

İSPANYA VE İTALYA SİYASAL BÖLGESELLEŞME MODELLERİNDE YETKİ PAYLAŞIMI

Züleyha KESKİN¹

Öz

Özerklik, son yıllarda Avrupa'da kamu yönetiminin yapılandırılması ve self determinasyon hakkı bağlamında çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Nitekim Avrupa Birliği'nde yirmi yedi üye ülkenin sekizinde siyasi özerkliğe sahip alt devlet birimleri olmakla birlikte farklı desentralizasyon modelleri de bulunmaktadır. Özerklik talebi, tarihi gerekliliklerin yanı sıra ülkenin ekonomik ve demografik yapısı, bölgeler arası eşitsizlik, merkezi yönetimin ağır işleyen bürokrasisi gibi idari; daha demokratik bir yönetim talebi gibi siyasi iç faktörlerle birlikte, küreselleşme ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum ve ekonomik bütünleşme gibi dış faktörlerin yoğun baskısıyla gerçekleşmektedir. Çalışmada, özellikle iç faktörlerin etkisiyle gelişen özerklik statülerinin devlet yetkilerini İtalya ve İspanya özelinde nasıl şekillendirdiği ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Özerklik, Siyasal Özerklik, Bölge Devlet, İspanya, İtalya.

Jel Kodları: K0, K1.

POWER SHARING IN REGIONAL STATES: ITALY AND SPAIN

Abstract

Autonomy has been the most controversial subject in terms of structuring of public administration and right to self-determination in the recent years, in Europe. There are sub-states that have political autonomy in eight of twenty-seven member countries in EU. Besides, there are different decentralisations models. Autonomy demand is based on both administrative requirements: such as the demographic and economic structure of the country, inequality between regions, the heavy bureaucracy of the central government and political requirement: such as democratic management demands, as well as historical requirements. Autonomy is supported by external factors such as globalization and compliance with the EU acquires and economic integration. In this study, it will be discussed how the autonomy status, which developed with the effect of internal factors, shaped the state powers in Italy and Spain.

Key Words: Autonomy, Political Autonomy, Regional State, Spain, Italy.

Jel Classification: K0, K1.

¹ Dr. Ar..Gör, Yüzüncü Yıl Üniversitesi İİBF, e-posta:zuleyhakeskin@yyu.edu.tr, [ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4154-3058](https://orcid.org/0000-0002-4154-3058)

GİRİŞ

Özerklik, neden bu kadar yaygın ve talep edilen bir yetki olmuştur? Bunun birçok nedeni vardır. Bir dış etken olarak küreselleşme, hükümetleri sadece birlikte çalışmakla kalmayıp bölgeler üzerinde ekonomik büyümenin garantörleri olarak iç rollerini yeniden düşünmeye zorlamaktadır. Ekonomik küreselleşme, bölgeciliği büyük ölçüde etkilemektedir. Küresel pazarlardan ulusal devletlere verilen ticari faydalar yavaş yavaş azalmaktadır. Avrupa Birliği (AB), bütünleşme süreciyle birlikte özellikle 1990 sonrasında yerel yönetimlere özel önem vermiştir. AB için temel önemde olan Maastricht Anlaşması (1992) da yerellik ilkesini kabul etmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler, AB müktesebatın yarısından fazlasını oluşturmaktadır.

İç nedenlere baktığımızda ilk olarak, özerklik ile kültürel hakların tanınması arasındaki bağın varlığı dikkat çekicidir. Birçok yazar, federalizme ve bölgeciliğe yönelen nedenlerin başında kültürel çeşitliliğin ve çoğulculuğun korunması kaygılarının varlığını işaret etmektedir. İkinci olarak, özerklik, bir topluluğun kendi kaderini tayin etme gücünü ve kurumsal özne olarak rolünü gösterir. Özerklik, belirli toplulukların kendi çıkarları için ayırıcı politik temsil, uzmanlaşmış organlar ve yapılar edinme araçlarını oluşturmaktadır. Egemen organlar bölgesel olarak sınırlı bir topluluğu temsil ederler, kendi çıkarlarını geliştirirler ve kendi gelişimlerine dikkat eder, kendilerine siyasi ve yasal bir kimlik kazandırır. Son olarak, özerklik için işlevsel bir perspektif vardır, bu da yönetici otoritelerle vatandaşlar arasındaki mesafeyi en aza indirmek ve izlemek ve katılmak için güçlerini artırmak için tasarlanmış örgütsel paradigma görevi görmesidir (Rolla, 2009).

Bir bölgesel topluluğun özerkliği genel olarak; bir bölgeye belirli bir kimliğiyle (dinsel, dinsel, kültürel) ilgili yasama yetkisi ile idari yetkileri, ekonomik konularda yetki devri ve bağımsız mali bir yapı bağlamında merkezi hükümetle olan özel bir ilişki ağının varlığını içerir. Avrupa'daki yersel (*territorial*) yapılar ile yerel yönetim-özerk yönetim modelleri; Fransa'daki (*province*) iller, Almanya'daki ve Avusturya'daki (*Länder*) ülkeler, Belçika'daki bölgeler ve topluluklar, İngiltere'deki (*devolution*) yetki devredilen ülkeler kadar çok çeşitli biçimlerde çoklu ve komplikedirler. Bölgeli devletlerin sahip olduğu yetkinin adı esasen siyasi özerklik olmakla birlikte, benzer yapılarla karıştırma oldukça yaygındır. Bölgeli devlet modeli, genellikle federal devlet, idari özerklik gibi yetki biçimleri ile karşılaştırılır ve karıştırılır. 20. yüzyılın ortalarında doktrin, bölgeli devletin yasal statüleri hakkında farklı görüşler ileri sürmüştür. Bazı görüşlere göre farklı derecedeki desentralizasyon² hem bölgeli devletlerde hem federal devletlerde uygulanabilir;

² “*Desantralizasyon* kontrol ve siyasi sorumluluğun büyük ölçüde merkezi devlette kaldığı ancak sınırlı yetkilerin merkezden çevreye devredilmesini ifade eden genel bir kavramdır. Desantralizasyon çerçevesinde devredilmiş yetkiler istenildiği zaman hükümet ya da parlamento kararları ile tek taraflı olarak geri alınabilir. Özerk yönetimlerde ise kural olarak sadece ilgili özerk bölgenin onayı ile değiştirilebilir ya da tamamen

bazılarına göre bölgesel devletler üniter devlet yapısını benimser, bazılarına göre ise bölgesel devlet federal devletin bir biçimidir (Garcia, 2009). Yine bazı yazarlarca bölgesel devlet modeli için “bileşik devlet” (*compound-composite state*) tanımı kullanılmıştır (Garcia, 2009: 413).³

Bölgesel devletlerin temel kavramı olan siyasi özerklik, anayasa gereği İtalya, Portekiz ve İspanya gibi örneklerde üniter yapıyı bozacak nitelikte değildir. Ancak bölgeler arasından oluşum nedenleri ve oluşum süreçlerinden başlayan farklı özerk yetkiler söz konusudur. Bu çalışma, ‘özerk’ bir yapı olarak kabul edilen bölgesel/bölgesel devletlerde yargı yetkisi, ulusal temsil yetkisi, mali yetki gibi yetkilerin nasıl dağıtıldığına odaklanmaktadır.

I. BÖLGELİ DEVLETLERDE SİYASAL ÖZERKLİĞİN KAPSAMI

Bölgesel devletin kurucu kavramı siyasi özerkliktir. Bu bağlamda siyasi özerkliği, bölgesel devletlerin oluşum ilkelerini tanımlayan bir kavram olarak görmek daha doğru olur. Siyasi özerklik, “*etnik ya da kültürel farklarla karakterize olan küçük toplulukların*” (Ghai, 2000: 39) yaşadığı belirli bir bölgeye verilen (toprak ilkesine dayanan *-territory-*) (Legare ve Suksi, 2008: 144) “*kendileriyle ilgili konular*”la sınırlı olan yasa yapma yetkisinin devrinin söz konusu olduğu özerkliği ifade eder. Buna göre siyasi özerklik; belli temellerde (etnik, dilsel, ulusal, kültürel) ayrılan grupları ifade etmek yerine genellikle bu grupların yaşadığı ve burada çoğunluk oluşturduğu yerin (*territory*) özerkliğini ifade eder. Kültürel, etnik, dilsel ve dinsel nedenlerle bölgeselleşen grubun “küçük” olması, siyasi bir özerklik için önemli bir koşul olarak kabul edilmektedir (Ackrén, 2009: 90-93). Siyasi özerklikteki “*kendisiyle ilgili konu*” sınırlaması genellikle bölgeye ilişkin siyasi, kültürel, etnik, dilsel, dinsel ve bazen de ekonomik konularla ilgilidir ve bu sınırlamaya “toprak/mekân” faktörü de dâhildir. Bölgenin ve özellikle azınlıkların kültürel kimliği ve sosyo-ekonomik gelişimi için önem teşkil eden bütün siyaset alanları, özerk yetkinin kapsam alanındadır. Bu alanların dışında kalan siyaset alanları devletin elinde kalırken, bunlara genelde özel listelerde yer verilmektedir (Benedikter, 2014: 459).

Özerklik, “tamamen bağımsız olma ya da tek merkezden yönetilme gibi iki uç alternatifin uzlaştırılmış hali olarak yasama ve yürütme yetkilerinin merkezi devlet ile özerk bölge ya da

kaldırılabilir. Yetki devrinin amacı, seçilmiş yerel yöneticilerin katılımı ve merkezi devletin kontrolünün derecesine göre desantralizasyonun çeşitli aşamaları vardır. Desantralizasyon, önemli yetkilerin tamamen ilgili halka devredilmeden idare ile ilgili kimi yetkilerin buradan yararlanacak son kullanıcı niteliğindeki yerel halka daha yakın hale getirilmesidir.” Benedikter, 2014: 44. “İdari özerklik organları ve yapıları, sınırlı yersel alanda yasama yetkisi olmayan yetki devri (delegation) içerir.” Garcia 2009: 411.

³ I. Cumhuriyet’te federal devlet kurmaya çalışılan İspanya’da, I. Cumhuriyet’te devletin tamamlayıcı-bütünleyici devlet (*integral state*) olarak tanımlanması tercih edilmişti. Bölgesel devlet ifadesi, II. Cumhuriyet İspanya’sındaki ve İtalya’daki desantralizasyona referans alınarak kullanılmıştır. Bkz. Garcia, 2000: 414.

topluluklar arasında dikey paylaşımı anlamına gelir” (Benedikter, 2014: 29). Bu türden bir yetki paylaşımı, yerinden yönetimi güçlendirmekte aynı zamanda üniter devletin yapısını korumasını sağlamaktadır. Özerklikten bahsedebilmemiz için siyasal bir merkezin varlığı gereklidir (Nalbant, 2012: 39). Bu bakımdan “devletin tek ve bölünmez bütünlüğü” üzerine kurulu tek devlet anlayışı, bölgesel devlet için de geçerlidir. Bir takım idari ve siyasi yetkilerinin belli bölgelere devredildiği Fransa, Portekiz, İtalya ve İspanya üniter devlet olarak kabul edilmektedirler. Dolayısıyla bölgesel devlet modellerinde siyasal özerklik; egemen ve bağımsız bir devlet olmayı değil, merkezi devletin kararları ve politikalarından bağımsız olmak anlamına gelir.

Bölgeler ya da topluluklara tanınan siyasal özerklik, yasama iktidarının tekliği ilkesi açısından üniter devletten ayrılır. Üniter devletlerde, geniş yetkili olsalar da yerel yönetimlerin yetkileri, sadece idari alana ilişkindir. Bölgesel devletlerde özerk bölgelere idari yetkilerle birlikte anayasada izin verilen kimi konularda yasama yetkileri de verilmektedir. Özerk bölgeler ayrıca, kuruluş ve işleyiş bakımından anayasal güvencelere sahiptir (Çavuşoğlu, 2002: prg 3).

Genel olarak siyasal özerklik ile ülkenin bütünüyle etnik, dilsel ve toplumsal özelliklerine göre bölümlere ayrıldığı ve bu bölümlerin üniter devlet yapısı içinde bölgelerin kısmen yasal, idari ve mali yetkilere sahip olduğu, anayasal güvence altına alınmış yersel özerklik ifade edilir.

Bölgesel devlet modeli bağlamında siyasal özerklik her ne kadar çok katmanlı anayasacılık dediğimiz modern “dikey iktidar paylaşım”⁴ türlerinden biri olsa da, bölgesel devlet modeli olarak özerkliği; eyalet sistemi, federalizm, desantralizasyon, bağlı ülke, ayrılmış bölge (*reservation*) gibi dikey iktidar paylaşımları ve yerel yönetim modellerinden ayırmak gerekir. Bu kavramlar, hem bölgesel devlet hem de yarı-federal devlet olgularını açıklamak için kullanılmaktadır (Lijphart, 1999: 189; Teziç, 2001, 125). Nitekim bölgesel devlet modeli içindeki siyasal özerklik, ne tam federal ne de tam üniter olan, iki devlet biçimi özelliklerini içinde barındıran melez bir özellik göstermektedir.

Bölgesel devlette, bir statü çerçevesinde örgütlenmiş olan bu topluluklar, federe devletlerde olduğu gibi gerçek bir anayasa ile donatılmış değildir. Bölgelerin anayasası olarak kabul edilebilecek statüler içerik olarak anayasa niteliğinde olsa bile, organik ve maddi anlamda bir anayasa değildir. Bölgelerin statüleri/kuruluş belgeleri anayasa ya da yasa düzeyinde tanınarak güvence altına alınmaktadır.⁵ Bölgesel devletlerin özerkliği ve yetkileri anayasada tanınmaktadır. Statü, hiyerarşik olarak anayasanın altında, ulusal parlamento tarafından yapılan bir işlemdir (Nalbant, 2012: 37). Ayrıca bölgesel devletlerin, federalizmin sağladığı anayasal güvencelere sahip

⁴ Nitekim bu iki kavram (dikey iktidar paylaşımı ve çok katmanlı anayasacılık), iki ya da daha fazla dikey anlamda yönetim katmanının olduğu devlet biçimleri için kullanılmaktadır.

⁵ Sadece Güney Tirol ve Aland Adaları gibi birkaç bölge anayasal temellerin dışında uluslararası antlaşmalara dayanmaktadır.

olmadığını belirtmek gerekir. Özerk topluluklar, kurucu iktidara sahip değillerdir (Kaboğlu, 2005: 149). Özerk bölgelerin statüleri, tek taraflı olarak merkezi iktidar tarafından değiştirilebilir. Bölge devletler de bölgelere görev ve yetki aktarımı söz konusuysen; federasyonlarda, federal devlet-federe devlet arasında böyle bir ilişki yoktur. Federe devlet, yetkilerin ilk sahibidir (Nalbant, 2012: 36).

Yine bölgesel devletlere aktarılan yetkiler, merkezi devletin az ya da çok denetimindedir. Bu denetim; idari, mali ve teknik olarak üniter devlette uygulanan denetimlerden nitelik yönünden farklıdır. Federal devlette, federe devlet kendi alanındaki işlemlerde bağımsızdır, federal devletin denetimine tabi değildir (Nalbant, 2012: 36). Özerk statüler, anayasaya uygunluk denetimine tabidir. Federe devletin anayasası da federal devletin anayasasına uygun olmak zorundadır. Ancak federe anayasaların hem anayasal metinler olarak kabul edilmesi hem de oluşumunda merkezi devletin rolünün olmaması, statülerle federe devlet anayasaları arasındaki önemli farklardan biridir. Statülerin oluşum süreçlerinde merkezi devletin önemli bir yeri vardır.

Bölge devletlerde anayasa değişikliklerine katılma ya sınırlı olarak mümkündür ya da anayasa değişikliğinde katılım bölgesel devletler için öngörülmemiştir. Oysa federal devletlerde, kural olarak, federal anayasaya değişikliği federe devletlerin katılımıyla gerçekleşir (Nalbant, 2012: 38).

Diğer yandan kuruluş iradesi ve süreçleri bakımından da bölgesel devlet, federal devlet modellerinden ayrılmaktadır. Federalizmde genellikle devletler, bir devletin bölünmeye-ayrılmaya karar vermesi ile değil, farklılıkların korunarak birlikte kalma iradesi üzerine kurulur. Ancak bölgesel devlet modelinde siyasal özerklik, devletin bütünlüğü ve teklî yapısının bozulmaması ana amaçtır (Benedikter, 2014: 41).

Bölge devlet modelini federal devlet modelinden ayıran, ancak üniter devlet modeline yaklaşım en önemli özellik ise *yargı birliği* ilkesidir. Bölge devlet modelinde bölgelere verilmiş münhasır bir yargılama yetkisi söz konusu değildir. (Nalbant, 1996a: 62; Çavuşoğlu, 2002: prg 15).

Bu bağlamda İtalya, İspanya ve Portekiz'deki bölgelerin statülerinin anayasa tarafından tanınmış ve belirlenmiş olması sebebiyle bölgesel devlet modellerine örnek olduklarını kabul edebiliriz.

Portekiz'de siyasal bölgeselleşmenin yaygın değil, "kısmi" olduğu kabul edilir (Nalbant, 2012: 289); özerklik sadece Azor ve Madeira adaları için geçerlidir. Bu sebeple Portekiz asimetric bölgesel devlet örneği kabul edilir. Buradaki "asimetri", yalnızca iki adanın siyasal ve yasama özerkliğine sahip olmasından kaynaklanır (Amaral, 2010: 220). Portekiz'de *desentralizasyon*, 1970'lerin ortasında diktatörlüğün yıkılmasıyla başlamış ve gelişmiştir. 1976 Anayasası'nda iki tür özerklik yapısı öngörülmüştür. Biri yasama özerkliği (siyasal özerklik) ve idari özerklik (Amaral,

2010: 208). Bunlardan ilkinde sahip olan adaların özerkliği, Anayasa'ya göre, onların kültürel, tarihi, coğrafi ve sosyo-ekonomik özelliklerinin ve "*tarihi özerklik özelemleri*" nin bir sonucudur. Bununla birlikte bu özerklik, "*[Portekiz] Devletin tam egemenliğini herhangi bir şekilde etkilemez ve Anayasa sınırları dahilinde uygulanır*" (md. 225). Özerk bölgeler kendi siyasi ve idari statüleri ile yasama özerkliğine sahiptirler (md. 228). Dış politika, savunma ve iç güvenlik merkezi hükümetin yetkisindedir. Anayasa'nın 255. maddesinde düzenlenen ikinci tür özerkliğe sahip idari bölgelerde, desentralizasyon gerçek anlamıyla şimdiye kadar hiç uygulanmamıştır (Amaral, 2010: 208). Bu, Portekiz'de bölge geleneğinin hiç olmamasıyla ilişkilendirilmektedir (Amaral, 2010: 207).

Halen oldukça merkezileştirilmiş ve bölgelere sınırlı özerklik derecesi verilen bir ülke olan Portekiz'de Anayasa'da (Baier vd. 2013: 17) Portekiz devletinin bir takım istisnalarla birlikte üniter bir devlet olduğu öngörülmüştür.⁶ Anayasa'ya göre ülke coğrafi, toplumsal ve doğal ve insani özellikler açısından ekonomik gelişmeyi dengeli sağlamak için plan bölgelerine⁷ ayrılır. Özerk bölgeler haricinde Portekiz, üçlü bir idari bölümlenmeye sahip merkezi bir devlettir. Bunlar, Anayasa'da bucaklar, belediyeler ve idari bölgeler olarak tanımlanmıştır (md. 235-262). Bu bölünmenin idari amaçlarla yapıldığı Anayasa'da açıkça belirtilmiştir (md. 36).

Fransa da siyasal bölgeselleşmeden farklı özellikler göstermektedirler. Âdemi merkeziyetçi bir Cumhuriyet olan Fransa, yirmi iki bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgeler idari nitelikte statülere sahip oldukları için Fransa siyasal açıdan bölge devlet olarak kabul edilmez. Fransız bölgeleri denizaşırı memleket yönetimleri dışında merkezi idarenin güçlü olduğu bir idari yapıyı öngörür. Fransa'da merkezi bir şekilde örgütlenmiş devletin yerel yönetim kurumlarını sınırlı idari yetkilerle donatması söz konusudur. Yetki paylaşımı, anayasal temelde değil devlet tarafından çıkarılan yasal düzenlemelerle olmaktadır. Yönetim kurumlarının bölgesel anayasaları veya statüleri yoktur. Bu bakımdan bir egemenlik paylaşımı söz konusu değildir. Fransa'da iller ve bölgeler geniş yetkilerle donatılmasına ve seçimle iş başına gelmesine rağmen (1982 Reformuyla birlikte Fransa'da oluşturulan bölgeler genel oyla seçilen meclislerden oluşmaktadır) bu birimlerin bölgeselleşme açısından kaçınılmaz olan gerçek yasama yetkileri yoktur (Benedikter, 2014: 32). Buna karşın siyasal özerklik, demokratik yollarla seçilmiş kurumlar tarafından yerine getirilen belirli, asgari

⁶ Portekiz Anayasası md. 6: "*(Üniter Devlet) 1. Devletin yapısı üniterdir ve özerk ada özyönetim sistemine ve katmanlı yetki ilkesine, yerel yönetimlerin özerkliğine ve kamu yönetiminde demokratik, yerinden yönetim ilkesine saygı çerçevesinde örgütlenir ve fonksiyonunu yerine getirir. Azor Adaları ve Madeira takımadaları kendi siyasi ve idari statüleriyle ve özyönetim kurumları ile özerk bölgelerdir.*"

⁷ "*Plan bölgesi ekonomik ve sosyolojik gerekçelerle merkezi yönetimin bölgesel planlamaya gerek duyması nedeniyle genellikle merkezi otoritenin idaresi altında kurulan ve yerel yönetim organlarının katkısının da alındığı bölgelerdir. Bu çerçevede bölge esas olarak ekonomik kalkınma planının il üstü çerçevesidir.*" Nalbant, 2012: 259.

yasama ve yürütme yetkilerinin hukuken belirlenmiş ve yasal açıdan güvence altına alınmış bir şekilde başka bir bölgeye devredilmesini ifade eder (Benedikter, 2014: 44).

Portekiz’de adalar halkı, Fransa’da denizaşırı yerlerdeki halklar,⁸ ulus altı varlıklar olarak anayasalarda tanınmışlardır. Bunlar coğrafi sınırlara sahiptir. Ancak her iki ülke için de, siyasal bölgeselleşme istisnaidir (Nalbant, 1996a: 58). Ancak İtalya ve İspanya’da bölgeselleşme kısmi ve istisnai değildir. Bu sebeple, bölge devlet olma özelliğini gösteren modeller olarak İtalya ve İspanya’yı ele alabiliriz (Nalbat, 1996a: 63). Bununla birlikte her iki devlet de bölge devlet modeli olarak türdeş özellikler göstermezler. İtalya bölge/bölgesel devlet (*regioni*), İspanya’da özerklik devleti/özerk topluluklar (*comunidades aotonomas*) tanımı benimsenmektedir.

II. SİYASAL BÖLGESELLEŞME NEDENLERİ-İTALYA VE İSPANYA ÖZELİNDE OLUŞUM SÜREÇLERİ

A. Genel olarak

Bölgelerin özerkleşme süreci, bölgelerin bir takım farklı özelliklerinden kaynaklanabilir. Siyasi özerkliğin kurulmasında, bölgenin nasıl ve kim tarafından yönetildiği, örneğin daha önce bir sömürge olması gibi tarihsel özellikler ön plana çıkabilir. Yine de, bu tür tarihsel arka planlar tek başına siyasal özerkliğin kurulması için yeterli bir neden olmaz. Aynı şekilde, ne coğrafi koşullar ne de doğal kaynaklar, özerklik oluşumunda önemli bir etkiye sahip değildir. Bu özgünlükler, diğer etkenlerle birleştiğinde, siyasi özerkliğin kazanılmasında kolaylaştırıcı olabilir. Ekonomik avantajlar tek başına özerklik isteminde etkili olmamakla birlikte özerkliğin derecesini belirlemede rol oynayabilir (Ackrén, 2009: 161). Bununla birlikte, idari amaçlar özerkliğin tanınmasında etkili olabilir: Bölgenin idari yapısında etkin bir araç olması, merkezi devlet ile yerel yönetim arasındaki yetki dağılımı için yeni bir birimin gerekliliği, demokratik katılımın sağlanması, katı merkezi yönetime esneklik sağlamak ve yeni sorumluluk mekanizmalarının kurulması (Nalbant, 2012: 255).

Günümüzde siyasi özerklik yoluyla iktidar yetkilerinin paylaşılması istemindeki en önemli motivasyon, özerklik isteyen topluluğun siyasi, ekonomik ve kültürel çıkarlarının korunması ve

⁸ “Her ne kadar özerklik olarak adlandırılabilirse bile özerkliklerin niteliği bakımından sadece kamu özerkliği olarak değerlendirilmesi zorunlu olan, Korsika yer almaktadır. Sadece idari alandaki yetkilerin bölgesel bir organa devri, merkezi organlar tarafından alınmış kararların icrasıyla görevli ‘kendi kendini yönetme temsilcilikleri’ aracılığıyla bir nevi devletin idari organlarının yeri değiştirilmiş bir uzantısı haline gelmesi demektir. Bu yüzden, Korsika kendi bölge meclisi Paris’teki hükümete yasa önerisinde bulunabilmesi ama kendisinin yasa çıkarmaması nedeniyle, özerk bir bölge olarak sınıflandırılmaz. Oysa reel bir özerklik iki şekilde gerçek bir yasama yetkisine sahip olmalıdır: ya birinci (münhasır) ya da gerektiğinde merkezi devletin yasalarına uygun olarak ikincil yasama yetkisi. Eğer bu iki yetkiden herhangi biri yoksa bu durumda sadece sıradan bir idari desantralizasyondan söz edilebilir.” Bkz. Benedikter, 2014: 44.

geliştirilmesi ile farklılıklarının geleceğe taşınması kaygısıdır (Nalbant, 2012: 255). Bugün siyasal özerklik, genel olarak azınlık haklarının korunmasında kabul gören en ileri biçimlerden biri olarak kabul edilir (Benedikter; 2014: 29). Bu nedenle bağlantılı olarak, kimi zaman ayrılıkçı bölgesel bir partinin, hareketin veya grubun varlığı da bu özerklik tanınmasında etkili olabilmektedir (Masseti ve Schakel, 2016). Hem İtalya hem de İspanya’da bölgesel devlet yapısıyla, totaliter rejimlerin ardından, sayılan gerekçelerle bazı bölgelerdeki ayrılıkçı eğilimlerin önlenmesi amaçlanmıştır (Esen, 2001: 116). Devlet, ayrılığı engellemek için bölgeye özerklik tanısa da ayrılıkçılık, özerkliğin türü ve derecesini tek başına belirlememektedir (Ackrén, 2009; 160).

B. İtalya

Yakın döneme kadar idari ve siyasi açıdan istikrarsız bir tarihe sahip olmuştur. I. Dünya Savaşı’ndan sonra, önce İtalyanların yaşadıkları bölgeler, daha sonra İtalyan olmayan hakların yaşadıkları bölgeler İtalya’ya dâhil olmuştur. Dolayısıyla İtalya Kıta Avrupası’nda diğer ülkelerin aksine, ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra ulusal birliğini kurarak merkezîyetçi bir idare uygulamıştır. Faşist dönemde bu merkezileşme olgusu daha da güçlenmiştir. 1943 yılında işgal edilen İtalya, 1945 yılında tekrar bağımsızlığına kavuşmuştur. Sonraki yıl bir halk oylamasıyla Faşizm döneminde devam eden monarşi kaldırılarak yerine demokratik cumhuriyet yönetimi kurulmuştur. Kurucu Meclis tarafından kabul edilen bugünkü İtalyan Anayasası (1947), 1948’de yürürlüğe girmiştir.

Bu yeni anayasa ile merkezi devlet, bölgesel devlet sistemine dönüştürülmüştür. Anayasa, 20 bölgeye yasama ve yürütme yetkileri tanımıştır. İtalya’da 5 bölge, Kuzey-Güney ekonomik uçurumu ve bölgesel çeşitliliğin yanı sıra etnik dinsel, tarihsel ve kültürel farklılıkları sebebiyle “özel biçimlerde ve koşullarda özerklik” statüsüne sahiptir (md. 116). Kuzey’de ulusal azınlıkları olan ve II. Dünya Savaşı’ndan sonra "kendi kaderini tayin hakkı” ya da en azından özel statü talep eden 3 bölge bulunmaktadır. Bunlar: Sloven ve Roman azınlıklardan oluşan *Friuli-Venezia, Giulia* Bölgesi, Franko Halkından oluşan *Aostatal* Bölgesi ve Ladin azınlık ve Almanca konuşan halkın oluşturduğu Güney *Tirol* Bölgesi’dir. Güneyde ise Sicilya, ilk önce bağımsızlık daha sonra kendi yerli dillerini konuşan Sardinya gibi özerklik talep etmiştir. Bu nedenlerden dolayı bu 5 bölgeye özel bir statü verilmiştir ve Anayasa ile güvence altına alınmıştır. 1972’de ise 15 bölge “normal statülü bölge” olarak belirlenmiştir (Benedikter, 2014: s.124).

C. İspanya

İspanya, 19. yüzyılı siyasal çalkantılar ve istilalarla geçirmiştir. Napolyon fetihleri, Fransız yönetim modelinin yaygınlaşmasını sağlamakla birlikte İspanya her iki Cumhuriyet döneminde de (I. Cumhuriyet 1873-74 ve II. Cumhuriyet 1931-36) federalizme yakın bölgesel devlet biçimini

benimsemiştir. I. Cumhuriyet Anayasası üç düzeyli federal bir yapı öngörmekteydi: Belediyeler, bölgesel devletler ve federal devlet. II. Cumhuriyet Anayasası'nda da bölgeselleşme bir hak olarak düzenlenmişti.

İspanya'da özellikle Katalonya, Bask ve Galiçya bölgelerinin kimliklerin koruma yönündeki güçlü talepleri, I. ve II. Cumhuriyet anayasalarını şekillendirmiştir. İspanya'da; Katalonya'ya 1932'de, Bask Bölgesi'ne ise 1936'de belli ölçülerde özerklik tanınmıştı (Keleş, 1993: 18). Ayrıca Bask ve Katalan ulusal kimliklerinin İspanyol ulusal kimliğinden daha erken bir dönemde ortaya çıkması sebebiyle bunların özerklikleri ön planda tutulmuştur (Aktoprak, 2011: 26).

İspanya, Franko Dönemi (1939-1975) hariç, hiç bir zaman klasik bir ulus devlet modeli benimsememiştir (Aktoprak, 2011: 21). 40 yıllık Franko Dönemi hem II. Cumhuriyet'in özerk bölgelerini kaldırmış hem de özerkliğe karşı otoriter bir yönetim modeli benimsemiştir (Nalbant, 2012: 96). 1975 yılında Franko Dönemi'nden sonra demokrasiye geçişle birlikte, Bask, Galiçya ve Katalonya başta olmak üzere farklı tarihsel ve etnik-dilsel nedenlerle birçok topluluk bölgesel düzeyde iktidarın paylaşılmasını istemiştir. Bu talepler bazıları, ayrılıkçı temellerde olmuştur. Ayrılık temelindeki talepleri 1978 İspanyol Anayasası, *özerklikler devleti formülü* ile çözmüştür. 1978 Anayasası'ndaki modeli ortaya çıkaran en önemli etken, Katalan ve Bask milliyetçiliğinin talepleri ve bu talepleri de bir ulus devlet çatısı altında karşılama çabası olmuştur. Yukarıda da değinildiği gibi bölgesel devlet, İspanya için yeni bir model değildir, İspanya'da dikey güçler ayrılığına dayalı yetki paylaşımı modellerinin hepsini son yüzyılda (I ve II. Cumhuriyet süreçlerinde) uygulanmıştır (Aktoprak, 2011: 25; Nalbant, 1996a: 50).

Bugün İspanya, 1978 Anayasası uyarınca farklı düzeyde 17 özerk bölge ve 2 özerk şehirden (Kuzey Afrika'daki Ceyta ve Melilla) oluşan bir bölgesel devlet ya da dünyada tek örneği olan 'özerk topluluklar devleti'dir. (Benedikter, 2014: 149). Ancak iki özerk şehrin yasama yetkileri yok ve yerel özerk bölgeler olarak kabul edilmektedir. 13 bölgeye özerklik statüsü, 1978 Anayasası'ndan önce, yasa ve kararnamelerle verilmiştir. Bask, Katalonya ve Galiçya özerklik statüleri ulusal parlamento tarafından onaylanmamıştır, kendi bölgelerinde referanduma sunulmuştur. Diğer bölgeler ise, Anayasa kapsamında özerklik oluşum sürecine dâhil olmuşlardır. Bu yasalar temelinde kurulan bölgeler, yeni anayasanın kabul edilmesiyle anayasal dayanağa kavuşmuştur. 1978-1983 yılları arasında bütün bölgeler bu bölgeselleşme sürecine dâhil olmuşlardır (Benedikter, 2014: 147).

III. ÖZERKLİĞİN TANINMASI VE ÖZERKLİĞİN KURULMASI

A. ÖZERKLİĞİN ANAYASAL DAYANAKLARI

Bölgeli devlet ve özerk topluluklar ile devlet arasındaki bağ, anayasal veya federal sadakat ilkesine dayanmaktadır. Anayasal sadakat, özellikle, kurumsal seviyelerin tümünün, sistemin doğru ve düzgün işleyişini engelleyebilecek veya tümü oluşturan taraflar arasında var olması gereken gerekli bütünleşmeyi bozmasına yol açabilecek davranışlardan kaçınması gerektiğini ifade etmektedir (Rolla, 2009: 14).

1947 İtalyan Anayasası, siyasal özerkliği temel öğelerini özerk organizmalardan oluşan bölgeler ekseninde düzenlemiştir. 1947 Anayasası'nda, 'Cumhuriyet'in teklifi ve bölünmezliği ilkesi'yle devletin teklifi güvence altına alınmıştır. Aynı zamanda geniş bir devlete bağlı *idari yerinden yönetim ilkesi* ile yerel özerkliği kabul etmiştir (md 5). Anayasa'nın 6. maddesindeki "*Cumhuriyet, dil azınlıklarını, uygun tedbirler aracılığıyla himaye eder*" ifadesi de kültürel ve etnik farklılıkların anayasal güvence altında olduğunu gösterir. Bölge statülerinin bazılarında da dilsel farklılıkların korunmasına ilişkin hükümler vardır.⁹

Genel olarak bölgeli devlet modelinde bölgelerin oluşturulmasında, tarihsel, kültürel, dilsel ya da etnik ayrılıklar dikkate alındığından, ancak bunun tek başına yeterli olmadığından yukarıda bahsedildi. Nalbant'a göre (2012; 292) de İtalya örneğinde bölgeselleşme, sayılan farklılıklar temelinde değil, yerinden ve yerel yönetimin güçlendirilmesi temelinde gerçekleşmiştir. Bunun sonucu olarak genelde bölgelerin sınırları (Sicilya ve Sardinya hariç) etnik ve kültürel farklılıklar temelinde değil, idari sınırlar temel alınarak çizilmiştir.¹⁰ İtalya'da özerklik tanınan bölgeler Anayasa'da tek tek sayılmasına (md. 116-131) rağmen; İspanya Anayasası, özerkliği milliyetlere ve bölgelere tanıdığı belirtilmektedir. İspanyol bölgeselleşmesinde, hem ulus altı bir topluluklar (Katalan, Bask, Galiçya) hem de yersel alanlar (Madrid, Endülüs) siyasi özerkliğe sahiptir (Nalbant, 1996a: 62). İtalyan Anayasası'nda bölgelerin varlığı dair ulustan ayrı bir hukuki tanınma ve tanım yer almaz (Nalbant, 1996b: 21). İtalya Anayasası, İspanya Anayasası'nda olduğu gibi, özerkliği bir hak olarak düzenlememiştir. Anayasa'ya göre İtalya, siyasal yerinden yönetim unsurlarını içeren üniter bir *bölgeselleşmiş devlet* olarak tanımlanabilir. İtalyan Anayasası'na (md. 132) göre bölgeler, mevcut bölgelerin birleşmesi ya da ayrılması yoluyla, belli bir çoğunluk elde edildiğinde Anayasa'nın öngördüğü usulle kurulabilir. Ayrıca belirli şartlarda olağan statülü bölgelerin özerkliklerinin genişletilebilir (md. 116).

1978 İspanyol Anayasası'nın 2. maddesinde devletin ve İspanyol ulusunun bölünmez bütünlüğünü vurgulayan, arkasından özerklik hakkını tanıyan ifadeler yer almaktadır: "*Anayasa İspanyol ulusunun parçalanamaz birliğine dayanır, bütün İspanyolların parçalanamaz ve ortak*

⁹ Örnek olarak bkz. Bozen-Tirol Özerklik Statüsü md. 100, Bozen Tirol Özerlik Statü hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Peterlini, 2009: 143-170.

¹⁰ Ancak Tirol-Bozen örneğinde olduğu gibi diğer özel statülü bölgelerde etnik ve kültürel farklılıkların ön plana çıktığı görülmektedir.

yurdu, onun parçası olan bölgelerin ve ulusların (milliyetlerin) özerkliğini ve kendi aralarındaki dayanışmayı tanır ve garanti eder.” Bununla birlikte, İspanyol Anayasası’nda ne özerk toplulukların sayısı ne de yetkilerinin kapsamı Anayasa tarafından belirlenmemiştir. Bu durum, her milletin veya bölgenin özerk bir topluluk olmak isteyip istemediğine özgürce karar vermesini sağlayan “tahsis ilkesinin” (*principle of disposition*) sonucudur (Local and Regional Democracy in Spain, 2013: prg 184). Bu nedenle İspanya “bölgeselleşebilir” devlet olarak görülmektedir (Nalbant, 1996b, 36).

İspanya Anayasası’nın 2. maddesinde alt ulusal azınlıklardan değil de milliyetlerden bahsetmektedir. Ancak milliyet kavramı, Anayasa’da tanımlanmamıştır. Parlamento tartışmalarında, egemenlik hakkından yoksun, kültürel ve dinsel topluluklardan milliyet olarak söz edilmiştir (Nuez, 2001: 723). Öğretide esas olarak Anayasa’da geçen milliyetlerin, tarihi geçmişleri nedeniyle Katalonya, Bask ve Galiçya olduğu kabul edilir (Nalbant, 2012: 309; Çavuşoğlu, 2002: prg 8). Hatta, 2006’da Katalonya özerklik statüsünün giriş kısmında Katalanları ulus olarak tanımlayan değişiklik İspanya’nın bütünlüğünü bozduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi önüne götürüldüğünde Mahkeme, ulus kavramının giriş bölümünde kullanılmasının hukuki etkisinin olmaması sebebiyle düzenlemeyi Anayasa’ya aykırı bulmamıştır. Buradaki ulus kavramının etnik, kültürel ve tarihsel bir farklılıktan kaynaklandığı kabul edilmektedir (Benedikter, 2014: 161). Anayasa Mahkemesi’ne göre özerklik, egemenlik değil bir haktır. Özerklik, sınırlı bir yetkidir ve ulusal birlik ilkesinin çerçevesinde anlam taşır (Nalbant, 2012, 316). Mahkeme böylece, İspanya Anayasası’nın Katalonya’yı millet olarak tanıdığı, bölünmez İspanya ulusu içinde milliyetlerin tanındığı ancak bağımsız ulusların tanınmadığına dikkat çekmiştir (Benedikter, 2014: 161).¹¹

İspanya özerk toplulukları, idari bölgelerden farklı olarak siyasi varlıklardır. Özerk topluluk, coğrafi-ekonomik ve sosyo-politik öğeler barındıran bir anlama sahiptir (Nalbant, 2012: 311). İspanya Anayasası 2. madde özerk topluluklar bölgeler ve milliyetler şeklinde iki statülü bir bölgeselleşme öngörmüştür. Özel statülü *tarihi milliyetlerden* oluşan Galiçya, Bask, Katalonya bölgeleri ve özel kuruluş süreciyle özerk olan Endülüs en geniş yetkilere sahip bölgeler olarak kabul edilmektedir (Benedikter 2014: 166; Moreno&Trelles 2005: 524).

¹¹ Buna rağmen yakın tarihte Katalan bölgesel devleti kendi ulusal meclisinde bir bağımsızlık referandumu kararı aldı. Ancak bu karar hakkında Anayasa Mahkemesi tarafından yürütmeyi durdurma kararı verildi. Buna rağmen yapılan referandumda bağımsızlık kararı çıktı. Merkezi hükümet bu referandumu tanımayacağını duyurdu. Belirtmek gerekir ki, bölgesel devlet yapısı -İspanya özelinde- Anayasa gereği self determinasyon hakkı vermez ve böyle bir referandumun yapılması Anayasa’ya aykırıdır. Referandum ve olası sonuçları, iç ve dış hukuktaki, bu konunun kapsamı dışındadır. Ancak bağımsız olsa bile İspanya’daki devlet modeli anayasa değişmedikçe bölgesel devlet olmaya devam edecektir. Bkz. İspanya Anayasa Mahkemesi’nden Katalonya Kararı, 12.09.2017, tr.euronews.com.

Anayasa'nın 3. maddesi, devletin Kastilya dilini resmi İspanyolca olarak tanımaktadır.¹² Anayasa ayrıca, Kastilya dili dışındaki İspanyol dillerinin kurulacak olan özerk bölgelerde ikinci resmi dil olarak tanınmasını kabul etmektedir. İspanya Anayasası md. 3/3'e göre göre İspanya'daki farklı diller, bir zenginlik olarak özerk bir saygıyı ve korumayı gerekli kılan kültürel miras olarak kabul edilmektedir. Bu hükümlerle birlikte Anayasa'da yer alan İspanyol ulusu tanımının geleneksel ulus devlet modeline uygun olarak tek dil, tek millet, tek ülke olarak şekillenmediği ve özerkliğin dil temelinde gerçekleştiği söylenebilir (Aktoprak, 27).

B. ÖZERK TOPLULUK STATÜLERİ

Siyasal özerklik, İtalya ve İspanya anayasalarının kabul ettiği gibi, özerk bölge için bir statünün kabul edilmesine bağlıdır (Çavuşoğlu, 2002: prg 14). Her bölgesel oluşum kendi özerklik statüsüyle yönetilir. Statüler, bir bölgenin örgütlenme biçimini, işleyişini ve yetkilerini düzenleyen yasal metinlerdir. Siyasal özerkliğin kurulması aynı zamanda özerk bölge içerisindeki bütün halk gruplarının birbirleriyle olan ilişkilerini ve özerk yönetimin geleceğe yönelik izleyeceği yolla ilgili düzenlemeleri kapsar. Siyasal özerkliğin hukuksal olarak şekillendirilmesi her bir etnik azınlık grubun ya da bölgenin taleplerine, ihtiyaçlarına ve çıkarlarına göre belirlenir (Benedikter, 2014: 30).

İtalya'da her bölge bir statüye sahiptir. İtalyan Anayasası'nın 114. maddesine göre yönetsel bölümler; bölgeler, iller¹³ ve komünler -belediyeler- biçimindedir. Bölgeler, Anayasa'daki ilkeler çerçevesinde bir statüye ve kendi yetkileri ve sorumlulukları olan özerk birliklerdir. Statü, iç örgütlenme tarzını, anayasa ve yasalarla uyumlu bir biçimde belirler (md. 123).

İtalya Anayasası, 2001'de yapılan değişikliklerden¹⁴ önce, bölge statülerinin Bölge Kurulu üyelerinin mutlak çoğunluğuyla kabul edilmesi halinde ulusal parlamento tarafından onaylanmasını öngörmüştü (md. 123).¹⁵ Anayasa değişikliğiyle bölge statülerinin oluşumu ve

¹² İspanya Anayasası md. 3. 1. Kastilyen, devletin resmî İspanyolca dilidir. Bütün İspanyollar, bu dili bilmek ödeviyle yükümlü ve kullanma hakkına sahiptirler. 2. İspanya'nın öbür dilleri de, Özerk Yönetime Sahip ilgili Topluluklarda, bunların Özerklik Yasalarına uygun olarak resmî dillerdir. 3. İspanya'nın farklı dilsel biçimler zenginliği, özel bir saygı ve koruma gerektiren kültürel bir mirastır.

¹³ 128. madde ise iller ve bucakların, bunların görevlerini belirten genel Cumhuriyet yasalarınca saptanan ilkelerin sınırları içinde, özerk topluluklar olduğunu hükme bağlamakta, 129. madde uyarınca da bu birimler aynı zamanda merkezci olmayan devlet ve bölge çevreleri olarak kabul edilmektedir.

¹⁴ Anayasa değişikliği nedenleri hakkında bkz. Fabbrini & Brunazzo, 2003:100-120.

¹⁵ Özel statülü beş bölgenin statüleri anayasal nitelikte yasalarla, diğer on beş bölgenin statüleri ise olağan yasalarla kabul edilmişti.

değiştirilmesinde yeni düzenlemeler yapıldı.¹⁶ Bu düzenlemeler, statülerin oluşumu ve değiştirilmesi için öngörülen süreyi uzatmaya ve zorlaştırmaya yönelik olmuştur. Bununla birlikte bölgenin statüsü belli çoğunluktaki bölge seçmenleri tarafından referanduma sunulabilir. Bu durumda, statü ancak referandumda geçerli oyların çoğunluğu tarafından kabul edildiğinde yürürlüğe girer (md. 123/3). Anayasa'nın 116. maddesine göre ise, özel statülü olmayan bir bölgenin özerkliğinin genişletilmesi ancak ulusal parlamentonun çıkaracağı bir yasayla mümkündür (Çavuşoğlu, 2002: prg 14).

İtalya'da olağan ve özel statülü bölgeler arasında statü farkı vardır. Özel statülü bölgeler *anayasal değerde yasalar*¹⁷ olarak kabul edilirken, olağan bölgelerin statüleri *Cumhuriyet yasaları ile eşdeğerdir*.¹⁸ Bu statüler, yasama yetkileri bakımından bir farklılık içermez. Özel bölgeler ile diğerleri arasındaki fark, özerk bölgelere tanınan mali özerkliğin diğer bölgelerden daha geniş olmasıdır (Esen, 2001: 128).

İspanya Anayasası'nda her ne kadar bölgeler, İtalya Anayasası'nda olduğu gibi belirlememişse de bölgelerin nasıl kurulabileceğine ilişkin kurallar yer almaktadır. İspanya Anayasası'nın 137. maddesi, devletin mülki olarak belediyeler, iller ve özerk topluluklar olarak bölümlendiğini ve örgütlendiğini belirttikten sonra; bütün bu bölümlerin kendi çıkarlarını ilgilendiren alanlarda özerklikten yararlandıklarını belirtmiştir.

Anayasa, kimlerin özerk topluluk oluşturabileceğini Anayasa'nın 143. maddesinde üç kategoriye ayırmıştır. Birinci grup ortak tarihsel, kültürel ve ekonomik karakteristiği olan sınırdaş illerdir. İkinci grup adalar veya ada topluluklarıdır. Üçüncü grup tarihsel bölgesel varlık olan illerdir. Bundan başka 143. maddedeki koşulları taşımayan, ancak ulusal çıkar nedeniyle bir organik yasanın yetkili kıldığı bir ilden büyük olmayan yersel birimler (md. 144/a) ve ulusal çıkar nedeniyle özerk topluluk oluşturulması için organik bir yasa tarafından yetki ya da karar verilen il organizasyonuna dahil olmamış yersel birimler (md. 144/b) özerk topluluk oluşturabilir.

¹⁶ 2001 değişikliğinden sonra Fabbrini ve Brunazzo'nun öngördüğü gibi İtalya resmi olarak geleneksel üniter devlet modelini terk etmiştir ancak yerine tutarlı-bütünlüklü bir federal devlet koymamıştır. Ancak güçlü bir bölgesel devlet yarattığı söylenebilir. Bkz. Fabbrini & Brunazzo, 2003: 117.

¹⁷ Anayasa Niteliğinde Olan Kanunlar, İtalya Anayasası 138. maddesinde öngörülmüştür.

¹⁸ Özel statülü bölgeler, örneğin Valled'Aosta Bölgesi 1945'te, Sicilya Bölgesi de 1946'da Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden önce kurulmuştur. Anayasanın kabulüyle birlikte bu kararnameler yürürlükten kaldırılmış, 1948'de dört bölgenin anayasal statüsü yasalarla kabul edilmiş; beşinci bölge olan Friuli-Venezia'nın statüsü, 1963'te yürürlüğe girmiştir. Olağan bölgeler, 1970'li yıllara kadar kurulamamış, bölgesel seçimler ancak 1968'de çıkarılan yasayla 1970'de gerçekleştirilebilmiştir. Devletle bölgelerin yetki alanlarının belirlenmesi ise 1970 yılında çıkarılan kararnameyle mümkün olmuştur. Nalbant, 2012: s. 295; Nalbant, 1996b: 23.

Anayasa'da özerk topluluklar için farklı kuruluş yöntemleri öngörülmüştür. Kural olarak md. 143/1'e göre; belirtilen özellikleri taşıyan iller, il genel meclislerinin veya adalar için ada temsilcilerinin ve her il veya adanın seçmen kitlesinin en azından çoğunluğu temsil eden belediyelerin 2/3'ünün özerk topluluk kurmak için bir girişimde bulunmaları mümkündür. Bu koşullara uymayan ve bir il örgütüne ait olmayan yerlerde parlamento, özerk toplulukların oluşturulması girişiminde bulunabilir. Bu sürecin başlamasından itibaren 6 ay içinde tamamlanması gereklidir; bu süre içinde uzlaşılamaması halinde yeni bir girişim ancak 5 yıl sonra başlatılabilir. İl genel meclislerinin- ada organlarının uzlaşmaları ve belediyelerin bu tür girişimi kabul etmeleri halinde ilgili illerin milletvekilleri, senatörleri ve il genel meclislerinin üyelerinden oluşan bir kurul, meclis kurulacak özerk topluluk için bir statü taslağı hazırlar ve parlamentoya sunar (md. 146).

Anayasa'nın 151. maddesinde ise ayrı bir kuruluş usulü öngörülmüştür. 151. maddede düzenlenen kuruluş usulüne göre bu tür bir girişimin başlayabilmesi için 141. maddeden farklı olarak her ildeki belediyelerin 3/4'ünün kabulü gereklidir. Ayrıca bu maddenin öngördüğü prosedür çerçevesinde özerk topluluk kurma girişiminin referanduma sunulması her ildeki seçmenlerin mutlak çoğunluğunca onaylanması zorunludur. Bu koşulların gerçekleşmesi halinde statü taslağı, ilgili bölgenin bütün milletvekilleri ve senatörlerinin oluşturduğu kurul/meclis tarafından hazırlanır ve kabul edilmesi mutlak çoğunluğun olumlu oyuna bağlıdır. Taslak statü, her bir ilde, kullanılan geçerli oyların çoğunluğu ile onaylanırsa, Parlamento'ya (*Cortes Generales*) sevk edilir. Her iki meclisin genel kurulunda yapılan oylamayla metin kabul edilir. İspanya'da statünün oluşturulması (yasalaşma ve yürürlüğe girme süreci) merkezi hükümetin onayına bağlıdır. Kabul edilen statü, Kral tarafından onaylanır ve yasa olarak yayımlanır.

Her özerk topluluk, kendi kuruluş statüsüne sahiptir. Devlet de bu statüleri bir yasayla (md. 81) tanıır ve korur (md. 147). İspanya Anayasası md. 147'ye göre statüler, Anayasa hükümleri uyarınca her özerk topluluğun temel kurumsal kurallarını oluşturur ve Devlet bu statüleri kendi hukuk düzeninin ayrılmaz bir parçası olarak tanıır. Özerklik statülerinin içerdiği temel koşullar; topluluğun adı, yersel sınırları, özerk kurumun teşkilatı ve merkezi ile Anayasanın belirlediği çerçeve içinde kabul edilen yetkiler ve bunlara karşılık gelen hizmetlerdir. Bu statülerin temel koşullarında yapılacak herhangi bir değişiklik parlamentonun onayına bağlıdır. İspanya'da Anayasa Mahkemesi, statüler üzerinde kimi durumlarda önceden kimi durumlarda ise sonradan denetim yetkisine sahiptir.

IV. ÖZERK TOPLULUK VE BÖLGELERDE YETKİ PAYLAŞIMI

Bölgelerin özerkliği öncelikle yasama özerkliğini içerir. Yerel yasa koyma yetkisi bir özerkliğin varoluş nedeni bakımından temel koşulu oluşturmaktadır (Benedikter, 2014: 458). Bu

özerklik, yürütme alanında yasal düzenlemeler ve düzenleyici işlem yapma yetkisi ile yürütme alanındaki diğer yetkileri kapsar. Bölgelerin özerkliği yasama, yürütme ve idareyi kapsamakla birlikte yargı yetkisini içermez.

Bölgeler lehine siyasal özerklik tanımış olan bölgesel devletler, devletin birliğinin korunması için gereken önlemleri de almışlardır. İspanya Anayasası özerk topluluklar için belli yasaklar öngörmüştür. Değişik özerk topluluklar arasında statü farklılığı hiçbir biçimde, ekonomik ve toplumsal ayrıcalığı içeremez, hiçbir özerk bölümde haklar ve ödevler arasında ayırım yapılamaz ve nesnelere ve kişilerin serbest dolaşım hakkına kısıtlamalar getirilemez; hiçbir durumda özerk topluluklar arasında federasyon kurulamaz. Yetkilerin düzenlenmesinde uzlaşma sağlanamayan konularda merkezi devletin normları, özerk toplulukların normlarından üstündür. Anayasa, merkezi devlete belli alanlarda özerk toplulukları denetleme imkânı vermektedir (md. 138-139-145). Ayrıca özerk topluluklar merkezi devletin tanıdığı, uluslararası sözleşmeler, kurallar ve AB mevzuatına uygun davranmak zorundadır. Bu normlara aykırı davranışlar ile kamu düzeninin ciddi bir tehlike altında olduğu durumlarda hükümet, bölgeler adına sadakat ve katmanlı yetki ilkeleri doğrultusunda hareket edebilir (md. 120).

A. Yasama ve Yürütme

Özerklik, siyasal kurumlar yoluyla ya da özellikle bölgesel yasama yetkisinin kullanılmasıyla kurulur. Bölgesel devletlerde yasama yetkisi, bölge meclisleri tarafından kullanılır. Norm koyma yetkisinde somutlaşan özerklik hakkı, İtalya ve İspanya'da anayasal güvence altındadır. Anayasalarda tanınan bu hak, yargısal koruma altındadır. Özerk topluluklar ve bölgeler, özgür iradelerini bu çerçevede kullanırlar. Siyasal özerkliğin bir sonucu olarak idari bakımdan da örgütlenme hakkı tanınmıştır (Sánchez, 2016: 115).

İspanya'da yasama yetkileri bakımından ikili bir liste öngörülmüştür. İspanya Anayasası'nda, merkezi yasama organının normatif yetkileri (md. 149) ile özerk toplulukların yasama yetkileri (md. 148) ayrı ayrı düzenlenmiştir. Uluslararası ilişkiler, savunma, adalet ve kamu maliyesi gibi konular, devletin münhasır yetki alanına girmektedir. Buna karşılık, özyönetim kurumlarının örgütlenmesi, alan düzenlemeleri, şehircilik ve çevre gibi konular, özerk toplulukların yetki alanında yer alır. Merkezi devlet yetkisindeki konular, daha açık ve net bir dille ifade edilmiştir. Özerk topluluklar için yetkilerin ve hakların bu kadar net bir şekilde ifade edildiği söylenemez. Nitekim 1997-1999 arasında özerk toplulukların önemli bir bölümü eğitim ve sağlık alanını üstlerine almışlardır. Toplulukların maddede sıralanan tüm yetkileri kullanması gerekmez, bu durumda bu yetkileri merkezi devlet kullanır. Nitekim bazı bölgeler, bazı yetkilerini merkezi

devlete bırakmıştır.¹⁹ Merkezi devletin bu yetkileri kullanması, özerk topluluklara verilen yetki alanlarına ilişkin yasama ve yürütme işlemi yapmasını engellemez (Esen, 2001: 226).

Daha önce ve daha fazla özerklik hakkına sahip olan topluluklar olmakla birlikte, farklılaşmış yetkilerden oluşan özerk yapı, aynı düzeye gelme eğilimini sistemin kuruluşundan itibaren taşımıştır. Bu eğilimin sonucunda 22 Şubat 1992’de hükümet, PSOE (Sosyalist İşçi Partisi) ve PP (Halk Partisi) arasında yeni özerklik antlaşmaları yapılmıştır. Bu anlaşmalarda Anayasa’nın 143. maddesi yoluyla kurulmuş olan toplulukların yetkilerinin artırılması konusunda uzlaşmaya varılmış, 1994’te de topluluklar yeni yetkilerini kullanmaya başlamıştır. Böylece günümüzde Anayasa’nın 143. ve 151. maddelerine göre kurulan özerk topluluklar arasında uygulamada bir fark kalmamıştır (Esen, 2001: 191).

İtalya’da bölgeler, Anayasa’nın 117. maddesinde sayılan alanlarda, ayrıca yasalarda öngörülen diğer alanlarda yasama işlemleri yapar. Maddede, 18 konu halinde merkezi devletin münhasır yetkileri ve ortak yetki alanları geçerli olduğu alanlar sayılmıştır. Anayasa’nın açıkça saymadığı tüm konularda düzenleme yapma yetkisi, bölgelere aittir. Siyasal düzlemde kendilerine yetki tanınan bölgeler, bu çerçevede idari işlemlere de sahiptirler (md. 118). Özel statülü bölgelerin yasama yetkisi, 117. madde dışına taşabilir. Nitekim Sicilya ve Sardinya Parlamentosu’nun yasama yetkisi sanayi ve ticaret konularını da kapsamaktadır ve bu alanlarda Sicilya yasaları ulusal yasalardan üstündür (Nalbant, 1996b: 297).

İspanya ‘özerk toplulukları’ ve İtalya ‘bölgeleri’ yetki bakımından karşılaştırıldığında, İspanya özerk topluluklarının daha geniş, hatta genişleyebilen yetkilere sahip olduğu söylenebilir. Bu anayasaların her ikisi de özerk topluluk/bölgeler kendilerine verilen yetkilerin tümünü ya da bir kısmını alma konusunda serbesttir (Nalbant, 1996a: 53). Yetkilerin geri alınabilmesi için hem İtalya hem İspanya’da anayasa değişikliği gereklidir. Ancak bu konuda yapılacak anayasa değişikliklerine katılım, bölgeler için ya hiç öngörülmemiştir (İspanya Anayasası md. 87, 166, 167, 168, 169) ya da kısmen (İtalya Anayasası md. 138) öngörülmüştür.

i. Yasama ve Yürütme Yetkisinin Denetimi

İtalya’da ve İspanya’da bölge statüleri, Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir. Bölge yasalarının yerindelik denetimi ise parlamento-merkezi hükümet ve yargı organları tarafından yerine getirilir.

¹⁹ Bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetinin merkezi devlet ile yerel hükümet tarafından yürütülmesinin olası sonuçları için Bkz. Mosca, 2006: 113–120; Bossert, 1998: 1513-27.

İtalya’da bölgelerin yasama yetkisi üzerindeki denetim, merkezi hükümetin temsilcisi olan hükümet komiserinin veto-vize yetkisi ile gerçekleşir. Hükümet komiserinin bu yetkisi, bölge statüsünün oluşturulması aşamasında geçerli değildir. Merkezi hükümet; bölgesel yasaları, öngörülen süre içinde Anayasa Mahkemesi’ne götürebilir (md. 123).

İtalya’da bölgelerin idari işlemleri üzerinde yasallık denetimi, âdemi merkezîyetçi anlayış çerçevesinde, Cumhuriyet yasalarının belirlenen tarz ve sınırlar içerisinde bir devlet organınca icra edilir. İtalya Anayasası’nın 126. maddesine göre merkezi hükümet, Bölge Konseyince kabul edilen bir yasayı, bölge yetkisini aştığı ya da ulusal çıkarlarla ve diğer bölgelerin çıkarlarıyla çatıştığı iddiasıyla öngörülen süre içinde Bölge Konseyi’ne gönderebilir. Eğer Bölge Konseyi yasayı salt çoğunlukla oylarsa Cumhuriyet Hükümeti, yine yasada öngörülen süre Anayasa Mahkemesi’ne başvurarak yasallık sorununu gündeme getirebilir (md. 127). Ayrıca merkezi hükümet bölge meclisini, Anayasa’ya ve yasalara aykırı davrandığı durumlarda Cumhurbaşkanı’nın gerekçeli kararı ile feshetme yetkisine sahiptir (md. 126).

İtalya’da yargısal denetim sıkça başvurulmuş bir yol olmamıştır. İlk olarak parlamento denetimi belli sınırlar içinde kullanılmıştır (Nalbant, 1996b: 27). Merkezi hükümet, bir bölgenin yetkilerini aştığını; hem de bir başka bölge, diğer bir bölgenin kendi yetkilerini ihlal ettiğini düşündüğü bir bölge yasası olduğunu değerlendirmeleri durumunda Anayasa’da öngörülen süre içinde (yasanın yayımlanmasından itibaren altmış gün) bölgesel yasayı Anayasa Mahkemesi’nin denetimine sunabilir (md. 127). Bölgenin idari işlemleri üzerindeki hukukilik denetimi ise idari yargı yeri olan idare mahkemeleri tarafından yapılır (md. 125).

İspanya’da, özerk toplulukların yasama yetkileri üzerinde böyle bir denetim söz konusu değildir. İspanya’da idari işlemler üzerindeki denetim de sonradan denetim kuralına bağlıdır, yargısal denetimdir. Faaliyetlerin yerindelik denetimi konusunda bir hüküm yoktur. Merkezi denetim özerk topluluklarda devlet temsilcisi aracılığıyla yapılır (md. 154). Bu temsilci, özerk topluluğun sınırları içinde devlet yönetiminden sorumludur (Nalbant, 1996b: 46). İspanya Anayasası (md. 154) hem hükümetin hem de parlamentonun hükümet temsilcisi yoluyla özerk yönetimlerden faaliyetleri hakkında bilgi isteyebileceğini düzenler. Hükümet, hükümet temsilcisi aracılığıyla bazı tedbirlerin alınmasını ön denetim yoluyla sağlayabilir. “Özerk topluluk, Anayasa veya diğer yasaların öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmezse ya da İspanya’nın genel çıkarlarına zarar verecek şekilde hareket ederse, hükümet, özerk topluluğun başkanına şikâyetle bulunabilir. Ancak bu girişimden bir sonuç alınamazsa, Senato’nun salt çoğunluğuyla alınan bir kararla, söz konusu özerk topluluğu, ilgili yükümlülükleri yerine getirmeye zorlamak veya kamu çıkarlarını korumak için gerekli önlemleri alır” (md. 155).

İspanya’da özerk toplulukların yasama niteliğindeki işlemlerinin Anayasa’ya ve ulusal yasaya uygunluk denetimi Anayasa Mahkemesince yapılır (md. 153). Hükümet, özerk yönetim

organlarının kararlarını Anayasa Mahkemesine götürme yetkisine sahiptir (md. 153). Devletin özerk topluluklarının düzenleme alanları arasında bir yetki uyuşmazlığı çıktığında, bunu çözmeye yetkili organ yine Anayasa Mahkemesidir (md. 134).

Özerk toplulukların yasal düzenlemeleri anayasa yargısının, düzenleyici işlemleri idari dava yargı organları ve Danıştay'ın, bütçeye ilişkin konular Sayıştay'ın denetimine tabidir. Hükümet, Anayasa'da (md. 150/2) verilen yetkilerin yürütülmesi konusunda, Danıştay'ın görüşünü olarak özerk topluluklara verilen yetkileri denetleyebilir. Bu bir yargısal denetim olarak nitelendirilmese de, hükümetin yaptığı hukuki bir denetim olarak nitelendirilebilir.

B. Yargı Birliği

Bölünmüş yargı erkine bölgesel devletlerde rastlanmamaktadır. Bölgesel ve ulusal yasalar için Anayasa Mahkemesi'nin denetimi söz konusudur. Yetki uyuşmazlıkları her iki modelde de anayasa mahkemesi tarafından çözümlenir. Bölgelerin ve özerk toplulukların sahip oldukları normatif ve düzenleyici yetkiler, ulusal birliğin korunması adına değişik biçimlerde ve anayasa mahkemeleri ile en üst düzeyde denetlenir. Bu nedenle, bölge yönetimleri için denetim altında ve göreceli bir özerklikten söz etmek mümkündür (Kaboğlu, 2005:153).

İtalya'da yargı birliği ilkesi geçerlidir. Bununla birlikte, özerk toplulukların idari yargı ile ilgili işlemlerine öncelikle bölge idare mahkemeleri bakmaktadır (md. 125). İdare mahkemelerinin kararlarının temyiz mercii ise başkentteki Danıştay'dır. İtalya'da bölgeler yargı çevresi olarak belirlenmemiştir. Tüm yargı organları merkeze bağlanmıştır.

İspanya'da da yargı birliği ilkesi esastır (md. 117/5). Her özerk topluluğun yargı çevresinde kendi Yüksek Adalet Mahkemeleri vardır. Özel statülü özerk topluluklar içinde yüksek adalet mahkemesinin kurulması yetkisinin verilmesi, bunların yargı özerkliğinin bulunduğu anlamına gelmez.²⁰ Bu mahkemelerin tepesinde merkezi yüksek mahkeme bulunmaktadır ve son karar yetkisi yüksek mahkemeye aittir. Bu yetki, yargı çevresinin belirlenmesiyle ilgilidir. Yargı yersel olarak belediyeler, adli bölgeler, iller ve özerk topluluk yargı çevreleri olarak belirlenmiştir.²¹

²⁰ Özerklik Statüsü, Bask hükümetine yargıçların atanması ve bölgedeki yargının yönetimine atama konusunda katılma hakkı veriyor. Sadece bütün Bask Bölgesi için bir eyalet üst mahkemesi, "yüksek mahkeme" kurulmuştur. İlgili devlet yasasının ilkelerine göre kurulan bu mahkeme topluluğun en yüksek atama merciidir. Başkanı doğrudan kral tarafından atanıyor. Özerk topluluk ve İspanya Adalet Bakanlığı Bask Adalet Bakanlığı ile birlikte Bask'ta yargının ilgili yönetmeliğinin devlet yasalarına uygunluğunu sağlamak için birlikte çalışır. Bkz. Benedikter, 2014: 153.

²¹ İdare Mahkemeleri üç düzeyde örgütlenmiştir: tek yargıçlı idare mahkemesinden oluşan il düzeyinde, üst mahkemelerin idari bölümünden oluşan bölgesel veya 'özerk' düzeyde ve son olarak, tek yargıçlı idare mahkemesinden oluşan eyalet veya ulusal düzeyde. Sánchez, 2016: 115. Administrative Justice in Europe – Report for Spain: prg 6.

Özerk topluluğun yetki çatışması öngörülmeleyen idari işlemleri ve düzenlemelerine karşı çeşitli kademelerde örgütlenen idare mahkemelerine başvurulmaktadır (AY md. 153/2).

C. Mali Özerklik

İtalya'da bölgeler, mali (gelir-harcama) özerkliğe sahiptirler (md. 119). Kendilerine özgü mali kaynakları olduğu gibi, mali kaynakları bakımından yetersiz olan bölgeler dayanışma ilkesi gereği devletten de yardım alabilirler. Bölgeler, anayasaya ve genel ilkelere uygun olmak koşuluyla vergi toplayabilir, ayrıca kendi topraklarıyla ilgili vergilerden pay alabilirler (md. 119). Borçlanma yetkileri ise sınırlıdır (md.119).

İspanya'da da özerk topluluklar, mali özerklikten yararlanırlar (md. 156). İkili bir mali özerklik sistemi vardır: Navara ve Bask bölgelerinde geçerli olan sistem ve ortak sistem (Tuna, 145). Bask ve Navara bölgelerinin mali özerklikleri, tamamen tarihsel ayrıcalıklarından kaynaklanmaktadır. Bask statüsü, İspanya'nın tek bölgesel hükümeti olarak bölgedeki bütün vergileri toplamayı Bask hükümetine tanımaktadır. Ancak toplanan gelirlerin bir bölümü, her yıl yapılan görüşmelerden sonra merkezi devlete aktarılmaktadır (Benedikter, 2014: 154).

Devletin vergi alanında münhasır bir yetkisi bulunmaktadır. Özerk topluluklar, yasalar ve anayasa çerçevesinde vergi salabilirler. Devletçe belirlenen vergiler, devlet düzenlemelerine göre özerk yönetimler tarafından yönetilir. Özerk yönetimler, merkezi devletin vergilendirdiği ürünler dışında yeni vergiler koyabilir. Özerk toplulukların vergi dışında başka ücretlendirmelerden gelirleri de olabilir. Ayrıca devlet vergilerini bir ölçüde arttırabilirler.

Genel ekonomik etkinliği planlamak ve bunu bölgesel kalkınmayla uyumlaştırmak, devletin yetki alanındadır. Burada dayanışma ilkesi geçerlidir.²² Dayanışma, bölgeler arasında, merkezi devletin eşgüdümü çerçevesinde dayanışmayı anlatmaktadır. Başka bir anlatımla, bölgelerde elde edilen değer, merkezde toplanmakta ve dayanışma ilkesi çerçevesinde yeniden bölgelere dağıtılmaktadır (Nalbant, 1996b: 37). Dayanışma ilkesi, özerk toplulukların ekonomik ve toplumsal ayrıcalıklara sahip olmasını engellemektedir. Bununla birlikte dayanışma ilkesi gereği merkezi devlet, bazı özel hizmetler için özerk topluluklara para yardımında bulunur.

D. Anayasa Değişikliklerine Katılma

²² Anayasa md. 2 aynı zamanda bölgeler arasında dayanışma ilkesini de içermektedir. Bu ilke zengin topluluklarla yoksullar arasında dayanışmanın gerekliliğini belirtir. Anayasa md. 138, 2. maddede yer alan ilkelerin uygulanması ve bölgesel eşitliğin sağlanması yönünde devlete yükümlülük yükler.

İtalya'da bölgeler kısmen anayasa değişikliği süreçlerine dâhil olmaktadır (md. 138). İtalya Anayasası 138. maddeye göre anayasa değişikliklerine ilişkin yasalar ulusal parlamentonun her iki kanadı tarafından üç aylık arayla yapılan iki görüşmeden sonra ve yine her iki parlamentonun üye tam sayısının salt çoğunluğuyla oylanır. Bölge meclislerinin anayasa değişikliklerine katılımı istekleri, belli usuller çerçevesinde halkoyuna sunulur. Anayasa değişikliğine ilişkin yasalar beş bölge meclisinin isteği üzerine, yayımlandıkları tarihten itibaren üç ay içinde referandumla halkoyuna sunulur. Referanduma sunulan yasa, geçerli oyların çoğunluğunu almadıkça yayımlanmaz. Yasa, parlamentonun her iki kanadında da, üyelerin 2/3 çoğunluğuyla kabul edilirse referanduma gidilmez.

İspanya'da anayasa değişikliği girişimi, yasalarda olduğu gibi, Hükümet, Kongre ya da Senato tarafından başlatılabilir (md. 87, 166, 167, 168, 169). Özerk topluluk meclisleri de hükümetten yasa tasarısını geçirmesini isteyebilir veya hükümetten bağımsız olarak Kongre'ye yasa tasarısı sunarak girişimde bulunabilirler (md. 87/2). Görüldüğü gibi İspanya'da özerk topluluklar, anayasa değişiklik sürecine doğrudan katılmamaktadır. Bu açıdan İspanya Anayasası'ndaki düzenlemenin İtalya'dakinden geri bir düzenleme olduğu söylenebilir (Esen, 2001: 120).

E. Ulusal Temsil

Hem İtalya'da hem de İspanya'da yasama meclisi iki kanatlıdır. Federalizm ile İtalya-İspanya bölgesel devlet uygulaması arasındaki fark ise yasama meclislerinde özerk bölge ya da toplulukların doğrudan temsil edilmemesidir. Bu bakımdan federal devletle fark, özerk toplulukların devlet iktidarının kullanımına sınırlı bir katılımının söz konusu olmasıdır (Çavuşoğlu, 2002: prg 22).

İspanya Anayasası'na göre parlamento, Kongre ve Senato'dan meydana gelir. Kongre üyeleri iller düzeyinde seçilir ve bütün İspanya'yı temsil eder. Seçim bölgeleri illerdir. Her il için iki sandalye belirlenmiştir ve geri kalan üyelikler her bölgenin nüfusu oranında dağılır. *Ceuta* ve *Melilla* bölgeleri bir temsilci seçerler. Kongre ve Senato farklı düzeylerde faaliyette bulunurlar. Yasama yetkisi ağırlıklı olarak Kongre'dedir. Kongre'nin kabul ettiği yasalar Senato'ya gönderilir. İspanya Senatosu, İspanya parlamentosunun ve bölgesel temsilin üst kanadıdır. Anayasa gereği özerk topluluklar, Senato'da temsil edilirler (md. 69). Senatörler büyük bir kısmı oyu ile seçilir ve diğerleri bölgesel yasama organları tarafından atanır. Tüm senatörler dört yıllık bir süre için görev yapar, ancak bölgesel yasama organları atananları herhangi bir zamanda geri çağırabilir (Local and Regional Democracy in Spain, 2013: prg 181). İspanya'da Senato yersel temsile dayanır (Tuna, 111). Her özerk bölgenin en az bir senatörü vardır, ayrıca bölgede yaşayan nüfusa göre senatör sayısı artabilir (182/a). Bu seçim, özerk topluluk yasama meclislerince gerçekleştirilir. Senato, doğrudan halkın seçtiği üyeler ve bölgesel temsilcilerden oluşur. Nüfusa bakılmaksızın her

vilayette çoğunluk esasına göre dört senatör seçilir. Bazı yerleşim yerleri için senatör sayısı değişebilmektedir (Tuna, 111). İspanya’da da özerk topluluk meclisleri, yasa önerisinde bulunabilir (md. 87/2). Senato kabul eder veya reddeder ya da bazı maddeleri değiştirebilir. Bu değişikliklerden bazıları, son olarak Kongre’nin onayına sunulmak zorundadır. Her iki organ da yasama sürecini başlatabilse bile Meclis, Senato’nun vetosunu basit çoğunluklu oyla kaldırabilir (Tuna, 110). Bölgesel temsili üstlenen Senato, parlamentoda bölgesel kararlarda etkin olmadığı kabul edilmektedir (Moreno, 2007: 98; Beramendi&Maiz, 2004: 136).²³

İtalya’da parlamento, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’ndan oluşur (md. 55). Senato ve Millet Meclisi’nin görev ve sorumlulukları benzerdir (md. 70-82). Yasama işlevini her iki meclis ortak yürütür (md. 70). Yasalar iki meclisten de geçmek durumundadır. Cumhuriyet Senatosu, bölge esasına göre seçilir. Senato’da toplam sandalye bölge nüfusuyla orantılı olarak dağıtılır (md. 56-57).²⁴ Bölgeler, senato seçimlerinde seçim bölgesi olsalar da bu, tam anlamıyla bir bölgesel temsile yol açmaz (Martial, 2015: 8). Senato’daki senatörler yalnızca bölgeyi değil, tüm ulusu temsil ederler. İtalyan Anayasası (md. 121/2) bölge kurullarına ulusal parlamentoya yasa teklifinde bulunma yetkisi vermektedir. Ayrıca Anayasa, beş bölge kurulunun veya belli sayıda seçmenin istemesi halinde, bir yasa ya da yasa niteliğinde bir işlemin tümünün veya bir kısmının kaldırılması için referanduma başvurulabileceğini düzenlemiştir (md. 75); vergi, bütçe, af ve uluslararası antlaşmaların onay yasaları bunların dışındadır (md. 121). Ayrıca bölgeler ve *Bolzano* ve *Trent* özerk illeri, kendi sorumluluk alanlarında AB mevzuatının hazırlık sürecine katılabilirler (md. 117).

SONUÇ

Yetki paylaşımı bakımından pek çok çalışmada İtalya ve İspanya bölgesel devletleri, ‘asimetrik federalizm’in örnekleri olarak gösterilse de, bunlar federal devlet özelliği göstermezler (McGarry, 2005). Federal olmasa da bu devletlerde her özerk bölge, birbirinden farklı yetkilere sahiptir, dolayısıyla idari yapı asimetriktir. Asimetrik yetki paylaşımı, her iki ülkenin anayasasında (İspanya Anayasası md. 151 ve 143 ve İtalya Anayasası md. 117/2) ve bölgelerin özerklik statülerinde

²³ Senato'nun rolünü, işlevlerini ve bileşimini değiştirmek için İspanyol hükümeti 2006 yılında Danıştay'dan Senato reformu öneren bir rapor hazırlamasını istedi. Yüksek danışma organı olan Danıştay, yine 2006 yılında, Senato'nun yasama işlevine katılımının güçlendirilmesine ve özerk toplulukların bölgesel temsiline güçlendirilmesine dayalı bir anayasa reformu çağrısında bulunan bir raporu onayladı. Local and Regional Democracy in Spain, 2013: prg 190.

²⁴ 20 ve 21 Eylül 2020'de temsilciler meclisi ve senato üye sayılarının düşürülmesi için İtalyan Anayasası'nın 56, 57 ve 59. maddelerinde değişiklik öngören bir referandum yapıldı. Bu değişiklik önerileri referandumla da kabul edildi. Bu değişiklikler, 28 Mayıs 2023'te yapılması planlanan bir sonraki genel seçimde uygulanacaktır. Changes to Representation of Citizens in the Italian Parliament, September 28, 2020, globalcit.eu.

görülmektedir. Nitekim her özerk bölgeye devredilen yasama ve yürütme yetkileri ile bir diğer özerk bölgeye tanınanlar karşılaştırıldığında aralarında çok kapsamlı farklılıklar bulunduğu görülebilir. Asimetrinin, sosyolojik ve ekonomik (heterojen sosyal, ekonomik ve kültürel ortamlardan) veya yasal sebeplerden kaynaklanıyor olduğu açıktır. Dolayısıyla tek bir bölgeselleşme modeli olmadığı ve çeşitli nedenlerle verilen özerklik kapsamı değişebileceği söylenebilir. İtalya ve İspanya doktrinde sıklıkla siyasal özerklik örnekleri olarak referans verilen ülkeler olmakla birlikte hem merkezi hükümet ve özerk bölge arasındaki ilişki, örneğin bölgelerin ulusal temsili ve anayasa değişikliklerine katılım hakları iki ülkede farklı düzeydedir. Bununla birlikte her iki devlette her bölge farklı derecelerde mali, kültürel ve siyasi karar alma özerkliğine sahiptir. Bunlara ek olarak bölgesel yönetim modeli, yakın karar verme (*proximity decision-making*) ve yerel geleneklere ve özlemlere (*aspirations*) duyulan saygı üzerine bir tartışmanın²⁵ aksine İspanya'da ve İtalya'da bölgeselleşme nedenleri, yukarıda belirtildiği gibi, oldukça farklı nedenlere dayanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Ackrén, M., (2009). *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World, A Fuzzy-Set Application*, ABO Academy University Press, Çevrim içi: <http://bibbild.abo.fi/ediss/2009/AckrenMaria.pdf> (Erişim Tarihi: 30.03.2022).
- Aktoprak, E., (2011). Ulus Devletin Dönüşümünde İspanya Modeli ve Katalonya Örneği, *Dipnot (3 Aylık Sosyal Bilim Dergisi)*, Sayı 6, 21-44.
- Amaral, C. E. P., (2010). Decentralisation and Asymmetries in Portugal, (Eds. Ferran Requejo, Nagel Klaus-Jürgen), *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, pp. 200-220. Routledge, London.
- Baier, E. & Kroll, H., & Zenker, A., (2013). Regional Autonomy with Regard to Innovation Policy: A Differentiated Illustration of the European Status Quo, Karlsruhe 2013, Working Papers Firms and Region, No. R3/2013, 1-29. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0011-n-2347654> (Erişim Tarihi: 30.03.2022).
- Baldini, G., & Baldi, B., (2014). Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization, *Regional and Federal Studies*, Vol. 24, No. 1, 87–108. <http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2013.827116> (Erişim Tarihi: 30.03.2022).
- Benedikter, T., (2014), *Modern Özerklik Sistemleri-Dünya Özerklik Örnekleri*, Ankara: Nika Yayınevi.

²⁵ Local and Regional Governance in the Portuguese Constitution 1st Draft Version, bkz. www.tepav.org.tr.

- Beramendi, P.& Maiz, R., (2004). "Spain: Unfulfilled Federalism (1978-1996)" (Eds. U. M. Amoretti, N. Barneo), *Federalism and Territorial Cleavages*, pp.123-154. Baltimore, The Johns Hopkins University Pres,
- Bossert, T., (1998). Analysing The Decentralization of Health Systems in Developing Countries: Decision Space, *Social Science & Medicine*, V. 47, No 10, 1513-27.
- Çavuşoğlu, N., (2002). Bölge Devlet'te Yetki-Egemenlik Paylaşımı, *E Akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Sayı 4, <http://www.e-akademi.org/makaleler/ncavusoglu-1.htm> (Erişim Tarihi: 30.03.2022).
- Esen, S., (2001). Ulus Devlet Modelleri ve İspanya Örneği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Fabbrini, S., & Brunazzo, M., (2003), "Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization", *Regional & Federal Studies*, Vol. 13, No 1, 100-120.
- Garcia, F. D., (2009). "Autonomy Experiences in Europe- A Comparative Approach: Portugal, Spain and Italy", (Eds. J. Costa Oliveira, P. Cardinal), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution, Essays on Macau's Autonomy after the Resumption of Sovereignty by China*, pp. 409-441. Berlin & Heilderberg, Springer.
- Ghai, Y., (2000). *Autonomy an Ethnicity-Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge University Press, Hongkong, Çevrim içi: <https://goo.gl/dgSDiZ> (Erişim Tarihi 30.03.2022).
- Kaboğlu, İ. Ö., (2005). *Anayasa Hukuku Dersleri*, 2. Bası, Legal Yayınları, İstanbul.
- Keleş, R., (1993). İspanya'da Yerinden Yönetim, *Çağdaş Yerel Yönelimler*, Cilt 2, Sayı 4, 11-22.
- Legare, A. & Suksi, M., (2008). Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21th Century, *International Journal on Minority and Group Rights* 15, Vol. 15, No. 2/3, 143-155.
- Ijphart, A., (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven-London: Yale University Press.
- Martial, E., (2015). "Regionalism in Italy", *Assembly of European Regions Study on Regionalism*, 1-23.

- Masseti, E. & Schakel, A. H., (2016). Between Autonomy and Secession: Decentralization and Regionalist Party Ideological Radicalism, *Party Politics*, Vol. 22, No. 1, 59-79.
- McGarry, J., (2005). Asymmetrical Federalism and The Plurinational State, Brussels.
- Moreno, L. & Trelles, C., (2005). Decentralization and Welfare Reform in Andalusia, *Regional & Federal Studies*, Vol. 15, No 4, 519-535.
- Moreno, L., (2007). "Federalization in Multinational Spain", (Eds. Burgess, M., J. Pinder) *Multinational Federations*, pp. 86-107. Routledge, New York.
- Mosca, I., (2006). Is Decentralisation the Real Solution? A Three Country Study, *Health Policy* 77, 113-120, http://federalmcart.ksu.ru/conference/konfer1/bari_eng.htm (Erişim Tarihi: 31.03.2022).
- Nalbant, A., (1996a). "Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (I)-Kurumsal Temeller", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, 39-70.
- Nalbant, A., (1996b). "Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (II) Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, 17-55.
- Nalbant, A., (2012). *Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, 2. Bası, XII Levha Yayınları, İstanbul.
- Nuez, X. M., (2001). What is Spanish Nationalism Today? From Legitimacy Crisis to Unfulfilled Renovation, (1075-2000), *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 24, No. 5, 719-752.
- Pan, C. & Pfeil, B., (2003). *National Minorities in Europe – Handbook*, Vienna.
- Peterlini, O., (2009). The South Tyrol Autonomy in Italy, Historical, Political and Legal Aspects, *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution* (Eds. Jorge Costa Oliveira & Paulo Cardina), pp. 143-170, Springer, Berlin Heidelberg.
- Rolla, G., (2009). The Development of Asymmetric Regionalism and the Principle of Autonomy In the New Constitutional Systems: A Comparative Approach, (Eds. Oliveria, J. C, Cardinal, P.), pp. 461-481, *One Country, Two Systems, Three Legal Orders-Perspectives of Evolution*, Springer, Berlin, Heildelberg.
- Sánchez, R. J., (2016). The Administrative Justice in Spain: Current Situation And Challenges, *Brics Law Journal*, Vol. 3, No. 2, 112-123.
- Teziç, E., (2001). *Anayasa Hukuku*, 7. Bası, Beta Yayınları, İstanbul.

Tuna, G. A., “İspanya Yönetimi”, 101-165.
http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/ispanya.pdf (Erişim Tarihi: 31.03.2022).

İnternet Kaynakları

Administrative Justice In Europe – Report for Spain, https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf. (Erişim Tarihi: 24.04.2022).

Changes to Representation of Citizens in the Italian Parliament, September 28, 2020, <https://globalcit.eu/changes-to-representation-of-citizens-in-the-italian-parliament/> (Erişim Tarihi: 25.04.2022).

İspanya Anayasa Mahkemesi’nden Katalonya Kararı, 12.09.2017, <https://tr.euronews.com/2017/09/12/ispanya-anayasa-mahkemesinden-katalonya-karari> (Erişim Tarihi: 31.03.2022).

Local and Regional Democracy in Spain, The Congress of Local and Regional Authorities, 24th Session, Strasbourg, 19-21 March 2013, 1-48. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-spain-recommendation-marc-cools-belgiu/168071969f> (Erişim Tarihi: 25.04.2022).