



BÖLGELİ DEVLET VE FEDERAL DEVLET MUKAYESESİ: İSPANYA VE FEDERAL ALMANYA ÖRNEĞİ

*(Regional State Model And Federal State Model Comparison:
Spain And Federal Germany Examples)*

Prof. Dr. Yüksel METİN¹

Arş. Gör. Burak ERECE²

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, İspanya ve Federal Almanya örneği üzerinden bölgesel devlet ve federal devlet modelini karşılaştırmaktır. Bölgesel özerklik ve federalizm arasında genel bir karşılaştırmaya gidilmemiştir. İspanya'daki bölgesel devlet ile Almanya'nın federal devlet yapısı, dört kriter üzerinden mukayese edilmiştir. Bu kriterler, devletin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı yetkisinin paylaşılması; federe devletlerin ve özerk toplulukların devlet yönetimine katılması; devletin federe devletler ve özerk topluluklar üzerindeki denetim yetkisi ve federe devletlerin ve özerk toplulukların korunmasından oluşmaktadır. Ortaya çıkan bulgular, İspanya'daki bölgesel devlet ile Almanya'nın federal devlet yapısının bazı yönleriyle birbirine benzediği, bazı yönleriyle de farklılaştığı, her iki ülkede de tarihsel nedenlerin devlet yapısının şekillenmesinde etkili olduğu, İspanya'nın üniter devlet modelinden tamamen vazgeçmeden etnik, kültürel, tarihsel ve ekonomik nedenlerden kaynaklanan çatışmaları yönetmek ve birlikte yaşamı sağlamak üzere bölgesel devlet modeline geçtiği şeklindedir.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Devlet, İspanya, Federal Devlet, Federal Almanya

ABSTRACT

The aim of this study is to compare autonomous community and federal state models by examining governance of Federal Republic of Germany and Spain. Spain which is structured as socalled "Regional

1 Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Başkanı, yukselmetin@sdu.edu.tr

2 Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı, burakerece@gmail.com



State” and Federal Republic of Germany which is a federation are compared in the light of four criteria. These criteria are vertical division of legislative, executive and judicial powers of the central government; the participation of constituent states and autonomous communities to the governance, ability of the central government to oversee constituent states and autonomous communities and protection of constituent states and autonomous communities. The study suggests while that state structure of the autonomous community of Spain and Federal Republic of Germany are similar in some respects they also differ in others; for instance, historical factors have affected the constitution of both states. Nevertheless, the study claims that Spain, without abandoning the unitary state model completely, is governed with the Regional State model in order to reconcile the ethnic, cultural, historical and economic differences, to cope with the conflicts that arise from these differences and to achieve peaceful coexistence.

Keywords: Regional State, Spain, Federal State, Germany

GİRİŞ

Modern devletin en büyük problemlerinden birisi de örgütlenme sorunudur. Avrupa’da feodalizmin çöküşe geçtiği geç ortaçağlardan itibaren otoritenin tek bir merkezde toplanmaya başlaması ve kilisenin de üstünlük iddialarını yitirmesiyle birlikte, özellikle 17. ve 18. yüzyıllarda ideal bir devlet yapılanmasının ne şekilde olması gerektiği düşünür çevrelerinde yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmış; bu arayış ve çaba 1700’li yılların sonlarında ortaya çıkan anayasacılık hareketlerinde de kendisini göstermiştir.

Bu noktada, her ikisi de birer devrimin tezahürü olan ABD Anayasasında federal devlet yapısı, Fransa Anayasasında da üniter devlet yapısı modern dünya devletleri önünde örnek olarak ortaya çıkmışlardır. Kuvvetler ayrılığı teorisinin farklı şekillerde yorumlanması ve benimsenmesi yoluyla oluşturulan bu sistemlere, yazılı bir anayasayı kabul etmek yoluna giden diğer devletlerce, kendi tarihi ve iç dinamikleri de dikkate alınmak suretiyle intibak edilmiştir.

Tarihi tecrübeler göstermektedir ki, şekli olarak devletler en başta tekli devletler ve bileşik devletler olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır.³ Tekli devlet denince, akla doğal olarak üniter devlet gelmektedir. Ancak buna 20. yüzyıl ile birlikte bölgeli devlet modeli de eklenmiş bulunmaktadır.⁴

3 GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 5. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2014, s. 183.

4 TEZİÇ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2014, s. 143.



Tekli devlet yapısını öne çıkaran en önemli özellik, bütün ülkenin kaderini tayin edecek önemli kararların tek bir merkezde toplanan iktidar odakları tarafından alınması ve bu kararların, devlete bağlı diğer tüm birimler tarafından eksiksiz bir şekilde hayata geçirilmesidir. Bu keyfiyet, yasama, yürütme ve yargı organlarının devlet merkezinde toplandığı üniter devletlerde en yoğun şekliyle görülürken, anılan üç devlet fonksiyonunun belli oranlarda özerk bölgeler ile paylaşıldığı bölgesel devlet modelinde, nispeten daha gevşek olarak belirmektedir. Birbirine aykırı gibi gözükse de bu iki sistemi tek bir çatı altında bir araya getiren şey ise, bileşik devletlerin aksine tek bir devletin mevcut olmasıdır.

Hâlbuki bileşik devletlerden (ya da karma devletlerden) söz edebilmek için birden çok devletin gevşek veya sıkı bağlarla bir araya gelmesi gerekmektedir. Anılan birliktelik, ya tek bir monarkın şahsında gerçekleşir (devlet birlikleri), ya da bütün devletlerin üstünde yer alan birtakım organların faaliyetine katılma şeklinde (devlet toplulukları) olur. Birinci durumda, iki veya daha fazla devlet, tüzel kişiliklerini muhafaza etmek kaydıyla iç ve dış işlerinde tamamen bağımsız olarak bir araya gelebileceği gibi (şahsi birlik); iç işlerinde bağımsız, fakat dış işlerinde birliğin başına bağlı olarak da (hakiki birlik) bir araya gelebilir.⁵ İkinci durumda ise, iki veya daha fazla devletin iç ve dış ilişkilerinde bağımsızlıklarını korumakla birlikte belirli ortak menfaatlerini gerçekleştirmek için tüzel kişiliği bulunmayan bir yapıyı aralarında anlaşarak kurması (konfederasyon) yahut da merkez organlarıyla ilişkilerinde iç egemenliği paylaşıp dış egemenliği devretmesi (federasyon) söz konusu olur.⁶

Federalizm, çatışmaları yönetmenin yollarından biridir. Federalizm, toplumsal ve siyasal çatışmaları yönetir ve yatıştırır. Federalizm çalışmalarında kavramsallaştırma konusunda iki eğilim göze çarpmaktadır. Birinci eğilim, federalizmi anayasalar ve devlet kurumları üzerinden inceler. Anayasa tarihi ve karşılaştırmalı yönetim sistemlerinde bu eğilim oldukça baskındır. Devlet kurumlarına, sistemin mantığına ve devlet iktidarının teşkilatlanmasına öncelik verirler. Federalizmi farklı alanlarda karar alabilme yeteneği olarak görürler. Federal yapılanmanın merkezinde, devletin işlevlerinin birden fazla siyasal ve idari yönetim alanına dağıtılması kuralı yer almaktadır. Bu anlamda devlet iktidarı, birden fazla ve çok düzeyli yapılanmalar arasında bölüşülmüştür. Kısacası federal sistemler, çok düzeyli sistemlerdir. Bu da üye devletlerin özerkliğe sahip olmasını ve merkezi devlette temsilini gerektirir. Buna karşılık ikinci eğilim, federalizmi, toplumdaki çatışmalara yönelik dinamik reaksiyon olarak okumaktadırlar. Bu bakış açısıyla federalizm, bir kurumlar düzeni olmaktan

5 GÖZLER, s. 190.

6 GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 21.



çok, yaşayan bir anayasadır. Sosyolojik federalizmde toplumsal sorunların üstesinden gelinebilir. Federalizmin özü, anayasal veya kurumsal yapıda değil, ancak toplumun kendisinde yatar. 19. yüzyıl Alman federalizm tarihi, her iki federalizm anlayışı için delil olarak gösterilebilir. Bu dönemdeki Alman federalizmi hem siyasi kurumlar tarihi hem de dinamik çatışma yönetimi şeklinde okunabilir.⁷

Bileşik devlet tipleri içerisinde, günümüzde varlığını muhafaza edebilmiş yegâne tip olan federasyonların en belirgin özelliği, siyasi yapı içerisinde, devletin egemen olma vasfını ifade eden üç temel fonksiyonunun, anayasal sınırlar dâhilinde, tek bir merkezde toplanmayıp ikiden fazla odak arasında hassas ve dengeli bir şekilde paylaştırılmasıdır.⁸ Aynı hassasiyetin, bölgesel devletlerde merkezi devlet ile özerk bölgeler arasında da gözetildiği görülmektedir. Bu nedenle, bölgesel devlet modeli, her ne kadar tekli devlet şekli içerisinde kabul edilmiş olsa da, birtakım özellikleri dolayısıyla federal devlet modeline de yakın bulunmakta, hatta bölgesel devlet modelinin federalizme geçişten bir önceki adım olup olmadığı tartışılmaktadır.⁹

Bölge devlet modeli, klasik üniter devlet ile federal devlet arasında bir ara-formül olarak açıklanabilir. Bölgelere ya da topluluklara siyasal özerklik tanınmış olmasından dolayı üniter devletten farklılaşmakta; özerk yönetimlerin / bölgelerin kuruluş ve işleyişiyle, yetkilerinin anayasal güvencesi açısından federal devletten ayrılmaktadır. Federal devlet modelinden farklı olarak, bölgesel devlette siyasal merkezîyetçilik belirgin bir unsurdur: Bölge devlet, “kurucu birimlerin” bir araya gelmesiyle değil, siyasal merkezin kendine ait yetkilerin bir kısmını bölgelere devretmesi üzerinde oluşan bir modeldir; bölgelerin özerkliğinin kaynağı ulusal anayasadır; klasik üniter devlette olduğu gibi yargı birliği ilkesi geçerlidir. Diğer önemli bir nokta da, özerk bölgelere tanınan yetkiler anayasal güvenceye bağlanmış olsa da bölgesel devlet modelinde anayasayı değiştirme yetkisi ulusal parlamentonundur ve bölgelerin bu sürece belirleyici katılımları söz konusu değildir; anayasa değişikliği için bölgelerin onayı aranmaz. İtalya ve İspanya, bu özellikleri taşıması nedeniyle bölgesel devlet modelinin iki tipik örneğidir.¹⁰

Genel olarak bölgesel devlet ile federal devlet karşılaştırıldığında bir-

7 WEICHLIN Siegfried, “Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland”, Ines Härtel (Hrsg.), **Handbuch Föderalismus: Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt**, Band 1, Springer Verlag, 2012, s. 101-102.

8 UYGUN Oktay, **Federal Devlet**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2007, s. 115.

9 UYGUN, s. 129.

10 ÇAVUŞOĞLU Naz, “Bölge Devlet’de Egemenlik/Yetki Paylaşımı”, **e-akademi**, Sayı 4, Haziran 2002, paragraf 3, 4, 27.



çok farklılığın bulunduğu görülmektedir: (1) Bölgeci devletin birden fazla devleti bir araya getirerek yeni ve aynı zamanda merkezi bir devlet oluşturan federal bir anayasası yoktur. Bölgeci devlette sadece merkezi devletin anayasası vardır. Bu anayasa bölgelere siyasi ya da yalnızca idari özerkliğe sahip olma imkânı tanıır; (2) Federal devletlerde federe devletler ikinci meclis veya özel bir organ aracılığıyla federal devlet alanında temsil edilme ve federal yasama yetkisinin kullanımına katılma hakkına sahiptirler. Buna karşılık bölgeci devlette senato, yani ikinci meclis, özerk bölgeler meclisi değildir; (3) Federal devletlerde federal yargı organları yanında federe devletlerin de kendine ait bir yargı sistemi vardır. Bölgeci devlette ise, yargı birliği ilkesi geçerli olduğundan yargılama yetkisi sadece merkezi devlete ait bir yetkidir; (4) Federal devletlerde mahalli hizmetlere ilişkin konuların tamamında kural olarak federe devletler yetkili iken, bölgeci devletlerde bu konulara ilişkin yetkiler merkezi devlet ile özerk bölgeler arasında paylaştırılmıştır; (5) Federal devletlerde federal anayasanın değiştirilmesi sürecine federe devletler de katılır. Buna karşılık bölgeci devlette anayasa, özerk bölgelerin katılımı olmaksızın değiştirilebilir.¹¹

I. ALMAN FEDERALİZMİNİN VE İSPANYOL BÖLGEÇİ DEVLETİN TARİHSEL TEMELLERİ

A. Almanya

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Federal Almanya Cumhuriyeti kurulurken üniter devlet modelinin reddedilerek, federal devlet modelinde karar kılınması Alman tarihinden çıkan bir dersin sonucudur. Böylelikle Batı Almanya, Alman tarihindeki eski bir modeli, federalizmi yeniden canlandırmıştır.¹² Almanya'da federal devletin uzun bir geçmişi bulunmaktadır.¹³ Daha Kutsal Roma Cermen İmparatorluğu döneminde Alman Ulusu birçok bağımsız hanedandan oluşmaktaydı. Günümüzdeki federe devletlere benzeyen hanedanlar, iç güvenliği sağlama ve yargılama yetkisini kullanarak barış ortamını tesis etme ve imparatorluk kanunlarını uygulama gibi görevleri bulunmaktaydı. Kutsal Roma Cermen İmparatorluğu'nun sona ermesinden sonra 1806 yılında 36 Alman prensliği Fransız Kralı I. Napolyon'un hamiliği altında birleşerek Ren Birliğini oluşturmuşlardır. Fransa bu birlik aracılığıyla Almanya'yı birleştirmiş ve

11 NOHLEN Dieter/HILDENBRAND Andreas, "Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien", Dieter Nohlen-José Juan Gonzáles Encinar (Hrsg.), *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, Leske+Budrich, Opladen, 1992, s. 9.

12 ROSKIN Michael G., *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür*, Adres Yayınları, Ankara, 2011, s. 217.

13 Nipperdey, Alman federalizminin tarihi köklerinin Geç Orta Çağ'a kadar uzandığını söylemektedir. Bkz. NIPPERDAY Thomas, "Der Föderalismus in der deutschen Geschichte", J. C. Boogman-G. N. Van der Plaats (Edt.), *Federalism: History and Current Significance of a Form of Government*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1980, s. 498.



Napolyon'un devrilmesine değin denetimi altında tutmuştur. 1815 yılında Napolyon'un askeri olarak hezimete uğramasından sonra Ren Konfederasyonu Alman Birliğine dönüşmüştür. Hem Ren Birliği hem de Alman Birliği bugünkü Almanya gibi bir federal devlet değil, bir konfederasyondur.

Almanya'da bugünkü anlamda federalizm yolunda ilk adım, 1848 Mart Devrimi'nden sonra atılmıştır. İmparatorluk altında birleşik bir Alman devleti oluşturmak için Frankfurt Meclisi tarafından 27 Mart 1849'da Paulskirche Kilisesi'ndeki toplantıda Frankfurt Anayasası (Paulskirchenverfassung) kabul edilmiştir. Bu Anayasa, demokrasi ile devletlerin imparatorluk politikalarının belirlenmesine katılma prensiplerini uzlaştırmaya çalışmıştır. Anayasa, her ne kadar 28 devlet tarafından tanınmış ise de, Prusya Kralı IV. Friedrich Wilhelm tarafından uygun bulunmaması nedeniyle başarısızlığa uğramıştır.

Prusya'nın ilk şansölyesi (başbakanı) olan Otto von Bismarck, 19. yüzyılda gevşek bir konfederasyon olan Almanya'nın güçlü bir imparatorluğa dönüşmesinde en önemli rolü oynayan devlet adamıdır. Bismarck, Alman birliğini sağlarken federasyona değil konfederasyona üstünlük tanımıştır. Bismarck, önce Alman devletlerinin çoğunu Prusya'nın arkasında birleştirdi, sonra Avusturya'yı başından savdı, en sonunda da Alman birliğini iyice pekiştirdi. Böylelikle 1871'de İkinci Reich (Alman İmparatorluğu) kurulmuş oldu. Alman İmparatorluğu Anayasası, 16.04.1871 tarihinde İmparatorluğun mevcut yasama organı tarafından kabul edilmiş ve Alman İmparatoru tarafından onaylanarak yürürlüğe sokulmuştur. 1871'de kabul edilen Alman İmparatorluğu Anayasası, 1919 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Alman İmparatorluğu Anayasası, federasyonu değil, konfederasyonu kabul eden bir anayasa idi. Anayasa içerik olarak yeni bir şey getirmemekte, daha ziyade mevcut anayasal düzenlemeleri ve uzlaşılan noktaları yeniden düzenleyen bir belge niteliğindedir. Anayasa, devletlerin İmparatorlukta temsilini sağlamak üzere bir Federal Konsey (Bundesrat) kurmuştur. Ancak burada demokratik katılımı sağlama amacı söz konusu değildir. Daha çok veraset usulüyle hanedanlığı ele geçiren aristokratik yöneticilerin farklı çıkarlarını bağdaştırmaya dayanmaktadır. 1871'de kurulan Alman İmparatorluğunun konfederasyon mu yoksa federasyon mu olduğu konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre, Alman İmparatorluğu, günümüzdeki Alman federalizminden farklı olarak, bir konfederasyon şeklindeydi. Zira birliği oluşturan devletlerden ilk planda yalnızca iç ve dış güvenlikle ilgili sorunlarda ortak hareket etmeleri talep edilmekteydi.¹⁴ İkinci görüşe göre, 1871'de kurulan Alman

14 STURM Roland, "Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus", in: **Föderalismus in Deutschland**, Informationen zur politischen Bildung, Nr. 318/2013, s. 6.



İmparatorluğu, federal bir devlettir. Federal devlet, meşruti monarşik 22 federe devlet ile 3 şehir cumhuriyetinden oluşmaktaydı. Federasyondaki yetki paylaşımında geçerli olan temel prensibe göre, Anayasa aksini öngörmediği sürece federe devletler yetkili idi.¹⁵

Almanya'da, Philip Scheidemann'ın 9 Kasım 1918 tarihinde cumhuriyetin kurulduğunu ilan etmesi ile başlayıp 30 Ocak 1933 tarihinde Adolf Hitler'in Şansölye olmasına kadar süren dönem Weimar Cumhuriyeti olarak adlandırılmaktadır. Weimar Cumhuriyeti, adını federal anayasasının kaleme alındığı Weimar kasabasından almıştır. Anayasayı hazırlamak üzere oluşturulan Kurucu Meclis, 06.02.1919 tarihinde çalışmalarına başlamıştır. Kurucu Meclisteki görüşmeler devlet başkanı Friedrich Ebert tarafından görevlendirilen anayasa hukukçusu Hugo Preuss tarafından hazırlanan taslak metin üzerinden yürütülmüştür. Kurucu Meclis, 31.07.1919 tarihinde yapılan oylamayla Anayasayı kabul etmiş ve daha sonra devlet başkanı tarafından onaylanarak 11.08.1919 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Weimar Anayasası, federal devlet prensibini sürdürmüştür. Federe devletlerin coğrafi sınırlarında bir değişikliğe gidilmemiştir.¹⁶ Bununla birlikte Weimar Anayasası'nun benimsediği devlet şekli konusunda farklı görüşler de bulunmaktadır. Sturm'a göre, Weimar Anayasası'nı yapanlar güçlü bir merkezi idareye ve karar alma yeteneğine sahip bir devlet kurmayı amaçlamışlardır. Bunun bir sonucu olarak Weimar Cumhuriyeti, adem-i merkezi nitelikte bir üniter devlet olarak ortaya çıkmıştır. Federalizm artık üye devletlerin bağımsızlığı prensibine değil, aksine yalnızca imparatorluğun kendi içinde bölümlere ayrılmasının bir aracı olarak gören bir anlayışa dönüşmüştür. Weimar Cumhuriyeti artık üye devletlerden oluşan bir devlet olarak değil, aksine bir imparatorluk olarak düşünülmüştür. İmparatorluğu oluşturan üye devletlerin yetkileri büyük ölçüde kırılmıştır ve mali açıdan merkezi devlete bağımlı hale gelmiştir.¹⁷

Belirtmek gerekir ki, federal devlet düzeninin, kesin, değişmez bir tanımını bulunmamaktadır, aksine siyasi bir ilke olarak federalizmin farklı versiyonlarının olduğunu kabul etmek gerekir. Her federal devlet, çevresindeki tarihsel, düşünsel, kültürel, sosyal ve siyasal özelliklerden ve kendisini kuran anayasanın güttüğü amaçlardan etkilenir. Bu nedenle federal devletler arasında birtakım farklılıklar olmasını doğal karşılamak gerekir. Bir başka deyişle, farklı federal devlet tiplerinden söz etmek mümkündür. Örneğin 1871'de kurulan Alman İmparatorluğu'nda federe devletlerin görevleri ve yetkileri hesaba katıldığında devlet olma vasfının ağır bas-

15 MAURER Hartmut, *Staatsrecht I*, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2010, s. 57.

16 MAURER, s. 62.

17 STURM, s. 7.



tığı, federe devletlerin temsilcilerinden oluşan Federal Konsey'in İmparatorluğun yasama sürecinde önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Bu durumda 1871'den 1918'e kadar süren Alman İmparatorluğu döneminde devlet şeklinin federal devlet olduğu, en azından federal devlet özelliğinin daha ağır bastığı söylenebilir. Buna karşılık Weimar Cumhuriyetinde federal devlet düzeni öyle oluşturulmuş ki, siyasi ağırlık, merkezi devlette toplanmıştır. Federe devlet meclislerinin nispeten zayıf konumda olması, bu görüşü desteklemektedir. Dolayısıyla Weimar Cumhuriyetinin üniter devlet şekline daha yakın olduğunu söyleyebiliriz. 1933 ve 1934 yıllarında kabul edilen kanunlarla birlikte federalizm tamamıyla ortadan kalkmış, Alman İmparatorluğu üniter bir devlete dönüşmüştür.¹⁸

II. Dünya Savaşından yenik çıkan Almanya'nın toprakları İngiltere, Fransa, ABD ve Sovyetler Birliği tarafından işgal edilmiştir. İki ayrı Alman devletinin kurulması ise 1949'da gerçekleşmiştir. Batılı üç devletin kendi işgalleri altındaki toprakları birleştirmesiyle Federal Almanya Cumhuriyeti yaratılırken, Sovyet işgal bölgesinde de Demokratik Almanya Cumhuriyeti kurulmuştur. Batı Almanya'yı yeni bir anayasaya kavuşturma girişimleri ise Londra'da altı batılı devletin (ABD, İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg) 1 Temmuz 1948 tarihinde imzaladıkları bir antlaşmayla başlatılmıştır. Antlaşmanın amacı, eyaletlerde Almanların, hükümet sorumluluğunu üstlenebilmeleri için gerekli siyasal örgüt ve kurumları yaratabilmeleri olanağını sağlamaktır. Antlaşma ayrıca anayasayı hazırlayacak kurucu meclisin seçimine ve anayasanın niteliğine ilişkin hususları da belirlemiştir. Yeni anayasayı hazırlamak üzere bir Parlamenter Konsey oluşturulmuştur. Anayasa yapımında en çok tartışılan konuların başında, gevşek bir federal sistemin mi yoksa merkezîyetçi yani ağır basan bir federal sistemin mi benimseneceği sorusu gelmekteydi. Neticede merkezîyetçi yani ağır basan federal devlet şekli kabul edilmiştir. Parlamenter Konsey tarafından 8 Mayıs 1949'da kabul edilen Anayasa, 23 Mayıs 1949'da yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁹ Nazi diktasına duyulan tepkileri yansıtan ve Weimar rejiminin çöküşüne neden olan hatalardan kaçınmaya çalışan 1949 Bonn Anayasası, aslında geçici bir dönem için yeni, özgürlükçü ve demokratik bir devlet yaratma amacıyla hazırlanmıştır. Nitekim hazırlanan metnin Anayasa (Verfassung) olarak değil, Grundgesetz (Temel Yasa) olarak adlandırılmasının nedeni budur. Ancak daha sonra bu temel yasanın demokratik bir toplumun kurulmasında güçlü bir dayanak oluşturabileceği anlaşıldığından yürürlükte kalmayı sürdürmüştür.

18 KATZ Alfred, *Staatsrecht*, 9. Auflage, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1989, s. 112.

19 Ayrıntılı bilgi için bkz. KÜRKÇÜER Orhan, "Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası Ve Bu Anayasayı Meydana Getiren Âmiller", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: XXII, Sayı: 1-4, Yıl: 1957, s. 101 vd.



Temel Yasa, birleşik Almanya'nın anayasası olmaya devam etmektedir.

B. İspanya

İspanya, etnik ve kültürel çeşitliliğe sahip bir devlettir. Bu çeşitlilik uzun tarihi bir geçmişe dayanmaktadır. İspanya tarihinde hep var olan sorunlardan biri de, merkez ile çevre arasındaki ilişkilerdir. 1469 yılında, Aragon kralı Ferdinand ile Kastilya kraliçesi İsabel'in evlenmesiyle birlikte, devlet birliklerinin bir türü olan "şahsi birlik" kurulmuştur. Bilindiği üzere "şahsi birlik", iki veya daha fazla monarşik devletin başına aynı hükümdarın geçmesiyle oluşur. 1516'da I. Carlos, İspanya'nın ilk Habsburg kralı olarak tahta çıktığında, atalarının yaptığı gibi çeşitli bölgeleri şahsen ziyaret etmeden, bunun yerine kendi vaatlerini uygulamak üzere vekillerini yollayarak yerel fueroları kabul etmeye karar verdi. I. Carlos'un bizzat ortaya çıkmayı reddetmesi halkın bir hayli öfkelenmesine neden oldu, kral daha sonra geleneksel fuerolara saygı göstermek ve tek tek bölgeleri ziyaret etmek zorunda kaldı. Gelgelelim Carlos, belediyelerin etkinliğini ortadan kaldıran ve onları İspanyol kraliyet ailesine tabi kılan süreci –mutlak bir monarşinin inşasını– başlattı. Yine de geleneksel haklar nosyonu asla tam olarak İber yarımadasının farklı halklarının kültürlerinden silinip atılmadı.²⁰ Yüzyıllar boyunca İspanya'da kendi kurumlarına, örf-adetlerine ve kültürüne sahip birçok bağımsız krallıklardan ve bölgesel birimlerden oluşan monarşik bir yapı varlığını sürdürmüştür. İspanya Monarşisi hukuki olarak iki krallığa dayanmaktaydı: Kastilya ve Aragon Krallığı. Hatta Aragon Krallığı da farklı yönetim birimlerinin bir araya gelmesinden oluşan bir şahsi birlik şeklinde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Başlangıçta yalnızca Aragon Krallığı ve Katalonya kontluğundan oluşmakla birlikte, daha sonra Mallorca, Valencia, Sicilya ve Napoli krallıklarının ve diğer Akdeniz bölgelerinin de katılımıyla genişlemiştir.²¹ Aragon Krallığı'nın, bünyesindeki yönetim birimlerine bakış açısı, Kastilya'ninkinden oldukça farklıydı. Ferdinand, yerel yönetimlere haklar ve sorumluluklar tanıdı. Kastilya'da ise daha merkezîyetçi bir yapı hâkimdi. İspanya'nın çekirdeği olan Aragon ve Kastilya krallıklarının, başından beri ayrı kurumlara sahip olması, yönetsel yaklaşım farkları ve en önemlisi birbirleriyle tarihsel süreç içinde, entegre olamamaları sonucu, İspanyol ulusal bilinci oluşmamıştır. Farklı etnik kökenlerin varlığı ve farklı siyasal-sosyal kurumların yan yana yaşaması, birbiriyle kaynaşmayan, karışmayan bir birliktelik ortaya çıkarmıştı. Bu ortamda, zaten özerk olan Basklar ve

20 BOOKCHIN Murray, *Spartakistlerden İspanya İç Savaşına*, Dipnot Yayınları, Ankara, 2010, s. 116.

21 ARZOZ Xabier, "Spanien – die geschichtlichen Autonomien der Basken, Galizier und Katalanen als Beispiel eines multinationalen „Quasi-Föderalismus“ im Einheitsstaat", Christoph Pan/Beate Sibylle Pfeil (Edt.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, Springer Verlag, Wien, 2006, s. 363.



Katalanlar, sosyal ve ekonomik serbestliğe sahiptiler.²²

1702-1715 yılları arasında devam eden İspanya Veraset Savaşları sonunda, Habsburglar karşısında Bourbonlar'ın galip gelmesi ve 5. Felipe'nin İspanya tahtına geçmesi ile birlikte merkezi devlet yapılanması süreci başlamıştır. 17. ve 18. yüzyıllarda devlet oluşturma adına yapılan merkezileştirme çabalarına yüzyıllar boyunca özerk olan Bask ve Katalonya gibi tarihi bölgeler tepki göstermişlerdir.²³ İspanya'da ulus-devletin temeli ancak 19. yüzyılda atılabilmektedir. Bundan sonraki tarihsel süreçte, anayasal monarşi kurulmuş ve konsolide edilmiş ve ulus-devlet inşa edilmiştir. Ulus-devlet inşa edilirken merkezi bir idare kurulmuş, ülke tek bir kritere göre illere bölünmüş, ortak bir piyasa sistemi oluşturulmuş ve İspanyolca resmi dil olarak benimsenmiştir. Ancak liberalizmin her yerde etkili olduğu 19. yüzyılda yine de bölgesel sorunlar varlığını sürdürmüştür. 19. yüzyılda iç savaşa benzer çatışmalara yol açan bazı sebepler kendini yeniden hissettirmiştir. Yaşanan bu çatışmaların temelinde geleceğe yönelik iki farklı yaklaşımın bulunması yatmaktaydı. Bir tarafta merkezileşmek isteyen liberaller, diğer tarafta ise gelenekçiler yer almaktaydı. Çatışmanın bölgesel bir yönü de bulunmaktaydı. Çünkü gelenek pek çok insan için kendi kültürünün ve yaşam tarzının korunması ve halka daha yakın bir yönetim sistemi demektir. Birbirini izleyen yenilgiler sonrasında Bask ve Navara'nın özerkliği kaldırıldı ve sıradan il olarak İspanya idari sistemine entegre edildi. Bununla birlikte 1841 yılından itibaren Navara ve 1876 yılından itibaren de Bask illeri genel sistemden farklı olarak, özel statülü il olmuşlardır. Öyle ki, bu illere finans ve örgütlenme konularında ayrıcalıklar tanınmıştır.²⁴

İspanya, 18. yüzyılın başından itibaren devletin yapılanması ve idari bölümlenmesi konusunda büyük ölçüde Fransa'yı örnek almıştır. 14. Louis'in mutlakiyetçi devlet kuramı benimsenmiş ve Fransa örneğine uygun bir devlet sistemi kurulmuştur. Fransız hayranı politikacılar 19. yüzyılda Fransa'daki gelişmeleri iki ülke arasında hiçbir farklılık yokmuş gibi aynen kendi ülkelerine aktarmışlardır. Ancak zamanla Fransa örneği, İspanya'nın devlet ve idari yapısı bakımından önemini kaybetmeye başlamıştır. Kuşkusuz geçmişteki merkezileşen düşünce ve idari tecrübelerin günümüze yansımaları olmuştur. Ancak daha sonraki gelişmelerin etkisinin daha fazla olduğunu söylemek yanlış olmaz. Nitekim bu gelişmeler nihayetinde yeni ve kendine özgü bir model olan İspanya özerklik modelini ortaya çıkarmıştır. Sözü ettiğimiz bu değişikliklerden ilki, liberal ve

22 ÇÖKMEZ Fatma Gül, "Bask Bölgesi: Etnik Milliyetçiliğin Tarihsel Gelişimi ve İspanya'daki Devlet Politikalarının Etkisi", *Ege Akademik Bakış*, 8 (1) 2008, s. 356.

23 ÇÖKMEZ, s. 356.

24 ARZOZ, s. 364.



federal düşünceler barındıran Cádiz Anayasasıdır. Bölgesel hareketlerin, milliyetçi ve anarşik ayaklanmaların baskısı altında cumhuriyete geçilecek monarşi sona erdirilmeye çalışılmıştır. Anayasa, 1873 yılında Cádiz'de toplanan Anayasa Konvansiyonu tarafından kabul edilmiş ve böylelikle ilk demokratik ve federal İspanya Cumhuriyeti kurulmuştur. Ancak 1873 Anayasası, çok kısa ömürlü olmuştur. Devlet şekli olarak cumhuriyetin kabul edilmesinden 10 ay sonra General Pavía parlamentoyu işgal etmiş ve bir kararnameyle diktatörlüğe geçilmiştir. İspanya anayasa tarihi, aralıklarla 1836 tarihine kadar yürürlükte kalan Cadiz Anayasasına kadar geriye uzanır. Bu ilk anayasadan günümüze kadar İspanya'da çeşitli anayasaların yapıldığını görüyoruz. 1834 kraliyet şartı, ilk defa iki kanatlı bir parlamento öngördü. 1837'de liberal eğilimli bir anayasa benimsenirken, 1845'te muhafazakâr çizgide yapılan anayasa, 1854'e kadar yürürlükte kaldı. Bu tarihte başlatılan çalışmalar sonucunda hazırlanan liberal çizgi-deki anayasa, yürürlüğe girme imkânı bulamadığı için, "1856 doğmamış anayasası" olarak tarihteki yerini aldı. 1845 Anayasası, kraliçe II. Elizabeth dönemi boyunca varlığını sürdürdü. 1868'deki "görkemli eylül devrimi", liberal çizgiyi temsil eden ve krallık yerine federal bir cumhuriyeti öngören 1869 Anayasasını doğurdu. 1876'da kabul edilen ve İspanya anayasa tarihinin en uzun süreli anayasalarından biri olan ve krallığı geri getiren "ılımlı anayasa", 1931 yılına kadar yürürlükte kaldı.²⁵ Her ne kadar 1873 Anayasasının ömrü kısa sürse de, en azından özgürlüklerin federal devlet yoluyla gerçekleştirilmesi düşüncesini içeren bir anayasa politikası mirası bırakmıştır. Birinci Cumhuriyetin federal devlet denemesi İspanya'da birçok bölgesel hareketin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Federal yönetime geçiş başarısızlıkla sonuçlanması üzerine İspanyol siyaset kuramcıları, bölgesel farklılıklara rağmen birlikte yaşamı sağlamanın yollarını aramaya başlamışlardır.²⁶

Bu arayışın sonunda "entegre devlet" (estado integral) anlayışı geliştirilmiş ve 1931 yılında ilan edilen İkinci Cumhuriyet bu anlayışı benimsemiştir. 1931 Anayasası, entegre devlet anlayışından yerel ve bölgesel özerklikle uyumlu bir devlet anlayışını anlamaktaydı. Anayasa, cumhuriyeti, tabandan başlayarak kademeli olarak herkesi bütünleştiren bir topluluk olarak tasarlamıştır. Anayasanın 8. Maddesine göre İspanya devleti, belediyelerden, illerden ve özerkliğe sahip bölgelerden oluşur.²⁷

İkinci Cumhuriyet (1931-1939) Anayasası, adem-i merkezi bir idari

25 YILDIZ Ahmet, *İspanya Anayasası ve Kongre İhtüzüğü*, Ankara, 2011, s. 19-20

26 WIEDMANN Thomas, "Die politische Erfindung des Autonomiestaates in Spanien: Eine staatsorganisatorische Alternative zum Bundesstaat, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 57/2-3, 1997, s. 367-368.

27 WIEDMANN, s. 368.



yapı öngörmüştür. Pratikte bu adem-i merkezi sistemden yalnızca Katalonya kısa bir süre yararlanmıştır. Uzun süre onaylanmak istenmeyen Bask Özerklik Statüsü ancak 4.10.1936 tarihinde kabul edilmiştir. Statü kabul edildiğinde İç Savaş çoktan patlak vermişti ve Statü yalnızca dar bir bölgede birkaç ay yürürlükte kalabilmiştir. 1936 yılının Haziran ayında kabul edilen Galiçya Özerklik Statüsü Taslağı, artık İspanya Parlamentosu tarafından görüşülmemiş ve kabul edilmemiştir. Üniter devlet modelini benimsemeyen her iki cumhuriyetçi anayasa girişimi askeri darbe nedeniyle akim kalmıştır.²⁸ 1939 yılında sona eren İspanya İç Savaşından sonra Franco diktatörlüğü başlamış ve 1975 yılında Francisco Franco'nun ölümüne kadar devam etmiştir. Franco iktidara el koyunca yaptığı ilk işlerden biri özerkliklere son vermek oldu. Merkezi, otoriter, katolik, korporatist, kısacası faşist devlet yapısını kurdu. Merkezi devlet yanlılarıyla federal yapıdan yana olanların mücadelesi sürdü: Federal sistemi savunanlar Franco'ya ve rejimine karşı en kararlı, en ısrarlı kavgayı yürüttüler.²⁹

Franco diktatörlüğünün sona ermesi ve demokrasiye geçiş, ne bir özgürlük mücadelesi ne de bir halk devrimi sonucunda gerçekleşmiştir. Yaşlanan Franco'nun 20.11.1975 tarihinde ölmesinden iki gün sonra yürürlükte olan Franco kanunlarına göre Juan Carlos, İspanya kralı olmuştur. Franco'nun ölümünden sonra demokrasiye geçiş süreci başlamış ve otoriter rejim sona ermiştir. 1978 yılında kabul edilen Anayasa ile demokrasiye geçiş sürecinin tamamlandığını söyleyen tarihçiler olduğu gibi, 23 Şubat 1981 günü Antonio Tejero'nun başarısız darbe girişimini veya 28 Ekim 1982 günü İspanyol Sosyalist İşçi Partisi'nin (PSOE) seçim zaferini sürecin tamamlandığı olay olarak kabul eden tarihçiler de bulunmaktadır. Diktatörlükten parlamenter monarşiye geçiş sürecinde hiçbir devlet kurumu kaldırılmadığı gibi, daha sonra bu kurumlara herhangi bir sorumluluk da yüklenmemiştir.³⁰ Franco döneminin anayasal nitelikli kanunları Franco'nun ölümünden sonra bir müddet daha yürürlükte kaldıktan sonra İspanya'da yavaş, ancak istikrarlı bir şekilde demokrasiye geçiş ve yeni anayasanın yapımı süreci başlatılmıştır.³¹ İspanya'daki bu değişim sürecini büyük ölçüde geç Franco elitleri yönlendirmiştir. Demokrasiye geçiş ve yeni anayasa yapımı sürecinin temel motifi uzlaşmadır. Bu süreçte İç Savaşta birbirleriyle çarpışan "İki İspanya"nın barış içinde birlikte yaşmalarını sağlayacak yeni bir temel oluşturulmaya çalışılmıştır. Kuşkusuz oluşturulmaya çalışılan bu yeni temel, uzlaşmayı ve yeni bir anayasayı zorunlu kılmaktaydı. Ancak uzlaşma gereksinimi anayasa tartışmalarının

28 ARZOZ, s. 365.

29 GÜZEL M. Şehmus, *İspanya ve Bask Gerçeği*, Peri Yayınları, İstanbul, 2004, s. 119

30 ARZOZ, s. 366.

31 ATAR Yavuz, *Demokrasilerde Anayasal Değişimin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı*, Mimoza Yayınları, Konya, 2000, s. 89.



sınırlandırılmasına yol açmıştır. Çünkü netameli ya da tabulaştırılan konular, uzlaşmanın sağlanmasına ciddi bir tehdit oluşturmaktaydı.³²

Anayasa yapımı sürecinde çözümü son derece güç olan birçok sorun bulunmaktaydı. Bu sorunlardan biri de devlet yapısının nasıl olacağı sorunuydu. Bu bağlamda merkezi yönetim ve alt birimlerin siyasal ve idari yetkilerinin nasıl düzenleneceği, özellikle Bask ve Katalonya'nın statüsünün ne olacağı, tartışılan önemli konular arasında yer almaktaydı. Ekim 1976'da, bir kararnameyle Bask illerinden Vizcaya ve Giupuzcoa'ya özel ekonomik ve yönetsel statüleri verilmiştir. 1977 tarihinde, söz konusu iki ille birlikte Alava ilinin yönetim organlarını düzenleyen bir kararname daha çıkarılmıştır. Ayrıca aynı kararnameyle Bask ülkesi ve Katalonya'nın ön-özerkliği tanınmış, Katalanların tarihsel yönetim organı olan Generalitat yeniden kurulmuştur. Böylece daha anayasa hazırlanmadan yeni anayasal düzenin nasıl olacağı da aşağı yukarı belli olmuştur.³³ Sonuçta yeni Anayasa 1978 yılında önce Parlamento, daha sonra da referandumda halk tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Anayasa yapım sürecinde uzlaşmaya önem verildiğinden, ister istemez siyasi ve bölgesel belirsizliklerle dolu bir Anayasa ortaya çıkmıştır. Bu belirsizlikler, ileride birbirine zıt yorumların ortaya çıkmasına ve merkez ile çevre arasında gerilimler yaşanmasına zemin oluşturacak niteliktedir. 1978 Anayasasının kurduğu merkezi devlet beş yıldan daha az bir sürede güçlü bir adem-i merkezi yapıya dönüşmüştür.³⁴ 1979 yılında Bask ve Katalonya, 1981 yılında ise Galiçya, özerklik statüsüne kavuşmuşlardır. Diğer bölgelerin de özerklik statüleri kabul edilmeye başlanmış ve neticede 1983 yılına gelindiğinde İspanya 17 özerk topluluktan oluşan güçlü bölgesel yönetim uygulamasına geçmiştir. Böylece İspanya'da Alman federalizmi ile Fransız merkezileşme çiliği arasında bir devlet yapısı kabul edilmiş olmaktadır.³⁵ İspanya'nın 1983 yılından itibaren 17 siyasi özerk bölgeye (özerk topluluğa) ayrılmasıyla birlikte, İspanya'nın devlet yapısı "bölgeci devlet" olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Bu yeni yapı, İspanya tarihinde köklü bir değişimi ifade eden siyasi adem-i merkezileşme sürecinin bir sonucudur.³⁶

Her ne kadar 1983 yılına kadar 17 özerk topluluk kurulsada, özerklik statülerinin hayata geçmesi için uzun bir süre, yaklaşık 90'lı yılların sonuna kadar, beklemek gerekmiştir. Zira mevcut devlet yapısının ortaya çıkan yeni duruma uyumlu hale getirilmesi ve özerk kurumların kurulması

32 ARZOZ, s. 366.

33 ESEN Selin, **Ulus Devlet Modelleri ve İspanya Örneği**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2001, s. 176.

34 ARZOZ, s. 366.

35 ATAR, s. 90.

36 NOHLEN/HILDENBRAND, s. 9.



ancak 90'lı yılların sonuna doğru mümkün olabilmıştır.³⁷

II. ALMAN FEDERALİZMİNİN VE İSPANYOL BÖLGELİ DEVLE- TİN ANAYASAL TEMELLERİ

1949 Bonn Anayasası'nın resmi adı Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'dır (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). Anayasanın ve devletin adından da anlaşılacağı üzere Almanya federal bir devlet yapısına sahiptir ve on altı farklı devletin bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Almanya'da federalizm, nasyonal sosyalist üniter devletin demokratik bir alternatifi ve Alman tarihinden gelen bir geleneğin devamı olduğu gibi, aynı zamanda Batı Almanya'yı işgal eden müttefik devletlerin Batı Almanya'nın yeni bir devlet olarak kurulabilmesi için öne sürdükleri bir önkoşul niteliğindedir.³⁸ Böylece demokrasi ve federalizm birbirini tamamlayan, adeta birbiriyle özdeşleşen iki temel ilke olarak Anayasadaki yerini almıştır. Federal Alman Anayasası'nın 20. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Almanya Federal Cumhuriyeti, demokratik ve sosyal bir Federal Devlettir."

Devlet iktidarını sınırlandırmanın en etkili yöntemlerinden biri, kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmesidir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, yetkilerin yatay bölüşümü ve yetkilerin dikey bölüşümü olmak üzere iki şekilde ele alınabilir. Yetkilerin yatay bölüşümü denildiğinde, devletin temel yetkilerinin işlevsel olarak ayrılması anlaşılır. Bir başka deyişle, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrılması ve bunların birbirinden bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi anlamına gelir. Yetkilerin dikey bölüşümü ise, devlet yetkilerinin merkezi devlet ile federe devletler arasında paylaşılması demektir. Eğer devlet yetkileri merkez ile eyaletler arasında bölüştürülmüşse, buna siyasi adem-i merkeziyet; merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmüşse, idari adem-i merkeziyet denir. Siyasi adem-i merkeziyete dayalı devlet yapılanması modeli «federalizm» olarak bilinir.³⁹

Federal Almanya, federal devlet (Bund) ile federe devletlerden (Länder); İspanya ise, merkezi devlet ile özerk topluluklardan oluştuğuna göre, her iki devlette de dikey kuvvetler ayrılığının, yani yetkilerin dikey bölüşümünün bulunduğu görülmektedir. Alman Anayasasında daha açık ve daha güçlü bir şekilde olsa da, her iki devlette de dikey kuvvetler ayrılığı Anayasada öngörülmüştür.

Federal Alman Anayasası'nın 20. maddesine göre, "Almanya Federal Cumhuriyeti, demokratik ve sosyal bir Federal Devlettir. Egemenlik tümüyle hal-

37 ARZOZ, s. 366.

38 STURM, s. 9.

39 ERDOĞAN Mustafa, *Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Orion Yayınevi, Ankara, 2005, s. 82.



kındır. Halk, egemenliğini, seçimler ve oylamalar aracılığıyla ve yasama, yürütme ve yargı yetkileriyle donanmış, özel organlar eliyle kullanır.” 28. maddede ise, “Eyaletlerdeki anayasal düzen, bu Anayasada belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorundadır. Eyaletlerde, ilçe ve belediye ile köylerde genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir seçimle oluşturulan ve halkı temsil eden kurumlar bulundurulur.” hükmüne yer verilmiştir. 30. maddeye göre, “... Anayasadaki özel hükümler saklı kalmak üzere, devlet yetkilerinin kullanılması ve görevlerinin yerine getirilmesi eyaletlere aittir.” Anayasanın 70 ve devamı maddelerinde, federasyon ve eyaletlerin yasama yetkisi ve görevleri düzenlenmiştir. 83 ve devamı maddelerinde ise, federal yasaların uygulanması ve federal idare konularında federasyonun ve eyaletlerin sahip oldukları yetkiler ve görevler düzenlenmiştir. 104a ve devamı maddelerinde ise, mali rejime ilişkin konular yer almaktadır.

Konuya ilişkin İspanya Anayasası hükümlerine gelince; Anayasanın 2. maddesine göre, “Anayasa, İspanyol milletinin bölünmez birliği, bütün İspanyolların ortak ve parçalanmaz vatanı esası üzerine kurulu olup, onu oluşturan milliyet ve bölgelerin özerklik haklarını ve bunlar arasındaki dayanışmayı tanır ve güvence altına alır.” 137. Maddeye göre, “Devlet, mülkî bakımdan belediyeler, iller ve kurulabilecek Özerk Yönetimlere Sahip Topluluklar halinde örgütlenir. Bütün bu tüzel kişiler kendi çıkarlarının yönetiminde özerkliğe sahiptir.” 143. Maddenin 1. Fıkrasına göre, “Anayasanın ikinci maddesinde tanınan özerk yönetim hakkının kullanılmasında, ortak tarihî, kültürel ve ekonomik özellikler taşıyan sınırdaş iller, takımada toprakları ve tarihî bölgesel statüye sahip iller, bu Bölümdeki ve ilgili Statü Yasasındaki kurallara uygun olarak, özerk yönetime ya da Özerk Yönetime Sahip Topluluk biçimine geçebilirler.” Anayasanın 61. maddesinde ise, Kralın göreve başlarken parlamento önünde yapacağı yeminin kapsamında özerk yönetimlere sahip toplulukların haklarına saygı göstereceği hususun da bulunduğu belirtilmektedir.

Almanya, Anayasasında açıkça federal devlet olarak nitelendirilmiş ve federal devlet yapısının değiştirilmesi yasaklanmış iken, İspanya Anayasası’nda belirli bir devlet şekline ilişkin benzer nitelikte bağlayıcı bir hüküm yoktur.⁴⁰

Bugün Almanya’da yetkilerin dikey bölüşümü bağlamında devlet yetkilerinin federasyon ile eyaletler arasında paylaşılması olumlu karşılanmakla birlikte, başlangıçta bunu isteyenler II. Dünya Savaşının galibi olan batılı müttefiklerdi. Bu ülkeler Üçüncü Reich’in parçalanmasından sonra Almanya’nın yeniden büyük bir güç haline gelmesine engel olmak

40 Bununla birlikte İspanya Anayasası’nın 145. Maddesinin 1. Fıkrası, “özerk topluluklar federasyonu”nu yasaklamaktadır.



istemişlerdir. Kurguladıkları sistemde bundan sonra eyaletlerin merkezi iktidarın gücünü frenleyeceğini öngördüler. Dolayısıyla eyaletlerin oluşturulmasında Alman tarihinden gelen bir geleneğin sürdürülmesi veya tarihsel süreç içerisinde oluşan çeşitli halkların ve bölgelerin dikkate alınması sebebinden çok müttefik devletlerin geleceğe yönelik politikaları etkili olmuştur. İspanya'da devlet yetkilerinin merkezi devlet ile özerk topluluklar arasında paylaşılması ise, Almanya'daki gelişimin tersine, İspanya'nın kendi isteği ile gerçekleşmiştir.⁴¹ Bir başka deyişle, Almanya'da dış dinamikler, İspanya'da ise iç dinamikler etkili olmuştur. İspanya'nın adem-i merkezi bir devlete dönüşmesi, 1978 tarihli Anayasanın mevcut merkezîyetçi devlet yapısından vazgeçmesi sonucunda gerçekleşmiştir. Franco yönetimi altında uzun süre üniter devlet yapısını sürdüren İspanya, tarihsel süreç içinde oluşan çeşitli milliyetlerin ve bunların yaşadıkları bölgelerin sahip oldukları imtiyazları dikkate alarak İspanya'nın birliğini sağlamak ve parçalanmayı önlemek üzere bölgeli bir yapıya geçmiştir. Almanya'daki eyaletlerden farklı olarak İspanya'daki bazı topluluklar, özellikle ekonomik olarak zengin olan bölgeler, kendilerini İspanya devletinden farklı hissetmekte ve ayrı, bağımsız bir devlet olmayı arzulamaktadırlar. Bunun önüne geçebilmek, farklılıklara ve çeşitliliğe rağmen birlikte yaşamı sağlamak üzere bölgeli devlet modeline geçilmiştir.

Federal Alman Anayasası, Federal Almanya'nın 16 eyaletten oluştuğunu açıkça öngörmesine rağmen, İspanya'daki özerk bölgeler daha baştan bu şekilde kesin olarak belirlenmiş değildir. İspanya Anayasası'nda merkezi devlet ile özerk topluluklar arasındaki ilişkilere ilişkin hükümler oldukça belirsizdir. Bu durum, barışçıl bir yolla Franco rejiminden demokratik rejime geçilirken sağlanan uzlaşma politikasının bir sonucudur. Söz konusu bu uzlaşma, devletin mülki olarak bölümlenmesine izin verdiği gibi, merkezi devlet ile özerk topluluklar arasındaki ilişkide gelecekte meydana gelecek değişiklikleri de hesaba katmak istemiştir. Bu durumda Anayasa, özerk bölgeleri bizzat düzenleme yoluna gitmemiş, aksine yalnızca izin vermiş ve buna dair anayasal prosedürü öngörmüştür. Anayasanın bu prosedürel karakteri, merkezi devlet ile özerk topluluklar arasındaki ilişkinin özerk topluluktan özerk topluluğa değişebileceğini kabul ederek daha da güçlendirilmiştir. İspanya Anayasası, tarihsel yönleriyle öne çıkan Bask, Katalonya ve Galiçya bölgelerini tercihli bir konumda kabul etmiş, diğer özerk topluluk adayları için farklı çözümler öngörmüştür.

41 IBLER Martin, "Regiones Autónomas und deutscher Föderalismus-Gemeinsamkeiten und Unterschiede", Rainer Glagow (Hrsg.), **Spanien und Europa**, Hanns-Seidel Stiftung, München, 2001, s. 30.



III. FEDERE DEVLETLERİN VE ÖZERK TOPLULUKLARIN HUKUKİ STATÜSÜ

Federal Almanya, birden fazla devletin bir araya gelmesiyle oluşmuş bir devlettir. Federal devleti oluşturan federe devletler, egemen devletler olup, devlet olma özelliklerine sahiptirler. Federal Anayasa’da bu husus açıkça öngörülmüştür. Federal Anayasa’nın 28. maddesinin 1. fıkrası, eyaletlerdeki anayasal düzenin Federal Anayasada belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorunda olduğunu belirtmektedir. Eyaletlerin kendine ait bir anayasası, parlamentosu, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır. Hatta bütün eyaletlerde bir anayasa mahkemesi de vardır. Federal Anayasa eyaletlere ayrıca yasama yetkileri dairesinde, Federal Hükümetin onayıyla, uluslararası antlaşma yapma yetkisi de vermiştir.

İspanya’da da özerk toplulukların İspanya parlamentosu yanında kendilerine ait bir parlamentoları vardır. İspanya’da da özerk toplulukların İspanya parlamentosu yanında kendilerine ait bir parlamentoları vardır. İspanyol Anayasası bu hususu açık bir şekilde öngörmemişse de özerk topluluklara statüleri yoluyla kendi parlamentolarına sahip olma imkânı tanımıştır.⁴² İspanya’da bölgeselleşmenin ilk yıllarında özel statülü özerk topluluklar yasama meclisine ve yasama yetkisine sahip olduğu için, siyasi bir varlık olduğu ve siyasal özerklik ilkesinin bu bölgelerin temel ilkesi olduğu; buna karşılık olağan statülü özerk topluluklara açıkça yasama yetkisi tanınmadığı için, idari özerkliğe sahip birer idari yerinden yönetim kuruluşu olduğu ileri sürülmüştür. Oysa bölgeselleşmenin yaygınlaşmasıyla birlikte, olağan statülü bölgeler de özel statülü özerk toplulukların örgütlenme modelini seçmişler ve böylece siyasal özerklik ilkesi çerçevesinde yönetilen birer siyasal varlığa dönüşmüşlerdir. Fakat İspanya’da olağan statülü bölgeler, statülerinde yasama meclisini ve yasama yetkisini öngörmeyebilirlerdi ve bu biçimde idari yerinden yönetim kuruluşlarına dönüşebilirlerdi. Anayasa böyle bir çözüme kapalı değildi. Fakat bölgeselleşmenin gerçekleşmesi aksi yönde olmuştur.⁴³ Başlangıçta on yedi özerk topluluktan dördü (Katalonya, Bask ülkesi, Galiçya ve Endülüs), ilk kuruldukları andan itibaren diğerlerine göre daha geniş yetkilere sahip kılınmıştır. Bu nedenle bunlar, “birinci derece” ya da “hızlı yolla kurulan” özerk topluluklar olarak adlandırılmışlardır. Geriye kalanlar ise daha az yetkiyle donatılmıştır. Bunların yetkilerini genişletmeleri Anayasada olanaksız kılınmamış; ancak birinci derece (ya da hızlı yolla kurulmuş olan) özerk topluluklarla aynı düzeyde yetkilere sahip olabilmeleri için belir-

42 IBLER, s. 33.

43 NALBANT Atilla, *Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 350.



li bir süre beklmeleri öngörölmüştür. Bu nedenle, daha az yetkiye sahip olarak kurulan özerk topluluklara “ikinci derece” ya da “yavaş yolla kurulan” özerk topluluklar denmiştir. 1994’ten beri yavaş yolla kurulan özerk toplulukların tümünün yetkileri birinci derece topluluklarıinkiyle eşit düzeye getirildiği için, topluluklar arasında yetki yönünden fark kalmamıştır. Dolayısıyla günümüzde söz konusu ayırım anlamını yitirmiştir.⁴⁴ İlk yıllarda İspanyol devleti, spesifik bir özerk bölgeyi kurmak için anayasal bir anlaşmaya götüren çift taraflı bir süreçle her özerk bölgeyi ayrı ayrı organize etmiştir. Bask ülkesi, Galiciya, Katalonya ve Andaluçya, bu sürecin tümünden geçmiştir. Ardından İspanya, iç yapısını yeniden inşa etmek amacıyla iç yapısını değiştirmiş ve bölgeselleşme sürecini tamamlamaya girişmiştir. 1883 yılıyla birlikte oluşturulan tüm bölgeler tam özerklik statüsü elde etmiş ve özerklik süreci tamamlanmıştır.⁴⁵ Ne var ki, özerklik statüsü, bir devlet anayasası niteliğinde değildir. Statüsel iktidarın ürünü olan statü, anayasaların aksine tek taraflı bir işlem değildir. Statüsel özerkliğe sahip organlarla birlikte merkezi organlar da statünün hazırlanmasına katılır. Bu bakımdan statü onu yapan organ yönünden yarı-merkezi, yarı-yerinden yönetim işlemidir. Statü, bölge için bir anayasa değerindedir. Bölgesel yasalar statüye aykırı olamaz. Başka bir anlatımla bölgesel yasalar ve kurumlar için “statünün üstünlüğü” ilkesi geçerlidir; statüler hukuken bölgesel yasaların üstünde işlemlerdir. Fakat aynı biçimde statü de (doğal olarak bölgesel yasalar da) anayasaya aykırı olamaz. Nitekim statülerin (ya da tasarılarının) anayasaya uygunluğu için anayasa yargısı denetimi söz konusudur. Statüler ilk bakışta ister organik, ister anayasal, isterse olağan yasa olsun, kurallar kademelenmesi bakımından ulusal yasalardan farklı değildir. Ama gerçekte burada kurulması gereken kurallar kademelenmesi piramidi karmaşık bir yapı sunar. Örnek olarak yasa ve statü ayrı alanlardadır; bir ulusal yasayla statü hükmü değiştirilemez; aynı biçimde bir statü hükmü de ulusal yasayı değiştiremez.⁴⁶ Aksine yalnızca İspanya parlamentosu tarafından kabul edilmiş olan özel (organik) bir kanundur (Leyes orgánicas). Dolayısıyla özerk toplulukların kendi statülerini belirleme yetkileri yoktur. Anayasanın 143 ve izleyen maddeleri, 2. maddede tanınmış ve güvence altına alınmış bulunan özerklik hakkının kullanımıyla ilgili hususları ve bu çerçevede oluşturulacak özerk toplulukların yetkili oldukları veya olmadıkları konuları belirlemektedir. Bir kere, özerklik hakkının kullanılmasındaki usul, özerk topluluğun kendi yönetimiyle ilgili bir özerklik statüsü taslağı hazırlaması ve bu taslağı parlamentoya (cortes generales) getirmesidir. Ancak, 152. mad-

44 ESEN, s. 175.

45 BENEDIKTER Thomas, *Avrupa’nın Özerk Bölgeleri* (Çev. Necati Ayaz), Aram Yayınevi, Diyarbakır, 2012, s. 36.

46 NALBANT, s. 261-262.



deye göre, statü taslağının, özerk toplulukta, kendisine idari olarak bağlı her bölgeyi (region değil provincia=il) nispi temsil usulü uyarınca seçilmiş temsilcilerin oluşturacağı bir meclis tarafından onaylanmış olması şarttır. Bu prosedür uyarınca hazırlanmış olan özerklik statü taslağı, kanun tasarısı gibi İspanyol parlamentosunda (meclis ve senato) sunulduktan ve görüşüldükten sonra onaylanacaktır.⁴⁷ Özerk topluluklar yalnızca türev bir egemenliğe sahiptirler. Hukuki statüleri, İspanya Anayasası'ndan ve İspanya devleti tarafından kabul edilen özerklik statüsünden doğmaktadır. Bu arada belirtmek gerekir ki, İspanya Anayasası ve özerklik statüsü, "anayasallık bloku"nu oluşturur. Ayrıca özerk toplulukların anayasa mahkemeleri yoktur. Çünkü İspanya'da yargı yetkisi yalnızca merkezi devlete ait bir konudur.⁴⁸

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Federal Almanya'daki eyaletlerden farklı olarak, özerk topluluklar, egemen bir devlet olarak görülemez.

IV. FEDERAL ALMANYA VE İSPANYA'DA DEVLET YETKİLERİNİN PAYLAŞILMASI

A. Genel İlkeler

Bilindiği üzere federasyon, uluslararası kişiliğe sahip bir merkezi devlet (federal devlet) ile uluslararası kişiliğe sahip olmayan bölgesel devletlerin (federe devletlerin) aralarında güvenceli bir yetki paylaşımı yaparak oluşturdukları bir devlet topluluğudur. Tanımda da vurgulandığı üzere, federal sistemin özünü, federal devlet ile federe devletler arasında yapılan yetki paylaşımı oluşturur. Yetki paylaşımının güvenceli olabilmesi için; yetki paylaşımının yazılı ve katı bir anayasa ile yapılmış olması, anayasanın değiştirilmesine federe devletlerin de katılması ve yetki uyumsuzluklarının yargısal çözüm yolunun olması gerekir.⁴⁹ Diğer federal devletlerde olduğu gibi Federal Almanya'da da yetki paylaşımı yazılı ve katı bir anayasa olan Federal Anayasa ile düzenlenmiştir.

Federal Alman Anayasası'nın 30. maddesi, Federal devletin yalnızca Anayasa'da açıkça öngörülen hallerde yetkili olduğunu, diğer hallerde federe devletlerin yetkili olduğunu öngörmektedir. Federe devletler lehine olan bu kural, özel olarak yasama ve yürütme yetkileri için 70. ve 83. maddelerde bir kez daha tekrar edilmiştir.

Federal Anayasa'nın 30. maddesi, federal sistemin işleyişi bakımından çok önemlidir. Bu maddeye göre, Federal devletin yetkileri kendisine Fe-

47 ÖZÇER Akın, *Çoğul İspanya*, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s. 139-140.

48 IBLER, s. 33.

49 GÖZLER, s. 206-207.



deral Anayasa'da tanınanlarla sınırlıdır. Federal Anayasa'nın federal devlete tanıdığı yetkilerin dışında kalan diğer tüm yetkiler federe devletler tarafından kullanılacaktır. Bu yetkilerin kullanılmasındaki sorumluluk da aynı şekilde federe devletlere ait olacaktır. Federe devletlere ait yetkilerin somut olarak federe devletlerin hangi organları tarafından kullanılacağı federe devletlerin kendi iç hukuklarına göre belirlenecektir.⁵⁰

Buna karşılık İspanya'da tam tersine merkezi devlet lehine bir yetki paylaşımı söz konusudur. İspanya Anayasası, merkezi devletin münhasır yetkili olduğu konuları bir liste halinde sıralamakta (m. 149/1) ve Anayasa ile açıkça Devlete atfedilmemiş konuların kendi Özerklik Statüsü Yasaları yoluyla Özerk Yönetime Sahip Toplulukların yetki alanına bırakılabileceğini belirtmektedir. Anayasa ayrıca özerk toplulukların hangi konularda yetki sahibi olabileceğini liste halinde düzenlemektedir (m. 148/1). Ancak hem merkezi devletin münhasır yetkilerine hem de özerklik statüsüne özerk topluluğun yetki alanına girmeyen konularda yetki merkezi devlete aittir. Merkezi devlet lehine olan bu kural, yetki paylaşımını oldukça karmaşık hale getirmekte, özerk toplulukların birbirinden çok farklı ve kapsamda yetkilere sahip olmasına yol açmaktadır. Yetki paylaşımı ile ilgili olarak İspanya'daki özerk topluluklar ile Almanya'daki federe devletler arasındaki önemli farklılıklardan biri de budur. Bununla birlikte en azından İspanya Anayasası, devlete, özerk topluluklar arasındaki mevcut farklılıkları dikkate alarak anayasa veya statü değişikliğine gitmeksizin özerk topluluklara bazı yetkileri devretmek suretiyle uyumlulaştırma imkânı tanımaktadır.⁵¹

Devlete ait görev ve yetkileri kuşkusuz yasama, yürütme ve yargıya ilişkin görev ve yetkiler olarak ayrı ayrı incelemek gerekir. Ancak belirtmek gerekir ki, İspanya Anayasası, Federal Alman Anayasası'nda olduğu gibi, yetki paylaşımını devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonuna göre sistematik bir şekilde birbirinden ayırarak düzenlemiş değildir. Bununla birlikte İspanya Anayasası, yasama ve yürütme arasında bir ayırım yapmıştır.

B. Yasama Yetkisinin Paylaşılması

Yasama yetkisinin federal devlet ile federe devletler arasındaki dağılımı Federal Anayasa'nın 70. ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 70. maddesinin ilk fıkrasına göre, Federal Anayasa'nın yasama yetkisini federal devlete tanıdığı hallerin dışında bu yetki federe devletlere aittir. Bu hüküm Federal Anayasa'nın 30. maddesini yasama

50 MURATOĞLU Tahir, "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVIII, S. 2, Y. 2014, s. 306.

51 IBLER, s. 34.



yetkisi açısından somutlaştırmaktadır. Buna göre federal devletin yasama yetkisini kullanabilmesi için Federal Anayasa'da bu yönde açık bir hükmün bulunması gerekmektedir. Federal Anayasa sisteminde Federal devletin yasama yetkisi istisnai yetki, federe devletlerin yasama yetkisi ise genel yetkidir. Bu düzenlemelerden hareketle federe devletlerin yasama yetkilerinin federal devletin yasama yetkisine göre daha geniş olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak durum aslında böyle değildir. Her ne kadar 2006 yılında Federal Anayasa'da yapılan ve reform olarak adlandırılan değişikliklerle federe devletlerin yasama yetkileri artırılmış ise de, yasama yetkisi önemli ölçüde federal devlette toplanmıştır.⁵² Gerçekten Federal Anayasa'nın izleyen maddelerinde Federal devlete birçok konuda yasama yetkisi tanınmıştır ki, uygulamada Federal devletin yasama yetkisi daha ağır basmaktadır.⁵³

Federal Anayasa'nın 70. maddesinin 2. fıkrasına göre, yasama yetkisinin federal devlet ile federe devletler arasındaki dağılımı, Federal Anayasa'da yer alan münhasır yetki ve yasama yetkisinin yarışması hakkındaki kurallara göre belirlenir. Yasama yetkisinin münhasıran federal devlete ait olduğu konularda federe devletlerin herhangi bir yasal düzenleme yapma yetkileri bulunmamaktadır. Ancak Federal Anayasa'nın 71. maddesine göre federal devlet federal bir kanunla yasama yetkisini federe devletlere devredebilir. Bu durumda federe devletler yetki kanununda belirlenen ölçülerde yasama yetkisine sahip olurlar. Federal devletin münhasıran yasama yetkisine sahip olduğu haller Federal Anayasa'nın 73. maddesinde 11 bent halinde sayılmıştır (Örneğin, dış ilişkiler, ulusal savunma, federal vatandaşlık, iç ve dış göç, suçluların iadesi, para rejimi, gümrük ve ticaret birliği, hava ulaşımı vs.). Federal devletin münhasıran yasama yetkisini haiz olduğu haller Federal Anayasa'nın 73. maddesinde sayılanlarla sınırlı değildir. Burada sayılanlara ek olarak Federal Anayasa'da bir takım konuların federal bir yasayla düzenleneceği öngörülmüş olabilir. Federal Anayasa'nın 74. maddesinde ise, yarışan yasama konuları sayılmıştır. Bu maddede sayılan konularda hem federal devlet hem de federe devletler belirli koşullar altında yasama faaliyetlerinde bulunabilmektedirler. Bir başka deyişle bu tür konularda federal devletle federe devletlerin yasama yetkileri yarışmaktadır. Federal ve federe devletlerin yasama yetkilerinin yarışması konusu genel olarak Federal Anayasa'nın 72. maddesinde düzenlenmiş, somut olarak hangi konuların bu kapsamda yer aldığı ise 74. maddede sayılmıştır. Yasama yetkisinin yarıştığı bu hallerde federe devletlerin yasama faaliyetlerinde bulunabilmeleri için federal devletin bu yetkisini kullanmamış olması gerekir.⁵⁴

52 MURATOĞLU, s. 307.

53 IBLER, s. 35.

54 MURATOĞLU, s. 307.



Görüldüğü üzere Federal Alman Anayasası, kural-istisna sistemi öngörmüş olmakla birlikte, federal devlet lehine birçok istisnai yetki tanımak suretiyle, federe devletlerin yasama yetkisinin alanını oldukça daraltmıştır.

İspanya'da da yasama yetkisi merkezi devlet ile özerk topluluklar arasında paylaştırılmıştır. İspanya Anayasası, temelde merkezi devlet lehine bir yetki dağılımı öngörmektedir. Almanya'da olduğu gibi, merkezi devlete ait münhasır yetkiler ile özerk topluluklara ait münhasır yetkiler olmak üzere farklı yetki türleri bulunmaktadır. Merkezi devletin münhasır yetkileri arasında savunma, uluslararası ilişkiler, vatandaşlık, iç ve dış göç, yabancılar hukuku ve sığınma hakkı, ceza hukuku ve adalet hizmetleri gibi konular yer alırken; özerk toplulukların münhasır yetkileri arasında turizm, sosyal yardım ve spor gibi konular yer almaktadır. Münhasır yetkiler yanında merkezi devletin genel ilkeleri belirleme yetkisi de bulunmaktadır. Merkezi devlet, özerk toplulukların yetki alanına giren konularda genel ilkeleri belirlemek suretiyle özerk topluluğa ait yetkinin geliştirilmesini sağlayabilir. İspanya öğretisinin çerçeve kanun olarak adlandırdığı bu kanun kuşkusuz özel bir kanun türüdür ve merkezi devlet çerçeve kanunla İspanya Anayasası'nın 150. maddesinin 1. ve 2. fıkralarına göre kendine ait yetkilerin bir kısmını anayasa değişikliğine gerek olmaksızın özerk topluluklara devredebilir. Nihayet Anayasa, belirli koşullar altında devlete, Özerk Yönetimlere Sahip Toplulukların yetki alanına bırakılan konular da dâhil olmak üzere, kural yapımına ilişkin hükümleri uyumlulaştırmak için gerekli ilkeleri kanunlaştırma izni vermektedir (m. 150/3). İspanya Anayasası, Federal Alman Anayasası'ndaki yarışan yasama yetkisine benzer özel bir yetki türü öngörmemiştir. Ancak İspanya'da yargısal kararlarda ve doktrinde Almanya'daki yarışan yasama yetkisi konusu tartışılmaktadır.⁵⁵

Özetlemek gerekirse, Federal Almanya ve İspanya'da yasama yetkisi, merkezi devlet ile bölgesel devletler arasında anayasa tarafından hukuk tekniği açısından tamamen farklı iki sisteme göre dağıtılmıştır. Federal Almanya'da kural olarak federe devletler yetkili iken, İspanya'da esas itibarıyla merkezi devlet yetkilidir. Bununla birlikte Federal Almanya'da uygulamada Federal devletin yasama yetkisi daha ağır basmaktadır. Her ne kadar İspanya'da merkezi devlet lehine bir yetki paylaşımı bulunsa da, merkezi devlet ile özerk topluluklar arasındaki ilişkileri belirleyen prosedür dikkate alındığında özerk toplulukların gelecekte daha geniş yetkiler üstlenmesinin önü açıktır.⁵⁶

55 IBLER, s. 36.

56 IBLER, s. 36.



C. Yürütme Yetkisinin Paylaşılması

Bilindiği üzere yasama ve yargı dışında kalan kamusal faaliyetler ile bu faaliyetlerin yürütülmesi için kurulmuş olan teşkilat yürütme olarak adlandırılmaktadır. Yürütme kural olarak kanunların uygulanması anlamına gelse de, yürütme ile ilgili faaliyetler kanunların uygulanması ile sınırlı değildir. Ancak bu çalışmada yürütme yetkisinin paylaşımı, sadece kanunların uygulanması ile sınırlı olarak ele alınacaktır.

Federal Almanya'da yürütme görev ve yetkisi federal yapıya paralel olarak federal devlet ile federe devletler arasında paylaşılmıştır. Bu paylaşım Federal Anayasa'nın 30., 83. ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Federal Anayasa'da yer alan yetki dağılımı konusu hem federal devlet hem de federe devletler bakımından bağlayıcıdır. Yürütme yetkisi kullanılırken kimi zaman federal idari makamlar ile federe idari makamlar arasında bir etkileşim olmakla birlikte, kural olarak federe devletlerdeki idare ile federal devlet idaresi hem fonksiyonel hem de organik anlamda birbirlerinden ayırılır ve bunlar arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki mevcut değildir.⁵⁷

Federal Almanya'da yürütme yetkisinin paylaşımı konusunda da kural-istisna sistemi geçerlidir. Buna göre, kural olarak federe devletler yetkili olup, federal devletin yetkisi istisnaidir. Federal devlet, Anayasa'da açıkça öngörülmüşse yetkilidir. Federal Anayasa'nın 30. maddesine göre, Federal Anayasa'da aksine bir düzenlemenin bulunmadığı veya aksine bir düzenleme yapılmasına izin verilmeyen konularda devlete ait yetkilerin kullanılması ve devlete ait ödevlerin yerine getirilmesi görevi federe devletlere aittir. Dolayısıyla yürütme yetkisinin, bu arada idari faaliyetlerin kural olarak federe devletlerde temerküz ettiği söylenebilir.⁵⁸

Yasama yetkisinden farklı olarak yürütme yetkisinde bu kuralın içi boşaltılmış değildir. Federe devletler tarafından çıkartılmış kanunların uygulanmasında kural istisnasız bir şekilde geçerlidir.⁵⁹ Federe devlet yasalarının uygulanması konusunda Federal Anayasa'da herhangi bir düzenleme bulunmadığından, Federal Anayasa'nın 30. maddesi uyarınca bu yasaların uygulanması görev ve yetkisi her zaman federe devletlere aittir. Bu bağlamda federal idari makamların federe devletlerin yasama yetkisine giren konularda faaliyette bulunmaları veya bu konularda federe devletlere herhangi bir müdahalede bulunmaları mümkün değildir. Böyle bir durum Federal Anayasa'ya aykırılık teşkil eder.⁶⁰

57 MURATOĞLU, s. 327.

58 MURATOĞLU, s. 327.

59 IBLER, s. 36.

60 MURATOĞLU, s. 328.



Federal yasaların uygulanması görevi de kural olarak, yani Federal Anayasa'da aksine bir düzenlemenin bulunmadığı hallerde, federe devletlere aittir. Federal kanunların bile kural olarak federe devletler tarafından uygulanması, dikey kuvvetler ayrılığının güçlendirilmiş bir şeklidir.⁶¹ Federal kanunların yürütülmesi konusu Federal Anayasa'nın 83. ve devamı maddelerinde düzenlenmektedir. Bu maddelerde federal kanunların üç farklı şekilde yürütülebileceği öngörülmektedir. Buna göre federal yasalar ya federe devletler tarafından kendilerine ait bir yetkinin kullanılması şeklinde ya federal devlet adına federe devletler tarafından ya da doğrudan federal devlet tarafından yürütülür.

İspanya, 17 özerk bölgeye ve 2 özerk şehre ayrılmıştır. Ayrıca İspanya'da elli il bulunmaktadır. Kuşkusuz iller devlet kanunlarını tek başlarına değil, aksine kural olarak devlet idaresinde koordinasyonu sağlamak üzere özerk topluluklarla birlikte uygularlar. Dolayısıyla İspanya'da da devlet kanunları çoğunlukla merkezi devlet tarafından değil, özerk topluluklar tarafından uygulanır. Ne var ki İspanya Anayasası'nda bu durum yalnızca münferit birkaç konu için düzenlenmiştir. Ancak özerk topluluk statüleri, kanunların uygulanması görev ve yetkisini özerk topluluklara vermiştir. Bu yönüyle İspanya, Federal Alman modeline benzemekte ve dikey kuvvetler ayrılığının özel bir şeklini benimsemiş gözükmektedir. Sonuç olarak, yürütme, yani kanunların uygulanmasını sağlama yetkisi bakımından, Almanya'daki federe devletler ile İspanya'daki özerk toplulukların anayasal statüsünün birbirine benzediği söylenebilir.

D. Yargı Yetkisinin Paylaşılması

Federal Almanya'da yargı yetkisi de, Federal Anayasa'daki temel kurala göre paylaştırılmıştır. Federal Anayasa'nın 30. maddesine göre, Federal Anayasa'da aksine bir düzenlemenin bulunmadığı veya aksine düzenleme yapılmasına izin verilmediği hallerde yargı yetkisi federe devletlere aittir. Bu genel düzenlemenin yanında Federal Anayasa'nın 92. ve devamı maddelerinde yargı yetkisinin kullanımına ilişkin özel düzenlemeler bulunmaktadır. Federal Anayasa'nın 92. maddesine göre yargı yetkisi Federal Anayasa Mahkemesi, Federal Anayasa'da öngörülen federal mahkemeler ve federe devletlere ait mahkemeler tarafından kullanılır. Bu mahkemeler yargı yetkisini kullanırken hem federal hem de federe hukuk kurallarını uygulayacaklardır.⁶² Yargı örgütü ve yargılama usulüne ilişkin konular, federal devletin yarışan yasama yetkisi kapsamındadır. Federal devlet bu konularda Anayasa'dan aldığı yetkiyi kullanmış ve gerekli kanuni düzenlemeleri yapmıştır. Yargılama yetkisi alanında Federal Devletin yetkileri,

61 IBLER, s. 36.

62 MURATOĞLU, s. 336.



Federal Anayasa'nın 95. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Federal Devlet, farklı yargı kollarında (adli, idari, vergi, iş ve sosyal yargı) hukuk birliğini sağlamak üzere yalnızca temyiz mahkemesi olarak federal yüksek mahkemeleri kurar. Federal Devlet ayrıca Federal Anayasa Mahkemesini kurar (m. 94).

Yukarıda belirtildiği üzere, Federal Anayasa'nın 92. maddesi yargı yetkisinin federal ve federe mahkemeler tarafından kullanılacağını öngörmektedir. Federal Anayasa'nın yargı mercileri arasında yaptığı bu ayırım göreve göre değil, mahkemelerin sahip oldukları fonksiyona göre yapılmıştır. Federal mahkemeler yüksek mahkemeler olup, kural olarak federe mahkeme kararlarına karşı yapılan kanun yolu başvurularını karara bağlarlar. Bununla birlikte bu yüksek mahkemeler az da olsa bazen ilk derece mahkemesi olarak da görev yaparlar.⁶³ Federal mahkemeler Federal Anayasa'da yer alanlar ve Federal Anayasa'nın kurulmasına izin verdiği mahkemelerle sınırlı olup, kural olarak bu mahkemeler temyiz mahkemesi olarak görev yaparlar. Bunların dışında kalan tüm mahkemeler federe devletlere ait mahkemelerdir ve yargılama yetkisi esas itibariyle federe devletlere aittir.⁶⁴

İspanya Anayasası, yargı yetkisini özellikle ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Yargı teşkilatının kuruluş ve işleyişinde temel prensip olarak yargının birliği prensibi geçerlidir. Bu husus İspanya Anayasası'nın 117. maddesinin 5. fıkrasında şöyle ifade edilmiştir: *"Yargının birliği ilkesi, Mahkemelerin örgütlenmesi ve işleyişinin temelidir."* İspanya'da yalnızca tek bir yargı kuvveti vardır ve mahkemeler merkezi devletin organlarıdır. Özerk toplulukların kendilerine ait mahkemeleri yoktur. Özerk toplulukların yargılama alanındaki yetkileri oldukça sınırlıdır. Özerk topluluklar yalnızca kendi bölgelerindeki adli bölümlenmenin teşkiline katılma hakkına sahiptirler (İspanya Anayasası m. 152/1).

Görüldüğü üzere, yargı yetkisi bağlamında Almanya'daki federe devletlerin konumu, İspanya'daki özerk topluluklar karşısında oldukça güçlüdür.

V. FEDERE DEVLETLERİN VE ÖZERK TOPLULUKLARIN DEVLET YÖNETİMİNE KATILMASI

Federal devletlerin yasama organının oluşumunda geçerli olan ilkelerden biri, federe devletlerin federal yasama organına devlet olarak katılma ilkesidir. Bu ilkeye göre, her federe devlet, federal yasama organında devlet olarak temsil edilmelidir. Bu ilkenin bir sonucu olarak federal devletle-

63 MURATOĞLU, s. 336-337.

64 IBLER, s. 37.



rin yasama organı iki meclislidir. Bu meclislerden birincisi, federal halkı, ikincisi ise, federe devletleri temsil eder. Bu ikinci meclis aracılığıyla federe devletler, federal devletin yönetimine katılırlar. İkinci ilke ise, federe devletlerin eşitliği ilkesidir. Bu iki ilke federal yasama organı bakımından eşit iki meclisliliğe ve ikinci mecliste federe devletlerin eşit temsiline yol açmıştır.⁶⁵

Almanya'da federe devletler federasyonun özel bir organı olan Federal Konsey aracılığıyla federasyonun yasama ve idaresine katılırlar (GG m. 50). Federal Konsey, Almanya'daki 16 federe devletin temsil edildiği yasama organının ikinci meclisidir. Federal Konsey, Federal Almanya'nın beş daimi anayasal organından biridir. Federal Cumhurbaşkanı, Federal Meclis, Federal Hükümet ve Federal Anayasa Mahkemesi yanında yer alan Federal Konsey, federe devletlerin federal devlet yönetimine katılmasını sağlamak üzere kurulmuş federal bir organdır. Deyim yerindeyse Federal Konsey, eyalet hükümetleri meclisidir. Federal Konsey, eyalet hükümetlerinin üyelerinden oluşur (GG m. 51/1). Federal Konsey, kanun önerisinde bulunma yetkisine sahip olduğu için önemli bir role sahiptir. Ayrıca federal kanunların, federe devletleri ilgilendiren ve Federal Anayasa'da belirtilen tüzüklerin ve genel idari hükümlerin kabul edilmiş sayılabilmesi için Federal Konsey'in onayı gerekmektedir. Federal Meclisin bir kanun önerisini kabul etmesi, bu önerinin kanunlaşabilmesi için tek başına yeterli değildir. Federal Meclis tarafından kabul edilen kanun önerileri Meclis Başkanı tarafından ivedilikle Federal Konseye gönderilir. Federal Konsey kendisine bu şekilde gelen Federal Meclis kararlarını görüşür ve bu konuda bir karar alır. Ancak ABD gibi bazı federal devletlerden farklı olarak Federal Konsey, Federal Meclis ile aynı yetkilere sahip değildir. Federal Meclis tarafından kabul edilen kanun önerilerinden bazılarının kanunlaşabilmesi için bunların Federal Konsey tarafından da kabul edilmesi zorunlu iken, Federal Konsey bazı durumlarda sadece Federal Meclisin kanun önerileri hakkında aldığı kararlara itirazda bulunma, bu yolla bu önerilerin kanunlaşmasını geciktirme ve güçleştirme yetkisi ile donatılmıştır.⁶⁶

Federal devletlerin yasama organının oluşumunda geçerli olan ilkeler, Federal Almanya'da tam olarak benimsenmiş değildir. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, Almanya'da iki meclisin yetkileri arasında tam bir eşitlik yoktur. Bununla birlikte, anayasa değişikliği kanunları konusunda iki meclisin yetkileri arasında eşitlik vardır. Keza Almanya'da ikinci mecliste eşit temsil ilkesi de tam olarak kabul edilmiş değildir.

65 GÖZLER, s. 201-202.

66 MURATOĞLU, s. 316.



İspanya'ya gelince, İspanya halkını temsil eden ve Cortes Generales adını taşıyan merkezi devletin yasama organı, Kongre ile Senato'dan oluşur. Cortes Generales, Devletin yasama yetkisini kullanır, bütçesini onaylar, Hükümetin eylemlerini denetler ve Anayasanın kendisine verdiği diğer yetkileri kullanır.

İspanya'da özerk toplulukların merkezi devlet yönetimine katılma imkânının daha zayıf olduğu görülmektedir. Özerk toplulukların merkezi devlet yönetimine katılmalarını sağlamak üzere bizzat Anayasa tarafından bu amaçla oluşturulmuş ve kanun önerisinde bulunma yetkisine sahip bir organ yoktur. İspanya Anayasası'na göre, yasama sürecini başlatmak Hükümet, Kongre ve Senatoya aittir (m. 87/1). Anayasaya göre, özerk toplulukların meclisleri, yalnızca ya merkezi hükümetten bir kanun teklifinin benimsenmesini isteyebilir ya da Kongre Başkanlık Divanına hükümet dışı bir kanun teklifi havale edebilirler ve bunu savunmaları için en fazla üç Meclis üyesini temsilci olarak görevlendirebilirler (m. 87/2). Aynı usul, anayasa değişikliği tekliflerinde de kabul edilmiştir (m. 166)

İspanya'daki Senato ile Almanya'daki Federal Konsey, birbiriyle karşılaştırılabilecek organlar değildir. Her ne kadar İspanya Anayasası'nda Senato, "bölgesel temsile dayalı Meclis" olarak nitelendirilse de, netice itibarıyla Senatonun oluşumunda özerk topluluklar yalnızca senatörlerin yaklaşık beşte birini atamaktalar, beşte dördü illerde ve diğer seçim bölgelerinde yapılan seçimlerle belirlenmektedir. Dolayısıyla Senato, özerk toplulukları temsil eden bir organ değildir.

Sonuç olarak, Almanya'da federe devletlerin federal devlet yönetimine etkili bir şekilde katılma yetkileri olmasına karşılık, İspanya'da özerk toplulukların merkezi devlet yönetimine hukuki açıdan etkide bulunma hakları yoktur.⁶⁷

VI. DEVLETİN FEDERE DEVLETLER VE ÖZERK TOPLULUKLAR ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİSİ

Almanya'da Federal Anayasa, federe devletlerin federal yasaları uygularken federal hükümetin denetimine tabi olduklarını açıkça öngörmektedir. Federasyonun federe devletler üzerindeki denetim yetkileri ve denetim ölçütleri, doğrudan Federal Anayasa tarafından ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Federal Anayasa'nın 84. maddesinin 3. fıkrasına göre, "*Federal Hükümet, eyaletlerin, federal yasaları yürürlükteki hukuka uygun olarak uygulayıp uygulamadıklarını gözetir. Bu amaçla eyaletlerin en yüksek makamlarına görevli gönderebilir; en yüksek eyalet makamının izniyle, -bunun verilmemesi halinde ise- Federal Konseyin onayıyla, alt makamlara da görevli*

67 IBLER, s. 38.



gönderebilir.” İzleyen fıkrada ise, “Federal Yasaların eyaletlerde uygulanmasıyla ilgili olarak Federal Hükümetin tespit ettiği eksiklikler giderilmediği takdirde, Federal Konsey, Federal Hükümetin veya eyaletin isteği üzerine, o eyaletin hukuku ihlal edip etmediğine karar verir. Federal Konseyin kararına karşı Federal Anayasa Mahkemesine başvurulabilir” hükmü yer almaktadır.

Federal Anayasa’ya göre, Federal devletin denetim yetkisi, icranın yasalılığını ve amaca uygunluğunu kapsar. Federal Hükümet, bu amaçla rapor verilmesini, dosyaların gönderilmesini isteyebilir ve tüm makamlara temsilci gönderebilir (m. 85/4). Görüldüğü üzere federal devlet, hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapabilmektedir. Federe kanunların federe devletler tarafından uygulanması ile ilgili olarak federal devlete idari denetim yetkisi tanınmamıştır. Federal devletin federe devletler üzerindeki denetim yetkisi yanında, federal hükümetin federe devletler üzerinde etkili olmasını sağlayacak başka imkânları da bulunmaktadır. Ayrıca Federal Anayasa’da federasyonun en güçlü denetim aracı olan “Federasyonun yaptırım hakkı” da düzenlenmiştir. Federal Anayasa’nın 37. maddesine göre, “Bir eyalet, kendisine Anayasa veya diğer bir federal yasayla verilmiş olan yükümlülükleri yerine getirmede, Federal Hükümet, Federal Konseyin onayıyla federal yaptırım hakkını kullanarak, eyaletin yükümlülüklerini yerine getirmesi için gerekli önlemleri alır. Federal yaptırım hakkının kullanılmasında, Federal Hükümet veya temsilcisi bütün eyaletlere ve onların makamlarına emir vermek yetkisine sahiptir.” Ancak bu hüküm bugüne kadar hiç uygulanmamıştır. Söz konusu hüküm daha çok başka bir çare kalmadığında başvurulacak bir hüküm niteliğindedir.⁶⁸

İspanya Anayasası’nın 1. maddesine göre İspanya, demokratik bir hukuk devleti olup, özgürlük, adalet, eşitlik ve siyasi çoğulculuk, hukuk düzeninin temel ilkelerini oluşturmaktadır. Hukukun üstünlüğü ilkesini açıkça tanıyan Anayasa, 9. maddesinde ayrıca, vatandaşların ve kamu gücünü kullanan makamların Anayasa ve kanunlarla bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Böylelikle Anayasa bir taraftan yerel yönetimlerin ve özerk toplulukların özerkliklerini güvence altına almakta ve onlara çeşitli yetkiler tanımakta, öte yandan bu yetkilerin Anayasaya ve hukuka uygun olarak kullanılması gerektiğini belirtmektedir.

İspanya Anayasası’nın 153. maddesi, özerk toplulukların denetimi konusunu düzenlemektedir. 153. maddeye göre özerk topluluklar; Anayasa Mahkemesi, hükümet, idari yargı organları ve Sayıştay tarafından denetlenir. İlk üç denetim ağırlıklı olarak hukuka uygunluk denetimi, Sayıştay tarafından yapılan denetim ise esas itibarıyla mali denetimdir.

İspanya’da merkezi devletin idari denetim yetkisi, Federal Alman Ana-

68 IBLER, s. 39.



yasası kadar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemiştir. Daha önce de ifade edildiği gibi, İspanya Anayasası yapılırken Anayasa sadece özerk toplulukların kurulması imkânını öngörmüş, özerk topluluklara ilişkin ayrıntılı bir düzenlemeye gitmemiş, bunu geleceğe bırakmıştır. Bu nedenle merkezi devletin idari denetim yetkisi oldukça zayıftır. Sonuç olarak merkezi iktidar kendi hukuk anlayışının özerk topluluklarda geçerli olmasını sağlamak üzere talimat verebilir, dava açabilir. Bu bağlamda İspanya Anayasa Mahkemesi'nin devlet denetimine ilişkin kararları belirleyici olmakta ve önem arz etmektedir. İspanya Anayasa Mahkemesi, özerk toplulukların devlet kanunlarını uygulaması bağlamında merkezi devletin idari denetim yetkisi konusunda genellikle merkezi devlet lehine bir tutum takınmaktadır. Ancak merkezi devletin bu denetim yetkisi hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı olup, amaca uygunluk ya da yerindelik denetimini kapsamamaktadır. Federal Alman Anayasası gibi İspanya Anayasası da, olağanüstü bir denetim aracı olarak yaptırım hakkına yer vermiştir. İspanya Anayasası'nın 155. maddesine göre,

“Özerk Yönetime Sahip bir Topluluk, Anayasanın veya diğer yasaların kendisine yüklediği yükümlülükleri yerine getirmeyen, İspanya'nın genel çıkarlarına ciddi bir şekilde zarar verir tarzda davranırsa, Hükümet, Özerk Yönetime Sahip Topluluk Başkanına şikâyetle bulunup tatmin edici bir cevap alamazsa, Senatunun üye tamsayısının salt çoğunluğunun verdiği onayı takiben, Özerk Yönetime Sahip Topluluğu söz konusu yükümlülükleri zorla yerine getirmeye icbar etmek için veya yukarıda sözü edilen genel çıkarları korumak amacıyla gerekli tedbirleri alır.

Önceki fıkrada belirtilen tedbirleri almak için Hükümet, Özerk Yönetime Sahip Topluluğun bütün yetkililerine emir verebilir.”

Söz konusu bu hüküm, tıpkı Federal Alman Anayasası'nın 37. maddesi gibi, daha çok teorik nitelikli bir hükümdür. Özetle merkezi devletin özerk topluluklar karşısındaki denetim yetkisi, Almanya'daki federal devletin federe devletler karşısındaki denetim yetkisinden daha zayıftır.⁶⁹

VII. FEDERE DEVLETLERİN VE ÖZERK TOPLULUKLARIN KURULMASI

Almanya'da federe devletlerin federasyon karşısındaki özerklikleri, Federal İdare Mahkemesi ve Federal Anayasa Mahkemesi'nin sağlayacağı yargısal koruma yoluyla güvence altına alınmıştır. Özellikle Federal Anayasa Mahkemesi, federal devlet düzeninin garantörü olup, federal devletin federe devletlerin yetkilerini ve konumunu zayıflatmaya yönelik girişimlerine karşı federe devletleri korur. Federal Anayasa Mahkemesi,

69 IBLER, s. 39.



federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözmek suretiyle hem federe devletlerin hem de federal devletin sahip oldukları anayasal yetkileri korumuş olmaktadır.

İspanya'da özerk toplulukların korunmasında Anayasa Mahkemesi çok önemli bir role sahiptir. İspanya'da merkezi devlet, özerk toplulukların farklı özerklik statüleri olmasına rağmen, eşit muamelede bulunma eğilimi içindedir. Bu da sürekli olarak Anayasa Mahkemesinde dava açılmasına yol açmaktadır. Diğerlerinden daha geniş yetkilere sahip özerk topluluklar yetki alanlarına müdahale edildiğini ileri sürmektedirler. İspanya Anayasası, özerk toplulukları tek tek belirleme yoluna gitmemiş, sadece kurulabileceğini söylemiştir. Buradan hareketle Anayasa Mahkemesine özerk toplulukların konumunu güvence altına alma görevinin de verildiği söylenebilir.⁷⁰

SONUÇ

Yapılarına göre devletler, “tekli devlet” ve “bileşik devlet” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bileşik devletler de kendi içinde “devlet birlikleri” ve “devlet toplulukları” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Devlet birlikleri de “şahsi birlik” ve “hakiki birlik” olarak ikiye ayrılır. Keza devlet toplulukları da “konfederasyon” ve “federasyon” şeklinde olmak üzere ikiye ayrılır. Tarihe karışmış olan devlet birlikleri ile kendine özgü bir yapıya sahip bazı istisnai tipler bir kenara bırakılırsa, günümüzdeki devletlerin üniter devlet ya da federal devlet şekline sahip oldukları görülmektedir. Bununla birlikte az sayıda da olsa, üniter devlet ile federal devlet arasında yer alan bölgeli devlet modelini benimseyen devletler de bulunmaktadır.

Federalizmde birden çok devletin bir araya gelerek oluşturduğu bir birlik mevcuttur ve bu birlik kendisini oluşturan devletlerden ayrı bir devlet statüsüne sahiptir. Farklı devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları devlete federal devlet, federal devleti oluşturan devletlere de federe devletler denmektedir. Federalizmde devlet gücü federal devlet ile federe devletler arasında paylaştırılmıştır. Hem federal devlet hem de federe devletler yasama, yürütme ve yargı yetkileri ile donatılmıştır. Bu durum doğal bir sonucu olarak federal devlette olduğu gibi federe devletlerin de anayasa ve yasaları, yargı organları, parlamentosu, hükümeti ve bakanlıkları mevcuttur. Ancak dış egemenliğin kullanılması yetkisi yalnız federal devlete aittir.

Bölgeli devlet, içinde yasama ve yürütme yetkilerine sahip özerk bölgelerin bulunduğu üniter devlet olarak tanımlanabilir. Bölgeli devlet, federalizme göre daha merkeziyetçi olmakla birlikte, bu merkeziyetçilik

70 IBLER, s. 41.



üniter devlet kadar değildir. Bir başka deyişle, üniter devlete göre daha az merkezîyetçidir.

Federal Alman Anayasası'nın 20. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Almanya Federal Cumhuriyeti, demokratik ve sosyal bir Federal Devlettir." Almanya'da federalizm, nasyonal sosyalist üniter devletin demokratik bir alternatifi ve Alman tarihinden gelen bir geleneğin devamı olduğu gibi, aynı zamanda Batı Almanya'yı işgal eden müttefik devletlerin Batı Almanya'nın yeni bir devlet olarak kurulabilmesi için öne sürdükleri bir önkoşul niteliğindedir. Böylece demokrasi ve federalizm birbirini tamamlayan, adeta birbirleriyle özdeşleşen iki temel ilke olarak Anayasadaki yerini almıştır.

Almanya, Anayasasında açıkça federal devlet olarak nitelendirilmiş ve federal devlet yapısının değiştirilmesi yasaklanmış iken, İspanya Anayasası'nda belirli bir devlet şekline ilişkin benzer nitelikte bağlayıcı bir hüküm yoktur.

Federal Almanya, federal devlet ile federe devletlerden; İspanya ise, merkezi devlet ile özerk topluluklardan oluştuğuna göre, her iki devlette de yetkilerin dikey bölüşümünün bulunduğu görülmektedir. İspanya'da devlet yetkilerinin merkezi devlet ile özerk topluluklar arasında paylaşılması, Almanya'daki gelişimin tersine, İspanya'nın kendi isteği ile gerçekleşmiştir. Bir başka deyişle, Almanya'da dış dinamikler, İspanya'da ise iç dinamikler etkili olmuştur. İspanya'nın bölgesel bir devlete dönüşmesi, 1978 tarihli Anayasanın mevcut merkezîyetçi devlet yapısından vazgeçmesi sonucunda gerçekleşmiştir. Franco yönetimi altında uzun süre üniter devlet yapısını sürdüren İspanya, tarihsel süreç içinde oluşan çeşitli milliyetlerin ve bunların yaşadıkları bölgelerin sahip oldukları imtiyazları dikkate alarak İspanya'nın birliğini sağlamak ve parçalanmayı önlemek üzere bölgesel bir yapıya geçmiştir.

Bilindiği üzere federal sistemin özünü, federal devlet ile federe devletler arasında yapılan yetki paylaşımı oluşturur. Yetki paylaşımının güvenceli olabilmesi için; yetki paylaşımının yazılı ve katı bir anayasa ile yapılmış olması, anayasanın değiştirilmesine federe devletlerin de katılması ve yetki uyuşmazlıklarının yargısal çözüm yolunun olması gerekir. Diğer federal devletlerde olduğu gibi Federal Almanya'da da yetki paylaşımı yazılı ve katı bir anayasa olan Federal Anayasa ile düzenlenmiştir. Anayasa, Federal devletin yalnızca Anayasa'da açıkça öngörülen hallerde yetkili olduğunu, diğer hallerde federe devletlerin yetkili olduğunu öngörmektedir. Yetki paylaşımı yapılırken federe devletler lehine bir yaklaşım benimsenmiştir. Buna karşılık İspanya'da tam tersine merkezi devlet lehine bir yetki paylaşımı söz konusudur.



Federal devletlerin yasama organının oluşumunda geçerli olan ilkelerden biri, federe devletlerin federal yasama organına devlet olarak katılma ilkesidir. Almanya'da federe devletler federasyonun özel bir organı olan Federal Konsey aracılığıyla federasyonun yasama ve idaresine katılırlar. Federal devletlerin yasama organının oluşumunda geçerli olan ilkeler, Federal Almanya'da tam olarak benimsenmiş değildir. Almanya'da iki meclisin yetkileri arasında tam bir eşitlik yoktur. Bununla birlikte, anayasa değişikliği kanunları konusunda iki meclisin yetkileri arasında eşitlik vardır. Keza Almanya'da ikinci mecliste eşit temsil ilkesi de tam olarak kabul edilmiş değildir. Buna karşılık İspanya'da özerk toplulukların merkezi devlet yönetimine katılma imkânının daha zayıf olduğu görülmektedir.

Almanya'da Federal Anayasa, federe devletlerin federal yasaları uygulanırken federal hükümetin denetimine tabi olduklarını açıkça öngörmektedir. Federasyonun federe devletler üzerindeki denetim yetkileri ve denetim ölçütleri, doğrudan Federal Anayasa tarafından ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. İspanya'da merkezi devletin idari denetim yetkisi, Federal Alman Anayasası kadar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemiştir. Anayasaya göre özerk topluluklar; Anayasa Mahkemesi, hükümet, idari yargı organları ve Sayıştay tarafından denetlenir. İlk üç denetim ağırlıklı olarak hukuka uygunluk denetimi, Sayıştay tarafından yapılan denetim ise esas itibariyle mali denetimdir.

Almanya'da federe devletlerin federasyon karşısındaki özerklikleri, Federal İdare Mahkemesi ve Federal Anayasa Mahkemesi'nin sağlayacağı yargısal koruma yoluyla güvence altına alınmıştır. İspanya'da özerk toplulukların korunmasında Anayasa Mahkemesi çok önemli bir role sahiptir.



KAYNAKLAR

ARZOZ Xabier, "Spanien — die geschichtlichen Autonomien der Basken, Galizier und Katalanen als Beispiel eines multinationalen „Quasi-Föderalismus“ im Einheitsstaat", Christoph Pan/Beate Sibylle Pfeil (Edt.), **Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa**, Springer Verlag, Wien, 2006.

ATAR Yavuz, **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Mimoza Yayınları, Konya, 2000.

BENEDIKTER Thomas, **Avrupa'nın Özerk Bölgeleri** (Çev. Necati Ayaz), Aram Yayınevi, Diyarbakır, 2012.

BOOKCHIN Murray, **Spartakistlerden İspanya İç Savaşına**, Dipnot Yayınları, Ankara, 2010.

ÇAVUŞOĞLU Naz, "Bölgeli Devlet'de Egemenlik/Yetki Paylaşımı", **e-akademi**, Sayı 4, Haziran 2002.

ÇÖKMEZ Fatma Gül, "Bask Bölgesi: Etnik Milliyetçiliğin Tarihsel Gelişimi ve İspanya'daki Devlet Politikalarının Etkisi", **Ege Akademik Bakış**, 8 (1) 2008.

ERDOĞAN Mustafa, **Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Orion Yayınevi, Ankara, 2005.

ESEN Selin, **Ulus Devlet Modelleri ve İspanya Örneği**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara, 2001.

GÖZLER Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s. 206-207.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

GÜZEL M. Şehmus, **İspanya ve Bask Gerçeği**, Peri Yayınları, İstanbul, 2004.

IBLER Martin, "Regiones Autónomas und deutscher Föderalismus-Gemeinsamkeiten und Unterschiede", Rainer Glagow (Hrsg.), **Spanien und Europa**, Hanns-Seidel Stiftung, München, 2001.

KATZ Alfred, **Staatsrecht**, 9. Auflage, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1989.

KÜRKÇÜER Orhan, "Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası Ve Bu Anayasayı Meydana Getiren Âmiller", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fa-**



kültesi Mecmuası, Cilt: XXII, Sayı: 1-4, Yıl: 1957.

MAURER Hartmut, **Staatsrecht I**, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2010.

MURATOĞLU Tahir, "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVIII, S. 2, Y. 2014.

NALBANT Atilla, **Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012.

NIPPERDEY Thomas, "Der Föderalismus in der deutschen Geschichte", J. C. Boogman-G. N. Van der Plaats (Edt.), **Federalism: History and Current Significance of a Form of Government**, Martinus Nijhoff, The Hague, 1980.

NOHLEN Dieter/ HILDENBRAND Andreas, "Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien", Dieter Nohlen-José Juan González Encinar (Hrsg.), **Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien**, Leske+Budrich, Opladen, 1992.

ÖZÇER Akin, **Çoğul İspanya**, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.

ROSKIN Michael G., **Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür**, Adres Yayınları, Ankara, 2011.

STURM Roland, "Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus", in: **Föderalismus in Deutschland**, Informationen zur politischen Bildung, Nr. 318/2013.

TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2014.

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

WEICHLIN Siegfried, "Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland", Ines Härtel (Hrsg.), **Handbuch Föderalismus: Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt**, Band 1, Springer Verlag, 2012.

WIEDMANN Thomas, "Die politische Erfindung des Autonomiestaa-tes in Spanien: Eine staatsorganisatorische Alternative zum Bundesstaat", **Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**, Band 57/2-3, 1997.

YILDIZ Ahmet, **İspanya Anayasası ve Kongre İçtüzüğü**, Ankara, 2011.