

**T.C.**  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**BÖLGELİ DEVLET**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Umniah LAFTA**

**DANIŞMAN**  
**Dr. Öğr. Üyesi Tuğba BAYRAKTAR**

**2020**  
**KONYA**



T. C.  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



**Bilimsel Etik Sayfası**

Öğrencinin	Adı Soyadı	Umniah LAFTA
	Numarası	184234001024
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/>
	Tezin Adı	Bölgeli Devlet

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin imzası  
(İmza)



**T. C.**  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**



<b>Öğrencinin</b>	Adı Soyadı	Umniah LAFTA
	Numarası	184234001024
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/>
	Tez Danışmanı	Dr.Öğr.Üyesi Tuğba BAYRAKTAR
	Tezin Adı	Bölgeli Devlet

### ÖZET

Yapısal bağlamda devlet biçimleri ikiye ayrılmaktadır. Bir tarafta tek devlet egemenliğinin, toprağının ve ulusunun varlığını içeren tek yapı (üniter) devlet modeli, diğer tarafta ise birden fazla devletin birleşmesiyle oluşan ve egemenlik, toprak ve ulus unsurlarının, oluşturulan devlet ile oluşturan devletler arasında paylaşıldığı karma yapı devlet modeli vardır. Tek yapı devlet modeli birkaç farklı biçimi içermektedir. Bu farklı biçimlerden birini de bölgesel devlet modeli oluşturmaktadır. Bölgesel devlet modeli hem devletin birliğine ve bölünmezliğine dayanmakta hem de bölgeleri için özerklik hakkını tanımaktadır. Dolayısıyla, bölgesel devlet, bölgesel özerklik kavramıyla yakından ilgilidir. Yerel ile devlet arasında bir ara kurum olarak görülen bölge; bazı ülkelerde güvenlik, idari, iktisadi, siyasi ve kültürel ve hizmet sunma gibi çeşitli nedenlerle oluşturulmuştur.

**Anahtar kelimeler :**

Üniter Devlet, Irak, Federal Devlet, Anayasa, Bölgeli Devlet Modelleri.



**T. C.**  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**



<b>Öğrencinin</b>	Adı Soyadı	Umniah LAFTA
	Numarası	184234001024
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/>
	Tez Danışmanı	Dr.Öğr.Üyesi Tuğba BAYRAKTAR
	Tezin Adı	Bölgeli Devlet

### ABSTRACT

In terms of structure, state forms can be classified into two types. On the one hand, there is the model of the unitary state that is based on the unity and indivisibility of state sovereignty, territory, and nation. On the other hand, there is the model of the composite state that comes into being with the unification of more than one state and in which the components of sovereignty, territory, and nation are shared between the constituted state and the constituent states. The unitary state has different types, one of which is the model of the regional state. The model of the regional state is based on the unity and indivisibility of state, and recognizes the right of autonomy to its regions. Consequently, the regional state is closely related to the concept of the regional autonomy. The region, which is an intermediate establishment between local and state, is occurred for different reasons like, safety, administrative, economic, political and cultural and service supplying in several states.

**Key Words:**

Unitary State, Iraq, Federal State, Constitution, Regionalization State Models.

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR .....	vi
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### YAPILARINA GÖRE DEVLET ÇEŞİTLERİ

<b>I. ÜNİTER DEVLET.....</b>	<b>3</b>
A. Üniter Yapı ve Özellikleri.....	4
1. Ülkenin Tekliği ve Bölünmezliği İlkesi.....	5
2. Milletın Tekliği ve Bölünmezliği İlkesi.....	5
3. Egemenliğin Tekliği ve Bölünmezliği İlkesi .....	6
B. Üniter Devletlerde Merkezden ve Yerinden Yönetim İlkesi .....	6
1. Merkezi Yönetim İlkesi (Merkeziyetçilik) .....	7
2. Yerinden Yönetim İlkesi (Adem-i Merkeziyetçilik) .....	8
<b>II. FEDERAL DEVLET.....</b>	<b>10</b>
A. Federal Devletlerin Oluşması .....	12
1. Birleşme Yolu .....	12
2. Parçalanma Yolu.....	12
B. Federal Devletin Özellikleri .....	13
1. Katılım .....	13
2. Bağımsızlık .....	14
a. Yasama , Yürütme ve Yargı Organlarının Bağımsızlığı.....	15
b. Mali Bağımsızlık.....	17
3. Adem-i Merkeziyetçilik.....	18
<b>III.BÖLGELİ DEVLET.....</b>	<b>19</b>
A. Bölge Kavramı .....	21
B. Bölgelere Ayrılmanın Nedenleri .....	25
1. Ekonomik Nedenler .....	25
2. Güvenlikten Kaynaklanan Nedenler.....	26
3. Siyasal Nedenler .....	26
4. Kültürel Nedenler .....	27
5. Kamu Hizmetlerinden Kaynaklanan Nedenler.....	28
C. Bölgesi Devletin Özellikleri .....	28
D. Bölgesi Devletin Üniter Devlet Farklılıkları .....	30
E. Bölgesi Devletin Federal Devlet Farklılıkları.....	31

## İKİNCİ BÖLÖM

### BÖLGELİ DEVLET MODELLRİ

<b>I. FRANSA.....</b>	<b>34</b>
A. Fransa’da Bölgesi Devlete Geçiş Süreci .....	34
B. Fransa’da Bölge Kavramı ve Özellikleri.....	37
<b>II. İSPANYA .....</b>	<b>43</b>
A. İspanya’da Bölgesi Devlete Geçiş Süreci .....	43
B. İspanya’da Bölge Kavramı ve Özellikleri.....	45
<b>III. İTALYA .....</b>	<b>48</b>
A. İtalye’da Bölgesi Devlete Geçiş Süreci.....	48
B. İtalye’da Bölge Kavramı ve Özellikleri .....	53

## ÜÇÜNCÜ BÖLÖM

### İRAK FEDERAL DEVLETİ VE BÖLGELİ YÖNETİM “EL-İKLİM”

<b>I. İRAK’ TA FEDERALİZMİN TARİHÇESİ .....</b>	<b>59</b>
A. 2003 Yılından Önce Irak’ın Devlet Yapısı .....	60
B. 2003 Yılından Sorna Irak’ın Devlet Yapısı.....	61
1. Irak Federal Devlet İle Kürt Bölgesi (El-İklım) Arasındaki İlişki .....	69
2. Irak Federal Devlet İle Bir Bölgeye Bağlı Olmayan Vilayetler (El-Muhafazat ) Arasındaki İlişki.....	72
<b>II. İRAK’IN DEVLET YAPISININ DEĞERLENDİRMESİ.....</b>	<b>74</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>78</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>81</b>

## KISALTMALAR

<b>a.g.e.</b>	: Adı geçen eser
<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>C.</b>	: Cilt
<b>ev.</b>	: Çeviren
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>S</b>	: Sayı
<b>SSCB</b>	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin
<b>TBB</b>	: Türkiye Belediyeler Birilięi
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>Vol.</b>	: Volume

## GİRİŞ

Günümüzde bazı üniter devletler; etnik, dilsel, veya tarihsel nitelikleri sebebiyle değişen bölgeler, üniter devletin bölgeye verdiği özerklikten ayrı oranlarda faydalanılmaktadır. Bu doğrultuda tekil devlet olarak ifade edilen üniter devlet modelinde örgütlenen devlet, devletin bünyesinde vilayetlerin üstünde yeni bir idari-siyasi-iktisadi kültürel bir devlet idare şeklinin kurulmasıyla bölgesel devlet şekline dönüştürülebilir. Örnek verilecek olursa, İspanya, Fransa, İtalya birer üniter devlet olsalar da bölgesel bir oluşumları bulunmaktadır. Nitekim her ülkenin idari-siyasi-iktisadi-kültürel pozisyonları değişkenlik göstermesinden farklı bölgesel oluşumlara sahiptirler. Burada farklılık göstermeyen tek özellik, bölgesel yapıya geçerken aktarılan yetkilerde merkezin söz sahibi olmasıdır. Merkez, kendi iradesiyle verdiği yetkileri yine kendi iradesi ile istediği zaman geri alabilmektedir. Bir devletin bölgesel devlet modeline sahip olması o ülkenin üniter devlet şeklinin bozulmasına neden olmaz. Neticede, tek bir karar birim bulunur ve bu karar birimi, alt karar birimleri ve bu birimlerin yetki sınırlarını belirlemektedir. Alt karar birimleri bu doğrultuda çalışırken takip değerlendirebilmektedir. Her ülkenin şartlarının değişik olması nedeniyle bölgesel devlet modeli ülkelerin kendilerine özeldir.

2005 Irak Anayasası'na göre, Irak Federal devleti başkent, bölgeler ve bu bölgeye bağlı vilayetler ile bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler ve bu vilayetlerde bulunan yerel yönetimlerden oluşur. Federe birimleri Bölge ve Vilayet (*Muhafaza*) olarak tanımlayan anayasa, Kuzey Irak Kürt Bölgesel yönetimine değinerek buranın bir bölge olarak kabul edildiğini ve kurulacak yeni bölgeleri de tanıyacağını hükmüne bağlamıştır. Bölgelere bağlı olmayan vilayetler ise adem-i merkeziyet yönetim anlayışı çerçevesinde özerk olarak işlerini yürüteceklerdir, ayrıca vilayetler idari ve mali yetkiler verilmektedir. Bir vilayet birkaç ilçe, kasaba, ve köyden oluşmaktadır. Bağdat ise, federal devletin başkenti olarak belirlenmiş olup, herhangi bir bölgeye dahil olmayacağını ve ülkeyi bütünleyen bir merkez olarak Bağdat ile ilgili bir istisna getirmiştir.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> DALAR, Mehmet, "Ortakçı Demokrasi Modeli Irak İçin Mümkün mü?", 21. Yüzyılda Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 11 / Nisan - Mayıs - Haziran '15, 2015,s. 365.

Federal devletler farklı niteliklere sahip olabildiğinden federe devletlere eyalet “*Province*”, bölge “*Region*”, kanton “*Canton*”, “*Lander*”, devlet “*State*” gibi çeşitli isimler verilebilmektedir. Bu nedenle çalışmada genel olarak bir devlet biçimi olarak federalizmden bahsedilirken federal-federe devlet terimi kullanılacak; buna karşılık, Iraktan bahsedilirken federal devlet - bölgesel yönetim “El-İklim” ve dışında kalan vilayetler (Vilayet) “El-Muhafaza” olarak anılmıştır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yapılarına göre devlet çeşitleri, ikinci bölümde bölgesel devlet modelleri, üçüncü bölümde de Irak Federal Devleti ve bölgesel yönetim El-İklim analiz edilmiştir.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### YAPILARINA GÖRE DEVLET ÇEŞİTLERİ

#### I. ÜNİTER DEVLET

Üniter “*Unitaire*” kelimesi Fransızca olup, siyasal açıdan tekliği amaçlama anlamına gelmektedir.<sup>2</sup> Üniter devlet hakkında doktrinde tekil, tekli, basit, merkezi, tek yapıli devlet ifadeleri de kullanılmaktadır.<sup>3</sup> Üniter devlet tarihsel sebeplerle “merkeziyetçi devlet” olarak da ifade edilmektedir.<sup>4</sup> Modern devletlerin çoğu üniter devlet biçimindedir. Bu devlet şeklinde egemenlik yetkisi bir tek ulusal merkezde toplanmıştır.<sup>5</sup> Geniş anlamda üniter devlet şeklini belirleyen tek ölçüt merkezi iktidarın tekliğidir.<sup>6</sup> Üniter devlet bir ülkenin unsurlarının ve organlarının teklik, bütünlük oluşturduğu devlet türüdür. Yani bu devlet şeklinde devletin “millet, ülke, egemenlik” unsurları ve yasama, yürütme, yargı organları tektir.<sup>7</sup> Bu şekilde yapılan devletin unsurlarının ve organlarının tekliğini ifade eden bir tanım dar anlamda üniter devlet anlamına gelmektedir.<sup>8</sup> Bir devletin üniter devlet olarak kabul edilebilmesi için, devlet yetkilerinin alt veya üst düzeyde de olsa başka devletlerle paylaşılmaması gerekmektedir. Bir devletin ülkesi içinde var olan halkın tek bir devlet egemenliğine tabi olması halinde üniter devletten söz edilir.<sup>9</sup> Bütün alanlarda yasa yapma yetkisinin bir tek yasama organı aracılığıyla kullanılmasını gerektiren bu yetkinin merkez dışında hiçbir ulus altı yapıya/yapılanmaya genel hatlarıyla da olsa devredilemediği devlet şekli üniter devlet olarak tanımlanabilir.<sup>10</sup> Benzer şekilde Strong da Üniter devlet’in “esaslı özelliklerini” iki maddeyle sınıflandırmıştır, buna göre üniter devletin “esaslı özellikleri” yasama organının üstünlüğü ve alt derecede

<sup>2</sup> KOZANOĞLU, Gonca, Üniter Devlet Modelide Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, s. 5.

<sup>3</sup> BOZKURT, Enver ve KÜTÜKÇU, Akif ve POYRAZ, Yasin, Devletler Hukuku, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2015, s. 97, Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, 17. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2011, s.58.

<sup>4</sup> KABOĞLU, İbrahim, Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 11. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 154.

<sup>5</sup> HEYWOOD, Andrew, Politics, Third Edition, Palgrave Foundations, 2007, s. 171.

<sup>6</sup> NALBANT, Atilla, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye 2. Baskı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012, s.64.

<sup>7</sup> FENDOĞLU, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 411.

<sup>8</sup> NALBANT, Atilla, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye ,s. 65.

<sup>9</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku, 19. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s.19.

<sup>10</sup> AKGÜL, Mehmet, İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, s.103.

egemen varlıkların yokluğudur. Bunun anlamı tek olan yasama organı her zaman ve mutlak olarak üstündür. Strong'un

belirttiği ikinci özellik ise federal devletlerde yasa yapabilen federe birimler bulunmasına karşın üniter devletlerdeki yerel yönetimlerin yasa yapamamasıdır.<sup>11</sup> Bir devletin üniter yapıya sahip olup olmamasının siyasi tercih sorunu olduğu ve anayasayı oluşturan güç tarafından belirlendiği kabul edilmektedir. Ancak Anayasayı oluşturan kurucu güç tam anlamıyla özgür değildir, burada bu gücün özgürlüğünü "tarihi, sosyal, ekonomik, coğrafi ve kültürel etkenler" sınırlamaktadır<sup>12</sup>.

Üniter devletlerde merkezi idare yanında yer alan idareler yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler belli ölçüde özerkliğe sahip olsalar da, bunların yetkileri anayasal statüye sahip değildir. Merkezi idare hangi yetkilerin yerel yönetimlere aktarılacağına karar verebileceği gibi, yerel yönetimleri ortadan da kaldırabilir.<sup>13</sup> Anayasayı değiştirebilme yetkisi de merkezde olduğundan yerel yönetimlerin varlığı merkezi idarenin takdirine dayanır.<sup>14</sup> Bu sebeple, yerel yönetimlerin üniter devletten ayrı otoritesi veya egemenliği bulunmamaktadır. Bu birimler lehine merkezi devlet yerinden yönetim ilkesine göre düzenlemeler yapsa da bunlar idari birimler olarak faaliyet gösterirler.<sup>15</sup> Elazar, üniter devletlerde ortaya çıkan merkez ve bölgesel, yerel birimler arasındaki ilişkiyi gücün merkezde toplandığı dikey düzlem ya da piramit şeklinde (hiyerarşik ilişki) tasvir etmiştir.<sup>16</sup>

### A. Üniter Yapı ve Özellikleri

Üniter yapıya sahip devletlerde, dar anlamda devlet anlayışı ülke, millet ve egemenlik unsurlarından oluşur. Üniter devlette, tek ülke, tek millet ve tek egemenlik vardır. Diğer bir ifadeyle üniter devlet, tek bir ülke üzerinde, tek bir milletin, tek bir egemenliğe tâbi olması anlamına gelir. Bu nedenle, üniter devlette, devleti oluşturan

<sup>11</sup> STRONG, C.F., A History of Modern Political Constitutions, Capricorn Books, NewYork, 1963, s.85. <https://www.questia.com/library/77494948/a-history-of-modern-political-constitutions>, Erişim Tarihi: 12/03/2020.

<sup>12</sup> TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2009, s.129.

<sup>13</sup> DÜİGNAN, Brian, U.S. Constitution and Constituional Law, Britannica Educational Publishing, Chicago, 2013, s. 120.

<sup>14</sup> HEYWOOD, Andrew, Politics, Third Edition, Palgrave Foundations, 2007.s. 171.

<sup>15</sup> ERDOĞAN, Mustafa, Anayasa Hukuku 8. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, 2014, s. 13.

<sup>16</sup> ELAZAR, Daniel Judah, "Contrasting Unitary and Federal Systems", International Political Science Review, Vol. 18 (No. 3), 1997. s. 239.

unsurlar bölünmez bir bütündür. Üniter devlet sisteminde devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesinin kurucu unsurlarını şöyle sıralayabiliriz.

### **1. Ülkenin Tekliği ve Bölünmezliği İlkesi**

Devletin ülkesi bölünmez bir bütündür. Ülkenin bir parçası, yabancı bir devlete verilemez. Yani devletin, ülkeyi oluşturan toprakları terk etme, devretme yetkisi yoktur. ülke parçalanıp üzerinde birden fazla devlet kurulamaz. Aynı zamanda üniter devlette de ülke birden fazla bölümlere ayrılmıştır.<sup>17</sup> Ancak, üniter devletin ülkesi de il ve ilçe gibi idarî bölümlere ayrılabilir. Bunlar yalnızca idarî yetkilere sahiptir. Yani tüzel kişilik anlamında herhangi bir yetkileri bulunmamakla birlikte merkez ile aralarında sıkı bir ilişki vardır.<sup>18</sup> Aynı zamanda yasama ve yargı yetkileri de bulunmamaktadır. Ülkenin tekliği ve bölünmezliğinin bir diğer sonucu ayrılma hakkının ülke içi idari birimlere tanınmamasıdır. Örneğin Fransa'nın vergiye dayalı memleketlerinden birisi olan Bretagne'da ve Almanların yoğun olarak yaşadığı eyaletlerden biri olan Alsace'da devrimin kurduğu birliğe karşı direnişler oluşmaya başladığında 1789 Kararnamesi'nde Bretagne ve Alsace değişik illere bölünerek merkezileşirken eyaletlerin ellerinden senyörel yetkileri alınmıştır.<sup>19</sup> Üniter devlet yapısı içindeki tüm idari birimler aynı egemenliğe tâbidir. Tüm birimlerde aynı anayasa ve aynı kanunlar, yani kısacası aynı hukuk uygulanır. Üniter devlet, kendi bünyesinde farklı kanunların geçerli olduğu farklı yönetim bölgeleri yoktur, yani federatif yapıları yoktur.<sup>20</sup>

### **2. Milletin Tekliği ve Bölünmezliği İlkesi**

Milleti oluşturan insanların millet unsurunu oluşturmalarında din, dil, etnik grup gibi ayırım yapılamaz. Üniter devlet yer ve topluluk bakımından federalizmi reddeder.<sup>21</sup> Milleti teşkil eden insanların farklı din, dil, renk gibi farklı özelliklerinin olması bu yapıya etki etmemekte, aslında tüm farklılıkları ortak bir çatı altında toplamaktadır. Üniter devlette vatandaşlar yersel kimlik bakımından ulusal kimliklerini en üst sıraya koyma eğilindedir. Ayrıca üniter devletlerde egemenliğe

<sup>17</sup> GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s.115.

<sup>18</sup> GÖZLER, A.g.e., s. 115.

<sup>19</sup> NALBANT , Atilla, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997,s. 68.

<sup>20</sup> YALÇIN, Cavit, Üniter Devlet ve Milli Birliğin Önemi, Ekim 2002, s.29.

<sup>21</sup> GÖZLER, a.g.e., s. 115.

tabi olan milletin bütünüdür ve tektir. Milletin tekliği ilkesi, basit bir kurucu meclis işleminden çok bir halk hareketine dayanmaktadır. Eski rejimin yıkılışıyla birlikte Fransa'nın neredeyse her yerinde kendiliğinden halk kongreleri toplanmış ve "aynı imparatorun yurttaşlarıyız" sözleriyle sloganlar atılmış ve milletin birliği vurgulanmıştır.<sup>22</sup>

### **3. Egemenliğin Tekliği ve Bölünmezliği İlkesi**

Egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesi sadece ulusun egemenliğin kaynağı olması; buna karşılık ulusaltı herhangi bir topluluğun egemenliğin kaynağı niteliğine sahip olmaması anlamına gelir. Yani mevcut tek siyasal iktidarın meşruluk kaynağıdır. Bunun sonucunda ulusaltı toplulukların veya devletaltı birimlerin hiçbir biçimde siyasal yetkilere sahip olmamalarıdır. Daha açık bir anlatımla egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesi, üç kamu erki olan yasama, yürütme ve yargının tekliği ve bölünmezliği anlamına gelir.<sup>23</sup>

Geniş anlamda üniter devlet merkezi iktidarın tekliğidir. Yani tek siyasal örgütlenmeye sahip olan, tek merkezli devletler üniter devletlerdir. Tüm siyasal karar yetkisi tek bir merkezde toplanmıştır. Üniter devlet, devletin varlık koşulları bakımından tek ülke, tek millet ve bunların sonucu olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimidir. Bu üç ayaklı birlik ilişkisi, temel bir hukuki düzenleme ile anayasa hukuku tarihine girmiştir. "Devletin ülkesi ve ulusuyla tekliği ve bölünmezliği ilkesi" şeklindeki hukuki tanımın kökeninde Fransa'da ortaya çıkan, Fransız Devrimi ve Napolyon merkezileşmesinin ürünü olan devlet örgütlenmesi bulunur. Temel ilkesi ise devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesine koşulsuz olarak anayasada yer vermesidir.<sup>24</sup>

### **B. Üniter Devletlerde Merkezden ve Yerinden Yönetim İlkesi**

Merkezi yönetim ilkesi, yerinden yönetim ilkesinin tersidir ve yerel yönetimler için değil devlet idaresi yani merkezi idare açısından geçerli bir ilkedir.<sup>25</sup> Yerinden yönetim ilkesi ise topluma sunulacak hizmetlerin o hizmetin muhatabı olanlara en yakın yerden yürütülmesi ve idareyle ilgili alınacak kararların o yörede

<sup>22</sup> NALBANT, a.g.e., s. 67.

<sup>23</sup> NALBANT, a.g.e., s. 65.

<sup>24</sup> NALBANT, a.g.e., ss. 63-64.

<sup>25</sup> GÖZLER, Kemal, Mahalli İdareler Hukuku, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2018, s.52.

yaşayanlarca seçilmiş yerel birimlerce alınması anlamına gelir. Üniter ülkelerde bu ilkelerin uygulanması oldukça farklı olabilir. Örneğin bölgeler arasında ekonomik ve kültürel-etnik farklılıkların olmadığı Fransa gibi ülkelerde,merkezi yönetim ilkesi büyük ölçüde terk edilmiş bunun yerine yerinden yönetim ilkesine ağırlık verilmiştir. Ancak derin ekonomik eşitsizlikler ve kültürel-etnik farklılıklar olan üniter ülkelerde merkezden yönetim ilkesine ağırlık verilmektedir. üniter devletlerde merkezi yönetim ilkesinin esas olduğu varsayımını doğru olmayan bilgi olarak nitelendirmekte, yerinden yönetim ilkesinin de en az merkezi yönetim ilkesi kadar geçerli olabileceğini kabul etmekte ve yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren Fransa gibi ülkelerde devletin üniterlik niteliğinin kaybolmadığına dikkat çekmektedir.<sup>26</sup>

### **1. Merkezi Yönetim İlkesi (Merkeziyetçilik)**

Bazı üniter devletler kendilerini merkeziyetçi anlayışa göre örgütlemeyi seçerler. Merkezi yönetim ilkesi, siyasi merkeziyetçilik ve idari merkeziyetçilik olarak ikiye ayrılmaktadır. Siyasi merkeziyetçilik, devlet şekli olarak kabul edilmektedir ve devletin unsurlarında ve organlarında teklik olduğundan üniter devlet şekliyle ilintilidir. İdari merkeziyetçilik ise yürütme erkiyle ilgili olup idare alanında uygulanan bir yaklaşımdır ve varlığını siyasi merkeziyetçilikten almaktadır.<sup>27</sup> Merkezi yönetim ilkesi, topluma kamu hizmetlerinin sunulması için gerekli yetkilerin ülke merkezindeki idare tarafından kullanılmasını, tüm kararların devlet tüzelkişiliği adına alınmasını ifade etmektedir. Yani ülkenin idaresi başkent ismi verilen bir merkezde toplanmıştır ve ülkeyi merkezdeki belirli sayıdaki kişiler idare etmektedir.<sup>28</sup> Fakat merkezdeki yetkili kişiler hem başkent hem de taşrada tüm idari işlemleri kendileri yapamayacakları için bizzat atadıkları, emir ve talimatlarıyla çalışan kişilerden faydalanırlar.<sup>29</sup> Merkezi yönetim ilkesi, siyasi iktidarın öncelikle kabul ettiği fakat zamanla yetki genişliğiyle birlikte uygulandığı bir ilkedir.<sup>30</sup> Merkezi yönetim ilkesinin özellikleri ise şu şekilde sayılabilir: Ülkenin yurttaşlarına

<sup>26</sup> ULUSOY, Ali, Türk İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar ve İdari Teşkilat, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017,ss. 152-153.

<sup>27</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat, KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, 7. Baskı,Seçkin Yayıncılık, Ankara,2016, ss. 180-181.

<sup>28</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref, TAN, Turgut, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, 11. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 148.

<sup>29</sup> DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 47.

<sup>30</sup> ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, 1. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996, s. 149.

sunulacak tüm idari hizmetler merkezde toplanmıştır. Sunulacak kamu hizmetleriyle ilgili tüm kararları alma ve uygulama yetkisi merkezde bulunan sınırlı sayıdaki yetkililere aittir. Bu hizmetlerin yerine getirilmesiyle ortaya çıkacak sorumluluk da merkeze aittir.<sup>31</sup> Merkezi yönetimde sadece Devlet tüzel kişiliği bulunur. Buna “merkezi idare” ismi de verilmektedir. Merkezi idare ise kamu hizmetlerinin içeriği nazara alınarak bakanlıklar şeklinde düzenlenmiştir. Bakanlıkların devlet tüzel kişiliği haricinde ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmaz, bakanlıklar görev alanları itibarıyla Devlet tüze kişiliğini temsil ederler.<sup>32</sup> Merkezi idarenin taşra teşkilatı da bulunmaktadır. Merkezde toplanmış idari hizmetlerin ülke çapında yürütülebilmesi için merkezin taşra uzantısı olan taşra birimlerinde çalışan görevliler, merkezdeki kişilerin emir ve direktifleriyle, hiyerarşi ilişkisine bağlı olarak görevlerini ifa etmektedirler.<sup>33</sup> Bu şekilde merkezi yönetimde idari birimler hiyerarşi ilişkisiyle merkeze bağlanmış kişilerden oluşan yekpare bir yapı görünümündedir.<sup>34</sup> İdari hizmetlerin yerine getirilmesi için zorunlu olan tüm mali kaynaklar yani gelir ve giderler merkezde ve tek bütçede toplanmıştır. Ülke genelinde yerine getirilen kamu hizmetleriyle ilgili bütün harcamalar merkezde bulunan harcama yetkililerin onayı ile yapılmaktadır.<sup>35</sup>

## 2. Yerinden Yönetim İlkesi (Adem-i Merkeziyetçilik)

Yerinden yönetimler yönetilen kişilerin kendilerinin doğrudan temsil edilmesini istemeleri, kamu hizmetlerinin çoğalmasından dolayı merkezi idarenin bu hizmetlerin hepsini yerine getirecek ihtisasa sahip olmaması ve merkeziyetçiliğin kırtasiyeye dayanan yavaşlığı ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan pahalılık gibi nedenlerle gelişim göstermiş kuruluşlardır.<sup>36</sup> Yerinden yönetim kuruluşları merkezi idare teşkilatından bağımsız bir şekilde merkezden ayrı tüzel kişilikleri olan, kamu hizmetlerini sağlarken karar alma ve uygulama yetkisine sahip olan idarelerdir<sup>37</sup>. Bu

<sup>31</sup> GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015, s. 66.

<sup>32</sup> ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, 4. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s.92.

<sup>33</sup> KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt 1, s. 48.

<sup>34</sup> AKGÜNER, Tayfun ve BERK, Kahraman, İdare Hukuku, 8. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2017, s.212.

<sup>35</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar ve SEZGİNER, Murat ve KAYA, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s.181.

<sup>36</sup> YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, 2. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2010, s.236.

<sup>37</sup> YILDIRIM, Turan ve YASİN, Melikşah ve KAMAN, Nur ve ÖZDEMİR, H. Eyüp ve ÜSTÜN, Gül ve TEKİNSOY, Okan, İdare Hukuku, 6. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 47.

kapsamda kamu hizmetleri, bizzat merkezi idare tarafından yerine getirilmez, bunun yerine kamu tüzel kişiliğine sahip, idareler tarafından yerine getirilir ve bu idarelerin faaliyetleri merkezi idare tarafından gerekli hallerde denetlenir. Bu idari yönetim şekline yerinden yönetim ilkesi denilmektedir.<sup>38</sup> Yerinden yönetim ilkesine göre merkezi idare yerel yönetimler üzerinde hiyerarşik denetime sahip değildir.<sup>39</sup> Hiyerarşi denetimi dışında idarenin bütünlüğü ilkesi gereği devlet bütünlüğünü ve menfaatlerini korumak amacıyla merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi bulunur.<sup>40</sup> İdari vesayet, tüzel kişiler arasında bulunan ve emir ve talimat verme yetkilerini içermeyen biri ilişkidir. İdari vesayet denetimi kapsamında merkezi idarenin, yerel yönetimlerin organlarındaki kişileri geçici görevden alma, işlemleri üzerinde iptal ve onama gibi yetkileri bulunur.<sup>41</sup> Yerel yönetim birimlerinin personelinin de özerk olması gerekir. Bu özerklikten kasıt yerel yönetim personellerinin merkezi idareden bağımsız olmasıdır.<sup>42</sup> Yani yerel yönetimin kendine has, yeterli sayıda personeli olmalı, bu personel yerel yönetimin karar ve yürütme organları tarafından aranmalıdır.<sup>43</sup> Ancak yerel yönetimlere tanınan tüm bu özerklikler, yerel yönetimlerin kendi başlarına buyruk olmaları veya tamamen bağımsız olmaları anlamına gelmemektedir.<sup>44</sup>

Üniter devlette yerinden yönetim ilkesine göre yerel yönetimin özellikleri dikkate alınarak bir tanım yapılırsa; yerel yönetimler devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği olan, idari, mali, işlevsel ve personel özerkliğine sahip, merkezi idarenin hiyerarşi denetimine tabi olmayan karar ve yürütme organları tercihen halk tarafından seçilen idari birimlerdir. Üniter devlette yerinden yönetimin özü kamu hizmetlerinin doğrudan merkezi idare tarafından yerine getirilmesi yerine, kamu tüzel kişiliğine sahip, icrai kararlar alabilen yani idari özerkliğe sahip olan ve mali özerlikle donatılmış kamu idareleri (yerel yönetimler) ve kamu kurumları (hizmet

<sup>38</sup> ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, ss. 215-216.

<sup>39</sup> PARLAK, Bekir ve ÖKMEN, Mustafa, Yerel Yönetimler 4. Baskı, Bursa Basım Yayın Dağıtım, 2015, s.11.

<sup>40</sup> MEMİŞ, Emin, Genel İdare Hukuku Notları, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2014, s. 114.

<sup>41</sup> GÖZLER, Kemal ve KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 17. Baskı, Ekin Yayın Basım Dağıtım, Bursa, 2015.ss. 117-119.

<sup>42</sup> ZABUNOĞLU, Yahya, İdare Hukuku (Cilt 1), s. 123.

<sup>43</sup> GÖZLER, Kemal, Mahalli İdareler Hukuku, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Ocak 2018, s. 187.

<sup>44</sup> SANCAKDAR, Oğuz ve US, Eser ve MİNE Kasapoğlu ve LALE, Önüt ve SEYHAN, Serkan, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Ankara, 2017, s. 116.

bakımından yerinden yönetim kuruluşları) tarafından yerine getirilmesidir. Üniter devlette, hem yer bakımından hem de hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının siyasi özerkliği yani yasama ve yargı yetkileri bulunmaz ve bu kuruluşların görevleri, yetkileri, organları ve ilgili diğer hükümler anayasa ve kanunlar aracılığıyla tek siyasi iktidar merkezi tarafından düzenlenir.

## II. FEDERAL DEVLET

Federal sözcüğünün lafzi anlamı incelemeye tabi tutulduğunda sözcüğün Latince kökenli “foedus” kelimesinden geldiği, foedus’un anlamı ise sözleşme, antlaşma veya bir ya da birden fazla devlet ile Roma arasında müttefikliğe dayalı ilişkiler kurmak amacıyla yapılan antlaşma olduğu ifade edilmektedir.<sup>45</sup> Foedus kelimesi bu kapsamda devletlerarası ilişkilerde genellikle savunma amacıyla yapılan antlaşmaları ifade etmektedir. Federalizm ise devletlerarası belli yetkilerin dağıtılmasından ziyade belirli kurumlarla oluşmuş ve bu kurumlar aracılığıyla yetkilerin dağıtılıp, yeniden tayin edildiği bir yapıyı anlatmaktadır.<sup>46</sup>

Federalizmi “her bir ortağın bütünlüğünün tanınmasına ve bu ortaklar arasında özel bir birliği geliştirmeye dayanan bir sözleşmeyle kurulan ve düzenlenen ve kendi iç ilişkilerinde üstün kabul edilen özel bir paylaşımı yansıtan bir ortaklık” olarak tanımlamaktadır.<sup>47</sup>

Yazarlar federal kavramı için birkaç tanım yapmış ve bu tanımlar federal kavramını büyük ölçüde açıklamıştır. Ancak her biri konuyu farklı açıdan ele almıştır. Her tanımın düşüncesi ele aldığı açı dönüm noktası olabilir.

Lübnan Üniversitesi’nde öğretim görevlisi olan Dr. Mohamed Tay, şöyle derken bu tanıma yaklaşmıştır: “Federal devlet, anayasal iç hukuk temelinde bazı devletler arasında var olan bir birlikteliktir. Böylece bu devletlerin üzerinde bir devlet bulunmaktadır”.<sup>48</sup>

Yazar Dr. Riker’e göre Federalizm “ hükümet faaliyetlerinin bölgesel hükümetler ve merkezi hükümet arasında, her iki hükümetin de sonucu nihai kararlar

<sup>45</sup> AKGÜL, İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, s.41.

<sup>46</sup> RODDEN, Jonathan, "Comparative Federalism and Decentralization on Meaning and Measurement", Comparative Politics, Vol. 36 (No.4), Temmuz 2004, s. 489.

<sup>47</sup> ELAZAR, Daniel Judah, Exploring Federalism, 1. Baskı, University of Alabama Press, 1991, s.5.

<sup>48</sup> TAY, Muhammed , Al-Kanun El-Desturi “Anayasa Hukuku”, Beyrut, Menşurat Zeyn Birinci Baskı, 1964 , s.97.

olan bazı faaliyetlerde bulunabilmesine olanak verecek biçimde bölündüğü siyasi bir örgütlenme” olarak tanımlamıştır.<sup>49</sup>

Yazar Dr. Edmon Rabat’a göre federalizm veya merkezi birlik, çağdaş yaşama en uygun otorite sistemidir.<sup>50</sup> Bu araçla çağdaş milletler kendi birliklerini gerçekleştirir, aynı anda farklı bölümlerinin bağımsızlığını korur, bu bağlılık temellerini güçlendirir. Örneğin Federal Almanya gibi. Milliyetçilik bağlarıyla güçlenmiş veya ekonomik bağlarla bağlanmış federal devletler: ABD, Brezilya, Meksika gibi devletler.

Yazar Dr. Zühayir Şükür’e göre, federaliyet birkaç bağımsız devletin birliğidir ve bu birleşme sonucunda yeni bir uluslararası tüzel karakter ortaya çıkar. Bu birleşmede esas devletler tüm yetkilerini yitirmezler. İkili anayasal kamu kuruluşları olan hükümdarlık sistemi mevcuttur ve temel yetkiler federal devlet ile federaliyeti oluşturan federe devletler arasında bölünür ve federalizmin oluşumundaki yasal bağlantı anayasadır. Bu anayasa, birliğin kurucu meclisi ve federal devlette yer alan tüm federe birimler tarafından kabul edilmiştir.<sup>51</sup>

Andre Horiu’ya göre federalizm, devletler şirketidir, aralarında bir iç kanun ilişkisi vardır (anayasa kanunu) ve bu sayede katılımcı devletlerin üzerinde ortaklık devleti ortaya çıkar.<sup>52</sup> Bu ortaklıktan, katılımcı devletlerden bir üst devlet ortaya çıkar. Ronald Watson’a göre federal sistem, iki veya ikiden fazla düzeyli hükümdarlıklarda uygulanır.<sup>53</sup>

Genel olarak yukarıdaki bilgilere göre federalizm bölünme değil ancak idari işlerin bölünmesidir ve bu idari işler birden ziyade tarafa bölünür, her taraf bağımsızdır ve aynı zamanda bağımlıdır.

**Bağımsızlık:** Her federe birimi kendi işlerini idare eder başka bölgelerin veya federe birimlerin kendi iç işlerine karışmasına fırsat tanımaz.

<sup>49</sup> AREND, Lijphart Demokrasi Modelleri, Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları (Çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun), İthaki Yayınevi, İstanbul, 2017, ss. 222-223.

<sup>50</sup> RABAT, Edmon, Anayasa Hukuku Arabolucu, Devlet ve İktidar Yasal ,İkinci Bölüm, Al Elim Malayın Evi: Beyrut, 1965, s.103.

<sup>51</sup> ŞÜKÜR, Zühayir, Anayasa Hukuku Arabolucu, Anayasa Hukuku Ve Anayasal Kurumlar Genel Teorisi Büyük Ülkeler, Birinci Bölüm, Üçüncü Baskı, Almuassal Jamıy Corporation Yayıncılık Ve Dağıtım, Beyrut, 1994, s. 61.

<sup>52</sup> HORİU, Andre, Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, Birinci Bölüm, 2. Baskı, (Çev. Ali Maklad, Al Ahliye Basım), Yayın Evi, 1977, s. 152.

<sup>53</sup> WATON, Ronald, Federal Yönetmelikler. (Çev. Gale Barhuma, Maha Bastami, Maha Tekla, Federal Birlikler Formu), Otawa Kanada, 2006, s.9.

Bağımlılık: Bağımlılık kavramı, federe egemenliği veya otoritesi görevini yaparken kamu çıkarlarına veya federal devlete zarar vermemelidir ve federal anayasaya karşı gelmemelidir. Bu çalışmalarında tezat olduğunda bunu denetlemek ve ayırmak federal anayasa mahkemesinin görevidir. Ayrıca şunu da söyleyebiliriz, federal sistemi dünya çapında kullanılan ve kabullenen, ülkenin birliğini koruyan bir sistemdir, aynı coğrafyada, aynı halkı yönetmektedir.

### **A. Federal Devletlerin Oluşması**

Federal ülkeler iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, bağımsız devletlerin bazı iç yetkilerinden feragat edip birleşmeleriyle oluşken ikincisi ise basit bir ülkenin bölgelere parçalanması ve her parçanın kendi bağımsız anayasal varlığının olması ile oluşmaktadır.

#### **1. Birleşme Yolu**

Federal devletlerin ortaya çıkması birleşme, yoluyla olmaktadır.<sup>54</sup> Federal devletlerin ABD gibi bir kısmı daha önce birbirlerinden bağımsız ve egemen devletlerin yakınlaşmaları sonucu bir araya gelmelerinden doğmaktadır.<sup>55</sup> Üniter devlet şeklinden federasyona geçişte öncelikle bir konfederasyon oluştururlar.<sup>56</sup> Birleşme dış güvenliğinin tehlikede olması sebebiyle ortak savunma ihtiyacı, dış güçlerden bağımsız olma isteği ancak bağımsızlığın birleşerek sağlanacağını fark etmek, ekonomik avantaj sağlama, coğrafi yakınlık, birleşmek isteyen devletlerin siyasi kurumlarının birbirine benzemesi, birleşme öncesinde oluşan siyasi bağlar gibi çeşitli nedenlerle ortaya çıkar.<sup>57</sup> Birleşme sonucunda birleşen devletler uluslararası alandaki egemenliklerini federal devlete devrederler.<sup>58</sup> Bir devletin diğer devletleri işgal etmesiyle de federal devlet ortaya çıkabilir.<sup>59</sup>

#### **2. Parçalanma Yolu**

Bazen federal devlet basit ve büyük bir ülkenin parçalanmasıyla oluşabilmektedir. Bunun nedeni, halkın farklı dil, gelenek görenek, kültür, kaynaklar ve servete sahip olması nedeniyle ülkenin halkı arasında sosyal, siyasi, ekonomik

<sup>54</sup> FENDOĞLU, Hasan, Türkiye'de Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015, s. 55.

<sup>55</sup> TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2009, s. 134.

<sup>56</sup> GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Bursa, Ekin, 2011, s.523.

<sup>57</sup> UYGUN, Oktay, Federal Devlet Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, 3. Baskı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2007, s. 45.

<sup>58</sup> TEZİÇ, Erdoğan, a.g.e., s.134

<sup>59</sup> FENDOĞLU, Hasan, a.g.e., ss. 421-422

sorunların bulunmasıdır. Bu sorunlardan dolayı o ülkenin halkı, merkezi hükümetin kontrolünden çıkmak için tam bağımsızlığını talep etmekte ve kendi işlerini yönetme isteğinde bulunmaktadır.<sup>60</sup> Ardından ilgili devlet, basit ve birleşmiş devletten federal devlete geçiş yapmakta ve bunu da devleti eyaletlere, bölgelere bölerek gerçekleştirmektedir.<sup>61</sup> Sonuç olarak bu durum federal sistemi oluşturmaktadır. Bu yöntemle oluşan devletlere örnek olarak, SSCB, Hindistan, Meksika, Brezilya, Arjantin ve Irak gösterilebilmektedir.<sup>62</sup>

## **B. Federal Devletin Özellikleri**

Federal devlet kuruluşlarını ele aldığımızda federaliyetin bağımlılık ve bağımsızlık adlı iki prensipten oluştuğunu görmüştük. Federal sistemi farklı kılan özellik, federal sistemin çeşitli nüfuslu ve çoğulcu milliyetçi veya dini çoğulculuklu ve aralarında ulusal birlik isteği var olan, bu birlik isteğinin federal bağ ve koalisyon çerçevesi içinde olan ve burada çok sayılı oluşturucu federe birimler olan ülkeler için tasarlanmış olmasıdır.<sup>63</sup> Bu da demektir ki federaliyet iki zıt istek arasında uyumluluk ve dengeliliktir. Bu iki istekten birincisi güçlü bir devletin kurulması, içinde tüm halkın yer alması ve aynı zamanda bölgelerin özerkliklerini en üst düzeyde muhafaza etmektir. Federal devlette her birimin kendine özel yasama, yürütme ve yargı organları bulunur. Tabi ki kendi anayasası da vardır. Bunların yanında federal anayasa ve federal devletin, tüm kamu otoriteleri mevcuttur.<sup>64</sup> Federal prensipleri aşadaki gibi ele alacağız:

### **1. Katılım**

Bu prensiple açıklık getirilen nokta, federal devleti oluşturanların federe birimlerin, federal hükümetten çıkan kararların alınmasında katkısı olduğudur. Bu özellik, federal sistemi diğer sistemlerden farklı kılmaktadır. Bu katılım oranı, bir federal ülkeden diğer federal ülkeyle farklıdır. Bu katılım bazen federe bölgelere

<sup>60</sup> UYGUN, Oktay, a.g.e., ss. 48-49.

<sup>61</sup> GÖZLER, Kemal, a.g.e., s. 523.

<sup>62</sup> SÜLEYMAN, İssam, Lübnan'da Federal Ve Çoğulcu Toplumlar, 1. Baskı, Alilimlmalayin Evi, Beyrut, 1991, s. 42.

<sup>63</sup> Public International Law & Policy Group and The Century Foundation, Establishing A Stable Democratic Constitutional Structure In Iraq: Some Basic Considerations, May 2003. Electronic copy available at: <http://ssr.com/abstract-2033344>, Erişim Tarihi: 12.04.2020.

<sup>64</sup> HÜSEYİN, Lokman Ömer, Federal Devletin Katılım İlkesi, 1. Baskı, Haj Jashim Matbaa, Erbil, 2008, s.109.

geniş kapsamlı uzmanlık tanınır, bazen de dar kapsamlı olur.<sup>65</sup> Federal hükümetten çıkan kararların federelerin fiili katılımının olmaması hayal bile edilemez, çünkü bu katılım olmadan federal devlet normal bir devlet gibi olacak ve federal devlet özelliğini kaybetmiş olacaktır.<sup>66</sup>

Federal ülkelerde katılım aşağıda belirginleşiyor:

1- Federe bölgelerin federal anayasa değişimine katılmaları.<sup>67</sup>

2- Federal meclisi yüksek kurulu oluşturulmasında federe bölgeler katkıda bulunacaklar, bu katkı ile federe bölgelerin mecliste bulunan üyeleriyle, merkezi kararların alınmasında rolü olacaktır.<sup>68</sup> Bu da federal parlamento içindeki bölgelerin konseyleri tarafından yapılır.

3- Federe bölgeler, devletin anayasal devlet kurumlarını yapılandırmak hususlarında, örneğin devlet başkanı ve parlamento üyelerini seçmede katkıda bulunurlar.<sup>69</sup>

## 2. Bağımsızlık

Federal devletleri diğer normal devletlerden farklı kılan husus ise federal hükümeti yanında yerel hükümetlerin varlığıdır. Bu yerel hükümetlerde bağımsızlık belirtilerini izleyebiliriz. Ancak bu bağımsızlık, gücünü ve yetkilerini federal anayasadan almaktadır. Bu bağlamda anayasaların geniş ve dar kapsamlı olasılıkları birbirinden farklıdır, bu farklılıklar da federe birimlere verilen yetkilere bağlıdır. Bu yetkilerin kapsamı her federal devletin oluşum şekline bağlıdır. Bazı federe birimlerin bağımsızlık düzeyi diğerlerinden daha çok olur. Bazı durumlarda da özellikle de iç kanunlarda aralarında tezat çıktığında, federe birimlerin iç kanunlarının federal kanunlara karşı üstünlükleri vardır.<sup>70</sup> Bu üstünlük sadece

<sup>65</sup> SÜLEYMAN, Issam, a.g.e., s.45.

<sup>66</sup> MAWLUD, Muhammed Ömer, Federal Devletin Oluşumu, 1. Baskı, Kahire Kitab Evi, Beyrut, 2009, s. 281.

<sup>67</sup> Irak devleti 2005 yılı anayasası 126. Maddesinde geçtiğine göre, bir anayasa düzeltilmesi üç ilin üçte iki halkı tarafından reddedilirse o düzeltme yapılmaz.

<sup>68</sup> MAWLUD, Muhammed Ömer, Federal Devletin Oluşumu, 1. Baskı, Kahire Kitab Evi, Beyrut, 2009, s.67.

<sup>69</sup> ALYUSİFİ, Hazım , Federalizm ve Federal Sistemler. Irak Kürdistan bölgesi gibi, bu bölgenin halkı 31.01.2005 tarihinde Irak parlamentosu parlamenterlerini seçmek için katkıda bulundular. Gelecek ve stratejik araştırmalar uluslararası merkezi dergisi, 29-10 -2013.

<sup>70</sup> Irak 2005 yılı anayasası 115. Maddesine göre; Federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan bütün yetkiler Bölgelere ve bir bölgeye dahil olmayan vilayetlere verilmiştir. Federal otorite ile Bölgesel ve Vilayet Yönetimleri arasında diğer yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlık ortaya çıktığı takdirde, Bölge ve Vilayet yasaları geçerlidir.

kanunları uygulamakta olur. Bu da bölge hükümetlerinin bir çeşit bağımsızlıkları vardır anlamına geliyor, Ancak bağımsızlığın en üst düzeyindedirler. Bazı siyasetçilere göre merkezi olmayan uygulamalarda özerklik, devletin içindeki tüm karışıklıkların kilididir. Siyasetçilerin anlayış göstermemeleri ve bu özerklik belirtilerini ayrılık ya da devleti parçalamak olarak görüp, bu etmeni reddetmeleri, federalizm teorisinin gerçek anlamının tam olarak anlaşılmasına yol açmaktadır.<sup>71</sup> Yukarıda anlatılanlara göre her devletin bağımsızlık yönleri şunlardır:

#### **a. Yasama , Yürütme ve Yargı Organlarının Bağımsızlığı**

Federal sistemin önemli göstergelerinden biri, her federe bölgenin kendi bağımsız anayasası bulunması. Bu anayasalar, federe bölgelerin halkının düşüncelerini yansıtan bir anayasa olması gereklidir.<sup>72</sup> Bu anayasalar federe bölgelerin halkının ekonomik, sosyal ve siyasi algılamalarını içermelidir. Her federe bölge kendi anayasasını hazırlamakla yükümlüdür. Ancak federe anayasası temel ilkeleri, federal anayasaya zıt gelmeyecek şekilde hazırlanmalıdır.<sup>73</sup> Federe anayasalarını düzeltmesinde federal hükmetin onayına ihtiyaç duyulmaz<sup>74</sup>. Buna dayanarak her federe bölge kişisel doğası ve yasal fikrine uyumlu rejimi ve yasal fikrini kurar.<sup>75</sup> Federe birimi için büyük önem taşıyan belirtilerden birisi de yasama organı bulundurulmasıdır. Federe birimin işlerini ve iç meselelerini çözmek için yasama organı var olması gerekmektedir. Ancak federe yasama organı tarafından çıkartılan yasalar, federal anayasa maddelerine aykırı olmamalıdır. Yasama meclislerinin yetkileri, otoritesi ve oluşumu bir devletten diğer devlete farklıdır.<sup>76</sup> Bu farklılığın nedeni federalizmin fikri ve prensiplerinin çok köklü olmasıdır.

<sup>71</sup> HAMAWANDİ, Muhammed, Federalizm ve Özerklik Ve Bölgesel İdari Adem-I, Mokıryani Basım ve Yayım , İkinci Baskı, Erbil, 2001, s.76.

<sup>72</sup> MAWLUD, Muhammed Ömer, Federal Devletin Oluşumu, 1. Baskı, Kahire Kitab Evi, Beyrut, 2009, s.236.

<sup>73</sup> AL KUBAYSI, Muammar Mahdi Salih , Federal Devlet Anayasal Yetkilerin Dağılımı. Irak 2005 yılı anayasası 120. ve 121. Maddeleri, Al Halabi Hukuk Yayınları, 1. Baskı, Beyrut, 2010, s. 127.

<sup>74</sup> İsviçre federasyonuna üye kantonlar kendi anayasalarını hazırlama hakkına sahiptir ancak üç ana kaideye uyması gereklidir ve bu şartlar ise üye kanton halkı kanton anayasasını kabul etmesi gereklidir, üye kanton anayasası federal anayasa maddelerine aykırı hiçbir metin içermemelidir, ve cumhuriyetçi formuna bağlılık taahhüdünde bulunmalıdır. İsviçre federasyonu 6. Anayasası.

<sup>75</sup> MIRZA, İsmail, Hukukun Siyasi İlkeleri Ve Siyaset Bilimi, 3. Baskı, Almak Sanat Ve Edebiyat Yayım Evi, Kahire, 2004, s.78.

<sup>76</sup> MAWLUD, a.g.e., s. 63. Amerika Birleşik Devletleri eyaletlerindeki yasama meclisi iki meclisten oluşur. Ancak Nebraska eyaletinde bir meclis vardır. Hindistan ise karışıktır, bazı eyaletlerde bir bazılarında ise iki meclis bulunur ve bunlar da yasama meclisi ve yasama konseyidir.

ABD’nde kongre yetkileri çok sınırlıdır. Ancak eyaletlerin yasama organlarının yetki kapsamı çok geniştir. Federal Almanya’nın 1949 yılı anayasası, bölge yasama organlarına, komşu ülkeler ile anlaşma akdetme yetkisini vermiş, ancak önceden federal hükümetin onayını alması gerektiğini belirtmiştir.<sup>77</sup> Yasalar, düzenlemeler ve talimatlar çıkartan yasama organının yanında bu yasaları ve talimatları uygulayacak bir yetkili otoriteye ihtiyaç vardır. O da federe bölgelerin yürütme otoritesidir. Bu otorite aynı zamanda federe ve federal kararları uygulamakta, asayiş ve kamu düzenini korumaktadır. Bölge yönetim otoritesi yaklaşık olarak federal hükümet otoritesine benzerdir. Federe hükümette federe başkanı, üst düzeyde gelen kişidir. İsimler farklı olabilir,(hakim,başkan,vali...vsr) ancak aynı anlamı taşır, zira isim uygulanan yönetim sistemine bağlıdır. Federe yöneticisi doğrudan federe halkı tarafından seçimle belirlenir<sup>78</sup> veya bazı federal devlette federal devletin başkanı tarafından atanır örneğin Hindistan 1949 yılı anayasasına dayalı olarak valilerin seçilmesini örnek gösterebiliriz<sup>79</sup>.

Ancak federe yöneticisi yetkileri geniş kapsamlı olur ve yetkileri federal otorite başkanı yetkilerinden daha çoktur.<sup>80</sup> Federe hükümeti üyelerinin federal hükümetin tarafından seçilmeleri, özerklik ilkesinin ihlalidir ki federalizm sisteminin ana ilkesi özerkliliktir.Yukarıda anlatıldığı gibi federal sistem kapsamında federe bölgelerde bağımsız otoriteler bulunmaktadır. Yasama ve yürütme bağımsızlığının yanında yargı bağımsızlığı da bulunmaktadır. Bu otoritenin bağımsızlığı bölgenin bağımsızlığına bağlıdır. Bu bağımsızlık, mahkemelerin oluşturulması ve yargıçların atanmaları özgürlüğünü kapsar. Zira federe mahkemeleri kararları, federal mahkeme tarafından kabul edilir ve bu kararlara itiraz edilmezse bağlayıcıdır.<sup>81</sup> Federal devletlerde federal yüksek mahkemeler bulunur. Bu mahkeme yargı piramidinde en üst düzeydedir. Bu mahkemenin uzmanlık alanı geniştir, en önemli görevi de federal hükümet ile federe hükümetleri arasında çıkan çekişmeleri çözmektir. ABD’nde

<sup>77</sup> ALJARIF, Tyama, Devlet Teorisi, Alkahira Haditha Kütüphanesi, Kahire, 1964, s.227.

<sup>78</sup> Irak kürdistan bölgesi başkanı seçimi, 2005 yılında Kürdistan bölgesi birinci başkanı doğrudan halk tarafından seçildi.

<sup>79</sup> MAWLUD, a.g.e., s. 226.

<sup>80</sup> ALŞAWÎ, Munthir, Devlet İçinde. Amerika Birleşik Devletleri’nde eyalet hâkimleri yasama konseyinin çıkarttığı kanunların tümüne veya bir bölümüne itiraz edebilir. Zira yasama organını olağanüstü toplantıya çağırma hakkı da var. Ancak federal devlet başkanının kongreye karşı bu yetkisi yoktur, Şafik Matbaası, Bağdat, 1964, s. 265.

<sup>81</sup> MAWLUD, a.g.e., s. 263.

eyaletler arasında çıkan çekişmelerin giderilmesi için bir yüksek mahkeme bulunmaktadır. Bu mahkeme, eyaletler arasında federal kanunları uygulamakta çıkan sorunlara ve farklı eyaletlerde yaşamakta olan vatandaşlar arasında veya yabancı uyruklu bir vatandaş ile yaşanan çekişmelere bakmaktadır.<sup>82</sup> Irak 2005 yılı anayasasında federal yüksek mahkemeye ilişkin madde bulunmaktadır.<sup>83</sup> Bu mahkemenin detaylarını bu tezin gelecek bölümlerine aktaracağız.

### **b. Mali Bağımsızlık**

Federe birimler'de Federal hükümetten bağımsız şekilde faaliyet gösteren yasama, yürütme ve yargı organlarının var olması, federe, anayasa kapsamında, belli bir bölgeyi ve çizilen sınır dâhilindeki yerleri yönetmesi demektir. federe hükümeti, bu bölgede yaşamakta olan fertlerin ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Ancak bu ihtiyaçları karşılamak ve bu hizmetleri sunabilmek için özel bağımsız bütçeye ihtiyaç vardır. Çünkü bağımsız otoritelere sahiptir. Almanya Anayasası'nda belirtildiği üzere federal ve eyalet bütçe açısından birbirinden bağımsızdırlar.<sup>84</sup>

Bu durumda federe birimlerin mali gelir kaynakları farklı ve bağımsız olmalı, federal hükümete bağlı olmamalıdır. Ancak federal hükümet, federe birimlere devletin genel gelirlerinden ilave para vermektedir. Bundaki amaç'ta federe birimlerin idaresinin federal hükümetin kontrolünde olması veya federe hükümeti ile iş birliği içinde olmaktır. Federal ülkelerde, gümrük vergilerini belirlemek federal hükümetin kontrolündedir.<sup>85</sup> Ancak Brezilya 1890 yılı anayasasında, federe hükümetlerine, mahalli ürünlerinin ihracat vergisini belirleme yetkisi vermiştir. Aynı şekilde bölgeye ithal edilen mallardan ithalat vergisi alabilirler.<sup>86</sup> Federal sistemde federe hükümetlerine mali kaynak tahsis edilmesi aşağıda yazılan nedenlerden dolayı çok önemlidir.<sup>87</sup>

<sup>82</sup> TALABANİ, Nori, Federal Sistem Kavramı, 2 Baskı, Mokiryani Yayın Kuruluşu, Erbil, 2005, s.29.

<sup>83</sup> Irak 2005 yılı anayasası 92. Madde.

<sup>84</sup> Almanya 1949 yılı anayasası 109. madde .

<sup>85</sup> Irak 2005 yılı anayasası 110. maddesinin üçüncü fıkrası.

<sup>86</sup> ALYUSİFİ, Hazım , Federalizm ve Federal Sistemler. Irak Kürdistan bölgesi gibi, bu bölgenin halkı 31.01.2005 tarihinde Irak parlamentosu parlamenterlerini seçmek için katkıda bulundular. Gelecek ve stratejik araştırmalar uluslararası merkezi dergisi, 29-10 -2013, s. 26.

<sup>87</sup> JABIR, Hafız Ganım Muhammed, Federal Maliye Ve Hükümet Düzeyleri Arasındaki Kaynaklarının Paylaşılması Ve Tahsisi Üzerindeki Etkisi, [http://www.iua.edu.sd/iua\\_studies/45/006.doc](http://www.iua.edu.sd/iua_studies/45/006.doc) Erişim Tarihi 14/04/2020, son yenileme tarihi, 27/04/2015.

İlk olarak, bu mali kaynaklar, hükümetleri anayasa, yasama ve yürütme ile ilgili sorumluluklarına karşı etkinleştirmek veya kısıtlamak için önemlidir.

İkinci olarak ise vergilerin ve harcamaların icra yetkilileri, kendi başına ekonomiyi kontrol etmek ve etkili mali politikayı ve nakit politikasını benimsemek için önemli araçlardan sayılır. Ancak mali bağımsızlık belirtileri olmasına rağmen para basmak ve banka sistemleri gibi bazı çalışmalar ve bölümler federal hükümetin yetkisi dâhilindedir.

### 3. Adem-i Merkeziyetçilik

Federal devletler merkeziyetçi olmama ilkesi üzerine kurulmuştur. Merkeziyetçi olmama ilkesi, herhangi bir siyasi sistem içerisinde yetkilerin tek bir merkezde toplanmadığı anlamına gelmektedir. Yetkiler biri ulusal, diğerleri ise ulusaltı çapta kurulmuş en az üç iktidar merkezi arasında paylaştırılmıştır. Örneğin ABD’de iktidar merkezlerinin sayısı 51’dir.<sup>88</sup> Elazar federal devlet şeklinde devlet içindeki ilişkileri matrix modeliyle açıklamaktadır. Gerçekten de bu modelde federal ve federe yönetim gibi farklı merkezlerin yetkileri matrix üzerinde dağıtılmaktadır, yani yetkiler tek bir merkezden yetki genişliğiyle veya merkezin en üstte yer aldığı piramit şeklinde bir hiyerarşik yapıdan aşağıya doğru dağıtılmaz.<sup>89</sup>

Tüm federal devletlerde adem-i merkeziyetçilik federe yönetimlerin federal meclislerde güvenceli bir şekilde temsil edilmeleriyle ve federal siyasi süreçte garanti altına alınmış bir rolün federe devletlere verilmesiyle sağlanır.<sup>90</sup> Ancak burada adem-i merkeziyetçilik sözünden kasıt federal devletlerde üniter devletlerde olduğu gibi her şeye kadir tek bir iktidar merkezinin bulunmamasıdır. Daha merkeziyetçi federal devletler olabileceği gibi daha adem-i merkeziyetçi federal devletler de olabilir.<sup>91</sup> Örneğin Kanada ABD’ye göre daha adem-i merkeziyetçi bir yapıya sahiptir.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> UYGUN, Oktay, Federal Devlet Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, s.115.

<sup>89</sup> ELAZAR, Daniel Judah, "Contrasting Unitary and Federal Systems", International Political Science Review, Vol. 18 (No. 3), 1997, s. 239.

<sup>90</sup> ELAZAR, Daniel Judah, Exploring Federalism, 1. Baskı, University of Alabama Press, 1991, s. 173.

<sup>91</sup> LİJPHART, Arend, Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri(Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran),s. 152.

<sup>92</sup> GAMKHAR, Shama ve VICKERS, Jill, "Comparing Federations: Lessons from Comparing Canada and the United States ", Publius: The Journal of Federalism, Vol. 40 (No. 3), 2010, s. 352.

### III.BÖLGELİ DEVLET

Günümüzde bazı üniter devletler; etnik, dilsel, veya tarihsel nitelikleri sebebiyle değişen bölgeler, üniter devletin bölgeye verdiği özerklikten ayrı oranlarda faydalanılmaktadır. Bu doğrultuda tekil devlet olarak ifade edilen üniter devlet modelinde örgütlenen devlet, devletin bünyesinde vilayetlerin üstünde yeni bir idari-siyasi-iktisadi kültürel bir devlet idare şeklinin kurulmasıyla bölgesel devlet şekline dönüştürülebilir. Örnek verilecek olursa, İspanya, Fransa, Polonya birer üniter devlet olsalar da bölgesel bir oluşumları bulunmaktadır. Nitekim her ülkenin idari-siyasi-iktisadi-kültürel pozisyonları değişkenlik göstermesinden farklı bölgesel oluşumlara sahiptirler. Burada farklılık göstermeyen tek özellik, bölgesel yapıya geçerken aktarılan yetkilerde merkezin söz sahibi olmasıdır. Merkez, kendi iradesiyle verdiği yetkileri yine kendi iradesi ile istediği zaman geri alabilmektedir. Bir devletin bölgesel devlet modeline sahip olması o ülkenin üniter devlet şeklinin bozulmasına neden olmaz. Neticede, tek bir karar birim bulunur ve bu karar birimi, alt karar birimleri ve bu birimlerin yetki sınırlarını belirlemektedir. Alt karar birimleri bu doğrultuda çalışırken takip değerlendirebilmektedir.<sup>93</sup> Her ülkenin şartlarının değişik olması nedeniyle bölgesel devlet modeli ülkelerin kendilerine özeldir. Mesela Fransa bölgelerinde insan faktörünün Fransız halkından ayrı bir halk” şeklinde ele alınması anayasaya tezat düşerken, İspanya’da özerk iktidarların halkına “milliyetler” kavramı ile hitap ettikleri görülmektedir. Fransa’ da ki bölgesel devlet modeli kültürel yapıya yönelik faaliyetleri olmakla beraber, idari ve ekonomik etkinliğin gerçekleştirilmesi doğrultusundadır. İspanya’da ki bölgesel devlet yaklaşımı bütünüyle Fransa’ dan ayrı, bölgelerin siyasi karar alma merkezleri şekline dönüşmüştür. Polonya’ da ise bölgesel devlet modelinin gerçekleştirilmesi çoğunlukla ekonomik etkinliğin ve bölgesel kalkınmanın güçlenmesine dayanmaktadır. Karar organlarının kendi bölgelerinin problemlerinin ortadan kaldırılmasında etken unsur yönetim merkezleridir. Türkiye’ de de ekonomik etkinliğin oluşturulması adına yeni kurulan Kalkınma Ajansları ile ülke ekonomik bölgelere ayrılmıştır. Ekonomik açıdan ayrılan bu organların kendi kurumlarını kurmasına imkan verilerek, merkezi idare ve yerel idare arasında

<sup>93</sup> PARILDAR, Serkan, Bölgeselleşme Ve Bölgesel Devlet Modelleri, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli 2009, s. 66.

koordinasyon oluşturan bir ara kurum olma görevini üstlenmiştir.<sup>94</sup>Farklı dil, din, mezhep, ırk, kültür nitelikleri olan bir devlet bünyesinde siyasi bütünlüğü meydana getiren unsurlara eşit mesafede durulması gerekmektedir. Bu doğrultuda tarafsız olması gereken devletin, siyasi bütünlüğü sağlayan bu farklılıklardan herhangi birisini öne çıkartmaması gerekmektedir. Adaletsiz bir politika yürütmemesi gereken devlet merkezinin hakem rolünü üzerine alması ve bu nedenle teknik bir merkeze bürünmesi kaçınılmazdır. Avrupa, hakem devlet görevini üniter devlet olan bölgesel devlet oluşumuyla yapmaktadır. Bu yapılırken bütünlüklerinden ödün verilmemektedir. Fakat Irak'ta bu uygulama daha zor ilerlemektedir. Çeşitli etnik ve mezhep öğeleri arasındaki uyuşmazlıkların tümü zarar görmektedir. Ortaklıkçı demokrasinin Irak'ta kurularak yürütülebilmesi amacıyla problemlerin tespit edilerek halkın karşılıklı anlayış, işbirliği ve dayanışma duyguları çerçevesinde birbirlerinin haklarına saygı duyarak anlaşmaya varmaları önem teşkil etmektedir.<sup>95</sup>

Irak federal model anlayışında ise hala çözüme ulaşmaya çalışan problemler ve eleştiriler sürmektedir. Federal otorite yasası ile bölgesel yasa ya da bölgeye bağlı olmayan vilayetler yasası arasında herhangi bir uyuşmazlık veya çatışma meydana gelirse, “bölgeye dâhil olmayan iller kanununa ve bölge otorite kanununa ortak yetkilerde öncelik verilir.” Maddesiyle Federal modellerde yer almayan bir yola girilmiştir.<sup>96</sup> İki otorite arasında ortak yetkilerin kullanımı hususunda uyumsuzluk meydana gelirse yerel kanunun, federal kanuna tercih edilmesi prensibini kabul etmek zordur.<sup>97</sup> Bölge meclisi ya da il meclisi kararını, bütün halkı simgeleyen federal meclis kararının üstünde tutmak mümkün olmamaktadır. Diğer taraftan 2005 Anayasasında, bölgelerin hükümetlerine ve bölgeye ait bulunmayan illere geniş yetki tanınmıştır. Bu yetkiler dünyadaki benzer federal modele göre hukuka aykırı kabul edilmelidir. Anayasanın m. 121/2'ye göre, nasıl olur da bölgesel makamlar çelişki

<sup>94</sup> PARILDAR, Serkan, Bölgeselleşme ve Bölgesel Devlet Modelleri, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli, 2009, s. 68.

<sup>95</sup> DALAR, Mehmet, Ortakçı Demokrasi Modeli Irak İçin Mümkün mü ?. 21. Yüzyılda Sosyal Bilimler Sayı: 11 / Nisan - Mayıs - Haziran '15, 2015, s. 376.

<sup>96</sup> AIZUHERİ, Ryad, Irak Anayasasının Çelişkileri/ Bölgeler ve illerin Yetkileri Sorunu, Irak Cumhuriyetinin Federal Yargı Organı Araştırmaları,2014,s. 111.

<sup>97</sup> KANIM, C. , Irak Anayasasına Eleştirel Bir Bakış, Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Raporu, Bağdat, 2006, s. 131.

halinde bu federal yasanın uygulamasını değiştirebilir<sup>98</sup>. Diğer ülkelerdeki federalizm sistemi içerisinde bunun izahını yapmak çok güçtür. Bu düzenleme hukuk sistemiyle bağdaşmadığından değiştirilmesi uygun olacaktır<sup>99</sup>.

### A. Bölge Kavramı

Bölge kavramı; endüstril hareketlilik, küresel dünya düzeni ve Avrupa Birliği olguları ile beraber oldukça sık kullanılmaya başlanan bir kavram olmasına rağmen farklı disiplinlere göre farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir. Bölge (Region); öncelikle tanımlama, analiz, yönetim ve planlama gibi bakış açılarından, “coğrafi bir alan” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bölge kavramını tanımlamada görülen kavram tartışması, farklı amaçlara göre farklı bölge ölçeklerinin kullanılmasından ortaya çıktığı görülmektedir.<sup>100</sup> Bu noktada yaşanan bu kavram kargaşasını daha iyi açıklayabilmek için bölge kavramına her yönlü geniş bir perspektiften bakmak gerekmektedir. Aşağıda ilgili başlıklar altında öncelikle bölge kavramı her yönüyle açıklandıktan sonra bölgeselleşme nedenleri ve tipleri açıklanarak üniter devletin ara kurumu olarak bölge kavramına yönelik bakış açısı derinleştirilmiştir.

Günümüzde genellikle yaygın olarak kullanılan, fakat bu arada son derece belirsiz bir biçimde tanımlanmış bir kavram olan “Bölge”, Sosyal Bilimler disiplini açısından, seçilmiş kimi tanımlayıcı kriterler açısından türdeş ve bütünlük taşıyan, bu kriterlerden dolayı çevresindeki başka alanlardan ayırt edilebilen bir “alan” olarak veya belli bir problemle alakalı özelliklerin seçilmesi, ilişkisiz olan özelliklerin ise hariçte bırakılması ile elde edilen “düşünsel bir ürün” olarak ifade edilebilir.<sup>101</sup>

“Bölge” kelimesi kök olarak Latince’de “region” terimine dayanmakta ve region kullanıldığı dilde “çevre, alan” anlamına karşılık gelmekte ve çok anlamlı, çok yönlü ve sınırları zor çizilebilen bir kavram olarak kullanıldığı görülmektedir. Roma dil havzasında ise “regio”, çok geniş kullanımı olan bir terim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sözlüklerde “regio”, “herhangi bir tarafa giden yön”, “gözün

<sup>98</sup> ACİL, A. , Anayasa Hukuku/ Irak’ta Anayasa Hukuku ve Genel Teorisi, 2. Baskı, Al Nipras Yayınları, Al Necef, 2013, s.453.

<sup>99</sup> AIZUHERİ, Ryad, Irak Anayasasının Çelişkileri/ Bölgeler ve illerin Yetkileri Sorunu, Irak Cumhuriyetinin Federal Yargı Organı Araştırmaları, 2014, s.1.

<sup>100</sup> KILIÇARSLAN, Hatice, İktisadi Açından Bölgesel Dengesizlik Olgusu Osmaniye Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, İktisat Bilim Dalı, konya, 2009, s.5.

<sup>101</sup> ÖZEL, Mehmet, Avrupa Birliğinde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu, Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi, C.59, S.2, Ankara, 2004, ss. 97-117.

alabildiği alanla sınırlı çizgi“, “arazi” gibi manalar taşıdığı da bilinmektedir<sup>102</sup>. Burada bölgenin, Avrupa'nın tarihsel değişiminin bir düzenleme şekli ve insan hayatının yapı-planı olarak, Avrupa'nın genel kalıtımını meydana getiren değerleri içerisinde taşıdığına vurgu yapıldığı söylenebilir.<sup>103</sup>

Türk Dil Kurumu'nun tanımına göre bölge kavramı; “*Sınırları idari, ekonomik birliğe, toprak, iklim ve bitki özelliklerinin benzerliğine veya üzerinde yaşayan insanların aynı soydan gelmiş olmalarına göre belirlenen toprak parçası, mıntıka*” olarak ifade edilmektedir.<sup>104</sup>

Kamu yönetimi sözlüğü ise, bölgeyi dört sınıfa ayırarak tanımlamıştır<sup>105</sup>:

- 1) Coğrafi veya toplumsal (fiziksel veya kültürel) nitelikleri açısından bir bütün oluşturan ve bu nitelikleriyle kendisine bitişik olan başka alanlardan farklılaşan toprak parçasıdır.
- 2) İller ile merkezi devlet yönetimi arasındaki mülki yönetim kademesidir (Olağanüstü Hal Bölgesi gibi).
- 3) İllerden daha geniş coğrafi alanlar düzleminde eşgüdümlü hale getirilmesi lazım olan bazı hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetimsel birimdir (Kara Yolları Genel Müdürlüğü, DSİ veya Bölge İdare Mahkemesi gibi).
- 4) Fransa, Belçika ve İtalya gibi bazı ülkelerde bir yerel yönetim kademesidir.

Bölge kavramı için kullanılan anlamların hepsini, yukarıdaki bahsi geçen sınıflandırmanın içermediği belirtilmelidir. Örneğin, iktisadi sebeplerden ötürü bazı devletlerin meydana getirdiği bölgesel birleşmeler ve ayrıca sınır-ötesi işbirlikleri yukarıdaki sınıflandırmada bir bölge olarak sunulmamıştır. Devletler topluluğu

<sup>102</sup> PROBST, Klemens, Regionale Selbstverwaltung Die bayerische Bezirke ALS Modeli, München, Verlag V. Florentz, 1994, s.133.

<sup>103</sup> VEİTER, Theodor, Liechtenstein ALS Region, (Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges. M.B.H., A-1092), 1991, s.33.

3/10/1992 Tarih ve 21364 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Erişim Adresi: [https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf), Erişim Tarihi: 09.04.2020. s33.

<sup>104</sup> TDK, (2020), Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Erişim Adresi: <https://sozluk.gov.tr/?kelime=idare>, Erişim Tarihi: 10.04.2020.

<sup>105</sup> ERGUN, Turgay, BOZKURT, Ömer.ve SEZEN, Seriya, (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Birinci Baskı, Today Yayınları, No : 283, Ankara, 1998, s. 39.

küresel yapısına dayanan bir bölge, çok sayıda devleti içine alabilir. Bu doğrultuda uluslararası hukukta bölgesel örgütlenmelerle, daha küçük çapta devletlerarası bir araya gelişler düşünülmektedir. Bir devletin parçası olarak bölge ise, devlet-içi bölümlenmeleri ifade etmektedir. “*Bölgeler Avrupası*” kavramı açısından ise bölge, “*bir taraftan üye devletin altında bulunan, diğer taraftan yerel alandan daha fazlası olarak anlaşılan toprak parçaları*”dır. Kavramsal gelişme aşamaları incelendiğinde bölgeler, uzun zaman, özellikle AB Bölge Politikası yönünden, mekânsal düzenlemenin, planlanan, teşvik mekanizmasının toprağa bağlı üniteleri olarak kabul görmüştür. Bu duruma göre bölgeler, uygun büyüklükteki teşvik alanları ve mekansal uygulama çerçevesi olarak, ekonomik planlama ve gelişme için bulunur.

Bölge kavramı temelde, sosyo-ekonomik açıdan birbirine bağlı alanların belirlenmesi ve sınırlarının çizilmesini hedefleyen bölge planlamanın ve mekan düzenlemenin 19. yy.da karşımıza çıkmış bir ürünüdür<sup>106</sup>. Tanımın yapılmasında bir takım güçlükler barındıran ve bu sebepten ötürü değişik fonksiyon ve niteliklerinden hareketle ifade edilmeye uğraşılan bölge kavramı, il üstü tüm çevresel birimler için kullanılmaktadır.<sup>107</sup> Sturm, (1995:645)’a göre bölge, “*birim olarak bütünlük gösteren bir yeryüzü parçasının içerisinde bulunan kendisine özgü coğrafi, sosyal, ekonomik, politik vb. özellikleri olan ve kendisi de küçük alt parçalara ayrılabilen yerlerdir.*”<sup>108</sup>

Bölge kavramını diğerlerinden ayıran nitelikler şöyle ifade edilebilir:<sup>109</sup>

- Bölge kavramında bir devamlılık düşüncesi bulunmaktadır.
- Bölge kavramında bir ayırım düşüncesi bulunmaktadır.
- Bölge kavramında bir benzerlik ve bütünlük düşüncesi bulunmaktadır.
- Bölge kavramı bir genelleştirmeyi içerisinde barındırmaktadır.

Şüphesiz ki bu tanımlara yenilerini eklemek mümkündür. Tüm bu ifade edilen tanımlardan hareket ederek, bölge; “*coğrafi gerçeklik ile ve/veya etnik, dil, kültürel ve dini birliktelikler ile ve/veya ortak tarihi geçmiş ile ve/veya iktisadi yapı*

<sup>106</sup> PROBST, Klemens, a.g.e., s.131.

<sup>107</sup> NALBANT, Atilla, Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? , Kuramsal Temeller, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, S.2, 1996, s.40.

<sup>108</sup> ÖZEL, Mehmet, Avrupa Birliğinde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu. Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi, C.59, S.2, Ankara, 2004, s.100.

<sup>109</sup> TEKELİ, İlhan, Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2008, s.174.

*ile ve aynı zamanda ortak ekonomik ve kültürel çıkarlar ile genel olarak belirlenmektedir*".<sup>110</sup>

Aynı zamanda "Bölge" kavramına dair aşağıdaki noktaların ifade edilmesi oldukça önemlidir:<sup>111</sup>

a. Bölge kavramının mutlak olarak sabit bir anlamı bulunmamaktadır; aksine, sadece hem sosyal, kültürel, maddi, politik, hem de içinde kullanıldığı disiplin bağlamında tanımını değiştirebilir.

b. Bu anlamların iki "referans çerçevesi", aynı zamanda "nesnelleştirici" ilişki-kriterleri bulunmaktadır:

- İktisadi, kurumsal ve kültürel izler,
- Farklılıkların diğer "bölge" ile karşılaştırılması, fakat formal olarak aynı olan bölgelerin farklılıklarını kıyaslamak.

c. Hangi izlere göre "bölge yalnızca mekansal manada değil tanımlanmakta olduğu, fakat bölgenin ortaya çıktığı bağlamın durumsal mantığından" öngörülebilir. Tabii ki bu bir kurgudur ve değişebilir.

d. Netice olarak hangi belirtilerin ortaya atıldığı ve hangi anlamın bu belirtilere verildiği, somut aktörlerin faaliyetlerinin ürünüdür. Yani bölge, dönemin sosyal aktörleri tarafından şekillendirilmektedir.

Ayrıca "Bölge; üniter tek merkezli devletler de ortaya çıkan bir idari birimdir".

Bu idari birimin üç önemli özelliği bulunmaktadır:<sup>112</sup>

- 1) Bölge il üstü bir kademedir.
- 2) Bölge bir devlet değildir.
- 3) Bölgenin en az ölçütü onun hukuki ve idari bir varlık olarak tanınmasıdır.

Zamanımız dünya ölçeğinde görülen bir değişim olgusu olan küreselleşme hareketlerinin, ulus-devlet unsuru üstünde başlıca iki yönde etki edeceği iddia edilmektedir. Bu duruma göre; dünyanın geleceğini, devletler-üstü organizasyonlar ile devlet-altı organizasyonlar belirleyecektir. Böylece küreselleşme, ulus-devleti

<sup>110</sup> KNEMEYER, F.L., a.g.e., s.28.

<sup>111</sup> ÖZEL, Mehmet, a.g.e., s.105.

<sup>112</sup> NALBANT, Atilla, Üniter Devlet Bölgesellesmeden Küreselleşmeye, 1.baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, ss. 225-226.

hem aşağıdan ve hem de yukarıdan etki edecek neticeler meydana çıkaracaktır. Bu sebeplerden dolayı, yerleşme ve bu durumun bir boyutu haline gelen “bölgeselleşme” olgusu, bu etkilerin önemli bir bölümünü teşkil etmektedir.<sup>113</sup> Tüm bahsi geçen bölge ve tanımlarının ardından merkezi unsurları bölgeselleşmeye götüren nedenlerin analiz edilmesi bölge ve bölgeselleşme kavramın daha sağlıklı anlaşılması adına önemli görülmektedir.

## **B. Bölgelere Ayrılmanın Nedenleri**

Bölgeselleşme nedenleri beş önemli olgu altında irdelenebilir. Ekonomik, güvenlik, siyasal, kültürel ve kamu hizmeti yeknesaklığı faktörleri bölgeselleşmeye neden olan en önemli etkenler olarak gösterilmektedir Bunlar aşağıda ilgili başlıklar altında sunulmuştur.

### **1. Ekonomik Nedenler**

Bir ülke içerisinde bölgesel iktisadi büyümenin orantısız olması bölgeselleşmenin gerekli olduğunun önemli bir kanıtı ve itici bir gücü olarak görülebilir. Bölgesel orantısızlıklarda ana problem, iktisadi büyümenin ürünlerinin ülke genelinde dengeli olarak paylaştırılmamasıdır. Bu problemin yok edilmesi için sosyal ve siyasi aktörler tarafından bir takım plan ve programlamaların yapıldığı gözlenmektedir.<sup>114</sup>Bölgelerarası ekonomik dengesizlikler AB topluluğunun en ciddi ve sorunlu mevzularından biri olarak görülmektedir. Zira AB’ye yeni katılımında bulunan üyelerin ve aday ülkelerin bu dengesizlikleri yok edecek kurumsal yeniden yapılanma hususunda zengin bir uygulamaya sahip oldukları ifade edilebilir.<sup>115</sup> Bu noktada etkin bir bölgesel kalkınma politikası için bölgesel seviyede kurumsallaşmanın önemi daha çok gündeme gelmektedir. Bu nedenle pek çok ülkede bölgesel kalkınma ajansları oluşturulmaktadır. Bu kurumların değişik yapılarda kurumsallaşmakla beraber en belirleyici nitelikleri bölgesel ölçekte örgütlenmeleridir. Ekonomik nedenlerin bölgeselleşmeye götürdüğü bir örnek sunulacak olunursa Fransa bu konuda iyi bir örnek teşkil etmektedir. Fransa’ da 1919’da gerçekleşen ilk bölgeselleşmenin en önemli vazifesi iktisadi anlamda

<sup>113</sup> KELEŞ, Ruşen ve ERBAY, Yusuf , Avrupa Konseyi’nin Bölgeselleşme Olgusuna Bakışı. Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8,İstanbul, 1999, s.4.

<sup>114</sup> NALBANT, Atilla, a.g.e., s.227.

<sup>115</sup> MARCOU, G., Regionalization For Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective, Open Society Institute, Budapest, 2002, s.14–16. Erişim Tarihi

bölgeler arasında iktisadi bir koordinasyon geliştirmekti. Diğerleri ise; Amerika'daki Tennessee (Tennessee Valley Authority) ve Türkiye'de GAP Bölge Kalkınma İdaresi ekonomik sebeple oluşturulmuş bölgeselleşmenin bir örneği olarak ifade edilebilir.<sup>116</sup>

## 2. Güvenlikten Kaynaklanan Nedenler

İç güvenlik pek çok defa il üstü güvenlik bölgelerinin oluşturulmasına neden olmuştur. Bu gaye ile oluşturulan bölgesel kurumların ana özelliği geçici bir süre ile sınırlı olmalarıdır. Cumhuriyet döneminde umumi müfettişlik düzenlemesi ve yakın tarihta güvenlik bölgesinin ortaya çıkışına neden olan “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği” ve “Olağanüstü Hal Hukuku” güvenlik ihtiyaçları için hasıl olmuş bölgeselleşmenin önemli örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>117</sup>

Fransa'da ise 1941'de güvenlik nedenli bölgesellesmesi, güvenlik ihtiyacından doğan bölgeselleşmeye örnek verilebilir. Fakat olağan dışı zamanlarda ortaya çıkan ve sıkı önlemler gerektiren güvenlik bölgelerinin demokratik devlet düşüncesi ile örtüşmeyen ve çok tartışılan taraflarının olması muhakkaktır.<sup>118</sup>

## 3. Siyasal Nedenler

Bölgeselleşmeye neden olan diğer önemli bir faktör de siyasi durumlardır. Bölgeselleşmede temel olan siyasi sebep, genellikle merkezi devlet unsurunun siyasi bir yetersizlik durumu ile karşılaşması halidir. Merkezi devlet yapısında ileri gelen tıkanıklıklar ve etkisizleşme hali siyasi iktidarın kullanımına daha geniş katılımı şart kılan bir özerklik gereksinimini ortaya çıkarmaktadır. Bu olgu yerel güçlerin ulusal planlamaya daha etkin katılımını beraberinde getirebilmektedir. Zira etkinliği konusunda tartışmalar ve eleştiriler söz konusu olan merkezi devleti daha verimli ve etkili hale dönüştürmek için bazı devletlerin, İtalya ve İngiltere gibi, bölgeselleşmeye doğru yeniden adım attıkları bilinmektedir. Bunun yanında bölge düzeyinde yaşayan halkın, karar alma aşamalarına ve siyasi faaliyetleri denetlemeye daha geniş katılım göstermesi de bölgeselleşmenin siyasi bir sebebi olarak sunulabilir.<sup>119</sup> Yukarıda bahsedilen açılardan incelendiğinde bölgeselleşme, üniter

<sup>116</sup> TAŞTEKİN, Abdullah, Avrupa Birliğinde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye'de Bölgesel Stratejiler. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2007, s.12.

<sup>117</sup> TAŞTEKİN, a.g.e., s.13.

<sup>118</sup> NALBANT, Atilla, Üniter Devlet Bölgesellesmeden Küresellesmeye, 1.baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s. 228-239.

<sup>119</sup> NALBANT, Atilla, Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi?, Kuramsal Temeller, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, S.2, 1996, s.228.

devletlerin daha etkin ve verimli hale sokulmasında ve problemlerin çözülmesinde istenen bir yöntem olarak düşünülebilir. Bölgeselleşmede siyasal etkenin kimi zaman ayrılıkçı hareketlenmeleri de merkezin yaygınlaştırdığı bir yapı, ülkenin içindeki bütünlük karşıtı hareketleri durdurur. Ayrılıkçı istemler zaman içerisinde ülkenin birlik ve bütünlüğüne aykırı talepleri dile getirerek, federasyona doğru bir yapılanma riskini de taşıyabilmektedir. Bu doğrultuda örnek olarak gösterilen Belçika ülkesinde görülen bölgeselleşme, zaman içerisinde federatif bir yapılanma ile neticelenmiştir.<sup>120</sup>

#### 4. Kültürel Nedenler

Kültürel unsurlar da bölgeselleşmeye neden olan bir faktör olarak görülmektedir. Hatta bölgeselleşmenin ağırlıklı sebepleri arasında kültür ve dil unsurları önemli bir faktör olarak düşünülebilir.<sup>121</sup> Kültürel bölgeselleşme bir takım ülkelerin idari yapılarında ortaya çıkan ara bir birim olarak oldukça çok rastlanan bir durumdur. Bölgeselleşme unsurunda meydana gelen bu geleneksel neden; etnik-dilsel azınlıkları ve yerel özgürlükleri muhafaza etmek olarak ifade edilebilir.<sup>122</sup> Belçika'nın Valon, Flaman ve Alman Kültürel toplulukları gibi, İspanya'nın Bask ve Katalonya Özerk Toplulukları<sup>123</sup> kültürel bölgeselleşmeye iyi bir örnektir. Osmanlı imparatorluğunda imtiyazlı eyaletlerin de, günümüz anlamında, kültürel faktörlerden dolayı ortaya çıkmış bir merkez dışı özerk bölgesel yapılanma şeklinde oluştukları görülmektedir.<sup>124</sup> Kültürel bölgeselleşme ile ulusal birlik ve beraberlik çerçevesinde azınlıkların kendilerini, dillerini ve kültürlerini ifade etmesine destek verme yoluyla, bir "çatışmaları önleme durumu" gözlenebilir. Bunun yanında maalesef, gerekli olmayan ve aşırı merkezileşme meyilleri veya geç kalınmış ya da iyi yönlendirilme yapılmayan bölgeselleşme girişimler, ayrılıkçı hareketlenmelerin artmasına ve büyümesine yol açabilecektir.<sup>125</sup> Bu noktada sürecin iyi yönetilmesi oldukça önemlidir.

<sup>120</sup> TAŞTEKİN, a.g.e., s.13.

<sup>121</sup> ÖZEL, Mehmet, Avrupa Birliğinde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu, Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi, C.59, S.2, Ankara, 2004, s.113.

<sup>122</sup> NALBANT, a.g.e., s.41.

<sup>123</sup> ÖZEL, Mehmet, a.g.e., s.113.

<sup>124</sup> TAŞTEKİN, a.g.e., s.12.

<sup>125</sup> ÖZEL, Mehmet, a.g.e., s.113.

## 5. Kamu Hizmetlerinden Kaynaklanan Nedenler

Bölgelerin faaliyet ve eylem sahaları, hizmette yerellik prensibinin de etkisiyle, yerel yönetimlerin bilinen vazife alanlarının dışına taşan yerleri de kapsamaktadır. Yani yerel yönetimin geleneksel mekanizması bazı ifaların yapılması açısından oldukça küçük ve eksik kalabilmektedir.<sup>126</sup> Eğer hizmetler il sınırlarını aşılıyor, dışına taşıyor ve sağlıklı bir biçimde yürütülüyor ise, “istisna şartı ile” bölgesel bir kuruluş oluşturulabilir.<sup>127</sup> Şartın amacı olan gerçek bir “bölgesel yönetim” düzeyi oluşturulmaksızın, yerel düzey, günlük demokrasi düzenlemelerinde, merkezi yönetimle girilen ilişkilerde ve gerçekleşen görüşmelerde dikkate alınmasını gerektirecek yeterli güce sahip değildir. Bu gibi durumlarda, yerel yönetimlerin var olması, fiili bir merkeziyetçiliği gizleyen bir rol üstlenmektedir.<sup>128</sup> 1961 ve 1982 Anayasalarında da öngörüldüğü üzere meşruiyetini kazanan bu tip bölgeselleşme, Karayolları ve Orman Genel Müdürlüklerinin ve Devlet Su işlerinin kamu hizmeti yeknesaklığı sağlamak amacıyla il sınırlarını aşacak şekilde örgütlenmeleri, kamu hizmeti yeknesaklığına dair bölgeselleşmeye örnek olarak verilebilir.<sup>129</sup>

### C. Bölgesi Devletin Özellikleri

Bölgesel devlette siyasal bölgeler yetkilerini merkezden almaktadırlar. Bölgesel devlet, federasyon gibi çok merkezli topluluk olmayıp siyasal açıdan merkeziyetçidir. Buna karşın merkezi üniter devletin aksine siyasal özerklik hakkını ulusaltı topluluklara tanıyarak siyasal merkeziyetçiliği yumuşatmıştır. Bu anlamda bölgesel devletin iki kurucu unsuru siyasal merkeziyetçilik ve siyasal özerkliktir. Siyasal merkeziyetçilik, bölgesel devletlerde siyasal iktidarın tekliği yoluyla, siyasal iktidarın tekliği de ulusal ve ülkesel birlik ile sağlanmıştır. Bölgesel devletlerde siyasal bölgeler, bir devlet gibi, kendinde varlık değil, belirlenmiş varlıktır. Siyasal bölgelerin yetkilerinin kaynağı devlettir.<sup>130</sup> Bölgesel devlet, yasama yetkisi dahil bazı

<sup>126</sup> KELEŞ, Ruşen ve ERBAY, Yusuf. , Avrupa Konseyi'nin Bölgeselleşme Olgusuna Bakışı, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8, İstanbul, 1999, s.22.

<sup>127</sup> TAMER, Mustafa , Bölge Valiliği, Dizgi-Baskı, Erzurum, 1992, s.79.

<sup>128</sup> KELEŞ, Ruşen ve ERBAY, Yusuf, a.g.e., s.22.

<sup>129</sup> PARILDAR, S. , Bölgeselleşme ve Bölgesel Devlet Modelleri. Yüksek Lisans Tezi. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli, 2009, s.10.

<sup>130</sup> NALBANT, Atilla, “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (I) Kuramsal Temeller”, Amme İdare Dergisi, Cilt 29, Sayı 2, 1996a, s.47.

önemli yetkilere sahip özerk bölgelerin bulunduğu devlet türüdür.<sup>131</sup> Bölgesel devlette yerinden yönetim daha ileri götürülmektedir.<sup>132</sup> Bölgesel devletlerde kurulan siyasi özerk birimlerin idari yetkiler yanında belli konularda yasama yetkileri de bulunmaktadır. Bu yetkiler anayasayla ve anayasaya eşdeğer kanunlarla verilir.<sup>133</sup> Sonuçta devlet, üniter yapısını koruyarak yasama yetkilerinden bir kısmını özerk birimlere devretmekte ve “siyasal adem-i merkeziyetçi” yapı ortaya çıkmaktadır. Devlet yanında özerk birimlerin olması bölgeciliği ortaya çıkarmaktadır.<sup>134</sup> Bölgeselci eğilimler yukarıda değinildiği gibi toplumsal yapıdaki farklılıklardan kaynaklanır. Toplumsal farklılıkların belirli coğrafi bölgelerde yoğunlaşmış olması farklılıkların tanınması ve korunması yönünde talepleri ortaya çıkartmıştır ve bu farklılıkların üniter devlet içinde özerk bölgesel yönetimlerle daha iyi korunabileceğinden hareketle bu türden yapılar oluşturulmaktadır.<sup>135</sup> Bölgesel devlet modelinde siyasal özerkliğin ilk boyutu, anayasal kurallar uyarınca bölgelerin temsilcileri aracılığıyla kendi hukuki statülerinin, kurucu hukuk belgelerininin hazırlanmasına katılma hakkına sahip olmalarıdır. Ancak, üniter devlet modeli gibin bölgesel devlet modelinde de siyasi merkeziyetçilik unsuru gereğince özerklik statüsünün yasalaşması ve yürürlüğe girmesi merkezi siyasi organların onayına bağlıdır. Siyasal özerkliğin diğer bir boyutu, bölgelerin Anayasa ile kendilerine bırakılan alanlarda ve kendi statüleri uyarınca yasama yetkisine sahip olmalarıdır. Her bölgenin veya özerk topluluğun genel oyla seçilmiş yasama organı ve yasama organından türeyen yürütme organı bulunmaktadır.<sup>136</sup>

Siyasal özerk yönetim, devlet ile yerel yönetim arasında yer almaktadır. Egemenliğe sahip olmadığı için devlet olarak nitelendirilmemekte, siyasal yetkilere sahip olduğundan dolayı da yerel yönetim olarak tanımlanamamaktadır. Siyasi özerk birim ilk olarak, İspanya ve İtalya’da olduğu gibi, kendi hukuki statüsünü belirlemeye katılmalıdır. Siyasal özerk birimleri yerel yönetimlerden ayıran diğer

<sup>131</sup> GÖZLER, Kemal, Devletin Genel Teorisi, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2009b.s.186.

<sup>132</sup> TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 13. Baskı, Beta, İstanbul, 2009, s.131.

<sup>133</sup> GÖZLER, Kemal, Devletin Genel Teorisi, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2009b, s.186.

<sup>134</sup> KABOĞLU, İbrahim Ö. , Anayasa Hukuku Dersleri, 4. Baskı, Legal Yayıncılık İstanbul, 2009, s.155.

<sup>135</sup> MURTAZAOĞLU, Fahrettin, “Acaralılarının Siyasi Özerklik Hakkının Süjesi Haline Gelmeleri ve Türkiye’nin Bu Sürece Etkisi”, Sayı 29, Bilig, Trabzon,2004, ss.41-44

<sup>136</sup> ÇAVUŞOĞLU, Naz , “Bölgesel Devlette Egemenlik ve Yetki Paylaşımı”, eakademi, Sayı 4, <http://www.e-akademi.org>, Erişim Tarihi:13.11.2020.

özelliği kural olarak tek yönlü bir merkezi işlemle ortaya çıkmamasıdır. Bu özelliklerin yanında diğer özelliği, özerk bölgelerin (özellikle yasama) yetkilerinin kaynağının anayasa ve kendi statüleri olmasıdır. Bu açıdan yasama iktidarı çoğul olmakta ve yasama özerkliğinin doğal sonucu olarak da siyasal özerkliklerin kendi yürütme ve idare organları bulunmaktadır. Yargısal alanda ise, siyasal özerk birimlerin özerk yetkileri bulunmamaktadır.<sup>137</sup>

Devlet içindeki bölgesel özerk birimlerin varlığı devleti üniter devlet yapısından çıkartmamakla beraber, merkezi üniter devlet niteliğinden uzaklaştırmaktadır. Aynı zamanda da sadece idari özerkliğin sağlandığı idari adem-i merkeziyetçi yapılardan da farklılaştırmaktadır. İdari adem-i merkeziyetçi yönetimlerde, yerel birimlerin idari alanlarda düzenleyici yetkileri bulunmakla beraber yasama yetkileri yoktur ve tek bir hukuk düzenine tabidirler.<sup>138</sup> Bu anlamda bölgesel devlet modeli, yukarıda da bahsedildiği gibi klasik üniter devletle federal devlet arasında ara formüldür. Bölgelere veya topluluklara tanınan siyasal özerklik açısından üniter devletin diğer türlerinden farklılaşmakta; özerk bölgelerin kuruluşu ve işleyişiyle, yetkilerin anayasal güvencesi açısından federal devletten de ayrılmaktadır. Sonuç olarak, bölgesel devletteki siyasal özerk birimler, federal devletlerin yanı sıra; İspanya ve İtalya'daki özerk bölgeler. İçerisinde özerk birimler bulunan üniter devletler 'bölgeci devlet' veya 'bölgesel devlet' olarak adlandırılmaktadır.<sup>139</sup>

#### **D. Bölgeci Devletin Üniter Devlet Farklılıkları**

Bölgeci devlet ile üniter devlet arasında incelenmesi gereken birinci husus egemenlik unsurundadır. Hem bölgeci devlette hem de üniter devlette egemenlik tekindir ve devlet tüzel kişiliğine aittir. Bölgeci devlet, çeşitli karar verme yetkisi olan siyasal bölgelere bölünse de, bu bölgelerin iktidar alanı merkezi yönetim olan devlet tarafından sağlanmıştır. Dolayısıyla merkezi yönetim tek taraflı olarak yetkileri tekrar kendinde toplamaya kabildir. Ancak bölgenin sahip olduğu iktidar alanı bölgeci devletin egemenliğini kavramsal olarak ikiye ayıracaktır. Burada merkezi

<sup>137</sup> NALBANT, Atilla, "Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (I) Kuramsal Temeller", *Amme İdare Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, 1996a, s.51.

<sup>138</sup> NALBANT, Atilla, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s.257.

<sup>139</sup> MURTAZAOĞLU, Fahrettin, "Acarahıların Siyasi Özerklik Hakkının Süjesi Haline Gelmeleri ve Türkiye'nin Bu Sürece Etkisi", Sayı 29, Bilig, Trabzon, 2004, s.44.

yönetim olan devlet egemenliğin ilkesine sahipken bölge egemenliğin kullanılmasına sahip olur. Üniter devlette ise merkezi yönetim hem egemenliğin ilkesine hem de egemenliğin kullanılmasına sahiptir dolayısıyla böyle bir ayrılma gerçekleşmez. Bölgesi devlet ile üniter devlet arasında incelenmesi gereken ikinci husus ise toprak/ülke ve insan unsurudur<sup>140</sup>. Her iki devlet tipi de insan unsuru bakımından kurgusal bir tekillığe sahiptir. Ancak bu tekillik bölgesi devlette daha da soyutlaşır. Zira bölgesi devlette fiktif bir ulusal birlik olmasının yanında bölgelere ve milliyetlere bölünmesi de söz konusudur.<sup>141</sup> Bölgesi devlet ile üniter devlet arasındaki üçüncü mesele ise örgütlenme modelidir. İki devlet tipi de merkez-periferi modelini izlemiştir. Hem üniter devlette hem de bölgesi devlette ülkenin diğer toprakları üzerinde hem siyasal hem de ekonomik alanda bir hâkimiyete sahip, iktidarın toplandığı bir merkez ve bu merkezin tabi olan bir periferi mevcuttur. Her iki devlet tipi de merkez-periferi modelini izlemesine karşın izlenen bu modelde bazı farklılıklar söz konusu olmuştur. Bölgesi devletin sahip olduğu periferi, üniter devletteki gibi ekonomik, siyasal veya kültürel bakımından merkeze aşırı bağımlı değildir.

### **E. Bölgesi Devletin Federal Devlet Farklılıkları**

Birleşik devlet modelleri içerisinde, günümüzde varlığını koruyabilmiş en yaygın model niteliğinde olan federasyonların en belirgin özelliği, siyasal yapı içerisinde, devletin egemen olma vasfını ifade eden üç temel görevinin, anayasal sınırlar dâhilinde, tek bir merkezde toplanmayıp ikiden fazla odak arasında hassas ve dengeli bir şekilde paylaştırılmasıdır.<sup>142</sup> Aynı duyarlılığın, bölgesi devletlerde merkezi devlet ile özerk bölgeler arasında da takip edildiği görülmektedir. Bu sebeple, bölgesi devlet modeli, her ne kadar tekli devlet biçimi içerisinde kabul edilmiş olsa da, bazı özellikleri dolayısıyla federal devlet modeline de yakın bulunmakta, hatta bölgesi devlet modelinin federalizme geçişten bir önceki adım olup olmadığı konuşulmaktadır.<sup>143</sup> Üniter bir devletin klasik idareleri olan il ve belediyelerden daha geniş bölgelere ayrılması ve bu bölgelerde yasama yetkisine sahip özerk idareler

<sup>140</sup> SEYFULLAH, Tosun, Bölgesi Devlet, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2017, s.74

<sup>141</sup> SEYFULLAH, Tosun, a.g.e., s.76

<sup>142</sup> UYGUN, Oktay, Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, 3.b., On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2007, s.115.

<sup>143</sup> UYGUN, Oktay, Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, 3.b., On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2007, s.129.

kurulması bazı yazarları bölgesel devletin federalizm anlamına gelip gelmeyeceğini tartışmaya yöneltmiştir.<sup>144</sup> Acaba bölgesel üniter devlet üniter devletten federalizme geçişte bir ara durak olarak mı görülmektedir. Bölgesel devlet modeli, klasik üniter devlet ile federal devlet arasında bir ara-formül olarak açıklanabilir. Bölgelere ya da topluluklara siyasal özerklik tanınmış olmasından dolayı üniter devletten farklılaşmakta; özerk yönetimlerin / bölgelerin kuruluş ve işleyişiyle, yetkilerinin anayasal güvencesi açısından federal devletten ayrılmaktadır. Federal devlet modelinden farklı olarak, bölgesel devlette siyasal merkezîyetçilik belirgin bir unsurdur: Bölgesel 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.<sup>145</sup> Genel olarak bölgesel devlet ile federal devlet karşılaştırıldığında pek çok farklılığın bulunduğu görülmektedir:

1. Bölgesel devletin birden fazla devleti bir araya getirerek yeni ve aynı zamanda merkezi bir devlet oluşturan federal bir anayasası yoktur. Bölgesel devlette sadece merkezi devletin anayasası vardır. Bu anayasa bölgelere siyasal ya da yalnızca idari özerkliğe sahip olma imkânı tanır.

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 bölgesel 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. Bölgesel devlette ise, yargı birliği ilkesi geçerli olduğundan yargılama yetkisi sadece merkezi devlete ait bir yetkidir;

<sup>144</sup> UYGUN, Oktay, Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, 3.b.,On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2007, s.129.

<sup>145</sup> ÇAVUŞOĞLU, Naz, “Bölgesel Devlet’de Egemenlik/Yetki Paylaşımı”, e-akademi, Sayı 4, Haziran 2002, paragraf ; 3, 4, s.27.

4. Federal devletlerde mahalli hizmetlere ilişkin konuların tamamında kural olarak federe devletler yetkili iken, bölgesel 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 bölgesel devlette anayasa, özerk bölgelerin katılımı olmaksızın değiştirilebilir.



## İKİNCİ BÖLÖM

### BÖLGELİ DEVLET MODELLRİ

#### I. FRANSA

Fransız bölgelerinin yapısal sınırlarının çoğu, Fransa'daki bölgesel sorunun tarihinde bulunabilir. On dokuzuncu yüzyılın sonundan beri, bölgeselleşme, merkezileşme ve ademi merkezizetçilik arasındaki tartışmada anahtar konulardan biri olmuştur. Ancak, bölgeselleşme süreci, Birçok Avrupa devletinde, bölgeselleşme veya ademi merkezileşme süreçleri, belirli bölgesel toplulukların yönelttiği sürekli kültürel ve siyasi talepleri düzenlemeye çalışmıştır. Fransa'daysa bölge konusu daha farklı bir boyutta ele alınmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren iki ana bölge temsili oluşmuş ve birbiriyle rekabet etmeye başlamıştır: ekonomik ve planlama alanı olarak tanımlanan bölge ve bir siyasi temsil seviyesi olarak tanımlanan bölge.<sup>146</sup> Fransa'da uzun bir süre boyunca, bölgeye dair yapılan ilk tanım, yerel Cumhuriyetçi idareye aykırı olmaması sebebiyle, genel hakimiyetini korumuştur. 1960 ve 1970'lerden itibaren, bölgelerin siyasi vizyonunun yükselmesiyle, bu iki fikir arasında bir uzlaşma niteliği taşıyan ve 1982-83 yıllarında Gaston Defferre liderliğinde başlatılan ademi merkezileşme reformu doğmuştur.

#### A. Fransa'da Bölgele Devlete Geçiş Süreci

1789 Devrimi'nin ardından yasalarla tanımlanan Fransız yerel idare sistemi, yerel yönetim sistemlerinin Batı Avrupa'nın büyük bölümünde temel alması gereken bir modeli örnek almıştı. Bu model, Bourbon sistemine benziyor, güç merkezizeti ve aynı kent ve kasabaya dayanması açısından bu sistemi takip ediyordu. Ancak Jakoben hükümetler, bu merkezileşme sürecini, merkezi bir devlet memuru olan préfet'in (başkan) başkanlığındaki 83 departement'tan oluşan tekbiçimli bir yapıda sistemleştirdi. Başkanlar, sadece bölge meclislerinin muamelelerini yönetmekle kalmıyor, aynı zamanda komünler tarafından alınan kararlar üzerinde denetim yetkisini de kullanıyorlardı. Bu merkez dışı yönetim sistemi, iki imparatorluk, iki krallık ve dört cumhuriyet rejimi boyunca, 180 yıldan fazla süreyle temelde değişmeden kalırken, yerel güçler adım adım yerel demokrasiye yönelik bir şekilde gelişti. Département'lar, 1830'larda yerel otoriteler olarak tanınmış, 1871'deys

<sup>146</sup>PASQUİRE, Romain, The Europeanisation of French Regions,(Erişim Tarihi:12.11.2020) [https://www.researchgate.net/publication/263325740\\_The\\_Europeanisation\\_of\\_French\\_regions](https://www.researchgate.net/publication/263325740_The_Europeanisation_of_French_regions)

'collectivités territoriales' olarak tam anlamıyla onaylanmıştı. Département'- larda, başkanlar Mart 1983'te çıkan kanunun yürürlüğe girmesine kadar, baş idari görevli sıfatıyla görev yaptılar. Belediye başkanları, yani komünlerin idarecileri, 1882'de halk tarafından seçilmeye başladı ve bölgeler tam bütçe yetkinliğiyle, komün meclisleri için genel bir yetkiye sahip oldular. Fakat bu tekbiçimli siyasi-idari yapı, kapsamlı bir kültürel standardizasyon süreci olmaksızın işleyemezdi. Fransız merkezi elitlerinin kurumsal yapıları, güçlü bir ulusal ideoloji oluşturmak suretiyle sağlamlaştırılmaları kaçınılmaz bir gerekliliktir.<sup>147</sup> 19. yüzyılın sonunda, Üçüncü Cumhuriyet bu rolü Okul ve Ordu'ya verdi. Bu görev, 'hussards noirs de la République' adıyla bilinen cumhuriyetçi öğretmenlerin liderliğinde, yoğun bir ulusal eğitim projesiyle ve bölge içindeki iletişim hatlarının geliştirilmesiyle yerine getirildi. Bunun yanı sıra, Birinci Dünya Savaşı, milyonlarca kişiyi Breton, Basklı, vs. değil, birer Fransız olduğuna ikna etti. Bu kültürel standardizasyon, etnik-bölgeci iddiaların Fransa'da 1960'lara kadar, diğer Avrupa ülkelerinin aksine marjinal kalışının sebebini açıklamaktadır<sup>148</sup>. İlk bölgeselleşme dalgası, 19. yüzyılın sonuyla İkinci Dünya Savaşı arasında, ekonomik bir düşüş içinde olan elitlerin bazı bölgelerdeki kültürel ve dilsel gelenekleri cumhuriyet projesine karşı mücadele etmek için kullanmalarıyla birlikte baş gösterdi. Bu bölgecilik, Bretagne, Languedoc veya Korsika gibi, Fransız ekonomisini tanımlayan ve değişim sürecinde olan ticari modellerin gittikçe daha az önemsedığı, az gelişmiş ve çevrede kalan bölgelerde genişleme fırsatı buldu. Bu ilk bölgeselleşme hareketi, Jean-Charles Brun'un 'Fédération Régionaliste Française'i boyunca önemli bir entelektüel etkiye sahip oldu<sup>149</sup>, fakat seçimlerde hiçbir zaman gerçek bir etki sağlayamadı. Öte yandan, 19. ve 20. yüzyıllar içinde, 'ileri gelenler' olarak bilinen bir siyasi liderler sınıfı oluştu. Bu sınıf, fikirlerine ilişkin çıkarları ilerletmek ve siyasi desteği korumak için,

<sup>147</sup> PASQUÏRE, Romain, The Europeanisation of French Regions,(Erişim Tarihi:12.11.2020) [https://www.researchgate.net/publication/263325740\\_The\\_Europeanisation\\_of\\_French\\_regions](https://www.researchgate.net/publication/263325740_The_Europeanisation_of_French_regions)  
Rokkan, S ve Urwin, D. , The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism, London,1982

<sup>148</sup> PASQUÏRE,Romain, The Europeanisation of French Regions,(Erişim Tarihi:12.11.2020) [https://www.researchgate.net/publication/263325740\\_The\\_Europeanisation\\_of\\_French\\_regions](https://www.researchgate.net/publication/263325740_The_Europeanisation_of_French_regions)

<sup>149</sup> PASQUÏRE, Romain, The Europeanisation of French Regions,(Erişim Tarihi:12.11.2020) [https://www.researchgate.net/publication/263325740\\_The\\_Europeanisation\\_of\\_French\\_regions](https://www.researchgate.net/publication/263325740_The_Europeanisation_of_French_regions)  
Wright, J., The Regionalist Movement in France, 1890–1914. Jean-Charles Brun and French Political Thought, Oxford Clarendon,2006

başkanlar ve başkan yardımcıları, hatta bazen hükümet üyeleri de dahil olmak üzere, hükümet temsilcileriyle ilişkileri ‘yönetiyordu’. Daha muktedit ve hırslı olanlar, genellikle seçimle gelinen ve kendilerine yetki ve nüfuz sağlayan görevlerde yoğunlaşarak, büyük bir prestij ve otorite kazanmayı başarmışlardı (le cumul des mandats). Bu sınıfın daha tanınmış üyeleri, grands notables adıyla biliniyordu ve Devletin gücünü, ellerindeki seçime dayanan ve gayri resmi güçlerle, yerel halkın çıkarlarına göre yönetebiliyorlardı. Bu sistem, Pierre Grémion (1976) tarafından, Jakobenliğin Aslanının yerel çıkarlarla ehlileştirildiğini ima edercesine, ‘ehlileştirilmiş Jakobenlik’ olarak adlandırılmıştır. Bu sistem, yerel liderler, merkezi siyasetçiler ve üst düzey devlet memurları arasında bir dayanışma oluşturdu. Bu fenomen, aynı zamanda yerel özerklik taleplerinin Fransız Devleti tarafından bunca uzun bir zamandır sıkı bir şekilde kontrol edildiğini de açıklamaktadır. Siyasi liderler, aynı zamanda yerel ve ulusal temsilcilerdi.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, Fransız Devleti ekonomik ve endüstriyel bir yeniden yapılanma sürecine girmek zorunda kaldı. Devlet, illerde büyümeyi, teşvik etmeyi ve Paris’le Fransa’nın geri kalan bölgelerindeki dengesizlikleri düzeltmeyi amaçlayarak, yayılcı bir politika benimsemişti. Bu bağlamda yerel ve bölgesel oyuncular, söz gelimi Bretagne’deki ‘Comité d’études et de liaison des interest Bretons (CELIB)’ gibi daha yoksul bölgeleri kalkındırmak için seferber oldular. 1950’lerle 1960’ların sonu arasında, ikinci bir bölgeselleşme dalgası gelişti. Bu yeni bölgeselleşme, Fransız merkezi idaresi tarafından geliştirilen bölgesel planlama politikası ve bu dönemde mevcut bulunan, devlete ait merkezi planlama ajanslarıyla bağlantılıydı. CELIB liderliğindeki bölgesel koalisyonlar, Fransa Devletinin ulusal planlama politikasını bölgeselleştirmek zorunda bıraktı.<sup>150</sup> 1956’da, merkezi idare 21 bölgeyi resmi bir bölgesel Fransa haritası çıkardı. 1964’te, yerel, ekonomik, sosyal ve kültürel bölümleri bir araya getirmek için oluşturulan danışma organlarının kurulması ve siyasi liderlerle devlet hizmetinde çalışanların bölgesel planlama ve programlama sürecine dahil olmaları için bu danışma organlarında görevlendirilmeleriyle, yeni bir devlet ekonomik kalkınma çerçevesi oluşturuldu. Bazı bölgesel gruplar ve elitler, ulusal hükümete bölgesel aktörleri ‘aménagement du

<sup>150</sup> PASQUÏRE, Romain, The Europeanisation of French Regions,(Erişim Tarihi:12.11.2020) [https://www.researchgate.net/publication/263325740\\_The\\_Europeanisation\\_of\\_French\\_regions](https://www.researchgate.net/publication/263325740_The_Europeanisation_of_French_regions)

territoire' adıyla bilinen politikayla ilişkilendirilmesi için baskı uygulamak amacıyla koalisyonlar kurdular<sup>151</sup>. Bu ikinci 'işlevsel bölgecilik' dalgası, General de Gaulle'in 1969'daki bölgeselleşme referandumunun başarısız olmasıyla birlikte kesin bir başarısızlığa imza attı. Ancak 1960'lardan itibaren Bask ülkesi, Bretagne, Korsika ve Languedoc-Roussillon gibi bazı bölgelerde çeşitli kültürel ve siyasi iddialar baş gösterdi. Bu dalga, kültürel hareketlerle ve Bretagne'deki 'Union démocratique bretonne' veya Korsika'daki 'Action régionaliste corse' gibi siyasi partilerle yapılan solcu bir bölgecilikti. Bu hareketlerin bazı iddiaları, Fransa'da 1982'de ademi merkezîyet reformunu uygulayan Fransa Sosyalist Partisi tarafından da benimsendi.

### **B. Fransa'da Bölge Kavramı ve Özellikleri**

Bölgeler başlangıçta 2 Haziran 1960 tarihli Kararname ile önce bir kamu müessesesi olarak kurulmuşlardır. Bölge adı altında kurulmaları ise 5 Temmuz 1972 tarihli Kanun'da öngörülmüştür. Bunlar 1981 sonlarına kadar sayısı 22'ye ulaşan tüzel kişiliği ve mali otonomiye sahip kamu kuruluşları idi. Seçimle işbaşına gelen organlara da sahip bulunan bölgelerin kuruluşu tamamen ekonomik nedenlere dayanmaktadır. Şöyle ki, Ekonomik gelişme ve ülkenin kalkındırılması ile ilgili problemlerin giderek önem kazanması karşısında bütün mahalli problemlerin gereklerine uygun bir şekilde Paris'ten çözümlenmesi imkansızdır. Bölgeler işte bu yoldaki girişimler sonunda ortaya çıkmış henüz çok yeni kuruluşlardır. Bu sebepten ötürü, merkezi idare ile olan gider ilişkileri 1981'e gelinceye kadar tatmin edici bir biçimde düzenlenmişlerdir.<sup>152</sup>Fransa'da bölge yerel yönetimlerinin oluşturulması noktasına büyük duraksamalardan ve çeşitli denemelerden sonra ulaşılmıştır. Bölge yönetimlerinin oluşturulması konusunda ki duraksamanın temelinde federalizm ve bölünme kaygısının yanı sıra güçlü bir yerel yönetim olan il özel yönetimlerinin isteksizlikleri de yatmaktadır. De Goulle döneminde işlevsel bölgeler ve eşgüdümçü valilik, Pompidou döneminden de bölge valiliği gibi denemeler yapılmış ancak istenen sonuca ulaşamamıştır. Son olarak 1982'deki reform yasasıyla bölge Yerel

<sup>151</sup> PASQUÏRE, Romain, The Europeanisation of French Regions,(Erişim Tarihi:12.11.2020) [https://www.researchgate.net/publication/263325740\\_The\\_Europeanisation\\_of\\_French\\_regions](https://www.researchgate.net/publication/263325740_The_Europeanisation_of_French_regions)

<sup>152</sup> NADAROĞLU, Halil, Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi; Uygulaması, Beta Basım, 7.Baskı, İstanbul, Ekim, 2001, s.153.

Yönetimi oluşturulmuştur.<sup>153</sup> 1981-1983 reformu bölge valisini, bölgenin yürütme organı halinde getirmiştir. Reform gerçek bir yetki devrinden çok bölgecilik konusundaki düşünceye bir jest olarak yapılmıştır. Bölge yönetimlerine sınırlı yetki ve kaynak verilmiştir. Bölgenin temel işlevleri net olarak belirlenmediği gibi Bölge Meclisi ve Ekonomik ve Sosyal komite arasındaki ilişkilerde iyi tanımlanmıştır. Bu nedenle az sayıda vatandaş dışındaki çoğunluk, kendilerini coğrafi ve kültürel olarak bir bölge ile ilişkilendirememiştir. Temel kamusal organlar, hükümet, departmanlar ve belediyeler olarak kalmıştır. Bununla birlikte bölge valisi, merkezi yönetim ile iller arasında birçok konuda birçok arabulucu işlevini artan bir şekilde üstlenmiştir. Bölgenin, yerel yönetim olarak kabul edilmesinin, bölgenin artık seçimle oluşturulan bir meclis tarafından serbestçe yönetimi ve sadece iktisadi konularla sınırlı (özel) yetkiden, bölgeye ilişkin konulara ilişkin genel yetkiye geçilmesi gibi iki önemli sonucu olmuştur.<sup>154</sup> Fransa, Avrupa ülkeleri arasında ulusal birliğini tamamlayarak merkezi monarşiye en erken ulusan ülkelerden biri olmak suretiyle idare alanında özel bir öneme sahiptir. Fransız idari yapılanmasının tarihi gelişiminde dönüm noktası olarak karşımıza iki önemli tarih çıkmaktadır. Birincisi, 1789 Fransız Devrimi akabinde Napolyon tarafından yapılan düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler 1982 reformlarına kadar etkisini devam ettirmiştir. İkincisi ise 1982 yılında yapılan reformlardır. Aşağıda paragraflar halinde bu iki dönüm noktasına özetle değinmeye çalışacağız. 1789 Devrimi sonrasında devletin yeniden yapılandırılması sürecinde önemli bir aşamayı oluşturan Napolyon'un idari sistemi, Fransız idari yapısını yakın geçmişe kadar etkilemiş olmasının, olmak üzere birçok ülkenin yerel yönetim yapısını etkilemesi bakımından da önem arz etmektedir. Napolyon güçlü bir merkezi hükümet oluşturmak suretiyle taşra örgütlerinin ve bilhassa komünlerin karşı devrim çabalarının odağı haline dönüşmelerini engellemek istemiştir. Bonapartçılık adı verilen Napolyon uygulamalarının; küçük mulkiyet, güçlü hükümet, kadir-i mutlak

<sup>153</sup> EMRE, Cahit, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Birleşik Krallık, ABD, Fransa ve Japonya'da Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi, Siyasal Kitabevi, 1.Baskı, Ankara, 1997, s. 135.

<sup>154</sup> KARAHANOGULLARI, Onur, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersleri; Fransa Cumhuriyeti 2004 Yılı Ders Notları, Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/Fran2003Any.pdf> Erişim Tarih: 15.11.2020

bürokrasi, ruhban etkinliği ve milli onurun simgesi yenilmez ordu olmak üzere beş temele dayandığı ve ekonomik açıdan da devletsizliği benimsediği görülmektedir.<sup>155</sup>

Fransa’da gerçek anlamda yerel yönetimlerin merkezi devletin kurulmasıyla birlikte ortaya çıkmış olduğunu görmekteyiz. Jakobenler ve I. Napolyon döneminde temel çerçevesi çizilen Fransız yönetsel sisteminde yerel yönetimlerin yeri, genel olarak güçlü bir merkeziyetçilik anlayışı çerçevesinde belirlenmiş ve bu anlayış uzun bir süre varlığını korumuştur. 1981 yılında Francois Mitterand’ın cumhurbaşkanlığına seçilmesinin ardından yerel yönetimlerde köklü bir reform uygulanmaya konulmuştur. Bu reformların arka planındaki sebepler ise; Fransız halkının siyasal düzene hakim olan elitist yaklaşıma ve artan sosyal-ekonomik sorunlara olan tepkileri olmuştur.<sup>156</sup>

Fransa’da 1982 yılında yapılan reform çalışmalarına göz atacak olursak, Cumhurbaşkanlığı ve Millet Meclisi genel seçimlerinden sonra Pierre Mauroy hükümeti programına yerinden yönetim (*decentralisation*) bağlamında mahalli idareler reformunu almıştır. Hükümetin iradesi, İçişleri Bakanlığının adının “İçişleri ve Mahalli Ddareler Bakanlığı” olarak değiştirilmesi ve bu bakanlık görevine de milletvekili seçilen Marsilya Belediye Başkanı Gaston Defferre’in getirilmesi ile kendisini göstermiştir. 2 Mart 1982 ve 22 Temmuz 1982 tarihli kanunlarla bazı düzenlemeler yapılmıştır. Yeni reformun belli başlı amaçları şunlardır:

- Belediyeler, iller ve bölge idareleri üzerindeki idari vesayeti azaltarak, onların özerkliğini güçlendirmek.
- Merkezi yönetimce yerine getirilen kimi görevleri, yerellik ilkesi gereğince yerel yönetimlere aktarmak.
- Yerel karar alma sürecini daha da demokratikleştirmek.
- Merkezi yönetimle-yerel yönetimler arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemek.

1982’de Fransa’da yapılan bu reformların sonrasında 2003 yılına kadar da adem-i merkezileşme konusunda küçük ölçekte yeniliklere gidilmiş, çok sayıda kanun ve yönetmelik çıkarılmıştır. 1992’de yürürlüğe geçirilen Cumhuriyetin

<sup>155</sup> İçişleri Bakanlığı, 21. Yüzyılda Yönetim, (Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yay.,Ankara-2003), s. 206.

<sup>156</sup> KARAER, Tacettin, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Eylül, 1990, s.55.

Ülkesel Örgütlenmesine yönelik yasa ile görev ve yetkileri daha fazla duruma getirilmeye çabalanmış, merkezi idaredeki yetki yığılmasının önüne geçmek gayesiyle merkezdeki yetkilerden yerel yönetimlere yetki devri gündeme gelmiştir.<sup>157</sup> 1999 yılında Voynet Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa Fransa’da toprak planlama üzerine yetkili olan yerel yönetim organını tanımaya imkan vermiştir. 1999’da Chevenemen Yasası yürürlüğe geçirilmiş ve böylelikle belediyeler arasındaki birlikteliğin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi doğrultusunda yenilikler gerçekleştirilmiştir. 27 Şubat 2002 tarihinde 276 sayılı “Democratie de Proximite” kanunu uygulamaya geçirilmiş ve girişimcilğe yönelik yeniliklere gidilerek yerel girişim çerçevesinde durulmuştur. Kanunda komşuluk heyeti ve danışma komiteleri ile yerel kamu hizmetleri danışma heyetlerinin etkisini çoğaltma doğrultusunda maddelere ağırlık gösterilmiştir.<sup>158</sup>

17 Mart 2003 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile bazı maddelerde değişikliğe gidilerek yerel yönetimler üzerine önem arz eden gelişmeler gerçekleştirilmiştir.<sup>159</sup> Adem-i merkezileşme doğrultusunda gerçekleştirilmiş önem teşkil eden girişimlerden anayasa değişikliği üç organik yasa ve çok sayıda yasa ile yürürlüğe konulmuştur. Bu çerçevede ilk organik yasa 1 Ağustos 2003 tarihinde uygulamaya geçirilmiş yerel yönetimlere denetim yetkisi sağlayan yasa özelliği taşımaktadır. Yerel yönetimlere, belirli bir alanda belirli bir zaman zarfında, yetkilerini düzenleyen yasaların düzenleyici işlemlerin kararlarının haricinde uygulama olanağı ve yetkisi verilmiştir.<sup>160</sup> 1 Ağustos 2003 tarihinde uygulamaya geçirilen ikinci organik yasa yerel referandumu kapsamıştır. Bu yasa ile seçmenlerin yerel mesellerde daha fazla ve etkili bir şekilde söz sahibi olması öngörülmüştür. 29 Temmuz 2004 tarihinde ise üçüncü ve son organik yasa da vergi gelirlerine üzerine yapılmıştır. Anayasada geçen “Vergi gelirleri ve diğer öz kaynaklar, her yerel

<sup>157</sup> ERBAY, Yusuf, Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt:8, Sayı:2,1999, s.68.

<sup>158</sup> ULUDAĞ, Öznur, Avrupa İdari Alanı İlkelerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Yansımaları: Fransa Ve Türkiye Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmama Ünivesitesi SBE, Kahramanmaraş,2016,s.58.

<sup>159</sup> KARAHANOGULLARI, Onur , “Fransa Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri”, 1.b., Ed. Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın no:1.,Ankara, 2004, s. 45.

<sup>160</sup> TEK TURAN, Hande, Bölgeler Avrupa’ında Fransız Yerel Yönetimleri, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013, s. 12.

yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölüm teşkil eder” hükmü, yasanın uygulamaya geçmesinde etken olmuştur.<sup>161</sup> Bu organik yasalardan sonra, 13 Ağustos 2003 tarihinde Fransa’da kararlaştırılıp, 1 Ocak 2005 tarihinde uygulamaya geçirilen “Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine ve Sorumluluklarına İlişkin Yasa” ile adem-i merkezileşme alanında düzenlemelere gidilmiştir. Bu yasada ise yerel yönetimlerin yetki ve mal transferi etkili olmuştur. Bununla birlikte çıkarılan yasa ile yerel yönetim organları arasında yer alan il yerel yönetimlerine; taşımacılık ve ulaşım ile alakalı görev ve yetkiler tanınmış, sağlık, toplumsal meselelerde de yetki aktarımı gerçekleşmiştir. Aynı zamanda bu yasa ile bölgelere de yetki devredilmiştir. Bu yetkiler; bölge ile alakalı iktisadi, eğitim, sağlık ve kültür alanları ile ilişkili olmuştur.<sup>162</sup>

Son olarak Fransa’da değil bütün demokratik ülkelerde, yerel yönetimler, ülkenin iç politikasına yön veren ve bu politikaları biçimlendiren güçlerin etkisi altında ve onların arasındaki dengelere bağlı olarak oluşur ve gelişir. Fransa için bu anlamda dönüm noktası sayılacak tarih 1981’de François Mitterand’ın “Fransa’nın kurulabilmesi için, geçmişte, güçlü ve merkeziyetçi bir iktidara gereksinme duyulmuştur. Bugün ise dağılmaması için, siyasal erkin eğrılıklı olarak yerel yönetimlere bırakılması zorunlu duruma gelmiştir” sözlerini söylemesidir. Fransa’nın 1982 reformlarından sonra ciddi bir değişim sürecine girdiğini görmekteyiz. Bunun nedenlerinden biri Avrupa Birliği ile olan ilişkiler ve Birliğin yapısına uygun hareket etmek kaynaklı olsa da esas ve önemli nedenlerinden biri küreselleşme hareketinin beraberinde yerelleşme hareketini de getirmesi ve yerelleşme hareketlerinin ön plana çıkarak üniter devlet yapılarını ve ulus devlet sistemlerini tehdit eden bir unsur haline gelmesidir. Fransa için de son 2003 Anayasa değişikliğiyle birlikte de bunu görmekteyiz. Yerel yönetimlerin hareket alanlarının genişlemesi, halka daha yakın demokratik kurumlar olup bu hizmeti daha sağlıklı bir şekilde yürütmesi merkezi yapının tutuculuğunu ve halkın üniter devlet sistemine olan bağlılığı önündeki muhafazakarlığı bir nebze olsun yumuşatmaktadır. Gerçi

<sup>161</sup> ULUDAĞ, Öznur, Avrupa İdari Alanı İlkelerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Yansımaları: Fransa ve Türkiye Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmama Ünivesitesi SBE, Kahramanmaraş, 2016, s. 58.

<sup>162</sup> KIZILKAYA, E., Okşan, Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale, 2004, s. 98.

Fransa gibi tarihinin her döneminde değişimler geçiren ve bütün sistemlere önyak olan bir ülke için bu reformlar ve bunların uygulanabilmesi çokta zorluk teşkil eden bir durum değildir. Fransa'nın yönetim yapısına baktığımızda mutlak monarşiden demokrasiye, cumhuriyetçi ulus devlet anlayışından adem-i merkeziyetçi yönetim şekline kadar bütün yapıları görmek mümkün. Halen V.Cumhuriyet dönemini yaşayan Fransa için yerel yönetim alanında yaptığı reformlar bir dönüm noktasıdır. Anayasa değişikliğinin taşıdığı hukuksal mantık, idare hukukunun devlet idaresi olarak adlandırdığı ve üstlenilen kamu hizmetlerini yürütmek için asıl görevli saydığı, yerel yönetimler ve kamu kurumları gibi devlet tüzelkişiliğinin dışında kamu tüzelkişiliklerine sahip idari birimlerden ayırdığı örgütlenmenin, devlet adına hizmet üretme ve irade açıklama bakımından diğerlerinden farkının kalmamasını sağlamaktır.Fransa'nın yerel yönetim yapılarına baktığımız zaman karşımıza bölge,il ve belediyeler çıkar. Bunlar merkezi yani anakara Fransa'da ve denizaşırı topraklarında da aynı sistemle devam etmekte. Bölge yapılanmaları yeni bir birim olmakla beraber reformun en önemli ayağını oluşturmaktadır. Belediyeler ise Fransa'nın belkide en eski yerel yönetim birimleridir. O yüzden sayıları Avrupa ölçeğine göre bile çok fazladır. Bunda biraz da bizim ülkemizde ki gibi belediye oluşumu için nüfus kısıtlaması getirmiş olmamalarının etkisi de var şüphesiz. Paris ise Fransa için birçok açıdan önem teşkil etmektedir. Ülkenin başkenti olması dışında tarihsel anlamda ki önemi ve değeriyle birlikte artan nüfus ve banliyöler bu kentin yönetiminde ayrı bir uygulamanın gerekliliğini zorunlu kılıyor. Bu yüzden Paris mevcut yerel yönetimlerin dışında farklı bir yönetime sahip. Bütün bu değişim ve reformlara karşın yerel ağırlıklı sisteme birçok eleştiri de yapılmıştır. Bu eleştirilerin ağırlıklı noktası yerel yöneticilerin aynı zamanda milletvekili olması ve birçok sıfatı aynı anda taşımasıdır. Bu konuda halkın değil yerel yöneticilerin güçlendiği eleştiri yapılıyor. Bir başka eleştiri de “basit yapılar yapılmak istenirken, karmaşık yapıların sayısının arttığı” yönündedir. Eleştirilerin bir kısmı reformların üniter yapıya yönelik bir tehdit oluşturacağı düşüncesindeyken reformları yetersiz görenler de mevcut. Fransa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını “iç idari yapıyı ilgilendiren bir konuda uluslararası bir anlaşmayı imzalamayı istememe” düşüncesiyle imzalamamasına karşın pek çok maddesine uymaktadır. Özetle Fransa hernekadar kendi iç hassasiyetlerini korusa da Avrupa Birliği üyeliği

sonucu olarak ve de yerelleşme hareketlerinin getirdiği değişikliklerin etkisiyle reformlarda devam edecektir.

## II. İSPANYA

İspanya'dan ve yarımada halkından bahseden ilk kitaplar Yunan tarihçi ve gezginlerine ait olup Fenikeliler aracılığıyla yarımada'nın medeniyeti hakkında bilgi vermektedir.<sup>163</sup> Daha öncesi hakkında ise net bilgiler mevcut değildir. Muhtelif pek çok kabileye ev sahipliği yapan bölgenin Atlantik ve Akdeniz'e kıyısı olmasının yanı sıra Asya ve Afrika kıtaları ile Avrupa arasında bir köprü niteliğinde olması ve doğal bir geçiş yolu sağlaması, yarımadayı pek çok istila ve göçe maruz bırakmıştır.<sup>164</sup>

### A. İspanya'da Bölgele Devlete Geçiş Süreci

İspanyol bölgeselleşmesinin arka planında tarihi nedenler bulunmaktadır. İspanya'da, tarih boyunca bölgesel kimliklerin korunması anlayışı güçlü olmuştur. I. Cumhuriyet (1873-1874) ve II. Cumhuriyet (1931-1939) dönemi anayasal gelişmeleri bölgesel özerklik talepleri üzerinde şekillenmiştir. İç savaşın ardından iktidara gelen Franko döneminde bölgesel özerklikler tamamen ortadan kaldırılmıştır.<sup>165</sup> Franko'nun ölümünden sonra, bastırılan demokratik ve bölgesel talepler 1970'lerin sonlarına doğru tekrar gündeme gelmeye başlamıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda İspanya'da 1978 Anayasasından önce 13 bölgeye özerklik statüsü tanındı. Anayasanın kabulü ile bu yapı anayasal statüye kavuşturuldu.<sup>166</sup> 1978 İspanya Anayasası, özerklik hakkını sadece bölgelere değil, milliyetlere de tanımıştır. Bask Ülkesi, Katalonya ve Galiçya özerk toplulukları milliyetlere tanınan özerklik hakkına örnektir.<sup>167</sup> 1978 İspanyol Anayasasının 1. maddesinde "ulusal egemenliğin" kaynağının İspanyol halkı olduğu belirtilmektedir. Anayasasının 2. maddesi devlet şeklini tanımlamıştır:

<sup>163</sup> BERTRAND, Louis, İspanya Tarihi, İstanbul, Kanaat Kitabevi Yayınları, 1940, s. 13.

<sup>164</sup> O'CALLAGHAN, Joseph, A History of Medieval Spain, New York, Cornell University Press, 1975, s.26-27. <https://www.questia.com/library/96601186/a-history-of-medieval-spain> Erişim Tarihi: 9/11/2020.

<sup>165</sup> SELÇUK, Engin (2009), "Kürt Açılımı I: İspanya Modeli 'Bölgele Devlet' (?)", <http://www.tasam.org/index.php?altid=2946>, Erişim Tarihi: 13.11.2020.

<sup>166</sup> NALBANT, "Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (I) Kuramsal Temeller", Amme İdare Dergisi, Cilt 29, Sayı 2, 1996, s. 33.

<sup>167</sup> ÇAVUŞOĞLU, Naz, "Bölgele Devlette Egemenlik ve Yetki Paylaşımı", eakademi, Sayı 4, <http://www.e-akademi.org>, Erişim Tarihi:13.11.2020.

İspanyol ulusu parçalanmaz bütündür ve İspanya bölünmez bütündür. Bu ilkeleredayanan anayasa, İspanyol ulusunun parçası olan milliyetlerin ve bölgelerin özerkliğini tanır ve güvence altına alır. Anayasa ulusun tekliğini, bölünmezliğini vurgularken İspanyol halklarının kendi kaderini tayin hakkını dışlamaktadır ve egemenliğin kaynağı İspanyol ulusu olduğuna vurgu yapmaktadır. Bunun yanında anayasa, milliyetler ve bölgelerin özerklik hakkına sahip olduğunu ortaya koymuş ve milliyet kavramını kendini ulus olarak niteleyen topluluklar için; bölge kavramını ise, kendini ulus olarak nitelemeyen topluluklar için önermiştir. Anayasa, ulus-altı milliyetleri kendi kaderini tayin hakkı çerçevesinde değil, kendi kültürünü koruma ve geliştirme hakkına sahip “kültürel milliyetler” olarak değerlendirmiştir.<sup>168</sup> İspanya Anayasası bölgeselleşmeyi bir hak olarak görmektedir. Belli koşulları taşıyan topluluklara özerk birim kurma hakkı tanınmıştır. Anayasaya göre ortak tarihsel, kültürel ve ekonomik özelliklere sahip komşu iller, adalar ve tarihsel bölgesel varlığı olan iller özerk topluluklar kurabilirler. Ancak, özerk birim kurulmasının yerel birimler veya seçmenler tarafından kabulünden sonra, bölge temsilcileri tarafından hazırlanan statü taslağının ulusal parlamento tarafından onaylanması şarttır. Ayrıca, bölgelerin anayasası niteliğindeki statülerin ulusal anayasaya uygun olması gerekmektedir.<sup>169</sup> Bu şekilde kurulan özerk topluluklar, idari bölgelerden fakli olarak siyasal bir varlıktır. Siyasal bölgelerin siyasal statüsü “sadece coğrafi olarak belirli bir idari yapıya değil, ulustan ayırıcı öğelere sahip, içinde belirli bir türdeşlik taşıyan bir kültürel varlığa, topluluğa tanınmıştır”.<sup>170</sup> Bölgesel devletin tipik örneği olan İspanya, üniter devlet ile federal devlet arasında durmaktadır. Bu bağlamda; “İspanyol bölgeselleşmesinin üç özelliğinden söz edilmektedir: Siyasal özerklik, ulusal birlik ve dayanışma. Siyasal özerklik ilkesi, İspanyol bölgelerinin siyasal yetkilerini belirler; ulusal birlik, merkezi devletin öğelerinden bütün bütüne vazgeçilmediğini ortaya koyar. Dayanışma ise, bölgeler arasında, merkezi devletin eşgüdümü çerçevesinde dayanışmayı anlatmaktadır. Başka bir anlatımla, bölgelerde

<sup>168</sup> TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2009, s. 132.

<sup>169</sup> ÇAVUŞOĞLU, Naz , “Bölgeli Devlette Egemenlik ve Yetki Paylaşımı”, eakademi, Sayı 4, <http://www.e-akademi.org>, Erişim Tarihi:13.11.2020.

<sup>170</sup> NALBANT, “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (I) Kuramsal Temeller”, Amme İdare Dergisi, Cilt 29, Sayı 2, 1996, s. 36.

elde edilen değer, merkezde toplanmakta ve dayanışma ilkesi çerçevesinde yeniden bölgelere dağıtılmaktadır”.<sup>171</sup>

### **B. İspanya’da Bölge Kavramı ve Özellikleri**

1978 Anayasası’nın 2. maddesiyle tanınan ve güvence altına alınan özerklik, 143-158. maddelerden oluşan üçüncü kısımda ele alınmaktadır. Belediyeler, iller ve Özerk Topluluklar olarak yapılandırılan teşkilat Anayasa Mahkemesi’nin 28 Temmuz 1981 tarihli kararında şu ifadelerle açıklanmıştır: “Anayasa değişik düzeylere yerleşmiş varlıklar arasında kamu gücünü dikey olarak bölüştürmüştür. Bunlar temelde, egemenliği kullanan devlet, siyasal özerklikleri olan Özerk Topluluklar ve idari özerklikle donatılan iller ve belediyelerdir.”<sup>172</sup>

Anayasanın 143. maddesine göre Özerk Topluluk kurmak belirli yerel yönetimlere tanınan bir özerklik hakkıdır. Anayasanın 2. maddesinin tanıdığı özerklik hakkının kullanılmasında ortak tarihsel, kültürel ve ekonomik karakteristiğe sahip komşu iller, adasal topraklar ve tarihsel bölgesel bir varlığı temsil eden iller, bu başlıktaki ve kendi statülerine uygun olarak kendi yönetimlerini ve özerk topluluk oluşturmayı kabul edebilirler. Anayasa İspanya’daki özerk topluluk sayısını 17 ile sınırlandırmayarak esnek bir yapılanma kurmuştur. Bu konuya getirilen tek sınırlama Özerk Toplulukların konfederasyon oluşturamayacağını belirten. Anayasanın 145. maddesi olup bu yasakla devletin gelecekteki birlik ve bütünlüğünün teminat altına alınması hedeflenmiştir.

Anayasanın 146. ve 147. maddelerinde belirtildiği üzere her topluluğun kurumsal normu niteliğinde olan ve “statü” adı verilen metnin anayasaya aykırı olmamak kaydıyla hazırlanıp parlamentoda onaylanmasıyla, özerklik hakkının kullanılmasındaki usül yerine getirilmiş olur. “... statüler her Özerk Topluluğun temel kurumsal normudur ve devlet, kendi hukuk düzeninin bütünleyici parçası olarak onları tanır ve güvenceler...”<sup>173</sup> Merkezi devlet tarafından tanınan Özerklik Statüleri, merkezi devletin onayıyla yasa niteliğini almakta ve organik yasa niteliği

<sup>171</sup> NALBANT, “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (I) Kuramsal Temeller”, Amme İdare Dergisi, Cilt 29, Sayı 2, 1996, s. 37.

<sup>172</sup> NALBANT, Atilla, Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997, s. 278.

<sup>173</sup> İspanya Anayasası, m.147.

taşıyan bu statüler hiyerarşik olarak diğer kanunlardan üstün olmaktadır.<sup>174</sup> Bu özerklik statülerinde gidilecek herhangi bir değişiklik Cortes'in (meclis) onayına bağlı olmakta ve <sup>175</sup> Özerk Toplulukların özerkliği statüleri onaylandığı andan itibaren başlamaktadır.

Statüler olağan yasalara göre güçlendirilmiş hukuksal değere sahip olmakla beraber anayasal değere sahip normlar değildir. Anayasanın altında, bölgesel ve ulusal yasaların üstünde sui generis bir yasama işlemidir. Hem bir İspanyol organic yasası olması hem de Özerk Toplulukların kurumsal normu ve hukuk düzeninin başlangıç noktası olması itibariyle statüler iki karakterli bir yapıya sahiptir. Anayasanın üstünlüğü ilkesi statüler için de geçerli olup Anayasa Mahkemesi'ne anayasaya uygunluk denetimi için başvuru yolu açıktır.<sup>176</sup> Anayasa yapıcı özerk toplulukların münhasır yetkisine giren konuları 148. maddede, merkezi devletin münhasır yetkisine giren konuları ise 149. Maddede maddeler halinde sıralamıştır. Anayasanın 148 ve 149. maddeleri incelendiğinde, İspanyol Anayasasının yetki paylaşımı alanında üç tip yetki alanı belirlediği görülmektedir:<sup>177</sup>

a) geleneksel egemenlik anlayışı doğrultusunda devletin varlık neden i olan ve münhasır ulusal yasama yetkisi; b) devletin genel yönlendirme yetkileri kapsamında üstün ve ilkesel normları devletin koyduğu, ancak Özerk Toplulukların da bu ilkeler doğrultusunda tamamlayıcı normlar koyabileceği ortak yarışmacı yasama yetkisi; c) Özerk Toplulukların münhasır yasama yetkisi, ki bu alanda devlet de tamamlayıcı normlar koyabilmekte fakat normlar çatıştığında Özerk Topluluk normları üstün tutulmaktadır. Kurallar kademesi yönünden ulusal yasalarla eşit olan bölgesel yasalar, bağlı oldukları statüye ve anayasaya uygun olmak zorundadır. Fakat yarışmacı ortak alan söz konusu olduğunda, bölgesel yasalar için ulusal parlamentonun çerçeve yasalarına uyma zorunluluğu doğmaktadır. Esnek bir yetki paylaşımı öngören anayasa yapıcı Özerk Topluluklar ve merkez arasında ortaya çıkabilecek yetki anlaşmazlıklarını öngörerek Anayasanın 148. maddenin 3. fıkrasıyla, Özerklik Statülerinde üstlenilmeyen konularda, anlaşmazlık halinde ve

<sup>174</sup> İspanya Anayasası, m.81.

<sup>175</sup> İspanya Anayasası, 151. madde, 2.fıkra, dördüncü bend.

<sup>176</sup> NALBANT, Atilla, Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997, s. 277.

<sup>177</sup> NALBANT, Atilla, a.g.e., s. 289.

yetkinin açıkça Özerk Topluluklara bırakılmadığı konularda, devlet hukukunun öncelikli ve Özerk Toplulukların hukukunun tamamlayıcısı olduğunu hüküm altına almıştır.

**Özerk Toplulukların Organları** Anayasanın 152. maddesi uyarınca her bölgenin bir yasama meclisi, bir başkanı ve bir yüksek mahkemesi vardır. Yargı erki tüm ülkede tektir. İdari örgütlenme her Özerk Topluluğun kendisine aittir. Özerk Topluluklarda yürütme yetkisi Özerk Topluluğun başkanına ve hükümet kuruluna ait olup hükümet kurulu ve başkan genel oylarla seçilen yasama meclisine karşı sorumludur. Hükümet kurulu ve meclis organları vasıtasıyla Özerk Topluluklara gerekli gördükleri hallerde anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma yetkisi de Anayasanın 164. Maddesinde tanınmıştır.

**Özerk Toplulukların Temsili** Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisli bir yapıya sahip olan İspanya'da özerk bölgeler doğrudan Senato da temsil edilmektedir. Genel, serbest, eşit, doğrudan ve gizli oyla her ilden dörder, büyük adalardan üçer, küçük adalardan ve özerk şehirlerden birer, her Özerk Topluluktan birer ve her bir milyonluk nüfusları için yine Özerk Topluluklardan birer senatör seçilmesi öngörülmüştür. Bu haliyle Özerk Topluluklar toplam kırk dokuz bölgesel temsilcisiyle Senato'da temsil edilmektedir. Özerk Toplulukların kalkınması, yerel ve bölgesel politikalar konusunda önemli fonksiyonları olan Senato, bu yetkilerinin yanı sıra hükümet faaliyetlerinin denetimiyle de görevlidir. Bu görevini de sorular, önergeler, oturumlar, özel inceleme komiteleri gibi vasıtalarla yerine getirmektedir.<sup>178</sup> Hükümet ülke genelinde yapılan genel seçimlerle oluşan Temsilciler Meclisi'ne karşı sorumlu olup Anayasanın 87. maddesine göre Özerk Toplulukların parlamentolarının da Temsilciler Meclisi ve Senato'daki siyasi parti grupları gibi, Temsilciler Meclisi divanına yasa önerisinde bulunma yetkisi vardır.

**Özerk Toplulukların Denetimi** İspanyol hukuk düzeninde Özerk Topluluklar ve devlet arasında doğrudan bir hiyerarşi ilişkisi yoktur. Fakat Özerk Topluluklar üzerinde devlet anayasa gereği belirli bir denetim uygulayabilmektedir. Hükümet denetimi ve hukukilik denetimi olarak iki şekilde uygulanan bu denetimde hukukilik denetimi; Sayıştay denetimiyle, Özerk Toplulukların yasal

<sup>178</sup> Nations Encyclopedia, <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-13054.html> (Erişim tarihi 09.11.2020).

düzenlemelerinin anayasa yargısının, idari işlemlerinin de idari yargının denetimine tabi olmasıyla ve Özerk Toplulukların temel haklara zarar verecek nitelikteki idari işlemlerine karşı Anayasa Mahkemesi'ne kişisel başvuru yapılmasıyla gerçekleşir. Bir diğer hukukilik denetimi ise, hükümetin 150. maddenin 2. bendi uyarınca devrettiği veya delege ettiği yetkilerinin kullanımında gerçekleşir. Hükümet tarafından atanan temsilcinin (Hükümet Komiseri) vize yetkisi olmasa da, Özerk Toplulukların anayasanın ve diğer yasaların kendine yüklediği görevleri yerine getirmemesi halinde, Anayasanın 155. maddesinde öngörülen istisnai müdahale yetkisinde söz konusu olan hükümet denetimi mümkündür. Bu denetimde başkanın uyarılmasına rağmen aynı durum sürerse, Senato'nun mutlak çoğunluğunun onayı sonra, hükümet, önlemlerin yürütülmesi için Özerk Topuluğun bütün otoritelerine talimat verebilmektedir.

### **III. İTALYA**

İtalya'da normal/olağan bölgelerin statüleri ulusal yasalarla eşit düzeydedir. Ulusal Anayasa hiyerarşinin en üzerindedir. Bölgesel statüler ve ulusal yasalar birbirlerine aykırı olamazlar. Bunlar en düzeydedirler. Aynı mantıkla bölgesel yasalar bölgesel statülere aykırı olamaz. Statüler ve ulusal yasaların bir diğerinin yetki alanına girmesi durumunda yetki gaspı söz konusu olur ki bu durumda bölgeler veya ulusal yasama Anayasa Mahkemesi'ne gidebilir. Bu da bölgesel devletin federal devlet tipine başka bir benzeyen yapısıdır. Keza, üniter devletlerde yerel yönetimlerin hiçbir siyasi bakımdan yasama yetkisi yokken, idari düzenlemelerinin her birinin mutlaka ulusal kanunlara uygun olması gerekir. Ulusal yasama normları her zaman yerel yönetimin idari eylem ve işlemlerinden üstündür. Federal devlette ise her bir federe devletin kendi yasama yetkisi vardır ve her federe kanun o federe devleti bağlar. En üst norm federal Anayasa'dır.

#### **A. İtalye'da Bölgele Devlete Geçiş Süreci**

Endüstriyel gelişimini yıllar önce tamamlamış bir Avrupa ülkesi olan İtalya diğer Avrupa ülkelerinin aksine, ancak 19. Yy.'ın yarısından sonra toprak bütünlüğü ve ulusal birliğini sağlamıştır. Ancak bu gecikme ile birlikte artık bu unsurlardan ödün verilmek istenmemiş ve ülkede "merkeziyetçi" anlayış hakim olmuştur. 1865'te çıkarılan kararname ile üniter devlet yapısı benimsenmiş ve dikta rejimi ile merkezi

otoriterleşme daha da hissedilmiştir.<sup>179</sup> Aslında Ülke'deki bölgeselleşmeye de bu dikta rejim ve merkezîyetçilik anlayışına tepkilerin sebep olduğu ve bu tepkilerin tarihsel itici bir güç oluşturduğu sıkça dile getirilmektedir.<sup>180</sup> İtalya'da bölgeselleşmesinde siyasi ivmelere ve itici unsurlara neden olan tarihi hareketlilikleri özetle şöyle sıralayabiliriz;

- 1921'de Katolik Parti, “temsil, yasama yetkisi ve akçal özeklik”in ana prensiplerini meydana getirdiği bir siyasi bölgeselleşmenin öncü savunucusu olması,
- 1943 yıllarında merkezîyetçiliğe tepki olarak ortaya çıkan “özerkçi hareket” görüşleri,
- 2. Dünya Savaşı'nın hemen sonrası İtalyan Hristiyan Demokrat Hareket, faşist davranışlarının doğuşunun sebeplerinden birisinin bölgeselleşme noksanlığından ileri geldiğini savunması,
- İtalyan Komünist Partisi'nin, iktisadi planlama temelinde bölgeselleşmeye atıflar yaparak savunmalarda bulunması,
- Siyasal toplumlarda “diktatörlük-merkezîyetçilik” anlayışı yerine “özgürlük-bölgeselleşme” beraberliği vurgularındır.

1947 Anayasa'sı ile birlikte bölgeselleşme yolunda yavaş yavaş aşama kaydettiği göze çarpan ülkede, en başta özerksel yönetim ve sırayla bölge, il ve belediyeler şeklinde bir yönetim yapılanması söz konusudur. Üniter bir devlet yapısına sahip olduğu için, merkez, yerel yönetim birimleri üzerinde yüksek derecede vesayet sahibidir. Merkezi yönetim her düzeyde ve değişik biçimlerde yerel yönetimler üzerinde bir etki ve denetime sahiptir. Bununla birlikte, İtalya'da siyasal yerinden yönetim söz konusu değildir. Yalnızca bölgeselleşme ve bölge yönetimleri söz konusudur. Bu durum, kültürel ve etnik farklıların yönetsel yapıda söz sahibi olmasından ziyade yerinden yönetim anlayışı ile hizmetlerin daha iyi görülebilmesi açısından uygulanmış bir bölgeselleşme olgusudur. Ülkede toprak bütünlüğü

<sup>179</sup> ÖZEL, Mehemet, Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme Ve Türkiye, Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2001, s. 240.

<sup>180</sup> NALBANT, Atilla, Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi?, Kuramsal Temeller, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, S.3,1996, s. 19.

bulunmakta ve bölgeselleşme ile aslında yerel yönetimlerdeki sorunların tikanmaların ve etkisizleştirilmenin önüne geçilerek siyasi hükümetin gücünü artırmak, devleti sağlamlaştırmak ve merkezi müdahale ve kontrollerle merkezileşmeyi sağlamaktır. Bu nedenle İtalya’da oldukça güçlü ve üniter bir devlet yapısı söz konusudur.<sup>181</sup>

İtalya bölgeselleşmesi ile ilgili Anayasal veriler için halen yürürlükte olan 1947 Anayasası’na bakmak gerekir. Bölgeselleşmeye ilişkin düzenlemeler Anayasa’da aşağıdaki üç ana grupta sınıflandırılarak incelenebilir:<sup>182</sup>

- Etnik ve dilsel azınlıkların yaşadığı sınır bölgelerinde yapılan düzenlemeler;
- Adasallığa bağlı olarak anakaradan ayrı birer kültürel (kimilerine göre etnik) altyapıya sahip bulunan Sicilya ve Sardinya’dan gelen talepler karşısında yapılan düzenlemeler, daha doğrusu bu iki adanın yerel elitince kabul edilen düzenlemelerin merkezi hükümetçe tanınması;
- Yukarıda sayılan iki nedenden dolayı yer yer farklı politik hesaplarla da olsa Kurucu Meclis’te ülkenin bütününe yönelik bölgesel yapılanmanın kabulü konusunda uzlaşılması, buna bağlı olarak yukarıda sözü edilen özel koşullarla şekillenen 5 bölgenin yanısıra kıta İtalyası’nın da 15 ayrı bölgeye taksim edilmesi.

İtalya Anayasası'nın 5. maddesine göre “*Cumhuriyet, bir ve bölünmez olarak, mahalli muhtariyetleri tanır ve destekler; devlete bağlı hizmetlerde en geniş şekilde yönetim merkeziyetsizciliği sağlar ve yasaların ve yasaların ilke ve metotlarını özerklik ve merkeziyetsizcilik gereklerine intibak ettirir.*” Anayasa'nın 114. maddesinde Cumhuriyet'in bölgelere, illere ve bucaklara ayrıldığı ifadesi bulunur.<sup>183</sup> 128. madde ise iller ve bucakların, bunların görevlerini belirten genel Cumhuriyet

<sup>181</sup> KOÇAK, Hüseyin, Toplumsal Eşitsizliklerin Azaltılmasında Bölge Yönetimlerinin Önemi: İtalya ve Fransa Örnekleri, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14(1), 2012, s. 277.

<sup>182</sup> ARISOY, İbrahim Alper, Avrupa Bütünleşmesinde Bölgeselleşmenin Dinamikleri: İtalya Örneği Ve Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009, s.193.

<sup>183</sup> TORTOP, Nuri, İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı Ve Son Düzenlemeler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5(3), 2011, s.1.

yasalarınca saptanan ilkelerin sınırları içinde, özerk topluluklar olduğunun altı çizilmekte, 129. madde hükmüncü de bu birimler aynı zamanda merkezci olmayan devlet ve bölge çevreleri olarak kabul edilmektedir. Eyalet çevreleri de yalnızca daha sonraki bir merkezden arınma işlemini gerçekleştirmek için yönetim vazifelerine sahip ilçelere ayrılacaklardır.<sup>184</sup> Klasik federalizm ile İtalyan uygulaması arasındaki fark yasama meclislerinde bölgelerin doğrudan temsil edilememesi ve bölgelerin anayasal değişiklik aşamalarında herhangi bir yetkilerinin olmamasıdır.<sup>185</sup> Bu kapsamda kullanılan anayasal hükümlerin sınırlarında İtalya bünyesinde siyasal yerinden yönetim unsurları da bulunan üniter bir devlet olarak tanımlanabilmektedir. Bunun yanında İtalya'yı Bölgeselleşmiş bir devlet olarak da görüş bildiren uzmanlar da bulunabilmektedir.<sup>186</sup> İtalya'da yerel idare birimleri statü ve sayı açısından çok değişik özelliklere sahiptir. İtalya'nın bölgeleri ülkenin birinci seviye idari bölünüşüdür. 30 Haziran 2004 itibarıyla ikinci NUTS idari seviyesini de oluşturur 20 bölge bulunmaktadır. Bunlardan beş tanesi anayasal olarak özel statüye/özerkliğe sahiptir.<sup>187</sup> Özel özerliği bulunan yapılar olağan bölgelere oranla daha fazla yasama ve yürütme yetkisine sahiptir. Bölge yönetiminde bu tür bir ayrıma gidilmesinin en önemli sebebinin ayrılıkçı hareketleri frenlemek olduğu<sup>188</sup> düşüncesidir. İtalyan Bölgelerinin daha iyi tanımlanabilmesi ve yorumlanabilmesi için bölgesel organizasyonların oluşumu ve idari ve yasama yetkileri, bu yetkilerin denetimi, merkez- bölge ilişkileri ve yerel yönetim reformları konusunda aşağıda ilgili başlıklar altında bilgiler sunulmuştur.

İtalyan Bölgeleri, merkezi devletle ilişkilerini sınırlandırmış, geniş amaçları olan, siyasi ve yönetsel birim olarak görülmektedir. Bu bölgelerin 2. Dünya Harbi'nden sonra dönemin "özgül statülü bölge"sinin aksine, bölgelerin kültür ve politik bağımsızlıklarına müdahale aracı haline gelmedikleri ifade edilebilir. Bu

<sup>184</sup> TÜRKER, Muammer (2002) İtalya Yönetim Sistemi, (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: [http://www.arem.gov.tr/ortak\\_icerik/arem/Projeler/21yy/italya.pdf](http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/italya.pdf), (15.05.2020),s.2.

<sup>185</sup> ŞAN, Gül, İtalya'da Yerel Yönetimler-1. Erişim Tarihi : <http://www.yerelsiyaset.com/pdf> (Erişim Tarihi 19.05.2020), s. 92.

<sup>186</sup> KOŞAR, Neslihan, İtalya'da Yerel Yönetimler Ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 9 (18), 2013, s. 329.

<sup>187</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/nuts/national-structures>, (Erişim Tarihi :15.05.2020).

<sup>188</sup> KOŞAR,a,g,e., s. 331.

noktada, merkez hükümetin, evrensel ve genel hükümet seviyesinde yerine getirdiği fonksiyonlardan, kendi yetkisini çekmesi söz konusu durumu bulunmaktadır.<sup>189</sup>

İtalya’da direkt olarak merkezdeki devletin düzeysel olarak altı gibi görülen bölgesel oraganizasyonların, anayasa ile güvence kapsamına alınmış belirli bir statüsü bulunmaktadır. Anayasa’nın 114, 115 ve 116 maddeleri bu durumu özetlemektedir.<sup>190</sup> Cumhuriyetin “tek ve bölünmez” olduğunu belirten anayasalarında, devletin yerinden yönetimi özendireceği, devlet hizmetlerinin olabildiği ölçüde yerelleştirileceği yazılıdır. Anayasa’nın 114. maddesi şöyle der: “Cumhuriyet bölgelere, illere ve belediyelere ayrılmıştır”. Anayasa’nın 115. maddesinde, bölgelerin, yasalarla belirlenen ölçülerde güç ve fonksiyonlara sahip otonom bir yapıda olduğu belirtilmiştir. Bölgelerin sınırları yine yasa ile belirlenmiştir. 115. maddede, 5 bölgenin özel statüye sahip bölgeler olduğu vurgulanmıştır. Bu beş bölge herhangi bir ekonomik kaygıdan değil, ilk oluşturulan bölgeler olmalarından dolayı özel statülü bölge adını almışlardır. Normal statülü bölgeler ise 1947 Anayasa’sı ile yasal bir temele oturtulmuştur. Özel bölgeler devlet karşısında daha bir özerk durumda<sup>191</sup> bulunsalar da, 1970’de daha çok normal statülü bölgelere yetki aktarımı konusunda ciddi kararlar alınmış ve bölgesel meclislerin seçilmesi yönünde çalışmalar yapılmıştır. Böylece çıkartılan yasalarla bölgeler, bağımsız yerinden yönetim unsurları olarak faaliyet göstermeye başlamıştır.<sup>192</sup>

İtalya’da her iki statüdeki bölgeler ülke içerisinde yalnızca yerel yönetim seviyesinde tanınmakta olan yapılardır. Bu yerinden yönetim yapıları, hiçbir şart ve durumda siyasi yetki ve pozisyonu bulunmamakta olup sadece yerel faaliyetlerin yapılması ve bu bölgelerin her türlü çıkarları için vazifelendirilmişlerdir.<sup>193</sup>

İtalya bölgeleri yapay bir yapıdır ve iktisadi gelişimleri hususunda çok sınırlı işlevleri bulunmakla birlikte fiziki ve mekânsal plansalları çok kuvvetli ve yetki

<sup>189</sup> JONES, Barry ve KEATING, Michael, Regions In The European Kommunity, Clarendon Press, Oxford, New York, 1995, s.160.

<sup>190</sup> ÖZEL, Mehemet, Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme ve Türkiye, Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul,2001,s. 244.

<sup>191</sup> KOÇAK, Hüseyin,Toplumsal Eşitsizliklerin Azaltılmasında Bölge Yönetimlerinin Önemi: İtalya ve Fransa Örnekleri, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,14(1),2012.s. 276.

<sup>192</sup> ÖZEL, Mehemet, Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme Ve Türkiye, Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2001, s. 245.

<sup>193</sup> ÖZEL, Mehemet, Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme Ve Türkiye, Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2001, s. 245.

alanları geniştir. Bölgeler, kurumsal kimlik seviyesinde yeterli görülürken, kendi politikalarını uygulama noktasında, etkinlikten uzak pek çok problemleri olduğu bilinmektedir. Bunlar şöyle sıralanabilir.<sup>194</sup>

- Bölgeler büyük derecede merkezi devlete bağlıdır ve gelirlerinin % 90'ını devletten almakta ve bu gelirleri genellikle özel amaçlı çalışmalarda kullanmaktadırlar.
- Fonksiyonel olarak devlet ile bölgeler birbiri ile bağlantılıdır. Ve hükümet yetkilerini ve işlevlerini bölümlendirme konusunda başarısızdır.
- Bölgelerin, stratejik çalışma, program ve müdahil olmada güçleri çok yoktur. Örneğin; sanayi alanındaki politiklar, iş gücü planı, alt yapısal çalışmalar ve kaynak planlarında.
- Bölgeler, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında, konut, inşaat, çevre planlaması ve sıkıntıları noktasında oldukça aktiftirler, fakat tüm bu faaliyetler, merkeze bağlı kalacak şekilde yapılmaktadır.
- Bölgeler, en baştan bu zamana, etkisiz bir biçimde, yerel hükümetlere bağlanmış ve çalışmaları sınırlandırılmıştır. Pek çok komün, çok küçüktür ve bunlar sahip oldukları sınırlı yetki konusunda eleştiriler yöneltmektedirler.

### **B. İtalye'da Bölge Kavramı ve Özellikleri**

Bölge, yasama ve idari birimleri olan özerk bir coğrafi birimdir. Bölgelerin İtalyan yönetim sistemine girişleri 1947 tarihli Anayasa ile olmuştur. İlgili Anayasa bölgesel düzeyde yasama gücünü üç biçimde düzenlemiş olup olağan statülü bölgeler bu yetki kategorilerinden yalnızca ilk ikisine sahipken münhasır-birincil yetkiler yalnızca özel statülü bölgelere mahsustur. Bu yetkiler şöyledir:<sup>195</sup>

- Paralel-paylaşılan yetkiler;
- Bütünleyici-uygulamaya yönelik yetkiler;
- Münhasır-birincil yetkiler.

<sup>194</sup> JONES, Barry ve KEATING, Michael, Regions In The European Kommunity, Clarendon Press, Oxfort, New York,1995,s.160.

<sup>195</sup> ARISOY, İbrahim Alper, Avrupa Bütünleşmesinde Bölgeselleşmenin Dinamikleri: İtalya Örneği ve Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009, s.194.

Yukarıda da ifade edildiği gibi bölgeler tarafından üç farklı yasama yetkisi kullanılmaktadır. Bir kısım yasama yetkileri yalnızca bölgelere mahsustur. Bu tip yetkiler sadece özel statülü bölgeler tarafından kullanılmaktadır. Olağan statülü bölgeler bu yetkiyi kullanamazlar. Özel statülü bölgeler bu yetkiyi kullanırken genel yasal prensipleri, ve diğer bölgelerin çıkarlarını göz önüne alırlar. Bölgelerin görevleri İtalyan Anayasa'sının 118. maddesinde kendilerine kanunla da görev verilebileceği belirtilen bu idarelerin görevleri olan ve paralel-paylaşılan yetki olarak da ifade edilen görev alanları başlıca şöyle maddelendirilebilir:<sup>196</sup>

- İlgili bölgenin bürokratik ve idari düzeni;
- *Comune* olarak adlandırılan idari birimlerin sınırları;
- Yerel düzeyde, kırsal kesimde ve belediyeler bünyesinde faaliyet gösteren
- Polisiye kurumlar;
- Fuarlar ve pazar organizasyonları;
- Sosyal yardımlaşma, sağlık ve hastane yardımları;
- Zanaat ve meslek eğitimiyle ilk ve orta düzeyde eğitim;
- Yerel düzeydeki müze ve kütüphaneler;
- Şehir planlama;
- Turizm ve otelcilik endüstrisi;
- Bölgesel çıkarları ilgilendiren yollar ve ulaştırma;
- Bölgesel çıkarları ilgilendiren temel kamu hizmetleri;
- Göl limanlarında seyrüsefer;
- Maden suları ve termal kaynaklar;
- Mağaralara ve bataklık alanların ıslahına ilişkin düzenlemeler;
- Avcılık;
- İçsularda balıkçılık;
- Tarım ve ormancılık;
- Zanaatçılık;
- Yasalarla belirlenecek diğer alanlar.

<sup>196</sup> UIUSOY, Ahmet, ve Akdemir, Tekin, Mahalli İdareler (teori/ uygulama/maliye), Seçkin Yayınları, Ankara, 2006, ss.127-128.

Bölge idaresinin karar organı bölge meclisidir. İllerin farklı rakip listelerin tek düzeyli olarak seçime gitmesi ile seçilmektedirler. Bölge meclisinde üye sayısı bölgenin nüfusuna göre 30-80 arasında değişmekte ve seçim 5 yılda bir yapılabilmektedir<sup>197</sup>. Bölge meclisinde vazifeli bir hükümet komiseri (vali), devletçe faaliyet gösterilen idari vazifelerde önceliği gözetmekte ve bölge tarafından gerçekleştirilen hizmetlerle merkeze ait görevler arasında koordinasyonu geliştirmektedir. Bölge yönetiminin bir diğer organı yönetim kurulu (Giunta) dur.<sup>198</sup>

Bölge idaresinin yürütme organı olan bu kurulun üyeleri oy çokluğu kuralına göre seçilmektedir. Yönetim kurulunun bir takım vazifeleri bölge mülklerini yönetmek, bölge idari teşkilatını kontrol altına almak ve bölge meclisinin aldığı kararlar eşlik etmektedir.<sup>199</sup> Bölge yönetimlerinin bir diğer organı bölge meclisinin üyeleri tarafından seçilen başkandır. Başkan, bölge meclisi ve bölge yönetim kurulu toplantılarına başkanlık eder, yasa ve yönetmelikleri yayınlar. İl ve belediye kontrol komiteleri üyelerini atar ve merkezi idareye karşı bölgeyi temsil eder.<sup>200</sup>

Öte yandan Anayasal düzenlemeler; bölgelere, bölgeye bağlı idarelerin ve büroların teşkilatlandırılması, kırsal alan ve kent zabıtası, şehircilik, bölge düzeyinde kamu yatırımları, yollar ve su dağıtımı vb. konularda yasama yetkisi sunmuştur.<sup>201</sup>

Devlet, bölgelere, olağan cari giderlerin ve yetki devrettiği hizmetlerin giderlerini karşılamak amacıyla genel bütçeden ve yatırım giderleri için “geliştirme ödeneği”nden yardımlarda bulunmaktadır. Buna ek olarak, ulusal ve bölgesel planlamanın gerektirdiği özel amaçlı projeler için bölgelere özel yardımlar da sağlamaktadır.<sup>202</sup>

Bölge kanunlarının Anayasa’ya uygunluğuna dair kontrol, hükümetçe bölge valisi tarafından yapılmaktadır. Bölge yasaları, bölge idaresince onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Bölgesel yasaların bölgenin yetkisini aşması, ulusal yararlar

<sup>197</sup> GÜNEY, Ziya, (2011), İtalya’da Mahalli İdareler. Erişim: <http://www.ziyaguney.com/dosyalar/word/italya.doc> (Erişim Tarih:20.05.2020), s. 3.

<sup>198</sup> KOŞAR, Neslihan, İtalya’da Yerel Yönetimler Ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 9 (18),2013,s. 333.

<sup>199</sup> ÜNÜSAN, Teoman, Dünyada mahalli idareler. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara,1999,s.476.

<sup>200</sup> KOŞAR,a,g,e., s. 333.

<sup>201</sup> TÜRKER, Muammer Türker, M. (1998). İtalya Yönetim Sistemi. Erişim: [http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_yon/italya.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/italya.pdf) (15.05.2020), s.497.

<sup>202</sup> GERAY, Cevat, İtalya’da Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6 (1), s.59.

veya diğ er böl ge yararlarına aykırı olması halinde 30 gün içinde valinin tekrar karara bağ lanmak üzere böl ge meclisine iade yetkisi bulunmaktadır.<sup>203</sup>

Böl ge meclisi, ilgili yasanının aynı metnini yeniden kabul ederse hükümet 15 gün içerisinde Anayasa Mahkemesi'ne yasanın Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali için başvuru yapabileceğ i gibi kamu veya diğ er bölgelerle menfaat çatışması olması durumunda Parlamento'ya da götürülebilir.<sup>204</sup>

Böl ge idarelerinin fiil ve işlemlerinin kanunlara uygunluğ unun denetlenmesi Devletin bir birimi olan deneti komisyonunca yapılmaktadır. Bu komisyon böl ge valisinin başkanlığında hakim, memur ve uzmanlardan meydana gelmektedir. Böl ge meclisinin kararları bu komisyon tarafından 20 gün içerisinde iptal edilemediğ i takdirde yürürlük kazanmaktadır. Böl ge idaresinin organları, yasaları önemli bir şekilde ihlal etmeleri durumunda fesih yapabilmektedir.<sup>205</sup> Fesih işlemleri bölgesel işlemler için kurulmuş Parlamento komisyonuna danışıldıktan sonra İtalya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleşir. Fesih işlemlerinden sonra üç ay içerisinde gerçekleşecek yeni seçimlere kadar yönetimle vazifeli olmak üzere halktan meclis üyeliğ ine seçilme yeterliliğ ine sahip üç kişilik bir komisyon görevlendirilir.<sup>206</sup>

İtalya'da merkezi yönetim ile yerel yönetimler(böl ge-il- belediye) arasında ilişkiler oldukça güçlüdür. Merkez ve böl ge arasındaki ilişkide Ulusal Hükümet komiserleri önemli bir yer tutmaktadır. Her böl ge adına bir yerinden yönetim yapısı olan böl ge yanında bir Ulusal Hükümet Komiseri görev yapmaktadır. Bu komiser, böl ge içerisinde merkezi hükümetin temsilcisi pozisyonu konumundadır. Bu komiserin yasama noktasındaki vazifesi, böl ge yasaları için görüş bildirimini yapmak veya ancak kusurlu bulma tekniğ ini yani böl ge meclisinin yeniden karar alması, ulusal parlamentodaki her iki meclisin tekrardan karar alması veya anayasa mahkemesinin kararını gündemde tutmaktır.<sup>207</sup> Günümüzde merkezle yerel

<sup>203</sup> KOÇAK, Hüseyin, Toplumsal Eşitsizliklerin Azaltılmasında Böl ge Yönetimlerinin Önemi: İtalya ve Fransa Örnekleri, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,14(1), 2012, s. 344.

<sup>204</sup> BİLGİÇ, Veysel, Yerel yönetimler (teorik çerçeve, öğreti, uygulama -yargı kararları, uluslararası metinler). 21. Yüzyıl Yayınları,Ankara,1998,s.561.

<sup>205</sup> KOŞAR,a,g,e., s. 344.

<sup>206</sup> BİLGİÇ, Veysel,Yerel yönetimler (teorik çerçeve, öğreti, uygulama -yargı kararları, uluslararası metinler). 21. Yüzyıl Yayınları,Ankara,1998,s.561.

<sup>207</sup> ÖZEL, Mehmet, Avrupa Birliđ i'nde Böl geselleşme ve Türkiye, Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2001, s.252.

yönetimler arasındaki ilişkideki en önemli sorun yasama alanında ortaya çıkmaktadır. 2001 reformundan önce durum çok açıktı: Devlet yasa koyma konusunda tek yetkili kurumdu. Bu dönemde tüm İtalya’da yerel yönetimler için tek tip bir yönetim biçimi vardı. <sup>208</sup>Bu reformla birlikte değişen durumlar aşağıdaki incelenmiştir.

**İtalya’da yerel yönetimler dört kademelidir:**<sup>209</sup>

- Belediyeler.....(8.088)
- İller.....(103)
- Metropolitan kentler (1990’da Anayasa’da yapılan değişiklik ile eklenmiştir),
- Bölgeler.....(20)

1977’ye kadar komünizmin bölgelerde iktidarı ele geçirmesini önlemek amacıyla, bir bölgesel otonomiye gidilememiştir. Şimdiki bölge sistemi ise üniter devlet yapısından bir sapma olduğunu göstermektedir. Ancak, hala bölgeler, finansman açısından merkeze bağlıdır. Ayrıca, merkezi hükümetin bölgedeki temsilcisinin bölge kararlarına karşı veto hakkı bulunmaktadır .

İtalya’da kamusal hizmetlerin sunumu zamanla yerel ve bölgesel idarelere aktarılmıştır. Sonuç olarak, politikaları uygulamak için gerekli olan bilgi, devletin çeşitli kademeleri arasında dağıtılmıştır. Bu durum, devletin değişik seviyeleri arasındaki işbirliği ve bölgesel politika hedeflerinin ölçülmesini giderek daha önemli hale getirmiştir. Bu amaçla özellikle hedeflere ve istenilen sonuçlara ulaşmak için politika stratejilerinin ne kadar iyi olduğunu ölçebilmek amacıyla kapsamlı bir gösterge sistemi oluşturulmuştur. Bunlardan ilki, politika çabalarını ve politika hedeflerinin etkinliğini gösteren ve bir takım amaçlara yönelik kriterlerdir.<sup>210</sup>

Yerel Yönetimler reformu ile birlikte devletin yasama gücü, seçim işleri belediyeler, iller ve metropolitan kentlerin temel işlevleri ile sınırlanmıştır. Yeni

<sup>208</sup> TOKSÖZ, Fikret; ÖZGÜR, Ali Ercan.; ULUÇAY, Öykü, KOÇ, Levent; ATAR, Gülay ve AKALIN, Nilüfer, (2009). Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, TESEV Yayınları, İstanbul. Erişim: [https://www.academia.edu/2338564/Yerel\\_y%C3%B6netim\\_sistemleri\\_T%C3%BCrkiye\\_Fransa\\_%C4%B0spanya\\_%C4%B0talya\\_Polonya\\_%C3%87ek\\_Cumhuriyeti?auto=download](https://www.academia.edu/2338564/Yerel_y%C3%B6netim_sistemleri_T%C3%BCrkiye_Fransa_%C4%B0spanya_%C4%B0talya_Polonya_%C3%87ek_Cumhuriyeti?auto=download) (20.05.2020).s. 100.

<sup>209</sup> TOKSÖZ ve AKALIN, a.g.e., s.91.

<sup>210</sup> NANGIR, Esin Oral (2007), Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü. Bütçe Dergisi, S.2(25). Erişim: <http://www.butce.org/Html/dergi/25/enangir.pdf> (20.05.2020), ss.116-121.

durumda belediyeler, iller ve metropoliten kentler kendilerine verilen işlevleri yerine getirmede ve örgütlemeye düzenleme yetkisine sahiptir. Böylece, yerel yönetimlerin de kural koyma yetkisi genişletilmiş bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak yerel yönetimlerle bölge ve devlet arasındaki hiyerarşik ilişki ortadan kalkmıştır. Bu durum karışıklık yaratmaktadır. Bu Anayasal reformun bir sonucu da denetim mekânizmasının değiştirilmiş olmasıdır. Bundan önce, devletin, bölgelerin idari ve yasama eylemlerini kontrol yetkisi bulunmaktadır. Bölgelerin de aynı biçimde yerel yönetimlerin idari eylemlerini denetleme hakkı bulunmaktaydı. Bu boşluğu doldurmak üzere Sayıştay'ın bölgesel birimlerinin yetkileri arttırılmıştır. Sayıştay'ın bu kontrolü yapılan işlemi ortadan kaldırmaz. Sayıştay raporu meclislere gönderilir; ancak meclisler kendileri bu konuda işlem yapabilir. Şimdiki zamanlarda üstünde en çok durulan mevzu “reformların reforme edilmesidir”. Anayasa Mahkemesi kısmi olarak bu karışıklığı çözmek için çeşitli çözümler üretmiş durumdadır. Merkez, bölge ve diğer yerel yönetimler arasında uyum sağlamak konusunda Anayasa'daki katı kuralı yumuşatmaya çalışılmıştır.<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> TOKSÖZ, Fikret, ÖZGÜR, Ali Ercan., ULUÇAY, Öykü, KOÇ, Levent, ATAR, Gülay ve AKALIN, Nilüfer (2009). Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, TESEV Yayınları, İstanbul.  
[https://www.academia.edu/2338564/Yerel\\_y%C3%B6netim\\_sistemleri\\_T%C3%BCrkiye\\_Fransa\\_%C4%B0spanya\\_%C4%B0talya\\_Polonya\\_%C3%87ek\\_Cumhuriyeti?auto=download](https://www.academia.edu/2338564/Yerel_y%C3%B6netim_sistemleri_T%C3%BCrkiye_Fransa_%C4%B0spanya_%C4%B0talya_Polonya_%C3%87ek_Cumhuriyeti?auto=download) Erişim Tarihi: 20.05.2020, s. 101.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### IRAK FEDERAL DEVLETİ VE BÖLGELİ YÖNETİM “EI-İKLİM”

#### I. IRAK’ TA FEDERALİZMİN TARİHÇESİ

2014 yılı yapılan nüfus tahminlerine dayanarak, 32,5 milyondan meydana gelen ülkenin etnik açıdan nüfusunun % 75-80’i Arap, %20-25’i Kürt, Türkmen, Asuri vb. etnik öğelerden meydana gelmektedir. Ülke, din ve mezhep bakımından nüfusun % 60-65’lik oranı Şii, % 32-37’si Sünni, % 1’lik dilimi ise diğer din ve mezheplerden oluşmaktadır. Irak<sup>212</sup> çok etnikli, din ve mezhebe sahip bir Ortadoğu ülkesi özelliği taşımaktadır. Hıristiyanların 2003’ten sonra komşu ülkelere göç etmeleri sebebiyle bu nüfus, Irak’ın toplam nüfusunda yaklaşık % 50 bir azalma görülmüştür . Ülkede büyüklü küçüklü ve değişik etnik özellikte ortalama 150 aşiret varlığını korumaktadır. Nüfusun % 75’i ise bir aşiretle bağlı bulunmaktadır.<sup>213</sup>

Baas rejimi döneminde kurulan devletin halkın demokratik cumhuriyeti olduğunu, temel amacının Arap devletini ve sosyalist sistemi yerleştirmek olduğunu, ilk maddesinde ifade eden 1990 tarihli geçici Anayasa, kuvvetler birliği yaklaşımını göstermektedir. Ancak, ABD’nin 2003 yılında Irak’ı işgali ile birlikte yönetimde bulunan Baas rejimi yıkılmıştır. Baas rejiminin yerine yetkilendirilecek geçici bir Irak yönetiminin oluşturulması amacıyla, eski rejim muhalifleri tarafından 15 Nisan 2003’te gerçekleştirilen, ilk geniş katılımlı toplantıda alınan kararlar “demokratik federal bir Irak’ın kurulması öngörülmüştür. Bu toplantıda bulunan katılımcılar, federal Irak Devleti’nin hür olacağı, yeni hükümetin etnik kimlik şekline dayanmaması, demokratik federal bir yapı özelliği taşıyacağı, Baas Partisi’nin tamamen bitirileceğini kabul öngörmüşlerdir. Ayrıca, hukukun üstünlüğünün kabul edileceği, bütün siyasal örgütlerle iletişim halinde olunacağı, hükümetin her türlü farklılıkları ve kadının rolünü göz önünde bulundurulacağı, Irak halkının ulusal ve mahalli oluşumlarını meydana getireceği, siyasi şiddetin kabul edilmeyeceği kararını almışlardır.<sup>214</sup>

<sup>212</sup> CIA, The World Factbook (2015). Iraq. Erişim Tarihi: 13.05.2020, <https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/geos/iz.html#People>.

<sup>213</sup> DALAR, Mehmet , Ortakçı Demokrasi Modeli Irak İçin Mümkün mü ?, 21. Yüzyılda Sosyal Bilimler Sayı: 11 / Nisan - Mayıs - Haziran ’15,2015,ss. 347-381.

<sup>214</sup> ARI, Tayyar , Irak, İran, ABD ve Petrol, Alfa yayınları, İstanbul, 2007, ss. 64-65.

ABD'nin önderliği ve denetimindeki Geçici Koalisyon Otoritesinin kontrolü altında kurulan Şii, Sünni, Kürt, Türkmen ve Asuri üyelerden meydana gelen 25 kişilik Irak Yönetim Konseyi 2003 Haziran ayında oluşturulmuştur. Bu heyet, ulusal meclisi belirleyecek bütün bölgelerde gerçekleştirilen yerel meclisler düzenlendikten sonra, 29 Şubat 2004 tarihinde geçici anayasa özelliğinde, Geçici İdari Yasayı kabul etmiştir.<sup>215</sup> Ülkenin demokratik, federal, çok etnikli bir hükümet modeline sahip olduğunu, görev ve sorumlulukların federal hükümet ile bölge hükümetleri arasında tanzim edileceğini savunan bu anayasa, aşağıda bahsedilecek olan 2005 anayasasıyla birçok şekilde benzerlik göstermektedir.<sup>216</sup>

### A. 2003 Yılından Önce Irak'ın Devlet Yapısı

Bilindiği üzere Irak, 1917 tarihine kadar Osmanlı egemenliği altındaydı. Osmanlı İmparatorluğu'na dahil olan ülkelere verilen bu alanlar, Irak da dahil olmak üzere, Osmanlı İmparatorluğu içindeki özerk yönetime en yakın güçler olan yerel yönetimlerdir. Bu dönemde Irak, Irak'ın sadece üç vilayeti olan Bağdat, Basra ve Musul'un bölünmesiyle sonuçlanan birkaç idari bölümle yönetilmiştir.<sup>217</sup> Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden ve Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünden sonra, bu devletler ismi Irak olan bir devlette, İngiliz işgal otoritelerinin elinde modern sınırları ile bir araya gelmiştir. Zira o zamanki Britanya'nın çıkarları, Irak'ın birleşmesini ve bölünmüşlüğü'nün devam etmemesini, özellikle Musul'un Irak'a katılmasını gerektirmiştir. Bu, Britanya'nın bölgedeki çıkarlarını özellikle petrol ve hayati geçit yerlerini koruma isteğinden etkilenen politikasından hareketle olmuştur. Nitekim Musul vilayeti, 16 Aralık 1925'te bir Milletler Cemiyeti kararı ile Irak'a katılmıştır.<sup>218</sup>

Musul Vilayeti, 1916'da yapılan gizli Sykes - Picot Anlaşması gereğince Fransa'ya verilmiştir. Sonra İngilizler, 1920 yılında San Remo Konferansında vilayeti modern Irak'a dahil etmek maksadıyla Fransızları ondan vazgeçirmek için

<sup>215</sup> KATZMAN, Kenneth (2004). U.S. Treatment of Prisoners in Iraq: Selected Legal Issues (PDF versiyonu), Erişim Tarihi: 14.05.2020, <https://fas.org/irp/crs/RL32395.pdf>

<sup>216</sup> DALAR, Mehmet , Ortakçı Demokrasi Modeli Irak İçin Mümkün mü ?. 21. Yüzyılda Sosyal Bilimler Sayı: 11 / Nisan - Mayıs - Haziran '15,2015,s.363.

<sup>217</sup> EL-MÜFRECI, İhsan, Al-Kanun El-Desturi ve Al-Nizam El-Desturi Fil Irak "Anayasal Hukuk ve Irak'ta Anayasal Sistem", Bağdat, Vizaretü'l Ta'limi'l Ali ve El-Bahsu'l İlmi (Yüksek Öğretim Bakanlığı), 1990. s. 290 - 291.

<sup>218</sup> EL-HASSANİ, Abdurrezzak, Al-İrak fi zil El-Muahadat "Antlaşmalar Gölgesinde Irak", Beyrut, II. Kısım, Dar al-Kutub, 1983. S.6, s. 128.

ikna etmeye dönmüşlerdir, çünkü bölgenin petrol açısından zengin olduğuna ve bu önemli servetin ellerinde olacağına inanıyorlardı. Bu nedenle müttefikler, daha önce üzerinde anlaştıkları şeyleri uygulamakta ısrar etmişler ve San Remo’da Irak’ın Britanya mandası altına verilmesine karar vermişlerdir.<sup>219</sup>

27 Ekim 1920 tarihine gelindiğinde sadece isimde hükümet olan ilk Irak hükümeti ilan edilmiştir. Çünkü gerçek iktidar, sıkı askeri yasalar yoluyla Irak’ı doğrudan askeri yönetimle yöneten İngiliz sömürgeciliğinin elindeydi. Sonra Prens Faysal Irak’ın tahtına yükselmek için gelip 23 Ağustos 1921’de Irak’ın kralı olmuştur.<sup>220</sup> Böylece, Irak devleti ortaya çıkmıştır. Irak devleti, Osmanlı devleti altında bulunan üç “vilayetten” oluşan mevcut coğrafi sınırları ile şekil almıştır. O zamandan beri, Irak devleti, 2005’e kadar ülkede merkezi yönetim sistemini izlemiştir. Bunu şiddetle dayatması ülke çapında birçok kriz, devrim ve ayaklanmaların yaratılmasına yol açmıştır.<sup>221</sup>

### **B. 2003 Yılından Sorna Irak’ın Devlet Yapısı**

Irak’ın, 9 Nisan 2003’te Irak işgaliyle sona eren savaş sonrasında, Paul Bremer başkanlığındaki Geçici Koalisyon Irak yönetiminin sorumluluğunu üstlenmiş ve bir dizi kararlar ve emirler yayınlamıştır.<sup>222</sup> Onlardan birisi de; 13 Temmuz 2003 tarihli 6 sayılı İç tüzük “*El Laiha El-Tanzimiya*” kapsamında Yönetim Konseyi’nin oluşturulmasıdır.<sup>223</sup> Güvenlik Konseyi, Yönetim Konseyi’nin ve onun bakan mensuplarının Geçici Irak Yönetiminin başlıca kurumlarını oluşturduğunu ve (1511) numaralı kararın 4. paragrafı uyarınca geçiş dönemi boyunca Irak Devleti’nin egemenliğini somutlaştırdığını kabul etmiştir.<sup>224</sup>

25 üyeli Yönetim Konseyi, önceki yönetime karşı çıkan Iraklı partiler ve kitleleri temsil ediyordu.<sup>225</sup> Teorik açıdan Konseye Irak’ı yönetmek için yetkiler

<sup>219</sup> HUSSAİN, Fadel Hussain, Muşkilet El-Musul “Musul Sorunu”, Bağdat, Irakİngiliz- Türk Diplomasisi Üzerine Bir Çalışma, yayımlanmamış “Doktora Tezi”, 1967, s. 78.

<sup>220</sup> EL-HASSANİ, Abdurrezzak, Tarih El-Vizarat El-İrakiye “Irak Bakanlıklarının Tarihi”, Bağdat, Matbaatu Dar el-Şuunu’l Sekâfiye, C.I., 7. baskı, 1988, s. 20.

<sup>221</sup> EL-WARATİ, Ahmed, Al-Nizam El-Fidrali “Federal Sistem”, Erbil, Mektebetü’t Tefsir, İkinci Baskı, 2013, s. 187.

<sup>222</sup> Irak Cumhuriyeti Resmi Gazetesi, el-Vakai el-İrakiyye No. 3891, Cilt V, 2004, s. 1-95.

<sup>223</sup> 7 Temmuz 2004 tarihinde Geçici Koalisyon Yönetimi tarafından çıkarılan 6 sayılı yönetmelik.

<sup>224</sup> Irak Resmi Gazetesi, 14 Temmuz, 2004, s. 78.

<sup>225</sup> <http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/e9299d1c-3213-4ca6-8331-7388bfa87449> (Erişim Tarihi:10.05.2020)

verilmiştir.<sup>226</sup> Fakat gerçekte, Koalisyon Yönetimi, savaş ve askeri işgal yasalarına göre tam yetkilere sahipti.

Yönetim Konseyine verilen görevlerden biri; Irak halkının tüm bileşenlerini temsil eden ve uluslararası toplum tarafından tanınan bir Irak hükümeti kurmak için bir mekanizmanın oluşturulmasıdır. Konsey'in yürütmesi gereken ve Yönetim Konseyi bildirisinin kapsamış olduğu ana görevlerden bazısı; bir anayasanın hazırlanması için gerekli prosedürleri oluşturmak ve bireylerin genel hak ve özgürlüklerini güvence altına alan demokratik, federal ve çoğulcu bir sistemin temelinin atılmasıdır.

Buna dayanarak, Yönetim Konseyi, anayasal meseleler hakkında teklifleri ve önerileri Yönetim Konseyine sunma göreviyle Anayasa Taslağı Komitesini kurmuştur.<sup>227</sup> Farklı Irak siyasi güçleri arasındaki tartışmalar ve diyaloglar sonrasında, Geçiş Dönemi İçin Devlet Yönetimi Kanunu 1 Mart 2004 gecesi Konsey tarafından oybirliğiyle kabul edilmiştir.<sup>228</sup> Irak Devleti, 3 Haziran 2004'te başlayan ve kalıcı anayasanın kabulüne kadar olan geçiş dönemi boyunca bu kurallara göre işlemiştir. Anayasa, 15 Ekim 2005 tarihinde bir referandum yapmak amacıyla en geç 15 Ağustos 2005 tarihine kadar Ulusal Meclisi "*El-Jdaimiya El-Wataniya*" anayasa taslağı hazırlamakla yükümlü kılınmıştır.<sup>229</sup>

Geçiş Dönemi İçin Devlet Yönetim Kanunu kapsamında sistemin niteliğine gelince; bu Kanun, ABD'nin Irak işgalinden sonra çıkarılan ilk geçici Irak anayasası konumunda sayılmaktadır. Kanun, Irak'ın siyasi ve anayasal tarihinde önemli bir tarihi olayı oluşturmaktadır. Çünkü bu kanun gereğince Irak, basit bir üniter devletten federal devlete dönüşmektedir. Zira 4. madde şöyledir: "Irak'ta yönetim şekli, cumhuriyetçi, federal, demokratik ve çoğulcudur. Yetkiler, federal hükümet, bölgesel yönetim, vilayetler, belediyeler ve mahalli idareler arasında paylaşılmıştır. Federal sistem; coğrafi ve tarihi gerçeklere ve kuvvetler arasında ayrılık esasına

<sup>226</sup> 7 Temmuz 2004 tarihinde Geçici Koalisyon Yönetimi tarafından çıkarılan 6 sayılı yönetmelik.

<sup>227</sup> MOHAMED, Arian, Al-Destur El-Fidrali "Federal Anayasa", Yüksek Lisans Tezi, Hukuk Fakültesi, Bağdat Üniversitesi, 2007, s. 23.

<sup>228</sup> HAFEZ, Mamdouh, Al-Fidraliye "Federalizm", Irak Dergi'sinde yayımlanan araştırma, 1 Mart 2005'de Barış Araştırmaları Merkezi tarafından yayınlanmıştır.

<sup>229</sup> JASSIM, Khairi, Al-İlaka beyna Kanun İdaret El-Devle ve El-Destur El-Daim "Devlet Yönetimi Kanunları ile Daimi Anayasa Arasındaki İlişkiler", Bağdat, Ulusal Araştırma ve İnceleme Enstitüsü tarafından yayımlandı, 2005, s. 177.

dayanır. Soy, ırk, etnik köken, milliyet ve mezhep temeline dayanmaz.”<sup>230</sup> Geçiş Dönemi İçin Devlet Yönetim Kanunu tarafından benimsenen sistem bir “federal” sistemdir. Bu sistem; yasama organı olarak Ulusal Meclis, yürütme organı olarak Başkanlık Konseyi, Bakanlar Kurulu ve Başbakan ve aynı şekilde yargı organından oluşan federal hükümet<sup>231</sup> ile bölgeler hükümetleri arasında yetki dağılımına dayanmaktadır. Hükümetin yetkilerini sınırlamak ve diğer yetkileri bölgelerin hükümetlerine bırakmak üslubunu benimsemiştir.<sup>232</sup>

**Federal hükümet, münhasıran aşağıdaki işlerde yetkilidir.**<sup>233</sup>

1. Diplomatik temsil ve dış politikanın belirlenmesi, uluslararası antlaşma ve ittifaklarla ilgili görüşmeler yapılması ve onların imzalanması ve onaylanması, ekonomik, dış ticaret ve borç alım politikalarının belirlenmesi,

2. Irak’ın savunması ve sınırlarının güvenliğini korumak ve garantiye almak amacıyla, silahlı kuvvetler oluşturma ve sürdürme de dahil olmak üzere, milli güvenlik politikaları konması ve uygulanması,

3. Irak vatandaşlığı, göç ve sığınma ile ilgili yasamanın düzenlenmesi,

4. Mâlî politikanın belirlenmesi, para basımı, gümrüklerin düzenlenmesi, Irak’ta bölge ve vilayet sınırları boyunca ticari politikanın düzenlenmesi, devletin genel bütçesinin kabul edilmesi, para politikasının belirlenmesi ve merkez bankası kurulması ve yönetilmesi.

5. Ölçü ve tartı işlerinin düzenlenmesi ve genel ücret politikasının belirlenmesi.

6. Tabii kaynakların, Irak’ta bu kaynaklara sahip bölge ve vilayetlerdeki hükümetler ve idarelerle istişare edilmek suretiyle yönetimi. Bu kaynaklardan sağlanan gelirlerin genel bütçe yoluyla; adil bir şekilde, ülkenin tüm kesimlerinde nüfus dağılımıyla uyumlu olarak dağıtılması.

7. İletişim politikasının düzenlenmesi.

<sup>230</sup> “Geçiş Merhalesi İçin Devlet Yönetim Kanunu”nun 4. Maddesi.

<sup>231</sup> “Geçiş Merhalesi İçin Devlet Yönetim Kanunu”nun 24. Maddesi.

<sup>232</sup> “Geçiş Merhalesi İçin Devlet Yönetim Kanunu”nun 57/A Maddesi şunu belirlemektedir: “Münhasıran geçici Irak hükümetine ait olmayan tüm yetkiler, uygun hükümet kurumlarının oluşturulmasından sonra ve mümkün olduğunca en kısa zamanda, bölge hükümetleri ve vilayetler tarafından kullanılabilir.”

<sup>233</sup> “Geçiş Merhalesi İçin Devlet Yönetim Kanunu”nun 25. Maddesi.

Irak'ın karışık bir kültürel yapı özelliği taşıması, çeşitli dini topluluklara ev sahipliği yapması ve etnik çeşitliliğin olması, ülkenin esnek ve daha da liberal bir anayasaya sahip olmasına yönlendirmiştir. Bütün bu yenilikler 2005 Anayasası'nda yapılmıştır. 2005 Anayasası'nın sağladığı federal oluşum ve Irak'ta yer alan etnik topluluklara kazandırdığı bağımsızlıklar kapsamında, Ortadoğu ve İslam dünyasının en liberal Anayasası sıfatıyla örnek gösterilebilmektedir. Ancak, 2005 Anayasasında bazı hükümlerin de belirsiz bir nitelikte olduğu da bilinmektedir. Bunlar, Irak'ın gelecek yıllarda birlik ve bütünlüğünü bozabilecek özellikte olan hükümlerdir. Bölgesel otoritelere fazla yetki vererek, federal hükümetin sahip olduğu yetkileri sınırlamakla, federal yapıyı gerektiren amaçlar elde edilmemiştir.<sup>234</sup>

2005 Anayasası Irak'ın tüm dini ve etnik grupların (Şiiiler, Sünnileri, Kürtler, Türkmenler ve diğer azınlıklarının) iştirakıyla oluşturulmuştur.<sup>235</sup> Anayasanın planlanması aşamasında, bu toplulukların yaklaşımları çeşitli şekillerde yansımış; özellikle Şiiilerin, Kürtlerin ve Sünnilerin tutum ve davranışları büyük rol oynamıştır. Şii Arapların yaklaşımları, devletin İslami devlet olarak kabul edilmesi, federalizm ve Irak'ın Baas'tan temizlenmesi üzerineyken, Kürt toplulukların anayasanın hazırlanma aşamasındaki istek ve beklentileri ise 1991'de elde ettikleri *de facto* federalizmi muhafaza etmek, federalizmin yetkilerinin mümkün olduğunca çoğaltılması, Kerkük'ün Kürt bölgesine ilhak edilmesi yönünde ortaya çıkmıştır. Sünni Araplar ise federal sistemin karşısında durmuşlar, petrol gelirinin eşit paylaşılması, Irak'ın Arap kimliğinin muhafaza edilmesi, federalizmin derinlik kazanmasını önlemek ve illere yetkinin fazla verilmesi üzerine tavırlarını açıkça belli etmişlerdir.<sup>236</sup> Türkmenler ise, Irak halkının ortalama % 10'unu oluşturmasına<sup>237</sup> rağmen, 2005 Anayasası hazırlanırken diğer azınlıklar ile yani halkın % 1'ini

<sup>234</sup> EL ABDİN, Adil Sakran Zine , Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması, TBB Dergisi 2017 (128), ss.159-160.

<sup>235</sup> TALİB, Musadak ,Adil Ve RADAM, Beyda, Abdul Hasan ,Şarih Dustor Cumhuriyet Al-Irak Liam 2005,Dar Al-sanhuri,Beyrut, 2016,s.18.

<sup>236</sup> AYDIN, Mustafa , ÖZCAN, Nihat, Ali, KAPTANOĞLU, Neslihan ,Riskler ve fırsatlar kavşağında Irak'ın geleceği ve Türkiye Tepav,2007,s.77.

<sup>237</sup> O'LEARY,Brendan, MCGARRY,John ve SALİH,Khaled, The Future of Kurdistan in Iraq. University of Pennsylvania Press,Phildelphia,2006,s.16.

meydana getiren topluluklar ile bir tutulmuştur. Türkmen politikacıların aynı görüşe sahip olmamaları, anayasa hazırlanmasında Türkmenlerin etkisini azaltmıştır<sup>238</sup>.

Bu anayasa ile alakalı planlamalar, Irak geçiş hükümeti tarafından seçilmiş üyelerin oluşturduğu bir kurul kanalıyla 13 Haziran 2005'te yapılmıştır. Bu kurul 28 Şii, 15 Kürt, 14 Sünni ve geride kalan çeşitli etnik grup ve siyasi partilerden meydana gelen üyelere oluşmaktadır. Anayasa hazırlık faaliyetlerine yönelik karşı söylemler de olmuştur. Sünni üyeler bu faaliyetleri protesto etmiştir. Kürt ve Şii üyelerle kurul faaliyetlerini yürütmüştür. Kurul kanalıyla son şekli verildikten sonra 15 Ekim 2005 tarihinde yapılan referandum ile resmi sonuçlara göre % 78,59 çoğunlukla Anayasa onaylanmıştır. Anayasanın kabul edilmemesi amacıyla bölgelerin üçte ikisinin ret oyu vermesi öngörüldüğünden, özellikle Sünni bölgelerde bu çoğunluk sağlanmadığından anayasa geçmiş sayılmıştır.<sup>239</sup>

Anayasa, Irak'taki federal sistemin başkent, bölgeler, bir bölgeye bağlı olmayan iller ve yerel yönetimlerden meydana geldiğini belirtmektedir. Federal birimleri (devletleri) Bölge ve Vilayet olarak ifade eden (md. 116) anayasa, Kürdistan bölgesine dikkat çekerek, bu bölgenin federal bir bölge şeklinde kabul edildiğini ve kurulacak yeni bölgeleri de tanıyacağını (md. 117) hükme bağlamaktadır. Kürt bölgesi ile alakalı yasanın yeniliklerinden biri de Kürdistan Bölgesel Yönetiminin 1992 yılından günümüze ortaya koyduğu yasal düzenlemelerini geçerli alarak Kürt bölgesinin federe devlet özelliğini tanımasıdır (md. 141). Bölgelere bağlı olmayan iller ise adem-i merkezi yönetim kapsamında özerk manada faaliyetlerini devam ettireceklerdir (md.121). Bir veya daha çok ilin bölge (federe devlet) kurmak istemeleri durumunda il konseylerinden her birinin üyelerinin 3'te birinin veya il seçmenlerinin 10'da birinin isteği üzerine bölge olabileceklerini ve bunu referandumla sağlayabileceklerini (md. 119) karara bağlayan anayasa, bölge ve illerin bölgesel otorite şeklinde (federe devlet olarak) her birinin yasama, yürütme ve yargı yetkilerine sahip olma haklarının bulunduğunu tanımaktadır (md. 121). Bağdat ise, federal devletin (federal merkezin) başkenti

<sup>238</sup> EL ABDİN, Adil Sakran Zine , Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması, TBB Dergisi 2017 (128), s. 161.

<sup>239</sup> JAWAD, Saad (2013), The Iraqi Constitution: Structural Flaws and Political Implications. (PDF versiyonu), LSE Middle East Centre Paper Series, Erişim Tarihi: 04.05.2020 <http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/publications/Paper-Series/SaadJawad.pdf>, sss. 10-11-15.

seçilmiş olup, herhangi bir bölgeye bağlı olmayacağını (md. 124) kabul eden anayasa ülkeyi bütünleyen bir merkez olarak Bağdat ile ilgili bir ayrıcalık yaratmıştır. Kuvvetler ayrılığını gözle görülür bir şekilde öngören anayasada, hem federal devletin hem federe devletlerin ayrı ayrı yasama, yürütme ve yargı gücüne sahip olacağı onaylanmıştır. Ayrıca aşağıda da bahsedileceği üzere, federal devlet ile federe devletler birbirinden ayrı olmayıp, aralarında birbirini bağlayan ve tamamlayan ilişkiler gerçekleşmektedir.<sup>240</sup> Yasama birimi Millet Meclisi ve federal meclisten meydana gelmiştir. Millet meclisinin ortaya çıkması, Irak Anayasası'nın 49. maddesinin 1. fıkrasında belirlenmiş olup bu maddeye dayanarak millet meclisi bütün Irak halkını temsil etmekte ve her 100.000 kişiye bir sandalye düşecek şekilde seçilen vekiller kanalıyla yasama görevi yapılmaktadır. Mecliste, halkın her kesiminin temsil edilmesine özen gösterilir (Irak'ın 2005 Anayasası'nın 49 ve 63 maddeler).

Millet Meclisinin görev ve yetkileri: federal yasaları belirlemek ve hükümetin kontrolünü yapmaktır. Irak'ın hükümet modelinin parlamenter sistem olması sebebi ile hükümet millet meclisi aracılığıyla seçilmektedir. Hükümetin görevinin sürekliliği millet meclisinin güvenoyuna dayanmaktadır. Yasama biriminin ikinci kanalı olan Federal Meclis, 2005 Anayasası'na ilave edilen yeni konular arasında yer almaktadır. Anayasanın 65. maddesine dayanarak federal meclis ismiyle bir yasama birimi ortaya çıkarılmıştır. Bu meclis ise bölgelerden ve bir bölgeye ait olmayan illerin sözcülerinden meydana gelmektedir. Millet Meclisi üyelerinin üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuyla yapacağı bir yasa ile yapısı, üyelik koşulları ve bu meclis ile ilgili bütün konular düzenlenecektir. Fakat günümüze değin bu yasa yürürlüğe geçirilememiştir. Anayasanın böyle bir sistemi benimsememesinin hedefi bölgeler ve bir bölgeye ait olmayan illerin temsil edilmesinde eşitliği sağlamaktır.<sup>241</sup> Anayasa, federalizm ilkesi çerçevesinde Federal Yüksek Mahkeme ile alakalı 90, 91, 92, 93 ve 94. maddelerde çeşitli hükümler uygulamaya geçirmiştir. Anayasa'nın 92. maddesinin 1. fıkrasına göre Federal Yüksek Mahkeme mali ve idari açıdan özgür bir

<sup>240</sup> DALAR, Mehmet , Ortakçı Demokrasi Modeli Irak İçin Mümkün mü ? , 21. Yüzyılda Sosyal Bilimler Sayı: 11 / Nisan - Mayıs - Haziran '15,2015,s.365.

<sup>241</sup> EL ABDİN, Adil Sakran Zine , Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması, TBB Dergisi 2017(128), s. 164.

kurumdur. Başka bir ifadeyle bağımsız tüzel kişiliği bulunmaktadır. Federal Yüksek Mahkeme'nin yetkileri 93. maddede şu şekilde sıralanmıştır.<sup>242</sup>

- Federal yasaların ve federal yönetim kanalıyla yürürlüğe geçirilen karar, yönetmelik, emir ve talimatların faaliyete geçirilmesi sonucunda çıkan problemleri karara bağlar. Bakanlar kurulu, ilgili kişiler ve diğerlerinin mahkemeye doğrudan itiraz hakkı yasalarca güvence altındadır.

- Federal hükümet ile bölgesel hükümetler, vilayetler, belediyeler ve yerel idareler arasındaki uyuşmazlıkları karara bağlar. Bölgesel hükümetler ya da vilayetler arasında uyuşmazlıkları karara bağlar,

- Federal yargı ile bölgelerin ve bir bölgeye ait olmayan vilayetlerin yargı birimleri arasında yetkileri hakkında oluşabilecek uyuşmazlıkları hükme bağlar.

- Bölgeler ve bir bölgeye ait olmayan vilayetlerin yargı birimleri arasında yetkileri hakkında oluşabilecek uyuşmazlıkları hükme bağlar.

Anayasanın 109. maddesi federal makamların yetkilerini hazırlar. Bu maddeye dayanarak federal otoriteler; devletin birliğini, bütünlüğünü, bağımsızlığını, egemenliğini ve demokratik federal düzenini korur

Irak'ta tek bölgesel yönetime sahip olan Kuzey Irak Kürt bölgesi ile Federal Hükümet arasında petrol ve doğal gaz üretimi üzerine önemli krizler ortaya çıkmıştır ve günümüzde de devam etmektedir. Bu krizlerin başlıca nedeni ise 2005 Anayasası'nda petrol ve doğal gaz konusu ile alakalı konulardır. 111. Madde olan İlgili karara dayanarak petrol ve doğal gaz Irak halkının tümünün mülkü sayılmaktadır. Bu sayede hiçbir bölge istediği şekilde petrol ve doğal gaz üretiminde Federal Hükümet'ten ayrı şekilde faaliyet gösteremez. Doğal kaynakların üretilmesi ve karın bölgelere doğrudan verilmeyip nüfus yoğunluğuna göre dağıtılması bütün halkın menfaatine göre anayasada yerini almıştır.<sup>243</sup>

2005 Anayasa'sı 116. maddeye göre Irak Cumhuriyeti'nin federal sistemi başkent, bölgeler, bir bölgeye bağlı bulunmayan iller ve yerel yönetimlerden meydana gelmektedir. Anayasanın bu kararında Irak'ın federal yapısından söz edilmektedir. Federal hükümet ile bölgesel hükümetler arasındaki ilişki, yönetimde

<sup>242</sup> EL ABDİN, Adil Sakran Zine , Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması, TBB Dergisi 2017 (128), s. 165.

<sup>243</sup> EL ABDİN, Adil Sakran Zine , Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması, TBB Dergisi 2017 (128), s. 164.

yetkinin eşit dağıtılması hükmüne göre yapılmaktadır. Federal hükümet ile vilayetlerin ilişkisi ise âdemi merkeziyetçi modele dayanarak yapılmaktadır. 118. maddeye göre, Millet Meclisi, yapılan ilk oturumun süresinden itibaren altı ay zaman zarfında toplantıya dahil olan üyelerin çoğunluk sağlamasıyla, uygulamaya geçirilen bir yasa ile bölgelerin kurulmasına yönelik yürütme yetkilerini belirler. Bu bağlamda yeni bir bölge sadece yeni bir referandum ile kurulabilir. Yeni bir bölge kurma önerisi bir ya da birden çok vilayet meclis üyelerinin 1/3'ü ya da vilayet seçmenlerinin 1/10 unun isteği doğrultusunda teklife sunulabilir. Bir vilayet meclisinin üyelerinin 1/3'ünün talep edilmesi koşulunda bir bölgeye bağlanabilir. Ancak böyle olabilmesi için bölge yasama organı temsilcilerinin 1/3'ünün onayı da istenmektedir. Onayın verilmesi durumunda vilayet bölge ile aynı bölge anayasası kapsamında toplanır. Her bölge federal anayasa ile zıt düşmeyecek biçimde bölgesel otorite, yetki yerleri ve bunların uygulanmasını belirleyen bölgesel bir anayasa hazırlar.<sup>244</sup>

Anayasa'nın 121. maddesine göre “Bölgesel otoriteler kendi anayasalarına dayanarak federal otoritenin yetki alanına dahil olmayan meseleleri, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini kullanma hakkına sahiptirler. Federal otorite alanına dahil olan görevler haricinde bulunan bir konuya yönelik federal yasa ile bölge yasası arasında bir anlaşmazlık meydana geldiği koşulda, bölgesel otoriteler bölgede federal yasanın uygulanmasını düzeltme yetkisine sahiptir” (2005 Anayasa'sı 12, mad.). Anayasanın bu kararı halk içinde eşitsizlik ve bölünmeye neden olabilecektir. Federal anayasanın bölge otoriteleri kanalıyla değiştirilmesi çok da akılcı olmamaktadır. Nitekim federal yasalar halkın hepsini temsil eden bir otorite kanalıyla belirlenir. Federal yasanının bölge tarafından yeniden düzenlenmesi, halk arasında adaletsizliğe neden olabilir ki anayasa bütün halkı kanuna karşı eşit saymıştır. Bu sebeple, hiçbir bölgeye bağlı bulunmayan vilayetler ve başkent bu şekilde bir yetkiye sahip olmaması ile az nüfuslu bir bölgenin yasa düzenleme yetkisi olması, bu bölgeye bir üstünlük verecektir. Anayasanın bu maddesine göre insan haklarının eşitlik prensibine tezat bir karar çıkarılmakla birlikte aynı zamanda diğer

<sup>244</sup> EL ABDİN, Adil Sakran Zine , Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması, TBB Dergisi 2017 (128), s, 164.

kararlara tezat bir kararı da kapsamıştır. Oysaki bu durum diğer bütün federal ülkelerde uygulandığı şekilde olmalı, yani federal anayasaya tezat oluşturmayacak şekilde federal yasalara üstünlük sağlanmalıdır. Anayasanın 121. maddesine göre “Bölgelere, aldıkları görev ve yetkileri uygulamalarına yetecek kadar federal otorite kanalıyla toplanan kaynaklardan eşit bir payla ayrılır. Bu uygulanırken bölgenin gereksinimleri ve nüfusu dikkate alınır. Bölgeler için, kültürel, toplumsal konular ve gelişmeyi denetlemek amacıyla Irak büyükelçilerinde ve diplomatik misyonlarda ofisler faaliyete geçirilir. Bölgesel hükümet, polis, güvenlik güçleri ve bölgesel muhafızları da kapsayan bölgesel güvenlik birimlerinin kurulması ve örgütlenmesi başta olmak üzere bölgenin tüm idari gereksinimlerini karşılar (2005 Anayasası’nın 121. Md).”

### **1. Irak Federal Devlet İle Kürt Bölgesi (El-İklim) Arasındaki İlişki**

2005 Anayasasına göre Irak’ta yasama birimi iki koldan meydana gelmektedir. Bu kolların ilki Millet Meclisi iken, ikincisi Federal Meclisidir. Federal Meclis, 2005 Anayasasına ilave edilen yeni konular arasındadır. Anayasanın 65. maddesine göre federal meclis kendi bünyesinde bir meclis ortaya çıkarır. Bu meclis ise bölgelerden ve bir bölgeye ait bulunmayan vilayetlerin temsilcilerinden meydana gelmektedir. Millet Meclisi üyelerinin 3’de 2 çoğunluğunun yapacağı kanun ile; yapısı, üyelik şartları ve bu meclis ile alakalı bütün konular düzeltilecektir. Fakat günümüze değin bahsedilen bu ya yasa hiç yürürlüğe geçirilememiştir. Anayasanın bu şekilde kabul etmemesinin gayesi; bölgelerde ve bölgeye bağlı olmayan vilayetlerin temsil edilmesinde adaleti gerçekleştirmektir. Millet Meclisi’nde bölgeler ve vilayetler eşit bir şekilde temsil edilmemektedir. Bu sebeple bölgelerle ve vilayetlerin federal hükümete adaletli olarak temsil edebilmeleri amacıyla ikinci meclisin kurulması gerekmektedir. Çatışmalı bölgeler ile ilgili taraflar arasında uyumun oluşmaması federal meclis kanununun uygulamaya geçirilmesini engellemiştir.<sup>245</sup>

Irak Anayasasının kararları bir bütün olarak ele alındığında, federalizmin benimsenmesi, eyaletler ve bölgelere geniş yetkinin verilmemesinin aslında bahsedildiği gibi bölücü bir nitelikte olmadığı anlaşılır. Çünkü Irak’ta Baas Partisinin

<sup>245</sup> EL ABDİN, Adil Sakran Zine , Birleşik Devlet Modeli Ve Irak Uygulaması, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi S.B.E., Ankara, 2017, s. 167.

yönetimi ele geçirmesi ile birlikte sürekli bir bölücü tutum sergilemiş, Şiiiler bu dönemde iktidarın dışında tutulmuştur. Irak'ın Arap kimliğini öne atarak Kürtleri de iktidardan ve haklarından yoksun bırakmıştır. Baas rejiminden sonra ise Irak 2003'te ABD kanalıyla ele geçirilince, Irak ordusu dağıtılmıştır. Bu kapsamda Anayasa'nın sahip olduğu anlamı göz önünde bulundurulacak olursa Federalizm ve Irak'ın mezhepler ve etnisiteler ülkesi olduğuna parmak basması bölücü manada anlaşılmaktan daha çok birleştirici ve hoşgörülü kararlar kapsadığını gözler önüne sermektedir. Irak'ın 2005 Anayasası'nın getirdiği federalizm ilkesi olarak ele alınan kavram, Irak Anayasası'nda (İttihadı) yer almaktadır. İttihat kelimesi birleşme manasına çıkmaktadır. Bu çerçevede Anayasa'nın federalizmi onaylayıp bölgesel iktidarlara yetkileri çoğaltmakta ki gayesi bütün etnik grupları bir araya toplamadır.<sup>246</sup>

Devletin denetlenmesi, yasama vb. görevleri yürütecek olan meclis de diğer federal hükümetlerde görüldüğü şekilde çift meclislidir ki bu da Millet meclisi ve Federal meclis olarak görev yapar. Millet meclisi Irak halkının hepsini simgeleyen ve seçim bölgelerinden her yüz bin kişiye bir milletvekili düşecek biçimde seçilen temsilcilerden meydana gelirken (md. 48-49), federal meclis de bölgelerden ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerden gelen temsilcilerden kurulacağı belirlenmiştir (md. 65). Bu yolla federe organların federal merkezde temsili yerleştirilerek hem dengeli bir güç dağılımı hem de ülke bütünlüğünün muhafaza edilmesi hesaplanmıştır. Federe organlarla federal merkez arasındaki yetki dağılımı hususunda da açıklık getiren anayasa, federal merkezin yetkilerini sayma yoluyla belirlemiş, belirsiz meselelerde de federe birimleri yetkili olarak tanımıştır (md. 110). Bazı hususlarda ise birlikte yürütebilecekleri şekilde yetkiler verilmiştir (md. 112-113). Federe organları ile federal merkez arasında yetkilerin tatbik edilmesi hususunda uyuşmazlık meydana gelmesi durumunda federe organların yasaları dikkate alınacaktır (md. 115). Anayasa, yetki uyuşmazlığından kaynaklanan problemlerin giderilmesi amacıyla federal yüksek mahkemeye gidileceğini ve yüksek mahkemenin hükmünün kesin olacağını öngörmektedir (md. 93). Federe devletlerin federal

<sup>246</sup> EL ABDİN, Adil Sakran Zine , Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması, TBB Dergisi 2017 (128), s, 165.

anayasaya zıt düşmeyecek şekilde kendi anayasalarını çıkarma hakları olup (md. 120), yetki sınırlarına dahil hususlar ile alakalı yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini kullanma yetkileri onaylanmıştır (md. 121). Bölgelerin kendi güvenlik ve polis organlarını kapsayan kuvvetlerini oluşturma hakları da verilmiştir (md. 121). Bu karar gereği Kürt bölgesinin Peşmerge güçlerine yasal bir statü tanındığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte Kürtlerin talepte bulunduğu Kerkük gibi petrol bölgeleri ve başka uyuşmazlığa neden olan bölgelerin sınır ve pozisyonlarının tespit edilmesi için 140. Madde gereği 2007 yılında çıkarılması istenen referandum, siyasal sebeplerden dolayı bugüne değin gerçekleştirilememiştir. Ortak yetkiyi kabul eden demokrasinin temelini atılması ve devam ettirilmesi için ülkenin doğal kaynaklarının eşit olarak bütün halka dağıtılması gerekmektedir. Anayasanın 111 ve 112. Maddeleri, ülkede yer alan bütün petrol ve doğal gaz kaynaklarının ülke halkının hepsine ait olduğunu kabul etmektedir. Yine bu maddeler gereği petrol ve doğal gaz vb. zenginlik kaynaklarının merkezi hükümet ile bölge ve il yönetimlerinin ortaklaşa yetkilerinde yönetileceğini ve bu kaynakların ülkenin hepsine ve nüfus dağılımına göre eşit şekilde pay edileceğine, ayrıca eski yönetim döneminde geri bırakılmış bölgelere de ilave payların verileceğini öngörmektedir.<sup>247</sup>

Günümüze kadar Irak'ta yer almayan tek bölge Kürt bölgesi olmuştur. Anayasa'nın 117. maddesine gereğince Kürdistan bölgesi bu Anayasa uygulamaya geçirildikten sonra mevcut birimleri ile federal bir bölge olarak tanınmıştır. Irak'taki meclis sisteminde Anayasal federal yönetimler arasındaki ilişkilerde bağlılık, hiyerarşi ve sıralama bulunmaktadır. Irak'ın Anayasal Kurumları şu şekilde sıralanabilir:<sup>248</sup>

- Millet Meclisi.
- Cumhurbaşkanı.
- Bakanlar Kurulu.
- Federal Meclisi.

<sup>247</sup> DALAR, Mehmet , Ortakçı Demokrasi Modeli Irak İçin Mümkün mü ? . 21. Yüzyılda Sosyal Bilimler Sayı: 11 / Nisan - Mayıs - Haziran '15,2015,s.370.

<sup>248</sup> Al-JASİM, Omar,Alaa , 2005 Irak Anayasası Ve Anayasal Gerçeklik Işığında Irak Cumhuriyetinde Devletin Yapısı. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal bilimler Enstitüsü, Isparta,2017,s.274.

Sünni Araplar, federal anayasa ve sistem kapsamında iktidarı pay etmeyi, kendi bölgelerinde anayasanın öngördüğü hakları değerlendirmek istedikleri, ancak merkezi hükümetin tutum ve politikalarından memnun olmadıkları ve bu doğrultuda problemlerin giderilmesi yönde olan beklentileri anlaşılmaktadır. Uyuşmazlığa neden olan etkenlerden biri de ülkedeki petrol ve doğal gaz gibi enerji kaynaklarının halk arasında eşit şekilde pay edilmesinden kaynaklanmaktadır. Paylaşım hususunda bütün bölgeleri memnun edecek bir düzenleme üzerine anlaşılmış değildir.<sup>249</sup>

## **2. Irak Federal Devlet İle Bir Bölgeye Bağlı Olmayan Vilayetler (El-Muhafazat ) Arasındaki İlişki**

122. maddenin birinci fıkrası; vilayetleri ilçe, bucak ve köylere sınıflandırmaktadır. Vilayetler ile federal hükümet arasındaki ilişki âdemi merkezîyetçi modele uygun şekilde uygulanmaktadır. Vilayetlere iç işlerini yürütebilmeleri adına geniş yetkiler verilmektedir. Vilayetlerde, vilayet meclisi kanalıyla seçilen valiler en yüksek yürütme birimidir ve meclis aracılığıyla kendisine verilen yetkileri yerine getirir. Vilayet Meclisi bağımsız bir kurumdur, hiçbir bakanlığın veya bakanlığa bağlı olmayan kurum ve kuruluşların kontrol ve denetimine tabi değildir, bütçesi bağımsızdır. Federal hükümet ve vilayet hükümetlerinin kabulü ile federal hükümet yetkilerini vilayetlere aktarabilir ya da aksi vilayetler yetkilerini federal hükümete aktarabilir, bu konu yasa ile düzenlenir (2005 Anayasa'sının 123. Maddesi).

2005 Anayasası yukarıda federal otoritenin yetkileri arasında bahsedilen hususlar haricinde olan bütün yetkilerin bölgelere ve bölgelere bağlı olmayan vilayetlere devredilmesini kabul etmiştir. Anayasanın 4. 65. 105. 106. 120. 121. 122. ve 123. maddelerinde görüldüğü üzere, bölge iktidarları (özellikle Kürdistan Bölgesi) ve bölgeye bağlı olmayan vilayetler yalnız bu maddelerde geçen yetkileri kullanır. İşin püf noktası da buradadır.

Anayasanın 115.maddesine dayanarak “federal otoritenin yetki sınırı çerçevesinde bulunmayan bütün yetkiler bölgelere ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlere devredilmiştir. Federal otorite ile bölge ve vilayet yönetimleri arasında diğer ortak yetkilerin kullanımı hususunda uyuşmazlık meydana geldiği koşulda,

<sup>249</sup> DEMİR, İdris, Irak'ın Yeni Petrol Yasası,Ortadoğu Analiz, C.2,S.22, 2010, s. 59.

bölge ve vilayet yasaları geçerlidir.” Kısacası, Anayasanın 115.maddesinde iki yaklaşım bulunur.<sup>250</sup>

Birincisi: Federal otoritenin yetki sınırları çerçevesinde bulunmayan bütün yetkiler bölgelere ve bölgeye bağlı olmayan vilayetlere tanınmıştır. Örneğin, genel ve yüksek öğretim, tarım ve sulama, kültür, maliye, iktisadi konular, sağlık ve sosyal işler, içişleri, konut ve imar, insan hakları, endüstri, enerji ve mineraller, iletişim ve belediyeler, güvenlik güçleri (peşmerge gibi), Kürdistan Anayasası, diyanet işleri ve vakıflar, hukuk işleri, ulaşım ve kadın hakları vb. konularda Kürdistan Bölgesel meclisin çıkardığı yasalar veya bölgeye bağlı olmayan vilayet yasaları, 2005 tarihli Irak’ın Federal Anayasasına bölgeler ya da vilayetler çerçevesinde öncelik vermektedir.<sup>251</sup>

Bunlara ek olarak, “âdem-i merkeziyet prensibini yürürlüğe koymak ve içişlerinde kendini yönetmeleri amacıyla, bölgelere ait olmayan vilayetlere geniş mali ve idari yetkiler tanınmıştır. Anayasanın 122.maddesinin 2.fıkrası doğrultusunda, Irak Anayasa Koyucusu, bölge kapsamında bulunmayan vilayetlere, geniş idari ve mali yetkiler tanımaktadır. Aynı maddenin 5.fıkrasına istinaden, “Vilayet meclisi, hiçbir Bakanlığın ya da bir Bakanlığa bağlı olmayan kurum ve kuruluşların kontrol ve denetimine tabi değildir ve bütçesi bağımsızdır.” Bunun sonucunda 2008 yılında 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunu çıkarılmıştır.<sup>252</sup>

Anayasanın 123.maddesi gereğince, “iki tarafın kabulü ile federal hükümet yetkilerini illere aktarabilir ya da tam tersi olabilir.” İktidarın merkezde odaklanmasını engellemek gayesiyle 2008 yılında hazırlanmış 21 sayılı Bölgeye

<sup>250</sup> Al-JASİM, Omar,Alaa , 2005 Irak Anayasası Ve Anayasal Gerçeklik Işığında Irak Cumhuriyetinde Devletin Yapısı. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal bilimler Enstitüsü, Isparta,2017,s.281.

<sup>251</sup> BAŞTÜRK, Levent , TORLAK, Furkan, Ziya, Saliha, AKKAYA, Gülşah Neslihan, KÜÇÜKELEŞ, Müjge Ve DEMİR, Zehra Senem, Irak Siyasetini Anlama Kılavuzu (Rapor), Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), SETA Yayınları XXVIII, 1. Baskı, Ankara,2013,ss.184-185.

<sup>252</sup> Al-JASİM, Omar,Alaa , 2005 Irak Anayasası Ve Anayasal Gerçeklik Işığında Irak Cumhuriyetinde Devletin Yapısı. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal bilimler Enstitüsü, Isparta,2017,s.282.

Dâhil Olmayan İller Kanununun içeriğine göre; bölgeye bağlı olmayan illerin idari olarak âdem-i merkezîyetçilik sistemi çerçevesinde kabul edilmektedir.<sup>253</sup>

Bu düzenleme yıllarca aşırı ve sert merkezîyetçi sistem ile yönetilen Irak'ın idari düzeninde gerçekleştirilen son derece önemli ve köklü bir özelliğe sahiptir. Bu model Irak'ın yönetim şekline kazandırılmış yeni bir yüzdür. Anayasanın 117, 118 ve 119.maddelerinde bölgelerin kurulması ile alakalı yenilikler bulunmaktadır. 2005 Irak Federal Anayasasının 118.maddesine istinaden, 2008'de 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanunu yürürlüğe geçirilmiştir. Burada bölgelerin bir veya daha fazla vilayetten meydana gelebileceği ifade edilmektedir. Bu çerçevede, bir il kendi başına bölge olabilmektedir.<sup>254</sup>

## II. IRAK'IN DEVLET YAPISININ DEĞERLENDİRMESİ

Federalizm, birkaç devletin birbirine katılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Bu devlet, bir merkezi otorite (federal devlet) ve birçok bölgesel yönetimden (federe devletler) oluşmaktadır. Merkezi hükümet bölgeler veya eyaletler üzerinde otorite sahibi olmaktadır. Bu Birliğin neticesinde üye devletler; dış egemenliklerini kaybetmekte, fakat büyük oranda iç egemenliğini korumaktadırlar. Zira federal devletteki federe devletlerin kendilerine özel anayasaları ve yasaları olmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı otoriteleri de kendilerine özel oluşturulmaktadır. Aynı zamanda, merkezi hükümet için de özel bir anayasa ve yasama, yürütme ve yargı otoriteleri olmaktadır. Merkezi hükümet, federal devletin dış işlerini üstlenmede tek başına hak sahibi olmaktadır. Zira merkezi hükümetin, devletlerle karşılıklı diplomatik temsil ve anlaşmaları sonuçlandırma hakkı vardır. Federal devlet içinde ise, merkezi federal devlet, birçok bölgede tüm bölgeler veya eyaletler üzerinde egemenliği üstlenmektedir. Federal sistem, çeşitli toplumlarda ve topluluklarda ulusal çoğulculuk ve dini, etnik ve kültürel farklılaşma sorununa bir çözüm olarak kabul edilmektedir. Özellikle de halkları homojen olmayan büyük devletler için bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir.

Irak Cumhuriyeti bu sistemle yeni tanışmıştır, önceden Üniter bir devlet olan Irak 2003'ten sonra rejimin değişmesiyle birlikte ve daha sonra bu süreçte 2005

<sup>253</sup> ABDULCEBAR, Ahmet, Irak'ta Federalizm ve Âdem-i Merkezîyet, Irak ve Ordun Bürosu/Friedrich-Ebert Vakfı Yayınları, Bağdat, 2013, s.11

<sup>254</sup> TANSİ, M. DenizYeni Orta Doğunun Şifresi: Irak'ın Kuzeyi, Yeditepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İİBF, 2015, s. 1346.

Anayasasında Federal sisteme geçiş yapmıştır. etnik temelde bir bölgenin kurulmasını öngörmekte ve öte yandan, idari bir zeminde bir vilayete veya birden fazla vilayete bir bölge kurulması hakkını tanımaktadır. Bu sistem, dünyadaki federal deneyimler arasında bir emsal teşkil eder çünkü bölgelerin - idari ve etnik temelde kurulmasına izin verilmiştir. Oysa dünyada kurulan bazı federal sistemler mezhepçilik ve milliyetçilik farklılıklarına çözüm olarak ortaya çıkmıştır, örneğin İsviçre'de Federalizm dini bloklar arasındaki farklılıklara bir çözüm olarak, Belçika'daysa etnik ve dilsel nedenlerle kurulmuştu. Dünyadaki federal sistemlerle kıyaslandığında, Irak anayasasının bölgelere verdiği yetkilerin, diğer örneklere oranla çok daha fazla olduğunu görebiliyoruz. Örneğin on dokuzuncu yüzyılın ortalarında iç savaşa kapılan ABD ve bu savaşın en büyük nedenlerinden biri olan merkezi otorite pahasına eyaletlere verilen geniş yetkiydi. Kuzeydeki eyaletlerin güneydeki ayrılık isteyen eyaletlerin karşısında zafer elde ettikten sonra merkezi otoriteye ülkenin birliğini koruyan geniş yetkiler verilmişti. Irak'ta federal sistemle birlikte idari adem-i merkeziyetçilik benimsenmiştir. İdari adem-i merkeziyet uyarınca, vilayetlere basit bir yürütme yetkisi verilmektedir; bu ulusal azınlıkların isteklerini yerine getirecek ve bu azınlıkların meşru haklarından yararlanmasına izin verecek bir sistemdir.

Federal sistemler merkezi hükümeti güçlendirmeye doğru yönelmektedirler. Bunu gerçekleştirmek için, federal anayasalar, federe devletlerin anayasaları arasında bir çelişki olduğu durumda, federal yasaya öncelik vermekteler. 2005 Irak anayasası merkezi hükümetin pahasına bölgesel hükümetlerin statüsünü güçlendirirken, merkezi hükümetin yetkilerini sınırlandırmıştır ve Bakiye kalan yetkileri bölgesel hükümete bırakmıştır. Yasa koyucunun Bakiye kalan yetkileri, merkezi hükümetin yetkilerinden yapması gerekirdi, Çünkü federal sistemlerde genel olarak üniter devletten federal devlete geçiş yapan ülkeler, bu kalan otoriteleri, Belçika ve Hindistan anayasasında olduğu gibi merkezi hükümetin ellerinde bırakmaktadırlar. Bunun için anayasayı, yalnızca bölgelerin yetkilerini sınırlandırma yoluyla belirleyecek ve geri kalanını merkezi hükümetin otoritelerine bırakacak şekilde değiştirilmesini önermekteyiz. Bu, anayasanın 115. maddesi metninin şu şekilde değiştirilmesini gerektirmektedir: “Bölgesel otoriteler için sınırlandırılmış yetkilerde geçmeyen her yetki, federal otoritelerin yetkisine aittir. Anlaşmazlık

durumunda, federal hükümet ile bölgeler hükümetleri arasındaki ortak yetkilerde federal yasaların önceliği olacaktır.” Anayasanın 111. Maddesinde bir kusur vardır. Petrol ve doğalgazdan bahsetmiştir ve doğal kaynaklar olarak fosfatlar, kükürt ve diğer mineraller gibi doğal ve ekonomik kaynakların kalanından bahsetmemiştir. Bu, petrol veya petrol dışı bölgeleri, doğal kaynakların veya minerallerin keşfedilmesi durumunda devleti zayıflatan bir konum almaya zorlayacaktır. Bu durum bölgenin, mülkü olması gerekçesi ile onlar hakkında merkezi hükümetten uzakta davranmasını sağlayacaktır. Madde 112’deki boşluklara gelince; sadece mevcut alanlarda petrol ve doğal gaz kaynakları belirtilmiştir. Gelecekte keşfedilecek olan alanlar, bu yasanın uygulanması kapsamında değildir. Özellikle tüm belirtiler, Irak’ın çeşitli bölgelerinde petrolün var olduğuna işaret etmektedir. Bu alanların gelirleri, petrol ve gazın tüm Irak halkının mülkü olması itibarı ile merkezi hükümete ait olarak mı yorumlanır, yoksa onlar bu alanların bulunduğu bölgelerin hükümeti tarafından mı kontrol edilir? Bu yüzden yasa koyucu, bu konuyu tekrar gözden geçirmelidir.

Diplomatik temsil hakkını merkezi hükümetle sınırlı kılmakta federal sistemlere ayak uydurmak için, bölgelere ve Vilayetlere elçiliklerde diplomatik temsilcilik büroları açmak hakkı veren 121. Maddenin 4.fıkrasının kaldırılması. Federal devlette, Irak yasa koyucusunun adlandırdığı gibi “Birlik Meclisi” vilayetlerin haklarını güvence altına alan meclistir. Özellikle, Temsilciler Meclisi ile birlikte yasa ve anayasa değişikliklerinin ve diğer önemli meselelerin İşlevinde katkısı olacaktır, Böylece anayasa kurucunun Vilayetler Meclisini kurması uygun olacaktır. 110/8. Madde ile 114/7. Madde arasındaki çelişkinin kaldırılması gerekmektedir. 110/8. Madde; su hakkında önemli bir doğal kaynak olarak bahsedip onu sınırlı yetkilerden saymıştır. 114/7. Madde; onu ortak yetkilere katmıştır. Iraklı yasa koyucumuza, 2008 yılı 21 numaralı Bir Bölgeye Bağlı Olmayan Vilayet Kanununun ilk maddesinin metni ile aynı kanunun 8/2. Maddesi yeniden gözden geçirilebilecektir. Bu yasanın 1. Maddesi gereğince Vilayet, bir idari birim olarak sayılmaktadır. Aynı yasanın 8/2.Maddesi, Vilayet meclisinin, Vilayetin idari sınırları içerisinde en yüksek yasama ve denetleme birimi olarak kabul edileceğini öngörmektedir. İdari ademi merkezîyet sisteminin temellerine uyumlu olarak 2/1. Maddenin metninin aşağıdaki gibi değiştirilmesini önermekteyiz: “Vilayet meclisi, il

idari sınırları içerisinde en üst düzey yürütme ve denetleyici otoritedir. Anayasa ve federal yasalarla çelişmeyecek şekilde idari ademi merkezîyet ilkesine uygun olarak işlerini yönetmesini sağlamak için Vilayet sınırları içerisinde yasaların uygulanmasına yönelik düzenleme, talimat ve karar verme hakkı vardır.”



## SONUÇ

Bölge, bir ülkenin mülki olarak kısımlara ayrılmasında kullanılan ölçeklerden bir tanesidir. Karakteristik vasıfları itibariyle il teşkilatının üzerinde yer alan, fakat devlet halini iktisap edecek yetkileri bulunmayan hukuki – idari bir birim olup genellikle kamu hukuku tüzelkişiliği ile mücehhez bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle bölgenin, *yerinden yönetim modelinin* bir unsuru olduğu söylenebilir. Zira bu model, esas itibariyle, bir yerde yaşayanların müşterek ihtiyaçlarının o yerde tespit edilip giderilmesi fikrine dayandığından, yalnızca bir il sınırları içerisinde yaşayanların değil, komşu illerde yaşayanların da müşterek ihtiyaçlarının bulunabileceğini kabul etmek gerekir. Söz konusu ihtiyaçlar, bölge ölçeğinde değerlendirildiğinde, ülkenin belli bir yöresindeki illerin ekonomik olarak kalkınması, güvenliğinin sağlanması, siyasi istikrara kavuşturulması yahut da kültürünün muhafaza edilmesi şeklinde ortaya çıkabilmektedir.<sup>255</sup>

Bölgelileşme ise bir ülkede bölgelerin kurulmasını gerektiren sebeplerin varlığının Merkez tarafından takdir edilmesi ve cevaplanması ile birlikte ülkenin bir kısmında veya tamamında bölgelerin kurulmasını ifade etmektedir. Bu vakianın Avrupa’da, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra uluslararası hukuk çevreleri ve bilim otoritelerinin gayretleriyle revaç bulduğu ve zamanla farklı ülkelerdeki bölgeler arasında iş birliği mekanizmalarının dahi tesis edildiği görülmektedir.<sup>256</sup> Bunların başında gelen *Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi*, üye ülkelerden gelen temsilcilerin faaliyet gösterdiği, kendi personeli ile bütçesi bulunan ve mahal/bölge bazlı olarak eğitim, sağlık, ekonomi, sosyal bütünleşme gibi hususlarda istişarî vazife gören bir organdır.<sup>257</sup>

Genel itibariyle bölge yerel birimleri veya bölge kavramı, incelenen ülkelerin bulunduğu koşullara göre nevi sahsına münhasır kullanılmakta ve koşullar degistikçe bölge mefhumu da kabuk degistirmektedir. Örneğin Fransa’ da bölge kurulus amaçlarına baktığımızda I. Dünya Harbi’nden sonra iktisadi etkinlik amacıyla ortaya çıkmış, II. Dünya Harbi ile kabuk degistirmiş ve güvenlik amacına ulasmaya çalışmış, sonra tekrar iktisadi ve idari etkinlik amaçlarına dönmüştür. İspanya’ da ise

<sup>255</sup> NALBANT, Atilla, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012, ss. 256-258 .

<sup>256</sup> AYGÜL, Cenk , Ulus Devletler ve Bölgecilik, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011, s. 36.

<sup>257</sup> ÖZKAN, Işıl , Avrupa Birliği Kamu Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, ss. 162-163.

Franco' dan önce ve sonrası bölge için konusursak kültürel ve siyasi bir bölgeselleşme söz konusudur. Bir nevi “çesitlilik içerisinde bütünlük”.<sup>258</sup> sağlamak amacıyla bir bölge mefhumu söz konusudur.

Federalizm Dünyada ABD, Rusya, Avustralya gibi ve bir çok devlet tarafından kullanılan bir sistemdir. bu sistem Devlet içinde Merkezi Hükümetin yanı sıra birden çok Hükümetten oluşmaktadır, yani Merkezi Hükümet dediğimiz Federal Devletin içinde bölge veya eyaletlerden oluşan Hükümetlerde vardır , bu birimlere Federe Devlet ismi verilmektedir, ve her federe devletin kendine özgü Anayasası Vardır, Ancak bu anayasanın federal devletin Anayasasıyla çelişmemelidir. Federal sistemde merkezi hükmet ve Bölgesel hükümet arasında bir yetki paylaşımı vardır, bu yetkiler ülkelerin anayasasında belirlenmektedir ve bu anayasanın katı olması gerekmektedir, ayrıca bu güvence altına alan bir yüksek mahkemenin varlığına gerek vardır. Irak Cumhuriyeti bu sistemle yeni tanışmıştır, önceden Üniter bir devlet olan Irak 2003'ten sonra rejimin değişmesiyle birlikte ve daha sonra bu süreçte 2005 Anayasasında Federal sisteme geçiş yapmıştır. etnik temelde bir bölgenin kurulmasını öngörmekte ve öte yandan, idari bir zeminde bir vilayete veya birden fazla vilayete bir bölge kurulması hakkını tanımaktadır. Bu sistem, dünyadaki federal deneyimler arasında bir emsal teşkil eder çünkü bölgelerin - idari ve etnik temelde kurulmasına izin verilmiştir. Oysa dünyada kurulan bazı federal sistemler mezhepçilik ve milliyetçilik farklılıklarına çözüm olarak ortaya çıkmıştır, örneğin İsviçre'de Federalizm dini bloklar arasındaki farklılıklara bir çözüm olarak, Belçika'daysa etnik ve dilsel nedenlerle kurulmuştu. Dünyadaki federal sistemlerle kıyaslandığında, Irak anayasasının bölgelere verdiği yetkilerin, diğer örneklere oranla çok daha fazla olduğunu görebiliyoruz. Örneğin on dokuzuncu yüzyılın ortalarında iç savaşa kapılan ABD ve bu savaşın en büyük nedenlerinden biri olan merkezi otorite pahasına eyaletlere verilen geniş yetkiydi. Kuzeydeki eyaletlerin güneydeki ayrılık isteyen eyaletlerin karşısında zafer elde ettikten sonra merkezi otoriteye ülkenin birliğini koruyan geniş yetkiler verilmişti. Irak'ta federal sistemle birlikte idari adem-i merkeziyetçilik benimsenmiştir. İdari adem-i merkeziyet

<sup>258</sup> NALBANT,Atilla, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012, s.331 .

uyarınca, vilayetlere basit bir yürütme yetkisi verilmektedir; bu ulusal azınlıkların isteklerini yerine getirecek ve bu azınlıkların meşru haklarından yararlanmasına izin verecek bir sistemdir.



## KAYNAKÇA

ABDULCEBAR,Ahmet, Irak'ta Federalizm ve Âdem-i Merkeziyet, Irak ve Ordun Bürosu/Friedrich-Ebert Vakfı Yayınları, Bağdat, 2013.

ACİL, A. , Anayasa Hukuku/ Irak'ta Anayasa Hukuku ve Genel Teorisi, 2. Baskı, Al Nıpras Yayınları, Al Necef, 2013.

AKGÜL, Mehmet Emin, İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

AKGÜNER, Tayfun ve BERK, Kahraman, İdare Hukuku , 8. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2017.

AKYILMAZ, Bahtiyar ve SEZGİNER, Murat ve KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.

AL KUBAYŞİ, Muammar Mahdi Salih, Federal Devlet Anayasal Yetkilerin Dağılımı. Irak 2005 yılı anayasası 120. ve 121. Maddeleri, Al Halabi Hukuk Yayınları, Birinci Baskı, Beyrut, 2010.

ALJARIF, Tyaima, Devlet Teorisi,Alkahira Haditha Kütüphanesi, Kahire, 1964.

AL-JASİM, Omar, Alaa, 2005 Irak Anayasası Ve Anayasal Gerçeklik Işığında Irak Cumhuriyetinde Devletin Yapısı. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal bilimler Enstitüsü, Isparta, 2017.

Alshawi, Munthir, Devletlerin Türleri Üzerine Düşünceler. Mevzuat Ve Yargı Dergisi. Dördüncü Sayı, Bağdat, 2010.

ALYUSİFİ, Hazım , Federalizm ve Federal Sistemler. Irak Kürdistan bölgesi gibi, bu bölgenin halkı 31.01.2005 tarihinde Irak parlamentosu parlamenterlerini seçmek için katkıda bulundular. Gelecek ve stratejik araştırmalar uluslararası merkezi dergisi, 29-10 -2013.

AIZUHERİ, Ryad, Irak Anayasasının Çelişkileri/ Bölgeler ve illerin Yetkileri Sorunu, Irak Cumhuriyetinin Federal Yargı Organı Araştırmaları,2014,s.111.

ANAYURT, Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım, Seçkin Yayıncılık ,Ankara, 2018.

AREND, Lijphart Demokrasi Modelleri, Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları (Çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun), İthaki Yayınevi, İstanbul, 2017.

ARISOY, İbrahim Alper, Avrupa Bütünleşmesinde Bölgeselleşmenin Dinamikleri: İtalya Örneği Ve Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009.

ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.

AYDIN, Mustafa , ÖZCAN, Nihat, Ali, KAPTANOĞLU, Neslihan ,Riskler ve Fırsatlar Kavşağında Irak'ın Geleceği ve Türkiye Tepav, 2007.

AYGÜL, Cenk , Ulus Devletler ve Bölgecilik, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011.

BAŞTÜRK, Levent , TORLAK, Furkan, Ziya, Saliha, AKKAYA, Gülşah Neslihan, KÜÇÜKELEŞ, Müjge Ve DEMİR, Zehra Senem, Irak Siyasetini Anlama Kılavuzu (Rapor), Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), SETA Yayınları XXVIII, 1. Baskı, Ankara, 2013.

<https://www.setav.org/irak-siyasetini-anlama-kilavuzu/> (Erişim Tarihi: 13.05.2020)

BERTRAND, Louis, İspanya Tarihi, İstanbul, Kanaat Kitabevi Yayınları, 1940.

BİLGİÇ, Veysel, Yerel yönetimler (teorik çerçeve, öğreti, uygulama -yargı kararları, uluslararası metinler). 21. Yüzyıl Yayınları, 1998.

BOZKURT, Enver ve KÜTÜKÇÜ, Akif ve POYRAZ, Yasin, Devletler Hukuku, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri , 4. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.

ÇİNER, Can, Devlet Reformunda Yerelleşme ,ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırılmalı Bir Bakış. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.

ÇAVUŞOĞLU, Naz , “Bölgeci Devlette Egemenlik ve Yetki Paylaşımı”, eakademi, Sayı 4, <http://www.e-akademi.org/>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020) .

DALAR, Mehmet ,”Ortakçı Demokrasi Modeli Irak İçin Mümkün mü?”, 21. Yüzyılda Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 11 / Nisan - Mayıs - Haziran ’15, 2015.

DEMİR, İdris, Irak’ın Yeni Petrol Yasası,Ortadoğu Analiz, C.2,S.22, 2010.

DUIGNAN, Brian, U.S. Constitution and Constituional Law, Britannica Educational Publishing, Chicago, 2013.

DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakültrler Matbaasi, İstanbul, 1982.

EL ABDİN, Adil Sakran Zine , Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması, TBB Dergisi 2017 (128).

ELAZAR, Daniel Judah, "Contrasting Unitary and Federal Systems", International Political Science Review, Vol. 18 (No. 3), 1997.

ELAZAR, Daniel Judah, Exploring Federalism, 1. Baskı, University of Alabama Press, 1991.

[https://www.researchgate.net/profile/Karlo\\_Godoladze/post/Federalism\\_versus\\_unitary\\_which\\_one\\_will\\_you\\_choose\\_as\\_the\\_best\\_mode\\_of\\_government\\_which\\_promotes\\_better\\_social\\_political\\_and\\_economic\\_outcomes/attachment/59d62bb379197b807798a14c/AS%3A344230330421249%401459082314282/download/%5Bdaniel\\_j.\\_elazar%5D\\_exploring\\_federalism.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Karlo_Godoladze/post/Federalism_versus_unitary_which_one_will_you_choose_as_the_best_mode_of_government_which_promotes_better_social_political_and_economic_outcomes/attachment/59d62bb379197b807798a14c/AS%3A344230330421249%401459082314282/download/%5Bdaniel_j._elazar%5D_exploring_federalism.pdf) , (Erişim Tarihi: 25.05.2020).

ERBAY, Yusuf, Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt:8, Sayı:2, 1999.

ERDOĞAN, Mustafa, Anayasa Hukuku 8. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, 2014.

ERGUN, Turgay, BOZKURT, Ömer. Ve SEZEN, Seriyeye, Kamu Yönetimi Sözlüğü, Birinci Baskı, TODAIE Yayınları, No: 283, Ankara, 1998.

ERTÜRK, Hasan, Kent Ekonomisi, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, Türkiye’de Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015.

EMRE, Cahit, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Birleşik Krallık, ABD, Fransa ve Japonya’da Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi, Siyasal Kitabevi, 1.Baskı, Ankara, 1997.

GERAY, Cevat, İtalya’da Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6 (1), s.59.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, 17. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Bursa, Ekin, 2011.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2004.

GÖZLER, Kemal, Mahalli İdareler Hukuku, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2004.

GÖZLER, Kemal ve KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 17. Baskı, Ekin Yayın Basım Dağıtım, Bursa, 2015.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve TAN, Turgut, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, 11. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku, 19. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015.

GÜNEY, Ziya (2011), İtalya’da Mahalli İdareler. Erişim: [http://www.ziyaguney.com/dosyalar/ word/italya.doc](http://www.ziyaguney.com/dosyalar/word/italya.doc), (Erişim Tarihi: 20.05.2020).

HAMAWANDİ, Muhammed, Federalizm ve Özerklik Ve Bölgesel İdari Adem-I, Mokıryani Basım ve Yayım , İkinci Baskı, Erbil, 2001.

HEYWOOD, Andrew, Politics, Third Edition, Palgrave Foundations, 2007.

HORIÜ, Andre, Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, Birinci Bölüm, İkinci Baskı, (Çev Ali Maklad, Al Ahliye Basım), Yayım Evi, 1977.

HÜSEYİN, Lokman Ömer, Federal Devletin Katılım İlkesi, Birinci Baskı, Haj Jashim Matbaa, Erbil, 2008.

JABIR, Hafız Ganım Muhammed, Federal Maliye Ve Hükümet Düzeyleri Arasındaki Kaynaklarının Paylaştırılması Ve Tahsisi Üzerindeki Etkisi, [www.iua.edu.sd/iua\\_studies/45/006.doc](http://www.iua.edu.sd/iua_studies/45/006.doc) erişim tarihi 14/04/2011, son yenileme tarihi, 27/4/2015.

JAWAD, Saad (2013), The Iraqi Constitution: Structural Flaws and Political Implications. (PDF versiyonu), LSE Middle East Centre Paper Series, <http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/publications/Paper-Series/SaadJawad.pdf>,

(Erişim Tarihi: 04.05.2020)

JONES, Barry Ve KEATING, Michael, Regions In The European Community, Clarendon Press, Oxford, New York, 1995.

KABOĞLU, İbrahim, Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 11. Bası, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2016.

KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt 1, 2. Baskı, Sayram Yayınları, Konya, 2016.

KANIM, C. , Irak Anayasasına Eleştirel Bir Bakış, Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Raporu, Bağdat, 2006.

KATZMAN, Kenneth (2004). U.S. Treatment of Prisoners in Iraq: Selected Legal Issues (PDF versiyonu), <https://fas.org/irp/crs/RL32395.pdf>, Erişim Tarihi: 14.05.2020.

KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.

KELEŞ, Ruşen Ve ERBAY, Yusuf, Avrupa Konseyi'nin Bölgeselleşme Olgusuna Bakışı. Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8, İstanbul, 1999.

KELEŞ, Ruşen ve Erbay, Yusuf, Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi, Çağdaş Yerel Yönetimler, 2013.

KELEŞ, Ruşen ve ERBAY, Yusuf, Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi, Çağdaş Yerel Yönetimler, 2013.

KILIÇARSLAN , Hatice, İktisadi Açından Bölgesel Dengesizlik Olgusu Osmaniye Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, İktisat Bilim Dalı, konya , 2009.

KOÇAK, Hüseyin, Toplumsal Eşitsizliklerin Azaltılmasında Bölge Yönetimlerinin Önemi: İtalya Ve Fransa Örnekleri, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14(1), 2012.

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

KARAHANOĞULLARI, Onur, "Fransa Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri", 1.b., Ed. Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara

Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın no:1., Ankara, 2004.

KARAHANOĞULLARI, Onur, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersleri; Fransa Cumhuriyeti 2004 Yılı Ders Notları, Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/Fran2003Any.pdf>, Erişim Tarih: 15.11.2020

KARAER, Tacettin, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Eylül, 1990.

KIZILKAYA, E., Okşan, Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale, 2004.

LİJPHART, Arend, Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Basımevi, Ankara, 1996.

MARCOU, G., Regionalization For Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective, Open Society Institute, Budapest, 2002. <https://www.worldcat.org/title/regionalization-for-development-and-accession-to-the-european-union-a-comparative-perspective/oclc/50795902>, (Erişim Tarihi: 10.05.2020)

MARTİN, Dolores T., MCKENZİE, Richard B., Bureaucratic Profits Migration Costs and The Consolidation of Local Government, Public Choice, Vol:23.1975, s.95. <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01718095>, (Erişim Tarihi: 10.05.2020)

MAWLUD, Muhammed Ömer, Federal Devletin Oluşumu, Birinci Baskı, Kahire Kitab Evi, Beyrut, 2009.

MEMİŞ, Emin, Genel İdare Hukuku Notları, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2014.

MIRZA, İsmail. Hukukun Siyasi İlkeleri Ve Siyaset Bilimi, 3 Baskı, Almak Sanat Ve Edebiyat Yayın Evi, Kahire, 2004.

MURTAZAOĞLU, Fahrettin, “Acaralıların Siyasi Özerklik Hakkının Süjesi Haline Gelmeleri ve Türkiye’nin Bu Sürece Etkisi”, Sayı 29, Bilig, Trabzon, 2004.

NALBAN, Atilla, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.

NALBANT, Atilla, Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? , Kuramsal Temeller, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, S.2,1996.

NALBANT, Atilla, Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? , Kuramsal Temeller, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, S.3,1996,s.19.

NALBANT, Atilla, Üniter Devlet Bölgesellesmeden Küresellesmeye, 1.baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.

NALBANT, Atilla, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, 2. Baskı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012.

NALBANT,Atilla, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.

NADAROĞLU, Halil, Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Beta Basım, 7.Baskı, İstanbul, Ekim,2001.

NANGIR, Esin Oral (2007), Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü. Bütçe Dergisi, S.2(25). Erişim: <http://www.butce.org/Html/dergi/25/enangir.pdf> (20.05.2020).

O'CALLLAGHAN, Joseph, A History of Medieval Spain, New York, Cornell University Press, 1975, s.26-27.<https://www.questia.com/library/96601186/a-history-of-medieval-spain>

(Erişim Tarihi:8.11.2020)

ÖNCEL, Yenal, Mahalli idareler Maliyesi, Filiz Kitapevi, istanbul, 1992.

ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, 1. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996.

ÖZEL, Mehemet, Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme ve Türkiye, Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul,2001.

ÖZEL, Mehmet, Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetimsel Birim Arayışları. Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi, C.64,S.1, Ankara,2009.

ÖZTEKN, Ali, Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.

ÖZKAN,İşıl , Avrupa Birliği Kamu Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.

PARLAK, Bekir Ve CANER, Cantürk, Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar, Alfa Aktüel, 8. Baskı, Bursa,2008.

PEKEL, Abdulkadir, "Koalisyonlu Başkanlık Sistemi: Kolombiya", Ed. S. Ü. İlyas Doğan(der.), Dört Kıtada Başkanlık Sistemi, Astana Yayınları, Ankara, 2017.

POGGİ, Gianfranco ,Modern Devletin Gelisimi Sosyolojik Bir Yaklaşım, 2.baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,İstanbul , Ekim,2002.

RABAT, Edmon, Anayasa Hukuku Arabulucu, Devlet ve İktidar Yasal ,İkinci Bölüm, Al Elim Malayın Evi, Beyrut, 1965.

SANCAKDAR, Oğuz ve US, Eser ve MİNE Kasapoğlu ve LALE, Önüt ve SEYHAN, Serkan, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, 6. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.

SÖNMEZOĞLU, Faruk, Uluslararası İlişkiler Sözlüğü, Der Yayınları, İstanbul, 2000.

STRONG, C.F.,A History of Modern Political Constitutions, Capricorn Books, New York,1963.<https://www.questia.com/library/77494948/a-history-of-modern-political-constitutions> (Erişim Tarihi: 10.05.2020)

SÜLEYMAN,İssam, Lübnan'da Federal Ve Çoğulcu Toplumlar,Birinci Baskı, Alilimllmalayın Evi, Beyrut,1991.

SEYFULLAH,Tosun, Bölglı Devlet, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ünivesitesi, İstanbul,2017.

ŞAN, G. (2011). İtalya'da Yerel Yönetimler-1. Erişim Tarihi : <http://www.yerelsiyaset.com/pdf> (Erişim Tarihi: 19.05.2020).

ŞÜKÜR, Zühayır, Anayasa Hukuku Arabulucu, Birinci Bölüm, Anayasa Hukuku ve Anayasal Kurumlar Genel Teorisi Büyük Ülkeler, Üçüncü Baskı, Almuassal Jamıyı Corporation Yayıncılık ve Dağıtım, Beyrut, 1994.

TALABANİ, Nori, Federal Sistem Kavramı, 2 Baskı, Mokıryani Yayın Kuruluşu, Erbil, 2005.

TALİB, Musadak, Adil ve RADAM, Beyda, Abdul Hasan , Şarih Dustor Cumuhriyet Al-Irak Liam 2005,Dar Al-sanhuri, Beyrut, 2016.

TANSİ, M. DenizYeni Orta Doğunun Şifresi: Irak'ın Kuzeyi, Yeditepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İİBF,2015.

TAŞTEKİN, Abdullah, Avrupa Birliğinde Bölgeselleşme Politikaları Ve Türkiye'de Bölgesel Stratejiler. Doktora Tezi, Dokuz eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir,2007.

TAY, Muhammed , Al-Kanun El-Desturi “Anayasa Hukuku”, Beyrut, Menşurat Zeyn Birinci Baskı, 1964

TEKELİ, İlhan, Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul,2008.

TEKKANAT, Semiha ve MERMER, Hanife , Bir Planlama Sorunsalı Olarak Bölgelerarası Dengesizlik: Türkiye örneği, Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Aksaray, 2018.

TEK TURAN, Hande, Bölgeler Avrupa’ında Fransız Yerel Yönetimleri, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013.

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2009.

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

TORTOP, N. İŞBİR, G.ve AYKAÇ, B., Yönetim Bilimi, Yargı Yayınevi,Ankara,1999.

TORTOP, Nuri, İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı Ve Son Düzenlemeler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5(3),2011.

TÜRKER, Muammer Türker, M. (1998). İtalya Yönetim Sistemi, [http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_yon/italya.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/italya.pdf) (Erişim Tarihi: 15.05.2020).

ULUSOY, Ali D., Türk İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar ve İdari Teşkilat, Yetkin Yayınları, Ankara,2017.

UYGUN, Oktay, Federal Devlet Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, 3. Baskı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul,2007.

ULUDAĞ, Öznur, Avrupa İdari Alanı İlkelerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Yansımaları: Fransa Ve Türkiye Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmama Ünivesitesi SBE, Kahramanmaraş,2016.

ÜNÜSAN, Teoman, Dünyada Mahalli İdareler. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara,1999.

VEİTER, Theodor, Liechtenstein ALS Region, (Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.M.B.H., A-1092) ,1991.

3/10/1992 Tarih ve 21364 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ErişimAdresi:[https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf), Erişim Tarihi: 09.04.2020.

YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, 2. Basım, Beta Basım, İstanbul, 2010.

YILDIRIM, Turan ve YASİN, Melikşah ve KAMAN, Nur ve ÖZDEMİR, H. Eyüp ve ÜSTÜN, Gül ve TEKİNSOY, Okan, İdare Hukuku, 6. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016.

ZABUNOĞLO, Yahya Kazım, İdare Hukuku(Cilt 1), Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

## İNTERNET KAYNAKLARI

Faransa Anayasası

[http://mahmudcelaleddinoktenaihl.meb.k12.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/44/10/761717/dosyalar/2019\\_10/13124433\\_Fransa\\_AnayasasY.pdf](http://mahmudcelaleddinoktenaihl.meb.k12.tr/meb_iys_dosyalar/44/10/761717/dosyalar/2019_10/13124433_Fransa_AnayasasY.pdf) (Erişim Tarihi 9.11.2020)

İspanya Anayasası

<[http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14%](http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14%C4%B0)

SPANYA%20533-584.pdf (Erişim Tarihi 9.11.2020)

“Nations Encyclopedia”,

<<http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-13054.html> , (Erişim Tarihi: 9.11.2020)

İtalya Anayasası

<https://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php?pdf=0001145&lng=0> , (Erişim Tarihi:9.11.2020)

[www.dünya.com/haber/Arsiv.asp?d=139209](http://www.dünya.com/haber/Arsiv.asp?d=139209), (Erişim Tarihi:11/05/2020)

Irak’ın 2005 Anayasası, (Erişim Tarihi: 25.05.2020)  
[https://issuu.com/cagdaulusalcizgi/docs/20101224\\_irakanayasasi](https://issuu.com/cagdaulusalcizgi/docs/20101224_irakanayasasi)

CIA, The World Factbook (2015). Iraq. (Erişim Tarihi: 13.05.2020)  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/geos/iz.html#People>.