır.
[376] Buradan itibaren "**Merkez**" olarak anılacaktır.
[377] Buradan itibaren "**Merkezi Parlamento**" olarak anılacaktır.
[378] Buradan itibaren "**Merkezi Hükümet**" olarak anılacaktır.
[379] Buradan itibaren "**Bölge Meclisi**" olarak anılacaktır.
[380] Buradan itibaren "**Bölge Hükümeti**" olarak anılacaktır.



2. Hakiki ve Teknik Anlamda Bölgeli Devletler

Bu Model, Bölgelerin ülkenin tamamını işgal edip etmemesi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan neticelere göre iki kategoriye ayrılabilir: Ülkesinin tamamı Bölgelere ayrılmış bulunan Bölgeli Devletlere **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**;[381] ülkesinin bir kısmı Bölgelere ayrılmış bulunan Bölgeli Devletlere de **Teknik Anlamda Bölgeli Devletler**[382] denilebilir. Yapı itibariyle Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler Federasyonlara; Teknik Anlamda Bölgeli Devletler ise Üniter Devlete benzemektedir.

Birinci tipte, mahalli idare birimi olarak kurulan Bölgelerin vaziyeti tıpkı Federasyonlardaki Federe Devletler gibi olup Merkez ile Bölgeler arasındaki ilişkiler anayasa tarafından etraflıca tayin edilmiş, Merkezde Bölgeleri temsil etmek üzere ikinci bir meclis ihdas edilmiş, anayasanın tadili sürecinde Bölgelerin de görüşüne müracaat etme şartı getirilmiştir.

İkinci tip ise Üniter Devlet yapısında istisnai mahiyette bir değişiklik yapılmasını andırmaktadır. Şöyle ki, ülkenin siyasi özerklikten mahrum bırakılan kısımları tıpkı bir

[381] İtalya ve İspanya, dünyadaki tek örnekleridir. Literatürde Bölgeli Devlet Modelini ele alan eserlerin ittifakla bu iki örnek üzerinde durduğu görüldüğünden bu ikisinin müstakil bir kategoriye alınması herhalde daha uygun olacaktır.

[382] İtalya ve İspanya dışındaki bütün Bölgeli Devletler bu tiptendir. Çalışmamızda ağırlıklı olarak Finlandiya ve Portekiz örnekleri üzerinde durulacaktır.

Üniter Devletteki gibi idare olunmakta, Bölgeler ise kendilerine tahsis edilen organlar eliyle ve devredilen yetkiler çerçevesinde kısmen farklı bir idare rejimi altına sokulmaktadır. Bu sebeple, ikinci tipteki Bölgeli Devletlerin Üniter Devlet olarak kabul edildiği hallere rastlamak mümkündür. Bunlara, Üniter Devletin "*istisnai yönetim biçimleri*" de denmektedir.[383] Ancak, tekrar belirtmek gerekirse, siyasi özerklik Üniter Devletlerde bir uyuşmazlık sebebi olduğundan, basit devletlerdeki siyasi özerklik ancak Bölgeli Devlet Modelinde görülebilmektedir.

3. Bölge ve Bölgelileşme Süreci

Bölge, bir ülkenin mülki olarak kısımlara ayrılmasında kullanılan ölçeklerden bir tanesidir. Karakteristik vasıfları itibariyle il teşkilatının üzerinde yer alan, fakat devlet halini iktisap edecek yetkileri bulunmayan hukuki – idari bir birim olup genellikle kamu hukuku tüzelkişiliği ile mücehhez bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır.[384] Bu yönüyle bölgenin, *yerinden yönetim modeli*nin bir unsuru olduğu söylenebilir. Zira bu model, esas itibariyle, bir yerde yaşayanların müşterek ihtiyaçlarının o yerde tespit edilip giderilmesi fikrine dayandığından, yalnızca bir il sınırları içerisinde yaşayanların değil, komşu illerde yaşayanların da müşterek ihtiyaçlarının bulunabileceğini kabul etmek gerekir. Söz konusu ihtiyaçlar, bölge ölçeğinde değerlendirildiğinde, ülkenin belli bir yöresindeki illerin ekonomik olarak kalkınması, güvenliğinin sağlanması, siyasi istikrara kavuşturulması yahut da kültürünün muhafaza edilmesi şeklinde ortaya çıkabilmektedir.[385]

---

[383] Esen, 2001, s. 42.

[384] Nalbant, 2012, s. 254.

[385] Nalbant, 2012, s. 256-258. Bu meyanda, 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da 126. maddesinin 3. fıkrasında "*Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir*" hükmüne yer vermektedir. Bu hükmü hayata geçirmeye yönelik olarak 4 Ekim 1983 tarihli ve 71 sayılı *Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* ile öngörülen "*Bölge Valiliği*" Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmeyip yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte, 1987 tarihli ve 285 sayılı *Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, olağanüstü hâl süresi içerisinde İçişleri Bakanına bağlı olarak görev yapan ve "*bölgedeki iller arasında koordinasyonu ve iş birliğini sağlayan*" bir bölge valiliği kurmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz: Gözler, 2009, s. 358-359.

Bölgelileşme ise bir ülkede bölgelerin kurulmasını gerektiren sebeplerin varlığının Merkez tarafından takdir edilmesi ve cevaplanması ile birlikte ülkenin bir kısmında veya tamamında bölgelerin kurulmasını ifade etmektedir. Bu vakıanın Avrupa'da, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra uluslararası hukuk çevreleri ve bilim otoritelerinin gayretleriyle revaç bulduğu ve zamanla farklı ülkelerdeki bölgeler arasında iş birliği mekanizmalarının dahi tesis edildiği görülmektedir.[386] Bunların başında gelen *Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi,* üye ülkelerden gelen temsilcilerin faaliyet gösterdiği, kendi personeli ile bütçesi bulunan ve mahal/bölge bazlı olarak eğitim, sağlık, ekonomi, sosyal bütünleşme gibi hususlarda istişarî vazife gören bir organdır.[387]

Diğer taraftan, Bölgeli Devlet Modelindeki Bölgelerde siyasi özerklik söz konusu olduğundan, bu noktada Modeldeki bölgelileşmenin tahlilinde, bir yandan genel olarak siyasi özerklik bahsinde işlenen hususların hatırlanması, diğer yandan da ele aldığımız dört ülkenin kendisine mahsus şartlarının irdelenmesi gerekmektedir. Burada, özellikle **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**de derin tarihi kökleri bulunan bir sürecin, **Teknik Anlamda Bölgeli Devletler**de de günün gereklerinin bölgelileşmeyi doğurduğunu görmek mümkündür.

a. İtalya'da Bölgelileşme

İtalya tarihiyle ilgili en popüler bilgilerden biri, diğer Avrupa devletlerine nazaran siyasi birliğini geç tamamlamış olduğu ile ilgilidir. Gerçekten de İtalya, Roma İmparatorluğu gibi muazzam bir gücün çöküşünden sonra, yüzyıllar boyunca, kâh muhtelif krallıklara, dukalıklara, şehir devletlerine ev sahipliği yapan, kâh çevresindeki imparatorlukların veya devletlerin hakimiyet sahalarına dahil ettikleri bir ülke adından ibaret kalmıştır. 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar devam edecek olan bu durum, bir yandan aşırı merkeziyetçi faşizm travmasına yol açmış, diğer yandan da faşizmden sonraki devrede Bölgeli Devletin ortaya çıkışında önemli bir rol oynamıştır.

[386] Cenk Aygül, *Ulus Devletler ve Bölgecilik*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011, s. 36; Kalabalık, 2005, s. 179.
[387] Işıl Özkan, *Avrupa Birliği Kamu Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 162-163.

İmparatorluğun çöküşünden sonra, 7. yüzyıla kadar Bizanslılar, Ostrogotlar, Franklar ve Lombardlar İtalya'nın muhtelif kısımlarında hakimiyetlerini tesis etmişlerdir. Roma İmparatorluğu etkisi, siyasi, mali, adli, idari ve dini sahalarda bir müddet daha varlığını hissettirmiş ancak zamanla ortadan kalkmıştır.[388] Sayılanlar arasında ülkeye en son gelen Lombardlar'ın istilası ancak kuzey ve orta İtalya'nın içlerine kadar uzanmışsa da Roma'yı ve güney İtalya'yı ilhak edecek seviyeye varamamış ve buralar Bizans ve Papalığın tesiri altında kalmaya devam etmiştir.[389] Böylece İtalya'nın kuzeyi ve güneyi arasındaki farklılaşmanın ana hatları 7. yüzyılın sonlarından itibaren keskinleşmeye başlamıştır.

8. yüzyıla gelindiğinde ülkenin kuzeyinde Lombardlar hakimiyetlerini pekiştirmeye uğraşırken güneyde Müslüman akınlarına engel olma mücadelesi verilmiştir.[390] Bu esnada, bir taraftan Lombardlar ile iktidar savaşına tutuşan, diğer taraftan da itikadî sebeplerle Bizans'tan uzaklaşan Papalığın yardım çağrıları Franklar tarafından geri çevrilmemiş ve Frank kralı Pepin, Lombard kralı Aistulf'u mağlup ederek Papa'ya merkezî İtalya'da bir devlet kurmuştur.[391] Daha sonraları Papalık Devletini tehdit eden bir dizi tehlikeyi bertaraf etmek için İtalya'ya gelen Pepin'in halefi büyük imparator Charlemagne, Lombard hakimiyetine son vermiş ve ülkenin kuzey ve orta kısımlarını bir şahsi birlik şeklinde kendi devletine dahil etmiştir.[392] Ne var ki, bu durum Charlemagne'ın ölümünden sonra uzun sürmemiş ve 9. yüzyılın sonlarına doğru siyasi birlik yeniden dağılmıştır.[393] Artık İtalya, devamlı bir surette topraklarını genişletmekte olan Papalık ile henüz teşekkül etmiş Kutsal Roma İmparatorluğu arasındaki teolojik kavgaların maddi dünyaya yansıyan çekişme sahalarının başında gelmektedir.

11. ve 12. yüzyıllarda Avrupa'da canlanmaya başlayan şehir hayatı öncelikle kuzey ve orta İtalya'da da kendisini göstermiştir. Şehirler, civardaki nüfusu hızla kendisine çekmeye başlamış ve büyük bayındırlık hamleleriyle iskana elverişli hale

[388] A. Savelli, *İtalya Tarihi*, Kanaat Kitabevi, İstanbul, 1940, s. 7.
[389] Henri Pirenne, *Hz. Muhammed ve Şarlman*, Pınar Yayınları, İstanbul, 2012, s. 97-98.
[390] Bauer, 2014, s. 351.
[391] Crozat, 1944, s. 53.
[392] Savelli, 1940, s. 35.
[393] Crozat, 1944, s. 54.

getirilmiştir. Sanayi ve ticaret oldukça gelişmiş; kara ve deniz yollarıyla geniş bir ağ kurulmuş; yeni muhasebe teknikleri geliştirilmiş ve modern bankacılığın temelleri atılmıştır.[394] Şehrin idaresi ise asilzadeler tarafından teşkil edilen ve gerektiğinde barış antlaşmalarını akdetmek, kanunları değiştirmek, askeri ve mali tedbirler almak ve yargılama yapmak üzere toplanan "*Konsüller Heyeti*"ne tevdi edilmiştir.[395]

Sosyal, iktisadi ve idari olarak bu surette tekâmül etmekte bulunan şehirler için en önemli hedeflerden birisi de hukuki–siyasi bir tanınmaya mazhar olmaktır. Bu uğurda kimi zaman tek başına, kimi zaman da aralarında ittifaklar kurarak Kutsal Roma İmparatorluğu ile mücadelelere girmişler ve nihai olarak 1183'te *Constance Barışı* ile İmparator Frederic Barbarossa'dan birtakım imtiyazlar elde etmişlerdir.[396] Bu kritik virajdan sonra artık özerk hale gelen şehirlerin idaresini "*Podesta*" adı verilen ve şehir dışından getirilen kimseler üstlenmeye başlamıştır. Ayrıca şehrin yüksek idarecilerinin yetkilerine ve idari faaliyete ilişkin esasları düzenleyen statüler ile esnaf ve zanaatkar korporasyonlarının meslek içi kurallarını tespit eden statüler de bu devrede ortaya çıkmaya başlamıştır.[397] Zaman içerisinde korporasyonlar silahlanmaya ve şehir idaresine alternatif bir halk hükümeti kurmaya kalkışınca büyük kargaşalıklar çıkmış ve 14. yüzyıla gelindiğinde şehirlere, belli başlı ailelerin kendi saltanatlarını tesis ettiği dukalıklar hâkim olmuştur.[398]

15. yüzyılın ortalarında İtalya, demokratik, oligarşik, teokratik, monarşik veya tiranlık gibi birbirlerinden oldukça farklı hükümet sistemleri ile idare olunan pek çok devlete ev sahipliği yapmaktadır. Güney İtalya'da Sicilya ve Napoli Krallıkları, Orta İtalya'da Papalık Devleti ve kuzey İtalya'da Floransa, Venedik ve Ceneviz Cumhuriyetleri ile Milano ve Savoy Dukalıkları bunların başında gelmektedir. 16. yüzyıla gelindiğinde ise bir kısmı bağımsız bir kısmı İspanyol hakimiyeti altında bulunan

[394] Daniel Waley – Trevor Dean, *İtalyan Şehir Cumhuriyetleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, s. 4.
[395] Crozat, 1944, s. 283.
[396] Savelli, 1940, s. 84.
[397] Crozat, 1944, s. 344.
[398] Nüshet Haşim Sinanoğlu, *Faşizm ve Onun Devlet Sistemi*, Ankara Matbaası, İstanbul, 1933, s. 198; Okandan, 1969, s. 331-332.

kırka yakın siyasi teşekkülün varlığına şahit olunacaktır.[399] İrili ufaklı bunca yapıyı ayakta tutan şey, gelişmiş sanayi, ticaret ve bankacılık sistemleridir. Kıyıdakiler büyük filoları sayesinde deniz ticaretini ellerinde bulundurmuşlar, iç kısımdakiler de kara ticareti ve bankerlik yoluyla zenginliklerini muhafaza etmişlerdir.[400] İşte bu sayede İtalya'da Rönesans kültürünü doğurmuştur. Ne var ki bu ekonomik ve kültürel gücün tek bir askeri ve siyasi otorite altında toplanması sağlanamamış ve söz konusu siyasi teşekküller uzun bir müddet daha sürecek olan dâhili ve harici çekişmeleri noktalayamamıştır. Öyle ki, 18. yüzyıldaki manzaraya bakıldığında bile ülkede Sardunya, Papalık ve Napoli – Sicilya Krallıkları; Milan, Toscane, Modene – Reggio ve Parma – Plaisance Dükalıkları ile Venedik ve Ceneviz Cumhuriyetleri şeklinde parçalı bir tabloyla karşılaşmak mümkündür.[401]

18. yüzyılın sonunda patlak veren Fransız İhtilali ve peşinden gelen Napolyon fetihleri İtalya'yı da derinden etkilemiştir. Napolyon'un yarımadanın neredeyse tamamını işgali ve bunun ardından Avusturya nüfuzu İtalya'da milliyetçilik ve ülke birliği fikirlerini doğurmuşsa da, siyasi teşekküllerde birbirinin peşi sıra gelen ihtilaller ve askeri başarısızlıklar emellerin tahakkuk etmesini 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar ertelemiştir. Nihayet 1861 yılında Sardunya Krallığı'nın ülkenin bütün kısımlarını ilhakı ile meşrutî bir İtalya Krallığı kurulmuş ve 1848 tarihli Sardunya Anayasası devletin siyasi düzeninin esaslarını tespit eden belge olarak kabul edilmiştir.[402] Milli birliğin tesisi ile kurulan krallıkta 1865 tarihli bir kanunla[403] tek tip idari yapı kurularak ülke birliği ile ilgili büyük bir adım atılmış ve böylece devlet üniter bir şekle büründürülmüştür.[404]

Ancak 19. yüzyılın sonlarına gelindiğinde genç İtalya Krallığının vaziyeti pek parlak değildir. Birlik temin edilmeden önceki dâhili ve harici mücadeleler ülkeyi epeyce yıpratmış ve geriye oldukça zayıf bir ordu bırakmıştır. Siyasi istikrar bir türlü sağlanamamış, ekonomi de rayına oturtulamamıştır. Ayrıca sosyal anlamda, birbirinden

[399] İnalcık, 2015, s. 13; Okandan, 1969, s. 474-475.
[400] Savelli, 1940, s. 124-125.
[401] Savelli, 1940, s. 262.
[402] F. R. Dareste – P. Dareste, *Esas Teşkilat Kanunları*, Cilt II, Doğuş Matbaası, Ankara, 1944, s. 245.
[403] Legge per l'unificazione Amministrativa del Regno d'Italia = İtalya Krallığının İdari Olarak Yeknesaklaştırılmasına Dair Kanun.
[404] Nalbant, 2012, s. 291.

farklı lehçeleri, kültürleri ve hayat anlayışları olan halk arasında henüz bir milletin hareket tarzları geliştirilememiş, kopukluklar giderilememiştir.[405] 20. yüzyıla büyük sıkıntılarla giren İtalya'da hedeflenen ıslahat henüz tamamlanamadan Birinci Dünya Savaşı başlamış ve ciddi bir muhalefete rağmen İtalya da nüfuzunu artırmak amacıyla bu savaşta yerini almıştır.[406]

Büyük savaş sona erdiğinde İtalya, kazanan tarafta yer almasına rağmen müttefiklerinin vaatlerinde sadık kalmamasından dolayı arzu ettiği neticeleri elde edemez. İşsizlik ve fakirlik ciddi şekilde artar. Bunun üzerine liberallerin uzun yıllardır sürdüregeldikleri politikalardan bunalan halk, sosyalist ve faşist programlara teveccüh etmeye başlar.[407] Bu atmosferde doğup gelişen Faşizm, 1921'deki Roma Kongresinde siyasi bir parti haline gelir ve bir yıl sonra büyük Roma yürüyüşünü gerçekleştirerek iktidarı cebren ele geçirir. Hareketin lideri Mussolini, Kral tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilirken, Parlamento tarafından da tam yetki ile donatılır.[408]

Mussolini İtalya'da çok köklü değişikliklere imza atmıştır. 1848'in liberal Anayasası ile Kral yerinde durmakla beraber kanunlar ve kararnamelerle faşizm ruhu yavaş yavaş devlet hayatını ele geçirmiştir. İtalya, civarındaki ülkelerle benzer şekilde, tek bir liderin yasama ve yürütmeye dair yetkileri keyfince üstlendiği bir hükümete kavuşturulmuştur.[409] Siyasi olarak parti programını tahakkuk ettirecek *Büyük Faşist Meclisi* ile ekonomik olarak işçi ile işveren sendikalarını buluşturan *Korporasyonlar Milli Meclisi* devletin birer organı haline getirilmiş; diğer taraftan da idari anlamda doğrudan doğruya Mussolini'ye bağlı valiler geniş yetkilerle illerin başına getirilmiş ve bu valilere bağlı şekilde çalışmak üzere tayin edilen *Podesta*'lara belediye hizmetleri gördürülmüştür.[410] Faşizmin yaklaşık 25 yıl süren macerası İtalya'nın İkinci Dünya Savaşı mağlubiyeti ile sona ermiş, 1946 yılında kralın tahttan feragat etmesi üzerine

[405] Sinanoğlu, s. 1933, s. 19.
[406] Giampiero Carocci, *Faşizmin Tarihi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1965, s. 7.
[407] Coşkun Üçok, *Hukuk Fakültesi Öğrencileri İçin Siyasal Tarih (1789 – 1960)*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1975, s. 252; İlhan F. Akın, *Devlet Doktrinleri*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 217-218.
[408] Ayferi Göze, *Liberal, Marxiste, Faşist, Nasyonal Sosyalist ve Sosyal Devlet*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 123.
[409] Murat Sarıca – Rona Aybay, *Faşizm*, İzlem Yayınları, İstanbul, 1962, s. 49.
[410] Sinanoğlu, 1933, s. 168.

yapılan referandumla cumhuriyet ilan edilmiş ve aynı yıl teşkil edilen kurucu meclisin kabul ettiği Anayasa 27 Aralık 1947'de ilan edilip 1 Ocak 1948'de yürürlüğe girmiştir.[411]

1947 tarihli İtalya Cumhuriyeti Anayasası, egemenliğin sahibi olarak halkı tanımaktadır.[412] Yasama yetkisini icra eden Merkezi Parlamento, genel ve doğrudan oyla seçilen Milletvekilleri Meclisi ile Bölge esasına göre seçilen Senato'dan meydana gelmektedir.[413] Devlet Başkanlığı görevi, Merkezi Parlamento tarafından seçilen Cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir.[414] Merkezi Hükümeti ise Başbakan ve Bakanlar Kurulu teşkil etmektedir.[415] Bundan başka idari teşkilatlanma anlamında, tek ve bölünmez olan cumhuriyetin, mahalli idareleri resmen tanıyıp teşvik ettiği, kamu hizmetlerinde idari adem-i merkeziyeti hayata geçirecek en geniş ölçüdeki tedbirlerin alınacağı ve yasama yetkisiyle tespit edilecek usul ve esasların özerklik ile adem-i merkeziyetin gereklerine uygun olacağı hükme bağlanmıştır.[416] Buna göre cumhuriyet, belediyeler, iller, metropol şehirler, Bölgeler ve Merkezden meydana gelmektedir.[417]

İdari teşkilatlanmada özerk Bölgelere de yer verilmesinin altındaki ana fikir, 19. yüzyıldan itibaren kademe kademe artan ve Faşizm ile tepe noktasına erişen merkeziyetçilik anlayışına bir tepki geliştirmektir.[418] Bunun için, 1931 İspanya Cumhuriyeti Anayasası ile 1867 reformlarından sonraki Avusturya Monarşisinin tecrübeleri dikkate alınarak yetki devrine dayanan Bölge özerkliği alternatifine ağırlık verilmiştir. Böylesi bir tercihte, kurucu meclistekilerin bir taraftan Faşist devri andıran katı merkeziyetçilikten uzaklaşmayı hedeflerken diğer taraftan da ülkenin içerisinde -kısmi dahi olsa- kendi egemenliğini haiz federe teşekküllerin bulunmasından çekinmelerinin rol oynadığı söylenebilir.[419] Zira, Sicilya'nın gösterdiği ayrılıkçı temayüller, meselenin daha en baştan itibaren rasyonel bir surette hallini zaruri kılmış, böylece üniter ve federal modeller arasında "*üçüncü bir yol*" tercih edilmiştir. Bu tercihin

[411] İlhan Lütem, *Yeni Anayasalar*, Cilt III, İstiklal Matbaacılık ve Gazetecilik Koll. Ort., Ankara, 1954, s. 905.
[412] 1947 İtalya Anayasası, m. 1.
[413] 1947 İtalya Anayasası, m. 55, 56 ve 58.
[414] 1947 İtalya Anayasası, m. 83 ve 87.
[415] 1947 İtalya Anayasası, m. 92.
[416] 1947 İtalya Anayasası, m. 5.
[417] 1947 İtalya Anayasası, m. 114.
[418] Nalbant, 2012, s. 291.
[419] Suksi, 1998, s. 173-174.

anayasaya yansıması, ilham aldıkları İspanya'daki ve Avusturya'daki etnik ve kültürel sınırları çevrelemek şeklinde değil, fakat daha ziyade adem-i merkeziyetçiliği güçlendirme saikleriyle idari sınırlar esas alınarak olmuştur. Ancak, bu yapıya azınlık faktörünün hiç tesirinin olmadığı da söylenemez. İkinci Dünya Savaşından sonra İtalya ile Avusturya arasındaki Güney Tirol'ün İtalya'ya devrine ilişkin antlaşma ile Paris Barış Antlaşması'nın hükümleri dikkate alınmış ve sonuç olarak etnik azınlıkların meskun bulunduğu üç küçük Alp Bölgesi (Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adigeve Valle d'Aosta) ile ekonomik ve sosyal hususiyetleri haiz iki önemli adaya (Sardunya ve Sicilya) özerkliğin daha özel usul ve esaslarını taşıyan birer rejim tesis etmek suretiyle toplamda 19 tane Bölge kurulmuştur.[420] İlerleyen yıllardaki anayasa tadilatının üç tanesi (1963, 1999 ve 2001) Bölgeleri de alakadar edecek ve Bölge sayısı 20'ye yükseltilecektir.

b. İspanya'da Bölgelileşme

İspanya'nın içerisinde yer aldığı İber Yarımadası, tarihin hemen her devrinde farklı dilleri konuşan, farklı dinlere inanan veya farklı ırklardan gelen insanların bir arada bulunduğu bir yer olmuştur. Bu birliktelik durumundan kimi zaman dünyanın en imrenilen medeniyetinin kimi zaman da en kanlı savaşlarının çıktığı görülmektedir. Sakinlerinin huzur, refah ve mutluluğunun birbirlerine tahammül etme derecelerine endekslendiği bir ülkede, Endülüs gibi parmakla gösterilecek yüksek bir kültüre de, engizisyon veya iç savaş gibi ürpertici hadiselere de rastlamak mümkün olmuştur. Dini, ekonomik, siyasi veya ideolojik amaçlarla bunca vahamete sebep olunan bir yerde de, doğal olarak, sert tedbirlere müracaat eden otoritelerin ortaya çıktığı görülmüş, bunlardan sonuncusunun sükutuyla birlikte, beraber yaşama ruhu Bölgeli Devlet Modeli şeklinde hayata geçirilmiştir.

Roma İmparatorluğunun çöküşünden sonra Vizigotlar, İspanya'nın büyük bir kısmını elde ederek Toledo merkezli bir devlet kurmuşlardır.[421] Bunların Roma

[420] Jens Woelk – Francesco Palermo – Joseph Marko, *Tolerance through Law: Self Governance and Group Rigts in South Tyrol*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, s. 33; Nalbant, 2012, 292.
[421] Lütfi Şeyban, *Reconquista: Endülüs'te Müslüman – Hıristiyan İlişkileri*, İz Yayıncılık, İstanbul, 2010, s. 44.

medeniyeti ile olan ilişkileri ve Hıristiyanlığı kabul etmeleri çok daha erken devirlere kadar uzandığından dolayı ılımlı bir politika takip ettikleri görülmektedir. Kısa süre içerisinde ülkedeki topraklarını genişletmişler ve önemli bir güç haline gelmişlerdir.[422] Kuruluşlarından yaklaşık 100 yıl sonra başa geçen kral Recarred, Ariusçuluktan Katolikliğe geçerek günümüzün hâkim mezhebi olan Katolikliği kendi ülkesinde ilk olarak yaymıştır. Zamanla devlet idaresi Got ırkına mensup soyluların ve Katolik rahiplerin eline geçmiştir. Bunlar başkentte yaptıkları konseylerde aldıkları kararlarla bir yandan ülkede uyulacak kuralları tespit etmişler, diğer yandan da devlet ve kilise teşkilatının yapısını düzene koymuşlardır.[423] Taht kavgaları yüzünden zayıflayan devlet, Müslümanların yarımadayı fethiyle birlikte yıkılmıştır.

İspanya'da Müslüman ilerlemesi hızlı olmuş; buna mukabil Hıristiyanlar da, yaklaşık 800 yıl sürecek bir **Yeniden Fetih** (isp. *Reconquista*) faaliyetine girişmişlerdir. Mücadelenin bu kadar uzun sürmesinin sebeplerini, içerisinde yer alan grupların menfaatlerini ve hedeflerini birleştirememeleri gibi askeri ve siyasi yönlerin yanı sıra ülkenin hemen her yerinde Müslüman – Hıristiyan – Yahudi nüfusun bir arada yaşaması gibi sosyal vakıalarda da aramak gerekir. Bu topluluklar arasındaki ilişkilerin, başlarında bulunan hükümdarın mensubiyetine bakılmaksızın samimi olduğu görülmektedir. Karşılıklı evlenmeler veya din değiştirme hadiselerine sıkça tesadüf etmek mümkündür.[424]

Yeniden Fetih boyunca Hıristiyanların, tekrardan ele geçirdikleri toprakları büyük iskân faaliyetleri şehirler ve kasabalar haline getirip bunlara kendi kendilerini idare edebilme bakımından bir hareket sahası açtığı görülmektedir. Toprakların idaresinde krallar, asiller ve şehirler ön plandadır. Krallar, bir yandan asillere sadakat borcu karşılığında makam ve topraklar veriyor, diğer taraftan da elde edilen topraktaki şehirlerin özerkliğini tanıyordu.[425] "*Fuero*" adı verilen ve kimi zaman şiddetli mücadeleler neticesinde elde edilen bu serbesti sistemi oldukça yaygınlaşmış ve şehirler sık sık kendi

[422] Louis Bertrand, *İspanya Tarihi*, Kanaat Kitabevi, İstanbul, 1940, s. 30-31.
[423] Peter Heather, *Gotlar*, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2012, s. 399.
[424] Bertrand, 1940, s. 61.
[425] William D. Phillips JR. – Carla Rahn Phillips, *İspanya'nın Kısa Tarihi*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2016, s. 114.

kanunlarını dâhil ettirmek suretiyle krallardan "*Fuero*"ların teyit edilmesi talebinde bulunmuşlardır.[426] Mahiyeti itibariyle kralla yapılan bir pakt özelliği taşıyan bu kurallar manzumesi, sosyal, kültürel, ekonomik ve cezai hükümleri içermektedir.[427] Ayrıca şehirlerin de kendilerine mahsus meclisleri (isp. *Juntas Generales*) bulunmakta ve bu meclislerde şehir ve köy hayatıyla ilgili hususlar görülüp karara bağlanmaktadır.[428] Bu manzara içerisinde 11. yüzyılın sonlarına gelindiğinde İspanya, kuzeyde Leon-Kastilya Krallığı, kuzeybatıda küçük Aragon-Navarra Krallığı, doğuda Valencia Krallığı ve güneyde de -kuzeybatı Afrika'ya kadar uzanan- İslam İmparatorluğu arasında paylaşılmış bulunmaktadır.[429]

15. yüzyıla kadar Hıristiyanlar tek başına veya ittifaklar kurarak Müslümanların hâkimiyet sahalarını daraltmışlar, fakat tek bir güç haline gelememişlerdir. Castilla kraliçesi Isabel ile Aragon veliahdı Fernando'nun 1469 yılındaki evliliği bu durumu değiştirecek hadiselerin başlangıcı olacaktır. "*Katolik Krallar*" olarak bilinen çift, bir yandan "*Reconquista*" mücadelesinde Müslümanların elindeki son toprak parçası olan Granada'yı almışlar (1492), diğer taraftan da –"*Fuero*" sisteminin lağvetmemiş olmakla birlikte– asiller ve şehirlerin krallık üzerindeki nüfuzunu kıracak adımlar atmışlardır.[430] Bunun dışında, çocuklarını evlendirmek suretiyle yabancı ülke hanedanlarıyla akrabalık bağları tesis etmişlerdir.[431] Bu evliliklerin bir mahsulü olarak 1516'da Kastilya tahtına geçen I. Carlos, 1519'da Habsburg kökünden dolayı da Kutsal Roma İmparatoru olunca, İspanya bir anda dünyanın sayılı büyük devletlerinden biri haline gelmiştir. Artık Carlos, Avrupa'nın iki önemli gücünü kendi şahsında temerküz ettirmekle kalmıyor, yüzyılın başından itibaren süregelen keşif faaliyetlerinden dolayı Amerika kıtasında da hükümranlık hakları elde ediyordu. Ancak İspanya'nın bu ani yükselişinden ülkedeki her kesimin istifade ettiği söylenemez. "*Katolik Krallar*" devrinde geri alınan Granada'nın teslim şartları arasında yer alan Müslümanların can, mal, din ve ibadet hürriyetlerine

[426] Bertrand, 1940, s. 85-86.
[427] Necat Ayaz, *İspanya'da Özyönetimin Tarihi*, Aram Yayınları, Diyarbakır, 2012, s. 15.
[428] Bertrand, 1940, s. 63.
[429] Bauer, 2014, s. 674.
[430] Phillips – Phillips, 2016, s. 128; Bertrand, 1940, s. 128.
[431] Aynı şekilde Fernando da, Isabel'in ölümünden sonra yaptığı evlilik ile Navarra'yı topraklarına katmış, ancak burayı "*Fuero*" sistemi dâhilinde imtiyazlar bahşetmek suretiyle elinde bulundurmuştur. Bkz: Phillips – Phillips, 2016, s. 139; Ayaz, 2012, s. 38.

dokunmama hususuna başlarda riayet edilse de çok geçmeden Müslümanlar din değiştirmek yahut ülkeyi terk etmek zorunda bırakılmıştır.[432]

Benzer bir muameleye Yahudilerin de tabi tutulduğu görülmektedir. 1492'de çıkarılan bir sürgün kararnamesi ile Hıristiyanlık dinine geçmeyi kabul etmeyen Yahudiler ülkeden kovulmuşlardır.[433] Ayrıca dinlerini değiştirmeyi kabul edenler üzerinde de ciddi bir baskı söz konusu olmuştur. Hıristiyanlığa geçenlerin samimiyetlerini test etmek üzere kurulan "*Engizisyon Mahkemeleri*", birkaç on yıl içerisinde yargıladığı 15 ila 20 bin arasında kişinin neredeyse üçte birini fiilen veya temsilen idam etmiştir.[434] Bunun dışında I. Carlos saltanatının ilk yıllarında, Kastilya'daki özerk şehirler idari zaafiyetleri gerekçe göstererek büyük bir isyan başlatmış ve hükümdarın ordusu tarafından Vilalar ve Valencia önlerinde şiddetli bir şekilde bastırılmıştır. Ancak bunlar, Kastilya'daki monarşi aleyhine son isyanlar olacaktır.[435]

Habsburg Hanedanından kralların İspanya'daki hakimiyeti yaklaşık 200 yıl sürmüş ve 18. yüzyıla gelindiğinde tahtı Burbonlar devralmıştır. Bu süre zarfında monarşinin mutlakiyet rejimine doğru seyrettiği görülmektedir.[436] Kastilya dışındaki bölgelerde krala tabiiyet devam etmekle birlikte "*Fuero*" sisteminin getirdiği haklar da muhafaza edilmiştir. Kastilya'da tahta çıkan krallara, halen mahalli halk meclisleri huzurunda yemin ve mahalli haklar teyit ettirilmektedir.[437] Bu keyfiyet Burbon Hanedanı devrinde de devam etmekle birlikte zaman içerisinde yavaş yavaş etkisini yitirmeye başlamıştır.[438]

19. yüzyılın başında Napolyon liderliğindeki Fransız işgali, ülkedeki "*Junta*" adı verilen mahalli komitelerin teşkilatlandırdığı bir direniş faaliyetiyle defedildiği ve bölge

[432] Bertrand, 1940, s. 132.
[433] Phillips – Phillips, 2016, s. 97.
[434] Phillips – Phillips, 2016, s. 127.
[435] Richard Mackenney, *Şehir Devletleri*, Babil Yayınları, İstanbul, 2004, s. 29.
[436] Bertrand, 1940, s. 180.
[437] Murray Bookchin, *Devrimci Halk Hareketleri Tarihi: Spartakistlerden İspanya İç Savaşına*, Dipnot Yayınları, Ankara, 2014, s. 115.
[438] Bertrand, 1940, s. 195.

bazlı hususiyetler yeniden ön plana çıktığı görülmektedir.[439] İşgal yıllarında hazırlanan 1812 tarihli Cadiz Anayasası, mülki teşkilatlanmada merkezi idarenin taşradaki yetkilerini üstlenen iller ile mahalli asaletin nüfuzunu kırıp demokrasiyi öne çıkaran belediyeler temelli bir yapıyı ülkeye getirmiştir.[440] İşgalden sonra yürürlükten kaldırılan bu Anayasa, 1820 tarihli bir ordu isyanından sonra tekrar benimsenir.[441]

19. yüzyıla dışarıdan gelen bir düşmana karşı bağımsızlık savaşı vererek başlayan İspanya, yüzyılın kalan kısmını içerideki kargaşalıklarla tamamlar. 1833 yılında ölen kral VII. Fernando'nun kızı Isabel ve kardeşi Carlos arasındaki taht kavgaları, aynı zamanda merkeziyetçi (Isabel taraftarları) ve adem-i merkeziyetçi (Carlos taraftarları) doktrinlerin de çatışması demektir. Böylece ilki 6 yıl (1833-1839), ikincisi de 4 yıl (1872-1876) süren ve tarihte "*Karlist Savaşları*" olarak bilinen mücadeleler, 19. yüzyıl İspanyasına damgasını vurmuştur.[442] Bu esnada 1834 Kraliyet Şartı ile öngörülen çift kanatlı parlamento, 1837'deki liberal anlayıştaki Anayasa, 1845'ten 1854'e kadar yürürlükte kalan yeni muhafazakar Anayasa ve yürürlüğe girme şansı bulamayan 1856 tarihli liberalizme dönüş Anayasasından sonra 1869 tarihinde ilan edilen cumhuriyet ile birlikte getirilen Federal sistem de uzun ömürlü olamamış, nihayet 1876 Anayasası ile geri getirilen monarşi, 1931'e kadar varlığını sürdürebilmiştir.[443] Ayrıca 1876'da Bask bölgesinde bastırılan isyan neticesinde, buranın imtiyazlarına son verilerek "*Fuero*" sistemi tamamen ortadan kaldırılmıştır.[444]

20. yüzyıla gelindiğinde İspanya halen durulabilmiş değildir. XIII. Alfonso 1902 yılında tahta geçtiğinde ülkede büyük bir anarşi ve istikrarsızlık hüküm sürmektedir. 19. yüzyılın sonlarından itibaren baş gösteren göç dalgaları ile gittikçe kalabalıklaşan büyük şehirlerde işçi takımı birbiri ardına grevler yapmakta, suikastlar ve terör faaliyetleri ile kaotik bir atmosfer yaratılmaktadır.[445] Birinci Dünya Savaşında tarafsız kalmayı başaran

[439] Ayaz, 2012, s. 67.
[440] Keleş, 1994, s. 59.
[441] M. Şehmus Güzel, *İspanya ve Bask Gerçeği*, Peri Yayınları, İstanbul, 2004, s. 16.
[442] Zekine Türkeri, *Bask Meselesi: Bir Tarih, Bir Otonomi, Bir Sorun*, Dipnot Yayınları, Ankara, 2007, s. 27.
[443] Ahmet Yıldız – Fahri Bakırcı, *İspanya Anayasası ve Kongre İçtüzüğü*, Yasama Derneği, Ankara, 2011, s. 19.
[444] Ayaz, 2012, s. 100.
[445] Dareste – Dareste, 1944, s. 5; Bookchin, 2014, s. 124.

İspanya, savaş sonrası yıllarda da öncekine benzer problemlerle boğuşmaya devam etmiştir. Zaafiyetin günden güne artması üzerine Kral Alfonso, 1923 yılında General Primo de Rivera'yı diktatörlük mevkiine tayin etmiştir. Mussolini ile yakın ilişkiler içerisinde bulunan ve onun faşist sistemini kendi ülkesi için model telakki eden bu diktatör ülkeyi 1930 yılına kadar otoriter bir rejim kurarak idare etmiştir.[446]

Diktatörün çekilmesinden sonraki yılda yapılan belediye seçimlerinde cumhuriyetçi sol partiler büyük bir zafer elde etmiş ve nihayetinde kral ülkeyi terk etmek zorunda bırakılmıştır. Seçimlerden iki gün sonra ilan edilen cumhuriyetin anayasası aynı yılın sonunda hazırlanıp yürürlüğe sokulmuştur.[447] Oldukça liberal bir havayı yansıtan bu anayasanın, Bölge özerkliğine de yer verdiği görülmektedir. Buna göre devlet, müşterek il belediyeleri ile özerklik rejiminde tesis edilen Bölgelerden müteşekkildir.[448] Böylece, 1931 Anayasası kabul edilmeden önce özerkliği ilan edilen Katalonya ve Bask Bölgeleri hukuki bir zemine oturtulmuş ve 1932 yılında Katalonya'nın, 1936 yılında da Bask Bölgesinin Statüleri kabul edilmiştir.[449]

Ne var ki, 1930'lu yılların İspanyası, aradığı sükuneti cumhuriyet rejiminde de bulamamıştır. Sanayinin ataleti, gelir ve servet dengesizliği, siyasi ve bürokratik bozukluklar ile sürekli artan işsizlik, halk kitlelerini yeniden harekete geçirmiştir.[450] 1933 seçimlerinde sağ partilerin koalisyonunun (CEDA)[451] galip gelmesi üzerine Asturias'ta maden işçileri tarafından büyük bir ayaklanma çıkarılmış ve general Franco'nun Afrika'daki sömürgelerden topladığı bir ordu tarafından çok sert bir şekilde bastırılmıştır.[452] Bunun üzerine ülkedeki sol partiler ile sendikalar "*Halk Cephesi*" adı altında birleşmiş ve 1936'daki seçimlerden galibiyetle ayrılmışlardır. Bu seçimlerden

[446] Jose Sandoval – Manuel Azcarate, *İspanya İç Savaşı 1936–1939*, Köprü Yayınları, 1969, İstanbul, s. 12.
[447] Güzel, 2004, s. 19.
[448] 1931 İspanya Anayasası, m. 8. Bu anayasaya göre Bölgeler, tarihi, kültürel veya ekonomik anlamda müşterek karakterleri taşıyan sınırdaş illerin veya tek başına bir ilin, anayasada öngörülen usulde hazırlayıp arz ettiği Statünün Parlamento tarafından onaylanması ile kurulur. Onaylanan Statüler, özerk Bölgenin esas kanunu kabul edilecek ve Bölge devlet tarafından hukuki teşkilatının mütemmim cüzü addedilip himaye görecektir. Bkz: 1931 İspanya Anayasası, m. 11 ve 12.
[449] Nalbant, 2012, s. 306.
[450] Bookchin, 2014, s. 159-160.
[451] İsp. Confederación Española de Derechos Autonómos = İspanyol Bağımsız Sağcılar Konfederasyonu.
[452] Ayaz, 2012, s. 118.

sonra sosyalist ve komünistlerin yer almayıp yalnızca cumhuriyetçilerin kurmuş olduğu hükümet, henüz beşinci ayını doldurmuşken bir darbe teşebbüsü ile karşı karşıya kalmış ve neticesinde üç yıl süren bir iç savaş yaşanmıştır.[453]

Yarım milyondan fazla insanın hayatına mâlolan iç savaştan sonra İspanya, general Franco'nun yaklaşık 40 yıl sürecek diktatörlüğü altında yaşamaya başlamıştır.[454] Mussolini devrindeki İtalya'nın dini, askeri, korporatif bir tek adam rejimi ile idare edilen İspanya, diktatörün 1975'teki ölümü ile birlikte "*demokrasiye geçiş*" (isp. *transición a democracia*) sürecine girmiştir.[455] Bu süreç, ülkede yeniden kurulan partilerin liderleri eliyle yürütülecektir. Ancak Franco taraftarı zihniyet siyasette ve orduda etkinliğini devam ettirdiğinden geçişin "*kademeli*" bir surette gerçekleştirilmesi zaruri görülmüştür.[456] Franco sonrası ilk genel seçimler, bir yıl öncesinden ilan edildiği şekliyle 15 haziran 1977'de yapılmış ve sürecin başında bulunan Adolfo Suarez, bu kez seçilmiş başbakan olarak görevine devam etmiştir.[457] Yeni parlamentoya, kral Juan Carlos'un[458] tevcihiyle *kurucu meclis* olma vasfı kazandırılmış ve Anayasanın hazırlık çalışmaları başlamıştır.[459] Hazırlanan Anayasa 6 Aralık 1978'deki referandumda halk tarafından onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir.[460]

1978 İspanya Anayasasına göre milli egemenlik, devlet yetkilerinin kaynağını bulduğu İspanya halkına ait olup devletin siyasi şekli parlamenter monarşidir.[461] İspanya halkını temsil eden Merkezi Parlamentonun (isp. *Cortes Generales*) Kongre ve Senato olmak üzere iki kanadı bulunmaktadır.[462] Monarşinin başında bulunan *İspanya Kralı*, diğer bir deyişle Devlet Başkanı, devletin başı, birliğinin ve istikrarının sembolüdür.[463] İç

[453] Sandoval – Azcarate, 1969, s. 17-18.
[454] Güzel, 2004, s. 29.
[455] Ayferi Göze, *Korporatif Devlet: XIX ve XX. Yüzyıllarda Avrupada Korporatif Devlet Teorileri ve Korporatif Devlet Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1968, s. 154.
[456] Akın Özçer, *Çoğul İspanya: Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s. 94.
[457] Türkeri, 2007, s. 57.
[458] Diktatör Franco, ölümünden önce Prens Juan Carlos'u halefi ilan etmiş ve Franco'dan sonra Carlos kral olarak tahta oturmuştur. Bkz: Güzel, 2004, s. 31.
[459] Özçer, 2006, s. 102.
[460] Ayaz, 2012, s.160.
[461] 1978 İspanya Anayasası, m. 1.
[462] 1978 İspanya Anayasası, m. 66.
[463] 1978 İspanya Anayasası, m. 56.

ve dış siyaset ile mülki ve askeri idareyi sevk ve idare eden Merkezi Hükümeti ise Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Bakanlar ve kanunun öngördüğü diğer üyeler meydana getirmektedir.[464] Devletin mülki teşkilatı belediyeler, iller ve kurulabilecek Bölgelerden (isp. *Comunidades Autónomas* = *Özerk Topluluklar*) müteşekkil olup Anayasanın, kendisini teşkil eden milliyetlerin (isp. *nacionalidades*) ve bölgelerin (isp. *regiones*) özerklik hakları ile bunlar arasındaki dayanışmayı tanıyıp teminat altında tutacağı bildirilmiştir.[465]

Anayasada özerk Bölgelere varlık şansının tanınması, Franco'nun ölümünden sonra gittikçe artan Bölge bazlı taleplere bir cevap mahiyetindedir. 1976 yılının ilk üç ayında Katalonya ve Bask ahalisi özerklik için sokaklara dökülmüştür.[466] Aynı yılın ekim ayında Bask illerinden Álava, Guipúzcoa'ya mali ve idari özerklik tanınmış, ertesi yıl çıkarılan bir kararname ile anılan illere Vizcaya da eklenip Bask ve Katalonya Bölgelerinin ön-özerkliği tanınmıştır.[467] Anayasa yürürlüğe girmeden önce bu tipteki bölgelerin sayısı 13'ü bulmuştur.[468] Artık Bölgelerle ilgili esas problem, kararnamelerle tesis edilen düzenin Anayasaya ne şekilde yansıyacağı ile ilgilidir. Demokrasiye geçiş sürecinin hassas atmosferinde belki de en sert şekilde tartışılan bu hususla ilgili olarak sol partiler kendi kaderini tayin prensibi ile 1931 anayasasının kabul ettiği özerklik tipini öne çıkarmış, sağ partiler ise ülkenin bölünmesi endişelerini ileri sürüp idari amaçların ağır bastığı 1947 İtalya Anayasasındaki tipte bir özerkliği had safha olarak görmüşlerdir.[469] Sonuç olarak, Bask Bölgesinden gelen ısrarlı taleplere rağmen Federal veya Konfederal bir çözüm değil, egemenlik haklarının yalnızca devlette mündemiç bulunduğu ve yetki

[464] 1978 İspanya Anayasası, m. 97 ve 98.
[465] 1978 İspanya Anayasası, m. 2 ve 137. Buradaki ikili yapı, Bölgeleri temsil iddiasındaki partiler ile Merkezdeki partiler arasındaki uyuşmanın bir neticesidir. "*Demokrasiye geçiş süreci*"nde Bölge partileri ile sol partiler, kendi kaderini tayin hakkını ileri sürebilme imkanını elde etmek maksadıyla Anayasada birden fazla *millet*in bulunduğuna dair bir ifadenin yer almasını talep ederken, sağ partilerin tasavvuru ise bütün ülkede simetrik ve idari bir havanın hâkim olduğu Bölgeler sistemini kurmaktır. Sonuç olarak, kendilerini birer "*millet*" olarak gören topluluklar (Katalanlar, Basklar ve Galiçyalılar) için *milliyet*, diğer topluluklar için de "*bölge*" tabirlerine bir defalığına yer verilmiş, kalan hükümlerde özerklikten istifade edecek bütün teşekküller (Bölgeler) "*Özerk Topluluklar*" (isp. *Comunidades Autónomas*) olarak anılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Özçer, 2006, s. 108; Ayaz, 2012, s. 173; Nalbant, 2012, s. 308.
[466] Özçer, 2006, s. 94.
[467] Esen, 2001, s. 176.
[468] Nalbant, 2012, s. 308.
[469] Ayaz, 2012, s.173.

devri esasına dayanan özerk Bölgeli sistem halkın oyuna sunulmuş ve kabul edilmiştir.[470]

c. Portekiz'de Bölgelileşme

Coğrafi keşifler yoluyla Yeniçağın en güçlü ve en zengin ülkelerinden biri haline gelen Portekiz, Birinci Dünya Savaşından sonra siyasi istikrarsızlıkların ve ekonomik buhranların hüküm sürdüğü bir yerdir. Monarşist ve cumhuriyetçi temayüller arasındaki bitmek bilmeyen kavgalar, birbiri ardına gelen hükümet darbeleri ve dikta rejimlerinden sonra 1928 yılında iktidarı ele geçiren General Óscar Carmona'nın bozuk giden mali yapıyı ıslah etmek üzere göreve getirdiği ekonomi profesörü António de Oliviera Salazar, icraatıyla büyük bir üne kavuşmuş ve 1932'de başbakanlığa kadar yükselip yaklaşık 40 yıllık siyasi kariyerinin büyük bir kısmını Portekiz diktatörü olarak geçirmiştir.[471] Diktatörün 1968'deki ölümünden sonra idareyi devralan Marcelo Caetano hükümetine karşı Silahlı Kuvvetler halkın da desteğini alarak bir ihtilal gerçekleştirmiştir. Kurucu Meclis tarafından hazırlanan Anayasa, 2 Nisan 1976'da kabul ve ilan edilmiştir.

1976 Anayasasına göre Portekiz, halkın egemenliğine dayalı demokratik bir cumhuriyettir.[472] Bütün vatandaşları temsil eden Merkezi Parlamento tek meclistir.[473] Vatandaşlar tarafından seçilen ve Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı sıfatını re'sen taşıyan Devlet Başkanı, cumhuriyeti temsil, milletin bağımsızlığını ve devletin birliğini temin, demokratik kurumların işleyişini düzene sokma görevlerini üstlenir.[474] Başbakan, Bakanlar, Müsteşarlar ve Müsteşar Yardımcılarından meydana gelen Merkezi Hükümet, ülkenin genel siyasetini yürütür ve kamu idaresinin en üst organıdır.[475] Ülkenin mülki teşkilatlanmasında ise anakara ve adalar şeklinde ikili bir yapı görülmektedir. Anayasanın "*mahalli idare kategorileri ve idari kısımlar*" başlıklı maddesine göre anakaradaki mahalli idareler beldeler (por. *freguesias*), belediyeler (por. *municípios*) ve idari bölgelerden (por. *regiões administrativas*); Açores ve Madeira Bölgeleri ise beldeler ile belediyelerden müteşekkildir.[476]

---

[470] Özçer, 2006, s. 114.
[471] Fuat Doğu, *Portekiz: Kırmızı Karanfiller İhtilâli*, Güryay Matbaası, İstanbul, 1982, s. 23-24.
[472] 1976 Portekiz Anayasası, m. 1 ve 2.
[473] 1976 Portekiz Anayasası, m. 147.
[474] 1976 Portekiz Anayasası, m. 120 ve 121.
[475] 1976 Portekiz Anayasası, m. 182-183.
[476] 1976 Portekiz Anayasası, m. 236.

Anayasa, adaların siyasi özerkliğiyle ilgili hükümleri, "*Özerk Bölgeler*" (por. *Regiões Autónomas*) başlığı altında müstakil olarak düzenlemiştir. Bu Bölgelerin siyasi özerkliğe kavuşması, takımadalar halklarının bağımsızlık taleplerini dindirme gayretinin bir sonucudur. Zira, 1974 İhtilalinden sonra toprak sahipleri, otelciler ve müteşebbis birlikleri, ihtilalcilerin sosyalist-sol ideolojiye olan meyillerini bildiklerinden anakaradaki gidişatı kendi gelecekleri bakımından hoş görmemiş ve Amerika'daki sermayedarların da desteğiyle başını çektikleri birtakım ayrılıkçı gösteriler çıkarmışlardır.[477] Diğer taraftan, uzun yıllardır ülkeye askeri ve ekonomik olarak büyük bir yük bindiren Afrika'daki sömürgeler için dekolonizasyon faaliyetine girişilmesinin adalıları cesaretlendirdiği söylenebilir. Ancak jeostratejik olarak büyük bir önemi haiz bulunan bu iki Pasifik adasının kaybını göze alamayan Merkez idarecileri, askeri kanadın bu yöndeki teklifiyle önündeki en makul çözüme yönelmiş ve iki takımadayı anayasal teminat altında siyasi özerkliğe kavuşturmuştur.[478]

d. Finlandiya'da Bölgelileşme

Finlandiya'daki bölgelileşme, diğer üç ülkeye nazaran otoriter rejimlerden sonraki ülke bütünlüğünü devam ettirme kaygısının bir sonucu olarak değil, fakat uluslararası hukukun bir eseri olarak ortaya çıkmıştır. İsveç, Finlandiya ve Rusya arasında yer alan Aland Adaları, stratejik olarak büyük bir önemi haiz olup günümüzde de askeri kuvvetlerden arındırılmış haldedir.[479] Tarihte İsveç Krallığı ve Rus Çarlığı hakimiyetini gören Adalar halkı, Çarlığın 1917'deki çöküşünden sonra, o tarihe kadar bağlı bulunduğu Finlandiya Dükalığının bağımsızlığını ilan etmesiyle birlikte kendi kaderini tayin etme ve İsveç'e iltihak etme talebinde bulunmuştur. Finlandiya'nın ihtilafı halletmek üzere İsveçce'yi resmi dil olarak kabul etmesi ve 1920 yılında Adalara özerklik hakkı tanımasına rağmen mesele Milletler Cemiyetine intikal etmiş ve Finlandiya ile İsveç

[477] Tom Gallagher, *Portugal: A Twentieth-century Interpretation*, Manchester University Press, Manchester, 1983, s. 219.
[478] Ferran Requejo – Nagel Klaus-Jürgen, *Federalism Beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Routledge Publishing, New York, 2016, s. 207. 1999'da Çin'e devredilen Makao Adasıyla ilgili olarak da 1976 Anayasasının orijinal metninde kendi özel durumuna uygun bir şekilde yönetileceği ve buranın hukuki statüsüyle ilgili daha önceden çıkartılan bir kanunun geçerli olacağına dair hükümler, devirden sonraki bir tadil ile Anayasadan çıkarılmıştır.
[479] Lapidoth, 1997, s. 70.

arasında varılan mutabakat ile 1920 tarihli özerklik teyit edilip Uluslararası Daimî Adalet Divanı garantör olarak tayin edilmiştir.[480]

1999 Anayasasına göre Finlandiya, halk egemenliğine dayalı bir cumhuriyettir.[481] Halkın temsilcilerinin yer aldığı Merkezi Parlamento tek meclistir.[482] Halk tarafından seçilen Devlet Başkanı, Anayasa ve kanunlarda belirtilen görevleri icra eder.[483] Merkezi Hükümet, Başbakan ile dürüstlük ve ehliyeti ile maruf Bakanlardan müteşekkildir.[484] Mülki olarak ülke, idaresi sakinlerinin özerkliğine dayanan belediyelere taksim edilmiştir. Belediye sınırlarını aşan yerlerin idaresindeki özerklikle ilgili hükümler kanunla tespit edilir.[485] Anayasa'nın bu kısmında, Aland'ın siyasi özerkliğiyle ilgili olarak Aland Özerklik Kanununda (Statü) öngörülen hükümlere atıfta bulunmakla yetinilmiştir.[486]

II. BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN AYIRICI VASIFLARI

Bölgeli Devlet Modelinin ayırıcı vasıfları, bu Modele yapı itibariyle sınır teşkil eden Üniter ve Federal Devlet Modellerine nazaran Bölgeli Devlet Modelinin kendisine mahsus özelliklerinin hangi bakımlardan ortaya çıktığını göstermektedir. Bu meyanda, Bölgelerin kuruluş şekilleri, teşkilatlanmaları ile Merkezden yetki devralmaları ve Merkez ile olan ilişkileri en başta ele alınması gereken konular olarak öne çıkmaktadır. Ayrıca Merkez tarafından hangi tipteki yetkilerin devredildiği ile bu yetkilerin hangi dereceye kadar kullanılabildiği, izaha kavuşturulması gereken hususların başında gelmektedir.

[480] Akgül, 2013, s. 196; Akbulut, 2008, s. 336-337.
[481] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 2.
[482] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 2 ve 24.
[483] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 54 ve 57.
[484] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 60.
[485] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 121.
[486] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 120.

A. BÖLGELERİN KURULUŞU

Bölgeli Devlet Modelinde Bölgelerin kuruluşu, Anayasada toprak esasına dayalı bir siyasi özerkliğin tanınması ile başlar ve Statünün yürürlüğe girmesi ile tamamlanır. Bir Statüde, genel olarak, Bölgenin yetkileri, organları ile bu organların göreve gelme usulü, mali imkânları, Merkezle olan münasebetleri ve Statünün tadili usulleri yer almaktadır. Dolayısıyla Statüler bir nevi Bölgenin anayasası gibidir. Ancak bir anayasadan farklı olarak, hazırlanması ve tadilinde kurucu iktidarlar rol oynamayıp, tek taraflı değil, fakat özerklik hakkı elde eden Bölgelerin de sürece katıldığı iki taraflı bir işlem gerçekleşir. Ayrıca anayasaların hazırlanması esnasında sınırlayıcı kayıtlar bulunmazken, Statülerin Anayasa hükümlerine uygun olarak teşkil edilmesi gerekir.[487] Bu anlamda Statü, normatif olarak Merkezin alelade kanunlarından -kısmen veya tamamen- daha farklı bir zeminde oturmaktadır. Zira gerek hazırlanması gerekse değiştirilmesi özel usullere tabidir. Aynı şekilde, Statünün ilga edilmesi gündeme geldiğinde, bunun Merkezin tek taraflı bir işlemi şeklinde gerçekleşmemesi beklenir.[488] Böylece Bölgeleri var eden Anayasa – Statü ikilisi, aynı zamanda Bölgeli Devlet Modelinin ana hatlarını da tayin etmektedir.

Bölgelerin kuruluşunun Anayasada düzenlendiği başlangıç faslı çeşitli şekillerde görülebilmektedir. **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**, Anayasalarının mahalli idareleri düzenleyen kısmında bölgelere yer vermişlerdir. 1947 İtalya Anayasasının, "*Bölgeler, İller ve Belediyeler*" başlıklı 5. kısmının ilk maddesi, cumhuriyetin belediyeler, iller, metropol şehirler, Bölgeler ve Merkezden müteşekkil bulunduğunu; bunlardan Merkez dışındakilerin Anayasa tarafından düzenlenen prensiplere uygun olarak kendi Statülerini haiz birer özerk teşekkül olduğunu belirtmiştir.[489] 1947 Anayasası, Bölgeleri tek tek saymak suretiyle kurma yoluna gitmiştir. Buna göre İtalya'da 20 tane Bölge bulunmaktadır.[490] Bunlar arasından Friuli Venezia Giulia, Sardunya, Sicilya, Trentino-

[487] Nalbant, 2012, s. 261-262; Kaboğlu, 2014, s. 116.
[488] Suksi, 1998, s. 91.
[489] 1947 İtalya Anayasası, m. 114.
[490] 1947 İtalya Anayasası, m. 131'e göre İtalya'nın Bölgeleri şunlardır: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilya; Sardunya.

Alto Adige[491] ve Valle d'Aosta, anayasal bir kanunla kabul edilmiş Özel Statülerine uygun olarak özerkliğin muayyen şekil ve şartlarına tabidirler.[492] Dolayısıyla İtalya'da, Özel Statülü Bölgeler (it. *regioni a statuto speciale*)[493] ve Basit Statülü Bölgeler (it. *regioni a statuto ordinario*)[494] olmak üzere iki tip Bölgenin bulunduğu söylenebilir. Özel Bölgeler, diğerlerine nazaran daha geniş yetkilere sahiptirler.

1978 İspanya Anayasası "*Devletin Mülki Teşkilatlanması*" başlıklı VIII. bölümünün ilk maddesinde devletin, mülki anlamda, her biri kendi menfaatlerini ilgilendiren hususlarda özerklikten istifade eden Belediyeler, İller ve kurulması mümkün Bölgelerden (isp. *Comunidades Autónomas = Özerk Topluluklar*) müteşekkil olduğunu belirtmiştir.[495] Ancak burada, İtalya'dan farklı olarak, Bölgeler tek tek sayılmayıp esas itibariyle Anayasanın öngördüğü usullerle yapılan müracaatları kabul edilenlere özerklik hakkı tanınmıştır. Buna göre, İspanya'da Bölgelerin kuruluşu üç farklı usulle gerçekleşmektedir.

İlk olarak, tarihi, kültürel ve ekonomik olarak müşterek karakteri haiz sınırdaş iller, adalar ve tarihi bölge statüsünü haiz iller, Anayasanın 2. maddesinde tanınan özerklik hakkının icrasıyla ilgili olarak, Anayasanın ilgili maddeleri ve kendi Statülerinde öngörülen hükümlere uygun olarak kendi kendilerini idare etmeyi ve Bölge şeklinde teşkilatlanmayı kabul edebilirler.[496] Bunun için yapılacak müracaat, bu hususstaki ilk antlaşmanın kabul edilmesinden itibaren 6 aylık bir süre zarfında tamamlanmak şartıyla, iller bakımından il meclislerine (isp. *diputaciones*), adalar bakımından da buna tekabül eden adalar arası organlara tanınmış ve her halde nüfusu, iller ve adaların her biri için toplam seçmen sayısının en az salt çoğunluğunu temsil eden belediyelerin de sürece katılması aranmıştır.[497] Müracaat süreci, öngörülen 6 aylık sürede tamamlanamadığı takdirde, 5 yıl geçmeden tekrar başlatılamayacaktır.[498]

[491] 1947 İtalya Anayasası, m. 116/2'ye göre, Trentino ve Bolzano özerk illerinden mürekkeptir.
[492] 1947 İtalya Anayasası, m. 116/1.
[493] Buradan itibaren "*Özel Bölge*" olarak anılacaktır.
[494] Buradan itibaren "*Basit Bölge*" olarak anılacaktır.
[495] 1978 İspanya Anayasası, m. 137.
[496] 1978 İspanya Anayasası, m. 143/1.
[497] 1978 İspanya Anayasası, m. 143/2.
[498] 1978 İspanya Anayasası, m. 143/3.

İspanya Anayasasında öngörülen ikinci usule göre, yine 6 aylık bir süre zarfında, il meclisleri ile adalar arası organlar ve her bir ilin toplam seçmen sayısının en az salt çoğunluğunu temsil eden belediyelerin dörtte üçünün katıldığı, ayrıca usul ve esasları organik kanunla tayin edilecek bir referandumun bütün illerdeki seçmenlerin mutlak çoğunluğu tarafından kabul edildiği bir müracaat sürecinin tamamlanmasıyla Bölge kurulur.[499]

Nihayet, istisnai karakterdeki üçüncü usule göre, Merkezi Parlamento milli menfaatleri temin gayesiyle, birinci usuldeki karakteristik vasıfları taşımayan bir ilde Bölge kurulmasına izin verebilir; il örgütlenmesine dâhil olmayan bir yere Statü bahşedebilir veya birinci usulde aranan müracaat şartlarını bizzat üstlenebilir.[500] Böylece İspanya'da, üç usulden biriyle kurulmuş toplam 17 tane Bölge ile 2 tane özerk il bulunmaktadır.[501]

Teknik Anlamda Bölgeli Devletlerde ise Bölgeler, varlıklarına Anayasada atıfta bulunulmak suretiyle kurulmuştur. 1976 Portekiz Anayasasına göre, Açores ve Madeira takımadaları, siyasi-idari Statüleri ve kendi hükümet organları ile mücehhez Bölgeleri teşkil ederler.[502] Bu takımadaların sahip oldukları siyasi ve idari rejim, coğrafi, ekonomik, sosyal ve kültürel karakteristikleri ile ada halklarının tarihi özerklik arzuları üzerine tesis edilmiştir.[503] Bölgeler, yer itibariyle tüzel kişilerdir.[504] Finlandiya Anayasasına göre ise Aland Adaları, Aland Özerklik Kanununda etraflıca belirtilen hususlara tabi bir özerkliği haizdir.[505]

Bölgelerin kuruluşunu tamamlayan ve tasdikleyen Statülere ilişkin hususlar da, Bölgeli Devlet Anayasalarının düzenleme sahasında yer almaktadırlar. Buradaki hükümler, Statülerin hazırlanmalarına, yürürlüğe girmelerine, tadil edilmelerine ve

[499] 1978 İspanya Anayasası, m. 151/1.
[500] 1978 İspanya Anayasası, m. 144.
[501] İspanya'nın Bölgeleri şunlardır: Andalucia, Aragon, Asturias, Kanarya Adaları, Cantabria, Castilla – La Mancha, Castilla ve Leon, Katalonya, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Balear Adaları, La Rioja, Navarra, Bask Memleketi, Murcia. İspanya'nın özerk şehirleri ise şunlardır: Ceuta ve Melilla.
[502] 1976 Portekiz Anayasası, m. 6.
[503] 1976 Portekiz Anayasası, m. 225/1.
[504] 1976 Portekiz Anayasası, m. 227/1.
[505] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 120.

normatif değerlerine dair şekli anlamda usul ve esasları gösterdiği gibi, mevzu ve muhteva itibariyle Statülerde yer alacak asgari hususları tayin etmek suretiyle maddi anlamda da bir çerçeve çizmektedir. Dolayısıyla Bölgelerin Statüleri, kendilerini var eden Anayasalardan yalnızca meşruluklarını değil, fakat ruh ve karakterlerini de alırlar. Bu keyfiyet, özellikle **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**de kendini açıkça göstermektedir.

1947 İtalya Anayasasına göre her Bölgenin, hükümet şekli ile teşkilatlanma ve faaliyetinin ana kaidelerini tespit eden bir Statüsü vardır.[506] Özel Bölge Statüleri Merkezin bir anayasal kanunu ile kabul edilir.[507] Basit Bölge Statüleri de Bölge Meclisinin, en az iki ay arayla yapacağı iki müzakere ve nihayet üye tamsayısının mutlak çoğunluğu tarafından onaylanan bir Bölge kanunu ile kabul veya tadil edilir.[508] Bölge Meclisinin bu işleminin yayınlanmasından itibaren 3 ay içerisinde, Bölgedeki seçmenlerin ellide biri veya Bölge Meclis üyelerinin beşte birinin talebi halinde Statü referanduma götürülür ve referandumdaki geçerli oyların çoğunluğunu almadıkça yayınlanamaz.[509]

1978 İspanya Anayasasına göre ise Statüler, her bir Bölgenin temel kuruluş normu olup Merkez tarafından hukuki rejimin mütemmim bir cüzü olarak tanınma ve himaye görür.[510] Statülerin, Bölgenin tarihi kimliğiyle mütenasip bir adı; Bölgenin mülki sınırlarını; özerklik kurumlarının adları, teşkilatları ve merkezlerini; Anayasayla tesis edilen çerçeve içerisinde deruhte edilen yetkiler ile bu yetkilere tekabül eden hizmetlerin devri esaslarını içermelidir.[511]

Birinci usule göre kurulacak Bölgeler için Statü taslakları, il meclisi veya ilgili illerin adalar arası organının üyeleri ile milletvekili ve senatörlerin kendi aralarından seçtikleri üyelerden mürekkep bir meclis tarafından hazırlanıp bir kanun teklifi şeklinde sunulmak üzere Merkezi Parlamentoya gönderilir.[512] Statülerin tadili ise bu Statülerde

[506] 1947 İtalya Anayasası, m. 123/1.
[507] 1947 İtalya Anayasası, m. 116.
[508] 1947 İtalya Anayasası, m. 123/2.
[509] 1947 İtalya Anayasası, m. 123/3.
[510] 1978 İspanya Anayasası, m. 147/1.
[511] 1978 İspanya Anayasası, m. 147/2.
[512] 1978 İspanya Anayasası, m. 146.

tesis edilen usule uygun olarak gerçekleştirilecek ve her halde Merkezi Parlamentonun bir organik kanunu ile onaylanacaktır.[513]

İkinci usule göre kurulacak bir Bölge Statüsünün yürürlüğe girmesi için öncelikle Merkezi Hükümet, özerklik talep eden yerin seçim çevresindeki Merkezi Parlamento üyelerini (Senatörleri ve Kongre Üyelerini) Statü taslağını hazırlamak maksadıyla üye sayısının salt çoğunluğuyla karar alan bir heyet teşkil etmek üzere toplantıya davet eder. Statü taslağı parlamenter heyet tarafından kabul edildikten sonra, bu heyet içerisinden tayin edilen delegeler vasıtasıyla iki ay içerisinde tetkik edilip son şeklinin verileceği Kongrenin Anayasa Komisyonuna havale edilir. Komisyonda mutabakata varılması halinde nihai metin ilgili illerin seçim organları tarafından taslakta öngörülen yerlerde referanduma sunulur. Statü taslağı, her bir ilde kullanılan geçerli oyların salt çoğunluğu ile kabul edilmesi halinde Merkezi Parlamentonun huzuruna getirilir. Parlamentonun her iki kanadı da taslağı kabul ederse Statü Devlet Başkanı tarafından bir kanun olarak onaylanır ve ilan edilir.

Şayet Anayasa Komisyonunda taslak üzerinde bir mutabakata varılamamışsa taslak, Merkezi Parlamentoda alelade bir kanun tasarısı gibi muamele görür ve Parlamento tarafından kabul edilen metin ilgili illerin seçim organları tarafından referanduma sunulur. Taslak her ildeki geçerli oyların salt çoğunluğu tarafından kabul edilirse, yine Merkezi Parlamentonun her iki kanadınca da kabul edilmiş olmak şartıyla Devlet Başkanı tarafından onaylanır ve ilan edilir.[514] Bununla birlikte, illerde yapılan referandumlarda taslağın bir veya birkaç il tarafından kabul edilmemiş olması, geriye kalan illerin organik kanunlarla aynı usulde bir Bölge teşkil edebilmelerini engellemeyecektir.[515] Bu usulde kurulan Bölgelerin Statüleri, bu Statülerde öngörülen usulde ve Bölgede kayıtlı seçmenlere sunulacak bir referandum neticesinde tadil edilebilir.[516] Üçüncü usule göre kurulacak Bölgeler doğrudan Merkezin inisiyatifi ile ihdas edildiklerinden, böylesi bir süreçten geçmek durumunda değildirler.

[513] 1978 İspanya Anayasası, m. 147/3.
[514] 1978 İspanya Anayasası, m. 151/2.
[515] 1978 İspanya Anayasası, m. 151/3.
[516] 1978 İspanya Anayasası, m. 151/2.

B. TEŞKİLATLANDIRMA VE YETKİ DEVRİ

1. Genel Olarak

Bölgelerin, Merkez tarafından kendilerine bahşedilen özerklikten istifade edebilmeleri, birtakım yetkileri ve bu yetkileri kullanacak organları haiz olmaları ile mümkündür. Her iki şartın Bölgeli Devlet Modelinde bir araya gelmesi Bölgelerin, vasıf itibariyle yasama ve yürütmeye ilişkin, mahiyet itibariyle de siyasi ve idari bir işleyişinin bulunduğunu ortaya çıkarır. Yargı fonksiyonuna ilişkin Bölgelerin inisiyatifi oldukça sınırlı tutulmaktadır.

Hakiki Anlamda Bölgeli Devletlerdeki Bölgeler, Anayasalarda sayıldığı kadarıyla üç temel organ vasıtasıyla idare edilmektedir. Bunlar, esas itibariyle, Bölge Kanunlarını yapan Bölge Meclisi (it. *Consiglio Regionale*; isp. *Asamblea Legislativa*), Bölge Kanunlarını icra edip Anayasa ve Statülerde öngörülen idari görevleri yerine getiren Bölge Hükümeti (it. *Giunta Regionale*; isp. *Consejo de Gobierno*) ve Bölge Hükümetini sevk ve idare edip Bölgeyi temsil eden Hükümet Başkanından (it. *Presidente della Giunta*; isp. *Presidente del Consejo de Gobierno*) ibarettir.[517]

Teknik Anlamda Bölgeli Devletlerde de, yukarıda zikredilen prensiplere uygun organlar bulunmaktadır. Portekiz'de Bölge organları Bölge Meclisi (por. *Assembleia Legislativa*) ve Bölge Hükümeti (por. *Governo Regional*)'dir.[518] Finlandiya'da ise Bölge organlarını Aland Özerklik Kanunu tayin etmiştir. Buna göre, Bölge Meclisi (ing. *Aland Parliament*) ile Bölge Hükümeti (ing. *Government of Aland*), Aland'ın özerklik kurumlarını meydana getirmektedir.[519]

Bu organların kullanacakları yetkiler, Anayasa ve Statülerde farklı kategoriler altında tevdi ve tarif edilmiştir. Yetkilerin bir kısmı, özerkliğin bahşedilme amaçlarına uygun olarak ve doğrudan doğruya kendilerini alakadar ettiği kadarıyla münhasıran Bölge organları tarafından icra edilmektedir. Yetkilerin diğer bir kısmı, Merkezin organları ile

[517] 1947 İtalya Anayasası, m. 121; 1978 İspanya Anayasası, m. 152
[518] 1976 Portekiz Anayasası, m. 231/1.
[519] Aland Özerklik Kanunu, m. 3.

Bölge organları arasında birlikte kullanılmak üzere ayrılmıştır. Ayrıca Merkezin, Bölgelere tanımayıp da kendisi için ayırdığı yetkileri, Bölgelere kullandırabilmesinin mümkün kılındığı da görülmektedir.

1947 İtalya Anayasası, düzenleyici işlem yapılabilecek hususlar bakımından, esas itibariyle, münhasıran merkeze ait ve müştereken (it. *concorrente*) Merkez ve Bölgelere ait olmak üzere iki tip yetki kategorisi öngörmüştür. Buna göre münhasıran Merkezin yasama yetkisine ait olan hususlar şunlardır: "*Yabancı politikası ve Merkezin milletlerarası ilişkileri; Merkezin Avrupa Birliği ile ilişkileri; iltica hakkı ile Avrupa Birliği üyesi olmayan ülke vatandaşlarının hukuki statüsü; göç; Merkezle dini zümreler arasındaki ilişkiler; savunma ve silahlı kuvvetler; ülkenin güvenliği; silahlar, cephane ve patlayıcılar; mütedavil para, tasarrufların himayesi ve mali piyasa; rekabetin himayesi; döviz kuru sistemi; Merkezin vergi ve muhasebat sistemi; kamu bütçesinin imtizacı; mali kaynakların denkleştirilmesi; Merkez organları ve ilgili seçim kanunları, Merkezin yapacağı referandumlar, Avrupa Parlamentosu ile ilgili seçimler; Merkezin ve milli kamu teşekküllerinin idari düzeni ve organizasyonu; mahalli polis idaresi saklı kalmak üzere kamu düzeni ve güvenliği; vatandaşlık, medeni hal ve nüfus sicil büroları; muhakeme ve usul hukuku, medeni hukuk, ve ceza hukuku, idari yargı; ülke sathında teminat altına alınması gereken medeni ve sosyal hak ve menfaatlerin temel esaslarını tespit ve tayin; genel eğitim standartları; sosyal güvenlik; belediyelerin, illerin ve metropol şehirlerin seçim mevzuatı, idare organları ve temel görevleri; gümrük, sınırların muhafazası ve yurtdışından gelecek salgın hastalıklara karşı muhafaza; ağırlıklar ve ölçüler; ülke saati; istatistiki bilgiler ile Merkez idaresi, Bölge idaresi ve mahalli idareler verilerinin koordinasyonu, fikri mülkiyet; çevrenin, ekosistemin ve kültürel mirasın muhafazası*".[520]

Anayasanın müştereken Merkezin ve Bölgelerin yetkisi dahilinde saydığı hususlar ise şunlardır: "*Milletlerarası ilişkiler ve Avrupa Birliği ile ilişkiler; dış ticaret; iş güvenliği; eğitim kurumlarının özerkliği saklı kalmak ve mesleki eğitim ve stajlar hariç olmak üzere eğitim; meslekler; bilimsel ve teknik araştırma ile üretim sektörlerine geliştirme teşviki; sağlığın korunması; gıda; spor düzeni; sivil savunma; araziden istifade rejimi; sivil limanlar ve havalimanları; ağır yük taşımacılığı ve trafik ağları; iletişim*

[520] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/2.

rejimi; enerjinin milli seviyede üretimi, nakli ve dağıtımı; ilave ve tamamlayıcı sosyal güvenlik tedbirleri; kamu maliyesi ve vergi sisteminin koordinasyonu; kültür ve çevre varlıklarının değerlendirilmesi ile kültürel faaliyetlerin teşviki ve organizasyonu; Tasarruf Bankası, Ziraat bankası, Bölge kredi kurumları; Bölgelere arazi ve ziraat kredileri temin eden teşekküller".[521]

1978 İspanya Anayasası da, esas itibariyle, Bölgeler tarafından üstlenilebilecek yetkiler ile münhasıran Merkeze ait yetkiler olmak üzere iki kategori öngörmüştür. Buna göre şu hususlarda Bölgeler tarafından yetki üstlenilebilir: "*Kendi özerk idare kurumlarının teşekkülü; kendi arazisi içerisindeki belediyelerin sınırlarında değişiklik yapma ve, genel olarak, devri, mahalli idare mevzuatı tarafından izin verilmiş mahalli tüzel kişiliklerle ilgili görevler; şehir ve köy planlaması ile mesken; kendi arazisi dâhilinde Bölgeyi ilgilendiren bayındırlık işleri; bütünüyle Bölge arazisinde bulunan kara ve demiryolları güzergahı ve aynı durumda kabloyla taşımacılık; sığınma limanları, dinlenme limanları ve hava limanları ve, genel olarak, ticari faaliyetin yer almadığı limanlar; ekonominin genel planlamasına uygun olarak ziraat ve hayvancılık; ağaçlık alanlar ve ormanlar; çevrenin korunması hususunda planlama; Bölgeyi ilgilendirdiği ölçüde su kuvvetlerini, kanalları ve sulama sistemlerini planlama, inşa etme ve işletme; mineral ve termal sular; iç sularda balıkçılık, kabuklu deniz ürünleri sanayii ve balık üretimi, av ve nehir balık avı; mahalli fuarlar; milli ekonomik politikayla tespit edilmiş hedefler dâhilinde Bölgenin iktisadi gelişimini teşvik etme; el sanatları; Bölgeyi ilgilendiren müzeler, kütüphaneler ve müzik konservatuvarları; Bölgeyi ilgilendiren mimari abideler; kültürün, araştırmaların ve gerektiği hallerde Bölge dilinin öğretiminin teşvik edilmesi; kendi arazisi dâhilinde turizmin planlanması ve teşvik edilmesi; sporun teşviki ve boş zamanların uygun bir şekilde değerlendirilmesi; sosyal yardım; sağlık ve hijyen; binaların ve yapıların korunması ve gözetilmesi; organik bir kanunla tespit edilen hallerde, mahalli polis teşkilatı sadedinde koordinasyon ve diğer görevler*".[522]

Anayasaya göre şu hususlarda ise Merkez münhasıran yetki sahibidir: "*Anayasal hakların kullanılması ve vecibelerin yerine getirilmesi bakımından bütün İspanyolların*

[521] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/3.
[522] 1978 İspanya Anayasası, m. 148.

eşitliğini teminat altına alan temel şartların düzenlenmesi; tâbiiyet, iç ve dış göç, yabancı ahali ve iltica hakkı; uluslararası ilişkiler; savunma ve silahlı kuvvetler; adaletin dağıtılması; ticari, cezai ve cezaevleriyle ilgili mevzuat; Bölgelerin maddi hukuklarından kaynaklanan zaruri özellikleri saklı kalmak üzere muhakeme usulü mevzuatı; Bölge organları tarafından tatbik ve icralarına halel gelmeksizin iş mevzuatı; mevcudiyeti halinde, korunması, değiştirilmesi veya geliştirilmesi Bölgeler tarafından gerçekleştirilecek medeni, an'anevi veya özel haklar saklı kalmak üzere, medeni hukuk mevzuatı; her halde, hukuki kaidelerin tatbiki ve müessiriyeti, nikah şeklinden doğan medeni-hukuki ilişkiler, resmi evrak ve sicillerin düzenlenmesi, akitten doğan borçlara ilişkin esaslar, kanunlar arasındaki ihtilafların halli ile an'anevi ve özel olanları da dikkate almak suretiyle hukukun kaynaklarının tespiti bakımından kaideler; fikrî ve sınaî mülkiyete dair mevzuat; gümrük rejimi, dış ticaret; para sistemi, döviz ve para tahvili, kredi, banka ve sigortacılığın düzenlenmesine dair esaslar; ağırlıklar, ölçüler ve resmi saatin tayiniyle ilgili mevzuat; ekonomik faaliyetin genel planlamasına dair esaslar ve koordinasyon; genel maliye ve Merkezin borçları; bilimsel ve teknik araştırmanın teşviki ve genel koordinasyonu; harici sağlık tedbirleri, sağlığın genel esasları ve koordinasyonu, eczacılığa dair mevzuat; Bölgeler tarafından verilen hizmetin tatbik ve icrasına halel gelmeksizin sosyal sigorta esas mevzuatı ve ekonomik rejimi; kamu idareleri hukuki rejimi ile mezkur idarelere bağlı herkesin eşit muamele göreceğini her halükarda teminat altına alan kanuni memur rejiminin esasları; Bölgelerin kendi teşkilatlanmasından kaynaklanan özelliklerine halel gelmeksizin müşterek idari muhakeme usulü; istimlake dair mevzuat; kamu imtiyaz ve sözleşmeleri ile bütün kamu idarelerinin sorumluluk rejimine dair esas mevzuat; sektöre ilişkin düzenlemede Bölgeler bakımından tespit ve tayin edilen yetkiler saklı kalmak üzere, denizlerdeki balık avı; deniz ticaret filosu ve gemi tâbiiyeti; sahillerin ve deniz işaretlerinin aydınlatılması; kamu hizmetindeki limanlar; hava sahasının geçişlerin ve hava taşımacılığının kontrolü, meteorolojik hizmet ve hava araçlarının tescili; birden fazla Bölge arazisinden geçen demiryolları ile karayolları; genel iletişim rejimi; motorlu taşıtlar trafiği; posta ve telekomünikasyon; hava ve denizaltı kabloları ile radyo muhaberesi; birden fazla Bölgeden geçtiği takdirde suyun kaynakları ve kullanılmasıyla ilgili yasama, düzenleme ve imtiyaz ile elektrik tesisatlarına, kullanılması başka bir topluluğu alakadar ettiği veya enerji nakli kendi arazisi sınırlarının dışına çıktığı takdirde ruhsat verme; Bölgelerin

korumaya ilişkin ilave kaideler getirme yetkisine halel gelmeksizin çevrenin korunmasına dair esas mevzuat; ağaçlık alanlar, ormanlar ve hayvan yollarına dair esas mevzuat; kamu yararını veya tatbik ve icrası birden fazla Bölgeyi alakadar eden bayındırlık işleri; maden ve enerji rejiminin esasları; silah ve patlayıcı maddelerin üretimi, ticareti ve bulundurulması rejimi; geliştirilmesi ile tatbik ve icrası Bölgelere verilen yetkilere halel gelmeksizin basın, radyo ve televizyon ve genel olarak bütün sosyal iletişim araçlarının rejimine dair temel kaideler; ülkenin kültürel, sanatsal ve abidevi mirasını kaçırılma ve yağmaya karşı koruma; Bölgeler tarafından idare edilmeleri hali saklı kalmak üzere Merkeze ait müzeler, kütüphaneler ve arşivler; bir organik kanunda öngörülen sınırlar dâhilinde Bölgeler tarafından kendi Statülerinde tayin edildiği şekliyle polis gücü teşkil etme imkanı saklı kalmak üzere, kamu güvenliği; akademik ve mesleki unvanların iktisap, tevzi ve tesviye edilme şartlarını düzenleme ve kamu otoritelerinin bu hususta görevlerini yerine getirmesini temin etmek için, Anayasanın 27. maddesinin icrası bakımından temel kaideler; Merkezin amaçları için istatistik; referandum yoluyla halka danışma izninin verilmesi".[523]

1976 Portekiz Anayasası, esas itibariyle, tek kategori olarak Bölgelerin Statülerinde tanımlanacak hususları saymıştır. Buna göre Bölgeler, Statülerinde tanımlanacak şu yetkilere sahiptirler: "*Kendi siyasi-idari Statülerinde sayılan ve Merkez organlarında mündemiç bulunmayan meseleler hakkında kendi hudutları içerisinde kanun vaz etmek; 165. maddenin 1. fıkrasının a ila c bendleri arasındakiler ile d bendinin ilk kısmı, f ve i bendleri, m bendinin ikinci kısmı ve o, p, q, s, t, v, x ve aa bendlerindekiler hariç olmak üzere Merkezi Parlamentonun yetkisinde mündemiç meselelerle ilgili olarak, bu Parlamentonun icazetiyle kanun vaz etmek; kendilerini idari olarak taksim eden kanundaki hukuki rejimin genel esas ve kaidelerini Bölge içerisinde geliştirmek; Bölge mevzuatı ile Merkez organlarından sadır olup hakkında bu organlara düzenleme yapma yetkisi tanınmamış kanunlarla ilgili yönetmelik çıkarmak; 226. maddeye uygun olarak Statü teklifi ile kendi Bölge meclislerine Vekillerin seçilmesi ile ilgili hususlarda kanun teklifinde bulunmak; 167. maddenin 1. fıkrasına uygun olarak, Merkezi Parlamentoya ibraz edilmek suretiyle kanun ve kanun değişikliği teklifinde bulunmak; kendi icrai yetkilerini ifa etmek; kendi malvarlığını idare etmek, bundan tasarrufta bulunmak ve*

[523] 1978 İspanya Anayasası, m. 149.

kendi lehine işlem tesis edip mukavele akdetmek; kanuna uygun olarak kendi vergi tesis etme yetkisini icra etmek ve Merkezi Parlamentonun çerçeve kanununa uygun olarak milli vergi sistemini bölge şartlarına uyarlamak; toplanan veya tahsil edilen vergi gelirleri ile Merkezin hakiki bir milli dayanışmayı sağlayan bir prensibe göre tarh edilmiş vergi gelirlerinin bir kısmından ve kendilerine tahsis edilip masraflarını alakadar eden gelirlerden, Statüleri ile Özerk Bölgeler Maliye Kanununa uygun olarak tasarrufta bulunmak; mahalli idareleri ihdas ve lağvetmek, bunların kanunla tayin edilmiş yerlerini değiştirmek; mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi icra etmek; köyleri, kasaba veya şehir kategorisine yükseltmek; kamu hizmetlerine, kamu kurumlarına ve münhasıran yahut ağırlıklı olarak Bölgede faaliyet yürüten ve Bölge menfaatinin haklı kıldığı kadarıyla diğer hallerde kamuya ait veya kamulaştırılmış işletmelere nezaret etmek; ekonomik ve sosyal gelişme planını, bölge bütçesini ve hesaplarını kabul etmek ile milli planların hazırlanmasına iştirak etmek; 165. maddenin ilk fıkrasının d bendine aykırı olmamak şartıyla, idari suçlar ile bunların müeyyidelerini tarif etmek; tedavüldeki ödeme araçlarının Bölgedeki kontrolünü sağlamak ve Bölgenin ekonomik ve sosyal olarak kalkınması bakımından lüzumlu görülen teşebbüsleri finanse etmek için vergi, para, maliye ve döviz politikalarının tespit ve icrasında yer almak; karasuları, münhasır ekonomik bölge ve bitişik deniz tabanıyla ilgili politikaların tayininde yer almak; kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren uluslararası antlaşmalar ve sözleşmelerin müzakerelerinde yer almak ve bunlardan istifade bakımından hissedar olmak; dış politika hususunda yetkili egemenlik organları tarafından tayin edilen istikamete uygun olarak diğer yabancı bölge teşekkülleri ile iş birliği tesis etmek ve Bölgeler arası diyalog ve iş birliğini teşvik etme gayesini güden teşkilatlarda yer almak; kendi inisiyatifleriyle veya Merkez organlarının danışması üzerine, bu organların yetki sahasında olup da kendilerini ilgilendiren hususlar ile Avrupa Birliğinin inşası sürecinde Portekiz devletinin yerini tayin bakımından kendi özel menfaatlerini ilgilendiren hususlarda mütalaa vermek; kendilerini ilgilendiren hususlar söz konusu olduğunda Avrupa Birliğinin Bölgelerle ilgili kurumlarında temsil edilip Avrupa Birliğinin karar alma süreçlerinde yer alan delegeleri vasıtasıyla Avrupa Birliğinin inşa sürecinde yer almak ve 112. maddeye uygun olarak Birliğin hukuki işlemlerinin iktisabına iştirak etmek".[524]

[524] 1976 Portekiz anayasası m. 227/1.

Finlandiya'da ise düzenleyici işlemlere konu olabilecek hususlar, 1999 Finlandiya Anayasasında değil, Statü mahiyetindeki Aland Özerklik Kanununda öngörülmüştür. Buna göre, esas itibariyle, Bölgenin yetkileri, Merkezin yetkileri ve Merkezin, kendi yetkileri arasından Bölgeye devredebileceği yetkiler olmak üzere üç kategori bulunmaktadır.

Aland Özerklik Kanununa göre Bölgenin şu hususlarda yasama yetkisi bulunmaktadır: "*Bölge Meclisinin teşkilatlanması ve görevleri ile üyelerinin seçimi, Bölge Hükümeti ile ona bağlı personel ve hizmetler; Bölgenin resmi personeli, Bölge memurlarının kolektif ücret mukavelesi ve Bölge personelinin disiplin cezasına çarptırılması; Bölge memurlarının, Bölge idaresine seçilmiş temsilcilerin ve Bölgedeki ilk ve orta okul başöğretmenlerinin, öğretmenlerinin ve geçici öğretmenlerin aylıkları; Bölge bayrağı ve arması ile bunların Bölgede kullanılması; Merkez daire ve hizmetleri veya gerçek kişilerin Merkez bayrağını kullanma hakkını sınırlandırmaksızın bağlama limanları Bölgede yer alan Bölge gemileri ile ticari gemiler, balıkçı gemileri, eğlence gemileri ve sair gemilerin Bölge bayrağını kullanması; belediye sınırları, belediye seçimleri, belediye idaresi ve belediye personeli, belediye personelinin kolektif ücret mukavelesi ve disiplin cezasına çarptırılması; Bölge için ek gelir vergisi ile geçici ek gelir vergisi, ticaret ve eğlence vergileri, Bölge için toplanan aidatlar ve belediye vergileri; 27. maddenin 27, 34 ve 35. fıkraları müstesna olmak üzere kamu düzeni ve güvenliği, itfaiye ve kurtarma hizmetleri; inşaat ve planlama, bitişik mülkler, konut; 61. maddede öngörülenler müstesna olmak üzere, tamamen tazmin mukabilinde kamunun kullanması için gerekli özel hukuka tabi haklara ve taşınmaz mallara el koyma; kira ve kiracılıkla ilgili düzenlemeler, arazi kiralama; tabiatın ve çevrenin muhafazası, tabiattaki dinlenme yerlerinin kullanılması, su hukuku; tarih öncesinden kalma eserler ile tarihi ve kültürel değeri haiz binalar ile eserlerin muhafazası; 27. maddenin 24, 29 ve 30 fıkralarında öngörülenler müstesna, sağlık ve tıbbi tedavi, yakılarak gömülme; sosyal refah, alkollü içki servisi ruhsatı; eğitim, çıraklık, kültür, spor ve gençlik faaliyeti; 27. maddenin 39 fıkrasında öngörülenler müstesna olmak üzere arşivler, kütüphaneler ve müze hizmetleri; tarım ve ormancılık; zirai ürünleri düzenleyen yasama işlemini gerçekleştirilmeden önce Merkez memurlarına danışmış olmak şartıyla, zirai ürünlerle ilgili düzenlemeler; avcılık ve balıkçılık, balıkçı gemilerinin tescili ve balıkçılık endüstrisine ilişkin düzenlemeler; 27.*

maddenin 31 ve 33. fıkralarında öngörülenler müstesna olmak üzere, hayvanlara karşı zalimane hareketlerin önlenmesi ve veterinerlik; tarım arazilerinin, ormanların ve balıkçı sularının üretkenlik kapasitesinin muhafazası; kullanılmayan ve kısmen kullanılan tarım arazileri ile balıkçı sularının muhafaza maksadına binaen, belirli bir süreliğine ve tamamen tazmin mukabilinde üçüncü kişilere devri; madenlerin aranması, üzerinde hak iddia edilmesi ve kullanılması; 27. maddenin 4. fıkrasındaki sınırlamalar müstesna olmak üzere, Bölgede posta hizmetleri ve radyo veya kablo yoluyla yayın yapma hakkı; yollar ve kanallar; kara, demir ve deniz yolları trafiği, gemi ile mahalli nakliye hatları; 11. madde, 27. maddenin 2, 4, 9, 12-15, 17-19, 26, 27, 29-34, 37 ve 40. fıkraları ve 29. maddenin 1. fıkrasının 3-5 bendleri ile bu maddelerde yer alan Bölge Meclisinin de ticareti canlandırmak için getireceği tedbirler müstesna olmak üzere, ticaret; istihdamın teşvik edilmesi; Bölgenin şartlarıyla ilgili istatistikler; Bölgenin yasama yetkisine giren bir husus ile ilgili olarak suç ihdası ve bu suçun cezasının tayini; para cezalarının öngörülmesi ve verilmesi ile Bölgenin yasama yetkisine giren bir husus ile ilgili olarak diğer cebri yollara müracaat; bu kanunda yer alan prensiplere uygun olarak Bölgenin yasama yetkisine düştüğü kabul edilen diğer hususlar".[525]

Aland Özerklik Kanununa göre Merkezin şu hususlarda yasama yetkisi bulunmaktadır: "*Anayasanın kabulü, tadili, ilgası ve Anayasayı talik etme; ülkede ikamet etme hakkı, ikamet yeri seçme ve bir yerden diğer yere taşınma, ifade özgürlüğünden istifade etme, dernek kurma özgürlüğü ve toplanma özgürlüğü, posta ve telekomünikasyon gizliliği; Merkez memurlarının teşkilat ve faaliyeti; uluslararası ilişkiler; 18. maddenin 3. fıkrasında öngörülenler müstesna olmak üzere Merkezin bayrak ve armaları ile bunların kullanılması; soyadı ve ön ad, vesayet, bir kimsenin ölümünün kanunen ilanı; evlilik ve aile ilişkileri, çocukların hukuki statüsü, evlat edinme ve 10. madde öngörülenler müstesna olmak üzere veraset; dernekler ve vakıflar, şirketler ve diğer özel hukuk tüzel kişileri, hesapların tutulması; yabancıların hakları üzerine ülke genelinde genel ön şartları tayin etme ve yabancı işletmelerin gayrimenkuller ile aksiyon hisselerini mülk edinmeleri ile elde bulundurmaları ve ticaret yapmaları; telif hakkı, patent, tasarım ve marka hakları, haksız rekabet, rekabetin teşvik edilmesi, tüketicinin korunması; sigorta mukaveleleri; dış ticaret; deniz ticareti ve nakliye rotası; havacılık;*

[525] Aland Özerklik Kanunu, m. 18.

ziraat ve balık endüstrisi mamullerinin fiyatları ile zirai ürün ihracatının teşviki; gayri menkul ile müştemilatının düzenlenmesi ve tescili; 18. maddenin 19. fıkrasında öngörülenler müstesna olmak üzere maden arama ve madencilik; nükleer enerji, ancak Bölgede bir nükleer güç santralinin inşası, tasarrufu ve idaresi ile materyallerin bu santralde işlenmesi ve depolanması Bölge Hükümetinin rızasına bağlıdır; ölçü birimleri, metotları ve standardizasyon; kıymetli metallerin imali ve damgalanması ile kıymetli metal ticareti; Bölge ve belediye memurlarının ücretlerine ilişkin kolektif mukaveleler ile 29. maddenin 1. fıkrasının 6. bendi ve 2. fıkrasında öngörülenler müstesna olmak üzere iş hukuku; 18. maddenin 25. fıkrasında öngörülenler müstesna olmak üzere, ceza hukuku; 25. 26. maddeye bağlı olarak adli muameleler, ön soruşturma, mahkumiyet ve cezaların infazı ve suçluların iadesi; kişi özgürlüğünün idari olarak sınırlandırılması; kilise kanunu ile dini cemaatleri ilgilendiren diğer kanunlar ve itikadına bakılmaksızın kamu görevine girme hakkı; vatandaşlık, yabancılar hukuku ve pasaportlar; ateşli silahlar ve mühimmat; sivil savunma, ancak, Bölge sakinlerini Bölge dışında bir yere tahliye etme kararı Bölge Hükümetinin rızasına bağlıdır; bulaşıcı hastalıklar, kısırlaştırma, kürtaj, suni döllenme, adli tıp soruşturmaları; sağlık hizmetleri ile hemşirelik mesleğindekilerde aranan vasıflar, eczacılık hizmeti, ilaçlar ve ecza ürünleri, zehirlerin imali ve kullanılmasına karar verme; ev ve çiftlik hayvanlarında bulaşıcı hastalıklar; hayvan ve hayvan ürünlerinin ithalini men etme; bitkiler için tahripkar maddelerin ülkeye girişinin önlenmesi; 12. madde hükmüne bağlı olarak silahlı kuvvetler ve sınır güvenliği, devlet güvenliğini temin edecek otoritelerin hareket tarzları, ülke müdafaası, olağanüstü hale hazırlık; devlet güvenliğini ilgilendiği ölçüde patlayıcı maddeler; 18. maddenin 5. fıkrasında öngörülenler müstesna olmak üzere, vergiler ve resimler; kağıt para basılması, yabancı para birimleri; Merkez için gerekli istatistik; 30. maddenin 17. fıkrasına bağlı olarak Merkez memurlarından elde edilen arşiv materyali; telekomünikasyon, ancak bir Merkez memuru, Bölge Hükümetinin rızası ile Bölgede genel telekomünikasyonla iştigal etme ruhsatı verebilir; bu kanuna göre, Bölgenin yetkisine dâhil yasamaya ilişkin faaliyet sahasıyla doğrudan doğruya ilgili olmadığı müddetçe, bu maddede özel olarak zikredilmemiş özel hukuka dair diğer hususlar; bu kanunda yer alan prensipler uygun olarak Merkezin yasama yetkisine düştüğü kabul edilen diğer hususlar". [526]

[526] Aland Özerklik Kanunu, m. 27.

Ayrıca şu hususlara ilişkin düzenleyici işlem yapma yetkisi, esas itibariyle Merkezde olup, Merkezin bir kanunuyla kısmen veya tamamen Bölgeye devredilebilir: "*Nüfus kayıtları; ticaret sicili, derneklerin tescili ve nakliye tescili; belediye personeli ile belediyelerin seçilmiş memurlarının aylıkları, 18. maddenin 2. fıkrasının a bendinde öngörülenler müstesna olmak üzere, diğer kimselerin aylıkları ve diğer sosyal sigortalar; 18. maddenin 13. fıkrasında zikredilenler dışında alkolle ilgili diğer yasama işlemleri; banka ve kredi hizmetleri; 18. maddenin 14. fıkrasıyla çıraklık için öngörülenler müstesna olmak üzere istihdam mukaveleleri ve teşebbüsler arasında iş birliği*". [527]

Merkez ve Bölgeler arasındaki yetkilerin devri ile ilgili Anayasalarda yer alan bu kategorik düzenlemeler, kuşkusuz her iki otoritenin faaliyet sahasının tespiti açısından önem taşıyan ana kaideleri ortaya koyma ihtiyacına cevap olarak yerlerini almışlardır. Ancak Bölge organları ile faaliyet sahalarının esaslı bir surette meydana çıkarılabilmeleri, bu kategorik düzenlemelerle birlikte Anayasa ve Statülerde yer alan diğer yetkilerin ışığında mümkün olabilmektedir. Bölgelerin yapısı ve işleyişi bakımından aydınlatıcı bir vazife gören bu yetkiler, çeşitli başlıklar altında ele alınabilir.

2. Bölge Organlarının Teşekkül ve Faaliyetine İlişkin Yetkiler

a. Bölge Meclisi

Bölgeli Devletlerin Anayasalarında ve Statülerinde tanımlanan Bölge organları arasında en önde geleni, en geniş yetkilerle donatılmış bulunanı Bölge Meclisleridir. Bunlar, Bölgenin demokratik temsil organı olup hem düzenleyici hem de denetleyici mahiyette geniş yetkileri haizdirler. Bölge Meclisleri ve bunlara atfedilen yetkileri kullanacak olan Bölge Vekilleri ile ilgili olarak, Bölge Meclisi seçimleri, Bölge Vekillerinin hak ve yetkileri ile vekâletle bağdaşmayan halleri, Bölge Meclisinin çalışma ve karar alma usulleri, Bölge Meclisinin feshedilmesi ve feshin sonuçları gibi hususlar, Anayasa ve Statülerde ele alınan konuların başında gelmektedir.

[527] Aland Özerklik Kanunu, m. 29.

Statülerde öngörülen sayıda Bölge Vekili, Bölgede ikamet eden seçmenlerin verdikleri oylarla, Anayasa veya Statülerde gösterilen süre zarfında görev yapmak üzere seçilir. 1947 İtalya Anayasasına göre, seçim sistemi ve seçilen organın görev süresiyle ilgili hükümler, bir Merkez kanununun tayin ettiği sınırlara bağlı kalmak kaydıyla Bölge kanunu tarafından düzenlenecektir.[528] Hiç kimse, aynı anda iki Bölge Meclisi Vekili olamayacağı gibi, Bölge Vekilliği, Bölge Hükümeti, Merkezi Parlamento ve Avrupa Parlamentosu üyeliklerinden herhangi ikisini aynı anda üstlenemez.[529]

İtalya'da Basit Bölge Statülerine göre seçmenler, erginlik yaşına erişmiş ve yurtdışında yaşıyor olsalar bile Bölge belediyelerindeki seçmen kütüklerinde kaydı bulunan vatandaşlardır. Yurt dışında yaşayan seçmenlerin oy haklarını kullanmalarına dair usul ve esaslar bir Bölge kanunu ile düzenlenir. Özel Bölgelerde, görev süresi, seçimlerin yapıldığı tarihten itibaren başlamak üzere 5 yıl olarak belirtilmiştir. Seçimlerin ilanı Hükümet Başkanı tarafından yapılır. Seçmen olabilmek için, Statü veya Bölge Kanunlarında muayyen bir ikamet süresinin tamamlamış ve Bölgedeki seçmen listesine kayıtlı olmak gerekir. Seçilen vekiller, göreve başlamadan önce İtalya'nın ve Bölge'nin bölünmez menfaatlerini gözeteceklerine dair Bölge Meclisi huzurunda yemin ederler. Ayrıca, Anayasa ve cumhuriyetin hukuk düzeni ile uyum içerisinde olmak üzere Bölge Meclisi Vekillerinin mutlak çoğunluğu tarafından kabul edilen bir Bölge kanunu, seçim sistemine ilişkin usul ve esasları düzenleyecektir.

İspanya'da Bölge Meclisleri, Statülerde farklı isimlerle anılmaktadır.[530] Anayasaya göre Bölge Vekilleri, Bölgenin farklı yerlerinin temsilini de teminat altına alan bir nisbi temsil sistemine uygun olarak, genel oyla seçilir.[531] Bölge Statülerine göre seçimler, nisbi temsil sisteminin esas alındığı serbest seçimlerde, eşit, doğrudan ve gizli oyla 4 yıllık bir süre için yapılır. Seçimlerin icra ve ilanı usulleri ile seçme ve seçilme ehliyeti gibi hususlar, mutlak çoğunlukla kabul edilecek bir Bölge kanununa havale

[528] 1947 İtalya Anayasası, m. 122/1.
[529] 1947 İtalya Anayasası, m. 122/2.
[530] Andalucia, Kanarya Adaları, Cantabria, Katalonya, Galicia, Balear Adaları, La Rioja, Navarra, Bask Memleketi, "*Parlamento*"; Aragon, Castilla – La Mancha, Castilla ve Leon, Comunitat Valenciana, "*Cortes*"; Comunidad de Madrid, Extremadura, Murcia, "*Asamblea*" ve Asturias da "Junta" olarak Bölge Meclisini adlandırmıştır.
[531] 1978 İspanya Anayasası, m. 152/1.

edilmiştir. Seçim çevreleri bakımından kimi Statüler illeri esas alırken diğer bazıları ise Bölgenin tamamını esas almıştır. Bask Memleketinde ise seçim çevresi olarak "*tarihi yerler*" (isp. *Territorio Histórico; bunlar, Álava, Guipúzcoa ve Vizcaya illeridir*) tayin edilmiştir.[532]

1976 Portekiz Anayasasına göre Bölge Meclisi Vekilleri, nisbi temsil prensibine uygun olarak doğrudan ve gizli oyla seçilir.[533] Statülere göre adaylar, siyasi partilerin münferit veya müşterek olarak ibraz edecekleri listeler vasıtasıyla seçilir. Bu listelerde, seçim çevrelerindeki seçmen kütüğüne kayıtlı bulunmayan Portekiz vatandaşları da yer alabilir. Adaylardan hiçbiri, birden fazla seçim çevresinden aday gösterilemeyeceği gibi, birden fazla listede de yer alamaz. Seçim sonuçlarının hesaplanmasında, her bir seçim çevresi için nisbi temsil sistemi ile en yüksek ortalamalı d'Hondt metodu tatbik edilir. Bu hususta bir Bölge seçim kanunu, gerek Bölge'deki ve gerekse Portekiz'in anakarasında yahut yabancı bir ülkedeki vatandaşlar bakımından seçmen olma vasıflarını tayin eder.

Finlandiya'da ise Bölge Meclisi üyeleri, genel ve eşit oy hakkının bulunduğu seçimlerde doğrudan ve gizli oyla seçilir.[534] Bölgede ikamet hakkı bulunanların yanı sıra ikamet hakkı bulunmayan Finlandiya vatandaşları ile İzlanda, Norveç, İsveç ve Danimarka vatandaşlarına, en az üçte iki çoğunluk ile kabul edilecek bir Bölge kanununda öngörülen usullerle seçme ve seçilme hakkı bahşedilebilir.[535]

Bölgeli Devletlerde Bölge Vekilleri, yalnızca seçildikleri seçim çevresini değil, fakat bütün bir Bölgeyi temsil ederler. Vekillik sıfatı, seçimlerin ilanından itibaren iktisap edilir. Vekiller, emredici vekâlet altında olmayıp görevlerini ifa sadedinde kullanmış oldukları oylardan ve beyan ettikleri fikirlerden dolayı cezai takibata tabi tutulamazlar. Bu müşterek özelliklerin dışında, İtalya'nın Basit Bölgelerinde, Statülere göre, vekilliğe ilişkin bağdaşmazlık, ehliyetsizlik, vekilliğin düşmesi, maaş gibi hususlar bir Bölge kanunu ile düzenlenir. Ölüm, istifa, üyeliğin düşmesi gibi sebeplerle eksilen üye sayısı, Meclis Başkanlığının yürüteceği bir süreç ile tamamlanır. Özel Bölgelerde de bir

[532] Bask Memleketi Statüsü, m. 2 ve m. 26.
[533] 1976 Portekiz Anayasası, m. 231/2.
[534] Aland Özerklik Kanunu, m. 13.
[535] Aland Özerklik Kanunu, m. 9 ve m. 67.

bağdaşmazlık sebebi olarak, Vekillerin aynı anda başka bir Bölge Meclisinde, Merkezi Parlamentonun herhangi bir kanadında yahut Avrupa Parlamentosunda üyelik yapmaları yasaklanmıştır. İspanya ve Portekiz Bölgelerinde, Statülere göre Bölge Vekilleri, görevleri süresince cezayı gerektiren fiillerinden dolayı, suçüstü hali saklı kalmak üzere, tutuklanamazlar.

Portekiz Bölgelerinde Vekiller, Bölge Meclisinin izni olmaksızın şahit veya sanık sıfatıyla mahkemelerde dinlenemezler. Kamu hizmeti ifa eden imtiyazlı teşekküllerin idaresinde yer alamazlar; ticari maksatlı ilan ve reklamlarda bulunamazlar; Merkezle, Bölgeyle, belediyelerle veya diğer kamu kurumlarıyla mali iş birliği anlaşması bulunan bir özel hukuk teşekkülünün idare heyetinde bulunamazlar; yabancı devletlere nakdi yardımda bulunamazlar. Bunların dışında Devlet başkanlığı; Merkezi Parlamento veya Hükümet üyeliği; Bölge Valiliği; Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Sayıştay üyeliği ile Hakimler Yüksek Konseyi üyeliği; kamu denetçiliği; Avrupa Parlamentosu üyeliği; büyükelçilik; valilik ve vali yardımcılığı; belediye başkanlığı ve meclis üyeliği; Milli Seçim Komisyonu üyeliği; bakanlık memuriyeti; uluslararası bir organizasyon ya da yabancı bir devlet memuriyeti yapamazlar.

Bölge Meclislerinin çalışma ve karar alma usulleri kendisinin kabul edeceği bir içtüzükle düzenlenir. Bölge Vekilleri, göreve başlamalarından itibaren Statü veya içtüzükte gösterilen sürede kendi aralarından Bölge Meclisi Başkanı ile Başkanlık Divanı üyelerini seçerler. Bunun dışında Vekiller, meclis grupları kurabilirler. Bölge Meclisinde yürütülecek faaliyetler bakımından genel kurul ve komisyonlar şeklinde toplanılır. Komisyonlar, meclis gruplarının büyüklükleri nispetinde göndereceği sayıdaki Vekillerden teşekkül eder. Genel kurul toplantıları, aksine bir karar alınmadıkça alenidir. Çalışma takvimi, Statülerde veya içtüzükte tayin edilmiş olmakla birlikte, kimi hallerde Bölge Vekilleri olağanüstü toplantılara da davet edilebilirler. Bölge Meclisi Başkanı, tüm bu toplantıları organize ve koordine eder. Bölge Meclisinde kararlar, aksi öngörülmedikçe, mevcut üye sayısının mutlak çoğunluğu ile alınır.

Bu müşterek özelliklerin dışında İtalya'da, 1947 Anayasasına göre Bölge Meclisi, kendi üyeleri arasından bir Başkan ile Başkanlık Divanını seçer.[536] Basit Bölgelerde Bölge Meclisi Başkanı, Meclisi temsil eder, özellikle muhalefettekiler olmak üzere bütün Vekillerin haklarını himaye edip vekâletlerini tam ve serbest bir şekilde icra etmelerini temin eder. Olağan dönemlerde toplantı daveti Meclis Başkanı ile belli sayıdaki üyenin talebine bağlıyken, olağanüstü dönemlerde Hükümet Başkanı da meclisi toplanmaya davet edebilir. Bu toplantılara, Bölge Hükümeti ve Hükümeti Başkanı ile Bölge'de görev yapan üst düzey kamu personeli de katılabilir ve gerektiğinde bunların görüşlerine müracaat edilebilir. Herhangi bir meclis grubunda yer almayan Bölge Vekilleri tek bir grup addedilir. Ayrıca daimî ve hususi komisyonlar da mevcuttur. Komisyonların göreve başlaması ve iyi bir şekilde işlemesi için sorumluluk Bölge Meclisi Başkanındadır. Bölge Hükümeti Başkanı ve üyelerine oy hakkının tanınmadığı bu komisyonların başında, Bölgeyi alakadar eden hususlarda belli sayıda üyenin talebi ile teşkil edilecek tahkikat komisyonu (it. *Commissioni d'inchiesta*), planların tatbiki ve kurumların vaziyeti ile ilgili Meclise düzenli olarak raporlar sunacak olan nezaret komisyonu (it. *Commissione di vigilanza*) gelmektedir. Komisyonlar, Meclis faaliyetlerini alakadar eden bilgi ve belgeleri toplamak ve etkili bir soruşturma bakımından faydalı olacak unsurları elde etmek için kamu otoritelerinin veya Merkezin bünyesinde yer almayan tüzel kişiliklerin temsilcilerinin bilgi ve görüşlerine müracaat edebilirler. Basit Bölge Meclisleri, Anayasa ve Statüde öngörülen haller ile üyelerinin çoğunluğunun istifası hallerinde feshedilmiş olur.

İspanya'daki Statülere göre Bölge Vekilleri, kendi aralarından, genel kurul veya komisyonların faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlayan bir Meclis Başkanı ile Başkana yardımcı olup Meclisin gündemini tayin eden bir Başkanlık Divanı ve Meclisin tatil edildiği, görev süresini tamamladığı veya feshedildiği dönemlerde faaliyetini yürütecek bir "*Daimî Vekalet Heyeti*" (isp. *Diputacíon Permanente*) seçer. Bölge Meclisinin olağan toplanma şekli, genellikle 4 aylık iki periyot halinde (ilki Eylül – Aralık; ikincisi Şubat – Haziran arası) olur. Olağanüstü toplanma şekli ise olağan toplanma döneminin dışındaki zamanlarda Hükümet Başkanı veya Hükümetin, Bölge Meclisinin belli sayıdaki grubu

[536] 1947 İtalya Anayasası, m. 122/3.

veya partisinin yahut belli bir orandaki Vekil ile Daimî Vekalet Heyetinin talebi üzerine, önceden kararlaştırılacak bir zamanda toplanmasını ifade etmektedir.

Portekiz'deki Statülere göre, Bölge Meclisinin görev süresi, her biri 1 yıllık bir süreye tekabül eden 4 yasama devresinden ibarettir. İlgili mevzuatın asgari üye sayısını tespit ettiği hallerde, en az bu sayıdaki üyenin toplantıda yer alması, genel kurul toplantısı olarak kabul edilir. Aleni olan genel kurul toplantı zabıtları Bölgenin resmî gazetesinde ilan edilir. Bölge Meclisi komisyonları içtüzükte öngörülecektir. Daimî Komisyon ile birlikte tahkikat ve sair sebeplerle hususi komisyonlar da teşkil edilebilir. Komisyonlar, Bölge Meclisine arz edilen dilekçeleri ilk olarak ele alan mercidir. Bu hususstaki ilgili komisyon gerektiğinde diğer komisyonları veya vatandaşları dinleyebilir.

Portekiz Bölgelerindeki "*Tahkikat Komisyonu*" (por. *Commissão de Inquérito*) oylamaya katılan üye sayısının beşte birinin talebi ile ve azami bir yasama devresi süresince teşkil edilir. Bu komisyonlar, yargı otoritelerinin soruşturma yetkilerinden istifade edebilirler. Tahkikat komisyonlarının tabi olduğu hukuki rejim, bir Bölge kanunu ile tespit edilir. Ayrıca, yasama devresinin dışındaki zamanlarda, Meclis feshedildiğinde yahut Statüde gösterilen diğer hallerde "*Daimî Komisyon*" (por. *Comissão Permanente*) faaliyet gösterir. Daimî Komisyona Bölge Meclisi Başkanı riyaset eder. Bu komisyonun yetkileri arasında, Anayasanın, Statünün ve kanunların icrasına nezaret etmek ve Bölge Hükümeti ile idari makamların faaliyetlerini değerlendirmek, Bölgenin yetkisi dahilinde hususlarla ilgili olarak bizzat veya Merkezin talebi üzerine izahatta bulunmak, Vekillerin görevlendirilmesiyle ilgili Bölge Meclisinin yetkilerini icra etmek, yasama devresinin açılışını hazırlamak ve gerekli hallerde Bölge Meclisini toplantıya çağırmak bulunmaktadır.

Portekiz'de olağanüstü toplantı davetleri, Daimî Komisyonun, Meclis üye sayısının üçte birinin veya Bölge Hükümetinin talebi üzerine yapılır. Bu toplantılar özel bir usule tabi olarak icra edilir. Bundan başka, Portekiz Bölge Meclislerinde de meclis grupları bulunmaktadır. Statülere göre her bir meclis grubuna, faaliyetlerini yürütebilmesi için Bölge Meclisi binasının içinde veya başka bir yerde çalışma sahası ile teknik ve idari

personel tahsis edilir. Herhangi bir meclis grubuna dâhil olmayan Vekiller, meclis gruplarının haiz olduğu yetkilerin Statüde gösterilen bazılarından istifade edebilirler.

Portekiz'de Bölge Meclisleri, Danıştay ve Merkezi Parlamentoda temsilcisi bulunan partiler dinlenmek kaydıyla Cumhurbaşkanı tarafından feshedilebilir.[537] Bölge Hükümetinin feshi, müteakip seçimden sonraki Meclis ilk kez toplanana kadar Vekillerin görevlerinin akıbeti ile Daimî Komisyonun yetkilerine tesir etmez.[538]

b. Bölge Hükümeti ve Hükümet Başkanı

Bölge Hükümeti, Bölgenin icrai ve idari bir organıdır.[539] Bir yandan, Bölge Meclisinin işlemlerinden Anayasa ve Statülerce öngörülenleri tatbik ve icra ederken, diğer yandan da Bölgedeki idari faaliyete nezaret eder. Diğer bir deyişle, siyasi-idari bir teşekkül olan Bölgenin, kendi sınırları içerisindeki idari faaliyet, Bölgenin icrai organlarının sorumluluğu altındadır. Bu sorumluluğa Merkezin idari teşkilatının unsurları da dahildir. Dolayısıyla Anayasa, Statüler ve idari mevzuat hükümleri çerçevesinde Bölgenin yürütme organı lehine bir tür idari vesayetin kurulduğundan bahsedilebilir. Bundan başka Bölge Hükümeti, Bölgenin kalkınması ve temsil edilmesi ile ilgili hususlarla alakadar olur.

Hakiki Anlamda Bölgeli Devletlerde, icrai ve idari görevlerin üstlenilmesinde Bölge Hükümetinin yanında bir de Hükümet Başkanlığı ihdas edilmiştir. Hükümet Başkanı, Bölge Hükümetinin üyelerini göreve getirir ve azleder, faaliyetini sevk ve idare eder. Bu makam, bulunduğu Bölgelerde, Bölgeyi temsil etme yetkisini de üstlenmektedir.[540] 1947 İtalya Anayasasına göre Hükümet Başkanı, Statülerde aksi öngörülmemişse, genel oyla doğrudan seçilir.[541] Merkezin Bölgeye devrettiği idari görevleri Merkezi Hükümetin talimatlarına uygun bir şekilde ifa eder.[542]

---

[537] 1976 Portekiz Anayasası, m. 234/1.
[538] 1976 Portekiz Anayasası, m. 234/3.
[539] 1947 İtalya Anayasası, m. 121/2; 1978 İspanya Anayasası, m. 152/1.
[540] 1947 İtalya Anayasası, m. 121/3; 1978 İspanya Anayasası, m. 152/1.
[541] 1947 İtalya Anayasası, m. 122/5.
[542] 1947 İtalya Anayasası, m. 121/3.

İtalya'daki Statülere göre, Bölgelerdeki icrai organ, Hükümet Başkanı ile aralarında Başkan Yardımcısının da bulunduğu Hükümet üyelerinden meydana gelir. Hükümet Başkanı, göreve başlamasından sonra, Bölge Hükümetinin stratejik hedefleri ile bu hedeflere ulaşmada ihtiyaç duyulan araçları ve süreyi içeren programını ibraz eder. Bunun dışında, Bölge Hükümetinin toplantı davetlerini ve başkanlığını yapar; çalışma takvimini tayin eder; Bölgeyi referanduma ve yeni seçimlere götürür; Bölge Meclisine veya Bölge Hükümetine açık bir ifadeyle tevdi edilmemiş diğer tüm görevleri yerine getirir. Hükümet Başkanı Yardımcısı ise Hükümet Başkanının kendisini görevlendirdiği işlerle ilgilenir ve Başkanın yokluğunda veya görevini yapmasına bir mâni çıktığında onun görevlerini üstlenir.

Basit Bölgelerde Hükümet Başkanı, seçim kanununa uygun olarak, Bölge Meclisi seçimlerinin yapıldığı günde, bu seçimlerle birlikte, doğrudan, eşit, serbest ve gizli oylarla seçilir. Seçimlerin ilanıyla birlikte eski Hükümet Başkanının görevi sona erer. Seçilen Başkan, sonuçların ilanından itibaren statülerde öngörülen süre içinde ve sayıda Hükümet üyesi ile Başkan Yardımcısını, Bölge Meclisinin bilgisine arz etmek suretiyle tayin eder. Bölge Hükümetinin üyeleri, Bölge Meclisi Vekili olmak zorunda değildir. Bunların bir kısmı, Bölge Meclisi Vekili olma yeterliliğine sahip olmak şartıyla dışarıdan da tayin edilebilir. Özel Bölgelerde ise Hükümet Başkanı, seçim usulünü de içeren bir kanun veya Meclis içtüzüğü hükümlerine uygun olarak, aynı zamanda Başkanlık Divanı üyelerinin de tayin edileceği bir gizli oylamada, Bölge Meclisi üyeleri tarafından kendi aralarından seçilir.

Bunun dışında İtalya'daki Bölgelerde Bölge Hükümeti, Hükümet programındaki hedefleri tahakkuk ettirir ve Bölgedeki düzenleyici işlemleri tatbik ve icra eder. Toplantılar, aksi kararlaştırılmadıkça gizli olarak yapılır. Kararlar, üye sayısının yarısından hazır bulunduğu toplantılarda çoğunluk oyu ile alınır. Hükümet üyeleri, Hükümet Başkanının kendilerine tevdi ettiği görevleri yerine getirirler.

İspanya'da ise Bölge Hükümeti, Hükümet Başkanı, Başkan Yardımcısı ve Hükümet üyelerinden mürekkeptir. Hükümet Başkanı, Bölge Meclisi Vekillerinin, kendi

aralarından birini seçmeleriyle göreve gelir.[543] İspanya'daki Statülerde genel olarak benimsenen usule göre, Bölge Meclisi Başkanı, Mecliste yer alan parti ve gruplarla yaptığı istişareler neticesinde bir Hükümet Başkanı adayı gösterir. Bu aday Bölge Meclisine programını arz eder ve oylamaya geçilir. Adayın seçilebilmesi için ilk turda oyların mutlak çoğunluğunu, şayet bu olmazsa diğer turlardan birinde oyların basit çoğunluğunu elde etmesi gerekir. Başkan adayı, Statülerde muayyen bir süre içerisinde basit çoğunlukla dahi seçilemezse Bölge Meclisi feshedilir ve seçimlere gidilir. Bölge Meclisleri tarafından seçilen Hükümet Başkanları, Devlet Başkanı tarafından görevinin başına getirilir.[544]

İspanya'da, Bölge Hükümetinin en önemli sorumlulukları arasında Bölgenin siyasi istikametini tayin etmek, idari işleriyle alakadar olmak ve Anayasayla kanunların icrai fonksiyona atfettiği diğer görevleri yerine getirmek gelmektedir. Bölge Hükümetinin hukuki ve idari rejimi ile görev ve yetkilerine ilişkin ayrıntılı hükümler Bölge Meclisi tarafından düzenlenir.

Teknik Anlamda Bölgeli Devletlerde icrai görevlerle ilgili olarak yetkili organ Bölge Hükümetinden ibaret bulunmaktadır. Portekiz'de Bölge Hükümeti, kendi teşkilatlanma ve faaliyetiyle ilgili hususlarda münhasıran yetkilidir.[545] Statülere göre Bölge Hükümeti, Bölge siyasetini sevk ve Bölge kamu idaresine nezaret eden icrai bir organdır. Bölge Hükümeti, Başkanlık Divanı ile Sekreterlikten mürekkeptir. Hükümet Başkanı ile bu Başkanın göstereceği adaylar arasından Hükümet üyelerini Bölge Valisi tayin eder.[546] Bir Hükümet Başkanı ancak üst üste üç defa tayin edilebilir. Gerektiği hallerde Başkan Yardımcılığı ile Ast Sekreterlik de ihdas edilebilir. Hükümet Başkanı, yokluğu halinde, varsa bir Başkan Yardımcısını veya bir Bölge Sekreterini kendi yerine ve Bölge Hükümetinden bir üyeyi de kendi yerini dolduracak kimsenin yerine tayin eder. Başkan Yardımcıları ile Sekreterlerin görevleri, Hükümet Başkanının görevinin sona ermesi ile; Ast Sekreterlerin görevleri de Sekreterlerin görevlerinin sona ermesiyle

[543] 1978 İspanya Anayasası, m. 152/1.
[544] 1978 İspanya Anayasası, m. 152/1.
[545] 1976 Portekiz Anayasası, m. 231/6.
[546] 1976 Portekiz Anayasası, m. 231/3 ve 4.

nihayete erer. Başkan, Sekreterler ve varsa Başkan Yardımcısı ile Ast Sekreterler, Bölge Hükümetinin genel istikametini tayin eden "*Bölge Hükümet Şurası*"nı (por. *Conselho do Governo Regional*) teşkil ederler. Bölge Hükümeti, Bölge Meclisinin huzurunda göreve başlar.[547]

Portekiz'deki Statülerin hükümlerine göre Bölge Hükümeti üyeleri, Bölge Meclisinin genel kurul toplantılarında yer alır ve görevleriyle ilgili açıklığa kavuşturulması gereken hususlarda söz sahibidirler. Ayrıca komisyon çalışmalarına katılmayı da talep edebilirler ve gerektiği hallerde komisyon huzuruna çıkarlar. Bölge Hükümetinin, yetkisi dâhilinde icra ettiği bütün işlemler Bölgenin resmî gazetesinde yayınlanır. Bölge Hükümeti üyelerinin, görevlerinin ifasıyla ilgili işlemiş olduğu fiillerden dolayı hukuki ve cezai sorumluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca, Bölge Meclisinin icazeti olmaksızın yargılanamazlar ve şahit olarak dinlenemezler. Tutuklanmaları ise suçüstü halinde veya üç yıldan daha fazla bir süre hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kuvvetli bir şüphe altında bulunmaları halinde mümkündür. Hayır kurumları, insani ve kültürel organizasyonlar dışında kamuya veya özel teşebbüse ait herhangi bir görevi ifa edemezler. Bunun dışında, Merkezi hükümet üyelerinin istifade ettiği hak ve muafiyetler, Bölge Hükümeti üyelerine de tanınmıştır.

Portekiz'de Bölge Hükümeti programı, Bölgenin siyasi istikametinin tayini ile idari faaliyetin icrasında benimsenen veya hedeflenen tedbirleri içerir. Program, Bölge Hükümetinin veya Hükümet Başkanın göreve başlamasından itibaren Statüde muayyen sürede Bölge Meclisine arz edilir. Hükümet programı, bir güven oylaması şeklinde müzakere edilir ve oya koyulur. Genel kurulun toplantı halinde olmaması durumunda, Hükümet Başkanı bu maksada binaen toplantıya davet edebilir.

Finlandiya'da ise Bölge Hükümeti, bir Bölge kanunu ile öngörülen usulde tayin edilir.[548]

[547] 1976 Portekiz Anayasası, m. 231/5.
[548] Aland Özerklik Kanunu, m. 16.

Bölgeli Devletlerde Bölge Hükümetleri, –ve varsa Hükümet Başkanları– siyasi olarak Bölge Meclisine karşı sorumludur.[549] Statülere göre bu sorumluluk ferden olabileceği gibi kimi hallerde kolektif olarak da tezahür edebilir. Sorumluluk mekanizması, esas itibariyle güven oylaması ve gensoru ile harekete geçer. Bunun dışında Bölge Meclisi, gerek münhasıran Bölge Hükümetine ait yetkiler gerekse Bölgedeki diğer idari faaliyetlerle ilgili olarak dilediği zaman Bölge Hükümetinden bilgi ve belgeler talep edebilir. Sorumluluk hali, Bölge Hükümetinin düşmesine sebebiyet verebilecek kadar ileri bir seviyededir. Hükümetin görevinin sona ermesi, ölüm, azil, istifa gibi hallerde de görülebilmektedir.

İtalya'daki Bölgelerde, herhangi bir talep veya teklifinin Bölge Meclisi tarafından reddedilmesi, Bölge Hükümetinin istifasını gerektirmez. Ancak Meclis, Bölge Hükümetine karşı soru, gensoru ve güvenoyu talebi yöneltebilir. Hükümet üyeleri, irticalen dahi olsa soruları cevaplandırmak zorundadır. Yoklama usulüyle yapılan bu oylamada mutlak çoğunluğun güvenoyu vermemesi, Bölge Hükümetinin düşmesine ve Bölge Meclisinin feshine sebep olur. Ayrıca Bölge Meclisi, üyelerinin en az beşte birinin imzasının bulunduğu ve mutlak çoğunluğun hazır bulunduğu yoklama usulüyle yapılan bir oylamada kabul edilen gerekçeli bir takrirle Hükümet Başkanı aleyhine gensoru verebilir. Gensoru oylaması, Meclis huzuruna geldikten en az üç gün sonra müzakere edilmeye başlanır.[550] Gensoru teklifinin kabul edilmesi ile Hükümet Başkanının azledilmesi, görevini yapmasına daimî bir mâni çıkması, ölümü veya istifası halleri, Bölge Hükümetinin istifası ve Bölge Meclisinin feshini beraberinde getirir.[551]

İspanya'daki Statülere göre Meclis karşısındaki sorumluluk, Hükümet Başkanının Bölge Hükümetini kurduktan sonra Hükümet programını Meclise arz ederek güvenoyu talep etmesi ile başlar. Bu safhada güvenoyu alınamaması halinde yeniden Hükümet Başkanlığı seçimi yapılır. Bölge Meclisi, ayrıca Statülerde öngörülen sayıdaki Vekilinin talebi üzerine gensoru verilmesine ilişkin müzakere ve oylama da yapabilir. Gensorunun kabul edilmesi halinde Hükümet Başkanı istifasını Bölge Meclisine sunar ve gensoru teklifinde yerine gösterilen aday Devlet Başkanı tarafından Hükümet Başkanı olarak tayin

[549] 1978 İspanya Anayasası, m. 152/1; 1976 Portekiz Anayasası, m. 231/3.
[550] 1947 İtalya Anayasası, m. 126/2.
[551] 1947 İtalya Anayasası, m. 126/3.

edilir. Hükümet Başkanının diğer herhangi bir sebeple istifası, görevini yapmaktan aciz veya ehliyetsiz hale gelmesi, görevinin devamını engelleyecek bir mahkûmiyete çarptırılması gibi haller ile Bölge Meclis seçimlerinin yenilenmesinden sonra Hükümet Başkanı ile birlikte Bölge Hükümetinin görevi de sona erer. Yeni Bölge Hükümeti teşkil edilene kadar, eskisi görevine devam eder.

Portekiz'deki Statülere göre Bölge Hükümeti, genel faaliyeti yahut herhangi bir konuda güttüğü siyaset ile ilgili olarak Bölge Meclisinden bir veya daha fazla defalar güven oylaması teklif edebilir. Bölge Meclisine arz edilen güven oylaması talebinin reddi, güvenoyu verilmediği anlamına gelmez. Bölge Meclisi de, Hükümet programının icrası yahut Bölge menfaatini ilgilendiren meselelerin icrası sadedinde gensoru verebilir. Gensoru, verildikten en az 7 gün sonra ele alınmaya başlanır ve en geç 2 gün içerisinde karara bağlanır. Gensoru kabul edilmez ise bunu getirenler aynı yasama devresi içerisinde bir daha veremez.

Yeni bir yasama döneminin başlaması; Bölge Valisinin, Bölge Hükümeti Başkanının istifasını kabul etmesi, Bölge Başkanının ölümü veya fiziken vazifesini yapamayacak hale düşmesi; Hükümet programının Bölge Meclisince kabul edilmemesi; güven oylamasının reddi ve gensorunun kabulü, Bölge Hükümetinin feshini beraberinde getirir. İlk ihtimal dışındaki hallerde, Cumhurbaşkanının Meclisi feshetme yetkisi saklı kalmak kaydıyla Bölge Valisi, Bölge Meclisindeki siyasi partilerin de mütalaasını alarak yeni Hükümet Başkanını tayin eder. Bölge Hükümetinin feshi halinde Hükümet Başkanı, yeni Başkan göreve başlayana kadar makamında oturmaya devam eder. Hükümet programının kabulünden önce veya Bölge Hükümetinin feshinden sonra Bölge Hükümeti, Bölgenin yalnızca zaruri vaziyetteki idari işlerinin sevkiyle kendini sınırlandırır. Bunun dışında, Bölge Meclisinin feshi, Bölge Hükümetinin azlini de beraberinde getirir. Azlolunmuş Hükümet, seçimlerin yapılmasından sonra yeni Bölge Hükümeti teşekkül edene kadar kamu işlerinin idaresini temin bakımından yalnızca zaruri faaliyetlerin yürütülmesiyle kendisini sınırlandırır.[552]

[552] 1976 Portekiz Anayasası, m. 234/2.

c. İdari Teşkilatın Diğer Unsurları

Bölgelerde, ülkenin mülki ve mahalli idareleri, Anayasa ve ilgili kanunlarda öngörülen görev ve yetkileriyle faaliyetlerini yürütmekle birlikte Bölgelerle düzenleme, denetleme ve iş birliği bakımından ilişki içerisindedirler. 1947 İtalya Anayasasına göre idari görevlerin ifası, tamamlama, ayırma ve ölçülülük prensipleri benimsenmek suretiyle ve tek tip faaliyeti temin etmek üzere illere, metropol şehirlere veya Bölgelere bırakılmadıkları sürece genel olarak belediyelere aittir.[553] Belediyeler, iller ve metropol şehirler, kendi yetkileri dâhilinde olanlar ile Merkez veya Bölgelerin yetkilerine uygun olarak kanunla tayin edilen görevleri ifa ederler.[554] Bir Bölgedeki illerin sınırlarının değiştirilmesi veya yeni illerin kurulması, Belediyelerin teklifi üzerine ve Bölgelere danışıldıktan sonra Merkez kanunu ile gerçekleştirilir.[555] Bölgeler, o yerde yaşayanlara danışmak şartıyla yeni belediyeler ihdas edebileceği gibi, mevcut belediyelerin yetki sınırlarını ve isimlerini değiştirebilirler.[556] Bu yetki, Statülerde Bölge Meclislerine tevdi edilmiştir.

İtalya'daki Statülere göre Basit Bölgeler, illerin, belediyelerin ve diğer mahalli teşekküllerin haiz olduğu özerkliğe saygı çerçevesinde mahalli halkın menfaatleriyle ilgili olarak bütün görevlerin ifa edilmesini teminat altına alır. Kamu idareleri arasındaki yetki ihtilaflarını Bölge Hükümeti halleder. Bölge Hükümeti, ayrıca, idari görevlerle ilgili bilgileri, kamu idareleriyle istişare içerisinde toplama ve işleme bakımından umumi prensipleri tayin eder. Ayrıca Bölge Meclisi tarafından planlanan ve finanse edilen işlerde Bölgedeki idarenin yeterli ve etkili bir şekilde çalışmasını genel olarak takip eder. İdari faaliyete genel olarak nezaret etme yetkisi ise Bölge Başkanına tanınmıştır. Bölgenin yetkisi dâhilindeki hususlarda mahalli idarelere yetki devri, yerine getirilecek görevlerin tabiatı ile görevi yerine getirecek olan teşekkülün kapasitesi de dikkate alınarak bir Bölge kanunuyla gerçekleştirilir. Özel Bölgelerde mahalli idarelerin faaliyetleri üzerindeki denetim, Merkez Kanunlarının öngördüğü prensiplerle uyum içerisindeki Bölge Kanunlarınca tespit edilen sınırlar içerisinde Bölge organları tarafından icra edilir.

[553] 1947 İtalya Anayasası, m. 118/1.
[554] 1947 İtalya Anayasası, m. 118/2.
[555] 1947 İtalya Anayasası, m. 133/1.
[556] 1947 İtalya Anayasası, m. 133/2.

Portekiz'de, Statülere göre Bölge idaresi, vatandaşların hukuken muhafaza altına alınmış hak ve menfaatlerini gözeterek kamu yararını tahakkuk ettirmek üzere faaliyet gösterir. Bölgenin idari teşkilatlanması, hizmetlerin adem-i merkeziyetçi bir yapıda ve yetkilerin dağıtılması esasına müstenit olarak yürütülmesini esas alır. Kamu hizmetleri, gerek sayısı gerekse hacmi bakımından etkili, kaliteli ve ekonomik olma kriterlerini takip eder.

Finlandiya'da ise Aland Özerklik Kanununa göre Merkez idaresine ait görevler, Bölge idaresiyle yapılacak bir antlaşma sonucu mutabakata varılan bir kararname (ing. *Consentaneous Decree*) yoluyla belirli bir süreliğine yahut ileri tarihli bir ihbarın yapılmasına kadar Bölge memurlarına devredilebilir. Aynı şekilde, Bölge idaresine ait görevler de Merkez memurlarına devredilebilir.[557] Ayrıca, kendi yetkileri dâhilindeki hususlarla ilgili olarak ve Bölge Hükümetinin talebi üzerine özerklikle ilgili görevlerin ifasında Bölge memurlarına yardım etmekle mükelleftirler.[558] Bunun dışında, belirli bir idari görevle ilgili olarak Bölge memurlarıyla Merkez memurları arasında ortaya çıkan bir ihtilaf, Bölge Hükümeti veya Merkez memurunun talebi üzerine Yüksek Mahkeme tarafından halledilir. Yüksek Mahkeme, karara varmadan önce ilgili memur ile Aland Delegasyonundan mütalaa alır.[559]

Finlandiya'da Bölgedeki Merkez memurları, Merkezin yasama yetkisine dâhil hususların idaresini, Statüde öngörülen belli noktalara itina göstererek yürütürler. Bölgedeki Merkez memurlarının itina gösterecekleri hususlar Statüde sayılmıştır. Buna göre; "*Bölgedeki bir Merkez dairesine bir memur tayin ederken Bölgenin mahalli şartlarını veya Bölgede yaşayanları bilen bir kimseyi tayin etme hususuna özellikle ağırlık verecektir; "Aland" tabiri, şayet sahibi Bölgede ikamet etme hakkına sahipse Bölgede basılan bir pasaport'a dâhil edilir; Bölge memurları, "Mutabakat Kararnamesinde" (ing. Consentaneous Decree) öngörüldüğü şekliyle sivil savunmaya katılır; ikamet hakkı bulunan bir kimse, bütün vatandaşların çalışma ödevine ilişkin genel göreve binaen yalnızca sivil görevlere tayin edilebilirler; Merkez görevlilerinin elindeki Bölgenin mahalli şartlarını ilgilendiren istatistikler, talepleri üzerine ilgili Bölge*

[557] Aland Özerklik Kanunu, m. 32/1.
[558] Aland Özerklik Kanunu, m. 31.
[559] Aland Özerklik Kanunu, m. 60/2.

memurlarına verilir; Merkez görevlileri, Bölgenin radyo ve televizyon yayıncılığı bakımından gereken yeterli frekanslara erişmesini temin ederler; Bölge Hükümeti, önceden ilgili Merkez görevlisinden mütalaa talep etmek kaydıyla, yabancılara veya yabancı şirketlere Bölgedeki bir gayrimenkulün mülkiyet veya zilyetliğini iktisap etme iznini bahşetme kararı alabilir; insanlarda veya ev yahut çiftlik hayvanlarda bulaşıcı hastalıklar, bitkiler için tahripkar maddelerin ülkeye girişinin önlenmesi ve Merkez görevlilerine ait silahların imali ve kullanılması hususlarında çıkarılan kanunlardan kaynaklanan görevler, Bölgede, Bölge Hükümeti yahut Bölge kanununda öngörülen diğer bir memur tarafından ifa edilir; Merkezde, tüketici şikayet heyetine ait olan görevler Bölgede, Bölge Hükümetince tayin edilen özel bir heyet tarafından ifa edilir; bir belediyeye ait müşteri danışmanlığı üzerine mevzuattan kaynaklanan görevler Bölgede, Bölge ve belediyelerin anlaştığı şekilde, Bölge memurları tarafından ifa edilir; Bölgede yeni bir ticari nakliye rotası, 62. madde hükümlerine uygun olarak, yalnızca Bölge hükümetinin rızasıyla açılabilir; Bölgede veya Bölge ile Merkez arasında yabancı bir gemide deniz taşımacılığı yapma iznine ilişkin ruhsat verme hususunda Bölge Hükümetiyle müzakere edilecektir; Bölgedeki ticari gemi rotaları için hız limiti veya Bölge için özel önemi haiz gemicilikle ilgili diğer hususlarda Bölge Hükümetiyle müzakere edilecektir; Bölgedeki hava trafiğini kontrol etmeye ilişkin hususlar Bölge Hükümetine aittir; ancak, bu hususlarda bir Merkez memurundan mütalaa alınır; Bölge için özel önemi haiz bulunan hava trafiğine ilişkin hususların değerlendirilmesinde Bölge Hükümetine danışılacaktır; Bölgedeki Merkez görevlilerinden elde edilen arşiv materyali, ancak Bölge Hükümetiyle müzakere edildikten sonra Bölgeden başka yere taşınabilir; Bölgedeki iktisadi hayat veya istihdam bakımından özellikle önemli olduğu farz edilebilen Finlandiya Bankası kararları, mümkünse, Bölge Hükümetiyle müzakere edildikten sonra alınabilir; Bölge Hükümetinin, ziraat ve balıkçılık endüstrisi gelirleri ile zirai mamuller ve balıkçılık endüstrisinin düzenlenmesi üzerine merkezi üretici organizasyonları yapılan müzakerelerde "Devlet Şurası" ile birlikte temsil edilme hakkı bulunmaktadır; Bölgedeki zirai imalat ve balıkçılık endüstrisi bakımından özellikle önemli olabilecek ihracat düzenlemelerindeki değişikliklerde bir karara varılmadan önce Bölge Hükümeti dinlenir; bir ticari faaliyet yürütme ruhsatı verilmeden önce, şayet bir Merkez görevlisi bu ruhsatı vermek bakımından yetkiliyse, Bölge Hükümetinden mütalaa alır; Bölgedeki Merkez mahalli idaresinin bir kurumu veya daimi makamının kapatılması

kararı alınmadan evvel Bölge Hükümeti dinlenir; Bölge ile ilgili Merkez bakımından önemli istatistikler, ilgili Bölge memuru ile iş birliği içerisinde toplanır".[560]

Bölgeli Devletlerde idari teşkilatın en önemli unsurlarından birisi mahalli kolluk kuvvetleridir. Bu teşkilatlanma tipi **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**de görülmektedir. İtalya'da mahalli polis teşkilatı yalnızca Özel Bölgeler için söz konusudur. Bunların yasama yetkisini kullanabileceği hususlar arasında mahalli polis teşkilatı da bulunmaktadır. İspanya'da ise Statülere göre, mahalli polis teşkilatı, Merkezin bu hususta ki organik kanununda çizilen sınırlar dahilinde hazırlanan bir Bölge kanunu ile kurulabilir. Mahalli polis teşkilatından Bölge Hükümeti sorumludur. Ayrıca Bölgelerde, mahalli polis teşkilatı ile merkezi polis teşkilatı arasında koordinasyonu sağlamak üzere bir de "*Güvenlik Konseyi*" (isp. *Junta de Seguridad*) kurulur.

Bunun dışında Bölgelerde, ülkenin genel idare şemasında olmayıp da Bölge organlarının yetkilerini kullanmasına veya faaliyetlerini yürütmesine yardımcı olacak birtakım idari kurumlar da teşkil edilebilir. Anayasa ve Statüler bunları ya doğrudan doğruya kurar ya da kurulmasına müsaade eden hükümleri içerirler. İtalya'da Basit Bölgelerde Mahalli idarelerin kapasitesini aşacak mahiyetteki idari görevler, Bölge teşebbüs ve teşekkülleri desteklenerek veya Bölgenin yetkisinde saklı tutularak icra edilir. Bu hususta ki Bölge kanunu, Bölgeye ait kamu kurumlarının teşkili, hukuki statüsü, maliye rejimi, personelin organik rolü ve Merkez idaresinin ve diğer kamu kurumları personeli ile Merkez kanunu tarafından bunlara devredilen görevlerin Bölgedeki tasnifi bakımından kuralları tayin eder. Merkez kanununun öngördüğü haller dışında, Bölgedeki görevlere serbest rekabet yoluyla erişilir. Özel görevlere ilişkin tayinler, Bölge Hükümetinin teklifi üzerine Bölge Meclisi tarafından gerçekleştirilir. Özel Bölgeler, kendisine ait idari görevleri kendi ofislerini teşkil ederek veya mahalli teşekküllere devretmek suretiyle yerine getirir.

1947 İtalya Anayasasına göre, Bölgelerle mahalli idareler arasındaki ilişkilerde istişarî bir organ rolü üstlenecek olan "*Mahalli İdareler Konseyi*"nin (it. *Consiglio delle*

[560] Aland Özerklik Kanunu, m. 30.

Autonomie Locali) faaliyetleri Statülerde düzenlenir.[561] Basit Bölge Statülerine göre Mahalli İdareler Konseyi, mahalli teşekküllerin özerklik ve bütünlük içerisinde temsil edildiği ve kendi menfaatlerini ilgilendiren meselelerde bilgi aldıkları, Bölgenin karar alma mekanizmasına katıldıkları, Bölgedeki kamu kurumlarına yapılacak yetki devrinin teyit edildiği ve teklifler getiren istişarî mahiyette bir Bölge organıdır. Kurulma ve faaliyet şekli ile üyelerinin maaş ve özlük hakları bir Bölge kanunu ile tespit edilir. Bu hususta Bölge kanunu, Bölgedeki mahalli idarelerin eşit bir şekilde temsil edilmesi ile Konsey faaliyeti için mali kaynakları da dikkate alarak düzenleme yapar. Konsey, kendi üyeleri arasından bir Başkan ve Divan seçerler. Ticaret ve Sanayi Odaları, Meslek Odaları ve Üniversiteler de oy hakkına sahip olmaksızın Konseyin toplantılarında yer alabilirler. Üye sayısının salt çoğunluğu ile kabul ettiği içtüzüğü ve aldığı kararlar Bölgenin resmî gazetesinde ilan edilir. Konseyin istişarî rolü, ekonomik hususlar başta gelmek üzere mahalli idareleri ilgilendiren hususlarda; Statünün tadili hususunda; kalkınma planları, bütçe ve bilanço hususlarında ve konusu ve şekli Bölge Kanunlarında gösterilen hallerde Bölge Meclisinin veya Bölge Hükümetinin talebi üzerine mütalaa vermek şeklinde yerine getirilir. Ayrıca Konsey, Bölge Meclisine kanun tekliflerinde bulunabilir.

Bunun dışında, Basit Bölgeler, görevlerinin ifası ile ilgili teşekküller, teşebbüsler ve ajanslar tesis edebilir. Bunlar, aynı zamanda faaliyetlerini de denetleyecek olan Bölge Meclisinin çizdiği sınırlar dâhilinde olmak üzere etkililik, yeterlilik ve doğru hizmet ifasını temin edecek şekilde Bölgeye bağlı olarak çalışırlar. İdarecileri, kural olarak Bölge Meclisi tarafından tayin edilir ve Bölge Hükümeti düzenli olarak faaliyetleriyle ilgili Bölge Meclisine raporlar sunar. Bundan başka Bölge, kendi görevlerinin ifası sadedinde idari faaliyete amir bulunan prensipler çerçevesinde ve kanunla olmak kaydıyla hukuki teşekküller tesis edebilir. İktisadi faaliyetler yürütecek olan teşebbüsler ise kendilerine mahsus bir serbestlik içerisinde ve personel işleri de dâhil olmak üzere müşterek hukuk çerçevesinde hareket ederler. Tesis edilmelerine ilişkin usul ve esaslar bir Bölge kanunu ile düzenlenmekle birlikte, hukuki statüleri ile teşkilatlanmalarından Bölge Hükümeti sorumludur. Bunların personeli, kanunda aksi öngörülmemişse diğer personelle aynı özlük haklarını haizdir. Bölge, aynı zamanda, kanunun çizdiği sınırlar çerçevesinde Bölge menfaatleriyle ilgili faaliyet gösteren özel hukuka tabi derneklere katılabilir.

[561] 1947 İtalya Anayasası, m. 123/4.

İtalya'nın Basit Bölgelerinde ayrıca, istişari bir organ olarak "*Statüter Teminatlar Bölge Şurası*" (it. *Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*) bulunmaktadır. Bu Şura, Bölge Meclis üyeleri ve uzmanlardan mürekkeptir. Bir Bölge kanunu, Şuranın seçilme ve faaliyetine yönelik usul ve esasları düzenler. Statünün yorumlanması ile mahalli teşekkülleri ilgilendiren kanunların ve tedbirlerin statüye uygunluğunun denetlenmesi hususunda Şuraya müracaat edilebilir. Şura, Bölge organları arasında çıkabilecek ihtilafların Statü hükümleri dikkate alınarak halledilmesi; referandum ve halk teşebbüsünün kararlarının kabul edilmesi; ilgili komisyonun Bölge Meclisi içtüzüğüne göre arz ettiği kanun tekliflerinin statüye uygunluğunun teyit edilmesi hususlarında mütalaa verir ve Bölge seçimlerinin yapılmasında görev alır. Bölge Meclisi, mutlak çoğunluk ile şuranın görüşünün aksine kararlar alabilir.

Özel Bölgelerde de teknik danışma organının tesis edilme yetkisi söz konusu olabilmektedir. Ayrıca Ombudsmanlık Dairesi, yıllık olarak Bölge Meclislerine faaliyet raporları sunan, vatandaşların idari olarak himayesinden sorumlu bağımsız bir Bölge otoritesidir. Ombudsmanlar, tarafsızlığı ve bağımsızlığı ile mali ve personel ihtiyaçlarını da temin eden bir kanunun öngördüğü usullere göre Bölge Meclisi tarafından tayin edilir. Yargının görev sahasına girmeyen işlerle ilgili olarak suiistimal, düzensizlik veya eşitsizlik hallerini gidermek ve bunları ortaya çıkaran şartları ortadan kaldırmak için re'sen veya talep üzerine Bölge organlarına ve yetkili mercilere müdahalelerde bulunabilirler.

İspanya'daki Bölgelerde, Bölge Hükümeti dâhil olmak üzere Bölgedeki idari karakteri haiz bütün kurumların, kendilerini veya diğer kurumlarla olan ilişkilerini ilgilendiren hususlarda tavsiyesine müracaat ettikleri "*İstişarî Konsey*" (isp. *Consejo Consultivo*); Bölge Meclisine bağlı olarak faaliyet gösteren ve Bölge sınırları dâhilindeki kamu kurumlarının hesaplarını, mali durumlarını ve bütçelerini, Sayıştay'ın yetkilerini aşmaksızın denetleyen "*Muhasebat Konseyi*" (isp. *Consejo Auditor*); sosyo-ekonomik hususlarda Bölge idaresine istişarî şekilde yardımcı olan "*Sosyal ve Ekonomik Konsey*"in (isp. *Consejo de Económico y Social*) Statüler ile kurulduğu görülmektedir. Sayılanlardan her birinin teşkilatlanmasına dair usul ve esaslar bizzat Bölgeler tarafından üstlenilir.

Portekiz'deki Bölgeler ise kendi yetki sahalarına giren hususlarla ilgili yürüttüğü idari faaliyetin gerekli kıldığı hallerde bir Bölge kanunu ile kamu hizmet ve kurumları veya kamu hukuku kolektif şahsiyetini haiz, kendi bütçeleri ile mali özerklikleri bulunan bağımsız idari Bölge teşekkülleri tesis edebilir. Bu teşekküller, düzenleme, denetleme veya nezaret etme görevleri üstlenebilir. Bunun dışında, statülerde öngörülen "*Bölge Ekonomik ve Sosyal Konseyi*" (por. *Conselho Económico e Social*), siyasi otorite ile sivil toplum arasındaki diyaloğu ilerletmeyi amaçlayan; ekonomi, iş sahası, toplum, çevre meseleleriyle ilgili olarak Bölge Hükümetine eşlik eden istişarî vasıfta bağımsız bir mesleki organdır. Bu organ, Bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınma planının hazırlanmasına katılır, topluma müşavirlik eder ve yetkisi dâhilindeki hususlarla ilgili olarak bizzat veya Bölge Hükümetinin talebi üzerine izahat verir. Konseyin teşkilatlanması, yetkileri ve görevleri bir Bölge kanunu ile düzenlenir.

3. Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Bölgeli Devlet Modelinde Bölgelerin en önemli yetkisi, kendi sınırları içerisinde geçerli olmak üzere düzenleyici işlem yapabilmeleridir. Zira bu modeli müstakil hale getiren ve siyasi özerkliği hayata geçiren de budur. Düzenleyici işlem yapma yetkisi sayesinde Bölge, Anayasa ve Statülerde kendi sorumluluğuna devredilen hususlarla ilgili olarak farklı derecelerde emirler ısdar eder ve Bölgedeki organ ve kurumlar bu emirlere uygun olarak hareket ederler. Bu yetkinin kullanılması, esas itibariyle Bölge Meclisine aittir ve Bölge kanunu şeklinde olur. Bölge kanunu ile düzenlenebilecek hususlar, Anayasalarda kategorik olarak Bölgelere devredilenlerle birlikte, Merkezin Bölgelerle paylaştığı yetkilerinden ibarettir. Ancak ülkede birden fazla organ tarafından yasama faaliyeti yürütüldüğünden, öncelikle bu organların işlemlerinin türlerine ve aralarındaki ilişkiye bakmak gerekir.

Hakiki Anlamda Bölgeli Devletlerde Merkez Kanunları arasında hiyerarşik bir bağın bulunduğu iki kademeli bir yapının teşkil edildiği görülmektedir. 1947 İtalya

Anayasasının "*anayasal kanun*" (it. *legge costituzionale*),[562] 1978 İspanya Anayasasının[563] da "*organik kanun*" (isp. *ley orgánica*) olarak adlandırdığı ve alelade kanunlara (it. *legge ordinaria,* isp. *ley ordinaria*) göre daha özel usullerle kabul edilip ikili hiyerarşide üstte yer alan bu Merkez Kanunları, Statüler de dâhil olmak üzere devlet teşkilatı ve maliyesi ile ilgili birtakım hususları ya doğrudan doğruya düzenler ya da aynı hususların düzenleneceği alelade kanunlar için çerçeve hükümler getirir. Dolayısıyla Statülerin, hiyerarşik olarak Merkezin alelade kanunlarının üzerinde yer aldığı söylenebilecektir.[564] **Teknik Anlamda Bölgeli Devletler** bakımından 1976 Portekiz Anayasasına göre, Anayasanın tadiline ilişkin kanunlar "*anayasal kanun*" (por. *lei constitucional*), aralarında Bölge Meclisi üyelerinin seçimi ile Bölge maliyesinin de bulunduğu birtakım hususlar "*organik kanun*" (por. *lei orgânica*) ve aralarında Statülerin kabulü ile Bölge Meclisine icazet verilmesinin de bulunduğu diğer birtakım hususlar da alelade "*kanun*" (por. *lei*) olmak üzere Merkez Kanunları üçlü şekilde sınıflandırılmıştır.[565] 1999 Finlandiya Anayasası tek tip Merkez kanunu öngörmüştür.

Bununla birlikte, Bölge Kanunlarının da anayasalarda kendilerine mahsus isimlerle anıldığı ve bunlar için 1947 İtalya Anayasasının "*Bölge kanunu*" (it. *legge regionale*),[566] 1978 İspanya Anayasasının "*Kanun Kuvvetinde Normatif Hükümler*" (isp. *Disposiciones Normativas con Fuerza de Ley*),[567] 1976 Portekiz Anayasasının "*Bölge Yasama Kararnameleri*" (por. *Decretos Legislativos Regionais*)[568] ve Aland Statüsünün "*Aland Kanunu*" (ing. *Act of Aland*)[569] ifadelerini kullandığı görülmektedir.

Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler bakımından 1947 İtalya Anayasasına göre, kanun çıkarma yetkisi (it. *potestà legislativa*), Anayasa hükümleri, Avrupa Birliği Müktesebatı ve milletlerarası vecibelerden kaynaklanan sınırlar dikkate alınmak suretiyle

[562] 1947 İtalya Anayasası, m. 138.
[563] 1978 İspanya Anayasası, m. 81.
[564] 1947 İtalya Anayasasına göre yalnızca Özel Bölgelerin Statüleri anayasal kanunlar nev'indendir. Basit Bölge Statüleri, Bölge Meclisi tarafından kabul edilir ve, ya doğrudan yahut da Bölgedeki seçmenler veya Bölge Vekillerinin beşte birinin talebi üzerine gidilen referandum sonucu yürürlüğe girer. Dolayısıyla Basit Bölge Statülerinin birer Bölge kanunu olduğunu kabul etmek gerekecektir.
[565] 1976 Portekiz Anayasası, m. 166.
[566] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/8 ve 127/1.
[567] 1978 İspanya Anayasası, m. 153/a.
[568] 1976 Portekiz Anayasası, m. 227/4.
[569] Aland Özerklik Kanunu, m. 17.

Merkez ile Bölgelerde mündemiçtir.[570] Bölgeye devredilen yasama yetkisini Bölge Meclisi kullanır.[571] Anayasanın, esas itibariyle, münhasıran Merkeze ait ve müştereken Merkez ve Bölgeye ait olmak üzere öngördüğü iki tip yetki kategorisinden müşterek kategoriye dâhil olan hususlarda, Merkezin bunlarla ilgili temel prensipleri tayin etme hakkı müstesna olmak üzere yasama yetkisi Bölgelere aittir.[572] Bundan başka Bölgeler, açık bir ifadeyle Merkezin yasama yetkisine bırakılmamış hususlarda kendi yasama yetkilerini kullanabileceklerdir.[573] Ayrıca müşterek yetki kategorisindeki hususlar ile Merkezin münhasır yetkileri arasında sayılanlardan sulh hâkimliğinin teşkilatlanma şartlarıyla sınırlı olmak üzere muhakeme ve usul hukuku; medeni hukuk ve ceza hukuku; idari yargı ile genel eğitim standartları ve çevrenin, ekosistemin ve kültürel mirasın muhafazası hususlarında özerkliğin daha özel şekil ve şartlarının, ilgili Bölgenin teşebbüsü üzerine ve mahalli idarelerle müzakere edildikten sonra Merkezle Bölge arasındaki bir anlaşmaya dayanarak Merkezi Parlamentonun her iki kanadının da mutlak çoğunluğu ile kabul ettiği bir Merkez kanunu yoluyla Basit Bölgelere devredilebileceği öngörülmüştür.[574]

Anayasanın ve Merkezin Kanunlarının Bölge Kanunları için çizdiği bu sınırlar, Basit Bölgeler bakımından harfiyen geçerli olmakla birlikte Özel Bölgeler bakımından daha gevşektir. Zira bunların Statülerinde kategorik olarak sayılan hususlarla ilgili olarak, öncelikle Anayasa hükümleri, Merkezin hukuki prensipleri, uluslararası vecibeler, milli menfaatler ve Merkezin sosyo-ekonomik reformlarının temel kaideleri ile uyum içerisinde olmak şartıyla münhasır yasama yetkileri; bundan başka -diğer bir kategori olarak- yukarıda anılan şartlarla birlikte Merkez Kanunları tarafından tayin edilen prensiplere uygun olarak ve/veya Merkez kanunu hükümlerini Bölgenin kendine mahsus şartlarına uygun hale getirecek mahiyette olmak üzere Statülerde öngörülen diğer bazı hususlarda da yasama yetkisine sahiptirler.

1978 İspanya Anayasasının, esas itibariyle, Bölgeler tarafından üstlenilebilecekler ile münhasıran Merkeze ait olanlar şeklinde öngördüğü iki tip yetki tip yetki kategorisinde

[570] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/1.
[571] 1947 İtalya Anayasası, m. 121/1.
[572] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/3.
[573] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/4.
[574] 1947 İtalya Anayasası, m. 116/3.

Merkezin münhasır yetkileri arasında sayılanlardan "*açık bir ifade ile*" Merkeze atfedilmemiş olan hususlar bakımından Bölgeler, düzenleyici işlem yapabilme babında, kuruluşlarından itibaren 5 yıl geçtikten sonra ve Statülerini tadil etmek suretiyle yetki sahalarını tedrici olarak genişletebilir.[575] Sayılanların dışındaki, yani Statülerde yer almayan hususlar, kanunları, herhangi bir ihtilaf halinde Bölgelerin Kanunlarından üstün sayılacak ve her halde Bölge Kanunlarının tamamlayıcısı (isp. *supletorio*) olacak Merkezin yetki sahasına aittir.[576] Ayrıca Merkezi Parlamento, yasama yetkilerini koordine etmek amacıyla, usul ve esasları ilgili yetki kanununda tayin edilmek üzere Merkezin yetki sahasındaki hususlarda Bölgelerin bir kısmına veya tamamına kanun çıkarma yetkisi verebileceği gibi, bunlardan tabiatı gereği müsait olanları bir organik kanun yoluyla Bölgelere de devredebilir.[577]

Teknik Anlamda Bölgeli Devletler bakımından 1978 Portekiz Anayasasına göre Bölgeler, kendi Statülerinde yer alan ve Merkez organlarında mündemiç bulunmayan hususlarda Bölge kanunu (por. *Decreto Legislativo Regional = Bölge Yasama Kararnamesi*) çıkarmak yetkisine sahiptir.[578] Bu yetki sahasının Bölge mevzuatı ile doldurulmamış kısımlarında Merkez Kanunları tatbik edilir.[579] Portekiz'deki Bölgelerde esas itibariyle üç tür yasama yetkisinin bulunduğu söylenebilir. Öncelikle, Anayasanın, kategorik olarak, Statülerde tanımlanmak üzere Bölgelere devrettiği hususların büyük bir kısmı ile ilgili kanun çıkarma yetkisi münhasıran Bölge Meclisine aittir.[580] İkinci olarak, Merkezi Parlamentonun yasama yetkisinde mündemiç bulunan hususların Anayasada öngörülen kısımlarıyla ilgili olarak icazet almak suretiyle kanun çıkarabilir.[581] Bunun

[575] 1978 İspanya Anayasası, m. 148/2 ve m. 149/3. Bölgelerin kuruluş usulleri arasından ikinci usule göre kurulanların 5 yıllık süreyi bekleme mecburiyeti bulunmamaktadır. Bkz. 1978 İspanya Anayasası, m. 151/1.
[576] 1978 İspanya Anayasası, m. 149/3.
[577] 1978 İspanya Anayasası, m. 150/1 ve 2.
[578] 1976 Portekiz Anayasası, m. 227/1-a ve 228/1.
[579] 1976 Portekiz Anayasası, m. 228/2.
[580] 1978 Portekiz Anayasasının 232/1 maddesine göre; 227. maddenin 1. fıkrasının a, b ve c bendleri ile d bendinin ikinci kısmı, f bendi, i bendinin ilk kısmı ve l, n ve q bendlerine taalluk eden yetkilerin icrası ile Bölge bütçesinin, ekonomik ve sosyal kalkınma planının, Bölge hesaplarının onaylanması ve milli vergi sisteminin Bölge şartlarına uyarlanması, Bölge Meclisinin münhasır yetkilerindendir.
[581] 1976 Portekiz Anayasasının 227/1-b maddesine göre; Bölge Meclisi, Anayasanın 165. maddesinin 1. fıkrasının a ila c bendleri arasındakiler ile d bendinin ilk kısmı, f ve i bendleri, m bendinin ikinci kısmı ve o, p, q, s, t, v, x ve aa bendlerindekiler hariç olmak üzere Merkezi Parlamentonun yetkisinde mündemiç hususlarla ilgili olarak icazet almak suretiyle kanun çıkarabilir. Bölge Meclisi, Merkezi Parlamentoya bir kanun teklifi sunmak suretiyle icazet alabilir. Bu teklifler, icazet istenen hususları ele alan Bölge kanunu

haricinde Bölgeler, kendilerini idari olarak taksim eden kanundaki hukuki rejimin genel esas ve kaidelerini Bölge içerisinde geliştirmek üzere kanun çıkarabilir.[582] Son iki halde sayılan Bölge Kanunları, kendilerine icazet veren veya esas aldıkları Merkezi Parlamento kanunlarına açık bir ifadeyle atıfta bulunmak durumundadır.[583] Portekiz'deki Statülerde de Anayasanın bu hükümlerine paralel olarak Bölgenin kendine mahsus yasama yetkisi (por. *competência legislativa própria*), devredilmiş yasama yetkisi (por. *competência legislativa delegada*) ve tamamlayıcı yasama yetkisi (por. *competência legislativa complementar*) olmak üzere üç türde yasama yetkisinin bulunduğundan bahsedilmektedir.

Finlandiya'da ise Aland Özerklik Kanununda, esas itibariyle, Bölgelerin yetkileri, Merkezin yetkileri ve Merkezden Bölgeye devredilebilecek yetkiler şeklindeki üç kategoriden sonuncusuyla ilgili yasama işlemlerini yapma yetkisi, Bölge Meclisinin rızası alınmak kaydıyla, kısmen veya tamamen bir Merkez kanunu ile Bölgeye devredilebilir. Bu kanun, yetki devrinden sonraki tedbirler hakkındaki hükümleri de içerir.[584] Ayrıca, bir Bölge kanunu, yeknesaklık ile sarahat maksatlarına binaen ve mahiyeti itibariyle Merkez kanunu ile uyuşmak şartıyla, Merkezin yasama yetkisinde yer alan hususlarla ilgili hükümler içerebilir. Bu durumda, Merkez ile Bölge yasama yetkilerinin birbirinden ayrılması durumunun değişmediği kabul edilir.[585]

Bölge Kanunlarının teklif ve müzakere edilmeleri ile yürürlüğe girmeleri hususlarında da Statülerde hükümler bulunmaktadır. Genel olarak bakıldığında, Bölge kanunu teklif etme yetkisinin Bölge Meclisi Vekillerine, Bölge Hükümetine, Bölgedeki seçmen vasfını haiz kimselere ve kendilerini alakadar ettiği kadarıyla Bölge kurumlarına verildiği görülmektedir. Kanun teklifleri, ilgili komisyonlarda ele alındıktan sonra Bölge Meclisi huzuruna gelir müzakere edilip oya koyulur. Bu süreç, bazı hallerde özel usullere

tasarısı ile birlikte Merkezi Parlamentoya arz edilmelidir. Merkezi Parlamentonun verdiği icazet, yasama devresinin sona ermesi veya yasama meclislerinden birinin feshi halinde geçerliliğini yitirecektir. Bkz. 1976 Portekiz Anayasası, m. 227/2 ve 3.

[582] 1976 Portekiz Anayasası, m. 227/1-c.

[583] 1976 Portekiz Anayasası, m. 227/4.

[584] Aland Özerklik Kanunu, m. 29/2.

[585] Aland Özerklik Kanunu, m. 19/3.

göre işletilebilir. Bölge Kanunlarının yürürlüğe girmeleri ise Anayasa veya Statülerde öngörülen makamın onayına ve ilan etmesine bağlıdır.

1947 İtalya Anayasasına göre, kanun ve referandum tekliflerinin yapılması ile bunların ilanına ilişkin hükümler Statülerde yer alır.[586] Basit Bölgelerin Statülerine göre Bölge kanunu, Bölgenin siyasi iradesinin ifadesi ve hayata geçirilmesi için en önemli vasıtadır. Emrettiği gayelere vasıl olma anlamında şekil bakımından sarih ve muhteva bakımından da mütecanis ve organiktir. Burada kanun teklifi verme yetkisi, her bir Bölge Meclisi Vekiline, kolektif olarak Bölge Hükümetine; belirli sayıda belediye meclisine, il meclislerine, mahalli otoriteler meclisine ve vatandaşlara tanınmıştır. Bölge Meclisinin onayına tâbi kanun tasarılarının Meclis huzuruna getirilmesine Bölge Hükümeti karar verir. Halk teşebbüsü (it. *l'iniziativa poplare*), Statülerin ve Bölge Kanunlarının hükümlerine uygun olarak belirli sayıda seçmenin imzaladığı bir teklifin arz edilmesi ile gerçekleşir. Halk teşebbüsü ile belediye ve il meclislerinin teklifleri, Statünün tadiline, bütçe ve vergi kanunlarına ilişkin olamayacağı gibi Bölge Meclisinin görev süresinin sona ermesine 6 ay kala da verilemez. Ayrıca Bölge Meclisi genel veya herhangi bir kesimi ilgilendiren hususlarla ilgili düzenleme yapmadan önce istişarî referanduma başvurabilir.

Bu tipteki Bölgelerde Bölge kanunu teklifleri, Bölge Meclisi Vekillerine ve ilgili komisyonlara havale edecek olan Bölge Meclisi Başkanlığına, maddeleri ile Bölge bütçesine getireceği yük de dâhil olmak üzere gerekçeli bir metni teslim etmekle verilmiş olur. Teklifler, aksi öngörülmedikçe, ancak verildikleri yasama devresi içinde kanunlaşabilir. Bölge Meclisine sunulan her bir kanun teklifi, içtüzük hükümlerine uygun olarak önce komisyonlarda ve daha sonra Bölge Meclisi genel kurulunda tahkik edilir ve genel kurulda sırasıyla müzakere, madde madde oylama ve nihayet tamamını oylama safhalarından sonra kabul edilmiş olur. Bölge Meclisi Başkanı, Meclisteki grup başkanları ile istişare etmek kaydıyla, kanun teklifindeki maddelerin müzakeresini ve kabulünü, içtüzüğe uygun olmak ve son karar genel kurula bırakılmak şartıyla, "*hazırlık komisyonları*"na (it. *commissione redigente*) devredebilir. Bu halde, Bölge Hükümeti yahut Meclisin muayyen sayıda (onda bir) üyesi normal usule dönülmesini talep edebilir.

[586] 1947 İtalya Anayasası, m. 123/1.

İçtüzük, aynı zamanda ivediliği ilan edilen kanun teklifleri bakımından hızlandırılmış usulleri de düzenler. Seçim kanunu, bütçe ve hesap kanunları, finansman kanunu ve bazı kurumlara dair kanunların kabulü özel bir usule tabi tutulmuştur. Statünün tadiline, seçim kanununa, idari görevlerin tevdiine, bütçenin kabulüne, hesap kanununa, benzer Bölge teşekkülleriyle ilişki tesis etmeye ilişkin teklifler özel bir usulle kabul edilir. Bunlar arasından bütçe kanunu teklifini verme yetkisi münhasıran Bölge Hükümetine aittir. Hükümet Başkanı, kabul edilen kanun tekliflerini, aksi öngörülmediği takdirde Bölgenin resmî gazetesinde yayınlar ve aksi öngörülmemişse yayınlanan kanunlar 15 gün sonra yürürlüğe girer.

İtalya'daki Özel Bölgelerde Bölge kanunu teklif etme yetkisi Bölge Meclisine, Bölge Hükümetine ve Bölgedeki seçmenlere tanınmıştır. Bölge Meclisine teklif edilen kanunlar öncelikle ilgili komisyonlara havale edilir. Mecliste müzakereleri tamamlanan teklifler önce madde madde ve daha sonra da bir bütün olarak oylanır. Kabul edilen Bölge Kanunları, Bölge Hükümeti Başkanlarınca Bölgenin resmî gazetesinde yayınlanır ve aksi öngörülmedikçe yayınlandıkları tarihten itibaren 15 gün sonra yürürlüğe girerler.

İspanya'da Bölge kanunu teklif etme yetkisi, Bölge Meclisine, Meclis gruplarına, belirli sayıdaki Bölge Vekiline, Bölge Hükümetine, halka ve belediye meclislerine tanınmıştır. Bölge Meclisi tarafından kabul edilen Bölge Kanunları, Hükümet Başkanı tarafından Devlet Başkanı adına onaylanır ve Bölgenin resmî gazetesinde ilan edilir.

Portekiz'de Bölge kanunu teklifinde bulunma yetkisi, Bölge Vekillerine, Bölge Meclisi gruplarına, Bölge Hükümetine ve usul ve esasları Bölge Meclis kararı ile tespit edilmek üzere seçmen gruplarına aittir. Bütçe kanununda tespit edilen gelirlerin azaltılması veya masrafların artırılması ile ilgili olarak teklif sunulamaz. Bölge Hükümeti tarafından arz edilen teklifler doğrudan tasarı halini alır. Meclis tarafından reddedilen bir teklif veya tasarı, aynı yasama devresinde yeniden Meclis huzuruna getirilemez. Bölge Meclisi, bizatihi veya Bölge Hükümetinin talebi üzerine bir tasarı veya teklifin görüşülme bakımından ivediliğini ilan edebilir. Henüz kabul edilmemiş kanun tasarıları, Bölge Hükümetinin görevinin sona ermesiyle birlikte düşer. Teklif ve tasarıların müzakere edilmesi ve oylanması ile ilgili biri genel öteki özel iki usul vardır. Genel usul, Bölge

Kanunları ile Meclis kararnameleri için benimsenen usuldür. Özel usul, Bölge Statüsünün tadili, Merkezi Parlamentoya gönderilecek teklifler, yasama icazeti talep teklifleri ile içtüzükte gösterilen diğer hallerde söz konusu olur. Oylama, biri genel, diğeri tasarı veya teklifteki maddeler üzerine ve nihai teklif veya tasarının tamamı üzerinde olmak üzere üç safhadan meydana gelmektedir.

Bölgelerin sahip oldukları düzenleyici işlem yapma yetkisi Bölge kanunu çıkarmaktan ibaret değildir. 1947 İtalya Anayasasına göre, münhasıran Merkeze ait hususlarla ilgili olarak "*yönetmelik çıkarma yetkisi*" (it. *potestà regolamentare*) Merkez tarafından Bölgelere devredilebilir. Bu yetki, diğer bütün hususlar bakımından Bölgelerin yetki sahasında mündemiç bulunmaktadır.[587] Basit Statülü Bölgelerde, Merkez tarafından devredilen yönetmelik çıkarma yetkisi, Merkezin düzenleyici işlemlerinin tatbik şekline ve Bölge şartlarına uyarlanmasına ilişkin olabilir. Bunun dışında, usul ve esasları bir Merkez kanunu ile tayin edilmek şartıyla Avrupa Birliği Mevzuatı ile uluslararası antlaşmaların tatbik ve icrası ile ilgili yönetmelik de çıkarılabilir. Bu yetki, hem Bölge Meclisi hem de Bölge Hükümeti tarafından kullanılabilir. Ayrıca Bölge Hükümeti, Bölge Kanunlarının icrası ile kendi teşkilatlanma ve faaliyetlerine dair yönetmelikler de çıkarabilir.

İspanya'daki Statülere göre Bölge Meclisleri, gayesi, hedefi, süresi, konusu bir Bölge kanunu ile tayin edilmek kaydıyla Bölge Hükümetini "*kanun kuvvetinde kaideler ısdar etmek*" (isp. *dictar normas rango de ley*) üzere yetkilendirebilir. Bu yetkinin Bölge Hükümeti tarafından kullanılması neticesinde "*yasama kararnameleri*" (isp. *decretos legislativos*) ortaya çıkar. Ayrıca, olağanüstü veya acil bir vaziyetin zaruri kıldığı hallerde Bölge Hükümetine geçici yasama hükümleri ısdar etmek (isp. *dictar disposiciones legislativas provisionales*) yetkisi de tanınabilir.

Portekiz'de, Statülere göre, Bölge Meclisinin, Merkezi organlardan sadır olup bu organların düzenleme yetkisine bırakılmamış hususlarda "*yönetmelik çıkarmak*" (por. *proceder à regulamentação*) yetkisi bulunmaktadır. Finlandiya'da ise Aland Özerklik Kanununa göre, Bölge Hükümeti, kişi hakları ve vecibeleri ile ilgili olarak çıkarılmış

[587] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/6.

Bölge Kanunları, Anayasa ve ancak Bölge kanunu ile düzenlenebilecek hususlar müstesna olmak üzere bir Bölge kanunundan aldığı yetkiyle Bölgenin sahip olduğu yetkilerle ilgili hususlarda kararnameler çıkarabilir.[588]

4. Kendi Aralarında, Yabancı Devletlerin Bölge Teşekkülleriyle veya Uluslararası Organizasyonlarla İlişkiler Tesis Etme Yetkisi

Bölgeli Devlet Modelinde, Merkez ile Bölgeler arasındaki yetkilerin paylaştırılmasında uluslararası ilişkiler hususu esas itibariyle Merkeze bırakılmış olmakla birlikte, Anayasalarda Bölgelere, yabancı bir devlette dahi olsa kendisine benzer diğer teşekküllerle ve uluslararası organizasyonlarla ilişkiler tesis etme imkânının tanındığı görülmektedir.

1947 İtalya Anayasasına göre Bölgeler, kendi sorumluluklarına düşen sahalarda Avrupa Birliği yasama işlemlerinin hazırlık aşamasındaki karar alma süreçlerinde yer alabileceği gibi Merkez Kanunları ile öngörülen şekil ve hallerde yabancı devletlerle ve yabancı devletlerin mahalli idareleriyle antlaşmalar akdedebilir. Bölgeler, uluslararası antlaşmalar ile Avrupa Birliğinin tedbirlerinin tatbik edilmesinden de sorumludur.[589] Bunun dışında Bölgeler, Bölge faaliyetlerinin verimliliğini artırmak ve müşterek organ tesisini tasarlamak üzere diğer Bölgeler ile antlaşmalar yapabilir. Bu antlaşmalar, bir Bölge kanunu ile onaylanır.[590]

1978 İspanya Anayasasına göre, Bölgelerin yetki sahalarında bulunan hususlardaki hizmetlerin idaresi ve ifası bakımından kendi aralarında yapacakları antlaşmalar ve bu husustan Merkezi Parlamentonun haberdar edilmesi ile ilgili usul ve esaslar Statülerinde yer alabilir. Sayılan hallerin dışındaki diğer bütün hallerdeki iş birliği antlaşmaları, Merkezi Parlamentonun icazetini gerektirir.[591] Ancak hiçbir halde Bölgelerin Federasyon tesis etmelerine müsaade edilmeyecektir.[592]

---

[588] Aland Özerklik Kanunu, m. 21/2.
[589] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/6 ve 9.
[590] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/8.
[591] 1978 İspanya Anayasası, m. 45/2.
[592] 1978 İspanya Anayasası, m. 45/1

Portekiz'de Bölgeler, Merkezin dış siyasetine uygun olmak kaydıyla, yabancı devletlerin Bölge teşekkülleriyle iş birliği tesis edebilirler ve Bölgeler arası diyalog ve iş birliğini teşvik etme gayesi güden uluslararası teşkilatlarda yer alabilirler.[593] Ayrıca, kendilerini ilgilendiren hususlarda Avrupa Birliği'nin Bölgelerle ilgili kurumlarında temsil edilebilirler ve karar alma süreçlerine katılabilirler.[594]

Finlandiya'da ise Aland Özerklik Kanununa göre, Bölge Hükümeti tarafından tayin edilecek bir aday, Avrupa Birliği Bölgeler Komitesinde ülke temsilcilerinden biri olarak gönderilebilecektir.[595]

5. Mali Yetkiler

Bölgeli Devlet Modelinde, Bölgelerin kendilerine bahşedilen özerklikten layıkıyla istifade edebilmelerinde mali özerkliklerinin bulunmasının büyük bir rolü vardır. Bölge, tüzel kişiliğe sahip olmasının da bir neticesi olarak, kendisine mahsus hak ve borçlar ile gelir ve giderlere sahiptir. Bunların başında, her Bölgenin kendisine ait bir malvarlığının bulunması gelmektedir. 1947 İtalya Anayasasına göre Bölgeler, Merkez kanunu tarafından tayin edilen umumi prensiplere uygun olarak kendi malvarlıklarına (it. *patrimonio*) sahiptir.[596] Basit Statülü Bölgelerin Statülerine göre kamu mülkiyeti (it. *demanio*) ile Bölgenin malvarlığıyla ilgili hususlar bir Bölge kanunu ile düzenlenir. Bunların idaresi ve denetlenmesi görevleri Bölge Hükümetine aittir. Özel Statülü Bölgelerde ise Merkezin Bölgelerdeki malvarlığına dâhil bulunan taşınmazların, ormanların, madenlerin, tarihi değeri olan eserlerin, kamu hizmet binalarının Bölgelere devredileceği Statülerde öngörülmüştür. Ayrıca Bölge içerisindeki mallardan Merkez veya gerçek kişilerce mülkiyet altına alınmamış olanlar da Bölgenin malvarlığı arasında sayılacaktır. Özel Statülü Bölgelerde de Bölge malvarlığının idaresi ve denetimi Bölge Hükümetinin yetkileri arasındadır.

[593] 1978 Portekiz Anayasası, m. 227/1-u.
[594] 1978 Portekiz Anayasası, m. 227/1-x.
[595] Aland Özerklik Kanunu, m. 59/e.
[596] 1947 İtalya Anayasası, m. 119/6.

1978 İspanya Anayasasına göre Bölgelere, Merkez maliyesi ile İspanyollar arasındaki birliğin koordine edilmesi prensibine uygun olarak kendi sahalarına bırakılan yetkileri tatbik ve icra bakımından mali özerklik tanınmıştır.[597] İspanya'daki Statülere göre Bölgelerin menşei, türü, iktisap şekli ne olursa olsun kendi malvarlığı vardır. Buradaki mallar, Bölgenin teşkil edilmeden önce sahip olduğu mallar olabileceği gibi, yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin ifası için tahsis edilmiş veya ne surette iktisap edilmiş olursa olsun kanunen mülkiyeti altına aldığı mallar olabilir.

Portekiz'de Bölgelerin maliye rejimi hususu Merkezi Parlamentonun münhasır yasama yetkileri arasındadır.[598] Statülere göre Bölgelerin mali özerkliği, Anayasa, Statüler ve *Özerk Bölgeler Maliye Kanunu* hükümlerine göre icra edilir. Bu özerklik, Bölge organlarına bir yandan sahip oldukları haklardan istifade edebilmeleri için gerekli vasıtaları, diğer yandan da özerkliğin hedeflerini gerçekleştirmek için yeterli imkânları temin edecektir. Bölgelerin kendilerine ait bir malvarlığı bulunmaktadır.

Finlandiya'da Aland Özerklik Kanununa göre, Bölgenin ada üzerinde malvarlığı hakları bulunmaktadır. Şayet Merkez, idare işleri için Bölgeden yer talep ederse Bölge, bu maksada uygun bir pay tahsis eder. Aksi halde Merkez, Bölge ile iş birliğine girişmeksizin talep ettiği yeri iktisap eder.[599] Söz konusu yer Merkez için lüzumsuz hale geldiğinde Merkezin sahip olduğu hak Bölgeye geçecektir. Bölge, aynı zamanda, taşınmadıkları müddetçe Merkez için artık lüzumsuz hale gelen bina ve tesisatını da iktisap eder.[600] Ayrıca mutad meskeni Bölgede bulunmayan bir kimse, varis bırakmaksızın ölürse mirası Bölgeye geçer. Ancak, Bölgede bulunmayan ve tereke borçlarını karşılamayıp da Bölge tarafından tevarüs edilen taşınmaz ve sair mallar Merkeze devredilir.[601]

Bölgelerin en önemli gelir kalemleri, Merkezden aldıkları tahsisatlar ile kendilerine tanınan vergilendirme yetkisinden elde ettikleri vergi gelirleridir. 1947 İtalya

[597] 1978 İspanya Anayasası, m. 156/1.
[598] 1976 Portekiz Anayasası, m. 229/3 ve 164/t.
[599] Aland Özerklik Kanunu, m. 61/1.
[600] Aland Özerklik Kanunu, m. 61/2.
[601] Aland Özerklik Kanunu, m. 63.

Anayasasına göre Bölgelerin, bütçelerini denkleştirme yükümlülüklerine bağlı olarak gelir ve gider özerkliği ile bağımsız mali kaynakları bulunmaktadır.[602] Anayasa ile Merkezin maliye ve vergi sisteminin koordinasyon prensiplerine uygun olarak vergi tesis edebilir ve toplayabilirler. Ayrıca Merkezin kendi sınırları içerisindeki vergi gelirlerinden de hisse sahibidirler.[603] Ancak Bölgeler arasında ithalat, ihracat veya geçiş vergisi tesis edemeyecekleri gibi, şahısların ve malların serbestçe dolaşmasını güçleştirecek tedbirler de alamazlar.[604] Bunun dışında Merkez, hiçbir tahsisat sınırlandırması olmaksızın kişi başına düşen vergilendirme kapasitesi düşük olan Bölgeler için bir "*denkleştirme fonu*" (it. *fondo perequativo*) temin edeceği gibi, toplumun birliği ve dayanışması ile birlikte ekonomik kalkınmayı teşvik etmek, ekonomik ve sosyal dengesizlikleri azaltmak, kişi haklarından daha kuvvetli bir şekilde istifade edilmesini sağlamak veya Bölgelerin görevlerinin normal şekilde ifa edilmesi ile güdülenlerin dışındaki maksatları tahakkuk ettirmek için Bölgeler lehine ilave kaynaklar tahsis edip özel tedbirler alabilir.[605] Bölgeler, elde ettikleri gelirleri kendilerine devredilen kamu hizmetleri için harcarlar.[606]

İspanya'da Bölgelerin mali özerklikten istifade etmesi, kısmen veya tamamen kendilerine bırakılan vergilerden, Merkez vergileri üzerindeki resimlerden, Merkez gelirlerindeki diğer iştiraklerinden; kendilerine mahsus vergiler, resimler ve diğer mali mükellefiyetlerden; Bölgelerarası Telafi Fonundan[607] transferler ile Merkez bütçesinden verilecek diğer tahsisattan;[608] kendi mülklerinden elde edilen gelirler ile özel hukuk gelirlerinden ve kredi işlemlerinden elde edilen hâsılattan kaynaklanan gelirler yoluyla olur.[609] Merkezi Parlamento, bu kaynaklardan istifade etme ile ilgili olarak Merkezle Bölgeler arasında ortaya çıkabilecek ihtilafların halli ve muhtemel mali iş birliği

[602] 1947 İtalya Anayasası, m. 119/1 ve 2.
[603] 1947 İtalya Anayasası, m. 119/2.
[604] 1947 İtalya Anayasası, m. 120/1.
[605] 1947 İtalya Anayasası, m. 119/3 ve 5.
[606] 1947 İtalya Anayasası, m. 119/4.
[607] 1978 İspanya Anayasasının 158/2. maddesine göre, Bölgeler arasındaki mali dengesizliklerin ıslahı ile dayanışma prensibinin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi gayelerine müsteniden yatırım harcamalarına gitmek üzere bir "*Telafi Fonu*" (isp. *Fondo de Compensación*) kurulmuştur. Fonun kaynakları, gerektiği hallerde Merkezi Parlamento tarafından dağıtılacaktır.
[608] 1978 İspanya Anayasası, m. 158/1. maddesine göre, ülkedeki temel kamu hizmetlerinin asgari seviyede temini için Bölgelere, icra ettikleri devlet faaliyeti ve kamu hizmetlerinin hacmiyle mütenasip olarak Merkez bütçesinden bir tahsisat yapılabilir.
[609] 1978 İspanya Anayasası, m. 157/1.

şekillerini bir organik kanunla düzenleyebilir.[610] Vergilendirme yetkisiyle ilgili olarak Bölgeler, kanunlar ve Statülerine uygun olarak, Merkezin vergi kaynaklarının toplanmasında, kullanılmasında ve takdir edilmesinde vekil veya ortak gibi hareket edebilir.[611] Ancak hiçbir halde kendi topraklarının dışındaki mülkler üzerinde yahut malların veya hizmetlerin serbestçe dolaşmasını engelleyecek şekilde vergi tesis edemezler.[612] Statülere göre Bölgeler, vergilendirmede adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine uyarlar. Vergilerle ilgili işler için vergi daireleri kurarlar ve Merkeze ait vergilerle ilgili olarak da koordinasyon görevi üstlenirler.

Portekiz'de Statülere göre Bölgelerin gelirlerinin başında, kendi malvarlığından elde ettiği gelirler; kendi topraklarında topladığı bilumum vergiler, para cezaları, resimler ve harçlar; kredi faizleri, milli dayanışma prensibi gereğince Merkezin temin ettiği mali destek; Avrupa Birliğinin mali desteği ile özelleştirme gelirleri gelmektedir. Bölgeler, kendi vergilendirme yetkilerini haiz olmakla birlikte, milli vergi sistemini Bölgenin şartlarına uyarlamak yetkisini de ellerinde bulundurmaktadır. Statülerde bahsi geçen vergiler arasında damga vergileri, gümrük vergileri; katma değer vergisi dâhil Bölgeye giren ve çıkan mallardan alınan vergi; vergi borcunu doğuran vakıanın bulunduğu yer olması dolayısıyla Statü ve ilgili kanun hükümlerine göre kendisine ait olması gereken vergiler bulunmaktadır. Ayrıca Bölgedeki vergi sistemi, ada olmanın getirdiği dezavantajları telafi edecek, gelir ve refahı adil olarak dağıtacak ve ekonomik kalkınma ile sosyal adalet siyasetini tahakkuk ettirecek şekilde tesis edilecektir.

Finlandiya'da Aland Özerklik Kanununa göre Bölgedeki vergilendirme ile Bölgede toplanan aidatların esasları üzerine kanun yapma yetkisi, ek gelir vergisi ile geçici ek gelir vergileri, ticaret ve eğlence vergileri, Bölge için toplanan aidatlar ve Belediye vergileri hususları bakımından kullanılır.[613] Bununla birlikte Bölge, vergi muafiyetleri ve benzer mali imkânlar temin etme bakımından Merkezle eşit haklara sahiptir.[614] Ayrıca Bölge, özerkliğin masraflarını karşılayabilmek için Merkez

[610] 1978 İspanya Anayasası, m. 157/3.
[611] 1978 İspanya Anayasası, m. 156/2.
[612] 1978 İspanya Anayasası, m. 157/2.
[613] Aland Özerklik Kanunu m. 44/3 ve m. 18/5.
[614] Aland Özerklik Kanunu m. 66.

fonlarından her yıl bir miktar para alır. Bu miktar, özel bir denkleştirme usulüne göre tayin edilir.[615] Denkleştirme miktarı (ing. *amount of equalisition*) Merkezin kesin hesaplarında tespit ettiği şekliyle ve yeni borçları hariç tutularak Merkez gelirlerinin belirli bir katsayıyla[616] çarpılması ile hesaplanır.[617] Denkleştirme, her yıl için geçmişe dönük olarak hesaplanır ve avans olarak ödenir.[618]

Bunun dışında, Bölgeyi özellikle etkileyen ciddi ekonomik düzensizlikleri önlemek veya ortadan kaldırmak; Bölge tarafından haklı sebeplere dayanılarak karşılanması gerekmediği sürece tabii afetlerin, nükleer kazaların, petrol sızıntılarının ve sair kazaların doğurduğu masrafları karşılamak için Bölge, Merkez fonlarından sübvanse edilebilir.[619] Bu hallerde Bölge Hükümeti, masrafın ortaya çıktığı tarihten itibaren en geç bir yıl içerisinde sübvansiyon usulünü harekete geçirebilir. Bu hususta karar, şayet mümkünse, usulün harekete geçirildiği tarihten itibaren 6 ay içerisinde alınır.[620] Ayrıca, Bölge bütçesinde yer alması haklı bir sebebe dayanılarak hesaba katılmamış tek seferlik büyük masraflar için Bölge Meclisinin talebi üzerine Merkez tarafından bir olağanüstü hibe verilebilir.[621]

Bölgeler, mali özerkliklerinin gereği olarak kendi malvarlıkları, gelir ve giderlerinin idaresini ellerinde bulundururlar. Bununla ilgili olarak malvarlığı ile ilgili işlemler, Bölgenin yıllık bütçesinin hazırlanması ve kabul edilmesi, Bölgenin muhasebesi, sosyal ve ekonomik kalkınma planlarının hazırlanması ve kabul edilmesi Bölgenin mali faaliyetleri arasında önemli bir yer tutmaktadır. Statülerde benimsenen genel prensiplere bakılacak olursa Bölgenin malvarlığı ile ilgili tasarruf işlemleri Bölge Hükümetine tevdi edilmiş olup Bölge Meclisleri denetleyici bir role büründürülmüştür. Keza, Bölgenin muhasebesi de esas itibariyle Bölge Hükümetinin sorumlulukları arasındadır ve Bölge Meclisi bütçeyi onayladığı gibi hesapları da onaylar. Bölgenin yıllık bütçesi, yer yılın son ayında Bölge Hükümeti tarafından bir kanun teklifi olarak Bölge

[615] Aland Özerklik Kanunu m. 45/1.
[616] Aland Özerklik Kanunu m. 47'ye göre katsayı oranı %0.45'tir.
[617] Aland Özerklik Kanunu m. 46.
[618] Aland Özerklik Kanunu m. 45/2.
[619] Aland Özerklik Kanunu m. 51/1.
[620] Aland Özerklik Kanunu m. 51/2.
[621] Aland Özerklik Kanunu, m. 48.

Meclisi huzuruna getirilir. Bunun dışında ekonomik ve sosyal kalkınma planları, Bölge Hükümetinin programı arasında önemli bir mevki işgal eder.

Bu müşterek özelliklerin haricinde İtalya'da Basit Bölge Statülerine göre Bölge Hükümeti, kanunlarda öngörülen usulde sözleşmelerin yapılmasına karar verir. Ekonomik ve sosyal kalkınma planını tatbik eder. Bölgedeki kamu mallarının idaresine, Bölgeye ait olan veya Bölgenin iştirak ettiği teşekküller ve şirketlere nezaret eder. Bölge Meclisi de Bölgenin mali ve muhasebe organizasyonunu düzenler. Bölge teşekkülleri ve şirketlerinin tesisine, büyümesine veya kapanmasına karar verir. Özel Bölge Statülerinde ise Bölgenin hangi vergilerden ne oranda pay alacağı tek tek sayılmıştır. Bunun dışında her birinin kendisine mahsus özellikleri bulunmaktadır.

Portekiz'de, Statülere göre Bölge gelirleri, her yıl Bölge Meclisi tarafından kabul edilen bütçeye uygun olarak giderlerin karşılanmasına tahsis edilir. Bölge harcamaları, Sayıştay'ın Bölge Dairesi tarafından ilgili kanun hükümlerine göre denetlenir. Bölgenin sosyal ve ekonomik kalkınma siyasetinin tayini, takımadaların karakteristik özellikleri dikkate alınarak gerçekleştirilir. Ekonomik ve sosyal kalkınma planı, bir yandan Bölgenin gelişmesinin ana hatlarını çizerken diğer yandan da bu gelişmeyi teşvik eder. Merkez, ekonomik ve sosyal kalkınma planında yer alıp da Bölgenin mali kapasitesini aşan teşebbüslerinin icrası için gerekli mali vasıtaları, milli dayanışma prensibi ile *Özerk Bölgeler Maliye Kanunu* hükümlerine uygun olarak temin edecektir.

Finlandiya'da, Aland Özerklik Statüsüne göre Bölge bütçesine ilişkin hükümler, bir Bölge kanunu ile tayin edilecektir.[622] Bütçe kabul edilirken Bölge Meclisi, en az Merkezde yaşayan kimselerin istifade ettiği kadar bir sosyal faydalanma seviyesini Bölgedeki insanlar için de temine gayret eder.[623] Bölge bütçesinde yer alan bir tahsisat, bir Bölge kanununun çıkarılmasını gerektiriyor ve Bölge kanununun hızlandırılmış bir usulde yürürlüğe girmesi için özel sebepler bulunuyorsa Bölge Meclisi, Devlet Başkanı veto yetkisini kullanıp kullanmamaya henüz karar vermeden önce, ilgili kanunun kısmen veya tamamen yürürlüğe girmesi hususunda Bölge Hükümetini yetkilendirebilir. Bundan

[622] Aland Özerklik Kanunu, m. 44/1.
[623] Aland Özerklik Kanunu, m. 44/2.

sonra Devlet Başkanı, söz konusu kanunu kısmen veya tamamen reddederse Bölge Hükümeti, Bölge Kanunlarının ilan edildiği usulde olmak üzere ilan tarihinden itibaren ilgili kısmın yürürlükten kaldırıldığına dair bir ilanda bulunur.[624]

6. Sosyal ve Kültürel Yetkiler

Bölgeli Devlet Modelinin kuruluş amaçlarından biri olan kültürel hakların himayesi, çoğu Bölgeli Devletin anayasasında önemli bir yer işgal etmekte ve Bölgelere devredilen yetkiler açısından, belki de Merkez müdahalesinin en az seviyede tutulduğu bir kategoriyi ifade etmektedir. Gerçekten de Bölgelerin münhasıran kullanabileceği yetkilerin büyük bir kısmını kültürel içeriğe sahip olanlar teşkil etmektedir. Yine, bu kültürel özelliklerin çevresinde gelişen sosyal hayatın bir düzene kavuşturulması da büyük ölçüde Bölgelerin sorumluluğuna bırakılmış haldedir. Anayasa ve Statülerde sayılan hususlar bakımından dil, genel ve mesleki eğitim, bilim ve teknik araştırmaları, kütüphaneler, arşivler, müzeler, istihdam, iş ve sosyal güvenlik, sağlık, gıda, spor, sivil savunma, iletişim, medya, şehir planlaması, trafik, nakliye, kültür mirası, turizm, tabiatın muhafazası, tarım, ormancılık gibi sahalarda Bölge organlarının düzenleyici ve denetleyici olarak önemli roller üstlendiği görülmektedir.

Bölgelerin sahip olduğu kültürel yetkilerin başında dil gelmektedir. 1947 İtalya Anayasasında "*dil azınlıkları*"nın (it. *minoranze linguistiche*) özel hükümlerle himaye edileceği bildirilmiştir.[625] Bu hususta 1973 tarihli kanun ile dil azınlıklarına kendi okullarını kurma imkânı tanınmış, 1999 yılında çıkartılan kanun ile de Arnavutça, Katalanca, Almanca, Yunanca, Slovence, Hırvatça, Fransızca, Franco – Provençal dili, Friulice, Ladince, Occitan dili ve Sardunca "*azınlık dili*" olarak kabul edilmiştir.[626]

İspanya'da, bütün İspanyolların bilmekle mükellef olduğu ve konuşma hakkının bulunduğu resmi dil olan Kastilyaca'nın haricindeki diğer İspanyol dillerinin her Bölgede kendi Statülerinde öngörüldüğü şekilde resmi dil olarak kullanılacağı ve ülkedeki farklı

[624] Aland Özerklik Kanunu, m. 20/3.
[625] 1947 İtalya Anayasası, m. 6.
[626] Çakmak, 2012, s. 75.

ağızların (isp. *modalidades lingüísticas*) yarattığı zenginliğin özel bir saygı ve muhafaza göreceği hükme bağlanmıştır.[627] Böylece Aragon[628], Balear Adaları,[629] Bask Memleketi,[630] Comunitat Valenciana,[631] Galicia,[632] Katalonya[633] ve Navarra[634] Bölgelerinde mahalli diller, ikinci resmi dil olarak Statülerde kabul edilmiş bulunmaktadır.

Portekiz'de resmî dil 1976 Anayasasına göre Portekizce'dir.[635] Bununla birlikte, 1998'de çıkarılan bir kanun ile "*Mirandese*" dilinin, "*Mirando do Doura*" bölgesinde ikinci resmi dil olarak kullanılması kabul edilmiştir.[636]

1999 Finlandiya Anayasasına göre ülkenin milli dilleri Fince ile İsveçce'dir. Fin veya İsveç kökenli herkes mahkemeler ile diğer otoritelerin huzurunda kendi dilini kullanmak hakkına sahiptir. Kamu otoriteleri, bu dilleri konuşanların kültürel ve sosyal ihtiyaçlarının temininde eşitlik temelinde bir tavır takınırlar. Mülki teşkilatlanmadaki sınırlar, bu dilleri konuşan "*halkların*" kamu hizmetlerini kendi dillerinde alabilme imkânının söz konusu olabilmesi maksadına göre çizilir.[637] Merkezi Parlamento çalışmalarında da Fince ve İsveçce kullanılır.[638] Ayrıca bir "*yerli halk*" (ing. *indigenious people*) olarak Samiler, kendi dil ve kültürlerini idame ettirmek hakkına sahiptirler. Bunların, yerlisi bulundukları bölgelerde lisanî ve kültürel özerklikleri bulunmaktadır.[639]

Finlandiya'daki Bölgede ise resmi dil İsveçce'dir. Merkez idaresi ile Bölge ve belediye idaresinde İsveçce kullanılır.[640] Merkez idaresinde kullanılan dil üzerine Statü

---

627 1978 İspanya Anayasası, m. 3.
628 Statüye göre bir Bölge kanunu, Aragon'a ait dillerin ve ağızların baskın olarak kullanıldıkları yerleri ve ilgili hukuki rejimi tayin eder. Bkz: Aragon Statüsü, m. 7/2.
629 İkinci resmi dili Katalanca'dır (isp. *Catalán*). Bkz: Balear Adaları Statüsü, m. 4/1.
630 İkinci resmi dili Baskça'dır (İsp. *Euskera*). Bkz: Bask Memleketi Statüsü, m. 6/1.
631 İkinci resmi dili Valensiya dilidir (isp. *Valenciano*). Bkz: Comunitat Valenciana Statüsü, m. 6/1.
632 İkinci resmi dili Galiçyaca'dır (isp. *Gallego*). Bkz: Galicia Statüsü, m. 5/1.
633 İkinci resmi dili Katalanca'dır. Bkz: Katalonya Statüsü, m. 6/1.
634 Bölgeki Baskça konuşan nüfusun bulunduğu yerlerde ikinci resmi dil Baskça'dır. Bu yerler, bir Bölge kanunu ile tespit edilir. Bkz: Navarra Statüsü, m. 9/1 ve 2.
635 1976 Portekiz Anayasası, m. 11/3.
636 Çakmak, 2012, s. 106.
637 1999 Finlandiya Anayasası, m. 17 ve 122.
638 1999 Finlandiya Anayasası, m. 51.
639 1999 Finlandiya Anayasası, m. 17 ve 121.
640 Aland Özerklik Kanunu, m. 36/1.

hükümleri, uygun olduğu hallerde ve Kilise Kanununda aksi öngörülmedikçe Evanjelist Luteran Kilisesinin memurlarına da tatbik edilir.[641] Bir Finlandiya vatandaşı, kendisini ilgilendiren hususlarda Bölgedeki mahkemeler huzurunda ve diğer Merkez memurları ile Fince kullanma hakkına sahiptir.[642] Aland ilçe idaresi ve mahkemeler, taraflardan birinin talebi üzerine belgelerin içine Fince bir tercüme ilave edebilirler. Mahkemeye veya diğer bir Merkez memuruna ait bir belge Fince yazılmışsa, gerektiği hallerde memur tarafından İsveççeye tercüme ettirilir. Bölge memurları ile Merkez arasındaki mektuplar ve diğer belgeler İsveçce yazılır.[643] Bölgedeki bir devlet görevlisinin dil yeterliliği ile ilgili hükümler, Bölge Hükümetinin rıza gösterdiği bir kararname ile düzenlenir.[644] Merkez, kendi hizmetini Bölgede ifa eden kişiler için İsveçce eğitimini organize eder.[645] Merkez fonları veya bu fonlardan verilen sübvansiyonlarla idame ettirilen okullardaki eğitim dili, Bölge kanunu ile aksi öngörülmedikçe İsveçce'dir.[646]

Dil ile ilgili yetkilerin dışında 1947 İtalya Anayasasına göre bir Merkez kanunu, göçmenlik ve kamu güvenliği hususlarıyla kültürel mirasın muhafazası bakımından Bölgelerle müşterek hareket etme usullerini tayin eder.[647] Merkez, Bölgeler, Metropol Şehirler, İller ve Belediyeler, tamamlama prensibi temelinde vatandaşlar ile umumi menfaati temin faaliyetleriyle ilgilenen fertler ve dernek mensuplarının özerk teşebbüslerini teşvik eder.[648] Ülkenin herhangi bir yerinde bir Bölge çalışma hakkını sınırlandıramaz.[649]

Basit Bölge Statülerine göre çalışma ve hayat standardı hakkı desteklenir; iş hayatında ve özel hayatta sağlık ve güvenlik temin edilir. Bölge, iş güvenliği ve meslek onurunu himaye eder. Mesleki eğitim ile sosyal ve ekonomik inovasyon yoluyla tam istihdamın sağlanmasına katkıda bulunur. Müteşebbislere değer verir ve fikri mesleklerin rolünü destekler. İşçilerin temsilinde sendikaların rolü dikkate alınır. Serbest teşebbüs

[641] Aland Özerklik Kanunu, m. 36/3.
[642] Aland Özerklik Kanunu, m. 37.
[643] Aland Özerklik Kanunu, m. 38/1.
[644] Aland Özerklik Kanunu, m. 42/1.
[645] Aland Özerklik Kanunu, m. 42/2.
[646] Aland Özerklik Kanunu, m. 40.
[647] 1947 İtalya Anayasası, m. 118/3.
[648] 1947 İtalya Anayasası, m. 118/4.
[649] 1947 İtalya Anayasası, m. 120/1.

desteklenir ve müteşebbis temsilcilerinin rolü de dikkate alınır. Bölge, çalışma hakkının somut bir şekilde hayata geçirilebilmesi için, genç nesillerin ihtiyaçlarını ve fikir dünyalarını referans almak suretiyle aktif bir politika tayin eder. Bölge, sağlıklı gıdaların muhafazası hususunda zirai faaliyete önem verir. Sağlıklı gıda da dâhil olmak üzere müşteri korunur; sosyal gelişmede aile temel değer görülür; yaşlılar, engelliler ve sosyal olarak dışlanma riski altında olanlar himaye edilir ve bunlara onurlu ve özgür bir hayat temin edilir. Bölge kanunları, sosyal, ekonomik ve kültürel hayat bakımından erkek ve kadınlar arasındaki eşitsizlikleri ortadan kaldırır ve her iki cinsin de seçimle işbaşına gelinen görevlere eşit bir şekilde erişmesini teşvik eder.[650]

Basit Bölge Statülerine göre, çocukların ve gençlerin himayesi için alınacak tedbirlerde rol oynanır; nesiller arasında diyaloğun tesis edilmesi ve ahlakın yeni nesillere aşılanması hususunda kültür, eğitim, ekonomi ve sosyal etkinlikler meyanında politikalar geliştirilir. Ekonomi, toplum ve hukuk sahalarında homojenliğin temini ve idamesi, kanunların, plan ve programların ve diğer bağlayıcılığı bulunan tedbirlerin sosyal etkilerini dikkate almak durumunda olan Bölge için hayati önemi haizdir. Bölgeler, sosyal olarak her türden ayrımcılığı reddeder ve Anayasa, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve milletlerarası antlaşmalardan kaynaklanan insan haklarını, yasama ve idari işlemleri ile Statüde öngörülen diğer her şekilde muhafaza altına alır. Kadın ve erkek cinsleri arasındaki farkı kabul ve takdir eder. Gerek Bölgenin idaresinde gerekse özel hukuka tabi işlerde her iki cinsin de fırsat eşitliği içerisinde iştirakini ve temsilini teminat altına alır. Bunun için, Bölge Meclisi, erkek ve kadınlar arasındaki hukuki ve maddi eşitlik ile fırsat eşitliğinin hayata geçirilmesi bakımından bir Bölge komisyonu (it. *Commissione Regionale per la Pari Opportunità = Bölge Fırsat Eşitliği Komisyonu*) tesis eder. Bu komisyon, kendi yetki sınırları dâhilinde, her türden ayrımcılığın önlenmesi için Bölge Meclisi ve Bölge Hükümeti ile istişarî bir ilişki içerisinde çalışır, gerektiğinde teklifler getirir, sorulara cevap verir ve Meclise raporlar sunar. Bölge, ahalisinden kendi sınırları dışında yaşayanlarla iletişim kurar ve onların bulundukları yerlerde kendi kültürlerini yaşatmalarına yardımcı olur. Aynı şekilde Bölgeye gelen mültecilerin entegrasyon süreçlerine katkı sağlar. Bölge, kültür, spor ve bilim faaliyetleri ile ülkenin bu sahalarda gelişmesine katkı sağlar. Aynı zamanda Bölgeye mahsus kültürel mirasa sahip çıkar.

[650] 1947 İtalya Anayasası, m. 117/7.

Tabiatı ve tabi güzellikleri, çevreyi, biyolojik çeşitliliği, iç kaynakları, arazinin kullanılmasını, şehir mirasını muhafaza eder ve herkesin bunlardan istifade etmesini temin eder. Hayvanların haklarını düzenleyici işlemlerle himaye eder. Çevre ve araziyle ilgili hususlarda yapacağı düzenlemelerde, bunların tahrip edilmemesine itina gösterir.

1978 İspanya Anayasasına göre, Bölgelerin üstlenebilecekleri yetkiler saklı kalmak üzere Merkez, kültürün teşvikini bir borç ve asli bir vazife olarak telakki eder. Kültürel iletişimi Bölgeler arasında ve Bölgelerle iş birliği içerisinde kolaylaştırır.[651]

C. MERKEZ – BÖLGE İLİŞKİLERİ

1. Genel Olarak

Bölgeli Devlet Modelinde Merkez ile Bölgeler arasındaki ilişkiler çok farklı şekillerde tezahür edebilmektedir. Merkez tarafından bahşedilen bu tipte bir özerkliğin, Bölgeyi bir yandan ayakta tutacak, diğer yandan da dizginleyecek mekanizmaların teşkil edilmesi zaruretini beraberinde getirmesinden dolayı, iki tarafı da birbirleriyle ilişkilerinde söz sahibi yapacak birtakım yetkilerin varlığından söz edilebilecektir. Merkezin Bölgelerle olan ilişkileri en başta Devlet Başkanı seviyesindedir. Bölgeli Devlet Modelinde Devlet Başkanlarının, Bölge organları üzerinde başta tayin ve azil olmak üzere birtakım yetkilere sahip oldukları görülmektedir.

1947 İtalya Anayasasına göre, Anayasaya aykırı fiillerin ika edilmesi, kanunların ağır bir şekilde ihlal edilmesi veya milli güvenliğin gerekli kıldığı hallerde Devlet Başkanının gerekçeli kararnamesiyle Bölge Meclisinin feshi ve Hükümet Başkanının azli mümkündür. Bu kararname, Merkez kanununda öngörülen bir tarzda teşkil edilmiş Milletvekili ve Senatörlerden meydana gelen bir komisyona danışıldıktan sonra kabul edilir.[652] İtalya'da, ayrıca, Bölgeler de Devlet Başkanının göreve gelmesinde rol oynar. Anayasaya göre Parlamento tarafından seçilecek Devlet Başkanı seçimlerine, her Bölge

[651] 1978 İspanya Anayasası, m. 149/2.
[652] 1947 İtalya Anayasası, m. 126/1.

Meclisi, azınlıkların da temsilini temin ederek seçtiği üç delegeyi gönderir. Aynı fıkra hükmüne göre Valle d'Aosta Bölgesi sadece bir delege gönderecektir.[653]

1978 İspanya Anayasasına göre, Bölge Hükümeti Başkanları Devlet Başkanı tarafından tayin edilir.[654] Portekiz'de Bölge Meclisleri, Danıştay ve Merkezi Parlamentoda temsilcisi bulunan partiler dinlenmek kaydıyla Devlet Başkanı tarafından feshedilebilir.[655] 1999 Finlandiya Anayasasına göre Devlet Başkanı, Merkezi Hükümet tarafından getirilen tekliflere istinaden kararlar alır. Ancak Aland Özerklik Kanununun kendisine tanıdığı yetkilerle ilgili olarak, Bölge maliyesiyle ilgili olanlar dışındaki kararlarını herhangi bir teklife gerek olmaksızın alabilir.[656] Devlet Başkanı, Bölge Meclisi sözcüsünün mütalaasını aldıktan sonra Bölge Meclisini feshedip Bölgeyi seçime götürebilir.[657] Ayrıca Bölge Meclisinin yasama yetkisini aştığına veya Bölge kanununun Devletin dâhili veya harici güvenliğine ilişkin olduğuna kanaat getirirse, Yüksek Mahkemenin mütalaasını aldıktan sonra Bölge kanununu kısmen veya tamamen ilga edebilir.[658] Bu takdirde Bölge Hükümeti, Devlet Başkanının bir Bölge kanunu ilga etmesinden veya veto yetkisini kullanmamış olmasından haberdar edilir. Veto yetkisi, ilgili Bölge kanununun bir kısmı için kullanıldığında Bölge Hükümeti, kanunun kalan kısmının yürürlüğe girmesi veya kanunun ilga edilmesi hususunda, bir Bölge kanununda öngörülen usule uygun olarak karar alır.[659]

Merkez ve Bölge ilişkileri açısından kilit rol ise şüphesiz Bölge Valileri tarafından üstlenilir. Bölge Valileri Devlet Başkanı tarafından Bölgedeki idari faaliyetlere nezaret etmek üzere görevlendirilir. Kimi zaman Bölgelerin siyasi mahiyetteki işlemleri üzerinde de yetki sahibi kılındığı görülebilmektedir. Dolayısıyla Bölge Valilerinin, Anayasa, Statüler ve ilgili mevzuat hükümlerine dayanarak Bölge organları üzerinde Merkez adına bir idari vesayetinin bulunduğundan söz edilebilir. Çünkü Bölgede yürütülen siyasi ve idari faaliyetleri Merkez adına izleyen Bölge Valisidir. Vali, kendisine tanınan yetkiler

[653] 1947 İtalya Anayasası, m. 83/2.
[654] 1978 İspanya Anayasası, m. 152/1.
[655] 1976 Portekiz Anayasası, m. 234/1.
[656] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 58.
[657] Aland Özerklik Kanunu, m. 15.
[658] Aland Özerklik Kanunu, m. 19/2.
[659] Aland Özerklik Kanunu, m. 20/1.

çerçevesinde bu faaliyetlerin bir kısmına mani olabileceği gibi, bir kısmını da yargı organlarının huzuruna taşıyabilmektedir.

İtalya'da Özel Bölge Statülerine göre, Bölgenin başkentinde oturan ve görevleri, Merkezi Hükümetin talimatlarına uygun olarak Merkezin Bölge üzerindeki yetkilerinin tatbik ve icrasını koordine etmek; illerin, belediyelerin ve Bölgelerin Merkez tarafından kendilerine tevdi edilen görevlerinin ifasına nezaret etmek ve her türlü idari makamla temas içinde olmak ve Merkezle Bölge arasında ilişkiler tesis etmek olan bir Bölge Valisi (it. *Commissario del Governo = Hükümet Komiseri*) bulunmaktadır. Bölge Hükümeti Başkanı, Bölge Meclisi tarafından onaylanan kanunlardan Bölge Valisini haberdar eder ve Merkezi Hükümet Anayasaya aykırılık veya milli menfaatlerin zedelenmesi sebepleriyle kanunu Bölge Meclisine geri göndermezse Bölge kanunu, Bölge Valisinin haberdar edildiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde ilan edilir. Kanunun geri dönmesi halinde Bölge Meclisinin üye sayısının salt çoğunluğu ile kabul ettiği yeni bir ihbardan itibaren 15 gün içerisinde Merkezi Hükümet, kanunu Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine veya menfaat çatışması konusu olarak Merkezi Parlamentoya taşımazsa kanun ilan edilir. Şüphe halinde yetkili otoriteyi mahkeme tayin eder. Anayasaya göre, Basit Bölge Statülerinin hazırlanması ve tadiline ilişkin Bölge Kanunları, Bölge Valisinin onayına tabi değildir.[660]

İspanya'da Hükümet tarafından tayin edilen bir Bölge Valisi (isp. *Delegado del Gobierno = Hükümet Delegesi*), her bir Bölgenin sınırları içerisindeki Merkez idaresinden sorumlu olacak ve gerektiğinde Bölge İdaresi ile Merkez idaresini koordine edecektir.[661]

Portekiz'de Merkezi Hükümetin mütalaasını almak şartıyla Devlet Başkanı tarafından tayin ve azledilebilen bir Bölge Valisi (por. *Representante de República = Cumhuriyet Temsilcisi*) bulunur.[662] Azil hali müstesna olmak üzere, Bölge Valisinin görev süresi, Cumhurbaşkanının görev süresi kadar olup yeni bir Bölge Valisinin tayin

[660] 1947 İtalya Anayasası, m. 123/2.
[661] 1978 İspanya Anayasası, m. 154.
[662] 1976 Portekiz Anayasası, m. 230/1.

edilmesiyle son bulur.[663] Makamın boşalması ile Bölge Valisinin yokluğu veya görevini yapamayacak duruma gelmesi hallerinde Bölge Meclisi Başkanı, Bölge Valisinin yerine kaim olunur.[664] Bölge Hükümeti Başkanı, Bölge seçimleri dikkate alınarak Bölge Valisi tarafından tayin edilir.[665] Bölge Valisi, Bölge Hükümeti Başkanının teklifiyle kalan Hükümet üyelerini tayin ve azledebilir.[666] Bölge Kanunları ile kararnamelerini Bölge Valisi imza ve ilan eder.[667] Bölge Valisi, kendisine imza edilmek üzere arz edilen bir Bölge kanununda yer alan herhangi bir hükmün Anayasaya uygunluğunun ön incelemesini yapmak üzere Anayasa Mahkemesine müracaat edebilir.[668] Anayasa Mahkemesi, böyle bir denetleme sonucunda Anayasaya aykırılık tespit ederse Bölge Valisi, kanunu veto eder ve Bölge Meclisine geri gönderir.[669] Bu takdirde Bölge Meclisi, Anayasaya aykırı görülen hüküm veya hükümleri kanundan çıkarmadıkça veya kanunu, üye tamsayısının mutlak çoğunluğunu aşması şartıyla, oylamaya katılan üyelerin en az üçte iki çoğunluğu ile teyit etmedikçe Bölge Valisi kanunu imza ve ilan edemez.[670] Şayet Kanun yeniden düzenlenmiş ise Bölge Valisi, Anayasa Mahkemesinden yine ön inceleme yapmasını talep edebilir.[671] Bölge Meclisinin imza edilmek üzere arz ettiği bir düzenleyici işlemin celbinden veya Anayasa Mahkemesinin işaret edilen hükmün Anayasaya aykırı olmadığını ilanından itibaren 15 gün içerisinde Bölge Valisi, imza veya düzenleyici işlemin yeniden değerlendirilmesini istediği gerekçeli bir taleple veto hakkını kullanabilir.[672] Şayet Bölge Meclisi, toplam üye sayısının mutlak çoğunluğunun oyuyla düzenleyici işlemi teyit ederse, Bölge Valisi bu teyit edilmiş düzenleyici işlemi celbinden itibaren 8 gün içerisinde imza eder.[673] Bölge Valisi, Bölge Hükümetinin imza edilmek üzere arz ettiği bir düzenleyici işleminin celbinden itibaren 20 gün içerisinde bu düzenleyici işlemi imza etmeli veya yazılı gerekçeyle Bölge Meclisine bir teklif haline

[663] 1976 Portekiz Anayasası, m. 230/2.
[664] 1976 Portekiz Anayasası, m. 230/3.
[665] 1976 Portekiz Anayasası, m. 231/3.
[666] 1976 Portekiz Anayasası, m. 231/4.
[667] 1976 Portekiz Anayasası, m. 233/1.
[668] 1976 Portekiz Anayasası, m. 278/2.
[669] 1976 Portekiz Anayasası, m. 279/1.
[670] 1976 Portekiz Anayasası, m. 279/2.
[671] 1976 Portekiz Anayasası, m. 279/3.
[672] 1976 Portekiz Anayasası, m. 233/2.
[673] 1976 Portekiz Anayasası, m. 233/3.

getirerek sunabilecek Bölge Hükümetine havale edilmek üzere imza etmeyi reddetmelidir.[674]

Finlandiya'da Bölgenin iyi bir şekilde idare edilmesi ve devletin güvenliğinin sağlanmasında yer almak bakımından gerekli vasıfları haiz bir kimse Bölge Valisi (ing. *Governor*) olarak tayin edilir.[675] Devlet Başkanı, Bölge Meclisi sözcüsü ile konu üzerinde anlaştıktan sonra Bölge Valisini tayin eder. Şayet mutabakat sağlanamazsa, Bölge Meclisi tarafından gösterilen dört aday arasından birini Bölge Valisi olarak tayin eder.[676] Valilik makamı boşaldığında veya Valinin görevini yapmasına bir engel çıktığında Devlet Başkanı, Bölge Meclisi sözcüsü ile konu üzerinde anlaştıktan sonra uygun bir kimseyi Bölge Valisi Yardımcısı olarak tayin eder.[677] Bölge Meclisi sözcüsü, Bölge Valisinin azliyle ilgili bir hususta karar alınmadan önce dinlenir.[678] Bölge Meclisinin celseleri Devlet Başkanı veya onun adına Bölge Valisi tarafından açılır ve kapanır. Bölge Valisi, Devlet Başkanının teklif ve beyanlarını Bölge Meclisine arz eder.[679]

Finlandiya'da Bölge Valisinin dışında Merkezle Bölgeler arasındaki ilişiler bakımından rol oynayan ve Danıştay, ilgili Bakanlıklar, Bölge Hükümeti ve mahkemelere talep üzerine mütalaa veren Aland Delegasyonu adında bir başka organ daha bulunmaktadır.[680] Bir Bölge kanununun kabul edilmesine ilişkin karar, Adalet Bakanlığı ile Delegasyona bildirilir; Delegasyon, karar Cumhurbaşkanına arz edilmeden önce Adalet Bakanlığına konu ile ilgili mütalaa verir.[681] Delegasyon, bir yandan Bölgede yeni bir ticari nakliye rotasının açılması ve Merkez için yer tahsis edilmesi hususlarını düzenleyen Statü maddelerinin hükümleriyle ilgili çıkacak ihtilafları hallederken, diğer yandan da Bölge maliyesiyle ilgili olarak denkleştirmelerin icrası, vergi cezaları ile avans ödemelerinin miktarının tayini ve olağanüstü hibeler ile sübvansiyonların verilmesi ve bunlarla ilgili uyuşmazlıkların halli görevlerini yerine getirir.[682] Devlet Başkanı, bu

[674] 1976 Portekiz Anayasası, m. 233/4.
[675] Aland Özerklik Kanunu, m. 52/1.
[676] Aland Özerklik Kanunu, m. 52/2.
[677] Aland Özerklik Kanunu, m. 53.
[678] Aland Özerklik Kanunu, m. 54.
[679] Aland Özerklik Kanunu, m. 14.
[680] Aland Özerklik Kanunu, m. 56/1.
[681] Aland Özerklik Kanunu, m. 19/1.
[682] Aland Özerklik Kanunu, m. 56/2, m. 62, m. 30/12, m. 61, 56/3 ve 4.

sayılanlar arasından, denkleştirme, vergi cezaları, hibeler ve sübvansiyonlarla ilgili Delegasyon kararlarını 3 ay içerisinde herhangi bir değişikliğe uğratmaksızın onaylayabilir. Şayet onaylamazsa, konu yeniden takdir edilmek üzere Delegasyonun önüne gelir.[683] Delegasyon Başkanının görevleri, Bölge Valisi ve Devlet Başkanının Bölge Meclisi sözcüsü ile uzlaştıktan sonra tayin edeceği bir kimse tarafından yerine getirilir. Delegasyon Başkanının görevini ifa etmesine engel haller mevcut olduğunda, yine Devlet Başkanı tarafından Bölge Meclisi sözcüsü ile uzlaştıktan sonra tayin edilecek bir Başkan Yardımcısı görevi yerine getirir. Danıştay ve Bölge Meclisi, ikişer Delegasyon üyesi ile her üye için ikişer vekil üye seçerler.[684] Aland Delegasyonunun resmi dili İsveçce'dir.[685] Delegasyon, bütün üyeleri hazır bulunduğunda toplantı yeter sayısını tamamlamış olur.[686] Delegasyon uzman görüşlerine müracaat edebilir.[687] Bölge, kendi Meclisi tarafından seçilmiş üyelerin masraflarını üstlenirken, diğer üyelerin masrafları Merkez fonlarınca karşılanır.[688]

Bununla birlikte Anayasa ve Statüler Merkezle Bölgeler arasında iş birliğine ilişkin hükümlere de yer vermişlerdir. 1976 Portekiz Anayasasına göre Merkezi organlar, bilhassa adada yaşıyor olmaktan dolayı doğabilecek eşitsizliklerin giderilmesi bakımından Bölgelerin sosyal ve ekonomik olarak kalkınmasını kendi idare organlarıyla iş birliği içerisinde temin ederler.[689] Merkezi organlar, Bölgelerin yetkilerini alakadar eden hususlarda Bölge organlarını daima dinlerler.[690] Bölge Meclisi, Devlet Başkanının Bölgede kayıtlı seçmenleri Bölge için özel önemi bulunan hususlarda bağlayıcılığı haiz olmak üzere çağıracağı bir referanduma dair tekliflerin verilmesinden sorumludur.[691]

Finlandiya'da ise Devlet Başkanı, Danıştay, bir Bakanlık veya diğer bir otorite, yalnızca Bölgeyi ilgilendiren veya Bölge için özel önemi haiz hükümler ısdar etmeden

[683] Aland Özerklik Kanunu, m. 56/5.
[684] Aland Özerklik Kanunu, m. 55/1.
[685] Aland Özerklik Kanunu, m. 36/2.
[686] Aland Özerklik Kanunu, m. 55/2.
[687] Aland Özerklik Kanunu, m. 55/3.
[688] Aland Özerklik Kanunu, m. 57.
[689] 1976 Portekiz Anayasası, m. 229/1.
[690] 1976 Portekiz Anayasası, m. 229/2.
[691] 1976 Portekiz Anayasası, m. 232/2.

önce konuyla ilgili olarak Bölge Hükümetinden mütalaa alırlar.[692] Bölge Hükümeti, ilgili Merkez görevlilerine uluslararası bir antlaşma müzakeresi veya mükellefiyet yüklenilmesini teklif edebilir.[693] Bölge Hükümeti, Bölgenin yetki sahasına giren bir hususta yürütülen antlaşma müzakerelerinden veya diğer bir uluslararası mükellefiyetten haberdar edilir. Şayet müzakereler Bölge bakımından özel bir önemi haizse Bölge Hükümeti de müzakerelere dâhil edilir.[694] Ülkeyi mükellefiyet altına alıp da Statüde yer alan bir maddeyi içeren bir uluslararası antlaşma, Bölgenin yetki sahasındaki bir hususu alakadar ediyorsa, bu antlaşmanın Bölgede yürürlüğe girmesi, Bölge Meclisinin icazetine bağlıdır.[695] Şayet antlaşma maddesi Statüye aykırı ise ancak Bölge Meclisinin üçte iki çoğunlukla verdiği icazete bağlı olarak yürürlüğe girebilir.[696]

2. Merkezi Parlamento ile İlişkiler

Bölgeli Devlet Modelinde Bölgelerin Merkezi Parlamento ile ilişkileri gerek organik gerekse fonksiyonel bakımdan kendisini göstermektedir. Merkezin Bölgeye devrettiği yetkilerin başında düzenleyici işlemler yapmak geldiğinden, Merkezin düzenleyici işlemleri ile Bölgelerin düzenleyici işlemleri ile bu organlar arasındaki ilişki büyük bir önem arz etmektedir. Zira Merkezi Parlamentonun çıkardığı kanunlar bütün ülkede geçerli iken Bölge Meclisinin kanunları, yalnızca Bölge sınırları içerisinde geçerlidir. Ayrıca Bölgelerdeki yasama işlemlerine getirilecek olan sınırları tayin etmek üzere Merkezi Parlamentonun rolü büyüktür.

İtalya'daki Bölgeler, Merkezin veya diğer bir Bölgenin kanun ya da kanun kuvvetindeki bir kararının kendi yetki sahasını ihlal ettiği kanaatini haiz ise bunların yayınlanmalarından itibaren 60 gün içerisinde Anayasaya uygunluklarının incelenmesi için Anayasa Mahkemesine müracaat edebilir.[697]

---

[692] Aland Özerklik Kanunu, m. 33.
[693] Aland Özerklik Kanunu, m. 58/1.
[694] Aland Özerklik Kanunu, m. 58/3.
[695] Aland Özerklik Kanunu, m. 59/1.
[696] Aland Özerklik Kanunu, m. 59/2.
[697] 1947 İtalya Anayasası, m. 127/2. Basit Bölgelerde Mahalli İdareler Konseyi, Bölge Hükümetine veya Bölge Meclisine bu hususta müracaat teklifleri getirebilir.

1978 İspanya Anayasasına göre Merkezi Parlamentonun, yasama yetkilerinin koordine edilmesi bakımından Merkezin yetki sahasındaki hususlarda Bölgelerin bir kısmına veya tamamına devredilecek yasama işlemi yapma yetkisini düzenlediği kanunu, mahkemelerin yetkilerine halel getirmeksizin, bu yetkinin kullanılmasıyla ilgili kendi denetim usullerini de içerir.[698] Bir organik kanunla yaptığı yetki devirlerinde ise gerekli mali vasıtalarla birlikte Merkezde mündemiç bulunan denetim şekillerini de tayin eder.[699] Ayrıca Merkezi Parlamento, umumi menfaatin gerekli kıldığı hallerde, her bir kanadının mutlak çoğunluğu tarafından kabul edilmiş bir kanunla Bölgelerin düzenleyici işlem yapma yetkilerini birbiriyle uyumlu hale getirmek bakımından gerekli olan prensipleri tayin edebilir.[700]

1976 Portekiz Anayasasına göre Statü tasarıları ile Bölge Meclisi Vekillerinin seçilmesiyle ilgili kanun teklifleri, Bölge Meclisi tarafından kabul edilir ve Merkezi Parlamentonun müzakere ve onayına havale edilir.[701] Şayet Merkezi Parlamento böyle bir tasarı veya teklifi reddeder yahut değiştirirse, tekrar değerlendirilmek ve mütalaa verilmek üzere Bölge Meclisine geri gönderir.[702] Söz konusu mütalaa verildikten sonra Merkezi Parlamento ilgili teklifi nihai olarak müzakere eder ve oya koyar.[703] Bu usuli süreç, Statülerin tadilleri ile Bölge Meclisi Vekillerinin seçilmesiyle ilgili kanunun tadiline de tatbik edilir.[704]

Bunun dışında, Bölgelere Merkezi Parlamentoya kanun teklifi arz etme yetkisinin tanındığı görülmektedir. 1947 İtalya Anayasasına göre Bölgeler, Merkezi Parlamentoya kanun teklifinde bulunabilir.[705] İspanya'da Bölgeler, Meclisleri vasıtasıyla, Merkezi Hükümetten bir kanun tasarısının benimsenmesini talep edebileceği gibi, Merkezi Parlamento Başkanlık Divanına da bir kanun teklifini havale edebilirler.[706] Aynı usul,

[698] 1978 İspanya Anayasası, m. 150/1.
[699] 1978 İspanya Anayasası, m. 150/2.
[700] 1978 İspanya Anayasası, m. 150/3.
[701] 1976 Portekiz Anayasası, m. 226/1.
[702] 1976 Portekiz Anayasası, m. 226/2.
[703] 1976 Portekiz Anayasası, m. 226/3.
[704] 1976 Portekiz Anayasası, m. 226/4.
[705] 1947 İtalya Anayasası, m. 121/2.
[706] İkinci takdirde, Bölge Meclisinden azami üç Vekil, bu teklifi savunmak üzere görevlendirilebilir. Bkz. 1978 İspanya Anayasası, m. 87/2.

Bölgelerin anayasa değişikliği teklifleri için de kabul edilmiştir.[707] Portekiz'de Statülere göre Merkezi Parlamento, Bölgeyi alakadar eden meselelerle ilgili olarak siyasi yetkilerini icra ederken Bölge hükümetinin mütalaasını almak durumundadır. Statülerin yürürlüğe girme ve tadil edilme süreçlerindeki tasarı ve tekliflerin Merkezi Parlamentoya sunulması ile bunlara dair red ve değişiklik kararlarına karşı Merkezi Parlamentoya mütalaa vermek yetkisi Bölge Meclislerine aittir. Ayrıca Bölge Meclisleri, kendi yetkilerinin icrasıyla ilgili hususlarda, bir ivedilik kararı talebiyle Merkezi Parlamentoya bir kanun değişikliği veya yeni bir kanun teklifinde bulunabilir. Finlandiya'da Anayasaya göre, Bölge Meclisinin kanun teklif etme hakkı ile bu Meclisten geçen kararnameler, Statüdeki usullere göre tatbik ve icra olunur.[708] Statüye göre ise Bölge Meclisi, Merkezin yasama yetkisine dâhil olan hususlarda kanun teklifinde bulunabilir. Merkezi Hükümet, teklifi değerlendirilmek üzere Merkezi Parlamentoya arz eder.[709] Bölge Hükümeti de kararnameler ve yönetmelikler için Merkezi Hükümete teklifte bulunabilir.[710] Statü, ancak Merkezi Parlamento ile Bölge Parlamentosu mutabık olduğunda tadil veya ilga edilebilir. Merkezi Parlamentoda bu hususta alınacak karar, Anayasanın tadil ve ilgası için öngörülen usulde gerçekleşirken Bölge Parlamentosunda ise kullanılan oyların en az üçte iki çoğunluğunun sağlanması gerekir.[711] Gerçek bir kişinin yahut bir işletmenin Bölgedeki mülkiyet hakkına hâkim olan prensiplerle ilgili olarak Anayasayı tadil eden bir kanunun veya diğer bir Merkez kanununun Bölgede yürürlüğe girmesi, Bölge Meclisinin rızasına bağlıdır.[712] Bölge bakımından özel önemi haiz bir Merkez kanunu çıkarılmadan önce Bölgeden mütalaa alınır.[713]

Bölgeler, aynı zamanda, Merkezi Parlamentonun teşekkülünde de rol oynamaktadır. Özellikle **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**de Merkezi Parlamentonun kanatlarından biri olan Senatolar, Bölgelerin temsilinde rol oynayabilmektedir. 1947 İtalya Anayasasına göre Senato, yurtdışındaki seçim çevrelerine ayrılan kontenjan

[707] 1978 İspanya Anayasası, m. 166.
[708] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 75/2.
[709] Aland Özerklik Kanunu, m. 22/1.
[710] Aland Özerklik Kanunu, m. 22/2.
[711] Aland Özerklik Kanunu, m. 69.
[712] Aland Özerklik Kanunu, m. 28/1.
[713] Aland Özerklik Kanunu, m. 28/2.

müstesna olmak üzere Bölge temelli olarak seçilir.[714] 1978 İspanya Anayasasına göre ise Senato, Bölgelerin temsil edildiği kanattır.[715] Bunun dışında, Finlandiya Anayasasına göre Bölge, bir temsilcisini Merkezi Parlamentoya göndermek üzere kendi seçim çevresini teşkil edecektir.[716] Statüye göre, söz konusu seçimlerle ilgili hükümler ayrı bir kanunla düzenlenir.[717]

3. Merkezi Hükümet ile İlişkiler

Bölgeli Devlet Modelinde Merkezi Hükümet ile Bölgeler arasında da iş birliği ve denetim mekanizmalarının geliştirildiği görülmektedir. 1947 İtalya Anayasasına göre Merkezi Hükümet, Bölgelerin milletlerarası kaideler ve antlaşmalar veya Avrupa Birliği Mevzuatı ile uyuşmazlığa düşmesi yahut kamunun selameti ve güvenliği bakımından ağır bir tehlikenin vukuu hallerinde ya da böyle bir hareket tarzı hukuki ve ekonomik bütünlüğün muhafazası ve bilhassa medeni ve sosyal haklardan istifade etmede asgari seviyenin temini için gerekliyse, coğrafi sınırlara bakmaksızın Bölgeler adına hareket edebilir. Bir Merkez kanunu, tamamlayıcı yetkilerin tamamlama ve sadakate dayalı iş birliği prensipleriyle uyum içerisinde icrasını temin edecek usuli hükümleri düzenler.[718] Ayrıca Merkezi Hükümet, Statüleri, yayınlandıkları tarihten itibaren 30 gün içerisinde Anayasaya uygunluk bakımından denetlenmek üzere Anayasa Mahkemesine götürebilir.[719] Merkezi Hükümet, bir Bölge kanununun Bölgenin yetkilerini aştığına kani ise kanunu, ilanından itibaren 60 gün içerisinde Anayasaya uygunluk bakımından denetlenmek üzere Anayasa Mahkemesinin huzuruna taşıyabilir.[720]

1978 İspanya Anayasasına göre Merkezi Hükümet, tabiatı gereği devredilebilir veya nakledilebilir mahiyetteki yetkilerin Merkezi Parlamento tarafından bir organik kanunla Bölgelere devredildiği hallerde, bu yetkilerin tatbik ve icrasına ilişkin olarak,

[714] 1947 İtalya Anayasası, m. 57/1.
[715] 1978 İspanya Anayasası, m. 69/1.
[716] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 25/2.
[717] Aland Özerklik Kanunu, m. 68.
[718] 1947 İtalya Anayasası, m. 120/2.
[719] 1947 İtalya Anayasası, m. 123/2.
[720] 1947 İtalya Anayasası, m. 127/1.

Danıştay'ın mütalaasını almak kaydıyla denetim yetkisine sahiptir.[721] Ayrıca, Bölge organları tarafından kabul edilen düzenleyici işlemlere ve alınan kararlara karşı Anayasa Mahkemesine müracaat edebilir. Başvuru ile birlikte işlem veya kararlar Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınır. Ancak Mahkeme, beş ayı geçmeyen bir süre içerisinde iptal veya red kararını vermek durumundadır.[722] Merkezi Hükümet, bir Bölgenin Anayasa veya diğer kanunlar tarafından tahmil edilen mükellefiyetleri yerine getirmemesi yahut ülkenin menfaatlerini zedeleyecek tarzda faaliyet göstermesi ve bu hususların düzeltilmesini talep ettiği Bölge Hükümeti Başkanından tatmin edici bir cevap alamaması halinde, Merkezi Parlamentonun mutlak çoğunluğunun onayını almak suretiyle Bölgeyi söz konusu mükellefiyetleri yerine getirmeye icbar etmek veya umumi menfaatleri muhafaza altına almak için, bütün Bölge otoritelerine talimat vermek de dâhil olmak üzere gerekli tedbirleri alabilir.[723]

1976 Portekiz Anayasasına göre de, Merkezi Hükümet ile Bölge Hükümetleri, bilhassa sorumlulukların devredilmesini icap ettiren antlaşmalar da dâhil olmak üzere farklı şekillerde iş birliğine gidebilirler. Bu takdirde, devre tekabül eden mali vasıtalar ile tatbik edilecek denetim mekanizmaları da tesis edilir.[724]

4. Merkezi Yargı ile İlişkiler

Bölgeli Devlet Modeline temel teşkil eden siyasi özerklik, esas itibariyle yasama ve yürütme faaliyetine ilişkin yetki ve organlar bahşettiğinden, Bölge organ, kurum ve ahalisi, ülkedeki tek yargı organı olan Merkezi yargının yetki sahası içerisinde yer almaktadır. Bu organların yaptıkları denetimin başında Bölge Kanunlarının Anayasaya uygunluğu gelmektedir.[725]

[721] 1978 İspanya Anayasası, m. 153/c.
[722] 1978 İspanya Anayasası, m. 161/2.
[723] 1978 İspanya Anayasası, m. 155.
[724] 1976 Portekiz Anayasası, m. 229/4.
[725] 1947 İtalya Anayasası, m. 134; 1978 İspanya Anayasası, m. 153/a. İspanya'da ayrıca idari yargı organları, Bölge idareleri ile bunların yaptıkları düzenleyici işlemleri denetler. Sayıştay da ekonomi ve bütçeyi ilgilendiren hususlar açısından Bölgeyi denetler. Bkz. 1978 İspanya Anayasası, m. 153/c ve d.

İtalya'da bir Bölge kanununun Anayasaya aykırılığı tespit edildiği takdirde, kararın ilanını takip eden günden itibaren yürürlükten kalkar. Mahkeme kararları, ilan edilmesinin yanı sıra, anayasal usullere uygun olarak hareket etmeleri için ilgili Bölge Meclisleri ile Mahkemenin takdir edeceği diğer yerlere bildirilir.[726]

1976 Portekiz Anayasasına göre, kendisine imza edilmek üzere gönderilmiş bir Bölge kanununu Bölge Valisinin ön inceleme yapılmak üzere Anayasa Mahkemesine göndermesi halinde, Mahkeme 25 gün içerisinde kararını ilan eder.[727] Bölgenin veya Merkezin bir düzenleyici işleminin, Statü hükümlerini ihlal ettiğinden bahisle hukuka aykırı bularak tatbik etmeyi men eden veya hukuka aykırılık iddiasına rağmen tatbik etmeyi kabul eden mahkeme kararlarına karşı Anayasa Mahkemesinde somut norm denetimi yoluna gidilebilir.[728] Anayasa Mahkemesi, herhangi bir hukuki normun Anayasaya aykırılığı, Bölge kanunundaki herhangi bir hükmün Statüye aykırı olup olmadığını veya Merkezin herhangi bir düzenleyici işleminin Bölgelere Statülerle bahşedilen hakları ihlal edip etmediğini soyut norm denetimi ile ele alabilir.[729] İlk takdirdeki müracaatlar Devlet Başkanı, Merkezi Parlamento Başkanı, Başbakan, Ombudsman, Başsavcı ve Merkezi Parlamento üyelerinin onda biri kadarı tarafından yapılabilirken, Bölgelerin Statülerinin veya Statülerle bahşedilen haklarının ihlal edildiğinden bahisle müracaat etme yetkisi Bölge Valilerine, Bölge Meclislerine, Bölge Meclisi Başkanlarına, Bölge Hükümeti Başkanlarına veya Bölge Meclisi üyelerinin onda biri kadarına tanınmıştır.[730] Bölge Meclisi Başkanı, Bölgelerin sahip olduğu hakların ihlalinden bahisle, Anayasal kuralları tatbik edilebilir hale getirmek için gerekli olan yasama tedbirlerinin ihlali yoluyla Anayasaya herhangi bir aykırılık olup olmadığını tespit ettirmek üzere Anayasa Mahkemesine müracaat edebilir.[731] Böyle bir aykırılığın tespit edilmesi halinde Anayasa Mahkemesi, yetkili yasama organını durumdan haberdar eder.[732]

[726] 1947 İtalya Anayasası, m. 136.
[727] 1976 Portekiz Anayasası, m. 278/8.
[728] 1976 Portekiz Anayasası, m. 280/2-b-c ve d.
[729] 1976 Portekiz Anayasası, m. 281/1-a-c ve d.
[730] 1976 Portekiz Anayasası, m. 280/2.
[731] 1976 Portekiz Anayasası, m. 283/1.
[732] 1976 Portekiz Anayasası, m. 283/2.

Merkez ile Bölgeler arasındaki yetki ihtilaflarının giderilmesi de Bölgeli Devletlerdeki yüksek yargı organlarının görevleri arasında yer almaktadır. İtalya ve İspanya'da Merkezle Bölgeler veya Bölgelerin kendi aralarında meydana gelen yetki uyuşmazlıklarının halledilmesinin Anayasa Mahkemesinin yetkileri arasında sayıldığı görülmektedir.[733]

Bölgelerin kendilerine mahsus yargı organları bulunmadığı için Merkezin yargı teşkilatı Bölgeler içerisinde faaliyet gösterir. Bölgeli Devletlerin Anayasaları, Bölgelerdeki yargı teşkilatı açısından hükümleri de içermektedir. 1947 Anayasasına göre İtalya'daki Bölgelerde, uyacakları usul ve esaslar Merkez kanunlarıyla tespit edilecek ilk derece İdare Mahkemeleri ihdas edilmiştir. Bu mahkemeler, Bölgelerin başkentleri dışındaki yerlerde daireler şeklinde teşkilatlanabilir.[734]

1978 Anayasasına göre İspanya'da Bir Yüksek Adalet Mahkemesi, Temyiz Mahkemesinin yetki sahasına halel getirmeksizin, Bölge sınırları içerisindeki yargılama yetkisinin en üst merciidir. Bölgelerin sınırları içerisindeki yetki çevrelerinin kurulmasında Bölgelerin ne şekilde rol oynayacağına ilişkin usul ve esaslar, yargılama yetkisine dair organik kanunun hükümleri ile yargılama yetkisinin birliği ve bağımsızlığı prensipleriyle uyuşmak şartıyla Statülerde düzenlenir. Temyiz Mahkemesinin, ülkenin tamamı üzerinde yargılama yetkisine sahip olması ile adliye teşkilatındaki en yüksek yargı organı olduğuna ilişkin Anayasanın 123. maddesi hükümleri saklı kalmak üzere, tedrici muhakeme işlemleri, şayet varsa, aynı Bölge sınırları içerisindeki ilk derece yargı yetkisine sahip mahkemenin bulunduğu yerdeki yargı organları huzurunda halledilir.[735]

Portekiz'deki Statülere göre Bölgedeki yargı teşkilatı, Bölgenin hususiyetleri ile özel ihtiyaçlarını dikkate alarak hareket eder. Takımadaların hemen her birinde bir tane ilk derece mahkemesi bulunur.

[733] 1947 İtalya Anayasası, m. 134; 1978 İspanya Anayasası, m. 161/1-c.
[734] 1947 İtalya Anayasası, m. 125.
[735] 1978 İspanya Anayasası, m. 152/1.

Finlandiya'da, diğer ülkelere nazaran istisnai olarak, bir Merkez kanunu ile Bölgede İdare Mahkemesi kurulabilir ve Bölge kanunu ile Bölgenin yetkisi dahilindeki idari hususlar üzerinde yargılama yetkisi tanınabilir.[736] Bu mahkemeye, Bölge Hükümetine bağlı bir otoritenin kararına karşı müracaat edilebilir. Bir Merkez kanununda, başka bir otoriteye gidilmesi öngörülmeyen hallerde, bir belediye otoritesinin kararına karşı da Bölgedeki idare mahkemesine müracaat edilebilir. Ancak Bölge Hükümetine bağlı bir otoritenin vergi veya kamu göreviyle ilgili kararlarının dışındaki kararlarının dışındaki kararlara yahut Bölgenin yetkisine giren bir meseleyle ilgili olarak bir belediye otoritesinin kararına karşı müracaatların Bölgedeki idare mahkemesi yerine Bölge Hükümetine yapılması bir Bölge kanunu ile öngörülebilir. Ayrıca herhangi bir Bölge otoritesinin "*Mutabakat Kararnamesi*"ne dayanarak aldığı bir karara karşı da bu mahkemeye müracaat edilebilir.[737]

[736] Aland Özerklik Kanunu, m. 26.
[737] Aland Özerklik Kanunu, m. 25.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGELİ DEVLET MODELİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ İLE ÜNİTER VE FEDERAL DEVLET MODELLERİYLE MUKAYESESİ

I. DEVLETİN FİZİKİ UNSURU (ÜLKE) VE İDARİ TEŞKİLATLANMA BAKIMINDAN

A. GENEL OLARAK

Devletin fiziki unsuru olan ülke bakımından, söz konusu üç modelin de ulus-devlet kurgusunun aralarında birtakım şeklî farklılıklar barındıran versiyonları olduğu dikkate alındığında, ülke bütünlüğünün her biri açısından önemli olduğu görülmektedir. Yani, her birinde *eşit vatandaşlık* ve *vatanseverlik* temelinde şekillenen bir ülke bütünlüğünün öne çıkarıldığı söylenebilir. Bu temel kabul ile birlikte, modeller arasındaki şeklî farklılıkların yarattığı sonuçların değerlendirmeye alınması gerekir. Mürekkep Devletler kategorisinden olan Federasyonlarda, Federal Devlet ve Federe Devletler olmak üzere iki tip devlet yapısı, bağımsız devletlerin tek bir devlet çatısı altında birleşmesi veya müstakil bir devletin kendi içinde devletlere bölünmesi yoluyla meydana geldiğinden, birden fazla ülkenin varlığından söz edilebilecektir. Böylece Federal Devlet ülkelerinin Federe Devletlerin ülkelerine bölündüğü söylenebilir. Birden fazla devletin ve ülkenin varlığı, birden fazla anayasanın varlığını da beraberinde getirir. Bunlardan Federal Devletin anayasası (Federasyon anayasası), Federe Devletlerin ülkelerinde de geçerlidir. Ayrıca, Federe Devletlerin Federasyon siyasetinde temsil edilmeleri ve söz sahibi olmaları mevzubahistir. Diğer taraftan "*kurucu devletler*" eşit bir statüde bulunmaktadırlar.[738]

Buna karşılık Basit Devletler kategorisinde yer alan Üniter ve Bölgeli Devletlerde tek bir ülke ve tek bir anayasanın varlığı söz konusu olmaktadır. Üniter ve Bölgeli Devletlerde de gerçi ülkenin bölgeler, iller, belediyeler gibi kısımlara ayrıldığı görülse

[738] Suksi, 1998, s. 24-25.

de, bunlar idari / mülki taksimattan (por. *circunscrição*) ibarettir. Bu taksimatta Anayasanın toprak esasına bağlı bir siyasi özerkliği öngörmesi halinde Bölgeli Devlet Modeli ortaya çıkar ve Bölgeler için yasama ve yürütme yetkilerini kullanabilecekleri bir **yetki sahası** meydana getirilmiş olur. Anayasa ile kurulan Bölgelerin kendi anayasaları bulunmamakla birlikte, Federe Devletlerdeki anayasaya benzer bir fonksiyon icra eden Statüleri vardır. Ancak bu Statüler, Federe Devletlerin anayasalarının aksine, Bölgelere bir ülke bahşetmezler. Dolayısıyla Bölgeli Devletlerin ülkelerinin bölündüğü söylenemez.

Nitekim Bölgeli Devletlerin Anayasalarında, tıpkı Üniter Devletlerinkinde olduğu gibi, ülkenin bölünmezliğini belirten ifadelere yer verilmiştir.[739] Bölgelerin sahip oldukları **yetki sahası**nın, Anayasaların hazırlanma süreçlerine ve Bölgeleri düzenleme şekillerine bakıldığında ağırlıklı olarak idari mülahazalarla ortaya çıkmış, idari mahiyetteki yerler olduğu söylenebilecektir. Diğer bir deyişle bu yetki sahaları, Bölgelerin egemenliklerini icra ettikleri bir yeri ifade etmemektedir. Dolayısıyla Bölgelerin Merkez siyaseti üzerindeki etkisi, Federe Devletlerin Federasyonlardaki rolü ile kıyaslandığında yok denecek kadar azdır.[740] Ayrıca Federasyonlarda görülen Federe Devletlerin eşitliği prensibi, Bölgeli Devletlerdeki Bölgeler bakımından geçerli değildir. Diğer bir deyişle, birden fazla Bölgeyi içeren bir Bölgeli Devlette, Bölgeler arasında yetkiler bakımından bir derece farklılığı söz konusu olabilmektedir. Öyleyse Bölgelileşme, Federalizm taleplerinin dile getirildiği bir yerde bambaşka neticelere sebebiyet verecek bir tercihi ifade etmektedir.

Öncelikle siyasi özerkliği bağımsızlıkla bir görmemek gerekir. Özerk teşekküller, Merkezin egemenliğine tâbi olmakla birlikte, Merkezden beklenen de tanımış olduğu özerkliğe riayet etmesidir.[741] Genel olarak bakıldığında özerklik tiplerinin birbirinden farklılaştığı, diğer bir deyişle tek tip bir özerkliğin bulunmadığı görülmekle birlikte, yukarıda ifade edildiği kadarıyla özerkliğin birtakım asgari şartlarının müşterek olarak sağlandığını da kabul etmek gerekir. Sözgelimi, başta düzenleyici işlem yapma yetkisi

[739] 1947 İtalya Anayasası, m. 5; 1978 İspanya Anayasası, m. 2; 1976 Portekiz Anayasası, m. 6; 1999 Finlandiya Anayasası, m. 4.
[740] Lapidoth, 1997, s. 50.
[741] Akgül, 2013, s. 29; Ackrén, 2009, 14-15.

olmak üzere, idari ve mali anlamda yetkilerin tanınması, Merkezle Bölgeler arasında denetim ve işbirliği mekanizmalarının geliştirilmesi gibi hususlar toprak esasına dayalı siyasi özerkliği tanıyan Bölgeli Devletlerde müşterek olarak görülmektedir.

Diğer taraftan, **merkezden yönetim modeli**nde **yetki genişliği** ile temayüz eden vali ve Bölge Valisi arasındaki farka da değinmek gerekir. **Merkezden yönetim**deki vali, kanunla tayin edilen belirli hususlarda doğrudan doğruya karar alma yetkisine sahip olup icrai bir rol oynarken Bölge Valisi, Merkez adına koordinasyon, nezaret ve aracılık görevlerini üstlenir. Ancak her ikisinin de Merkezin özerk teşekküller üzerindeki vesayeti bakımından en kritik elemanlar olduğunu kabul etmek gerekir. Federasyonlarda ise Federal Devletlerin Federe Devletler üzerinde böyle bir vesayet kurması söz konusu değildir. Yani Federal Devletler Federe Devletlere vali tayin edemeyecekleri gibi direkt talimatlara da muhatap edemezler.[742]

B. HAKİKİ ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN

İtalya'da bölgelileşmenin esas itibariyle üç safha geçirdiği söylenebilir.[743] Anayasanın kabulünden 1970'lerin başına kadarki devrede, öncelikle Özel Bölgelerin teşekkülü üzerinde durulmuş ve 1963 yılında Friuli-Venezia Giulia'nın Statüsüne kavuşturulması ile birlikte Anayasada öngörülen beş Özel Bölgenin kuruluşu tamamlanmıştır.[744] 1960'lı yılların sonlarından itibaren dönemin siyasi partilerinin uyuşması sonucu Basit Bölgelerin de kuruluşunun tamamlanmasına karar verilmiş ve 1970 yılında kabul edilen bir dizi kanun ile Basit Bölgeler faaliyete geçirilmiştir.[745] Bu ikinci safhadaki en büyük problem, Bölgeler arasındaki eşitsizliklerin kendisini göstermesiyle birlikte ortaya çıkacaktır. Zira 1947 Anayasasının orijinal metni, ancak sayılan hususlarda çıkarılabilecek Basit Bölge Kanunlarını, Merkezi Parlamento Kanunlarının tayin ettiği prensiplere uygun olmak ve milli menfaatlere aykırı olmamak şartlarıyla sınırlamakta idi. Ayrıca başlangıçtan itibaren Merkez ile ilişkilerini geliştirip

[742] Akbulut, 2008, s. 334.
[743] Woelk – Palermo – Marko, 2008, s. 33.
[744] M. Şehmus Güzel, *Devlet-Ulustan Federasyona*, Kardelen Yayıncılık, İstanbul, 2010, s. 57.
[745] Suksi, 1998, s. 178.

yetkilerini genişleten Özel Bölgelere nazaran Basit Bölgeler bakımından ne bir siyasi tecrübe ne de Merkez ile iş birliği mekanizması bulunmaktaydı.

Bu nedenle Merkez ile Basit Bölgeler arasında yetkilerin devri açısından bir çekişme kısa sürede kendisini göstermiş, vakıa Bölgeler özerklikten anayasal teminata göre değil, fakat esas itibariyle Merkezi Parlamentonun çerçeve kanunları ile Anayasa Mahkemesinin yetki ihtilaflarına ilişkin içtihadına göre istifade eder hale gelmiştir.[746] Giderek artan reform ihtiyacı, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren başlayan kanunlaştırma faaliyeti ile telafi edilmeye çalışılmışsa da, hem problemlerin bir türlü tam olarak giderilememesi hem de bu süreçte kanunlar yoluyla katedilen mesafenin anayasal bir şekle büründürülmesi maksadıyla nihayet 1999 ve 2001 yıllarında Anayasanın tadili yoluna gidilmiştir.[747] İtalyan Bölge sisteminin günümüzdeki şeklinin tespit edildiği bu yeni rejimde, Merkezin münhasıran ve Bölgelerle müşterek olarak yetki kullanacağı hususlar sayılmış, bunların dışındaki hususlar Bölgelere bırakılmıştır. Ayrıca Basit Bölge Statülerinin Merkezi Parlamento tarafından alelade bir kanunla kabul edilmesine ilişkin hüküm kaldırılarak, yerine Bölge Meclisleri tarafından kabul edilerek (yahut Bölgedeki seçmenlerin veya Bölge Vekillerinin beşte birinin talebi üzerine gidilen referandum sonucunda) yürürlüğe girmesi usulü getirilmiştir.

İspanya'da ise henüz Anayasanın kabulünden önce özerklikleri bir kararname ile tanınan Bask ve Katalonya Bölgeleri ile birlikte Andalucia, Kanarya Adaları, Comunitat Valenciana, Galicia ve Navarra, özerkliğin daha süratli bir şekilde elde edilen ve daha geniş yetkilerle donatılmış ikinci usule göre[748] Statülerini kazanmışlardır.[749] Bunların dışında kalanlardan Castilla ve Leon ile Comunidad de Madrid'in üçüncü usule göre[750] ve diğerlerinin de birinci usule göre[751] kuruluşları tamamlanmıştır.[752] Ancak bu sürecin

[746] Woelk – Palermo – Marko, 2008, s. 34-35.
[747] Woelk – Palermo – Marko, 2008, s. 36.
[748] 1978 İspanya Anayasası, m. 151'e göre.
[749] Ayaz, 2012, s. 189.
[750] 1978 İspanya Anayasası, m. 144'e göre.
[751] 1978 İspanya Anayasası, m. 143'e göre.
[752] Esen, 2001, s. 190. Böylece anayasanın kabulünden itibaren 5 yıllık bir süre sonunda toplamda 17 tane Bölgenin kuruluşu tamamlanmış, bunlardan Bask Memleketi haricindekilerin Statüleri bir veya daha fazla kez tadil edilmiştir. Ceuta ve Melilla özerk şehirlerinin statüleri ise 1995 tarihli organik kanunlarla kabul edilecektir.

nihayete ermesi kolay olmamıştır. Dönemin Merkezi Hükümetinin, ikinci usule göre kurulacak Bölgelerin, "*özerklik mazisine sahip bulunan*" ve 1978 Anayasasının özerklik hakkı tanıdığı "*milliyetler*" zümresinden sayılan Bask, Galicia ve Katalonya ile sınırlı tutulması ve kalan Bölgelerin diğer usullere göre kurulması arzusuna rağmen, ülkenin diğer yerlerinden de ikinci usule göre kuruluş talepleri yükselmiştir.[753]

Bunun üzerine meselenin tetkik edilmesi ve çözüm tekliflerinin getirilmesi için bir komisyon görevlendirilmiş ve hazırlanan raporda Bölgelerin bütün ülkeye yayılması, halihazırda Statülerini elde etmiş olanlar bakımından özerkliğin üst sınırının tayin edilip yeni kurulacak Bölgelerin de yavaş yavaş bu seviyeye getirilmesi ve böylece "*homojenitenin*" sağlanması, diğer taraftan da bütün Bölgelerin sahip oldukları yetkilerin Merkezin yetkileri karşısında daha düşük bir değerde olduğu yorumunun benimsenerek mevzu ve muhteva bakımından daha ziyade idari bir yapının tesisi tavsiye edilmiştir.[754] Komisyonun raporu Merkezdeki siyasi partiler tarafından dikkate alınarak yeni çıkarılacak özerklikle ilgili hususların düzenlendiği kanuna yansıtılmıştır. Ne var ki, "*café para todos*" (*herkese kahve!*) adı verilen bu süreçte çıkartılan 1982 tarihli ve kısaca LOAPA[755] olarak bilinen kanunun birçok maddesi, bir yıl sonra İspanyol Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bu arada diğer Bölgelerin kuruluşu tamamlanmış ve İspanya'nın Özerk Bölgeleri haritası günümüzdeki şeklini almıştır.[756]

İlerleyen yıllarda Bölgelerin yetkileri meselesi gündemi meşgul edecektir. 1980'li yılların sonlarına gelindiğinde, ikinci usul dışında kurulan Bölgeler için Merkezin münhasıran yetkili olduğu hususlarda statülerin tadil edilmek suretiyle yetkilerin genişletilebileceği 5 yıllık bekleme süresi[757] dolmuş ve artık teşkilat bakımından yeknesak bir manzaranın ortaya çıktığı Bölgeler sistemi için yetkiler bakımından da yakınlaşmanın zamanı gelmiş bulmaktadır. 1990'ların başından itibaren Merkezdeki partilerin aralarında yaptıkları antlaşmalar neticesinde ikinci usul dışında kurulan

[753] Esen, 2001, s. 177.
[754] Özçer, 2006, s. 164-165.
[755] isp. Ley Orgánica de la Armonización del Proceso de Autonómico = Özerklik Sürecinin Uyumlu Hale Getirilmesine Dair Organik Kanun.
[756] Ayaz, 2012, s. 192-193.
[757] 1978 İspanya Anayasası, m. 148/2.

Bölgelere yeni yetkiler devredilmeye başlanmış ve böylece Bölgeler arasındaki farklılıklar büyük ölçüde giderilmiştir.[758]

Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler bakımından yaşanan bu süreçler, Anayasaların hazırlanma süreçlerindeki ihtiyatlı tavrın, hükümlerinin tatbikinde de muhafaza edildiğini göstermektedir. Bir defa, her iki ülke Anayasasında da kademeli bir yapı görülür. 1947 İtalya Anayasasında, tek tek sayılan Bölgelerle birlikte açıkça ilan edilen Özel Bölgelere karşılık 1978 İspanya Anayasası, kararnamelerle kurulan Bask ve Katalonya haricinde henüz hiçbir Bölge mevcut değilken, kuruluş usullerine bağlı olarak geniş yetkili Bölgeleri dar yetkililerden ayırmıştır.[759] Böylece Bölgeli Devlet Modelinin benimsenmesinde büyük rol oynayan Bölgeler ile ülkenin idari teşkilatlanma tablosunu tamamlayacak diğer Bölgeler şeklinde iki kategori ortaya çıkmış ve yeni rejimler, ilk yıllarında yalnızca birinci kategoridekilerin aktif hale getirilmesi ile tecrübe edilmiştir.

Bu temkinli anlayışa hak vermek gerekir; zira Federasyon ve ayrılma tartışmalarının henüz geride kaldığı bir devrede geniş yetkiler bahşeden bir özerkliğin ne gibi sonuçlar doğuracağı kısa sürede öngörülemeyebilir. Dolayısıyla Merkezdeki yetkililerin, ülkenin tamamındansa yalnızca bir kısmındaki reaksiyonlara dikkat kesilmek istemesi makul bir tercih olarak karşılanmalıdır. Bunun dışında, özerkliğin temel mantığını ve özünü teşkil eden yetki devrinin Anayasalarda öngörülen ileri safhaları açısından Merkezlerin uzun sayılabilecek bir süreyi geçirdikleri görülmektedir. Bu tecrübelerden sonra, İtalya'da, 1999 ve 2001 tadilatını takiben sistemin federalizme doğru yaklaştığı, ancak iki kademeli yapı arasındaki seviye farkının tamamen ortadan kaldırılmamış olmasından dolayı bunun "*yetki devrine dayalı hazırlık aşamasındaki bir federalizm*", diğer bir deyişle "*asimetrik federalizm*" olduğu söylenebilecektir.[760] İspanya'da ise 1990'lar ile başlayan ilave yetki devirleri istikrarlı bir şekilde devam etmiş ve 2000'li yıllarla birlikte Merkezi Hükümet ile ilişkilerini geliştiren Bölge otoritelerinin gayretleriyle Bölgelerin yetkileri, gerek statülerin tadiliyle gerek Merkez Kanunları ile daha da genişlemiştir.[761]

[758] Esen, 2001, s. 190-191.
[759] Nalbant, 2012, s. 311.
[760] Woelk – Palermo – Marko, 2008, s. 43-44.
[761] Ayaz, 2012, s. 201.

C. TEKNİK ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN

Teknik Anlamda Bölgeli Devletler bakımından öncelikle 1976 Anayasasına göre Portekiz Cumhuriyeti'nin Üniter bir devlet olduğunu söylemek gerekir. Böyle ifadenin varlık sebebini, Anayasanın hazırlık sürecinde yaşananlarda aramak gerekir. O tarihlerde dekolonizasyon sürecine girmiş ve dolayısıyla sömürgelerini kaybetmiş bulunan bir devlette ülke birliğinin vurgulanması ihtiyacı hissedilmiştir. Buna göre, anakaradaki topraklar başta idari bölgeler olmak üzere belediyeler ve beldeler şeklinde yukarıdan aşağı doğru teşkilatlandırılmış ve bir Üniter Devlette görülebilecek merkeziyetçi bir yapı tesis edilmiştir. Siyasi özerkliği haiz Bölgeler ise (Açores ve Madeira) birer takımada olup anakaranın dışında bulunduğundan bu yapıya dahil edilmemiştir. Ne var ki, siyasi özerklik fikri, Üniter Devlet Modeli ile bir araya gelemediğinden, bu ifadeyi doğru kabul etmemek gerekir. Bununla birlikte Portekiz'de Anayasanın kabulünden kısa bir süre sonra anakarada da adaların özerkliğine benzer bir özerkliğin tesis edilmesi talepleri gelmiştir. Ancak Portekiz, nüfusunun karakteristik özellikleri itibariyle Avrupa'nın en homojen ülkelerinden birisidir ve ada halklarında görüldüğü kadar bir kimlik etrafında gruplaşmanın anakarada teşekkül ettiği söylenemez. Bu sebeple, hem merkeziyetçi anlayışın zayıflatılması, hem de bu tarz taleplere cevap verilmesi açısından anakaradaki mahalli idarelerin yetkilerinde bir artış yoluna gidilmiştir.[762]

Finlandiya'da ise Aland Statüsü iki kez tadil edilmiştir. 1951 tarihli ilkinde Uluslararası Daimi Adalet Divanı'nın garantörlüğü, o tarihlerde Milletler Cemiyetinin varlığına son verildiği için ortadan kaldırılmıştır. Benzer bir vazifenin Birleşmiş Milletler organlarına tevdii düşünülmüşse de, bu fikir hayata geçirilmemiştir. Bu tadilin Bölgeye en büyük kârı, "*ikamet hakkı*"nın tanınması, diğer bir deyişle Bölge vatandaşlığının getirilmesi olmuştur. Bununla birlikte Bölge, kendi sembollerini de kullanabilecektir. Günümüzde geçerliliğini sürdüren 1991 tarihli Statü tadili ileyse Bölge vatandaşlığının iktisabında yeterli seviyede İsveçce bilme şartının getirilmesi ve Bölgeye ilave yetkilerin devredilmesi en önemli değişiklikler olarak göze çarpmaktadır.[763]

[762] Esen, 2001, s. 59-60.
[763] Akbulut, 2008, s. 337-338.

II. DEVLETİN BEŞERİ UNSURU (MİLLET) VE MİLLİYETÇİLİK BAKIMINDAN

A. GENEL OLARAK

Devletin beşerî unsuru olan millet, tıpkı ülke gibi, bütünleşmiş bir yapıyı ifade etmektedir. Bu yapının içerisinde farklı aidiyetlerden gelen pek çok unsur bir arada bulunmakta; ancak maddi ve manevi bütün farklılıklar, kendilerinin üzerinde yer alan bir seviyede hemhal edilmekte ve en üst seviyede ortaya çıkan kolektif varlığın da devlet egemenliğine kaynaklık ettiği kabul edilmektedir. Bu hususlara pek çok anayasanın başlangıç hükümlerinde tesadüf etmek mümkündür. Bununla birlikte, kimi anayasalarda bütünü meydana getiren farklılıklara vurgu yapıldığı görülür ve bu keyfiyet üç model için de söz konusu olabilir. Federasyonlar birer devlet topluluğu olduğu için burada farklı milletlerin, ulus-devlet kurgusu içerisinde mevcut varlıklarını muhafaza ederek tek bir millet olarak kabul edilmesi söz konusudur. Dolayısıyla Federasyonlarda birden fazla millet bulunmaktadır.

Buna karşılık Basit Devletler olan Üniter ve Bölgeli Devlet Modellerinde tek bir milletin varlığından bahsedilir ve bunların anayasalarında vurgulanan farklılıklar, milletten daha aşağı seviyedeki bir topluluğa (örneğin, milliyet, azınlık veya halk) işaret etmektedir.[764] Bölgeli Devlet Modeli, bu toplulukların Merkez tarafından tanınması ve toprak esasına dayalı bir siyasi özerklik ile himaye görmesini ifade etmektedir. Yine de, bu çözümün istisnai bir karakter arz ettiğini belirtmek gerekir. Zira çözüm, ülke açısından bakıldığında *azınlık* durumundaki bir topluluğu, sınırları belirli bir yer içerisinde *çoğunluk* durumuna getirerek *yeni azınlıkları*n doğmasına ve bu *yeni azınlıkları*n mağduriyete uğramasına sebebiyet vermesi riskini her zaman için taşımaktadır. Bu nedenle en başta özerkliğin derecesi ve sınırlarının iyi tespit edilmesi, daha sonra da insan haklarının tahkim edilmesi ve demokratik kurumların demokrasi kaidelerine uygun

[764] 1947 İtalya Anayasası, m. 6; 1978 İspanya Anayasası, m. 2; 1976 Portekiz Anayasası, m. 1 ve 225; 1999 Finlandiya Anayasası, m. 17.

hareket etmesi hayati bir önem taşımaktadır.[765] Burada, bir ülkedeki azınlıkların, kolektif kimlikleriyle pozitif manada himaye edilmesi amaçlandığında, toprak esasına bağlı olan veya olmayan tipteki özerkliklerden hangisinin tercih edileceğinin ne kadar kritik bir mesele olduğu bir kez daha öne çıkmaktadır.[766]

Her halükârda, üç modelde de, hukuken tanınmış olsun veya olmasın, milletten daha aşağı seviyede görülen topluluklar adına milliyetçilik davalarının ortaya atılması mevzubahis ve aynı millet içerisinde birden fazla milliyetçilik cereyanlarına şahitlik edilebilmektedir. Her ne kadar bu cereyanların kolektif mevcudiyeti devam ettirme maksadını taşıyan "*kültürel milliyetçilik*" olduğu söylenebilirse de, kültürel milliyetçiliğin siyasi ideoloji olan milliyetçilikten kesin çizgilerle ayrılamaması durumu dikkate alındığında, başta bağımsızlık olmak üzere özerklik haklarının genişletilmesi gibi siyasi talepler dillendirilmektedir ve bu talepler biteceğe de benzememektedir. Bu cereyanlar kimi zaman mevcut yapı içerisinde kalmamayı (kendi kaderini tayin), kimi zamanda kendilerine mahsus bir hareket sahası açmayı (azınlık hakları) amaçlamaktadır. İşte, Bölgeli Devletlerin ve Federasyonların büyükçe bir kısmı bu türden iddialar karşısında bir orta yolun bulunması maksatlarına binaen kurulmuşlardır. Ancak Bölgeli Devletler açısından bakıldığında, özellikle **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler** için, bu modelin tam bir sükuneti tesis etmeye tek başına kâfi gelemediği görülecektir.

B. HAKİKİ ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN

Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler bakımından milliyetçilik sorunu, yalnızca Bölgeli Devleti tesis eden Anayasanın hazırlandığı ve kabul edildiği süreç içerisinde değil, fakat o ülkedeki milliyetçilik cereyanlarının başlangıcından itibaren takip edilmelidir. Zira bunların ülkelerindeki tarihin uzak devirlerinden gelen siyasi ve idari bölünmüşlük, aynı zamanda bir millet şeklinde hareket etme refleksinin doğmasını da geciktirmiş ve bu arada ülke içerisinde farklı milliyetçi düşüncelerin gelişmesine sebebiyet vermiştir.

[765] Suksi, 1998, s. 19.
[766] Weller – Wolff, 2005, s. 15.

İtalya'da 19. yüzyılda baş gösteren milliyetçilik, ayrılıkçı değil, fakat bütün İtalya'nın bir araya gelmesini hedefleyen bir ruha sahiptir. Zira yüzyılın başında Napolyon işgalleri ve daha sonraki Avusturya nüfuzundan kurtulmanın çaresi olarak milli birliğin sağlanması gerekli görülmüştür. Ancak o devir için harici müdahaleler olduğu kadar, dâhildeki parçalı siyasi yapı da bu emelin tahakkuk etmesi önünde büyük bir engeldir. "*Risorgimento*" (yeniden canlanış) adı verilen, yüzyılın ortalarındaki bu devrede İtalyan milliyetçileri öncelikle Avusturya'nın tasallutundan kurtulmak, daha sonra da ya halk hareketleriyle bir cumhuriyeti ya da aristokrasi ve burjuvazinin faal olduğu merkezi bir monarşiyi kurmanın yollarını aramışlardır.[767]

Çok geçmeden kurulan krallık İtalyan milliyetçilerini haklı çıkarmış, ülkedeki siyasi bölünme ortadan kalktığı gibi halk tabakaları da yavaş yavaş birbirine yaklaşmıştır. Öyle ki, kuruluşun 50 yıldönümü olan 1911'de, Osmanlı İmparatorluğu ile Trablusgarp üzerinde yaşanan çekişme vesilesiyle yaşanan milli heyecan, hükümetin müdahalesinde ve yayılma politikasına geçişinde önemli bir rol oynamıştır.[768] Birinci Dünya Savaşından sonra idareyi devralacak faşist rejim öncelikle milliyetçi çevreler arasında revaç bulmuş, iktidarındaki yıllarını da İtalyan kökenli olmayan vatandaşları İtalyanlaşmaya zorlayacak kadar koyu bir milliyetçilikle geçirmiştir.[769] İkinci Dünya Savaşı esnasında, ilk defa ayrılıkçı milliyetçilik cereyanları güçlü bir şekilde ortaya çıkmıştır. 1943 yılında Müttefik Kuvvetlerinin Sicilya adasını işgal etmesi üzerine, ta Birinci Dünya Savaşından beri dile getirilmekte olan bağımsızlıkçı ve ayrılıkçı talepler iyice ayyuka çıkar hale gelmiştir.[770] Savaş sonrasında ilan edilen cumhuriyetin anayasasını hazırlayacak olan heyet, bu gibi taleplerle birlikte uluslararası antlaşmalarla devredilen topraklarda yaşayan azınlık meselesini önünde bulacaktır.

1947 Anayasası ile Sicilya ve Sardunya adalarının gelişmemiş ekonomisine, Trentino – Alto Adige ve Valle d'Aosta'daki dil azınlınlarının himayesine ve sınırda yer alan Friuli – Venezia Giulia'nın kendine mahsus problemlerine çare olarak Bölge

[767] Murat Sarıca, *Siyasal Tarih*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1980, s. 164.
[768] Savelli, 1940, s. 400; Sinanoğlu, 1933, s. 26
[769] Üçok, 1975, s. 253.
[770] Monte S. Finkelstein, *Separatism, the Allies, and the Mafia: The Struggle for Sicilian Independence, 1943 – 1948*, Lehigh University Press, Bethlehem, 1998, s. 36.

özerkliği kabul edilmiş, sayılan Bölgelere de diğerlerine nazaran daha imtiyazlı bir Statü tahsis edilmiştir.[771] Ancak Soğuk Savaşın bitmeye yüz tuttuğu dönemden itibaren İtalya'da milliyetçi partilerin kayda değer bir yükselişi bulunmaktadır. Gianfranco Fini'nin liderliğini üstlendiği "*Milli Birlik Partisi*" (it. *Alleanza Nazionale*), 1995 yılında Silvio Berlusconi'nin "*Forza İtalia*" partisi ile ittifak ederek hükümete ortak olmuş ve bu başarısını 2001 seçimlerinde de tekrarlamıştır. Bu ittifakın bir diğer parçası olan Umberto Bossi'nin "*Kuzey Birliği Partisi*" (it. *Lega Nord*) ise bir yandan göçmenler, mülteciler, homoseksüeller, komünister ve Romanlar gibi sosyo-politik anlamda azınlık sayılabilecek gruplar aleyhine faaliyet yürütmüş, diğer yandan da ülkenin kuzeyinde bağımsız bir hükümet kurma arzusunu taşımıştır.[772] Bu arzuya sebep olarak, sınai ve ticari bakımdan daha az gelişmiş bulunan ülkenin güneyindeki ekonomik handikapları telafi etmek üzere özerklik ile getirilen imtiyazların ülkede vergi adaletsizliğine yol açtığını ve güneydeki Bölgelerin hak etmedikleri bir mali desteğe sahip olduklarını ileri sürmüşlerdir. Böylece "*Lega Nord*" 1990'lı yılların başından itibaren kimi zaman "*Kuzey İtalya Cumhuriyeti*" adı altında müstakil bir devlet kurulması bakımından ayrılıkçı, kimi zaman da mevcut yapıda değişiklik yapılması bakımından federalist talepleri dile getirmektedir.[773]

İtalya gibi İspanya'da da Napolyon işgalinin milliyetçi duyguları uyanışa geçirdiği söylenebilir. Ancak İtalya'nın aksine ortak düşman, ülkedeki halk tabakaları arasında bir yakınlaşma veya birleşmeye yol açmamıştır. Vatanın kurtarılması için yürütülen mücadele, ülkenin muhtelif kısımlarındaki "*Junta*" adı verilen mahalli milis teşkilatları eliyle, birbirinden kopuk bir şekilde sürdürülmüştür.[774] Bu keyfiyet, işgal sonrası yıllara da sirayet etmiş ve ülkede yaklaşık yarım yüzyıla yakın bir süre merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi anlayışın çekişmesi yaşanmıştır. Ancak bu süreçte yaşanan bölgeci hareketleri mutlak bir milliyetçiliğin tezahürü olarak değil, merkezin tahakkümünden azade kalmanın meşru bir yolunun aranışı olarak değerlendirmek

[771] Suksi, 1998, s. 175.
[772] Noi, 2007, s. 103-104.
[773] M. Şehmus Güzel, *Devlet-Ulus*, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1995, s. 91-92.
[774] Ayaz, 2012, s. 67.

gerekir.[775] Bahsedilen tipte milliyetçiliğin ortaya çıkması 19. yüzyılın sonlarını bulacaktır.[776]

20. yüzyıla gelirken, sanayileşme ile birlikte nüfusu hızla artan şehirlerin içerisinde bulunduğu ekonomik olarak gelişmiş yerlerde, tarihi mirasın gitgide silikleşmesine bir tepki olarak milliyetçi cereyanlar baş göstermeye başlamış ve hızla teşkilatlanmışlardır.[777] 20. yüzyılın başlarında Bask, Katalonya, Galicia ve Andalucia gibi milliyetçiliğin canlandığı yerlerde bölge menfaatlerini esas alan partiler ve dernekler kurulmuş bulunuyordu; fakat bu yerlerin siyasi atmosferine hakim olan tek ideoloji milliyetçilik olmayıp komünizm, sosyalizm, anarşizm, sendikalizm gibi sol tandanslı ideolojiler bölgecilikle iç içe geçmiş haldedir.[778]

Birinci Dünya Savaşından sonra bölge milliyetçileri merkezde görülen otorite zaafiyetinden istifade ederek özerklik taleplerini dillendirmeye başlamışlarsa da diktatör Primo de Rivera'nın iktidara getirildiği 1923'ten cumhuriyetin ilan edilmesine kadar geri planda kalmışlardır.[779] 1931 İspanya Cumhuriyeti Anayasası, bölge milliyetçilerini hayallerine kavuşturmuş, fakat birkaç yıl sonra patlak veren iç savaş bütün ülkenin tek gündemi haline gelmiştir. Diktatör Franco'nun devri, Faşist İtalya'nın anlayışına benzer bir politika güderek her bir unsuru ile "*tek ve birleşik bir İspanyol milleti*" meydana getirmek için alınan ciddi tedbirlere sahne olmuştur.[780] Bu tedbirlere karşı en büyük reaksiyon ise Bask sakinlerinden gelmiştir. Kültür, eğitim ve dil sahalarına artan baskılar neticesi 1940'ların sonlarından itibaren teşkilatlanmaya başlayan ETA (Baskça: *Euskadi ta Askatasuna = Bask Memleketi ve Özgürlük*) isimli örgüt, Bask Memleketinin bağımsızlığı ve Fransa topraklarında yaşayan soydaşları ile birleşmek amaçlarıyla 1960'lı yıllarla birlikte terör faaliyetine girişmiştir.[781] 1970'li yılların sonlarındaki "*Demokrasiye geçiş*" dönemi, bölge milliyetçiliğinin yeniden canlanması anlamına gelmektedir. Franco

[775] Dareste – Dareste, 1944, s. 3.
[776] Bertrand, 1940, s. 229.
[777] Nalbant, 2012, s. 305; Ayaz, 2012, s. 94.
[778] Bookchin, 2014, s. 124.
[779] Ayaz, 2012, s. 103.
[780] Türkeri, 2007, s. 39-40.
[781] Emin Gürses, *Ayrılıkçı Terörün Anatomisi / IRA – ETA – PKK*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1997, s. 53-55

rejiminde kapatılan bölge partileri bu dönemde yeniden kurulmuş ve yeni Anayasanın hazırlanmasında rol oynamışlardır.[782]

Sonuçta, "*İspanyol milletinin ayrılmaz bütünlüğü ile bütün İspanyolların müşterek ve bölünmez vatanı üzerine bina edilmiş bulunan*" 1978 Anayasası, kendisini teşkil eden "*milliyetlerin*" (isp. *nacionalidades*) ve "*bölgelerin*" (isp. *regiones*) özerkliğini tanıyıp teminat altına aldığını bildirmiştir.[783] Diğer taraftan, "*milliyetler*" ve "*bölgeler*" farklılığı bakımından 7 tane Bölgenin Statüsündeki başlangıç hükümlerinde "*milliyet*" ifadesine yer verildiği görülmektedir.[784]

Burada İtalya'nın "*azınlık*"ları ile İspanya'nın "*milliyetleri*" arasında bir farklılık bulunduğuna değinmek gerekir. İtalya'daki azınlıklar, birer milliyet olarak kabul edilmemektedir.[785] İspanya'daki "*milliyet*"ler ise "*bölge*"lerden (isp. *regiones*) ayrı tutulmuş olmaları sebebiyle, siyasi özerkliğin ötesinde birtakım taleplerle ortaya çıkabilmektedirler. Dolayısıyla İtalya'daki ayrılıkçı hareket ile İspanya'daki ayrılıkçı hareketler farklı zeminlerde oturmaktadır. Birincisinde, herhangi bir kimliğe bağlı olarak hukuki bir hak olarak değil, daha ziyade siyasi ve ekonomik gerekçelerle sesler yükselirken, ikincisinde uluslararası hukukun diğer bazı kavramlarına atıfta bulunulmaktadır.

Örneğin İspanya'da ETA, Anayasanın kabulünden sonra uzunca bir süre kuruluş maksatlarını takiben terör faaliyetine devam etmiştir. Nitekim Anayasa'nın Bask Memleketi için getirdiği yeniliklere rağmen "*tam bağımsızlık*" davasından vazgeçilmeyeceği açıklanmış ve şiddet, daha önce hiç olmadığı kadar tırmandırılmıştır.[786] 1982 yılında iktidara gelen PSOE[787] lideri Felipe González'in seçim kampanyaları esnasında bütün milliyetçi güçlerle diyalog yanlısı olduğunu bildirmesi, seçim sonrasında Bölge bazlı partileri ETA ile Merkezi Hükümeti masaya oturtma gayretine sevketmişse

[782] Özçer, 2006, s. 108.
[783] 1978 İspanya Anayasası, m. 2.
[784] Bu Bölgeler Andalucia, Aragon, Balear Adaları, Bask Memleketi, Comunitat Valenciana, Galicia ve Katalonya'dır.
[785] Esen, 2001, s. 126.
[786] Gürses, 1997, s. 65.
[787] İsp. Partido Socialista Obrera Español = İspanyol Sosyalist İşçi Partisi.

de özerklik ile gelen Bask dilinin okullarda okutulmaya başlanması, mahalli televizyon kanalının kurulması, mahalli kolluk güçlerinin görev başına geçmesi gibi hususlar dikkate alındığında, meselenin terörle mücadele ekseninde ele alınmasına devam edilmiş ve böylece hükümetlerden bağımsız bir "*devlet politikası*" olduğu anlaşılmıştır.[788]

Devletin bu hususta çözümü GAL[789] isimli bir örgütü desteklemek olmuştur. Özerklik karşıtı neo-faşist grupların en önemlisi olan bu örgüt, benzer metodları benimsediği ETA'nın İspanya ve Fransa'daki faaliyetini, gerçekleştirdiği suikastlerle ciddi şekilde sekteye uğratmıştır.[790] 1995 yılında başlayan GAL konulu davada, aralarında eski bakanların, üst düzey bürokratların ve güvenlik mensuplarının bulunduğu bir grup devlet görevlisi çeşitli cezalara çarptırılmıştır.[791] ETA meselesi ise kimi zaman müzakere, kimi zaman çatışma ortamında olmak üzere bir müddet daha devam etmiştir. ETA, son olarak, Nisan 2017'de silahlarını teslim edeceğini açıklamıştır.[792]

Katalonya ile ilgili talepler daha farklı bir kanaldan yürütülmektedir. İspanya'nın ekonomik olarak en gelişmiş seviyede bulunan bu Bölgesi, yakın zamandan beri bir Bölge referandumu yaparak ayrılmanın hesabı içerisindedir. Bu hususta Merkezi Parlamentoya iletilen talep reddedilmiş,[793] buna rağmen 9 Kasım 2014'te gayriresmi bir referandum yapılmıştır. Yaklaşık olarak %40 oranında bir katılımın gerçekleştiği bu oylamaya katılanların %80'i bağımsızlık şıkkını desteklemiştir.[794] Devam eden süreçte, 27 Eylül 2015 tarihinde yapılan Bölge Meclisi seçimlerinde oyların çoğunluğunu ayrılıkçı partiler toplamıştır.[795]

Bunun üzerine Katalan Bölge Meclisi, "*27 Eylül 2015 Tarihli Seçim Sonuçları Dolayısıyla Katalonya'daki Siyasi Sürecin Başlangıcı Üzerine*" 9 Kasım 2015'te aldığı kararlarda, son seçimlerde Katalonya'nın bağımsız devlet olmasını amaçlayan bir Meclis

[788] Güzel, 2004, s. 126; Türkeri, 2007, s. 87.
[789] İsp. Grupos Antiterroristas de Liberacón = Antiterörist Kurtuluş Grupları.
[790] Akın Özçer, *Euskal Herria: İspanya Siyasî Tarihinde Bask Milliyetçiliği, II. Cilt (1976-1999)*, Doğan Kitapçılık, İstanbul, 1999, s. 195; Gürses, 1997, s. 65.
[791] Türkeri, 2007, s. 122-123.
[792] http://www.aljazeera.com.tr/haber/eta-silah-teslim-ediyor
[793] http://www.aljazeera.com.tr/haber/katalonya-referandumu-reddedildi
[794] http://www.aljazeera.com.tr/haber/katalonyada-gayriresmi-bagimsizlik-oylamasi
[795] http://www.aljazeera.com.tr/haber/katalonyada-ayrilikcilarin-zaferi

çoğunluğundan müteşekkil demokratik vekaletin ortaya çıktığını; cumhuriyet şeklindeki bağımsız bir Katalan devletinin yaratılma sürecinin başladığının resmi şekilde ortaya koyulduğunu; müstakbel Katalan anayasasının kurumlarını hazırlamak üzere vatandaşların da katıldığı, açık, genel ve aktif bir kurucu sürecin başladığını; İspanya'dan ayrılma sürecinin, başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere İspanya'nın kurumlarının kararlarına tâbi olmadığını ve bağımsız Katalan Cumhuriyetini meydana getirmek için sahip oldukları demokratik vekaleti icra etmek bakımından müzakereleri başlatma iradesini belirtmiş ve bu hususta İspanya, Avrupa Birliği ve bütün uluslararası camianın haberdar edileceğini ilan etmiştir.[796]

İspanyol Anayasa Mahkemesi, bu kararlarla ilgili olarak verdiği 12 Ocak 2016 tarihli kararında, Anayasa ile kendi teşkilat kanunu hükümlerine göre Bölgenin herhangi bir organının aldığı kararlar bakımından inceleme yapmaya yetkili olduğunu vurgulamakla birlikte, Bölge Meclisi kararlarını "*cumhuriyet şeklindeki bağımsız bir Katalan Devletinin yaratılması süreci*"nin kurucu sözleşmesi olarak görülmesinde bir şüphenin bulunmadığını ve bu amaçla içerisinde "*anayasa*", "*egemenlik*", "*kurucu güç*" gibi ifadelere yer verildiğini, halbuki bu terimlerin İspanya Anayasası veya kendi içtihadında geçtiğine; Anayasanın ise bizatihi egemen bir millet (isp. *nación soberana*) olan İspanya halkının iradesinin bir mahsülü olduğuna ve hukuk sistemine temel teşkil eden millet egemenliğinin bölünmezliği de beraberinde getirdiğine değinmiştir. Mahkemeye göre Bölge Meclisinin kararları, İspanyol milletinin egemenliğinde mündemiç bulunan ve bu egemenliğin sahibi olarak İspanyol milletinin birliğini teyit eden anayasal normları tanımamakta ve çiğnemektedir.

Mahkeme, önceki kararlarına atıfta bulunmak suretiyle "*Katalonya'nın tarihi ve sosyal bir realite olarak 1978 Anayasasına takaddüm ettiği*" şeklindeki hükmü ile Katalonya Statüsünde yer alan "*Katalonya'nın bir milliyet olarak Anayasa ve Statü ile uyum içerisinde kendi kendini idare ettiği*" hükümlerine vurgu yapmış; Anayasanın ise öncelik haklarını haiz bulunan tarihi Bölge teşekküllerinin kendi aralarında yaptığı bir paktın neticesi olarak değil, fakat düzenin her bir unsuru bakımından şarta bağlı olmayan ve belirleyici mahiyette bir norm olarak ortaya çıktığını ve bütün vatandaşlar ile kamu

[796] http://www.parlament.cat/document/activitat/153122.pdf

gücünü elinde bulunduranların tâbi olduğu üstün bir standardı ifade ettiğini belirtmiştir. Böylece Anayasanın bütün içeriğine ideolojik olarak sadık olmaktan ziyade ona uygun bir şekilde görevleri yerine getirme ile hukuk sistemine riayet etmenin, anayasal ve hukuki olarak kaynağını devlette bulan bütün kamu otoritesi yetkilileri bakımından hiçbir mazerete yer bırakmayan bir sorumluluk olduğunu belirtmiştir.

Mahkeme'ye göre Bölge Meclisi kararlarının 1978 Anayasası ile Katalonya Statüsüne aykırılığı, yalnızca kanunlar ve hukuka eksiksiz bir şekilde itaate dayalı hukuk devleti esası bakımından değil, fakat aynı zamanda Anayasanın tanıdığı ve himaye ettiği Bölge Meclisinin demokratik meşruiyeti bakımından da söz konusudur. Anayasada tanınan özerklik hakkı ancak "*birlik prensibi*" ile birlikte Anayasanın çekirdeğini teşkil etmektedir. Bir yasama organının demokratik meşruiyeti, Anayasanın şarta bağlı olmayan önceliğine aykırı bulunamaz. Dolayısıyla Anayasanın zirvesinde yer aldığı hukuk sistemi, demokrasinin bir sınırı olarak değil, fakat teminatı olarak değerlendirilmelidir. Sonuç olarak Mahkeme, Bölge Meclisi kararlarını Anayasaya aykırı bulmuş ve iptal etmiştir.[797]

Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki kararına rağmen Katalan Bölge Meclisi, 6 Ekim 2016 tarihinde aldığı kararlar arasında "*Katalonya'nın Siyasi Geleceği*" başlığı altında bir referandum hususunu ele almış ve Katalonya'nın devredilemez ve zamanaşımına uğramaz bir kendi kaderini tayin hakkının bulunduğunu belirttikten sonra en geç Eylül 2017'de Katalonya'nın bağımsızlığı ile ilgili bağlayıcı mahiyette bir referandumun yapılması için Merkezi Hükümete çağrıda bulunmuştur. Meclis, ayrıca referandumun icrası ile ilgili olarak gerekli bütün yasama faaliyetini üstleneceğini ve yıl sonuna kadar bir izleme komisyonunun kurulacağını bildirmiştir. Bununla birlikte, Merkezi Hükümet ile siyasi bir uzlaşmanın sağlanamaması halinde bile sürecin devam edeceği ilan edilmiştir.[798]

Bunun üzerine İspanyol Anayasa Mahkemesi, 25 Mart 2017 tarihinde verdiği kararında, müstakbel bir Katalan Cumhuriyetini amaç edinen bu "*kurucu süreci*" daha önceden de Anayasaya aykırı ilan ettiğini; kamu gücünü elinde bulunduran bütün

[797] http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2016-308.pdf
[798] http://www.parlament.cat/getdocie/11004110

kurumların Mahkemenin kararlarına uyması gerektiğini; Bölge Meclisinin söz konusu kararlarının, Statü ile bahşedilmiş bir görevin icrası ile ilgili olarak Katalan halkını temsil eden ve Bölge iradesini izhar etme kabiliyeti bulunan bir organ olarak Bölge Meclisi tarafından yayınlanan bir yasama organı işlemi şeklinde kendisini gösterdiğinden, hiç şüphesiz siyasi olduğu kadar hukuki bir tabiatı da haiz bulunduğunu; bahsi geçen amacın, 1978 İspanya Anayasası ile Katalonya Statüsüne mutlak surette aykırı olduğunu; ayrıca, böylesi bir istişari referandumu Anayasaya aykırı bulduğu önceki kararında, Anayasanın referandum yoluyla halka danışma izninin verilmesini Merkezin münhasır yetkileri arasında saymış olması, yani Bölgenin bu hususta yetkisiz bulunması, yine kamu otoritelerinin herhangi bir fiilinin meşruiyetinin Anayasa uygun olup olmamasına bağlı bulunması hususlarına değinildiğini hatırlatmış; Bölge Meclisinin bunları bilmesine rağmen söz konusu kararları aldığını ve Mahkemenin, başta Bölge Meclis Divanı olmak üzere dahli bulunan bütün kamu otoriteleri ile bunların başındaki yetkilileri, Anayasanın çizdiği çerçeveyi yahut Mahkeme kararlarını tek taraflı olarak değiştirmeye çalışan her türlü inisiyatifi önlemek hususunda uyardığını bildirmiştir.

Sonuç olarak İspanyol Anayasa Mahkemesi, Katalan Bölge Meclisinin ilgili kararlarının İspanya Devletinden ayrılma ve bağımsız bir Katalan Cumhuriyeti kurma projesini gerçekleştirmek için anayasal reform usullerini atlatma iradesini yansıttığına kanaat getirmiş ve yalnızca kararların Anayasaya aykırılığı ile iptal edildiklerini ilan etmekle kalmayıp bunların kabul edilmesinde rol oynayan yetkilileri, Mahkeme kararlarına riayet etmemenin doğurabileceği sonuçlar bakımından bir kez daha ikaz etmiştir. Ayrıca Mahkeme, bu tipte davranışların suç teşkil edip etmediğini tespit etmek hususunda yetkili olmadığını belirtmekle birlikte, tek tek isimlerini saydığı bir kısım Bölge yetkilisinin cezai sorumluluğunun mütalaa edilmesi için kararının bir nüshasını savcılığa göndereceğini bildirmiştir.[799]

Görüldüğü gibi hem İtalya hem de İspanya'da farklı usul ve derecelerde ayrılıkçı hareketler mevcuttur. Bu hareketlerin öne sürdüğü argümanlar dikkate alındığında meseleye iki perspektiften yaklaşılabilir. Ülke içerisindeki durum bakımından, İtalya ve İspanya Anayasalarında ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğü bir prensip şeklinde

[799] https://www.boe.es/boe/dias/2017/03/25/pdfs/BOE-A-2017-3258.pdf

öngörüldüğünden, bu bütünlüğü bozmaya kalkacak her istisnai durumun da yine Anayasanın öngörmesi şartına bağlı olduğu söylenebilecektir. İtalya ve İspanya Anayasalarında, özellikle birlik ve bütünlüğün temininin amaçlandığı yürürlüğe girme süreçleri dikkate alındığında, bu tipte istisnai hükümler bulunmamaktadır. Dolayısıyla ne Merkez ne de Bölge organları tek taraflı olarak ayrılmaya karar veremeyeceği gibi, birlikte karar almaları da ancak Anayasanın tadil edilmesi suretiyle söz konusu olabilir ki, bu ihtimal de tadilat sürecinin aradığı şartlar göz önüne alındığında pek mümkün görünmemektedir. Özerklik gibi, ancak Merkez tarafından tanındığı zaman sahip olunan bir hakkın, ayrılma gibi özerklikten çok daha büyük sonuçları olan bir duruma Bölgelerin bizatihi haiz olması beklenemez. Böyle bir neticenin doğması için, ayrılmayı gerektirecek şartların, özerkliği gerektirenlerden tamamen bağımsız şekilde tahakkuk etmiş olması gerekir.

Uluslararası saha bakımdansa kendi kaderini tayin hakkının kullanılması suretiyle gerçekleşebilecek bir ayrılma (harici kendi kaderini tayin), milliyetler veya sosyo-politik anlamda azınlıkların geneli için değil de, hâkim devletin ülkesi ile arasında bir okyanus bulunan sömürge topraklarının halklarına hasredildiğinden (Tuzlu Su Kuralı),[800] İtalya ve İspanya'daki ayrılıkçı hareketler için söz konusu olmamaktadır. Bununla birlikte, bu ülkelerdeki Bölgelerin, bir devlet çatısı altında yaşayan halkların o devletin siyasi ve idari teşkilatlanmasında temsil edilmesini ve bunlara iştirak edebilmesini ifade eden dahili kendi kaderini tayinden[801] en geniş bir surette istifade ettiklerini de bu vesileyle hatırlatmak gerekir.

Diğer taraftan, değerlendirme kapsamında, Bölge olmanın ayrılıkçı hareketleri körüklediği de söylenebilecektir. Zira bunlar, her ne kadar birer mahalli idare anlayışı içerisinde tasarlanmış iseler de, sahip oldukları siyasi yetkiler dolayısıyla, kendilerini yalnızca belli bir yerdeki müşterek kamu ihtiyaçlarının isabetli ve süratli bir şekilde ifa edilmesi motivasyonu ile sınırlandırmamakta ve o yerde yaşayanların siyasi akıbetini ellerinde bulundurduğu hissine kapılmaktadırlar.

[800] Akbulut, 2008, s. 283.
[801] Kalaycı, 2010, s. 37

C. TEKNİK ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN

Teknik Anlamda Bölgeli Devletler bakımından Portekiz'de, siyasi özerklikten istifade eden grupların "*ada halkları*" (por. *populações insulares*) olarak adlandırıldıkları görülmektedir. Ayrıca Anayasanın kabulünden sonraki devrede, ayrılıkçı olmasa da, özerkliğin kuvvetlendirilmesi sadedinde Bölgelerin kendi marş ve bayraklarına sahip olma talepleri dile getirilmiştir. Başlarda milli birliği sarsacağı gerekçesiyle mesafeli durulan bu talepler, müzakereler sonucunda kabul edilmiştir.[802] Finlandiya'da ise Alandlıların özerklikten memnun olduğu söylenebilir. Özellikle dil ve eğitim sahalarında elde edilen hareket serbestisinin bu neticede büyük bir rolü bulunmaktadır. Ayrıca özerkliğin hukuki manada sağlam bir temele oturtulmuş olması, Aland ahalisine büyük bir güven aşılamaktadır.[803]

III. DEVLETİN HAKİMİYET UNSURU (EGEMENLİK) VE KUVVETLER AYRILIĞI BAKIMINDAN

A. GENEL OLARAK

Devletin manevi ve hakimiyet unsuru olan egemenlik, herhangi bir teşkilatlanmaya devlet olma karakterini kazandıran, bizatihi görünmez bir varlığı ifade etmektedir. Çünkü hem üstünlük, aslilik, meşru güç kullanma tekelini elinde bulundurma, bölünememe, devir ve ferağ edilememe, mutlaklık gibi içerisinde bulundurduğu vasıfları ancak bir devlet tarafından üstlenilebilir; hem de söz konusu vasıflar, ancak maddi bir varlığın icrasıyla hissedilir hale gelebilir.

Devlet, üstlendiği egemenliği organları, diğer bir deyişle siyasi ve idari teşkilatı vasıtasıyla görünür kılar. Bu sebepledir ki, egemenlikle donatılmış devlet iktidarını kullanacak olan organların sayısı ve birbirleriyle olan ilişkileri, devlet şekillerini birbirinden ayıracak kadar önem arz etmektedir. İşte bu hususta ortaya atılan **kuvvetler ayrılığı teorisi**, bir yandan devlet faaliyeti ile görülecek işleri üç ana kategoriye indirip

[802] Benedikter, 2012, s. 52.
[803] Akbulut, 2008, s. 351-352.

her işi bir organa (yasama – yürütme – yargı) tevdi eder, diğer yandan da bu organlara matuf karakteristik özellikler üzerinden devletlerin teşkilatlanma tiplerini sınıflandırmaya yardım eder.

Bölgeli Devlet Modeli, içerisinde birden fazla yasama ve yürütme organının bulunduğu bir siyasi teşkilatlanma tipidir. Her ne kadar Bölgelerin kuruluşu fikir olarak idari bir temele oturtulmuşsa da, sahip oldukları yetkiler bakımından siyasi anlamda sonuç doğuracak faaliyetlerde bulunmaktadırlar. Bu da, Bölgelerin kendilerine ait egemenliklerinin bulunup bulunmadığı sorusunu gündeme getirmektedir. Zira belirli bir yerde yaşayanlar için bağlayıcı mahiyette kurallar koyabilme ve bu kuralları zorlayıcı bir gücün desteği ile geçerli kılma, egemenlik fikrini çağrıştırmaktadır.

Ne var ki, devletin egemenlik unsurunun vasıfları bakımından bir değerlendirme yapıldığında Bölgeli Devletlerdeki Bölgelerin bunlardan hiçbirini taşımadığı, dolayısıyla kendilerine ait bir egemenliklerinin bulunmadığı görülecektir. Örneğin, "*egemen iktidar asli bir iktidardır*".[804] Yani, kendisi dışındaki bütün iktidarlar, sahip oldukları yetkileri bir başka otoriteden iktibas ettikleri halde egemen iktidar, yetkilerine doğrudan sahip olur.[805] Bölgeli Devlet Modelindeki Bölgeler, Merkezin tek taraflı tasarrufu ile kurulmuş olup sahip olduğu yetkiler de Merkezin devretmeyi uygun bulduklarından ibarettir. Dolayısıyla yetkilerini Merkezden elde eden Bölgelerin asli bir iktidar olmadığını söylemek gerekir.

Egemenliğin **devir ve ferağ edilemezlik** vasfı açısından bakıldığında, Merkezin tek taraflı tasarrufu ile Bölgeleri kurup yetkilerinden bir kısmını bunlara devretmesi, egemenliğini de devrettiği veya egemenliğinden feragat ettiği anlamına gelmez. Zira Bölgelerin kuruluşu ve yetkilerin devredilmesiyle ilgili hususların düzenlendiği Statüler, Anayasada öngörülen usullerle ve fakat Merkezin kanunları ile tamamlandığı için Merkez, Bölgelerin sahip olduğu yetkileri aynı şekilde geri alabileceği gibi Bölgelerin varlığına son da verebilir. Her ne kadar Bölgeli Devletlerin Anayasalarında, kendilerini ilgilendiren hususlarda Bölgelere danışılması ve Anayasanın tadiline süreçlerine

[804] Gözler, 2011, s. 436.
[805] Başgil, 1960, s. 178.

Bölgelerin de katılmasına ilişkin zorlaştırıcı mekanizmalar getirilmişse de, Merkezin geri alma veya ilga tasarrufu önünde teknik bir imkansızlık bulunmamaktadır.

Egemenliğin bir diğer vasfı olan **üstünlük**, egemen iktidarın kendisi dışındaki her şeyin üzerinde yer alması, tâbi olacağı herhangi başka bir otoritenin bulunmaması anlamına gelir. Bölgeli Devlet Modeli açısından bakıldığında Bölgeler, Merkeze nazaran daha aşağı bir seviyede yer almaktadır. Her şeyden önce Bölge Kanunları Anayasaya ve Statüye aykırı olamazlar. Statüler, normatif değerleri bakımından birer Merkez kanunudur**; Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**de hiyerarşik olarak alelade kanunların üzerinde yer alan "*anayasal*" [806] veya "*organik*" [807] kanun, **Teknik Anlamda Bölgeli Devletler**de de alelade kanun şeklinde kabul edilirler.[808] Ayrıca Anayasada öngörüldüğü kadarıyla Bölge Kanunları için Merkezin umumi prensipleri tayin etmesi söz konusu olabilir. Dolayısıyla Bölge Kanunlarının, Merkez Kanunlarına denkliği, ancak münhasıran Bölgenin yetki sahasına bırakılan hususlarda söz konusu olabilir. Diğer hallerde Bölge kanununun Merkez kanununa nazaran daha düşük bir seviyede olduğu kabul edilecektir. Bunun dışında yürütme ve yargı fonksiyonları bakımından da Merkezin Bölgelere üstün olduğu söylenebilir. Örneğin, Bölge Hükümetinin veya Bölge Başkanının göreve başlaması, Devlet Başkanı veya Merkeze bağlı bir yetkilinin (Bölge Valisi) tayin etmesi şartına bağlanmıştır. Yargı ise neredeyse tamamen siyasi özerkliğin dışında tutulmaktadır. Bölgenin organ ve personeli, faaliyetleri ve işlemleri bakımından Merkezin organlarının yargı yetkisine tabidir.

Egemenliğin **bölünemezlik** vasfı açısından bakıldığında ise egemen iktidara ait yetkilerin anayasalarda tek tek sayılıp üç organ (yasama – yürütme – yargı) tarafından kullanılması keyfiyeti egemenliğin bölündüğü anlamına gelmediği için,[809] bu organların sayısının yetki devri ile artırılması da Bölgeli Devlet Modeli bakımından egemenliğin Merkez ve Bölgeler arasında bölündüğü anlamına gelmeyecektir. Buradaki esas mesele, egemenliğin bir diğer vasfı olan **sınırsızlık** ile ilgilidir. Zira Bölgeli Devlet Modelinde Merkezin yetki devri yoluyla kendi kendisini sınırlaması söz konusudur. Ancak bu

[806] İtalya'da.
[807] İspanya'da.
[808] Burada İtalya'nın Basit Bölgelerinin Statülerini ayrı tutmak gerekir. Zira bunlar, mahiyetleri gereği birer Bölge kanunudurlar.
[809] Okandan, 1969, s. 997.

durum, Merkezin egemenliğini Bölge ile paylaştığı anlamına gelmemektedir. Merkez, egemenliğini sınırlandırmakla yalnızca Bölgelere bir **yetki sahası** açmakta, fakat devretmemektedir. İspanyol Anayasa Mahkemesine göre de, "*özerklik egemenlik değil, bir haktır*".[810]

Bu neticenin arkasında yatan motivasyon, Max Weber'in egemenlik anlayışı[811] çerçevesinde değerlendirildiğinde bir nebze daha anlamlı kılınabilir. Zira, bu anlayışın başlıca unsurlarından olan hukuki otorite bakımından, meşruiyetin derecesini tayinde ve toplum düzeninin sağlanmasında rasyonel bir idari teşkilat, önemli bir "*araç*" vazifesi görmektedir.[812] Öyleyse, tıpkı kuvvetler ayrılığının devlet idaresini rasyonelleştirdiği gibi,[813] kuruluş süreçleri ve mevcut durumları dikkate alındığında, Bölgeli Devletlerin toprak esasına dayalı siyasi özerkliği tanıyarak kendi egemenliklerini Bölgeler lehine sınırlandırmak suretiyle kamu idaresini rasyonel hale getirip bir yandan Merkezin meşruiyetini sağladığı veya artırdığı, diğer yandan da toplum düzenini tesis ettiği söylenebilir.

Bununla birlikte, **dikey kuvvetler ayrılığı** bakımından Bölgeli Devlet Modelinin Üniter ve Federal Devlet Modellerinden izler taşıyan bir "*ara-formül*"[814] şeklinde Basit Devletler kategorisinde yer aldığı ve yapı itibariyle **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**in Federasyonlara, **Teknik Anlamda Bölgeli Devletler**in de Üniter Devlete yakın olduğu dikkate alındığında, devletin egemenlik unsuru ve kuvvetler ayrılığı bakımından bir değerlendirme ve mukayese bu minvalde de yapılabilir.

---

[810] Akbulut, 2008, s. 333.

[811] Meşru egemenlik tiplerini "*geleneksel*", "*karizmatik*" ve "*rasyonel*" temellere dayandıran Weber, birinci tiptekini keyfi ve dini; ikinci tiptekini tabiatüstü güçleri, kahramanlığı veya retoriği kuvvetli olan bir şahsın öne çıktığı; üçüncü tiptekini de hukuki, sistematik, bilimsel ve aklî bir otorite olarak vasıflandırır. Hukuki otoritede keyfilik ortadan kalkmış, görevler liyakate göre dağıtılmış ve sistematize edilmiştir. Bunun fertlerle olan ilişkisi, aynı zamanda otoriteye kaynaklık eden hukuk çerçevesinde olur. Şahıslardan bağımsız olarak değerlendirilen hukuki otoritenin sağladığı düzen, "*rasyonel bir idari sisteme ve bu sistemi ayakta tutan kurallar bütününe*" bağlı olarak tâbi olanlar üzerinde bir meşruiyet inancı meydana getirir. Bkz: Engin Topuzkanamış, "Max Weber'de Ekonomi, Hukuk ve Rasyonalite", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2012, c. 14, S. 2, s. 263-264; Niyazi Öktem – Ahmet Ulvi Türkbağ, *Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet*, Der Yayınları, İstanbul, 2003, s. 367-368.

[812] Örsan Ö. Akbulut, *Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2007, s. 328; Topuzkanamış, 2012, s. 265.

[813] Başgil, 2008, s. 65.

[814] Naz Çavuşoğlu, "Bölgeli Devlet'de Egemenlik/Yetki Paylaşımı" *e-akademi*, Sayı: 4, 2002, http://www.e-akademi.org/makaleler/ncavusoglu-1.htm

B. HAKİKİ ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN

Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler ile Federasyonlar arasındaki benzerlik, her iki teşkilatlanma tipinde de ülkenin tamamının siyasi olarak karar alabilecek ve bu kararları uygulayabilecek şekilde donatılan kısımlara bölünmüş olmasından ileri gelmektedir. Ancak benzerliğe rağmen aralarında ciddi farklılıklar da bulunmaktadır ve bu farklılıklar, Federasyondaki Federe Devletlerin kendi ülkesi, milleti ve -sınırlı da olsa- egemenlikleri bulunan birer **devlet** olması neticesine bağlı şekilde kendisini göstermektedir. Dâhili egemenlik için ortaya çıkan bu netice, harici egemenlik bakımından ise farklıdır. Bu açıdan ne Bölgelerin ne de Federe Devletletin bir egemenliği bulunmamaktadır.

Yukarıdaki, Bölgeli Devlet Modelindeki Merkez ve Bölgelerin egemenliğin vasıfları açısından değerlendirilme şekli Federasyonlardaki Federal ve Federe Devletler açısından ele alındığında şu sonuçlar ortaya çıkar: Federasyonlarda, Federal ve Federe Devletler yetkilerini herhangi birinin diğerine aracılığı ile değil, doğrudan doğruya anayasadan alıp kullanırlar. Buna bağlı olarak, **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**de görülen *yetkilerin devredilmesi* durumu, Federasyonlarda *yetkilerin bölüşülmesi* şeklinde kendisini göstermektedir. Yetki devrinde Merkezden Bölgelere doğru tek taraflı bir iradi (egemen) tasarruf mevcut iken, yetkilerin bölüşülmesinde birden fazla iradenin kendilerine düşen payı alması söz konusudur. Yetki devrinde devredilen yetkiler, teorik anlamda, tek taraflı olarak geri alınabilirken, yetkilerin bölüşülmesi halinde böyle bir ihtimal mevzubahis edilemez. Yani yetkilerin bölüşülmesinde rol oynayan *irade uyuşması*, mevcut durumda meydana gelecek herhangi bir değişiklikte de aranan bir şart olmaktadır.

Bu teorik çerçeve, her iki teşkilatlanma tipindeki *anayasanın tadili* bahsinde kendisini somut olarak göstermektedir.[815] Federasyon anayasalarının tadil edilmesinde, **katılma prensibi** gereğince Federe Devletlerin doğrudan katkısı bulunmaktadır.[816]

[815] Bkz. Uygun, 2007, s. 131.
[816] Kaboğlu, 2014, 121-122.

Halbuki **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler** açısından bakıldığında, 1947 İtalya Anayasasına göre, Anayasanın tadili için Parlamentonun her iki kanadının en az üçer ay arayla yapacağı iki görüşme sonunda mutlak çoğunluk ile kabul edecekleri bir kanun gereklidir. Bu kanun, her bir kanadın en az üçte iki çoğunluk ile kabul etmesi hali müstesna olmak üzere kanatlardan birinin üyelerinin beşte biri veya beş yüz bin seçmen yahut beş Bölge Meclisinin talebi üzerine referanduma götürülebilir ve bu referandumdaki geçerli oyların çoğunluğunu alamadıkça yayımlanmaz.[817] 1978 İspanya Anayasasına göre, Anayasanın tadili Merkezi Parlamentonun her bir kanadının beşte üçünün çoğunluğu ile kabul edilir.[818] Bölgeli Devlet Modelinde Bölgelerin Merkez siyasetine katılması, Merkezi Parlamentoya kanun teklif etme yetkisi şeklinde söz konusu olabilmektedir.

Diğer taraftan **Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler**de Merkezi Parlamentonun iki kanadından birini teşkil eden Senato, tıpkı Federasyonlardaki Federe Devletlerin temsil edildiği ikinci meclis gibi, Bölgelerin temsil edildiği bir yer olabilmektedir. Ancak bu hususta İspanya ve İtalya arasında farklılık bulunmaktadır. 1947 İtalya Anayasasına göre Senatörler, tıpkı Milletvekilleri gibi milleti temsil ederken,[819] 1978 İspanya Anayasasına göre Senato, Bölge temsiline dayalı bir Meclistir.[820] Bu farklılıkta, İtalya Üniter Devlet Modeline yaklaşırken, şeklen Federal Devlet Modeline daha yakın olan İspanyol Senatosunun ise sahip olduğu yetkiler bakımından Federal Devlet Senatolarına göre daha zayıf kaldığı görülmektedir.[821]

Hakiki Anlamda Bölgeli Devletler ile Federasyonlar arasındaki bir diğer benzerlik, birincisindeki Merkez – Bölge seviye farkının ikincisindeki Federal Devlet – Federe Devlet arasında görülmesinden kaynaklanmaktadır. Teorik anlamda, Federal Devletin Hukukunun Federe Devletlerin hukukuna üstünlüğü bulunmaktadır. Federal Devletin anayasası, Federe Devletlerin anayasalarına üstün olduğu gibi, iki seviye arasında yasama fonksiyonu ile ilgili bir ihtilaf çıktığında Federal Devlete üstünlük

[817] 1947 İtalya Anayasası, m. 138.
[818] 1978 İspanya Anayasası, m. 167.
[819] 1947 İtalya Anayasası, m. 67.
[820] 1978 İspanya Anayasası, m. 69/1.
[821] Esen, 2001, s. 118.

tanınır. Ancak bu keyfiyet, yalnızca iki seviye arasında geçerli olup eşit statüdeki Federe Devletlerin birbirlerine üstünlükleri bulunmamaktadır.[822] Diğer taraftan Merkezin Bölgelere nazaran daha üstün bulunduğu Bölgeli Devlet Modelindeki Bölgeler için bir eşitlik zaruretinin bulunduğu söylenemez. Diğer bir deyişle Bölgeler arasında, Statülerindeki yetkilerin genişliği nispetinde eşitsizlikler yaratılması önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır.

C. TEKNİK ANLAMDA BÖLGELİ DEVLETLER BAKIMINDAN

Teknik Anlamda Bölgeli Devletler için Üniter Devletin "*istisnai yönetim biçimleri*" de denmektedir.[823] İstisnai karakterleri tanımış oldukları siyasi özerklikten kaynaklanıyor olmakla birlikte tıpkı Üniter Devletlerde olduğu gibi tek ülke, tek millet ve tek egemenliğe sahiptirler. Nitekim devleti Üniter olarak tanımlayan 1976 Portekiz Anayasası, egemenliği de "*tek ve bölünemez*" (por. *una e indivisível*) olarak vasıflandırmış ve Merkez ile Bölgeler arasındaki ilişkileri düzenlediği hükümlerde, Devlet Başkanı, Merkezi Parlamento, Merkezi Hükümet ve Mahkemeler olarak saydığı Merkez organlarını "*egemenlik organları*" (por. *órgãos de soberania*) şeklinde zikretmiştir.[824] 1999 Finlandiya Anayasasına göreyse "*Finlandiya egemen bir cumhuriyettir*".[825]

Teknik Anlamda Bölgeli Devletlerde egemenliği bulunmayan Bölgeler, kanun teklif etme yetkileri bir kenara bırakılacak olursa, Merkez siyasetinde söz sahibi de değildir. Bu anlamda ülkenin Üniter Devletlerde olduğu gibi, başkentten yönetildiği söylenebilir. Anayasanın tadili ile ilgili olarak, 1976 Portekiz Anayasasına göre Anayasanın tadili için Merkezi Parlamentonun üçte iki çoğunluğunun oyu gerekir.[826] Ancak Anayasa, kendisini tadil edecek kanunları "*riayet etmek*" mükellefiyeti altına soktuğu hususlar arasına Bölgelerin siyasi-idari özerkliğini de eklemiştir.[827] 1999

[822] Kaboğlu, 2014, s. 123; Giritli – Sarmaşık, 1998, s. 30.
[823] Esen, 2001, s. 42.
[824] 1976 Portekiz Anayasası, m. 3/1 ve 110/1.
[825] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 1.
[826] 1976 Portekiz Anayasası, m. 286.
[827] 1976 Portekiz Anayasası, m. 288/o.

Finlandiya Anayasasına göre ise Anayasanın tadili için Merkezi Parlamentonun üçte iki çoğunluğu gerekir.[828]

[828] 1999 Finlandiya Anayasası, m. 73.

SONUÇ

Bölgeli Devlet Modeli, ülkesinin bir kısmında veya tamamında yer esasına bağlı olarak, ekonomi, uluslararası ilişkiler, azınlık himayesi vb. maksatlara binaen kurulan ve siyasi özerkliği haiz Bölgelerin görüldüğü bir Basit Devlet şeklidir. Bölgelerin kuruluşu, Bölgeli Devletin (Merkez) Anayasasında varlıklarına işaret eden hükümlere yer verilmesi ile başlamakta ve Bölgenin hukuki ve siyasi teşkilatının ana kaidelerini ortaya koyup Merkezden devraldığı yetkileri sayan Statünün Merkez organları tarafından kabul edilmesi ile tamamlanmaktadır. Devredilen yetkiler esas itibariyle yasama ve yürütme faaliyetine ilişkin olduğundan, Bölgenin en önemli organları olarak Bölge sınırları içerisinde geçerli olmak üzere düzenleyici işlemler yapan bir yasama meclisi (Bölge Meclisi) ile bu meclisin işlemlerini icra ve Bölgedeki kamu idaresine nezaret eden bir hükümet (Bölge Hükümeti) öne çıkmaktadır. Bölge Meclisleri, Bölge sınırları içerisinde yaşayan ahalinin katıldığı serbest seçimler sonucu seçilen vekillerden (Bölge Vekili) teşekkül eder. Bölge Hükümetinin ise genellikle bu vekiller arasından çıktığı görülmektedir. Ayrıca sayılan organların Bölgedeki Merkez idaresi ile yakın ilişkileri bulunduğu gibi Bölgelerin, tespit ettikleri ihtiyaçlarını görmek üzere kendi idari kurumlarını teşkil etmeleri de mümkündür.

Merkez veya Bölge organlarının hangi hususlarda ve ne ölçüde yetkili oldukları Anayasalar tarafından tayin edilir ve Statülere işlenir. Merkez veya Bölgeler kimi hususlarda münhasır yetki sahibi olabileceği gibi, bazı hususlarda müşterek yetki sahibi de olabilirler. Bu ikinci halde Merkez organları, Bölgeler için çerçeve düzenlemeler yapar ve Bölgeler de yetkilerini bu çerçeve içerisinde kullanırlar. Ayrıca Merkez organlarının münhasıran kendi yetki sahalarında olan hususları, Anayasalarda öngörüldüğü kadarıyla, Bölgelere devretmesi de mümkündür. Azınlık himayesi kuruluş maksatlarının başında geldiğinden Bölgelere devredilen yetkilerin en önemlileri Bölge ahalisinin kültürel özelliklerine ve bu özellikler etrafında şekillenen sosyal hayata ilişkin hususlarda düzenleme yapma ve icra etme olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında Bölgeler, özerklikten layıkıyla istifade edebilmeleri için birtakım mali imkanlarla desteklenmektedir. Bölgelerin kendilerine ait bir malvarlıkları bulunduğu gibi, kendi sınırları içerisinde vergi de tesis edebilirler. Ayrıca düzenli olarak Merkezden nakdi

yardım görürler. Diğer taraftan Bölge tipi teşkilatlanma, özellikle Avrupa'da özendirilen ve tavsiye edilen bir yapı olduğundan, Bölgeler arasında kurulan iş birliği mekanizmalarına dâhil olma da Bölgelerin yetkileri arasına eklenmiştir.

Merkezden Bölgelere böylesi yetkilerin devredilmesi ile meydana gelen ikili seviye, denetim ve iş birliği mekanizmalarının tesisi ile bir dengede durmaktadır. Öncelikle Devlet Başkanının ve onun tayin ettiği bir valinin (Bölge Valisi) Bölge organlarını alakadar eden birtakım yetkileri bulunmaktadır. Bunlar koordinasyon, nezaret ve aracılık görevlerinin yerine getirilmesinde kullanılan tayin, azil, icazet, veto gibi yetkilerdir. Bölgenin ayrıca Merkez organları ile de ilişkileri bulunmaktadır. Örneğin Merkezi Parlamentoya kanun teklifi verme hakları bulunmaktadır. Ayrıca yaptıkları iş ve işlemlerden ötürü Merkezin yargı organları karşısında sorumlulukları bulunmaktadır.

Bu teşkilatlanma tipi Merkez ülkesinin tamamına yayılmış ise **Hakiki Anlamda Bölgeli Devlet**in, bir kısmında görülmekte ise **Teknik Anlamda Bölgeli Devlet**in varlığı söz konusu olmaktadır. Birincisinde, ülkenin tamamında görülen Bölgeler birer mahalli idare olarak tasarlanmıştır. İkincisinde ise Bölgeler, genel idari teşkilatlanma şemasının dışında tutularak atipik bir teşekkül olarak ortaya çıkarlar. Bu yüzden Üniter Devlet Modeli içerisinde değerlendirildiklerine de tesadüf edilebilmektedir. Ancak Üniter Devlet Modelinin *merkeziyetçilik* anlayışı etrafında temayüz eden özelliklerine bakıldığında, böylesi bir siyasi özerkliği içeremeyeceğini kabul etmek gerekir. Dolayısıyla Bölgeli Devlet Modeli, her iki tipiyle birlikte Üniter Devlet Modelinden ayrı bir kategoriyi teşkil etmektedir. Buradaki siyasi olarak özerk Bölgeler, Bölgeli Devlet Modelini var etmektedir. Ancak ne maksatla kurulmuş olursa olsunlar ve ne gibi bir teşkilat şeması içerisinde yer alırlarsa alsınlar Bölgelerin kendilerine mahsus ülkesi, milleti ve egemenliği bulunmamaktadır. Bu yüzden Bölgeli Devlet Modeli, Federal Devlet Modelinden de ayrılmaktadır.

Nihayet, her ne kadar bu çalışmanın temel meselelerinden birini teşkil etmeyip hazırlanma gayesini ilgilendirmese de, gerek yukarıdaki bölümlerde aktarılan ve gerekse bu sonuç bölümünde özetlenen bilgiler birer kriter olarak ele alındığında, zaman zaman ülkemizin gündemini meşgul eden bu hususla ilgili olarak, daha ilk bakışta söz konusu

model ile Türkiye'nin mevcut anayasal yapısı, siyasi ve bürokratik geleneği ve toplumsal hasssasiyetleri bakımından bir uyuşmazlığın bulunduğunu da söylemek gerekir.

KAYNAKLAR

Abadan, Yavuz, *Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri*, Ankara, Günay Matbaacılık ve Gazetecilik, 1952.

Ackrén, Maria, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: A Fuzzy Set Application*, Abo, Abo Akademy University Press, 2009.

Akad, Mehmet, *Kamu Hukuku Bilgisi*, İstanbul, Der Yayınları, 2012.

Akbay, Muvaffak, *Umumi Amme Hukuku Dersleri*, I. Cilt, Ankara, Ar Basımevi, 1948.

Akbulut, Olgun, *Barış İçinde Birlikte Yaşamanın Hukuki Zemini*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2008.

Akbulut, Olgun, *Anayasal Dinsel Çoğulculuk*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016.

Akbulut, Örsan Ö., *Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2007.

Akdemir, Tekin – Ulusoy, Ahmet, *Mahalli İdareler*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2014.

Akgül, Mehmet Emin, *İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013.

Akın, İlhan F., *Devlet Doktrinleri*, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2013.

Akyılmaz, Bahadır – Kaya, Cemil– Sezginer, Murat, *Türk İdare Hukuku*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2014.

Armaoğlu, Fahir, *19. Yüzyıl Siyasi Tarihi: 1789 – 1914*, İstanbul, Timaş Yayınları, 2014.

Arsal, Sadri Maksudi, *Teokratik Devlet ve Lâik Devlet*, İstanbul, Maarif Matbaası, 1940.

Arsal, Sadri Maksudi, *Umumi Hukuk Tarihi: Eski Hind, İran, Atina ve Isparta'nın Hukuki Müesseseleri, Roma'nın Siyasi ve Hukuki Teşkilatı, İçtimai ve İktisadi Bünyesi*, Ankara, Ankara Hukuk Fakültesi Neşriyatı, 1942.

Arsal, Sadri Maksudi, *Milliyet Duygusunun Sosyolojik Esasları*, İstanbul, Ötüken Yayınevi, 1972.

Arsava, Ayşe Füsun, *Azınlık Kavramı ve Azınlık Kavramının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin 27. Maddesi Işığında İncelenmesi*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basımevi, 1993.

Arsel, İlhan, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları (Birinci Kitap: Demokrasi)*, Ankara, Güven Matbaası, 1955.

Aslan, Rıza, *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre)*, Bursa, Dora Basım Yayım Dağıtım, 2010.

Ayaz, Necat, *İspanya'da Özyönetimin Tarihi*, Diyarbakır, Aram Yayınları, 2012.

Aybay, Rona – Sarıca, Murat, *Faşizm*, İzlem Yayınları, İstanbul, 1962.

Aygül, Cenk, *Ulus Devletler ve Bölgecilik*, Ankara, Tan Kitabevi Yayınları, 2011.

Azcarate, Manuel – Sandoval, Jose, *İspanya İç Savaşı 1936–1939*, İstanbul, Köprü Yayınları, 1969.

Babanzâde İsmail Hakkı (Hazırlayanlar: Fernaz Balcıoğlu, Büşra Balcıoğlu), *Hukuk-ı Esasiye*, Ankara, Erguvan Yayınevi, 2014, s. 154.

Baker, J. H., *An Introduction to English Legal History*, London, Butterworth & Co. (Publishers) Ltd., 1971.

Bakırcı, Fahri – Yıldız, Ahmet, *İspanya Anayasası ve Kongre İçtüzüğü*, Ankara, Yasama Derneği, 2011.

Başgil, Ali Fuat, "Devletin Ülke Unsuru", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1947, c. 13, S. 4.

Başgil, Ali Fuat, *Esas Teşkilat Hukuku*, İstanbul, Baha Matbaası, 1960.

Başgil, Ali Fuad, *Konferanslar: Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri*, İstanbul, Yağmur Yayınları, 2008.

Bauer, Susan Wise, *Ortaçağ Dünyası*, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 2014.

Benedikter, Thomas, *Avrupa'nın Özerk Bölgeleri*, Diyarbakır, Aram Yayıncılık, 2012.

Benevolo, Leonardo, *Avrupa Tarihinde Kentler*, İstanbul, Literatür Yayınları, 2006.

Bertrand, Louis, *İspanya Tarihi*, İstanbul, Kanaat Kitabevi, 1940.

Bookchin, Murray, *Devrimci Halk Hareketleri Tarihi: Spartakistlerden İspanya İç Savaşına*, Ankara, Dipnot Yayınları, 2014.

Boztemur, Recep, "Tarihsel Açıdan Millet ve Milliyetçilik: Ulus-Devletin Kapitalist Üretim Tarzıyla Birlikte Gelişimi", *Doğu Batı*, 2006, S. 38.

Breuer, Stefan, *Milliyetçilikler ve Faşizmler: Fransa, İtalya ve Almanya Örnekleri*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2010.

Bulut, Nihat, *Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2009.

Calhoun, Craig, *Milliyetçilik*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012.

Carocci, Giampiero, *Faşizmin Tarihi*, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1965.

Carr, Edward Hallett, *Milliyetçilik ve Sonrası*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2015.

Çavuşoğlu, Naz, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*, İstanbul, Su Yayınları, 2001.

Çavuşoğlu, Naz, "Bölgeli Devlet'de Egemenlik/Yetki Paylaşımı" *e-akademi*, Sayı: 4, 2002, http://www.e-akademi.org/makaleler/ncavusoglu-1.htm

Coşkun, Atilla, *Özerk Yerel Yönetim ve Katılımcı Demokrasi Yaklaşımıyla: Türkiye İçin Yeni Bir Anayasa Modeli*, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2015.

Coşkun, Sabri, *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet*, Ankara, y.y., 1976.

Crozat, Charles, *Amme Hukuku Dersleri (Orta Zamanlar)*, Cilt II – Kısım I, İstanbul, Kenan Matbaası, 1944.

Çağlayan, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014.

Çakmak, Haydar, *Avrupa Birliği'nin Etnik Yapısı: Avrupa Birliği'ndeki Halkların Kökenleri ve Gerçekler*, Ankara, Kripto Kitaplar, 2012.

Çelik, Demir, *Demokratik Özerklik ve Öz Yönetim*, İstanbul, Do Yayınları, 2015.

Dareste, F. R. – Dareste, P., *Esas Teşkilat Kanunları*, Cilt II, Ankara, Doğuş Matbaası, 1944.

Dean, Trevor – Waley, Daniel, *İtalyan Şehir Cumhuriyetleri*, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2014.

Demirkol, Ferman, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar, Türk Anayasa Hukuku)*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2015.

Derdiman, R. Cengiz, *İdare Hukuku*, Bursa, Alfa Akademi Yayınevi, 2010.

Derdiman, R. Cengiz, *Anayasa Hukuku (Temel Bilgiler)*, Bursa, Alfa Aktüel Yayınları, 2014.

Devrin, Şinasi, *Devlet Ülkesi*, Ankara, Hapishane Matbaası, 1937.

Doehring, Karl, *Genel Devlet Kuramı*, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 2002.

Doğu, Fuat, *Portekiz: Kırmızı Karanfiller İhtilâli*, İstanbul, Güryay Matbaası, 1982.

Duralı, Ş. Teoman, *Çağdaş Küresel Medeniyet: Anlamı – Gelişimi – Konumu*, İstanbul, Dergah Yayınları, 2015.

Ekinci, Ekrem Buğra, *Hukukun Serüveni*, İstanbul, Arı Sanat Yayınevi, 2011.

Erdoğan, Mustafa, *Anayasa Hukuku,* Ankara, Orion Kitabevi, 2011.

Erdoğan, Mustafa, *İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku,* Ankara, Orion Kitabevi, 2012.

Erozan, Boğaç, *Ahmet Ağaoğlu ve Hukuk-ı Esasiye Ders Notları (1926-1927),* İstanbul, Koç Üniversitesi Yayınları, 2012.

Erözden, Ozan, *Ulus-Devlet,* İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013.

Esen, Bülent Nuri, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Arbas Matbaası, 1948.

Esen, Selin, *Ulus Devlet Modelleri ve İspanya Örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2001.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku,* Ankara, Yetkin Yayınları, 2015.

Finkelstein, Monte S., *Separatism, the Allies, and the Mafia: The Struggle for Sicilian Independence, 1943 – 1948*, Bethlehem, Lehigh University Press, 1998.

Flanz, Gisbert H., *XIX. Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri: Anayasacılık Hareketlerinin Mukayeseli Olarak İncelenmesine Giriş*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1956.

Gallagher, Tom, *Portugal: A Twentieth-century Interpretation*, Manchester, Manchester University Press, 1983.

Gellner, Ernest, *Uluslar ve Ulusçuluk,* İstanbul, Hil Yayın, 2008.

Giritli, İsmet – Sarmaşık, Jale, *Anayasa Hukuku*, İstanbul, Der Yayınları, 1998.

Gökalp, Emre, "Milliyetçilik: Kuramsal Bir Değerlendirme", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 2007, c. 7, S. 1.

Gökçen, Ahmet, "Ulus-Devletin İflasına Rağmen Vatandaşlığın Yükselişi", *Opus Dergisi,* 2012 S. 3.

Göze, Ayferi, *Devletin Ülke Unsuru*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1959.

Göze, Ayferi, *Korporatif Devlet: XIX ve XX. Yüzyıllarda Avrupada Korporatif Devlet Teorileri ve Korporatif Devlet Sistemleri,* İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1968.

Göze, Ayferi, *Liberal, Marxiste, Faşist, Nasyonal Sosyalist ve Sosyal Devlet*, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2013.

Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, I. Cilt, Bursa, Ekin Yayınevi, 2009.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, Bursa, Ekin Yayınevi, 2011.

Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013.

Günday, Metin, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.

Gürses, Emin, *Ayrılıkçı Terörün Anatomisi / IRA – ETA – PKK*, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 1997.

Güzel, M. Şehmus, *Devlet-Ulus*, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1995.

Güzel, M. Şehmus, *İspanya ve Bask Gerçeği*, İstanbul, Peri Yayınları, 2004.

Güzel, M. Şehmus, *Avrupa Birliği'nde Devlet ve Fransa'da Korsika*, İstanbul, Pêrî Yayınları, 2006.

Güzel, M. Şehmus, *Devlet-Ulustan Federasyona*, İstanbul, Kardelen Yayıncılık, 2010.

Hakyemez, Yusuf Şevki, *Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı: Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2004.

Heather, Peter, *Gotlar*, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2012.

Hobsbawm, E. J., *1780'den Günümüze Milliyetçilik*, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1993.

Hroch, Miroslav, *Avrupa'da Milli Uyanış: Toplumsal Koşulların ve Toplulukların Karşılaştırmalı Analizi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2011.

İba, Şeref, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

İnalcık, Halil, *Rönesans Avrupası: Türkiye'nin Batı Medeniyetiyle Özdeşleşme Süreci*, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2015.

Kaboğlu, İbrahim, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2014.

Kalabalık, Halil, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005.

Kalabalık, Halil, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, Konya, Sayram Yayınları, 2014.

Kalaycı, Hüseyin, *Ulus-Devletin Başağrısı: Ayrılıkçılık, Kanada-Quebec Örneği*, Ankara, Liberte Yayınları, 2010.

Kara, Uğur, *Kültürel Kimlik, Anayasal Vatandaşlık, Özyönetim*, Adana, Karahan Kitabevi, 2013.

Kara, Uğur vd., *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Yayınları, 2014.

Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul, Cem Yayınevi, 1994a.

Keleş, Ruşen, *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, Ankara, Erk Yayıncılık, 1994b.

Klaus-Jürgen, Nagel – Requejo, Ferran *Federalism Beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, New York, Routledge Publishing, 2016.

Kubalı, Hüseyin Nail, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, İstanbul, Ersa Matbaacılık, 1964.

Küçük, Adnan, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Orion Kitabevi, 2015.

Kürkçüer, Orhan Melih, *Esas Teşkilat Hukuku*, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Üçüncü Baskı, 1966.

Kymlicka, Will, *Çokkültürlü Yurttaşlık: Azınlık Haklarının Liberal Teorisi*, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2015.

Lapidoth, Ruth, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1997.

Livanelioğlu, Ömer Asım, "Millet ve Milliyetçilik Kavramları Üzerine…", 1998, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 3.

Ljiphart, Arend, *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, Ankara, Sanem Matbaacılık, 1984.

Ljiphart, Arend, *Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, İstanbul, İthaki Yayınları, 2014.

Llobera, Josep R., *Modernliğin Tanrısı: Batı Avrupa'da Milliyetçiliğin Gelişimi*, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2007.

Lütem, İlhan, *Egemenlik Kavramı ve Devletlerarası Hukuk*, Ankara, Sakarya Basımevi, 1947.

Lütem, İlhan, *Yeni Anayasalar*, Cilt III, Ankara, İstiklal Matbaacılık ve Gazetecilik Koll. Ort., 1954.

Marko, Joseph – Palermo, Francesco – Woelk, Jens, *Tolerance through Law: Self Governance and Group Rigts in South Tyrol*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

Mackenney, Richard, *Şehir Devletleri*, İstanbul, Babil Yayınları, 2004.

Nalbant, Attila, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012.

Noi, Aylin Ünver, *Avrupa'da Yükselen Milliyetçilik*, İstanbul, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, 2007.

Okandan, Recai Galip, *Roma Amme Hukuku*, İstanbul, Kenan Matbaası, 1944.

Okandan, Recai Galip, "Devletin Beşerî Unsuru", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1947, c. 13, S. 4.

Okandan, Recai Galip, *Umumi Amme Hukuku Dersleri*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1969.

Öktem, Niyazi – Türkbağ, Ahmet Ulvi, *Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet*, İstanbul, Der Yayınları, 2003.

Özay, İl Han, *Günışığında Yönetim*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.

Özbudun, Ergun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.

Özçelik, Selçuk, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, I. Cilt, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1974.

Özçer, Akın, *Euskal Herria: İspanya Siyasî Tarihinde Bask Milliyetçiliği, II. Cilt (1976-1999)*, İstanbul, Doğan Kitapçılık, 1999.

Özçer, Akın, *Çoğul İspanya: Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, Ankara, İmge Kitabevi, 2006.

Özer, Attila, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.

Özgül, Mehmet Emin vd., *İdare Hukuku I*, İstanbul, Lisâns Yayıncılık, 2012.

Özkan, Işıl, *Avrupa Birliği Kamu Hukuku*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2011.

Pazarcı, Hüseyin, *Uluslararası Hukuk Dersleri*, II. Kitap, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1989.

Phillips JR., William D.– Phillips, Carla Rahn, *İspanya'nın Kısa Tarihi*, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2016.

Pirenne, Henri, *Hz. Muhammed ve Şarlman*, İstanbul, Pınar Yayınları, 2012.

Poggi, Gianfranco, *Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014.

Price, Roger, *Fransa'nın Kısa Tarihi*, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2012.

Riasanovsky, Nicholas V. – Steinberg, Mark D., *Rusya Tarihi*, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 2011.

Sami, Şemseddin, (Hazırlayanlar: Raşit Gündoğdu, Niyazi Adıgüzel, Ebul Faruk Önal), *Kamus-ı Türki (Latin Harfleriyle)*, İstanbul, İdeal Kültür Yayıncılık, 2014.

Sander, Oral, *Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918'e*, Ankara, İmge Kitabevi, 2009.

Sarıca, Murat *100 Soruda Fransız İhtilali*, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1970.

Sarıca, Murat, *100 Soruda Siyasî Düşünce Tarihi,* İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1977.

Sarıca, Murat, *Siyasal Tarih*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1980.

Sarıca, Murat, *Birinci Dünya Savaşından Sonra Avrupada Barışı Kurma ve Sürdürme Çabaları*, İstanbul, Gür-Ay Matbaası, 1982.

Savelli, A., *İtalya Tarihi*, İstanbul, Kanaat Kitabevi, 1940.

Schulze, Hagen, *Avrupa'da Ulus ve Devlet*, İstanbul, Literatür Yayınları, 2005.

Seignobos, Charles, *Avrupa Milletlerinin Mukayeseli Tarihi*, İstanbul, Varlık Yayınları, 1960.

Sinanoğlu, Nüshet Haşim, *Faşizm ve Onun Devlet Sistemi*, İstanbul, Ankara Matbaası, 1933.

Suksi, Markku, *Autonomy: Applications and Implications*, Lahey, Kluwer Law International, 1998.

Şahin, Köksal, *Küreselleşme Tartışmaları Işığında Ulus Devlet,* İstanbul Yeniyüzyıl Yayınları, , 2009.

Şeyban, Lütfi, *Reconquista: Endülüs'te Müslüman – Hıristiyan İlişkileri*, İstanbul, İz Yayıncılık, 2010.

Tezcan, Durmuş vd., *İnsan Hakları El Kitabı*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2014.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2014.

The Concise Oxford Dictionary, London, Oxford University Press, 1976.

Tocqueville, Alexis de, *Eski Rejim ve Devrim*, İstanbul, Kesit Yayıncılık, 1995.

Topuzkanamış, Engin, "Max Weber'de Ekonomi, Hukuk ve Rasyonalite", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2012, c. 14, S. 2.

Tögel, Akif, *Anayasa Hukuku Açısından Çok Hukuklu Sistem*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2016.

Tunaya, Tarık Zafer, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku: 1965 – 1966 Ders Yılı Notları*, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1966.

Türkeri, Zekine, *Bask Meselesi: Bir Tarih, Bir Otonomi, Bir Sorun*, Ankara, Dipnot Yayınları, 2007.

Uman, Osman Nuri, *Esasiye Hukuku (Ana Yasa Hukuku)*, Ankara, Ankara Basım ve Ciltevi, 1939.

Uygun, Oktay, *Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2007.

Uygun, Oktay, *Demokrasi: Tarihsel, Siyasal ve Felsefi Boyutlar*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2014a.

Uygun, Oktay, *Devlet Teorisi*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2014b.

Üçok, Coşkun, *Hukuk Fakültesi Öğrencileri İçin Siyasal Tarih (1789 – 1960)*, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975.

Weber, Max, *Ekonomi ve Toplum*, İstanbul, Yarın Yayınları, 2012.

Weller, Marc– Wolff, Stefan, *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societes*, London, Routledge, 2005.

Yayla, Yıldızhan, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1986.

Yayla, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2010.

Yıldırım, Turan vd., *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012.

Yücel Dericiler, Özge, *Sosyal Haklar ve İnsan Hakları Hukuku Çerçevesinde Devletin Yükümlülükleri: Refah Devletinin Krizi Ekseninde Bir İnceleme*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2014.

Zabunoğlu, Yahya K., *Kamu Hukukuna Giriş: Devlet Tanım-Kaynak-Unsurlar*, Ankara, y.y., 1972.

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler :

Adı ve Soyadı : Burak ERECE

Doğum Yeri ve Yılı : AMASYA / 1989

Medeni Hali : BEKAR

Eğitim Durumu :

Lisans Öğrenimi : ERZİNCAN ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ

Yüksek Lisans Öğrenimi : SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi :

l . İNGİLİZCE (ORTA)

2.....

İş Deneyimi :

1. TOKAT BAROSU / STAJYER AVUKATLIK

2. …….

Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar :

l. .....

2. .....

3. …….

4. …….

5. …….