

PAPER DETAILS

TITLE: Ispanya Anayasasi`nin Yapim Sürecine Iliskin Bir Inceleme

AUTHORS: Mehmet Sercan ERCAN

PAGES: 271-296

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2863266>

KAMU HUKUKU / PUBLIC LAW

Araştırma Makalesi / Research Article

İspanya Anayasası'nın Yapım Sürecine İlişkin Bir İnceleme*

An Analysis on the Construction Process of the Spanish Constitution

Mehmet Sercan ERCAN**

ÖZ

İspanya'nın demokratikleşme tecrübesini ve 1978 anayasa yapım sürecini anlayabilmek için toplumsal yapısını bilmek gerekmektedir. Bu sebeple çalışmada evvela İspanya'nın kısa tarihine yer verilecektir. İspanya'da Galiçya, Katalonya, Bask gibi güçlü toplulukların yanı sıra irili ufaklı birçok topluluk vardır. Bunların her biri kendi içinde kültürel birliğini sağlamıştır ve birçoğunun kendi dili vardır. Dolayısıyla İspanya'nın anayasal düzeniyle ilgili bir çalışma mutlaka kutuplaşmış toplumlardaki anayasal hareketlere ilişkin teorileri de ihtiva etmelidir. Bu tür toplumlar için makbul kabul edilen anayasa yapım modelleri perakendeci yöntem ve uzlaşmacı ya da çatışmacı yöntemlerdir. Perakendeci yöntem anayasa yapımında kesin çözümlerden kaçınarak mümkün olduğunca muğlak, çelişik ifadeler kullanmayı ifade eder. Muhtemel sorunlara ilişkin çözümleri yargı ve yasama organlarına bırakır. Diğer tarafta ise anayasaların uzun müzakereler sonucunda sağlanmış olan mutabakatlarla yapılması durumu uzlaşmacı; müzakere yapılmaksızın tek bir partinin ya da partiler bloğunun kendi anayasal tercihlerini toplumun geri kalanına dayatması durumu ise çatışmacı yöntem söz konusudur. Çalışmada bu yöntemler kısaca anlatıldıktan sonra İspanya tecrübesine yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: İspanya Anayasası, Anayasa Yapımı, Kutuplaşmış Toplumlarda, İspanya, Kutuplaşmış Toplumlarda Anayasa Yapımı

ABSTRACT

To understand the experience of the democratisation of Spain and the constitution-making process of 1978, it is necessary to know Spain's social structure. For this reason, this study will give a short history of Spain firstly in the study. There are substantial communities such as Galicia, Catalonia, and the Basque in Spain. Each of

* Makale gönderim tarihi: 25.10.2021. Makale kabul tarihi: 05.08.2022, Mehmet Sercan Ercan, "İspanya Anayasası'nın Yapım Sürecine İlişkin Bir İnceleme", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, 2022, s. 271-296, <https://doi.org/10.46547/imuhfd.2022.09.2.04>

** Doktora Öğrencisi, İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Programı

İletişim: Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Hukuk Bölümü, Gazi Cad. No: 99 Merkez-Çorum e-posta: mehmetsercanercan@gmail.com, 0000-0002-5098-2271

these has provided cultural unity, and many of them have their language. Therefore, a study of the constitutional order of Spain must include theories on constitutional movements in divided societies. The constitution-making models accepted as acceptable for such communities are the retail and conciliatory or confrontational methods. The retailer method refers to using vague and contradictory expressions as much as possible by avoiding definitive constitution-making solutions. Instead, it leaves solutions to potential problems to the judiciary and legislature. On the other hand, the case of making the constitutions with the agreements reached as a result of long negotiations is a conciliatory method. Finally, the aggressive method is in question when a single party or bloc of parties imposes its constitutional preferences on the rest of society without negotiation. After briefly explaining these methods, the study will include the Spanish experience.

Key words: Spain Constitution, Construction Making, Divided Societies, Spain, Constitution Making in the Divided Societies.

Giriş

Anayasa bilhassa gelişmekte olan demokrasilerde sürekli gündemde olan bir konudur. Doktrinde de anayasa yapımına ilişkin yoğun tartışmalar vardır. Hukukun algılanışının toplumdan topluma değişmesi gibi anayasa ve anayasa yapımı için de genel geçer tek bir sistemden ya da doğrudan bahsetmek mümkün değildir. Her toplumun kendi dinamiklerine göre anayasa yapım süreci ve nihayetinde anayasası olmalıdır. Doktrinde bazı toplumlar kutuplaşmış toplumlar olarak sınıflandırılmaktadır.¹ Kutuplaşmış toplumlar için anayasa yapımı daha çetrefilli bir hal almaktadır. Bu sebeple de kutuplaşmış toplumlarda anayasa yapımına yoğunlaşmış çalışmalar vardır. İspanya da kutuplaşmış toplum olarak kategorize edilen grubun önemli örneklerinden birisidir. Dolayısıyla kutuplaşmış toplumlardaki anayasa yapımı meselesini çalışmak için İspanya tecrübesi verimli bir örnek olarak karşımızda durmaktadır. Bu makale de bu düşünceden hareketle İspanya'nın anayasa yapım tecrübesini izah etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, öncelikle İspanya'nın tarihi, toplumsal yapısı kısaca açıklandıktan sonra anayasa yapımına ilişkin teorik tartışmaları özetleyip İspanya'nın ne yaptığı ve nasıl yaptığı izah edilecektir.

1 İngilizce'de "divided" ya da "deeply divided" olarak ifade edilen bu tür toplumlar için Türkçe'de çoğunlukla "bölünmüş" toplum ifadesi kullanılmaktadır. Ancak Çattık'ın tezinde ortaya koyduğu gibi kutuplaşmak kelimesi bir toplumda iki karşıt grubun yoğunlaşması anlamına gelir ve bölünmeye nazaran daha az yoğun bir anlam ifade etmesi bakımından "kutuplaşmış toplum" isimlendirmesi bu tür toplumları daha net anlatır niteliktedir. Bu çalışmada da kutuplaşmış toplum kavramlaştırması tercih edilmiştir. Tartışma için bkz: Mustafa Çattık, *Kutuplaşmış Toplumlarda Anayasa Yapımı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuk Anabilim Dalı, 2015, s.7-11, (Kutuplaşmış Toplumlar).

I. Başlangıçtan 1978 Anayasası'na Kısa İspanya Tarihi

Bugün İspanya'nın olduğu topraklar İber Yarımadası'dır. Romalılar İber Yarımadası'na Hispania derdi. Batı Roma İmparatorluğu'nun 5. yy'da dağılmasıyla Vizigot Krallığı bölgeye hakim oldu. 8. yy'a gelindiğinde güneyde Müslümanların hakimiyeti artmıştı ve 711 yılında Endülüs bölgesi Müslümanların idaresine geçti. Müslümanların idaresi 1492'de Katolikler Endülüs'ü de hakimiyetleri altına alıncaya dek devam etti. Böylece Katolikler İspanya'nın neredeyse tümü üzerinde hakimiyetlerini ilan etmiş oldular. Artık İspanya Avrupa'nın önemli devletlerinden biri haline gelmişti.²

Ortaçağ'da İber Yarımadası'nın güneyinde Granada, Endülüs Bölgesi; batısında Portekiz; kuzey batısında Galiçya; kuzeyde Bask devletleri; doğusunda Valencia, Aragon, Katalonya gibi devletler; ortasında ise Eski ve Yeni Kastilya vardı. Yani bölge olabildiğine bölünmüş bir haldeydi³.

1600'lü yılların ortalarında otuz yıl savaşı tüm tarafları iyice etkilemişti. Bu arada Katalonya ve Portekiz İspanya'ya karşı ayaklandı⁴. Otuz yıl savaşları sona erse de ekonomik sıkıntıların da etkisiyle İspanya içindeki kargaşa son bulmamıştı. 16-17. yy'da İspanya İmparatorluğu Güney ve Orta Amerika ile Meksika ve bugünkü ABD topraklarının bir kısmının hâkimi oldu. Buralardan gelen madenler İspanya'nın ekonomik anlamda da dünyanın önemli devletlerinden biri haline gelmesini sağladı. Ancak bu ekonomik gücünü Avrupa ve dünyanın diğer bölgelerinde yaşanan çatışmaların da etkisiyle zamanla kaybetti. İspanya Brezilya, Fransa ve İngiltere ile çatışma halindeydi. 1700'lü yıllarda İspanya en geniş topraklarına ulaştı⁵. Ancak bu güç uzun sürmedi, 19. yy'a geldiğimizde sömürgelerini kaybetmeye başlamıştı. 1898 İspanya-ABD savaşı ile İspanya Amerika'daki hakimiyetini kaybetti. Avrupa'da gücünü zaten kaybetmişti. Böylece 19. yy başlarında İspanya İmparatorluğu dağıldı.

1873'te İspanya Cumhuriyeti kurulsa da ömrü uzun olmadı. İspanya 1. Dünya Savaşında tarafsız kalmasına rağmen savaştan etkilendi. Fransa İspanya topraklarının bir kısmını işgal etti. Ülkede kargaşa tekrar hâkim oldu ve General Primo de Rivera ülke yönetimini ele geçirdi, diktatörlük kurdu⁶. Rivera amanla halk desteğini yitirdi, 1929 buhranı sonrası iktidarını sürdüremedi ve

2 Eric D. Solsten and Sandra W. Meditz, *Spain: a Country Study*, Department of the Army, Washington, 1990, s.3-20.

3 William D Philips, Carla Rahn Philips, (Terc. Tuna Erkman), *İspanya'nın Kısa Tarihi*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2012, s.148.

4 Philips, s.175.

5 Philips, s.208.

6 Solsten, s.32.

1930'da istifa etti. 1931'de yapılan seçimleri kazanan cumhuriyetçiler ikinci cumhuriyeti kurdu. İspanya'da cumhuriyete olan inanç arttı. Öyle ki Kral Alfonso XIII tahttan indi ve ülkeyi terk etti. İkinci cumhuriyetin ilanından birkaç ay sonra 1931 Anayasası ilan edildi. Bu anayasanın 1978 Anayasası'nın öncesi olduğu söylenebilir. 1931 Anayasası'nda İspanya'nın resmi dini olmadığına yer verilmesi bakımından seküler bir anayasadır.⁷ Ayrıca Anayasa'nın ilk maddesi İspanya Devletini "birleştirilmiş devlet" olarak tanımlayarak bölgelerin özerkliğini tanımıştır.⁸ 11. maddesinde ise ortak tarihi olan illerin bir araya gelerek özerk bir bölge oluşturabileceği düzenlenmiştir⁹. Bunun gibi özerklik statüsüne ilişkin birçok maddeye yer verilmiştir. 1931 Anayasası'nın oluşturduğu devlet modeli ne federal devlettir ne de üniter devlettir; Anayasa'nın ifadesi ile birleştirilmiş devlettir.¹⁰ İki yıl sonra, Kasım 1933'te, yapılan seçimleri aşırı sağ parti kazandı ve seçim sonrasında İspanya iç savaşı başladı¹¹.

A. İspanya İç Savaşı ve Franco'nun Demir Yumruk Yönetimi

1931 Anayasası'nın seküler yapısı, İspanya'da hâkim olan Katolik Kilisesi'ne yönelik yaptırımlar, toprak sahipliği, politik kutuplaşmalar iç savaşın çıkmasında etkili olmuştur.¹² Monarşi yanlısı muhafazakârlar ve otoriter milliyetçiler ile reformist cumhuriyetçi, liberal, solcu ve komünistler arasındaki çatışmalarda milliyetçileri Hitler Almanya'sı, İtalya ve Portekiz desteklerken cumhuriyetçileri ise Sovyetler Birliği, Meksika ve Fransa destekliyordu. General Franco'nun liderliğindeki milliyetçilerin iç savaşı kazanmasıyla 1 Nisan 1939'da Franco devletin başı olduğunu ilan etti. Franco diktatörlüğü Bask ve Katalan dillerini baskı altına alan ve bölgesel özerkliği sonlandıran bir tutum sergiledi. Francoist ideoloji için "ulusal birlik" en önemli ülküydü ve bölgesel kimliklerin kanla bastırılması gerekliliğini devletin temel vazifelerinden biri olarak görüyordu.¹³

Bu uzun sessizlik döneminde milliyetçiler gizlice güç kazandı. Franco'nun

7 Agustín Ruiz Robledo, *Constitutional Law in Spain*, Kluwer Law International, Leiden, 2012, s. 27.

8 Spanish Constitution 1931 - Article 1/III (1). The Republic constitutes an integral State, compatible with the autonomy of the Municipalities and the Regions.

9 Spanish Constitution 1931 - Article 11/I (1). If one or more bordering provinces with historical, cultural and economic common characteristics, shall agree to organize themselves into an autonomous region to form a politico-administrative core within the Spanish State, they shall submit their Statute as set out in Article 12.

10 Robledo, s. 28.

11 Solsten, s.36.

12 Richard Gunther, Jose Ramon Montero, *"The Politics of Spain"*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, s.20-27.

13 Emrah Konuralp, "İspanya'da Bölge Devleti Tarihsel Gelişimi, Yasal Düzeni ve Siyasal Yapılandırması", *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, 2019, s. 355.

otoriter rejimi, ulusal birlik ideolojisi ve üniter milliyetçi yapısı özerklik taleplerini diriltti.¹⁴ Daha önce özerk olan Katalonya’da milliyetçiler Katalon kültürünü korumak için bir araya geldiler. 1959 yılında Bask bölgesinin özerkliğini savunan ETA kuruldu. ETA başlarda şiddet eğilimli değildi ancak yer altında kalması onu radikalleştiirdi¹⁵. Devlet baskıları arttıkça radikal ayrılıkçıların halk desteği de artıyordu¹⁶. ETA özellikle 1970lerin ilk yarısında şiddetli eylemlerle gündeme geldi. 1973’te Franco’nun halefi olması beklenen Amiral Carrero Blanco’nun öldürülmesi ETA’nın en meşhur eylemiydi¹⁷.

Franco’nun “demir yumruk” yönetimi ölene dek devam etti. 1975’te, ölümünden sonra yerine halefi I. Juan Carlos geçti. Carlos, Franco gibi karizmatik bir kral olamadığı için kendi meşruiyetini de sağlamak amacıyla yaklaşık bir yıl sonra başbakanı istifa ettirdi ve hükümeti kurması için Adolfo Suarez’i görevlendirdi¹⁸. Suarez de Franco rejiminin içinden gelmiştir ancak halkın değişim ve demokratikleşme beklentisini farketmiştir¹⁹. Suarez, Carlos’un da desteğiyle İspanya’nın demokratikleşmesinin mimarlarındanandır.

B. Demokratikleşmeye Giden Süreç

Diktatörlükten demokrasiye geçiş bu yıllarda başladı. Suarez de Carlos da bir yandan halkın desteğini almaya bir yandan da siyasi ve askeri elitlere rağmen reform sürecini kontrollü bir şekilde yönetmeye çalışıyordu.²⁰ Bu yıllar aynı zamanda daha önce görülmemiş bir bölgesel-milliyetçi seferberliğin gerçekleştiği dönemdi²¹. Franco’nun baskıcı yönetimi halkta ciddi tepkilere neden olmuştu ve artık neredeyse tüm İspanyollar demokratik çoğulcu bir İspanya hayal ediyordu²². Suarez günün koşullarını göz önünde bulundurarak kademeli bir şekilde demokrasiye geçiş için çalışmalara başladı. 1977 yılının Haziran ayında seçim yapılacağını açıkladı ve böylece siyasi reformlarını bir bir gerçekleştirdi. Dernek, toplantı gibi hakları tanıyan kanunu hazırladı. Daha sonra İspanya’da demokratikleşmenin önemli öncüllerinden biri olan siyasi mahkumlara yönelik af ilan etti. Bu af Franco rejiminin siyasi mahkumlarının

14 Frans Joachim Schrijver, *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, Vossispers, Amsterdam, 2006, s. 84.

15 Daniele Conversi, “The Smooth Transition: Spain’s 1978 Constitution and the Nationalities Question”, *National Identities*, Vol.4, No.3, 2002, s.224.

16 Conversi, s.225.

17 Conversi, s.225.

18 Philips, s.290-295.

19 Akin Özçer, *Çoğul İspanya*, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2006, s.94.

20 Walter N. Bernecker, “Monarchy and Democracy: The Political Role of King Juan Carlos in the Spanish Transition,” *Journal of Contemporary History*, Cilt 33, Sayı 1, 1998, s.77.

21 Conversi, s.223.

22 Conversi, s.226.

serbest bırakılması içindi²³. Siyasi reform yasası için uygun tartışma zemini hazırlama çalışmalarını sürdürdü. Suarez mevcut siyasi atmosferin iki kutbu olan Francocular ile henüz yasallaştıramadığı siyasi partiler arasında bir denge gözetmeye gayet gösterdi. Uğraşları ve uzlaşmacı tavrı sonucu siyasi reform tasarısını meclisten geçirdi ve halk oyuna sundu. Tasarı %94,4'lük evet oyuyla İspanya'da demokratikleşme sürecini resmen başlattı²⁴. Siyasi reform yasasının ardından Franco döneminde yer altına çekilmiş olan partiler de dahil olmak üzere birçok siyasi parti yasallaşmış ve siyasi arenaya çıkmıştır.

Artık başlamış olan demokratikleşme sürecini tüm siyasi partilerin etkin katılımıyla sürdürebileceğinin farkında olan Suarez, birbirine zıt görüşleri savunan cepheleri asgari müştereklerde buluşturabilmeye gayret etti²⁵. Bu süreçte Bask ve Katalanlar farklı yöntemler izleyerek aslında yeni bir düzen talep ederek demokratikleşme sürecine katkıda bulunmuş oldular. Basklılar eski düzeni yok etmek için şiddeti kullandı, Katalanlar ise yeni bir düzen inşa etmek için barışçıl seferberlik talep etti²⁶.

İki yıl sonra özgür ve bağımsız seçimler yapıldı. Merkez sağ parti olan UCD²⁷ %34,44; Sosyalist Parti²⁸ %29,32; Komünistler²⁹ %9,3; Franco ile bağlı olan AP³⁰ ise %8,5 oy aldı³¹. 350 sandalyeli temsilciler meclisindeki sandalyelerden 165'ini Başbakan Suarez'in partisi olan Demokratik Merkez Birliği (UCD) kazandı. Katalonya Merkez Partisi ve İspanyol Sosyalist İşçi Partisi ittifakı ise 118 sandalye kazandı. Kalan sandalyeler ise sağdan ve soldan küçük partiler arasında paylaşıldı³². Halkın yaklaşık %79'u seçimlere katılmıştır. Bu sonuç çok açık bir şekilde halkın Suarez'e ve kademeli demokratikleşme hamlesine olan desteği göstermektedir. Basın, siyasi partiler ve akademinin Franco'nun ölümüyle başlayan yeni bir anayasa konusundaki ısrarlı talepleri de artmıştı³³.

Kral Carlos sürpriz bir şekilde Parlamento'ya kurucu meclis niteliği verdi. Temsilciler Meclisi'nin açılış konuşmasında "İspanyol halkının bütün özelliklerini kapsayacak ve tarihsel ve güncel haklarını güvence altına alacak" yeni bir

23 Özçer, s.95.

24 Özçer, s.96.

25 Özçer, s.97.

26 Conversi, s.224.

27 UCD-Unión de Centro Democrático (Demokratik Merkez Birliği); Adolfo Suarez'in kurduğu merkez-sağ parti.

28 PSOE-Partido Socialista Obrero Español (İspanya Sosyalist İşçi Partisi).

29 PCE-Partido Comunista de España (İspanya Komünist Partisi).

30 AP-Alianza Popular (Halk Birliği); sağ eğilimli parti.

31 Özçer, s.102.

32 Philips, s.295

33 Conversi, s.228.

anayasa hazırlanması beklentisini ifade etti³⁴. Suarez'in başkanlığındaki hükümet hemen yeni anayasa çalışmalarına başladı. Ancak giriştikleri bu iş hiç de kolay değildi. Bölünmüş olan toplumun mutabık kalabileceği, paydaşların tamamının kabul edebileceği bir metin hazırlamak zordu. Bask devletleri ve Katalonya açıkça özerklik istiyorlardı. Diğer küçük bölgelerin de benzer talepleri vardı.

C. Toplumsal Yapı ve İspanya'daki Kutuplaşma

Günümüzde 47 milyon civarında olan İspanya nüfusunun %94'ü katoliktir. Ayrıca nüfusun %74'ü İspanyolca, %17'si Katalanca, %7'si Galiçyaca, %2'si ise Baskça konuşmaktadır. Bunların dışında kendi dillerini konuşan etnik gruplar vardır. Dolayısıyla farklı kültürel kimlikleri olan birçok topluluk vardır. Her bir topluluğun kendi içlerinde ortak tarihi kültürel değerleri vardır. Yukarıda İspanya'nın tarihi anlatılırken de vurgulandığı gibi tarih boyunca irili ufaklı birçok devlet ve millet var olmuştur. Günümüzdeki bu demografik çeşitlilik İspanya'nın demokratikleşme sürecinde de benzerdir. O dönemde de ülke topraklarında sivil ve siyasi bölünmeler, kutuplaşmalar vardı. İspanya'da kültürel farklılıkları ve dilleri ile öne çıkan üç önemli bölge vardır. Tarihsel milliyetler olarak da gruplandırılan bu bölgeler Katalonya, Bask Ülkesi ve Galiçya'dır.³⁵

Kutuplaşmış toplumlara dair doktrinde çeşitli niteliklerden bahsedilmiştir. Arend Lijphart'a göre kutuplaşmış toplum "her biri kendi alt kültürünü yaratma eğilimi gösteren, dinsel, ideolojik, dilsel, bölgesel, kültürel, ırksal ya da etnik nitelikli derin bölünme çizgileri ile bölünmüş toplumlar"dır.³⁶ Lijphart'ın bu tanımı kutuplaşmış toplumlarının temel özelliklerini ortaya koyar niteliktedir. Ancak vurgulanması gerekir ki tanımda bölünme çizgilerinin tek tek sayılmış olması isabetli değildir. Zira farklı toplumlarda başkaca bölünme çizgileri söz konusu olabilir ve bu bakımdan Lijphart'ın tanımının gerekli kapsayıcılığı sağladığı söylenemez.³⁷ Toplumun kutuplaşmış sayılması için söz konusu bölünme noktalarının kutuplaşmaya neden olur nitelikte olması gerekir. Ancak bu kutuplaşmanın mutlaka bir alt kültür oluşturması gerekliliği yoktur. Dolayısıyla tanımdaki alt kültür vurgusunu da kutuplaşmış toplumların bir unsuru olarak kabul etmek yerinde değildir.³⁸

Lerner ise bir toplumun kutuplaşmış toplum olarak kabul edilebilmesi için

34 Özçer, s.102.

35 Joan Botella, "The Spanish "New" Regions: Territorial and Political Pluralism," *International Political Science Review*, Vol. 10, 3, 1989, s.263.

36 Ergun Özbudun, *Türkiye'de Demokratikleşme Süreci*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014, s.37.

37 Çattık, Kutuplaşmış Toplumlar, s.13.

38 Çattık, Kutuplaşmış Toplumlar, s.14.

üç şartın gerçekleşmesi gerektiğini söyler. İlki devletin temel ilkelerine dair bir uzlaşının olmayışı; ikincisi çatışan gruplardan en az birinin liberal değerlere karşı olması; üçüncüsü ise iki grubun devletin geneline dair rakip vizyonlara sahip olmasıdır.³⁹

Doktrinde kutuplaşmış toplumlara ilişkin tanımlamalar iki eksende toplanmıştır. Bunlardan biri kutuplaşmış toplumları etnokültürel perspektiften ele alırken diğeri ise sadece anayasal boyutta değerlendirmektedir.⁴⁰ Çattık ise doktrindeki tanımlamalara getirilen eleştirileri de göz önünde bulundurarak kutuplaşmış toplumları “eşit aktörlerin özgür bir biçimde konsensüsle temel kararlarını alamadığı toplum” olarak tanımlamıştır.⁴¹ Dolayısıyla bir toplumu kutuplaşmış olarak tanımlayabilmek için şu üç hususun varlığı gerekir: Eşit aktörler, özgür ortam ve temel kararlara ilişkin bir konsensüs.

İspanya'nın anayasa yapım sürecinde kutuplaşmış toplum olup olmadığı bu üç kriter bağlamında değerlendirilebilir.⁴² İspanya'da kendi dilleri ve ortak tarihsel kökenleri olan birçok topluluk vardır. Bu toplulukların demografik dağılımları farklı olsa da ileride de açıklanacağı üzere, anayasa yapım sürecinde her birinin katılımına önem verilmiş ve her bir grup sürece etkisi eşit olmuştur. Ancak anayasa ile sonuçlanan demokratikleşme sürecine değin İspanya içindeki bu farklı aktörlerin eşit değerde etkili oldukları bir karar alma sürecinden bahsetmek mümkün değildir. Dolayısıyla anayasanın yapılabilmesini sağlayan demokratikleşme sürecine kadar İspanya aktörlerin eşit etkide olmaması sebebiyle kutuplaşmış toplumun şartlarından birini sağlarken anayasa yapım sürecinde farklı grupların eşit katılımı ile kutuplaşmayı bu unsur bakımından aşmış gözükmektedir.

İkinci kriter ise özgür ortamdır. Özgür ortam karar alım sürecine katılanların iradelerinin serbestçe ortaya konulabilmesini ifade eder.⁴³ İspanya'da demir yumruk yönetimi sona erip demokratikleşme yönünde adımlar atılana dek özgür ortamdan bahsetmek mümkün değildir. Zira doğası gereği demokrasi dışındaki yönetimlerde özgür ortam olamaz.

Bir toplumun kutuplaşmış olarak nitelendirilebilmesi için gerekli olan son

39 Çattık, Kutuplaşmış Toplamlar, s.16.

40 Kutuplaşmış toplum tanımlarına ilişkin eleştiriler için bkz.: Mustafa Çattık, “Anayasacılık ve Kutuplaşmış Toplumlarda Anayasa Yapımı”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 2018, s.59-60, (Anayasacılık).

41 Çattık, Kutuplaşmış Toplamlar, s.18.

42 Belirtmelidir ki kutuplaşmanın sürekli olarak var olması gerekmez. Bir toplum belirli bir dönemde kutuplaşmış toplum olarak nitelendirilebilirken başka bir dönemde böyle bir nitelendirme yapılamayabilir.

43 Çattık, Kutuplaşmış Toplamlar, s.21.

kriter ise temel kararlara ilişkin bir konsensüse ulaşamamasıdır. Burada temel kararlar vurgusu önemlidir. Nitekim insan ve toplum doğası gereği her konuda uzlaşma olması mümkün değildir. Kutuplaşmanın işaretçisi olan temel meselelere ilişkin uzlaşmanın olmayışıdır. Yani kutuplaşmadan bahsedebilmek için sistemi tıkayan ve toplumun ortak uzlaşma noktalarının ortaya çıkmasının engellendiği bir durum olmalıdır.⁴⁴ Konsensüsten bahsedebilmek içinse temel meseleler üzerinde yeterli kabul edilebilecek bir düzeyde uzlaşma olmalıdır. Yeterli düzey ile kastedilen halkın çoğunluğunun değil, büyük çoğunluğunun uzlaşmasıdır. İspanya’da da bu anlamda anayasa yapım sürecine girilmeden önce uzlaşmanın mümkün olmadığı bir ortam vardı.

Özetle, İspanya kutuplaşmış topluma ilişkin verilen tanımı ve bu tanımın gerektirdiği unsurları sağladığı için kutuplaşmış bir toplum olarak nitelendirilebilir.

II. 1978 Anayasası

Anayasa kavramı üç temel anlamı işaret eder. İlki bir ülkedeki hukuki belgeler arasında en üstün güce sahip olanıdır. İkincisi bir ülkede var olan devlet sistemini niteler. Üçüncüsü ise devletin sınırlanmasını sağlar⁴⁵. Kemal Gözler’e göre ise “anayasa hukuku, yasama, yürütme ve yargı gibi devletin temel organlarının kuruluşunu, işleyişini ve bu organlar arasındaki karşılıklı ilişkileri ve devlet karşısında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen hukuk kurallarını inceleyen bir bilim dalıdır.”⁴⁶. Anayasa ise anayasal nitelikteki hukuk kurallarıdır⁴⁷.

İspanya anayasasının hazırlık çalışmalarında bulunan siyasetçi ve hukukçu Dr. Miguel Herrero de Minon’a göre de anayasaların iki önemli görevi vardır. Bunlar siyasi sürecin rasyonelleşmesi ve siyasi bütünleşmedir⁴⁸. Minon devleti birçok farklı etmenin bir olma kararıyla birlikte kesintisiz ve hayati öneme sahip bir süreç içinde var olma faaliyeti olarak ifade eder. Ona göre başarılı bir anayasaya sahip olabilmek için halkın motivasyonunun sadece anayasa metni hazırlamak olması yeterli değildir. Minon bu anayasanın mutlaka halkın kurumsallaşma konusundaki ortak azminden doğmuş olması gerektiğini vurgu-

44 Çattık, Kutuplaşmış Toplamlar, s.28.

45 Ratnapala’dan aktaran: Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Adres Yayınları, Ankara, 2004, s.33.

46 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 13, Ekin Yayınevi, Bursa, 2021, s.22.

47 Gözler.s.47.

48 Miguel Herrero Minon, (Terc. Ergun Özbudun ve Levent Köker) *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı*, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1993, s.34.

lar⁴⁹. Anayasa yapımındaki amaç anayasal bir devletin kurulmasını sağlamak olmalıdır. Bu da ancak halkın o anayasal hükümleri benimsemesiyle mümkün olabilir.

O halde kısa ifadesiyle anayasa, bir yandan devletin kimliğini belirleyip devleti sınırlarken bir yandan da halkın birbiriyle ve devletle olan bağını oluşturur, güçlü kılar. Yani anayasa pozitif anlamda bir hukuk metni olmasından ve normlar hiyerarşisinde üst sırada yer almasından çok daha önemli bir işleve sahiptir. Bu da halkın bütünlüğünün sağlanmasının ve millet olmasının tes-cillenmesidir.

İspanya'nın anayasa yapım tecrübesini ortaya koyabilmek amacıyla öncelikle genel olarak anayasa yapım yöntemlerine ilişkin bilgi verilecek ve ardından da İspanya'nın benimsemiş olduğu yöntem izah edilecektir. Daha sonra İspanya Anayasa'sında yapılan düzenlemelere yer verilecek ve nihayet anayasa kabul edildikten sonraki süreçteki gelişmeler ele alınacaktır.

A. Genel Olarak Anayasa Yapım Yöntemleri

Anayasaların yukarıda ifade edilen özelliklerinden yola çıkarak doktrinde benimsenmiş olan farklı anayasa yapım usulleri vardır. Homojen toplumlarda anayasa yapımı çok daha kolay olmaktadır. Asli ve tali kurucu iktidarlar eliyle yapılan anayasaların yapım süreçleri kutuplaşmanın olmadığı toplumlarda uzlaşma ile yürütülebilmektedir. Ancak İspanya gibi kutuplaşmış ve devleti oluşturan grupların her birinin katî düşüncelerinin olduğu toplumlarda anayasa yapımı işi hiç de kolay değildir.

Doktrinde kutuplaşmış toplumlarda⁵⁰ (depply divided societies) anayasa yapımına ilişkin benimsenmiş yöntemleri iki başlıkta incelemek mümkündür. İlki perakendeci yöntem, ikincisi ise uzlaşmacı ve çatışmacı yöntemlerdir.

Perakendeci yöntem anayasa yapımında kesin çözümlerden kaçınarak mümkün olduğunca muğlak, çelişik ifadeler kullanmayı ifade eder. Yani sorunun çözümünü yargı ve yasama organlarına bırakmak, uzlaşma olmayan hususları anayasanın kapsamından çıkarmak anlamına gelir. Bu şekilde bir anayasa yapılabilir de anayasanın temel varlık sebeplerinden biri olan temel hak ve hürriyetlerin anayasal güvenceden yoksun kalmasına sebep olabilir. Bununla birlikte anayasanın sessiz kaldığı konularda yasama ve yargı organları arasında ihtilaflar çıkabilir ve bu ihtilaflar uygulamada sorunlara yol açabilir⁵¹.

Hanne Lerner'in önerdiği perakendeci yöntem anayasa yapım sürecindeki

49 Minon, s.35.

50 Bölünmüş toplumlar, çoğulcu toplumlar şeklinde de ifade edilmektedir.

51 Özbudun, s.61-65.

kutuplaşmaların artması riskini azaltmaktadır. Perakendeci yöntemle göre eğer toplumsal ayrışma sert ve net ise konsensüs sağlanamayan konular üzerinde uzlaşma aramak tarafların daha da katılaşmasına sebep olmaktadır; gerginlikleri artırmaktadır. “Devletin birbiriyle yarışan fikirler arasından herhangi birini seçmesi yeni kurulmuş olan devletin demokratik istikrarını bozabilir.”⁵². Dolayısıyla bu tür toplumlarda yapılacak olan anayasalarda ya İrlanda örneğinde olduğu gibi çelişen ifadeler yer verilmeli, ya Hindistan’da olduğu gibi muğlak ifadeler olmalı, ya da İsrail’in yaptığı gibi anayasa yapımı ertelenmelidir⁵³.

Özbudun’un oydaşmacı ve çatışmacı yöntemler olarak adlandırdığı diğer tasnife göre ise anayasaların partiler arasında uzun müzakereler sonucunda sağlanmış olan mutabakatlarla yapılması durumu oydaşmacı yöntemler; müzakere yapılmaksızın tek bir partinin ya da partiler bloğunun kendi anayasal tercihlerini toplumun geri kalanına dayatması durumu ise çatışmacı yöntemlerdir⁵⁴.

Çatışmacı yöntemin temelinde bireylerin devlet karşısında eşit olmasının sağlanması vardır. Yani tüm bireyler devlet için ortak ve benzer kimlikte kabul edilecektir. Bireyler özel hayatlarında kendi kimlikleri ile var olabilecekken kamusal alanda anayasa tarafından belirlenmiş olan kimliğe sahip olacaktır. Bunun aksine, uzlaşmacı yöntemde ise devleti oluşturan grupların her biri kendi kimlikleri ile kamusal alanda varlığını sürdürebilecek, bu teşvik edilecek ve anayasal sistem bu farklılıklara saygı duyacaktır.

Kutuplaşmış toplumları her biri kendi kültürünü koruma eğilimi gösteren ve çeşitli sebeplerle derinden bölünmüş olan toplumlar olarak tanımlayan siyaset bilimci Arend Lijphart, bu tür toplumlarda anayasa yapım sürecindense anayasanın hükümlerine önem verilmesi gerektiğini savunur. Lijphart’ın anayasa yapımına ilişkin önerileri Özbudun tarafından şöyle aktarılmıştır:⁵⁵

“(1) Çoğunlukçu değil, nisbi bir seçim sistemi

(2) güçlü ve tutarlı siyasal partilerin kurulmasını ve devamını teşvik etmek üzere, kapalı listeli nisbi temsil

(3) başkanlık değil, parlamenter bir hükümet sistemi; çünkü başkanlık sistemi, toplam-sıfır, kazananın herşeyi aldığı bir siyasal oyuna yol açar

(4) yürütme organında iktidar paylaşımı

52 Hanna Lerner, *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, s.197.

53 Lerner, s.11.

54 Özbudun, s.67-68.

55 Özbudun, s.39-40.

(5) hükümet istikrarının güçlendirilmesi

(6) siyasal bakımdan güçlü değil, törensel bir devlet başkanı

(7) özellikle azınlıklar coğrafi olarak yoğunlaşmışlarsa, federalizm ve yerinden yönetim

(8) eğer bu azınlıklar coğrafi bakımdan yoğunlaşmış değillerse, yerel-olmayan özerklik

(9) devlet memurluğu, yargı organı, polis ve ordu gibi kamu hayatının diğer alanlarında yetki paylaşımı.”

Dolayısıyla Lijphart’a göre kutuplaşmış toplumların anayasalarında yetki olabildiğine paylaştırılmalıdır. Böylece azınlıklar da devlet yönetiminde söz sahibi olabilecek ve toplumsal uzlaşının sağlanabilme imkânı doğacaktır. Lijphart’ın bu görüşünün aksine Horowitz ise kutuplaşmanın engellenebilmesi için alternatif oy ve başkanlık sistemini savunmaktadır. Alternatif oy yöntemi ile amaçlanan başka gruplarının da desteğini alabilen adayın seçilmesini sağlamaktır⁵⁶. Başka grupların da desteğinin alınabilmesi için grupların ılımlı temsilcileri ön planda olacaktır. İlimli temsilcilerin varlığı da anayasa yapımını kolaylaştıracaktır.

B. İspanya’nın Tercih Ettiği Yöntem

Franco’nun ölümüyle demokratikleşme çabaları başlayan İspanya’da 1977 yılında yapılan seçimlerden sonra Kral Carlos’un meclise “kurucu meclis” yetkisi vermesinin hemen ardından üç ay içinde bir anayasa taslağı hazırlamakla görevli bir alt komisyonu da bünyesinden barındıran “Anayasal İşler ve Kamusal Özgürlükler Komisyonu” kurulmuştur⁵⁷. Bu taslak önce Komisyon’da, sonra ayrı ayrı meclislerde görüşülmesinin ardından Meclis-Senato ortak komisyonunda görüşecek ve nihayet halkoyuna sunulacaktır⁵⁸.

Seçim sonuçlarına göre meclisteki sağcı partiler bir araya gelerek anayasa yapabilecek gücü elde etmişti. Ancak iktidardaki UCD bu yönetime başvurmayı tercih etmiş ve toplumsal mutabakat aramıştır. Hazırlık sürecinde İspanya’daki anayasa tartışmaları üç ana grup ekseninde sürmüştür. İlki monarşiyi ve özel girişimi temsil eden ve iktidarda olan UCD; ikincisi sivil, sosyal ve ekonomik hakları önceleyen anti Francocu PSOE ve PCE; üçüncüsü ise bölge sorununu merkeze alan AP, CDC, PNV ve diğer azınlık partileridir.⁵⁹

⁵⁶ Çattık, s.36.

⁵⁷ Özçer, s.103.

⁵⁸ Özçer, s.104.

⁵⁹ Josep M Colomer, “The Spanish “state of autonomies”: Non-institutional federalism,” *West European Politics*, Vol. 21, 4, 1998, s.43.

İspanya halkının genel beklentisi de artık toplumdaki kutupların bir şekilde uzlaşmasının sağlanması yönündeydi. Genelde devletlerin merkezleri gelişmiş, çevredeki bölgeler ise geri kalmış olur. Ancak İspanya’da durum farklıdır. Katalonya ve Bask bölgeleri ekonomik anlamda çok gelişmiştir. İspanya’nın özellikle bu iki bölgenin mutabakatını almadan bir anayasa hazırlayabilmesi gerçekçi olmazdı. Sağ ve sol partiler temel meselelerde uzlaşma sağlamışlardır.

O dönemde de kutuplaşmış bir toplum olduğu gayet açık olan İspanya’da yüksek bir mutabakatla anayasa hazırlayabilmek gerçekten hiç de kolay değildir. Başarılı ve istikrarlı bir anayasa için gerekli olan “bütün toplumsal ve siyasi güçlerin yani toplumsal varlığın sadece aritmetik çoğunluğundan ibaret olmayan hakiki çoğunluğunun oydaşmasıdır.”⁶⁰. İspanya da bu durumun farkındaydı ve toplumda birlikte karar alma yönünde bir irade olmadıkça ortak bir siyasi karar alınması mümkün değildi. İspanya Anayasası’nı hazırlayanlardan biri olan Dr. Miguel Herrero de Minon İspanya’nın demokrasiye geçiş sürecini şu şekilde ifade etmiştir:

“Barışçı bir geçiş sürecini ve bunu izleyen dönemde yeni sistemin başarılı bir biçimde uygulanmasını sağlamak için ihtiyaç duyulan oydaşma, ancak egemen ve çoğunlukçu bir Kongre’yi oluşturmak için herkesin uzlaşması gerektiğinden mümkün olmuştu. Parlamenter orta yolcu yönetim ki, aynı zamanda geniş yol yönetimidir, istikrarı ve kapasitesi parlamenter ödünleşmeyi gerektirmeyecek olan bir başkan adayının seçilmesine duyulan ihtiyaçla yer değiştirmiş olsaydı, böyle bir bağlılık imkansız olurdu.”⁶¹.

Demokrasiye geçiş süreçlerinde anayasa yapımındaki en önemli meselelerden biri anayasa taslağının kim tarafından hazırlanacağı problemidir. İspanya Kurucu Meclisi içinden seçilen uzmanlardan oluşan Komisyon tarafından hazırlanan metin önce Meclislerde tartışılmış ve oylanmıştır. Meclis’in kararından sonra da referanduma sunulmuştur⁶². Böylece anayasa hem uzmanlardan oluşan bir komite tarafından hazırlanmış hem de hazırlanan bu metin meclis tarafından şekillendirilmiştir. Bu yöntemin tercih edilmesi anayasa taslağı halka sunulmadan önce üzerinde geniş bir mutabakatın olmasını sağlamıştır.

İspanya Anayasa taslağının kim tarafından hazırlanacağı meselesine meclisinde uzmanların bulunması imkanının da sayesinde gayet makul bir çözüm bulmuş ve hem uzmanlar komitesi hem de meclisin ortak çalışmasıyla taslağı hazırlamıştır. Anayasa yapımının diğer önemli meselesi anayasanın içeriğinin nasıl belirleneceği sorunudur. Yukarıda da izah edildiği gibi anayasalar

60 Minon, s.37.

61 Minon, s.41.

62 Minon, s.47.

üzerinde geniş toplumsal mutabakatların olduğu metinler değildir. Böyle bir mutabakat zemininde hazırlanmayan anayasaların uzun soluklu olmaları beklenemez.

Minon'a göre anayasa "olabildiğince kısa, üzerinde herkesin anlaştığı değerleri ve kuralları kapsayan, bir diğer deyişle, her türden polemik konusundan kaçınan bir özellik" taşımalıdır⁶³. Dolayısıyla uzun ömürlü bir anayasa "basitlikleri nedeniyle anlaşılması ve uygulanması kolay olan ve aynı zamanda anlaşmalar yoluyla evrilmeye yeterli ölçüde açık kapı bırakan" anayasalardır⁶⁴.

İspanya'nın anayasa hazırlığı süreci genel olarak uzlaşma arayışı içinde ve olabildiğine geniş bir katılımı yürütülmüş olsa da ciddi tartışmalar yaşanmış ve bazı konular üzerinde uzlaşma sağlanamamıştır. Özerkliklere sıcak bakmayan AP ile Milliyetçi Bask Partisi (PNV) arasında ciddi tartışmalar yaşanmıştır. PNV "devlet ile konfederal ilişki temeline dayanacak maksimalist bir özerklik statüsü"⁶⁵ talep ediyordu. AP ise bölgelere bazı yetkilerin devredilmesinden daha geniş anlamlar ifade edebilecek özerklik sistemine karşı çıkmaktaydı⁶⁶. Bu iki partinin uzlaşının olmayışı çalışmaları büyük oranda etkilememiştir çünkü mecliste ağırlıkları yoktu. Bir taraftan partiler tarafından tartışmalar yürütülürken bir taraftan da ETA'ların terör tehditleri sürmekteydi. Diktatörlüğün sona ermesi sonrasında ifade özgürlüğünün kullanılabilir olmasıyla birlikte Bask ve Katalan milliyetçiliği kitlesel hareketlerle kendini gün yüzüne iyiden iyiye çıkardı⁶⁷.

"Demokratik ve sosyal hukuk devleti temel felsefesine"⁶⁸ dayanarak hazırlanan anayasa taslağı Komisyon'a 5 Mayıs 1978'de gelmiştir. Taslak metin gerçek manada demokratik bir metindir. Bilhassa 2. maddede İspanyol milletini oluşturan milliyet ve bölgelerin özerk haklarından bahsedilmesi metin üzerindeki uzlaşmayı göstermektedir. Çünkü PNV "Baskların millet sayılmasını ısrarla savunurken, AP özerklik haklarından bahsederken bölge kavramının yeterli olduğunu"⁶⁹ söylemekteydi. Basklar millet kavramıyla kendi kaderini belirleme hakkını elde etmeyi amaçlarken, AP bölge kavramıyla özerkliğin sadece idari alanda kalmasını sağlamayı amaçlamışlardır. Komisyonda bu tartışmalar sürerken ETA'lar sokak eylemlerini hararetlendirmişlerdi⁷⁰.

Komisyon'dan sonra Genel Kurul'a gelen taslak üzerinde benzer tartışmalar

63 Minon, s.49.

64 Minon, s.51.

65 Özçer, s.105; Conversi, s.228.

66 Özçer, s.105.

67 Conversi, s.223.

68 Özçer, s.108.

69 Özçer, s.108.

70 Özçer, s.116-118.

devam etti. Temel tartışma konusu özerklik statüsüydü. Bask milliyetçilerinin özerklik konusundaki önergelerinin tümü Genel Kurul tarafından reddedilmişti. Bunun üzere PNV kendi taleplerine yer verilmese de anayasaya saygı göstereceklerini açıkladı⁷¹. Böylelikle anayasa taslağı Genel Kurul'dan 258 kabul, 2 ret oyuyla geçmiştir⁷². Anayasa taslağının halka sunulması için aşması gereken iki basamak daha vardır: Senato ve ardından Senato ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan Karma Komisyon.

Anayasa taslağı Senato'ya giderken Suarez hükümeti de sokaklardaki mutabakatı sağlayabilmek amacı ile ETA'larla uzlaşma arayışındaydı. ETA'larla görüşme talep etti ancak ETA'nın kabul edilemez talepleri vardı, görüşme gerçekleşemedi. Vurgulanmalıdır ki hükümet toplumun her kesimi tarafından benimsenecek bir anayasa hazırlayabilmek için bir terör örgütüyle dahi görüşmeyi göze almıştır⁷³.

Taslak Senato'da PNV'nin özerlikle ilgili itirazlarıyla tekrar tartışılmıştır. PNV tarihsel haklarla ilgili bölümlerin değişmesini ve daha önceden yürürlükte olan ekonomik uyum paketinin tekrar yürürlüğe konulmasını istemişse de UCD bunları reddetmiştir⁷⁴. Senato Genel Kurulu'nda da tarihsel haklar tartışma konusu olmuştur. Tarihsel haklar ile anayasa arasında bir çatışma olması durumunda hangisinin üst norm olarak kabul edileceği sorunu gündeme gelmiştir⁷⁵. Bu tartışmalarla birlikte taslak Senato'dan ve Senato-Temsilciler Meclisi Karma Komisyonu'ndan geçerek aynen kabul edilmiştir. Artık taslağın Anayasa halini alması için son aşamaya gelinmişti. 6 Ağustos 1978 günü halk oylaması yapıldı ve referandumda %87,87 oy alarak onaylandı⁷⁶.

C. İspanya Anayasası'nın İçeriği

İspanya 1978 Anayasası'nı hazırlama niyetini ilan ettiğinde ülkedeki gruplar taleplerini yüksek sesle dile getirmeye başladılar. Anayasa çalışmaları sürerken Bask ve Katalan parlamenterleri kendi özerklik statüleri için çabalamaya başlamışlardı. Parlamentoda da bu grupların büyük çoğunluğu temsil edilmekteydi. Demokratik bir anayasa yapma iradesi olduğu için 1978 Anayasa'sı hazırlanırken ülkedeki irili ufaklı tüm grupların istekleri dikkate alındı. İspanya'nın anayasa yapım tecrübesi kutuplaşmış bir toplumda çatışma yaratan konuların nasıl çözülebileceğine dair önemli bir örnektir.

71 Özçer, s.121.

72 Özçer, s.121.

73 Özçer, s.123.

74 Özçer, s.124.

75 Özçer, s.126.

76 Özbudun, s.68.

Böyle bir toplumda üzerinde mutabakatın sağlanabileceği bir anayasa hazırlanabilmesi için en önemli engel “ulus” tanımıydı. İspanya Anayasası'nı yazan yedi hukukçudan biri ve İspanyol Sosyalist Partisi'nden milletvekili olan Gregorio Peces-Barba fonksiyonel ve organik federalizm savunucusuydu. “Bu bağlamda otonominin genellemesine ve simetrik bölgeselleşmiş bir devlet” oluşturulması gerektiğini savunuyordu⁷⁷. Bulunan çözüm anayasada net bir ulus tanımı yapmamak, ülkedeki bölgelerin statülerinin detaylarını düzenlemeyi ötelemektir. Nitekim 1978 Anayasası bu prensiplerle hazırlandı ve halk oyuyla sunuldu. %90'a yakın bir oy oranıyla anayasa kabul edildi. Özellikle büyük bölgelerden biri olan Katalonya'da %95 gibi çok yüksek bir evet oyu çıktı⁷⁸. Bu durum da açıkça göstermektedir ki anayasa İspanyol halkı arasında yüksek bir mutabakatla kabul edilmiş ve benimsenmiştir. İspanya'da da bu anayasa “mutabakat anayasası” olarak adlandırılmaktadır⁷⁹. 1978 Anayasası ile demokratik bir anayasal monarşi kurulmuştur ve bu Anayasa İspanya'nın uzlaşıya dayanan ilk anayasasıdır.⁸⁰

İspanya kurucu iktidarı şüphesiz demokratik bir anayasa yapma fikrini benimsemiştir. Hukukun üstünlüğüne dayalı ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı devlet, demokratik hukuk devletidir. İspanya Anayasa'sının da ilk maddesi “İspanya'yı, hukukun üstünlüğüne bağlı, kanun düzeni, özgürlük, adalet, eşitlik ve siyasi çoğulculuğun en yüksek değerlerini savunan sosyal ve demokratik bir Devlet olarak kurar” demekle İspanya'nın demokratik ve sosyal hukuk devleti olduğunu vurgulamıştır. Temel hak ve hürriyetleri düzenleyen 10. maddesi de temel hak ve hürriyetlerin İspanya'nın tarafı olduğu uluslararası sözleşmelere göre yorumlanacağını kayıt altına almıştır.

Temel hak ve özgürlüklerin Anayasa'da olabildiğine kısa düzenlemesi iradesi gösterilmiştir. Bu konuda da temel ilkeler belirtilmiş, istisnai haller sayılmaktan kaçınılmıştır⁸¹. Kanun önünde eşitliğin düzenlendiği 14. madde olabildiğine kapsayıcı bir şekilde dizayn edilmiştir⁸². Demokratikleşme iradesi bu maddede de kendini açıkça göstermektedir. Nitekim kanun önünde eşitlik ilkesi o dönemde birçok devletin anayasasında sadece “herkesin ırk, din ve dil” ayrımı yapılmaksızın eşit olduğunu vurgularken İspanya Anayasası bu klasik

77 Enric Martínez-Herrera and Thomas Jeffrey Miley, “The Constitution and the Politics of National Identity in Spain,” *Nations and Nationalism*, vol. 16, 1, 2010, s.9.

78 https://en.wikipedia.org/wiki/1978_Spanish_constitutional_referendum (23.12.2018)

79 Özçer, s.128.

80 Raymond Carr, *Spain: A History*, Oxford University Press, New York, 2000, s. 177.

81 Özçer, s.132.

82 Spanish Constitution, Section 14: “Spaniards are equal before the law and may not in any way be discriminated against on account of birth, race, sex, religion, opinion or any other personal or social condition or circumstance.”

unsurların yanı sıra cinsiyet, kalıtsal özellikler ya da toplumsal statüler gibi hususları da eklemiştir⁸³. 15. maddesi ise yaşam hakkını düzenlemektedir⁸⁴. Bu bağlamda o dönemde birçok Avrupa ülkesinde ölüm cezası varken İspanya Anayasası savaş zamanları dışında ölüm cezasını kaldırmıştır⁸⁵.

Belirtilmelidir ki İspanya bu denli demokratik ve çoğulcu bir anayasayı yurarda da vurgulandığı gibi terörle mücadele ederken yapmıştır. Bir yandan terörle mücadelesini sürdürürken bir yandan da toplantı hakkı⁸⁶, dernek kurma hakkı⁸⁷, ifade özgürlüğü⁸⁸ gibi hakları olabildiğine geniş ve demokratik standartlarda düzenlemesi de anayasa yapıcının iradesini yansıtmaktadır⁸⁹. Örneğin 20. maddenin 4. fıkrasına göre kişi onuru, itibarı ve özel hayatın gizliliğiyle ilgili haklar ve çocukların ve gençlerin korunmasına ilişkin hükümler ifade özgürlüğünün sınırlarını oluşturmaktadır⁹⁰. Yani herkesin bu sayılan kişisel haklara “halel getirmemek kaydıyla, ayrılıkçı veya bölücü fikirleri dile getirmesinde herhangi bir sakınca bulunmamaktadır.”⁹¹. Dolayısıyla “ayrılıkçı veya bölücü ifadeler nedeniyle bir siyasi partinin kapatılması veya üyelerinin tutuklanması”⁹² mümkün değildir.

Federalizm ve merkezçilik gibi birbirine zıt iki tarihsel eğitim karşısında zor bir denge kuran İspanya Anayasası ulus meselesine katı normatif bir açıklama getirmez⁹³. İspanya Anayasa’sının 2. maddesine göre Anayasa’nın temeli İspanyolların ortak ve bölünmez vatanları olan İspanyol Milletinin ayrılmaz birliğidir. Anayasa İspanya’yı oluşturan millet ve bölgelerin özerk haklarını ve bunların arasındaki dayanışma hakkını tanıır ve garanti eder⁹⁴. Esasen ana-

83 Özçer, s.133.

84 Spanish Constitution, Section 15: “Everyone has the right to life and to physical and moral integrity, and under no circumstances may be subjected to torture or to inhuman or degrading punishment or treatment. Death penalty is hereby abolished, except as provided for by military criminal law in times of war.”

85 Özçer, s.133.

86 Spanish Constitution, Section 21.

87 Spanish Constitution, Section 22.

88 Spanish Constitution, Section 20.

89 Özçer, s.134.

90 Spanish Constitution, Section 20/4: “These freedoms are limited by respect for the rights recognised in this Part, by the legal provisions implementing it, and especially by the right to honour, to privacy, to the own image and to the protection of youth and childhood.”

91 Özçer, s.134.

92 Özçer, s.135.

93 Conversi, s.228.

94 Spanish Constitution, Section 2: “The Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish Nation, the common and indivisible homeland of all Spaniards; it recognises and guarantees the right to selfgovernment of the nationalities and regions of which it is composed and the solidarity among them all.”

yasada birbiriyle çelişik kabul edilebilecek bir hüküm getirilerek belirsiz bir anayasal formülasyon kullanılmış ve İspanya “ulusu” meselesi ötelenmiş, çözüm zamana ve siyasete bırakılmıştır⁹⁵. İspanyol halkına vurgu yapılmış ancak bunun hemen peşinden de İspanyol “halklarından” bahsedilmiştir ve bu halkların özerk haklarının anayasal güvence altına alındığını ifade etmiştir. Farklılıkların bir arada yaşayabilmesi için çaba sarf edilmiştir.

İspanya 1978 Anayasası'nı yaparken ülkeyi 17 özerk bölge ve 2 özerk şehre⁹⁶ ayırmayı tercih etti⁹⁷. “Bu sistemik bölünme, siyasal jargonda ‘Cafe para Todos’ (Herkes Kahve) olarak adlandırılmaktadır.”⁹⁸. Anayasa'nın kabul ettiği bu özerklik sistemi İspanya'daki ayrılıkçı kutupların anayasal sistemle olan bağını sağlamıştır⁹⁹. Ancak bu özerklik sistemindeki muğlaklıklar beraberinde bir takım sorunları da getirmiştir. Anayasa bir taraftan üniter unsurlar içermekte diğer taraftansa oldukça belirsiz bir şekilde milliyet ve bölgelerin özerkliklerine ilişkin düzenlemelere yer vermektedir.¹⁰⁰

Anayasa'nın 3. ve 4. maddeleri özerk topluluklara dil ve bayrak hakkı vermiştir¹⁰¹. Buna göre devletin resmi dili İspanyolca olmakla birlikte diğer İspanyol dilleri de özerk toplulukların resmi dili olabilecektir¹⁰². Benzer şekilde özerk topluluklar kendi bayraklarını İspanyol bayrağı ile birlikte kullanabileceklerdir¹⁰³. Böylece devlet, millet ve dil birliği şeklindeki İspanya merkezilik ölçütü ortadan kalkmıştır¹⁰⁴. Anayasa yapıcı bu maddelerde bilinçli olarak, periferik milliyetlerin İspanya devletine bağlılığını sağlamak için, milliyet ya da bölge kelimelerini kullanmamış, özerk topluluklar olarak belirtmiştir¹⁰⁵.

17 özerk bölgeden Katalonya, Bask Devleti, Galiçya tarihsel milliyetler ve

95 Martínez-Herrera, s.8.

96 Kuzey Afrika'daki Ceyta ve Melilla şehirleri.

97 Özçer, s.137.

98 Özçer, s.137.

99 Özçer, s.131.

100 Ferran Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case*, Routledge, 2005, s.71.

101 Conversi, s.228.

102 Spanish Constitution, Section 3: “1. Castilian is the official Spanish language of the State. All Spaniards have the duty to know it and the right to use it. 2. The other Spanish languages shall also be official in the respective Self-governing Communities in accordance with their Statutes. 3. The wealth of the different linguistic forms of Spain is a cultural heritage which shall be especially respected and protected.”.

103 Spanish Constitution, Section 4: “1. The flag of Spain consists of three horizontal stripes: red, yellow and red, the yellow stripe being twice as wide as each red stripe. 2. The Statutes may recognize flags and ensigns of the Self-governing Communities. These shall be used together with the flag of Spain on their public buildings and in their official ceremonies.”

104 Conversi, s.229.

105 Özçer, s.139.

bölgeler olarak ifade edilmiştir¹⁰⁶. Bunlar anayasanın kabulünde hemen sonra özerk olarak tanınmışlardır. Diğer bölgeler ise zaman için de özerk olarak tanınmıştır. İspanya devleti tarafından “özerklik statüsü” belgesi vererek hangi yetkilerin özerk bölgelere devredildiği bu belgede kayıt altına alınır. Bu statüde değişiklik yapma yetkisi meclise aittir. Hem İspanyol Parlamentosu hem de bölgeler yeni özerk topluluklar oluşması için teklifte bulunabilirler. Yani İspanya’daki özerk toplulukların sayısı 17 ile sınırlı değildir¹⁰⁷.

Anayasanın 148. maddesinde münhasıran özerk toplulukların yetkili olduğu konular, 149. maddede ise devletin münhasır yetkisine giren konular sayılmıştır¹⁰⁸. Bu maddelerde olmayan konularda ise yetki özerk bölgelere verilebilir. Anayasa’da özerkliklere ilişkin sadece temel özelliklere yer verilmiştir; ne bölgeler listelenmiş ne de yetkiler açıkça belirtilmiştir. Özerk bölgeler anayasanın sessiz kaldığı konulardaki yetkilerin tamamını doğrudan haiz olmazlar, sadece devraldıkları yetkilere sahiptirler. Devralmadıkları yetkiler İspanya devleti tarafından kullanılır. Dolayısıyla bu karmaşık yetkilendirme sisteminde toplulukların yetkilerini belirleyen ana faktör özerklik sürecidir.¹⁰⁹

İspanya federal devlet de üniter devlet de değildir. Çünkü özerk bölgeler federe devletler değildir, merkezi devlet kendi yetkilerini bölgesel özerkliklere devretmiştir. Yani egemenlik devlettedir, yargı yetkisi tekdir. Her özerk bölgenin kendilerine ait özerk yasaları, parlamentoları, yürütme organları olduğu gibi kendi dilleri ve bayrakları da İspanya devleti tarafından tanınır. Ancak bu özerk bölgelerin yetkileri aynı değildir, ayrı ayrı belirlenmiştir. Yani İspanya’da gerçek manada asimetrik bir devlet yapısı vardır¹¹⁰. “Görüldüğü gibi, özerklik statüleri, ilgili özerk topluluklarda geçerli olan, merkezi devlet tarafından tanınmış birer kanun niteliği taşımaktadır.”¹¹¹.

Özerk topluluklar oldukça geniş yetkileri haiz olabilmektedirler. Devletin aktarılan bütçenin yanı sıra özerk yönetimlerin kendi para kaynaklarını oluşturma imkanları da vardır. Özerk topluluklara bu kadar geniş yetkilerin tanınmış olması bir denetim mekanizması zorunluluğunu da getirmiştir¹¹². Anayasa Mahkemesi özerk yönetimlerin kararlarının anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli ve yetkilidir. Aynı zamanda özerk yönetimler arasındaki

106 Conversi, s.228.

107 Özçer, s.140.

108 Özçer, s.141.

109 Botella, s.265.

110 Conversi, s.232.

111 Özçer, s.140.

112 Özçer, s.144.

uyuşmazlıkları da Anayasa Mahkemesi çözer¹¹³. İdari konularda özerk yönetimlerin devletle olan ilişkisini kurmakla ve düzeni sağlamakla görevli olan bir hükümet temsilcisi vardır¹¹⁴.

Parlamente anayasal monarşinin tercih edildiği İspanya'da Kral devletin başıdır, yasama organını feshedebilir, halkoylamasına gidebilir. 4 yılda bir yapılan seçimlerde en çok oyu alan partinin lideri Kral tarafından başbakan olarak atanır. Parlamentoda temsilciler meclisi ve senato olmak üzere iki ayrı meclis vardır. Hükümet Temsilciler Meclisi'ndeki çoğunluğa dayandığından Meclis'e karşı sorumludur. Dolayısıyla klasik parlamente sitem özelliğini görmek mümkündür. Temsilciler meclisi en az 300 en çok 400 üyeden oluşur¹¹⁵. Senato'nun üye sayısı karmaşık bir şekilde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 69. maddesine¹¹⁶ göre her idari bölümden dört senatör seçilir. Ayrıca, her özerk yönetimden bir senatör atanır. Ancak nüfusu bir milyonun üzerindeki özerk bölgeler her bir milyon kişi için bir senatör atar. Bu anlamda Senato bir tür bölgeler meclisidir¹¹⁷.

İspanya Anayasası'nın düzenlemiş olduğu önemli bir müessese ise kuruluş kanunlarıdır (organik yasa).¹¹⁸ Bu organik yasalar hiyerarşik olarak anayasa ile kanunlar arasındadır. "Temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesine, genel seçim ilkelerine veya anayasada zikredilen diğer konulara ilişkin olanlarla,

113 Spanish Constitution, Section 151 ve Section 161.

114 Spanish Constitution, Section 154.

115 Özçer, s.147.

116 Spanish Constitution, Section 69: "1. The Senate is the House of territorial representation. 2. In each province, four Senators shall be elected by the voters thereof by universal, free, equal, direct and secret suffrage, under the terms to be laid down by an organic act. 3. In the insular provinces, each island or group of islands with a Cabildo or insular Council shall be a constituency for the purpose of electing Senators; there shall be three Senators for each of the major islands —Gran Canaria, Mallorca and Tenerife— and one for each of the following islands or groups of islands: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote and La Palma. 4. The cities of Ceuta and Melilla shall elect two Senators each. 5. The Self-governing Communities shall, in addition, appoint one Senator and a further Senator for every million inhabitants in their respective territories. The appointment shall be incumbent upon the Legislative Assembly or, in default thereof, upon the Self-governing Community's highest corporate body as provided for by its Statute which shall, in any case, guarantee adequate proportional representation. 6. The Senate is elected for four years. The Senators' term of office shall end four years after their election or on the day on which the House is dissolved."

117 Özçer, s.147.

118 Spanish Constitution, Section 81: "1. Organic acts are those relating to the implementation of fundamental rights and public liberties, those approving the Statutes of Autonomy and the general electoral system and other laws provided for in the Constitution. 2. The approval, amendment or repeal of organic acts shall require the overall majority of the Members of Congress in a final vote on the bill as a whole."

özerklik statülerini onaylayan kanunlar”¹¹⁹ organik kanunlardır ve mutlak salt çoğunlukla kabul edilebilir ve değiştirilirler. Olağan kanun olması gereken bir organik kanununu Anayasa Mahkemesi iptal etmez, derecesini düşürür. Bir diğer husus ise Anayasa’nın 87. maddesi özerk toplulukların parlamentolarına da kanun teklifinde bulunma imkanı tanımaktadır.

D. Anayasanın Kabulünden Sonraki Gelişmeler ve Bağımsızlık Talepleri

1978 Anayasasında iki değişiklik yapılmıştır; biri 1992 yılında Maastricht Antlaşmasının onaylaması sonrasında diğeri ise 2011 ekonomik krizinden sonra bütçe denkliliğine ilişkin yapılan değişikliktir. 1978 Anayasasının temel özelliklerinden biri olan esneklik sayesinde anayasada köklü değişiklikler yapmaya gerek kalmamıştır. Gerek Anayasa Mahkemesi’nin özerk yönetimlerle merkez arasındaki yetki dağılımına ilişkin kararları gerekse özerklik statüsüne ilişkin reformlar anayasanın sürekli güncel kalmasına hizmet etmiştir.

Her ne kadar İspanya Anayasası şiddeti azaltmış olsa da zaman zaman özellikle anayasa referandumunda hayır oyunun yoğunlukta olduğu Bask ve Katalan gibi bazı özerk bölgeler merkeze bağlılıklarını bir sorun olarak nitelendirmekte ve kendi geleceklerini tayin haklarına vurgu yapmaktadırlar. Bu durum Bask’ta ETA ile birlikte kendini göstermekte ve çeşitli güvenlik sorunları ortaya çıkarmaktayken, Katalan’da ise daha çok sivil itaatsiz olarak görülmektedir.

Bask’ta 1978 Anayasası ile başlayan terörün sonlanması süreci, ETA’nın 2011’de silahlı eylemlerine son verdiğini ilan etmesi ile ve 2017’de silahlarını teslim etmesiyle nihayete ermiştir.¹²⁰ Ancak ETA’nın silahlı eylemleri bırakması Bask’ın taleplerinin sonlandığı anlamına gelmez. Ibarretxe Planı özetle İspanya Devleti’nin Bask üzerindeki icbar yetkisinin sonlanmasını ve Bask’a referanduma çağırma hakkı verilmesini hedeflemektedir. Planın amacı Bask ile İspanya arasındaki özerklik ilişkisini konfederal bir statüye taşımaktır. Bu plan 2005’te reddedilmiştir. 2016 yılında yapılan bir ankete göre Bask’ta %34 federalizm isterken, %32 ise mevcut özerklik statüsünden memnundur. Bağımsızlık isteyenlerin oranı ise %23’tür.¹²¹

2006 yılında Katalonya Parlamentosu yerel anayasa taslağı hazırladı ve taslakta bağımsızlık taleplerine ilişkin “Katalonya bir ulustur” ve “Katalonya’nın öncelikli dili Katalancadır” şeklinde iki önemli düzenleme yaptı. Bu iki maddede de içeren büyük anayasa değişikliği Bölgesel Katalonya Meclisinden ve

¹¹⁹ Özçer, s.147.

¹²⁰ Seyfullah Tosun, *Bölge Devleti*, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 382.

¹²¹ Tosun, s. 383.

İspanyol Meclisinden geçti. Ardından referandumdan da geçerek kabul edildi. Fakat Anayasa Mahkemesi 2010 yılında değişiklikteki maddelerin bir kısmını Anayasa'nın 2.maddesindeki "İspanyol milletinin ayrılmaz birliğini, tüm İspanyalıların ortak ve bölünmez vatani" ilkesine aykırı bularak iptal etti. Mahkeme gerekçesinde "Katalanları ulus olarak tanımlamak için hukuki dayanak yoktur" ifadesine yer verdi. 2012 yılında Katalan bölgesindeki nüfusun %9'unu oluşturan bazı belediye meclisleri kendilerini "bağımsız katalan toprağı" olarak ilan ettiler.¹²²

2013'te Bölgesel Katalonya Meclisi katalanların kendi geleceklerini tayin hakkı olduğunu ilan etti ve "Katalan Bağımsızlık Deklarasyonunu" kabul etti ancak İspanya Anayasa Mahkemesi oy birliği ile iptal etti.¹²³

2014'te Katalonya Meclisi bağımsızlık referandumu kararı aldı. Ancak referandumun yapılabilmesi için İspanyol Meclisi'nin bu kararı onaylaması gerekiyordu ve Meclis kararı reddetti ve Anayasa Mahkemesine taşıdı. Mahkeme ise kesin karar verilinceye kadar durdurma kararı verdi. Mahkeme'nin bu kararının ardından Katalonya geri adım atarak referandum yerine kamuoyu yoklaması yapılmıştır. Bir sene sonra ise plebisit niteliğinde olduğu kabul edilen bir erken seçim yapılmış ve seçimi bağımsızlık yanlıları kazanmıştır.¹²⁴

2017 yılına gelindiğinde bağımsızlık referandumu talebiyle halk hareketleri olmuş ve referandum kararı alınmıştır. Anayasa Mahkemesi bu referandumu illegal olarak ilan etse de 1 Ekim 2017'de referandum yapılmıştır.¹²⁵ 1 Kasım'da hükümet Anayasanın 155.maddesine göre Katalonya hükümetinin yetkilerini devralmıştır. Aralık 2017'de yapılan Katalonya seçimlerini daha yüksek bir oy oranı ile bağımsızlık yanlıları kazanmıştır. Katalonya'nın bağımsızlık talebi halen gündemdedir ve kutuplaşma gün geçtikçe artmaktadır. Covid19 Pandemisi döneminde İspanya'da olağanüstü hal ilanı Katalon yönetimi tarafından Anayasanın 155.maddesinin örtülü olarak uygulanması olarak yorumlanmıştır.

Her ne kadar bağımsızlık talepleri olsa da İspanya'da özerkliğin güçlenmesi uzunca bir süre demokrasiyi geliştirmiş, İspanya ile bütünleşmeyi sağlamlaştırmıştır.¹²⁶ Ancak Katalonların bağımsızlık hareketlerini de göz ardı etmemek

122 Özcan Ögüt, "Katalunya'nın Bağımsızlık Rüyası", Uluslararası Politika Akademisi, 2014.

123 <https://www.abc.es/espana/20140325/abci-declaracion-soberanista-201403251818.html> (15.07.2022)

124 David Martí and Daniel Cetrà, "The 2015 Catalan election: a de facto referendum on independence?", *Regional and Federal Studies*, Cilt 26, Sayı 1, 2016, 110.

125 Óscar Agustín and Malayna Raftopoulos, "Introduction: The Catalan Way to Independence and the Spanish-Catalan Conflict," Ed. Óscar Agustín, *Catalan Independence and the Crisis of Sovereign*, Palgrave Macmillan, 2021, 13.

126 Konuralp, s. 390.

gerekir. Anayasanın benimsemiş olduğu bölgesli devlet sisteminde federasyonu andırır özelliklerin ön plana çıkması günümüzde bilhassa Katalonya’da görülen bağımsızlık taleplerini doğurduğu söylenebilir. Çünkü federal devlet sistemi ile İspanya’nın kurmayı arzuladığı bölgesli devlet modelinde merkez ile çevre ilişkisinin boyutu farklıdır. Federasyonda federe devletler kendi kaderini tayin hakkını haiz iken bölgesli devlette bu hak ulusa aittir.¹²⁷

Sonuç Yerine

Toplumun değıştirilmesi, dönüştürülmesi arzu edildiğinde yapılacak olan anayasanın detaylı ve uzun olması kaçınılmazdır. Ancak zaten hali hazırda ortak değerlerde buluşabilme kabiliyetini haiz bir toplum varsa ve toplumun dönüşümü gibi bir gaye yoksa kısa ve çerçeve bir anayasa yapımı siyasete alan tanıyacak ve uzun ömürlü olacaktır. Bununla birlikte kısa ve muğlak anayasaların siyasete tanımış olduğu bu alan da beraberinde birtakım sorunları getirebilir. Bu durumda siyasi manipölasyonların önlenmesi için güçlü bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulur. Bunlara rağmen anayasalarda devlet teşkilatına ilişkin temel meselelerin yer alması ve içeriğe ilişkin tartışmalarda zamanla siyasi mekanizmaların karar almalarına imkan tanımak da makul bir yöntemdir.

Bölgesli devlet bir federal devlet değildir. Bölgesli devlet ayrı bir devlet modelidir. Federal devlette federe devletlerin her biri aynı zamanda bir merkezdir. Fakat bölgesli devlet federal devletteki gibi bir sözleşmeye dayanmaz. Dolayısıyla bölge ile merkez arasındaki ilişki bir yetki savaşı ve pazarlıktır. Bölgesli devlet modelinde bölgeler merkeze bağımlıdır. Önemli yetkiler merkezdedir. Bölgesli devletin üniter devletten temel farkı ise egemenliğin uygulamada iki yönetim arasında paylaşılmasıdır. Yani, bölgesli devletlerdeki anayasal inşa sürecini federal ya da üniter yapıya sahip olan devletler için doğrudan örnek almak doğru olmayabilir.

İspanya gibi birden çok etnik grubun olduğu ve bu etnik gruplarının her birinin güçlü kültürel köklerinin olduğu topluluklarda vatandaşların devletle olan bağlarını güçlü kılmak oldukça zordur. Böyle toplumlarda anayasalar bireylerin kendi kimliklerini muhafaza etmelerini sağlarken devletle aralarındaki vatandaşlık ilişkisini de sıkı bağlarla ortaya koymalıdır. İspanya bunu gayet güzel yapmıştır, hem İspanya vatandaşı hem de kendi etnik grubunun mensubu olarak bireyler varlıklarını koruyabilmişlerdir. Ancak bu sadece anayasanın bir sonucu değildir, aynı zamanda bireylerin kültürleri, zihinleri de buna

¹²⁷ Atilla Nalbant, “Bölgesli Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, 1996, s. 41.

imkân tanımaktadır.

İspanya'nın anayasa yapım süreci periferik milliyetçi akımların entegrasyonun başarılı denebilecek bir biçimde nasıl sağlanabileceğinin önemli bir tecrübesidir. 1978 anayasasının yapım sürecine ilişkin üç husus vurgulanmalıdır. Birincisi, tüm ayrılıkçı taleplere rağmen geniş bir toplumsal uzlaşıya dayanmasıdır. İkincisi, periferik milliyetçilere özerklik statüsü imkanı vererek onları tatmin etmesidir. Son olarak, anayasanın kesinlikle demokratik nitelik taşımasıdır. Anayasa'ya ilişkin vurgulanması gereken bir diğer husus ise bölge ve milliyet ayrımı yaparak özerklik hakkını güvence altına almıştır. Böylece ayrılıkçı milliyetçilerin entegrasyonunu daha kolaylaştırmıştır. Anayasa yapıldığı döneme göre oldukça başarılıdır. Toplumdaki çeşitlilikleri eritecek bir milliyetçilik anlayışını benimsememiş olması kutuplaşmış toplumlarda anayasa yapımına ilişkin önemli bir tecrübedir. Katalonya'nın ayrılık taleplerinde Anayasa'nın benimsemiş olduğu bölgesel devlet anlayışı etkili olsa da ekonomik kriz ve İspanya devletinin Katalonya'ya diğer özerk topluluklara kıyasla daha az yatırım yapması da göz önünde bulundurulmalıdır.¹²⁸

İspanya tecrübesi kutuplaşmış toplumlarda anayasa yapımına ilişkin çok önemlidir. Ancak İspanya örneğinden yola çıkarak perakendeci yöntemin böyle toplumlar için en doğru yöntem olduğunu söylemek de doğru olmaz. Zira her toplum kendi dinamikleri ve yapısı bağlamında değerlendirilmelidir. Bununla birlikte devleti oluşturan toplumların bir arada yaşama yönündeki iradeleri ve güçlü bir anayasal denetim mekanizmasının varlığı çok önemlidir.

¹²⁸ Gemma Ubasart-González, "The Independence Procés in Catalonia: The Triple Spanish Crisis and an Unresolved Question of Sovereignty", Ed. Óscar Agustín, *Catalan Independence and the Crisis of Sovereignty*, Palgrave Macmillan, 2021, 39.

KAYNAKLAR

- Agustín Óscar; Raftopoulos Malayna, "Introduction: The Catalan Way to Independence and the Spanish–Catalan Conflict," Ed. Óscar Agustín, *Catalan Independence and the Crisis of Sovereign*, Palgrave Macmillan, 2021, 3-33.
- Bernecker, Walter N., "Monarchy and Democracy: The Political Role of King Juan Carlos in the Spanish Transition," *Journal of Contemporary History*, Vol. 33,1, 1998, 65–84.
- Botella, Joan, "The Spanish "New" Regions: Territorial and Political Pluralism," *International Political Science Review*, Cilt 10, Sayı 3, 1989, 263-271.
- Carr, Raymond, *Spain: A History*, Oxford University Press, New York, 2000.
- Colomer, Josep, M, "The Spanish "state of autonomies": Non-institutional federalism," *West European Politics*, Cilt 21, Sayı 4, 1998, pp. 40-52.
- Conversi, Daniele, "The Smooth Transition: Spain's 1978 Constitution and the Nationalities Question", *National Identities*, Cilt 4, Sayı 3, 2002.
- Çattık, Mustafa, "Anayasacılık ve Kutuplaşmış Toplumlarda Anayasa Yapımı", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 2018.
- Çattık, Mustafa, *Kutuplaşmış Toplumlarda Anayasa Yapımı*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2015.
- Erdoğan, Mustafa, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Adres Yayınları, Ankara, 2004.
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 13, Ekin Yayınevi, Bursa, 2021.
- Gunther, Richard; Montero, Jose Ramon, *"The Politics of Spain"*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Konuralp, Emrah, "İspanya'da Bölge Devlet Tarihsel Gelişimi, Yasal Düzeni ve Siyasal Yapılanışı", *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, 2019, s. 343-402.
- Lerner, Hanna, *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- Martí David; Cetrà Daniel, "The 2015 Catalan election: a de facto referendum on independence?", *Regional and Federal Studies*, Cilt 26, Sayı 1, 2016.
- Martínez-Herrera, Enric; Miley, Thomas Jeffrey, "The Constitution and the Politics of National Identity in Spain," *Nations and Nationalism*, 16, 1, 2010.
- Minon, Miguel Herrero, (Terc. Ergun Özbudun ve Levent Köker) *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı*, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1993.
- Nalbant, Atila, "Bölge Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, 1996, s. 39-70.
- Ögüt, Özcan, "Katalunya'nın Bağımsızlık Rüyası", Uluslararası Politika Akademisi, 2014, <http://politikaakademisi.org/katalunyaninbagimsizlikruyasi/> (15.07.2022).
- Özbudun, Ergun, *Türkiye'de Demokratikleşme Süreci*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014.
- Özçer, Akın, *Çoğul İspanya*, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2006.
- Philips, William D; Philips, Carla Rahn, (Terc. Tuna Erkman), *İspanya'nın Kısa Tarihi*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2012.
- Requejo, Ferran, *Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case*,

Routledge, 2005.

- Robledo, Agustin Ruiz, *Constitutional Law in Spain*, Kluwer Law International, Leiden, 2012.
- Schrijver, Frans Joachim, *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, Vossispers, Amsterdam, 2006.
- Solsten, Eric D.; Meditz, Sandra W., *Spain: a Country Study*, Department of the Army, Washington, 1990.
- Spanish Constitution, <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf> (16.05.2022).
- Tosun, Seyfullah, *Bölge Devlet*, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.
- Ubasart-González Gemma, “The Independence Procés in Catalonia: The Triple Spanish Crisis and an Unresolved Question of Sovereignty”, Ed. Óscar Agustín, *Catalan Independence and the Crisis of Sovereign*, Palgrave Macmillan, 2021, 33-57.