

## **İSPANYA'DA BÖLGELİ DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ, YASAL DÜZENİ VE SİYASAL YAPILANIŞI**

**Emrah KONURALP\***

### **Öz**

Bölgeli devlet modeli üniter devlet ve federal devlet modellerinin çeşitli bileşenlerinden meydana gelen bir modeldir. İspanya da 1978 Anayasası'yla bu devlet modeli açısından özgün bir örnek olarak görülmektedir. Bu makalede İspanya'ya özgü ulusaltı bütünleşme anlamında bir bölgeselleşme modeli olan özerk topluluklar sisteminin tarihsel arka planı, yasal çerçevesi ve siyasal bağlamı analiz edilmektedir. Bask milliyetçiliğine özel önem verilerek ele alınan bölgelilik, son dönemde Katalonya'da cereyan eden bağımsızlıkçı harekete gönderme yapılarak tartışılmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği'nin çeşitli belgelerde öne sürdüğü bölgesel özerk yönetimlerin İspanya'daki bölgesel demokrasinin gelişimine katkı yaptığı belirtilmektedir. İspanya'daki bölgeselleşme, 2017 yılında İspanya'nın Katalonya bölgesinde ortaya çıkan bağımsızlık referandumu tartışması ve Bask Ülkesi'nde ayrılıkçı ETA'nın tamamen silah bırakması nedeniyle güncelliğini koruduğu için önemlidir. Diğer bir ifadeyle, üniter devlet düzeyi içinde bölgeli devlet modelinin tarihsel milliyetler/bölgeler açısından İspanya ile bütünleşmeyi pekiştirmeye etkisi son dönemde yükselişe geçen Katalan milliyetçiliğinin bu bütünleşmeyi tartışmaya açması noktasında güncellik ve önem taşımaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Bölgeli Devlet, Özerk Topluluklar, İspanya, Bask Ülkesi, Katalonya

---

\* Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Yeni Yüzyıl Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-posta: emrah.konuralp@metu.edu.tr.

## Historical Development, Legal Order and Political Configuration of the Regionalised State in Spain

### Abstarct

Regionalised state model is composed of several features of both unitary state and federalism. Spain can be considered as a unique example of a rationalised state coming into effect with 1978 Constitution. In this article, Spain's system of autonomous communities as a model of regionalisation in terms of subnational integration is analysed regarding its historical background, legal framework, and political context. Regionalism is examined with special emphasis on Bask nationalism and is also discussed with reference to the recent independence movement taking place in Catalonia. The contribution of the European Union's encouragement of regional self-government to the development of regional democracy in Spain is stated in the mentioned as well. Regionalisation in Spain is important as the discussions on 2017 independence referendum in Catalonia continues to be relevant. Being within unitary state level the regionalised state model strengthened the integration of the historical nationalities/regions with Spain and soothed the influence of the separatist movements; however, with the recent rally of Catalan nationalism this model became a controversial topic.

**Keywords:** Regionalised State, Autonomous Communities, Spain, Bask Country, Catalonia

### Giriş

Genel anlamda bölge, "birim olarak bütünlük gösteren bir yeryüzü parçasının içinde yer alan kendine özgü coğrafi, sosyal, ekonomik, siyasi vs. nitelikleri olan ve kendisi de küçük alt parçalara ayrılabilen alan" olarak tanımlanabilir.<sup>1</sup> Bölgeler kapsadıkları alanın özelliklerine göre çeşitli sınıflandırmalarla ele alınabilir. Bu çalışmada seçimle belirlenmiş konsey ya da meclisi olan ve dolayısıyla yürütmenin bu seçilmiş yapılar üzerinden seçmene hesap vermek durumunda bulunduğu siyasal bölge üzerinde

---

<sup>1</sup> Atilla Nalbant, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012), 253.

durulmaktadır.<sup>2</sup>

Siyasal özerkliğin dayanağı olarak görülen bölgecilik akımının geçmişi, 19. yüzyıla uzanır ve 1873'te yürürlüğe girmemiş olan İspanya'daki Birinci Cumhuriyet Anayasası ile kısa ömürlü İkinci Cumhuriyet (1931-1939) Anayasası olan 1931 Anayasası, bölgeciliği içeren iki öncül belgedir.<sup>3</sup> Sonraki süreçte ise 1947 tarihli İtalya Anayasası; 1970 sonrası Belçika Anayasası'nda öngörülen değişiklikler; 1975 sonrası Birleşik Krallık'ta -kabul edilmeyen- bölgelere yetki aktarımı tasarısı; 1976 Portekiz ve 1978 İspanya Anayasaları; 1982'de Fransa'daki yasal düzenlemeler; Birleşik Krallık'ta 1999'daki yetki aktarımı bölgeciliğin ifade bulduğu önemli yasal metinlerdir. 1950'lerden önce literatürde üniter devlet ve federasyon olarak ikili bir ayrım söz konusuysa siyasi bölge devlet kavramının tartışmaya dâhil olmasıyla bu ikili ayrım geçerliliğini yitirmeye başlamıştır.

Bölge devletler, çok merkezli federasyonlardan farklı olarak siyasi bölgelerin yetkilerini tek bir merkezden yani devletten aldığı ve dolayısıyla merkezîyetçi olan yapılardır. Ancak bölge devletler, bölge olmayan üniter devletlerden ulusaltı birimlere siyasi özerklik tanıyıp merkezîyetçiliği gevşettikleri için ayrılır.<sup>4</sup>

Merkezîyetçilik, uluslararası hukuk bakımından tek bir ülke olarak tanınan federasyonu üniter devletten ayırmanın ölçütü görülür ve bir federasyonun birden çok merkezî bulunduğundan

---

<sup>2</sup> Michael Keating - John Loughlin, 'Introduction', in *The Political Economy of Regionalism*, ed. Michael Keating - John Loughlin (Londra ve New York: Routledge, 2012), 4.

<sup>3</sup> Atilla Nalbant, 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi?', *Amme İdaresi Dergisi* 29/2 (1996): 50.

<sup>4</sup> Nalbant, 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?', 47; Yüksel Metin - Burak Erece, 'Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği', *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2016, 690; Naz Çavuşoğlu, 'Bölge Devlet'te Egemenlik/Yetki Paylaşımı', *e-Akademi* HAZİRAN/4 (2002).

federasyon çok merkezli devlet örgütlenme modelidir.<sup>5</sup> Bölge devletlerde de üniter devletlerde olduğu gibi, siyasal iktidarın tekliği esastır ve siyasal bölgenin yetki kaynağı (merkezi) devlettir; ancak, ulusaltı birimler olan milliyetler ya da bölgelere de yetki aktarılmıştır.<sup>6</sup>

Devlet ile yerel yönetim arasında konumlandırılabilir olan siyasal bölge, aslında egemenliğe sahip olmadığı için devlet olarak; siyasal yetkilere sahip olduğu için de yerel yönetim olarak tanımlanamaz ve sahip olduğu devletimsi özellikler yönünden federe devletle benzer.<sup>7</sup> Ulusal anayasanın belirlediği alanlarda yasama özerkliğinin ve üniter devletlerde olduğu gibi yargının tekliği ile birliğin söz konusu olduğu bölge devletlerde ulusal merkezin bölgelere anayasal yargı denetimini koruyarak istendiğinde geri alınabilecek siyasal yetkiler devretmesi, siyasal yerinden yönetim olarak tanımlanabilir.<sup>8</sup> “Kural olarak bölgesel yasalar, ulusal yasalarla eş düzeydedir ve aralarındaki ilişki, alt normun üst norma uygunluğu ilişkisi değil, yetkilerin dağılımının anayasa mahkemesi tarafından anayasaya uygunluk denetimi yaparak korunması niteliğindedir.”<sup>9</sup>

Not edilmesi gereken bir diğer nokta da, federe devletlerin onay vermediği hiçbir anayasa değişikliğinin söz konusu olmayacağı federasyonlardan farklı olarak bölge devletlerde anayasa değişikliklerinde federe devletlere tanınan mutlak yetkinin bulunmamasıdır. Örneğin, İspanya’da bölgelere anayasa değişikliğinde hiçbir işlev tanınmamıştır. “Bu bağlamda, anayasal açıdan her zaman kurucu meclis, bir anayasa değişikliği ile bölgeleri

---

<sup>5</sup> Oktay Uygun, *Federal devlet: temel ilkeleri, başlıca kurumları ve Türkiye’de uygulanabilirliği* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2007).

<sup>6</sup> Nalbant, ‘Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?’, 47; Metin - Erece, ‘Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği’, 690.

<sup>7</sup> Nalbant, ‘Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?’, 52.

<sup>8</sup> Nalbant, ‘Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?’, 53-54.

<sup>9</sup> Nalbant, ‘Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?’, 70; Çavuşoğlu, ‘Bölge Devlet’de Egemenlik/Yetki Paylaşımı’.

ortadan kaldırılabılır; ya da anayasa güvencesindeki yetki alanlarını sınırlandırılabilir.”<sup>10</sup>

Bölge devletine ilişkin kavramsallaştırmamın altyapısına kısaca değindikten sonra İspanya'da bölge devletinin nasıl tarihsel bir zorunluluk durumuna geldiğini ele almaya geçebiliriz.

## **1. Tarihsel Arka Plan**

Değerlendirmenin birinci düzeyi olan tarihsel arka planın kapsamı, İspanya'nın modern ve yakın dönem tarihi süresince bölgesel dinamikler, mücadeleler, farklar, farklılıklar ile bölgeselleşme açısından önemli bir adım sayılan Franco diktasından demokrasiye geçiş sürecidir.

İlk olarak İspanya'nın tarihsel açıdan bölgesel 'potansiyel'i, bölgeliğin/bölgesel milliyetçiliğin gelişimine bakarak ele alınmalıdır. Bölge kavramının bugünün demokratik İspanya'sında ne tür bir tarihsel süzgeçten geçerek güncel kullanımına eriştiği ancak böyle bir analizle anlaşılabilir. Bu çalışmada konu, Bask milliyetçiliğinin gelişimi üzerinde durularak incelenmektedir.

Başlarken şunu özellikle belirtmek gerekiyor: İspanya'da bölge kavramı, 1978 Anayasası'yla oluşturulan özerk bölgeleri ve geçmişten beri farklılıklarını vurgulayagelmiş 'tarihsel milliyetleri' ve onların çoğunlukla yaşadıkları toprakları içerir. Tarihsel milliyetlerin bölgeleri veya başka bir tanımlamayla 'tarihsel bölgeler', Katalonya, *Euskadi* (Bask Ülkesi) ve Galiçya'dır. Bu üç bölge, kültürel özgünlükleri, dilleri, bölgesel veya milliyetçi partilerinin varlığı ve farklılıklarını öne çıkarmaya yönelik istekleri nedeniyle son derecede özel bölgelerdir.<sup>11</sup> İspanya'nın bugünkünden önceki demokrasi

---

<sup>10</sup> Nalbant, 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?', 67.

<sup>11</sup> Joan Botella, "The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism", *International Political Science Review*, 10.3 (1989), 263-71 (s. 263).

deneyimi olan İkinci Cumhuriyet (1931-39) döneminde Anayasa, arzu eden bölgeler için bölgesel hükümetlere olanak tanımaktaydı. Fakat üç tarihsel bölge içinden sadece Katalonya tam bir bölgesel sistem geliştirebilmişken diğerleri iç savaş patlak verdiği için bu hakkın tam anlamıyla kullanımından mahrum kalmıştı.<sup>12</sup>

Bask örneği üzerinden bölgeselleşmenin tarihsel arka planına dönecek olursak, Bask milliyetçiliğinin modern çağda 1789 Fransız Devrimi'nden sonra güçlenen ve aşağı yukarı bugünkü Avrupa uluslarının oluşumuna yol açan, aristokrasi karşıtı ve seküler tarzda bir milliyetçilik olmayıp, daha çok karşı-devrimci nitelik taşıdığı iddia edilir.<sup>13</sup> Özellikle, İspanya'daki bir diğer tarihsel milliyet olan Katalanlarınkiyle karşılaştırıldığında Bask sivil toplumunun çok çok daha az sekülerleştiği söylenebilir.<sup>14</sup> Bask milliyetçiliğinin öncüsü sayılan Sabino Arana'nın (1865-1903), öze dönüşçü anlayışı dolayısıyla, köktendinci ve ırkçı bir söylemi olduğu dikkat çekicidir.<sup>15</sup> Akın Özçer'e göre, 'Alman Romantisizmi'ni temel alarak 1848'den itibaren gelişen öze dönüşçü milliyetçilik, 1870'ten sonra daha da yaygınlaştı.<sup>16</sup> Irkçılık, köktendincilik ve bölgecilik gibi eğilimleri yansıtan bu tür bir milliyetçilik, Fransız Devrimi'yle ayrıcalıklarını yitiren kesimlerin mücadele aracı olurken, bazı devletsiz etnik toplulukların kimlik sorunlarını çözmenin aracı da olmuştur.<sup>17</sup>

Sabino Arana'nın *Sabinismo* veya *Aranismo* olarak adlandırılan

---

<sup>12</sup> Botella, "The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism", 263.

<sup>13</sup> Akın Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılkçı Terörle Mücadele Modeli* (Ankara: İmge Kitabevi, 2006), 17.

<sup>14</sup> Daniele Conversi, *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, 2. Baskı (Londra: Hurst&Company, 2000), 61.

<sup>15</sup> A. S. Farwell, 'Race, Language, and Basque Protohistory According to Sabino Arana', *Sancho el Sabio*, 30 (2009): 158; Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılkçı Terörle Mücadele Modeli*, 18; Fatma Anıl Öztıp, 'Devlet İçi Etnik Çatışmaların Çıkış Nedenleri: İspanya'daki Bask Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme', *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* 1/2 (2015): 63.

<sup>16</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılkçı Terörle Mücadele Modeli*, 17.

<sup>17</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılkçı Terörle Mücadele Modeli*, 18.

felsefesinin yararlandığı bazı tarihsel konulara atıfta bulunmakta yarar var. Örneğin, foral sistem bunların başında gelir. 15 ve 16. yüzyıllar arasında İspanya Krallığı'nın bu bölgeye tanıdığı bazı ayrıcalık ve bağışlıklara işaret eden bu sistem, Bask milliyetçilerine göre, İspanya ve Basklar arasında tarihte ikili bir anlaşmanın var olduğunun kanıtı olarak sunulmaktadır.<sup>18</sup> Bu ayrıcalıklar, İspanya'nın Morolardan temizlenmesi sürecine etkin katılım sağlayan yapılara tanınmış; bu yerlerde yaşayanların kendi iç medeni düzenlerini yürütmelerine ve kral ile doğrudan ilişki kurmalarına olanak sağlamıştır.<sup>19</sup> Foral sistem sosyal yaşantıyı düzenleyen kuralların gelenekler çerçevesinde konulması yetkisi, gümrük bağışıklığı, askerlikten muafiyet gibi konuları içermekte olup, bunun bir egemenlik belirtisi olup olmadığı tartışmalıdır.<sup>20</sup> Ancak açık olan bir konu var ki, bölgelerin bu ayrıcalıklara İspanya devletinin kuruluşundan önce sahip olmaları, sonraki süreçte İspanyol uluslaşması ve ulusal birliğinin sağlanması açısından ödünlere olanak sağlamıştır.<sup>21</sup>

Bir diğer tarihsel konu da 1800'lerdeki liberal evrimin yarattığı tansiyondur. Fransız Devrimi'nin öngördüğü ilkeleri benimseyen ordu ile gelenekçi kesimler arasındaki savaş ve mücadelelerle geçen bu dönemde Baskların koyu Katolik anti-liberal cepheye yer aldığı bilinir.<sup>22</sup> Mücadeleyi kaybeden gelenekçilerin yanında yer alan Baskların rahatsızlıkları, foral sistemin kaldırılmasıyla daha da

---

<sup>18</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılkçı Terörle Mücadele Modeli*, 19.

<sup>19</sup> Marie R. Madden, *Political Theory and Law in Medieval Spain* (New York: Fordham University Press, 1930), 13; Frans Joachim Schrijver, *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom* (Amsterdam: Vossiuspers, 2006), 82.

<sup>20</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılkçı Terörle Mücadele Modeli*, 19.

<sup>21</sup> Seyfullah Tosun, *Bölge Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018), 54.

<sup>22</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılkçı Terörle Mücadele Modeli*, 19–20.

artmıştır.<sup>23</sup>

İspanya'nın Fransa'dan İngiliz desteğiyle bağımsızlığını kazandığı 1808-1814 yılları arasında gerçekleşen Bağımsızlık Savaşı sırasında İspanya'nın ilk anayasası olan ve liberal ve merkezîyetçi nitelikler yansıtan kısa ömürlü Cádiz Anayasası 12 Mart 1812'de kabul edilmiş; İspanyollardan oluşan İspanyol ulusunun (*Madde 1*) egemenliği (*Madde 3*) tanınmış; Bask, Katalonya ve Aragon ayrıcalıkları/*fuero*ları kaldırılmıştır. Gelenekçiler ve liberaller arasında çıkan *Carlismo* Savaşları süresince gelenekçileri destekleyen Bask Ülkesi ve Navarra *fuero*ları aşınırken liberalleri destekleyen Katanların ceza kanunnameleri kaldırılmış; Katalanca öğretilmesi yasaklanmış; Katalan parası kaldırılmış; bölgesel yönetim sonlandırılmıştır.

1812 Anayasası'nın yeniden yürürlüğe girmesi talebiyle 1836'da meydana gelen ayaklanma sonucunda 1812 Anayasası üzerine geliştirilen 1837 Anayasası hazırlanmış; Bask ve Navarra şehirlerinin *fuero*ları feshedilmiş; bunlar tepkiler üzerine 1839'da yeniden düzenlenmiştir. Bu Anayasa'dan sonra 1845, 1856, 1869 Anayasaları yürürlüğe girmiş; federal devlet modelini benimseyen 1873 Anayasası ise onaylanma şansı bulamamış; 1869 Anayasası'na geri dönmüştür.

19. yüzyılda bölgelerin ayrıcalıklarını yitirmesi, Bask ve Katalonya bölgelerinde ulusal hareketlenmelere yol açmış ve örneğin 1895'te Bask Milliyetçi Partisi (*Partido Nacionalista Vasco*, PNV), 1901'de Katalonya Bölgesel Birliği (*Lliga Regionalista de Catalunya*) gibi sağ kanat bölgesel siyasal partiler kurulmuştur. 20. yüzyılın ilk çeyreğinde Katalonya'daki dört ile (Barselona, Girona, Lleida, ve Tarragona) hakim olan Katalonya Bölgesel Birliği, bölgedeki illerin

---

<sup>23</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 20-21.



ortak yönetimini sağlamaya çalışmış ve 1914'te Meclis'in çıkardığı yasayla Katalonya Topluluğu (*Mancominitat de Catalunya*) meydana gelmiştir. Bu topluluğun kendini yönetme yetkisi, 1923'te Katalan işadamlarının da desteğiyle yönetime gelen ve başlangıçta bölgesel taleplere sıcak bakan General Primo de Rivera'nın askeri diktatörlüğü tarafından sonlandırılmıştır.<sup>24</sup>

Daha sonra ise 1. maddede belediyelerin ve bölgelerin özerkliğiyle meydana gelen 'birleştirilmiş devlet'ten (*estado integral*) söz eden 1931 Anayasası ilan edilmiştir.<sup>25</sup> Bu Anayasa'nın 8. maddesi, İspanyol devletinin birleşik il topluluklarından ve özerklik yasasına dayalı bölgelerden oluştuğuna gönderme yapmış; 11. maddesi de ortak tarihsel, kültürel ve ekonomik nitelikleri paylaşan sınırdaş illerin İspanyol devleti içinde özek bölge kurarak siyasi ve idari birim olarak örgütlenebilmesine olanak tanımıştır.<sup>26</sup> 12. madde, Özerk Bölge Statüsü'nün yapılacak referandumda bölgedeki belediyelerin çoğunun ya da bölge nüfusunun üçte ikilik çoğunluğunun kabulüyle ve ulusal yasama organı *Cortes*'in onayıyla yürürlüğe girebileceğine hükmederken; 14. madde İspanyol devletin tanınan münhasır yetkileri ve 15. madde de yasama yetkisi İspanyol devletinde olmakla birlikte yürütmesi özerk bölgenin siyasal kapasitesi ölçüsünde bölgeye bırakılabilecek konuları listelemiştir.<sup>27</sup> 16. madde ise önceki iki madde kapsamında olmayan konularda

---

<sup>24</sup> William D. Phillips - Carla Rahn Phillips, *İspanya'nın Kısa Tarihi* (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2016), 253-254.

<sup>25</sup> Comparative Constitutions Project, '1931 Constitution of the Republic of Spain', 2008, 1; Metin - Erece, 'Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği', 697.

<sup>26</sup> Comparative Constitutions Project, '1931 Constitution of the Republic of Spain', 2-3; Metin - Erece, 'Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği', 697.

<sup>27</sup> Comparative Constitutions Project, '1931 Constitution of the Republic of Spain', 4-6.

özerk bölgeye tam yasama ve doğrudan yürütme yetkisi vermiştir.<sup>28</sup> 13. maddede özerk toplulukların federasyonuna hiçbir durumda izin verilmeyeceği yazılmıştır.<sup>29</sup> Ancak 'birleştirilmiş devlet' olarak nitelenen bu sistemin her ne kadar federasyon olmadığı vurgulansa da bir üniter devlet de oluşturulmamış; bu model hem federasyondan hem de üniter devletten ayrı bir yapı olarak inşa edilmiştir.<sup>30</sup> Luis Moreno, ikili kimliklere ya da bileşik milliyete dayalı; birlik içinde çeşitliliği gözeten; birlikte yaşama isteği görülen ve İspanya'nın asimetrik kompozisyonunun sonucu olan bu durumu federalleşme olarak adlandırır.<sup>31</sup> Diğer bir ifadeyle, merkezi devletin yetkilerinin bir kısmını kurulma iradesini ortaya koyan bölgesel yapılara devretmeye rıza göstererek yerinden yönetimi federalleşme eğilimini açıkça yansıtabilecek derecede güçlendirdiği bu yeni model, 'bölgeci devlet' (*regionalised state*) olarak kavramlaştırılabilir.

1931 Anayasası'na dayanarak ilk önce 1932 yılında Katalonya Özerklik Statüsü kabul edilmiş, Katalonya Bölgesel Yönetimi (*Generalitat*) oluşturulmuştur. Aşırı sağın hükümette etkin konuma gelmesi üzerine *Generalitat* Başkanı Lluís Companys, 6 Ekim 1934'te "İspanya Federal Cumhuriyeti'ne Bağlı Katalonya Cumhuriyeti"ni ilan etmişti.<sup>32</sup> Bunun üzerine *Generalitat*'ın özerkliği, 1936'da sol yeniden iktidara gelene kadar askıya alınmıştı. Diğer tarihsel bölgeler olan Bask Ülkesi ve Galiçya'da da bölgesel yönetimlerin kurulması süreci başlamış; 1933'teki referandumla kabul edilen Bask Ülkesi Özerklik Statüsü, 1936'da *Cortes* tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiş;

---

<sup>28</sup> Comparative Constitutions Project, '1931 Constitution of the Republic of Spain', 6-7.

<sup>29</sup> Comparative Constitutions Project, '1931 Constitution of the Republic of Spain', 4.

<sup>30</sup> Tosun, *Bölgeci Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 64-65; Mete Yıldız, 'İspanya Yönetim Sistemi'ndeki Tekçilik ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi', *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 29/2 (15 April 2015): 182.

<sup>31</sup> Luis Moreno, *The Federalization of Spain* (Londra: Frank Cass, 2001), 154-156.

<sup>32</sup> Phillips - Phillips, *İspanya'nın Kısa Tarihi*, 263.

ancak Galiçya'daki referandumla kabul edilen Özerklik Statüsü, İspanyol İç Savaşı'nın (1936-1939) çıkması nedeniyle onaylanma olanağı bulamamıştır.

İç savaşın çıkmasında 1931 Anayasası'na bağlı bazı nedenler söz konusu olmuştur: İspanya'da hakim din kurumu konumundaki Katolik Kilisesi'ne karşı seküler Anayasa'da yer alan yaptırımlar; monarşinin kaldırılmasıyla monarşi yanlılarının Cumhuriyet'le karşı karşıya gelmesi; toprak sahipliği yapısı; bölgesel eşitsizlikler; siyasal kutuplaşma; sınıf çatışması.<sup>33</sup> İç Savaş, Cumhuriyetçilere karşı General Franco öncülüğündeki Milliyetçiler adındaki sağ kanat tarafından faşist İtalya ve Nazi Almanya'sı yardımlarıyla kazanılmış; ardından Bask ve Katalan dil ve kültürlerini baskı altına alan, bölgesel özerkliğe son veren Franco diktatörlüğü kurulmuştur. Komünizm ve bölücülük karşıtlığı temaları üzerine kurulu Francoist ideoloji için 'ulusal birlik' sorunu bir saplantıya dönüşmüş ve bölgesel kimliklerin kanla bastırılması kararlılığı rejimin temel niteliği haline gelmiştir.<sup>34</sup> İspanyol ulusal birliği düşüncesinin bastırılma ile eşanlı olarak algılanmasına yol açan otoriter rejimin üniter merkezîyetçiliği, İspanya'nın kültürel ve dilsel çeşitliliğini ortadan kaldırmak bir yana bölgeselcilik eğilimlerini yeniden diriltmiş ve yaygınlaştırmış; bölgesel özerkliği Franco sonrası demokrasiye geçişin anahtar konusu yapmıştır.<sup>35</sup>

Diğer taraftan, bir bölgenin sanayileşmesi, bölgesel dayanışmayı, farklılıkların korunmasını ve merkezin nüfuzuna direnci güçlendirir.<sup>36</sup> Liberalleşmenin beraberinde getirdiği sanayileşmenin

---

<sup>33</sup> Richard Gunther - José Ramón Montero, *The Politics of Spain* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 20-27.

<sup>34</sup> Schrijver, *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, 84.

<sup>35</sup> Schrijver, *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, 84.

<sup>36</sup> Stein, Rokkan et al., *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries* (Londra: Sage Publications, 1983), 134-137.

Bask bölgesine etkisi zengin kömür yataklarına sahip olması nedeniyle büyük olmuş ve bölge, İspanya'nın en erken ve en çok sanayileşen bölgelerinden biri haline gelmiş; sanayileşmeyle bölgenin sosyoekonomik yapısı da gelenekçi kesimlerin aleyhine hızla değişmeye başlamış; güçlü bir sanayici sınıf ile İspanya'nın başka yörelerinden göçle gelen bir işçi sınıfı ortaya çıkmıştır.<sup>37</sup> 19. yüzyılın ortalarında sanayileşmesini tamamlayan bir diğer bölge olan Katalonya da merkez karşısında güçlü bir konum kazanmıştır. Foral sistemin tamamen kaldırıldığı 1876 Anayasası'ndan sonra, 'ekonomik uyum' (*concierto económico*) adlı yeni bir sistem kurularak, Bask bölgelerine kendi vergilerini toplama yetkisi verilmiştir.<sup>38</sup> 'Ekonomik uyum'la Bask bölgelerinin İspanyol devletine ödediği vergilerle ilgili bir mali orantılılık, devlete ödenen vergi kotasının ekonomik koşullara göre değişkenliği ve iki taraflı anlaşma esası gibi ilkeler kabul edilmiştir.<sup>39</sup>

İspanyolları aşağılayıcı biçimde '*maketa*' olarak niteleyen, safkan ırkçılığı savunan, koyu Katolik, öze dönüşçü Arana, Bask tarihini de idealize ederek yeniden yazmıştır.<sup>40</sup> Gerçek dışı bir yorumla, Baskların 1839'da foral sistemin kaldırılmasıyla bağımsızlıklarını yitirdiğini iddia eden Arana, Bask kimliğinin inşasında kullandığı mit, efsane ve çoğu zaman çarpıtmalara dayalı tarih yazımının yanı sıra, dilsel farklılık üzerinde de durur.<sup>41</sup> Yaşadığı dönemde *Euskaranın* can çekişen bir dil oluşu nedeniyle, Arana,

---

<sup>37</sup> Conversi, *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, 47; Özçer, *Çoğul İspanya: Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 20.

<sup>38</sup> Conversi, *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, 47.

<sup>39</sup> Alice Teichova et al., *Economic Change and the National Question in Twentieth-century Europe* (Cambridge University Press, 2000), 156.

<sup>40</sup> Özçer, *Çoğul İspanya: Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 23–27.

<sup>41</sup> Özçer, *Çoğul İspanya: Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 26.

temel unsur olarak ırkı öne alıp dili ikincil konumda bırakır.<sup>42</sup> Buna karşın, *Euskaranın* geliştirilmesi ve Latin kökenli sözcüklerden arındırılarak saflaştırılmasına da büyük önem verir.<sup>43</sup> Arana, *Euskaranın* yaygınlaştırılmasındansa onu 'eşsiz' Bask ırksal saflığının bir göstergesi ve dışardan gelen '*maketos*' ile aralarında etnik sınır olarak görmeyi yeğler.<sup>44</sup> Özçer, Baskların dilsel ve etnik farklılıkları konusunda şöyle der:

Konumuz açısından önemli olan, Baskların gerçekten de farklı dilsel ve olasılıkla etnik farklılıkları olan bir topluluk olduğudur. Farklı bir millet oldukları hususu biraz daha tartışmalı bir konudur. Çünkü Sabino'nun tüm çabalarına karşın, Baskların İspanya tarihi içinde farklı bir tarihe sahip olduklarını, hatta bağımsız yaşadıkları dönemler olduğunu söylemek o kadar kolay değildir.<sup>45</sup>

Burada dikkat çekici olan nokta, Özçer'in etnik topluluk ile ulus arasında bir ayrıma giderek, ulusu etnik topluluktan farklı olarak bağımsızlık gibi siyasi bir kavramla birlikte değerlendiriyor oluşudur. Bu da ulusu devletle ilişkili olarak tanımlamak gibi bir yaklaşımdan ileri geliyor olsa gerek. Oysa tarihte milliyetçiliğin işlevi hem ulus-devletlerin inşasını sağlamak hem de ulus-devletlerden tamamen ayrılmak ve özerklik isteyen ulus-devletsiz uluslara bağımsızlık veya özerklik mücadelesi için alan açmak olmuştur.

Tekrar tarihsel sürece dönecek olursak, Sabino Arana'nın kurduğu Bask Milliyetçi Partisi (PNV), bir çeşit parti-cemaat olarak nitelenir ve partinin dışladığı tek kesim, yabancılar olarak görülen göçmen işçi sınıfıdır.<sup>46</sup> PNV, Sabino'nun özerkliği savunmanın

---

<sup>42</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 29.

<sup>43</sup> Farwell, 'Race, Language, and Basque Protohistory According to Sabino Arana', 52; Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 29.

<sup>44</sup> Conversi, *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, 60.

<sup>45</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 29.

<sup>46</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 34.

'İspanyolcu' bir tutum olduğunu iddia etmesi nedeniyle, özerkliği dışlayan bir söylemle *Euskadi*'nin bağımsızlığını sağlamak amacıyla siyasal faaliyete başlamıştır.<sup>47</sup> Sabino, 1902-1903 yıllarında, hapse atılınca, partisi özerklikçiliğe yaklaşmıştır.<sup>48</sup> Arana hapiste bulunduğu dönemde ayrılıkçılıktan bölgeciliğe doğru yaklaşırken Katalonya'daki ılımlı *Lliga Catalana*'nın zaferinden esinlenmiş; ancak, bu 'İspanyolcu' evrimi daha fazla halk desteği sağlamak üzere taktiksel bir hamle olarak değerlendirilmiştir.<sup>49</sup>

Cumhuriyet döneminde PNV'nin tutumu net değildi. Örneğin, İkinci Cumhuriyet'in başında Halkçı Cephe iktidarı süresince aşırı sağcılarla işbirliği içinde olmuş ve özerkliğe sıcak bakan hükümete karşı durmuştur.<sup>50</sup> Bu tutum, özerkliğe erken bir tarihte kavuşulmasını engellemiştir. Oysa sağcı Başbakan José Calvo Sotelo, "Kızıl bir İspanya'yı kırık bir İspanya'ya tercih ederim" diyerek, PNV'nin hedefleriyle içinde bulunduğu ittifakın yaklaşımlarının ne denli uzlaştırılmaz olduğunu ortaya koymuştu. Sol ile sağın arasındaki mücadele iyice derinleşince ve İspanya iç savaşa doğru sürüklenince PNV de kendi öze dönüşçü romantik milliyetçiliği ile sağcı Nasyonal Katolisizm'in öze dönüşçü romantik milliyetçiliğinin ne ölçüde birbirinin karşıtı olduğunun ayırdına varmaya başladı.<sup>51</sup> İç savaş ve 'Nasyonal Katolisizm'in İspanya'da iktidarda bulunması, benzer ırkçı ve köktendinci niteliklere sahip PNV milliyetçiliğine -felsefelerine aykırı olarak- antifaşizm niteliği kazandırdığı iddia edilebilir.<sup>52</sup> Ancak, Tarihçiler, PNV'nin kendi bölgesine daha fazla zarar gelmesini önlemek için, Milliyetçilerin zaferini hızlandırmak

---

<sup>47</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 30-31.

<sup>48</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 33.

<sup>49</sup> Conversi, *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, 68-69.

<sup>50</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 39.

<sup>51</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 42-44.

<sup>52</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 45.

amacıyla hem Milliyetçiler hem de İtalyan kuvvetleriyle gizlice işbirliği yaptığını gösteren akla yatkın deliller ortaya çıkardılar. Bask topraklarına özerklik veren Cumhuriyet'e PNV tarafından ihanet edilmesi, İspanya İç Savaşı'nın karmaşık yapısını gösterir.<sup>53</sup>

Diğer taraftan, merkezileştirici eğilimleri, dine karşı tutumları ve sınıf siyaseti sonucu göçmenlerin idaresinde kalmaları nedenlerinden ötürü PNV, sosyalistlere karşı düşmanlığını hep sürdürmüştür.<sup>54</sup>

Ancak PNV, Bask milliyetçiliğinin önderi olma konumunu, Franco döneminde *Euskadi*'de gizlice örgütlenmiş gençlerin oluşturduğu '*Ekin*' grubunun PNV'nin gençlik örgütüyle anlaşmazlığa düşerek 31 Temmuz 1959'da *Euskadi ta Askatasuna* (Bask Ülkesi ve Özgür İnsan) adıyla kurduğu ETA'ya kaptırdı.<sup>55</sup> ETA, bugünkü anlamda bir terör örgütüne dönüşüncüye dek birçok dönüşüm ve değişim geçirmiştir. ETA'nın ideolojik ve örgütsel dönüşümlerini, eylemlerinin amacını ve İspanya siyasetindeki yerini analiz etmek bu makalenin kapsamı dışında olduğundan Bask milliyetçiliği örneği üzerinden İspanya'daki bölgesel 'potansiyel'in tarihsel bağlamını kısmen özetlemiş bulunuyoruz.<sup>56</sup> Bu noktada, Bask örneğinden biraz uzaklaşarak daha genel anlamda İspanya'daki demokrasiye geçiş süreci ve sonrasında kısa bir değerlendirmesine geçilecektir.

Colino ve Del Pino'nun özetlediği gibi, liberalizm İspanya'ya Napolyon işgaline karşı verilen Kurtuluş Savaşı'nın ardından yapılan 1812 Anayasası'yla erken sayılabilecek bir dönemde girmiştir. Fakat

---

<sup>53</sup> Phillips - Phillips, *İspanya'nın Kısa Tarihi*, 269.

<sup>54</sup> Conversi, *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, 73.

<sup>55</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 48.

<sup>56</sup> 'Kismen' diyoruz çünkü İspanya'daki bölgesel toplulukları merkezi yönetimle giriştikleri mücadele Bask örneğiyle sınırlı değildir. Örneğin, özellikle son zamanlarda Katalonya'daki bağımsızlık talep eden hareket, uluslararası kamuoyunun yoğun ilgisini çekecek bir mobilizasyon yaratmayı başarmıştır.

19. yüzyıl süresince zayıf kalan İspanyol liberalizmi, eski rejimin destekçileriyle mücadeleye girişmiştir. O dönemde her ne kadar merkezîyetçilik resmi düzeyde tercih ediliyor gözükse de yerelcilik uygulamaya damgasını vurmuştur. İspanyol ulus-devletinin gelişimi, Fransız devlet modelinden esinlenilerek sürdürülen bir devlet inşası biçiminde, ılımlı bir liberal çerçevede başladı. Oysa önemli bir meşruiyet eksikliğinin söz konusu olduğu bir evrede hem mutlakîyetçilerin ve Kilise'nin, cumhuriyetçilerin, sosyalistlerin, anarşistlerin ve bölgeci hareketlerin muhalefetleri, liberal-demokratik bir yurttaşlık kavramının oluşmasını engelledi ve siyasal şiddet tırmandı. 19. yüzyılın sonunda Katalonya ve Bask Ülkesi'nde artan sanayileşme gibi ekonomik ve sosyal değişimler, sosyokültürel farklılıklarla da birleşince önce bölgeselleşme ve daha sonra milliyetçilik hareketleri tırmanışa geçti. Dolayısıyla, bölgesel milliyetçilikler, İspanyol ulusal kimliğinin yayılması, ulusal pazarların büyümesi, kentleşme, kitle iletişimi ve ulaşımın gelişmesiyle eş zamanlı olarak güçlendi.<sup>57</sup>

Avrupa'nın başka bölgelerinde görülen demokratik devrimler İspanya'da 1860'ların sonuna dek görülmedi ve 1860'ların sonunda, ilerici liberaller ile cumhuriyetçi demokratlar, 1869 Anayasası'nı yaşama geçirdi. Artan istikrarsızlık, siyasal şiddet ve toplumsal huzursuzluk nedeniyle Kral Alfonso XIII, Primo de Rivera'nın 1923'teki askeri darbesini destekledi.<sup>58</sup> Rivera'nın diktatörlüğünün ardından öncekinden daha ileri bir demokratik anayasayla İkinci Cumhuriyet 1931'de kuruldu. Sosyal tabanı zayıf olan liberal demokrasi İspanya'da kutuplaşma ile sağ ve soldaki rejim karşıtlarının mücadeleleriyle daha da kırılğan duruma geldi ve bir askeri müdahale, ardından da iç savaş meydana geldi. 1939-1976

---

<sup>57</sup> César Colino ve Eloísa del Pino, *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization* (Oxford University Press, 2010), ss. 356-357.

<sup>58</sup> Colino - del Pino, *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization*, 358.



arasında hüküm süren Franco'nun diktatörlüğüne böylece zemin oluştu.

Her ne kadar demokrasiye geçiş, diktatör Franco'nun ölümünün ardından başlayan bir süreç anlamına gelse de, geçişin işaretlerini diktatörün döneminde de görmek mümkündür. Örneğin, liberalleşme yolunda bazı adımlar ve Kral Juan Carlos'un geri çağırılması gibi...<sup>59</sup> Üstelik dış dünyaya açılmaya ilgili çabalar, içsel ve dışsal dinamiklerin bir araya gelerek geçişin temelini oluşturmasına olanak sağladı. Örneğin, Magone, İspanyol kökenli Avrupalı göçmen işçilerin anayurtlarıyla ilişkileri sonucu basının kısmen özgürleştiğini, sanayileşmeyle ve modernleşmeyle Francoizmin dayandığı toplumsal yapının ve oluşumun dönüşümünün gerçekleştiğini, turizmle, göçle, yaşam standardının yükselmesiyle de rejimin toplumsal desteğinin zayıfladığını belirtir.<sup>60</sup>

Başka bir deyişle, ekonomik ve toplumsal dönüşüm, siyasal dönüşümü de gerekli kılmıştır. 1973'teki petrol krizi, öğrenci ve işçilerin öncülük ettiği ve Franco rejiminin son yıllarında artan sayıdaki siyasal gösteriler, Bask Ülkesi ve Katalonya'da güçlenen bölgesel hareketler siyasal istikrarsızlığa davetiye çıkardı.<sup>61</sup> Diktatörün 1975 Kasım'ında ölümüyle de demokrasiye geçiş, Yunanistan ve Portekiz'de olduğu gibi, kaçınılmaz hale geldi. Magone'a göre, geçiş sürecinde Portekiz etkisi büyük ölçüdedir; çünkü İspanyol siyasal seçkinleri, Portekiz'deki türbülansı görerek evrimsel, yani aşamalı olarak gelişen ve işbirliğine dayalı bir yolu seçmişlerdi...<sup>62</sup> Franco'nun ölümünü izleyen yıl süresince, başarılı bir

---

<sup>59</sup> Kral Juan Carlos, 1972 yılında çıkarılan bir yasayla Franco ölmesi durumunda onun ardından Devlet Başkanlığı'nı üstlenmek konusunda yetkili kılınmıştır (Özçer, 2006, s. 93).

<sup>60</sup> José Maria Magone, *Contemporary Spanish politics* (London: Routledge, 2004), s. 15.

<sup>61</sup> Magone, *Contemporary Spanish Politics*, 16.

<sup>62</sup> Magone, *Contemporary Spanish Politics*, 16.

demokrasiye geçişin nasıl sağlanacağı konusunda bir kafa karışıklığı gözlenir. Evrimci bir 'reforma' mı yoksa devrimci bir 'ruptura' mı olması gerektiği konusunda bir anlaşmaya varılamamıştı... Ayrıca Bask ayrılıkçı örgütleri ETA'lar da Franco'dan sonra oluşacak otorite boşluğuyla İspanya'dan kopuş için uygun ortamın doğacağı savıyla terör eylemlerini artırma yoluna gitmiştir. Özçer'in deyimiyle Franco'nun ardından ana konu "İspanyayı yeniden yapmak, yıkıp yapmak veya sadece yıkmak gibi seçeneklerden hangisinin geçerli olacağı noktasında kilitlenmiştir."<sup>63</sup>

Temelde, bir tarafta, Portekiz'deki ani devrimci kırılmada olduğu gibi, toplumun kutuplaşması olasılığı; diğer tarafta ise, ılımlı bir demokratikleşme politikası izleyerek Francoist devletin barışçıl ve evrimsel dönüşümü,<sup>64</sup> 'Ruptura', genel af, tüm siyasal partilerin yasallaştırılması gibi taleplerle radikaller gösteri ve grevler başlattı. Seçilecek olan yol, İspanya'nın bundan sonra oturacağı siyasal düzlemi de etkileyecekti. Temmuz 1976'da Navarro Hükümeti'nden Adolfo Suarez hükümetine geçişle süreç hızlandı. Bu tercihle, 'reforma', demokrasiye geçiş için tek yol durumuna geldi. Suarez, rejimin izin verdiği faşist siyasal parti olan *Movimento* kökenli bir bürokrat ve bakandı. Franco döneminde pek tanınmazdı. Kral'la ve *Cortes Generales* adlı yasama organının başkanıyla kurduğu yakın işbirliği, onun başarılı bir reformcu olmasını sağladı. Ekim 1976 Reform Yasası'nın kabulüyle *Cortes*'i 'intihar'a ikna etmesi bunun açık kanıtıydı. Bu yasa, yeni ve demokratik olarak seçilmiş bir kurucu meclisin oluşumunu ve yeni *Cortes*'in iki kamaralı (*Congreso* ve *Senado*) bir meclis yapısıyla kuruluşunu öngörüyordu. Bu yasa, Aralık 1976'da halkın yüzde 94'ünün onayıyla yaşama geçirildi. Bu yasayı yüzlerce siyasal hükümlünün özgürlüğüne kavuşması, *Movimento*'nun kapatılması, dikey sendikacılığın özgür sendikacılıkla

<sup>63</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 93.

<sup>64</sup> Richard Gunther, *Spain After Franco* (Berkeley: University of California Press, 1988), 34.

yer değiştirmesi, muhalefetle yeni seçim yasasının müzakere edilmesi, İspanyol Komünist Partisi'nin (*Partido Comunista Español*, PCE) Ordu'nun sert muhalefetine karşın Nisan 1977'de yasallaştırılması izledi.

Suarez'in Demokratik Merkez Birliği (*Unión de Centro Democrático*, UCD), 15 Haziran 1977'de düzenlenen Kurucu Meclis Seçimlerini yüzde 40'la kazanırken, sosyalistler (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) yüzde 29, güçlü bir örgüte sahip PCE ancak yüzde 9 ve UCD'den daha muhafazakâr olan Halk İttifakı (*Alianza Popular*, AP) da yüzde 8 oy aldı. Bunların yanı sıra bölgesel partiler de temsil edildi. Bu sonuçlar, ılımlı partilerin zaferi olarak görülebilir. Geçmişin terinse, uyum ve uzlaşma yeni Anayasa'nın hazırlandığı döneme damgasını vurdu. Böylece, uyum, yeni siyasal kültürün temel değerlerinden biri oldu. Yeni Anayasa'da rejim biçimi ve ülkenin örgütlenmesi gibi iki önemli konunun çözüme kavuşturulması öncelikli ve önemliydi.

Rejim biçimi, meşruiyetin *Cortes*'e devredildiği ve bu yolla egemenliğin tamamen halka dayandığı bir 'Cumhuriyetçi Monarşi' olarak kimliklendirildi. Yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçilik), ülkenin örgütlenmesi konusunda en temel ilke oldu ve 'özerklikler durumu' (*estado autonomias*) uygulamaya konuldu.

Suarez hükümetinin ekonomi politikasıyla işçi ücretlerinin artışı sınırlandırıldı, büyüme hızı yüzde 3'ten yüzde 1,5'e düştü, işsizlik arttı. Bu ekonomik tabloya karşın, izleyen Genel Seçimlerde Suarez, yüzde 35 oy alırken PSOE yüzde 30'da kaldı. Fakat ekonomik sorunlar daha da arttı. İşsizlik büyük sendika konfederasyonları olan UGT ve CCOO'nun enflasyon oranında işçi ücretlerinin artışını kabul ettiği halde arttı. Üstelik Bask terörizmi de hız kazandı. Devlet aparatının en demokrasi karşıtı öğelerinin, istikrarsızlığı fırsat bilerek giriştikleri darbe girişimi başarıyla bastırıldı. Ekim 1982'de gidilen erken Genel Seçimlerde UCD büyük bir yenilgiye uğradı. Bu

kez salt çoğunluk, PSOE'ye geçti.

Mayıs 1979'da toplanan PSOE 28. Büyük Kongresi'nde, Felipe González, parti içindeki radikallerle işbirliği yapmaktansa genel sekreterlikten ayrılmayı tercih etti. Eylülde toplanan kongrede parti içinde ılımlı çizgide bir yapılanmayı öngören bir tercihle González yeniden göreve getirildi. Genel Seçimlere '*el Cambio*' (Değişim) adlı bir yeni programla giren González, parlamentoda 1982 ve 1986'da olmak üzere iki dönem salt çoğunluk kazanmayı ve 1989'da da tam tamına sandalyelerin yarısını almayı başardı. González'le birlikte PSOE, katı Marksizmden koparak orta sınıflara ulaşabildi. 80'ler boyunca reform sürecini sürdürdü. Öngörülen strateji, İspanya pazarını rekabete açmak ve bazı sektörleri yeniden yapılandırmaktı. Neo-liberalizmin yükselişi de görülerek Francoizmden kalan korumacılık terk edildi. Avrupa Topluluğu'na üyelik hedefi de reformlar konusundaki motivasyonu artırdı. Fakat işsizlik yüzde 17-23 arasında yüksek oranlarda seyretti. 1986'da da Avrupa Topluluğu'na tam üye olundu.

1986 Seçimlerindeki NATO karşıtı tutumuna karşın, PSOE konuyu referanduma götürdü ve NATO'ya üyeliği halk onayladı. 1986 Seçimlerinde PSOE yüzde 44, AP/CD yüzde 26 alırken 1989'da PSOE yüzde 40'a geriledi ve Halk Partisi (*Partido Popular*, PP) yüzde 26 oy aldı. 1989 ve 1996 yılları arasında PSOE artık parlamentoda salt çoğunluğa erişemedi. José Maria Aznar'ın başkanlığıyla PP oylarını önemli ölçüde artırmayı başardı ve 1996'da PSOE'yi yüzde 1 farkla geçti.

PSOE'nin gerileyişinin çok yönlü nedenleri vardı. Uzun iktidar yıllarında parti görevi suistimal, yolsuzluk, kayırmacılık ve skandallarla hatırlanır oldu. Bazı siyaset bilimcileri bu yıllara atıfta bulunurken '*patrimonyal sosyalizm*' ifadesini kullandılar. Çünkü sosyalistler kitlelerin toplumsal koşullarını iyileştirmeye çalışmak

yerine finansal oligarşilerle sıkı ilişkiler geliştirdi.<sup>65</sup> İktidar tutkuları nedeniyle skandallara karıştılar. Üstüne üstlük, İspanya'nın temel sorunu olan işsizliğin bir türlü çözülememesi, itibar kaybını yoğunlaştırdı.

Katalonya'daki milliyetçi koalisyon olan CiU'nun (*Convergència i Unió*) desteğini çekmesiyle González görevi Aznar'a devretmek zorunda kaldı. Aznar da bazı bölgesel partilerin desteğiyle hükümet kurdu. Bölge partilerinin talepleri sonucu Aznar döneminde merkezisizleşme arttı. Aznar, ekonominin liberalleşmesini ileriye taşıdı ve bazı olumlu göstergeler elde etti. İlk dönemdeki olumlu göstergeler sayesinde Aznar, 2000 yılında yapılan genel seçimlerden salt çoğunluğu sağlayarak çıktı. PSOE'nin yeni lideri José Luis Rodríguez Zapatero'nun da desteğiyle ETA'ya karşı mücadeleye girişti. Fakat Irak işgali konusunda ABD'ye destek verilmesi, İspanyol halkının tepkisine yol açtı ve Mart 2004 Genel Seçimleriyle PSOE yeniden iktidara gelmeyi başardı ve Başbakan Zapatero, Irak'taki İspanyol askerleri geri çekti. 2005 yılında Avrupa Birliği Anayasası İspanyol halkı tarafından onaylandı. 2005 yılında Zapatero hükümeti, silah bırakma koşuluyla ETA ile barış görüşmeleri yapacağını açıkladı ve 2006 yılında da ateşkes ilan eden ETA ile görüşmeler başladı. 2008 yılında sosyalistler oylarını artırarak seçimleri yeniden kazandı ancak parlamentoda salt çoğunluğa erişemedi. 2009 yılında İspanyol ekonomisi 1993'ten beri ilk kez resesyona girdi ve 4 milyondan fazla insanla işsizlik oranı yüzde 17'yi aştı. ETA'nın siyasal uzantısı olan partilerin katılmasının yasaklandığı 2009 yılındaki bölgesel seçimlerde Bask parlamentosunda 30 yılı aşkın süredir ilk kez PNV gibi milliyetçi partiler çoğunluğu elde edemeyerek yönetimi sosyalistlerin liderliğinde kurulan yeni hükümete devretti.

İşsizliğin yüzde 20'yi geçtiği 2010 yılında kamu harcamalarının kısılması ve emeklilik yaşının 67'ye yükseltilmesine karşı kitlesel

---

<sup>65</sup> Magone, *Contemporary Spanish Politics*, 20.

olarak işçiler 2004'ten beri iktidarda olan PSOE'yi protesto etti. 2008 Genel Seçimlerini terörizme karşı mücadele argümanı ile kazanan PSOE'nin 7 yıllık iktidarına ekonomik kriz 2011 Genel Seçimleriyle son verdi ve PP yüzde 45 oyla parlamentoda çoğunluğu ele geçirdi.<sup>66</sup>

Sağcı Başbakan Mariano Rajoy, yeni kemer sıkma önlemlerini devreye sokarak kamu harcamalarını kısma girişti; ancak, 2012 yılında işsizlik yüzde 25'i aşarak ile avro bölgesinin en yüksek oranına ulaştı. 2013'te ise oran rekor seviyeye çıkarak yüzde 27,2 oldu. Aynı yılın sonuna doğru ekonomideki resesyona sona erme belirtileri gösterdi. 2014 yılında ise Kral Juan Carlos'tan sonra II. Felipe taç giydi. Yine 2014 yılında Katalonya'nın bağımsızlığı için yapılan sembolik referandumunu yasadışı ilan ederek reddetti. 2015 yılında yerel, bölgesel ve genel seçimlerde yeni siyasal hareketler iktidardaki muhafazakârlardan ve muhalefetteki sosyalistlerden oy kopararak ciddi varlık gösterdi ve iktidar partisi, parlamentodaki çoğunluğunu yitirdi. 10 ay süren siyasal çıkmazı 2016 yılında PSOE, Roy'un azınlık hükümeti kurmasına destek vererek sonlandırdı. 2017'de ise eski Katalan Başkan Artur Mas, 2014'teki referandum nedeniyle sivil itaatsizlikten suçlu bulunarak iki yıl görevden uzaklaştırılırken Madrid hükümeti, yasadışı 2017 bağımsızlık referandumunu gerekçesiyle Katalonya'da yetime doğrudan el koydu. Diğer taraftan, yine aynı yıl ETA yarım yüzyıl süren silahlı ayrılıkçı mücadelesini bitirdi. Mayıs 2018'de kamuoyuna yansıyan bir mektupla da örgüt tüm yapılarını feshettiğini ve siyasal girişimlerini sonlandırdığını açıklayarak Bask Ülkesi'nde çatışma döngüsünü kapatma, yeni bir gelecek inşa etme fırsatı doğduğuna gönderme yaptı.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Irene Martín - Ignacio Urquizu-Sancho, "The 2011 General Election in Spain: The Collapse of the Socialist Party", *South European Society and Politics* 17/2 (2012): 348-349.

<sup>67</sup> Mikel Ormazbal, "ETA sends letter to institutions, social agents announcing its dissolution", *El Pais*, 2 Mayıs 2018, Erişim Tarihi: 3 Mayıs 2018, [https://elpais.com/elpais/2018/05/02/inenglish/1525268967\\_181014.html](https://elpais.com/elpais/2018/05/02/inenglish/1525268967_181014.html).

Buraya kadar, İspanya'daki bölgeselleşme potansiyeli Bask milliyetçiliğinin gelişimine vurgu yapılarak değerlendirilmiş, diktatörlükten demokrasiye geçiş süreci ele alınmış ve siyasal sistemin pekişmesini ortaya koymak açısından 2018 yılına kadar olan gelişmeler özetlenmiştir. Bu noktada, yukarıda ana hatları verilen tarihsel süreçle biçimlenen İspanya'daki bölgeselleşmenin hukuksal düzlemine bakmakta yarar var.

## 2. Hukuksal Düzlem

Diktatör Franco'nun ölümü sonrasında İspanya'nın yeni Anayasa'sı, *Cortes Generales*'den 31 Ekim 1978'de geçti ve ardından İspanyol halkı tarafından 6 Aralık 1978'de yapılan referandumla onaylandı. Demokratik bir anayasal monarşi düzeni kuran yeni Anayasa, İspanya'nın bir parti tarafından dayatılmayan, müzakere ve tüm büyük partiler arasında uzlaşya dayanan ilk anayasasıydı.<sup>68</sup> Makalenin bu bölümünde de özerk topluluklar sisteminin kuruluşu açısından çok önemli etkiye sahip olan ve demokrasiye geçişi taçlandıran yeni Anayasa'nın öngördüğü hukuksal çerçeve bölgeselleşme bağlamında ele alınacaktır.

O dönemdeki adı Avrupa Topluluğu olan Avrupa Birliği'ne (AB) 1986'da katılan İspanya'da Avrupa tarzı demokrasinin, özellikle 1981'de başarısız darbe girişiminden sonra, başarıyla kökleşmesi bu bütünleşmeye bağlanır.<sup>69</sup> AB; derin ulusal, bölgesel, dinsel, toplumsal, ekonomik yarılımlarla baş etmede özgün bir model olarak görülür.<sup>70</sup> İspanya'nın özerk topluluklar sistemi her ne kadar AB'ye üyelikten önce gerçekleşse de AB'nin bölgeselleşme sürecini teşvik

---

<sup>68</sup> Raymond Carr, *Spain: a history* (New York: Oxford University Press, 2000), 177.

<sup>69</sup> Kenneth Maxwell, 'Spain's Transition to Democracy: A Model for Eastern Europe', *Proceedings of the Academy of Political Science* 38/1 (1991): 37.

<sup>70</sup> Sanem Baykal, 'Unity in Diversity? The Challenge of Diversity for the European Political Identity, Legitimacy and Democratic Governance: Turkey's EU Membership as the Ultimate Test Case', *Jean Monnet Working Paper* (New York, 2005), 42.

edici etkileri yadsınamaz. Örneğin, “Tek Avrupa Senedi, Maastricht Anlaşması ve Bölgeler Komitesi'nin kurulması İspanyol bölgesel yönetimlerine olumlu katkıda bulunarak daha da güçlendirmiştir.”<sup>71</sup> AB'nin bölgesel fonlarından sağlanan katkıyla İspanya için hazırlanan kalkınma planı doğrultusunda önemli miktarda karşılıksız yardım bu ülkeye aktarılmıştır.<sup>72</sup> Avrupa Parlamentosu'nun 1988'de kabul ettiği Bölgeselleşme Şartı, 1992 Maastricht Antlaşması ve 1997'de ortaya çıkan Avrupa Bölgesel (Yönetimler) Özerklik Şartı taslağı gibi belgeler bölgeselleşmeyi destekleyen önemli belgelerdir.<sup>73</sup> Taslak Şartın 3. maddesinde bölgesel yönetim şöyle tanımlanır:

Özerk bölgesel yönetim, her devletin sınırları içinde, seçimle oluşturulmuş organlara sahip, yönetsel açıdan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir yerde bulunan, ya kendi örgütlenmesini kendi başına gerçekleştirme ayrıcalığına sahip ya da normal olarak merkezi yönetimin kurallarına bağlı olarak örgütlenmiş mülki yönetimlerin, kamu görevlerinin önemli bir bölümünü, hizmette yerellik ilkesine uygun olarak, halkın çıkarları doğrultusunda ve kendi sorumlulukları altında yürütme hak ve yeteneğini anlatır.<sup>74</sup>

Bu doğrultuda, 2008 yılında ortaya çıkan Avrupa Konseyi Bölgesel Demokrasi Çerçeve Belgesi de üye devletlere merkezi, bölgesel ve yerel katmanlar arasında yetki ve sorumluluk paylaşımı açısından mümkün olan en iyi dengeyi kurma noktasında yol

---

<sup>71</sup> Aziz Tuncer, 'İspanya'da Bölgesel Yönetimler ve AB Bölge Politikalarının İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Şekillenmesindeki Rolü', *Akademik İncelemeler Dergisi (AİD)* 5/2 (12 August 2014): 235.

<sup>72</sup> Laçın Akyıl, 'Yeni Bölgecilik Yaklaşımının Avrupa Birliği'nde Ulus Devleti Ayrıştırmasına Etkisi: Bask Özerk Topluluğu Örneği', *Ekonomi, Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi* 2/1 (24 May 2017): 23.

<sup>73</sup> Ruşen Keleş - Yusuf Erbay, 'Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı', *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 8/4 (1999): 17.

<sup>74</sup> Avrupa Konseyi, 'Draft European Charter of Regional Self-Government' (1997), [http://www.cvce.eu/obj/draft\\_european\\_charter\\_of\\_regional\\_self\\_government\\_5\\_june\\_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html](http://www.cvce.eu/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html).



göstermeyi amaçlar.<sup>75</sup> Çerçeve belge bölgesel özyönetimin yanı sıra ülkenin anayasasından gücünü alan ve/veya yasayla kurulan bölgesel yönetim ve merkezi hükümet arasındaki ilişkinin karşılıklı sadakat ve eşit saygınlık ilkesine dayanmasını ve birliğe, dayanışmaya, devletin toprak bütünlüğüne saygıyı içermesi gerektiğini vurgular.<sup>76</sup> Katalonya’da ortaya çıkan bağımsızlık referandumu krizinde de AB’nin tam da bu yönde hareket etmesi ve İspanya’daki merkezi yönetimi desteklemesi şaşırtıcı olmamıştır. Avrupa Komisyonu, Lizbon Antlaşması’nın 4. maddesinde yer alan “Birlik, ülke bütünlüğünün teminat altına alınması, kamu düzeninin muhafaza edilmesi ve ulusal güvenliğin korunması da dahil, devletin temel işlevlerine saygı gösterir” hüküm gereği Katalonya’daki bağımsızlık referandumunu yasadışı olarak nitelmiş ve bu konuyu İspanya’nın kendi Anayasa’sı doğrultusunda çözülmesi gereken bir iç meselesi olarak görmüştür.<sup>77</sup> Avrupa Komisyonu’nun bir sözcüsü, İspanyol Anayasası’na uygun bir referandum yapılmış ve İspanya’dan ayrılık kararı alınmış olsaydı bunun aynı zamanda ayrılan bölge için AB dışında kalmak gibi bir sonucu olacağını da belirtmiş; Komisyon’un bölünme ve parçalanmaya değil, birliğe ve istikrara gereksinim olduğuna inandığını vurgulamıştır.<sup>78</sup> Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk ve Avrupalı liderler de İspanya’nın yanında yer almış Katalonya

---

<sup>75</sup> The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, ‘Regional Democracy: Council of Europe Reference Framework’, 2017, 12.

<sup>76</sup> The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, ‘Regional Democracy: Council of Europe Reference Framework’, 19.

<sup>77</sup> Avrupa Birliği, *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma* (Ankara: TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011), 4; Lizzie Dearden, ‘Catalan independence referendum illegal under Spanish constitution, European Commission confirms’, *The Independent*, 2 October 2017, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/catalan-independence-referendum-not-legal-spanish-constitution-european-commission-juncker-spain-law-a7978386.html>.

<sup>78</sup> Dearden, ‘Catalan Independence Referendum Illegal under Spanish Constitution, European Commission Confirms’.

olayını tamamen Madrid'in inisiyatifinde görmüştür.<sup>79</sup> Bir taraftan Avrupa'daki Katalonya, İskoçya, Lombardiya gibi bölgeler ulus-devletten daha fazla özerklik kazanabilmek için AB'den destek beklerken, diğer taraftan bir ulus-üstü yapılanma olan AB'nin karar mekanizmalarında halihazırda en önemli yapıtaşı olan ulus-devletin belirleyiciliği söz konusudur.<sup>80</sup>

Hukuksal düzleme ilişkin değerlendirmelere geçerken şunu belirtmekte yarar vardır: Geleneksel olarak etnik-dilsel azınlıkları ve yerel özgürlükleri korumakla gerekçelendirilen bölgeselleşmeyi destekleyen diğer etmenler şunlardır:

Bölgenin idare yapısında etkin bir araç olması; ulusal planlamada, yerel yönetimlerle ulusal devlet arasında yeni bir birimin, yetki dağılımı yönünden gerekliliği; katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi; merkezi yönetimin katılımı karşısında, bölgesel esnekliği sağlayacak birimlerin kurulması; yeni sorumluluk mekanizmalarının, dolayısıyla, yeni bilgi ağının ve iktidarlarının kurumlaşabilmesi.<sup>81</sup>

Bu gerekçelerden hareketle, İspanya'nın 1978 Anayasası'nın neredeyse yüzde 10'u bölgesel konulara adanmıştır. Akın Özçer, İspanya Anayasası'nın özgünlüğünü, kurduğu özerklik sisteminde görmektedir.<sup>82</sup> Bu sistemde, Jakoben bir nosyon olan 'devletin birliği ve bölünmezliği' ilkesi ile farklı bölge ve milliyetlere toleransı İspanyol devleti içinde bütünleştiren bir belirsizlik söz konusudur.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Jon Henley, 'EU still unmoved by Spain's standoff with Catalan separatists', *The Guardian*, 29 March 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/29/catalan-independence-european-leaders-unmoved-spain-standoff-with-separatists>.

<sup>80</sup> Tosun, *Bölge Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 95–96.

<sup>81</sup> Nalbant, 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?', 41.

<sup>82</sup> Özçer, ss. 136–137.

<sup>83</sup> Schrijver, *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, 86–87.

Özçer şöyle der: "Dünyada başka bir örneği bulunmayan bu sistem, sadece siyasal organizasyonla ilgili olmayıp, aynı zamanda, demokrasinin, örneğin azınlıkların korunmasına ilişkin ölçütlerini de karşılamaktadır."<sup>84</sup>

Partilerarası müzakereye dayalı bir uzlaşıyla oluşturulan bu modelin öngördüğü yetki devri ve yerinden yönetim sistemi konusunda partilerin taban tabana zıt ve farklı yaklaşımları bulunması, ara çözümlere gidilmesini zorunlu kılmıştır. Katalan ve Bask bölgeleri, federal ya da konfederal yapıda çokuluslu bir devlet talep ederken, merkez-sağ partileri UCD ve AP mümkün olan en ılımlı yerinden yönetim modeline razıydı ve PSOE ise kuramsal düzeyde bir federasyon düşüncesini destekliyordu.<sup>85</sup> Dolayısıyla, İspanya Anayasası'nın öngördüğü modelin özgünlüğü işte bu farklı görüşlerin bileşimi olmasından ileri geliyordu.

Anayasa'nın getirdiği yeni bölgeselleşme düzeniyle 19. yüzyılın sonlarından beri karşılaşılan ulusaltı/bölgesel milliyetçilikler sorunu simetrik özerklikler sistemiyle çözülmüştür. Simetrik özerklikler sisteminden kasıt, 1930'lu yıllarda öngörülen ve bölgesel farklılıklarını vurgulayan *Euskadi*, Katalonya ve Galiçya ile sınırlı üç 'enclave'lı İspanya modeli yerine İspanya'nın tamamını kapsayan on yedi özerk bölgeden oluşan bir model yaşama geçirilmesidir.<sup>86</sup> Diğer bir anlatımla, İspanya modeli, on yedi özerk bölge kurarak yerinden yönetimi simetrik süreçle sağlarken yetki devrini de asimetrik süreçle üç tarihsel bölge ya da milliyet ile yaşama geçirmiştir.<sup>87</sup>

Oysa CiU ve PNV gibi bölgesel partiler, Katalonya ve *Euskadi*

---

<sup>84</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 137.

<sup>85</sup> Xose M. Nunez Seixas, 'History and Collective Memories of Migration in a Land of Migrants: The Case of Iberian Galicia', *History & Memory* 14/1 (2002): 144.

<sup>86</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 137.

<sup>87</sup> AER, 'Regionalisation in Spain: a nation of nations?', *Assembly of European Regions*, 2017, <https://aer.eu/regionalisation-spain-nation-nations-ror2017/>.

birer ayrı 'ulus' olduğu için, diğer bölgelerle eşit statüde olmaya pek sıcak bakmıyorlardı ve onlar İspanya için 'uluslar ulusu' nitelemesini kullanmaya eğilimli iken, merkez partileri bir ara formül olarak 'milliyet' kavramını gündeme getirmiştir.<sup>88</sup> Özçer'e göre bu ödün, simetrik yapıyı bozmuştur.<sup>89</sup> 1978 Anayasası, merkezi yapı ve çok başlı yapının bir arada bulunmasını ortaya koyması ve dolayısıyla bölgesel devletin bu iki zıt kutbu bir arada barındırması bakımından önemli bir örnektir.<sup>90</sup> "Kurgusal da olsa üniter devlette bulunan ulusun teklifi, bölünmezliği ilkesi, bölgesel devlette biraz daha silikleşmekte ve ulus, devlet içerisinde farklı milliyetleri içinde barındıran bir tür çatı halini almaktadır."<sup>91</sup> Anayasa'nın konuyla ilgili 2. maddesi, bölge ve milliyet kavramlarını şu şekilde hükme bağlamaktadır: "Anayasa, İspanyol ulusunun vazgeçilmez birliği, bütün İspanyolların ortak ve bölünmez vatanı temeline dayanır ve onu oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkını ve aralarındaki dayanışmayı tanır ve güvence altına alır."<sup>92</sup> Aslında İspanyol ulusu ve milliyetleri arasındaki gerilime başka bir boyut kazandırabilecek şu tarihsel gerçeği de belirtmek gerekir ki, İspanya sözcüğü, Romalıların İber yarımadasını ele geçirmelerinden sonra bölgeye verdikleri *Hispania* adına dayanır ve köken olarak etnik bir çağrışım içermez.<sup>93</sup> Her ne kadar tarihsel milliyetlerin bulunduğu topraklar ülke veya etnik kimlikle anılması toprak bütünlüğü açısından soruna işaret etse de yargı erkinin teklifi, bütünlüğe hizmet etmektedir.<sup>94</sup>

---

<sup>88</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 138.

<sup>89</sup> Özçer, *Çoğul İspanya : Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*, 138.

<sup>90</sup> Tosun, *Bölge Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 250.

<sup>91</sup> Tosun, *Bölge Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 305.

<sup>92</sup> Cortes Generales, 'Spanish Constitution' (1978), 10,

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf).

<sup>93</sup> Stanley G. Payne, *Spain: A Unique History* (Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 2008), 43.

<sup>94</sup> Tosun, *Bölge Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 305.

Anayasa'nın 3 ve 4. maddeleri özerklikle ilgili olsalar da konuya milliyet/bölge ikiliğiyle bakmaksızın özerkliğe sahip topluluklara 'özerk topluluk' (*comunidad autonomias*) kavramıyla atıfta bulunmaktadır. Ayrıca dil ve bayrak gibi sembolik haklardan da bu maddelerde bahsedilmektedir. 3. maddede resmi dil olan İspanyolcadan "tüm İspanyolların bu dili öğrenme ödevi ve kullanma hakkı"na vurgu yaparak bahsedilmektedir. Ayrıca, farklı dili olan özerk topluluklara yani milliyetlere iki resmi dil kullanma hakkı tanınmaktadır. Benzer biçimde, bölgelere İspanyol Bayrağı ile birlikte kendilerine özgü bayrak ve sembolleri kullanma hakkı da verilmiştir. Şunu da eklemekte yarar var ki, İspanyol Anayasası'nın 137. maddesi, bölgelerin özerkliği dışında illerin ve kent konseylerinin özerkliklerini de tanımaktadır. Bölgelerin özerkliği ile il ve kent konseylerinin özerklikleri arasındaki fark, sırf özerkliğin düzeyiyle ilgili değil; aynı zamanda özerk toplulukların belirlenen alanlarda norm ve kural koyma, yasa yapma yetkileriyle de ilgilidir.<sup>95</sup>

143. ve sonraki birkaç madde, özerklik hakkının kullanımına ilişkin noktaları ve özerk toplulukların yetkili oldukları ile olmadıkları konuları anlatmaktadır. Ayrıca bir bölgenin özerklik statüsünün belirlenmesine ilişkin prosedür de 151 ve 152. maddelerde ortaya konulmaktadır.<sup>96</sup> Özerk topluluklar, kendi özerklik statülerinde adlarını, sınırlarını ve kurumlarını belirlemekte serbest bırakılmışlardır. Özerk topluluk sayısı ise 17 ile sınırlandırılmış değildir. Ancak bölgelerin arasında federasyon

---

<sup>95</sup> A. E. Perales, 'Implementing the Spanish Constitution', in *Constitutional Policy and the Change in Europe*, ed. Hesse ve Johnson (Oxford University Press, 1995), 231.

<sup>96</sup> Özerklik statüsü, tarihsel süreç farklı geliştiğinden her bir özerk topluluk için farklıdır. Örneğin, Katalonya ilk olarak 1932'de özerklik statüsünü elde etmiştir. Bu statü İspanya İç Savaşı'ndan sonra Franco tarafından sonlandırılmıştır. 1979'da ikinci bir statü referandumla oylanarak kabul edilmiştir. 2006'da yapılan referandumla ise 1979 Katalonya Özerklik Statüsü, Katalanların yetkisini genişletmiş; ancak özerk topluluğu 'ulus' olarak betimleyen bu statünün önemli bölümü, 2010 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

oluşturmasına izin verilmeyerek bir sınırlama getirilmiştir. 148. maddede, özerk toplulukların münhasır yetkisine giren konular, 149. maddede ise devletin münhasır yetkisine giren konular sıralanmıştır. Bu maddenin 3. fıkrasına göre ise, Anayasa'nın açıkça devlete tanımadığı yetkiler, eğer özerklik statülerinde öngörülmüşse özerk topluluklar tarafından kullanılabilir ama bu tür yetkiler statüde yer almıyorsa bunlar devlete ait yetkiler olarak kalmakta; bu alanlarda herhangi bir çatışma halinde devlet yasaları üstün sayılmaktadır. 149 maddede devletin münhasır yetkisine bırakılan birçok konu aslında bir sorumluluk paylaşımını öngörmekte ve genellikle devletin yasama yetkisinin, özerk toplulukların da uygulamaya ilişkin sorumluluklarının bulunuşu dikkat çekmektedir. Yasama yetkisi de paylaşılıyor olsa bile temel yaşamayı devlet yapmaktadır.

148. maddede özerk topluluğun yetkisine (yasama yetkisi dâhil) bırakılan önemli yetki alanları şunlardır: özerk hükümet kurumlarının örgütlenmesi; şehircilik ve konut edindirme; tarım ve hayvancılık; fuarcılık; turizm; kültürün geliştirilmesi ve özerk topluluk dilinin öğretilmesi; esnafla ilgili düzenlemeler; spor ve eğlence; ormancılık; devletin münhasır yetkisinde bulunan birçok alanda tüzük ve yönetmelik yapma.

149. maddede ise devletin münhasır yetkisine şu konu ve alanlar bırakılmıştır: İspanyol yurttaşlarının yasal eşitliğini güvence altına almak; uyruklu, yurtdışına veya yurtiçine göç, yabancıların durumu ve sığınma hakkı; uluslararası ilişkiler; savunma ve silahlı kuvvetler; adli idare; ticari, cezai alanlar; iş hukuku alanı; medeni hukuk alanı; telif hakları; gümrükler ve dış ticaret; bankacılık ve finans; ağırlık ve uzunluk ölçüleri; ekonomik planlama; genel maliye; bilimsel ve teknik araştırma; sağlık ve eczacılık; sosyal güvenlik; kamu idaresi genel prensipleri; balıkçılık; denizcilik ve hayvancılık; kara ve demiryolları, iletişim ve trafik; hidrolik kaynaklar ve elektrik enerjisi; çevre; bayındırlık; madencilik ve enerji; silah ve mühimmat üretimi; basın-yayın; kültürel ve sanatsal miras; kamu güvenliği;

profesyonel ve akademik unvanlar; istatistikler; halk oylamalarına gidilmesi.

156. ve 157. maddelerle de özerk topluluklara bazı mali yetkiler tanınmıştır ancak bu yetkilerin kullanılmasında devlet maliyesiyle istişare içinde olma hükmü getirilmiştir. 157. maddede sayılan mali kaynaklar şunlardır: devletin tamamen veya kısmen devrettiği vergiler, devlet vergilerinin toplanmasından ayrılan paylar; kendi vergi ve harçları ile sağladığı özel katkılar; Devlet Genel Bütçesi içinde oluşturulmuş bulunana Telafi Fonu'ndan aktarılan kaynaklar; kendi mülklerinden sağladığı gelirler; kredi operasyonlarından sağladığı gelirler. Bugün gelinen noktada, bölgeler ve yerel yönetimler kamu harcamalarının yüzde 50'den fazlasını kontrol eder ve toplam kamu çalışanlarının yüzde 73'ünü barındırır konuma gelmiştir.<sup>97</sup>

Özerk topluluklar için iki farklı finansman sağlama düzenlemesi ve vergi sistemi öngörülmüştür: müşterek ve *Euskadi* ile Navarra'ya özel rejimler. Bu iki özerk topluluk için kendi vergilerini toplama ve Madrid'e gönderilecek payı müzakere etme olanağı tanıyan özel bir maliye ve vergi rejimi geliştirilmiştir.<sup>98</sup> Böylece mali anlamda bu iki bölgede özerkliğin arttığı söylenebilir. Tabii bu ikili sistem diğer bölgeleri gücendirmektedir. Nitekim, bu konu Katalonya'da bağımsızlık hareketinin -özellikle 2008 ekonomik krizinin ardından- halk nezdinde güç kazanmasını sağlayan önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

İspanya Anayasası'nda, devletle özerk topluluk arasında ortaya çıkabilecek itilafların çözümünde ve denetimin sağlanmasında, olağan ve olağanüstü yöntemler bulunmaktadır. Olağan yöntemler

---

<sup>97</sup> Colino - del Pino, *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization*, 359.

<sup>98</sup> Colino - del Pino, *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization*, 366.

Anayasa Mahkemesi ve hükümet temsilcisi olarak ikiye ayrılır. Anayasa'nın 153. maddesi ise Anayasa Mahkemesi'ni devletin özerk topluluklar üzerindeki en önemli denetim mekanizması olarak yapılandırmıştır. 161. madde, Mahkeme'ye özerk kurumlarca alınan kararların Anayasa'ya uygunluğunu denetleme görevini vermiştir. Sayıştay, ekonomik ve mali konularla ilgili olarak görevlendirilmiştir. İdari uyuşmazlıklar konusunda ise idare mahkemeleri yetkilidir. Genel olarak, İspanyol Anayasası merkezi devletin özerk toplulukların yasa ve idari işlemleri üzerindeki denetimini hukukilik denetimiyle sınırlandırmış; yerindelik denetimini öngörmemiştir.<sup>99</sup> 154. madde, idari konularda devletle özerk topluluk arasındaki eşgüdümün sağlanmasında hükümet tarafından atanması öngörülen bir temsilciyi görevli kılmıştır. Özerk topluluk başkanı ve hükümet temsilcisi bölgede herhangi bir hizmetin aksamaması için birbirleriyle işbirliği içinde bölge idaresini sağlarlar.<sup>100</sup>

Olağan yöntemlerin yanında uyumlaştırma yasaları ve devlet icbarı ise olağanüstü yöntemlerin iki aracıdır.<sup>101</sup> Anayasa'nın 150. maddesine göre *Cortes*, genel yararı ve uyumu sağlamak amacıyla - özerk topluluğun yetki alanına bırakılan durumlarda bile-uyumlaştırma yasaları çıkarabilmektedir.<sup>102</sup> Devlet icbarını düzenleyen 155. madde de özerk yönetimlerin yasal olarak öngörülen görevlerin yerine getirilmesinde yetersiz kalması veya İspanya'nın genel çıkarlarına aykırı kararlar alması durumunda merkezi hükümete, *Senado*'nun salt çoğunluğunun onaylaması koşuluyla, gerekli önlemleri alma yetkisi tanımıştır. 155. maddenin merkezi devlete tanıdığı yetki, Federal Alman Anayasası'ndan alınan 'federatif müdahale yetkisi'dir.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> Nalbant, 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?', 65.

<sup>100</sup> Tosun, *Bölgeli Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 168.

<sup>101</sup> Tosun, *Bölgeli Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 162.

<sup>102</sup> *Cortes Generales, Spanish Constitution*, 72.

<sup>103</sup> Nalbant, 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?', 65.



Akın Özçer'in, asimetrik eğilim saklı kalmak koşuluyla, Anayasa'nın genel itibarıyla, simetrik bir bölgeselleşme modeli ortaya koyduğunu öne sürdüğünü söylemiştik. Fakat Joan Botella, Özçer'in tersine, İspanya Anayasası'nın karmaşık sistem öngördüğünü ileri sürmektedir.<sup>104</sup> Botella, yeni Anayasa'nın temel özelliklerini şöyle sıralamaktadır: (1) Anayasa'da bölgeler listelenmemiştir; (2) bölgelere tanınan yetkiler açıkça belirtilmemiştir; (3) söz konusu bölgeye tanınacak yetkilerin düzeyine ilişkin tek ölçüt, özerklik tanınmasına ilişkin prosedürle ilgilidir (Seçenekler: (a) Başlatıcı-referandumun ardından özerklik statüsünün *Cortes* tarafından onaylanması, sonra ikinci bir referandum yapılması; (b) bölgedeki merkezlerin çoğunluğunun yerel konseylerinin kararı. Başlatıcı-referandumla azami yetkiler bölgeye hemen verilebilirken, diğer yolun seçilmesi durumunda bölgeye asgari yetkiler en az beş yıllık süreyle verilir, daha sonra yeniden bir değerlendirme yapılır); (4) *Cortes Generales*'ten özel bir yasa geçirilerek de ek yetkiler tanınabilir.<sup>105</sup>

Bu karmaşık sistem nedeniyle bölgelerin yetkileri arasında şöyle bir çeşitlilik oluşmuştur:

(1) Yüksek düzeyde yetkiye sahip bölgeler:

- (a) Bask Ülkesi, Katalonya, Galiçya (İkinci Cumhuriyet döneminde referandum yapıldığı için doğrudan özerklik statüsü elde etti);
- (b) Endülüs (Anayasa'nın 151. maddesinde belirtilen şekilde başlatıcı-referandum ile özerklik statüsü elde etti);
- (c) Valensiya ve Kanarya Adaları (Anayasa'nın 143.

<sup>104</sup> Botella, 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism', 264.

<sup>105</sup> Botella, ss. 264-265.

maddesinde anlatılan yöntemle önce düşük düzeyli özerklik elde edip ardından özel yasa ile yetki artırımı yapıldı).

(2) Daha düşük düzeyde yetkiye sahip bölgeler:

Aragon, Asturias, Balear Adaları, Cantabria, Kastilya/La Mancha, Kastilya/Leon, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja (Anayasa'nın 143. maddesinde hükme bağlanan prosedür gereği düşük düzeyde özerklik elde eden bu 11 bölgenin beş yıllık bekleme süreleri 1988'de dolmuş ve daha sonra herhangi bir yetki artırımı olmamıştır).

Yetkiler arasındaki düzey farklılıklarının yanı sıra, bölgelerin büyüklükleri nüfusları ve idari yapıları da son derecede heterojendir.<sup>106</sup> Tüm 17 bölgenin birer başkanı, yürütme organı, tek meclisli parlamentosu, yüksek mahkemesi bulunmaktadır. 17 özerk topluluklu İspanya idari olarak ayrıca 50 il ve 8.112 belediyeden meydana gelmektedir. Özerk topluluklarla merkezileştirilen İspanya, ironik bir biçimde, yerel yönetim sistemiyle ise 'yeniden merkezileştirilmiş' ve yerele yetki devrine pek sıcak bakmayan bölgesel hükümetler aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde denetim kurulmuştur. Örneğin, "Katalonya milliyetçileri, il meclisleri seçimlerinde çoğunluğu elde edemeyince bölge meclisindeki egemenliklerine dayanarak, il meclislerinin yetkilerini sınırlamak, hatta meclisleri tümüyle yok edecek bir bölge yönetim modeli oluşturmak için" gerekeni yapmıştı.<sup>107</sup> Özellikle sosyalistlerin güçlü olduğu Barselona ili ile Katalan milliyetçilerinin ağırlığının bulunduğu *Generalitat* arasında bir çekişmenin süregeldiği Katalonya'da bölgesel hükümetin yerel/alt katmanlar üzerinde kurduğu hegemonya eğiliminin tersine Bask Ülkesi'nde ise illerin

<sup>106</sup> Botella, 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism', 265.

<sup>107</sup> Semih Eryıldız, *Yöre ve Bölge Araştırmasında Türkiye ve İspanya* (İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları, 1993), 125.

etkin roller üstlendiği önemli derecede ademi merkezîyetçilik söz konusudur.<sup>108</sup>

Konunun hukuksal çerçevesini özetleyecek olursak, çok merkezli federasyondan farklı olarak bölgesel devlet örgütlenmesi modelini benimseyen demokratik İspanya, üniter devlet modelindeki gibi siyasal iktidarın tek merkezde toplandığı; ancak, merkez tarafından bölgelere belli konularda yetkilerin aktarıldığı bir yapılanmaya sahiptir. Örneğin, bir özerk topluluk ve aynı zamanda Anayasa'nın 137. maddesine göre İspanyol mülki örgütlenmesinin de bir bölümü olan Katalonya'da bölgesel özerkliğin kapsamını ve sınırlarını Katalonya Statüsü belirlemiştir. Bunun kaynağı da İspanya Anayasası'nın 147. maddesidir. Bu maddeye göre, özerklik statüsü, bir bölgenin tarihsel kimliğini en iyi yansıtacak bir adını; sınırlarını; özerk kurumlarının adını yapılanışını ve merkezini; Anayasa'yla özerk topluluğa bahşedilecek yetkileri; söz konusu hizmetlerin özerk topluluğa aktarılma kurallarını belirlemesi bakımından 'temel kurumsal norm'udur.<sup>109</sup> "O halde, İspanya'da özerk toplulukların kendi sınırlarının bulunması, bir siyasal iktidarın/devletin kurucu ögesi olarak ülke değil; bir devletin (İspanyol Devleti), bir kısım siyasal ve idari yetkiler aktardığı ve kendisinin altında bulunan bir yetki çevresini belirlemesidir."<sup>110</sup> Burada statüsel iktidarla kurucu iktidar arasındaki fark da açıkça görülür. Her ne kadar Anayasa bölgeye kuruluş statüsü ve kabul edilmiş statünün değişikliği noktasında kendini belirleme (iradilik) ilkesi bağlamında önemli bir alan sunsa da 147. maddede bir özerklik statüsünün yürürlüğe girebilmesi için *Cortes*'in bir organik yasa ile onay vermesi koşulu getirildiği için özerk topluluğun Madrid ile uzlaşma zorunluluğu, iradilik ilkesini sınırlamaktadır. Bu durumda, 150, 153, 154 ve 155.

---

<sup>108</sup> John Loughlin, 'Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe', *Regional & Federal Studies* 10/2 (June 2000): 31.

<sup>109</sup> Cortes Generales, Spanish Constitution, 66.

<sup>110</sup> Nalbant, 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Biçimi Mi?', 49.

maddelerde ortaya konan ve devlete özerk toplulukları denetlemek üzere olağan ve olağanüstü yöntemler sağlayan yetkilerle birlikte değerlendirildiğinde, Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen bütünlük ve özerklik kavramlarına dayanak oluşturulduğu görülmektedir. Ancak bölgelere müdahale için öngörülen yöntemler ve iradiliğin sınırlandırılması, İspanya'daki özerklik sisteminin "geniş ve fakat kalitesiz özerklik" olarak nitelenmesini beraberinde getirmektedir.<sup>111</sup>

Buraya kadar, bölgeselleşmenin ve bölgesel demokrasinin İspanya'daki seyri hem tarihsel hem kurumsal hem de hukuksal açılardan ele alındı. Sonraki bölümde ise, bu değerlendirmenin üçüncü düzeyi olarak öngörülen, bölgeselleşme seyrinin siyasal bağlamı değerlendirilecek ve kimi sorunlara işaret edilecektir.

### 3. Siyasal Bağlam

En güçlü milliyetçi-bölgesel sorunların İspanya'nın en gelişmiş bölgelerinde belirmesi, sorunun ekonomik marjinalleşmeyle ilgili olmayıp, siyasal ve kültürel marjinalleşmeyle bağlantılı olduğunu gösterir.<sup>112</sup> Katalan milliyetçiliğinin merkezîyetçi İspanyol devlet sistemini siyasal reformla ve yerinden yönetimi güçlendirerek onarma güdüsüyle ortaya çıktığı; fakat Bask milliyetçiliğinin gelenekçilik ve Katolisizm etrafında şekillendiği söylenirken, buna karşılık, her iki milliyetçilik de merkezi devletin düşmanı ilan edilmiş; özellikle Bask ve Katalanların kurumları, kültürleri ve dilleri bastırılmıştır.<sup>113</sup>

Böylece tarihsel bölgeler olarak nitelenen bölgelerde bölgeselleşme eğiliminin ve potansiyelinin geçmişten beri diri

---

<sup>111</sup> Alberto López-Basaguren, 'Current Issues Around Territorial Autonomy in Spain', in *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2013), 397.

<sup>112</sup> Jordi Solé Tura, "The Spanish Case: Remarks on the General Theories of Nationalism", *International Political Science Review*, 10.3 (1989), 183-89 (s. 184).

<sup>113</sup> Tura, "The Spanish Case: Remarks on the General Theories of Nationalism", 185.

kaldığını söyleyebiliriz. Fakat şunu belirtmekte de yarar var: Haziran 1977 Genel Seçimlerinin hemen öncesindeki birkaç aylık süreçte ortaya çıkan siyasal hareketlilik, bölgeselleşme eğiliminin yalnızca üç tarihsel bölgeyle sınırlı kalmadığını ve tüm ülke geneline yayıldığını; Valensiya, Endülüs, Kanarya Adaları, Asturias, Murcia ve Kastilya'da da bir çeşit bölgeselleşme hareketleri oluştuğunu göstermektedir.<sup>114</sup> Fakat bu gibi bölgelerde, bölgeselleşme eğilimlerinin tarihsel bölgelerden farklı olarak, bölgesel partiler aracılığıyla dile getirilmediği, kültürel farklılıklardan çok ekonomik ve sosyal geri kalmışlık savının öne çıkarıldığı görülmektedir.<sup>115</sup> Dolayısıyla, o dönemde, çizilmesi öngörülen bölgesel haritanın ve çözümün açık bir problem olma özelliğini koruyarak toplum genelinde son derecede düşük düzeyde bir uzlaşının oluştuğu söylenmektedir.<sup>116</sup> Ayrıca siyasal gelenekler de sorunun çözümü konusunda ortak bir çizgiyi yansıtmıyordu: İspanyol sağı merkezîyetçi ve bölgeselleşme karşıtı bir tavır takınırken, soldaki partiler -tanımı net olmasa da- federal çözümü seçim bildirgelerine koymuştu.<sup>117</sup>

İzleyen süreçte ise seçkinlerin ve sivil toplumun ortak girişimiyle şekillenen yeni Anayasa; demokrasi, hukukun üstünlüğü, kültürel çoğulculuk, sosyal devlet gibi temel değerleri yansıtıyordu. Liberal demokrasinin bölgesel demokrasilerin ve özerkliğin gelişimiyle bütünleşmesi de geleneksel İspanyol devletini yeniden yapılandırdı.<sup>118</sup> Özetle, "Franco yönetimi altında uzun süre üniter devlet yapısını sürdüren İspanya, tarihsel süreç içinde oluşan çeşitli milliyetlerin ve bunların yaşadıkları bölgelerin sahip oldukları imtiyazları dikkate alarak İspanya'nın birliğini sağlamak ve

---

<sup>114</sup> Botella, 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism', 263-264.

<sup>115</sup> Botella, 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism', 264.

<sup>116</sup> Botella, 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism', 264.

<sup>117</sup> Botella, 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism', 264.

<sup>118</sup> Colino - del Pino, *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization*, 358.

parçalanmayı önlemek üzere bölgesel bir yapıya geçmiştir.”<sup>119</sup>

İspanyol devlet geleneğinin tek bir model üzerinden sınıflandırılmayacağını söyleyen Colino ve Del Pino, Napolyon ve Alman devlet geleneklerinin karışık özelliklerinin demokratikleşme süreciyle oluşan yeni yapıya yansıdığını vurgularlar. Devletin açıkça Alman devlet geleneği doğrultusunda dönüştüğünü belirten Colino ve Del Pino’ya göre, 19. yüzyılda Fransa’dan esinlenerek alınan Napolyonik özellikler (yasalcılık, bürokratların rolü, idare hukuku, vatandaşların hak ve ödevleri, vb), özerk toplulukların oluşturulmasıyla ve yetki ve kaynakların bunlara aktarılmasıyla ya aşınmış ya da evrilmiştir. Bölgesel merkezlerde yoğunlaşan merkezi yönetimler, yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetim gibi özellikler Napolyonik mirasın kalıntıları olarak görülebilir. Bu yönüyle İspanyol devleti siyasal örgütlenme açısından bir çeşit bileşimi ve federalizme doğru bir evrimi ortaya koymaktadır.<sup>120</sup>

Özerk toplulukların 17 yasama organı ve toplam 1.186 bölgesel milletvekili, bölgesel politikalara biçim verilmesinde ve bölgesel siyasette rol oynamaktadır. Ancak bölgesel başkanlar ve hükümetler, yani yürütme, tıpkı *Cortes*’teki gibi, baskın konumdadır.<sup>121</sup> Bölgesel seçim sistemi ise, seçim bölgelerinin yüzde 40’ında 15 sandalyeden fazlası için seçim yapıldığından, bölgesel düzeyde ulusal düzeyde olduğundan daha orantılı ve adaletli sonuçlar çıkmasını sağlamaktadır.<sup>122</sup>

İspanya’daki bölgeselleşmiş sistemde bölgesel partilerin ulusal

---

<sup>119</sup> Metin - Erece, ‘Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği’, 702.

<sup>120</sup> Colino - del Pino, *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization*, 359.

<sup>121</sup> Colino - del Pino, *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization*, 363.

<sup>122</sup> Colino - del Pino, *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization*, 366–367.

partilerle birlikte bölgesel ve ulusal yönetimlerdeki birlikteliği de önemli bir unsurdur. Bask Ülkesi, Navarra, Katalonya ve Aragon'da bölgesel partilerin hem bölgesel kurumlara hâkim olduğu, hem de *Cortes Generales*'te temsil olanağı bulduğu görülmektedir. Diğer bir grupta ise bölgesel partilerin çok sınırlı temsil olanağı bulabildiği ve bölgesel yönetimlerin bölge partileri ve ulusal partilerle birlikte paylaşıldığı bölgeler gelmektedir. Bu gruptaki bölgeler şunlardır: Endülüs, Balear Adaları, Kanarya Adaları, Cantabria, Extremadura, Galiçya, La Rioja ve Valensiya. Bunların yanı sıra Asturias, Kastilya/Leon, Kastilya/La Manchua, Madrid, Murcia'da yalnızca ulusal partiler bulunmaktadır.

Botella'nın altını çizdiği gibi, İspanya'da tarihsel milliyetlerin yaşadığı topraklar hariç, birçok bölgede, aslında bölgeselleşme hareketleri, bölgesel partiler, bölgesel düzeyde mobilizasyon son derecede zayıftır ve bölgesel kurumlar ve onların işlevleri ile simgeler birçok bölge için yapaydır.<sup>123</sup> Botella'nın atıfta bulunduğu bir araştırmaya göre, karşılaştıkları bölgesel ölçekteki sorunları İspanyol kamuoyu ülkenin önemli sorunları arasında görmemektedir.<sup>124</sup> Özellikle sağcı ve bölgeselleşme karşıtı görüşlere sahip olanlar açısından durum böyledir. Fakat şunu vurgulamakta yarar var ki, ister yeni bölgelerdeki gibi 'yapay' gözüksün veya tarihsel bölgelerde olduğu gibi gereksinimleri karşılansın, İspanya'da bölgeselleşme, demokrasinin güçlenmesine ve kökleşmesine çok önemli katkılar yapmaktadır.<sup>125</sup>

Özerk topluluklarla devlet arasındaki ilişkiye bakıldığında bu ilişkilerin çekişmeli bir zeminde sürdüğü dikkat çekmektedir. Bunun nedeni, İspanyol yasal sisteminde eş zamanlı yetki alanlarının yokluğu olarak değerlendirilmektedir. Bu da, uygulamada yetki

---

<sup>123</sup> Botella, 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism', 267.

<sup>124</sup> Botella, 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism', 267.

<sup>125</sup> Botella, 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism', 270.

karmaşasına ve konunun Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'ne taşınmasına yol açmaktadır. Tarihsel bölgelerde bu sistem daha az sorunlu işlerken ve özerklik daha sağlam bir zemine otururken, diğer bölgeler için biraz daha zamana gereksinim duyulduğu ortadadır.<sup>126</sup>

Ayrıca Avrupa Birliği'nin de özerk toplulukların yetki alanları konusunda bir daralmaya yol açtığı not edilmektedir. Çünkü özerk topluluklara bırakılan birçok yetki ve işlev zamanla AB'ye devredilmiştir ve giderek daha da fazla devredilme eğilimi söz konusudur. Bunun sonucunda da özerk toplulukların birçok alandaki rolü sırf başka düzeylerde alınan kararların uygulayıcısı olmaya indirgenecektir.<sup>127</sup> Her ne kadar AB'nin organları olan Bölgeler Komitesi ve Brüksel'de bölgeleri temsil eden Bölgesel Ofisler, ulus-devletlerin aradan çıkarılarak bölgelerle Birlik arasında bir ikili yapıya geçilmesi düşüncesine dayanan 'Bölgeler Avrupası'nı oluşturmak doğrultusunda AB'nin karar alma mekanizmalarını etkilemek üzere kurulmuşsa da yetkileri çok sınırlı kalmıştır.<sup>128</sup> Öte yandan Katalan bağımsızlık hareketinin AB yanlısı tutumu da ilginç bir çelişkiye işaret etmektedir: Bir taraftan egemenliği Madrid'le paylaşmaktan rahatsızlık duyan Katanlancılar, bunu bir ulus-üstü yapılanma olan AB'ye devretmekte sakınca görmemektedir.<sup>129</sup>

Siyasal bağlam açısından değinmek istediğim son nokta, İspanya'da ayrılıkçı ya da başka bir deyişle, bağımsızlık yanlısı partilerle ilgili durum ve uygulamalardır. Günümüz İspanya'sında PNV, Bask Ülkesi'nin; bir koalisyon partisi olan 'Evet için Birlikte' (*Junts pel Sí, JxSí*), Katalonya'nın bağımsızlığını savunan partilerdir. İspanya'da ayrılıkçılık propagandası yapmayı yasaklayan herhangi

---

<sup>126</sup> Perales, 'Implementing the Spanish Constitution', 232.

<sup>127</sup> Perales, 'Implementing the Spanish Constitution', 232.

<sup>128</sup> Tosun, *Bölgeli Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 95.

<sup>129</sup> Andrew Dowling, *The Rise of Catalan Independence: Spain's Territorial Crisis* (New York: Routledge, 2018), 163.



bir yasa bulunmamaktadır. Nitekim Bask Milliyetçi Partisi ve benzeri bölgesel-milliyetçi partiler, öteden beri bağımsızlık özelemlerini serbestçe dile getirebilmiştir. Ancak *Herri Batasuna* ve *Batasuna* adındaki partilerin kapatılması tartışma yaratmıştır.

*Batasuna* davası, yalnızca İspanya'nın değil, Avrupa'nın da gündemini uzunca bir süre işgal etmişti. 11 Eylül 2001'de ABD'deki İkiz Kuleler'i hedef alan terör saldırısından sonra Batılı ülkelerde terörle mücadele yasaları değiştirilmişti. Bu ortamda, İspanya'da da 2002 yılında Siyasal Partiler Yasası değiştirilmiş ve bu değişikliğe göre, demokratik ilkelere ve insan haklarına ağır ve tekrarlayan biçimde saygı göstermeyen partiler yasadışı ilan edilebilecekti.<sup>130</sup> *Batasuna*, 2003 yılında İspanyol hükümetinin başvurusuyla ve ardından yüksek mahkemece alınan kararla yasadışı ilan edilmişti. Partinin yasadışı ilan edilmesinin gerekçesi, Bask bölgesinin bağımsızlığı için silahlı mücadele yürüten ETA'nın siyasal kolu olmasıydı. Parti, ilk etapta konuyu Anayasa Mahkemesi'ne götürerek, yasadışı ilan edilme kararına itiraz etti. Bu mahkemeden de itiraz başvurusuna olumsuz yanıt gelince bu kez konu İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ne (İHAM) taşındı. İHAM, *Batasuna*'nın kapatılması kararına onay verdiğini açıkladı. *Batasuna* bu karara da itiraz etti. Ardından Mahkeme, bu itirazı da reddettiğini ilan ederek *Batasuna*'nın yasal mücadelesine son noktayı koymuş oldu. İHAM bu kararını verirken, İspanyol hükümetinin İspanya'da ayrılıkçılık propagandası yapan partilerin yasadışı ilan edilmeksizin ifade özgürlüğü kapsamında serbestçe faaliyet yürütebildiği; ancak, şiddet ve terörle beraber olan partilerin ifade ve örgütlenme özgürlüğünün sınırlarını aşarak yasaklanmakla karşı karşıya kalabileceği yönündeki

---

<sup>130</sup> Aydın Ömür, 'Terör Ve Siyasal Partiler: Herri Batasuna ve Batasuna İspanya'ya Karşı Davası Üzerine Bir İnceleme', *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi* 2/2 (2011): 51.

savunmasıyla ikna olmuştu.<sup>131</sup> Diğer bir ifadeyle, *Herri Batasuna* ve *Batasuna* partileri ayrılıkçılık propagandası yaptığı için değil; bunu şiddet ve terör aracılığıyla gerçekleştirmek isteyen örgütlerle organik ilişki içinde bulunduğu ve şiddetle iç içe eylemleri nedeniyle kapatılmıştı.<sup>132</sup> Her ne kadar tartışmalı bir süreç olsa da, bu gelişme, İspanya’da demokrasi zemininde mücadelenin önünün açık olduğunu ve fakat terörün ve siyasal şiddetin bu mücadelenin aracı olamayacağını göstermektedir. Adını eski Bask Ülkesi Başkanı Juan José Ibarretxe Markuartu’dan alan ‘Ibarretxe Planı’ da bu bölgedeki hem foralist hem de ayrılıkçı geleneklerin isteklerini yansıtmaktadır.<sup>133</sup> Bağımsızlık oylamasına olanak tanıyan, bölgeye kendi yargı sistemini kurma hakkı veren ve bölgenin İspanya’ya ‘serbestçe bağlı’ olduğu konfederatif bir düzeni savunan bu plan iki ana parti olan PSOE ve PP tarafından Anayasa’ya aykırı bulunarak *Cortes*’te 2005 yılında yapılan oylamada reddedilmiştir.<sup>134</sup> Bu gelişmenin yanı sıra, *Euskobarómetro* tarafından Ocak 2016’da bölgede yapılan araştırmaya göre, bağımsızlık yanlılarının oranı yüzde 23’te kalırken, federalizmi destekleyenler yüzde 34, mevcut özerklik statüsünü yeterli görenler yüzde 32, merkezîyetçiliği destekleyenler ise yüzde 6 oranındadır.<sup>135</sup> Bu oranlar, uzun süre ayrılıkçı şiddete maruz kalan bölgeye merkezden yetki devrinin artırılarak bölgesel demokrasinin güçlendirilmesiyle İspanya’nın bütünlüğünün sağlanmasının koşut olduğunu göstermektedir.

Hiçbir dönemde terör ve siyasal şiddete yönelmemiş olan Katalonya milliyetçiliği ya da bağımsızlık hareketi ise son yıllara

---

<sup>131</sup> Ömür, ‘Terör Ve Siyasal Partiler: Herri Batasuna ve Batasuna İspanya’ya Karşı Davası Üzerine Bir İnceleme’, 53–54.

<sup>132</sup> Ömür, ‘Terör Ve Siyasal Partiler: Herri Batasuna ve Batasuna İspanya’ya Karşı Davası Üzerine Bir İnceleme’, 55.

<sup>133</sup> Tosun, *Bölgeli Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 382.

<sup>134</sup> Tosun, *Bölgeli Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 382–383.

<sup>135</sup> Pedro Gorospe, ‘Euskobarómetro 2016: El independentismo sigue en caída libre en Euskadi hasta el 24%’, *El País*, 2016,

[https://elpais.com/politica/2016/04/08/actualidad/1460098016\\_458423.html](https://elpais.com/politica/2016/04/08/actualidad/1460098016_458423.html).

kadar görece rahat bir zeminde varlığını sürdürebilmişti. Bask-İspanyol gerilimine kıyasla İspanya ile daha uyumlu bir ilişki güden ve 23 yıl boyunca bölgesel yönetimin başında bulunan Jordi Pujol liderliğindeki muhafazakar-milliyetçi (Katalancı) CiU'nun pragmatik siyaseti, 1970'lerin sonundan 1990'lara kadar pek görülmeyen krizlere maruz kalmaya başlamıştı ve kökü 1990'ların ortalarına uzanan ekonomik, sosyal, kültürel eğilimler, bağımsızlıkçı duygunun artmasını de içeren yeni siyasal yanıtların gelişmesine yol açmış; Madrid'deki merkezi hükümetlere destek vererek İspanya siyasetindeki etkin konumunu koruyagelmış bu parti 2003 yılında bölgedeki seçimleri kaybetmiş; bağımsızlıkçı sol ERC güçlenmiş; CiU'nun Katalancılık üzerindeki tekeli kırılmıştı.<sup>136</sup> Katalonya Özerklik Statüsü'nün Zapatero liderliğindeki PSOE hükümeti dönemindeki referandumda yüzde 70'lik bir halk desteğiyle modernize edilerek bölgesel yönetime daha fazla yetki ve mali özerklik tanınması ile Katalonya'dan 'ulus' olarak söz edilmesi de Katalan milliyetçiliğinin temel öğretilerine karşıt tek parti olan ana muhalefet PP'nin tepkisini çekmiş ve Statü, 2006 yılında PP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüştü. Ardından, bölge halkı, bu konuyu çözüme kavuşturamayan başat partilerden uzaklaşmış; Katalonya'da siyaset daha da parçalı duruma gelmişti. Bask Ülkesi, Galiçya ve Valensiya'nın tersine, PP dışında Katalonya'daki siyasal güçler dil ve kimlik konularında görüş birliği içindeydi.<sup>137</sup> Yine Bask Ülkesi'ndeki Baskçılık karşıtı sosyalistlerin (PSE) tersine Katalonya'daki sosyalistler (PSC) Katalan kimliğini artan ölçüde vurgulamayı tercih ettiler.<sup>138</sup> Özellikle 2008 yılında başlayan ekonomik kriz, Avrupa'nın başka yerlerinde de görüldüğü

---

<sup>136</sup> Andrew Dowling, 'Autonomistes, Catalanistes and Independentistes: politics in contemporary Catalonia', *International Journal of Iberian Studies* 22/3 (2009): 185.

<sup>137</sup> Dowling, 'Autonomistes, Catalanistes and Independentistes: Politics in Contemporary Catalonia', 190-191.

<sup>138</sup> Dowling, 'Autonomistes, Catalanistes and Independentistes: Politics in Contemporary Catalonia', 197.

gibi, Katalonya'daki ayrılıkçı milliyetçiliği körüklemişti.<sup>139</sup> 2000'lerin ortalarına dek ayrılıkçı olmayan milliyetçiliğe örnek olarak gösterilen Katalonya'da artık halkın neredeyse yarısı ayrılıkçılığı destekliyordu.<sup>140</sup> Bu artan desteğe Madrid yönetiminin de katkısı büyük olmuştu. Aslında Katalancı hareketin İspanyol olmaya değil de merkezîyetçiliğe doğru evrilmek istenen bir devlet düzenine karşı geliştiğini söylemek yerinde olacaktır.<sup>141</sup> Bölgesel özerkliğin Madrid tarafından sorgulanmaya başlaması, Bask ve Katalan bölgelerinde federalist ve konfederalist eğilimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştu.<sup>142</sup> 2010 yılında Anayasa Mahkemesi'nin 2006 Özerklik Statüsü'nün bazı bölümlerini iptal ederek Katalonya'nın İspanya içinde bir 'ulus' olarak tanımlanmasının bir yasal temeli olmadığına ve Katalancanın bölgede İspanyolcadan öncelikli konuma gelemeyeceğine hükmetmesi bölgesel yönetimin tepkisini çekmiş; bağımsızlık yanlılarını güçlendirmişti.<sup>143</sup> İspanyol Anayasa Mahkemesi'nin planlanan bağımsızlık referandumunun anayasaya aykırı olacağını karara bağlamasına karşın Artur Mas başkanlığındaki bölgesel yönetimin 2014 yılında bağlayıcı olmayan bir referandumda ısrar etmesi ve 5.4 milyon seçmenden yaklaşık 2 milyonunun katıldığı oylama sonucunda yüzde 80'den fazla seçmenin ayrılık yönünde oy kullanması bağımsızlıkçılığın ulaştığı desteğin boyutu hakkında fikir vermekteydi.<sup>144</sup> Sonrasında ayrılık yanlısı partilerin bölgesel parlamentoda çoğunluğu kazanarak ayrılık sürecini başlatmaya çalışması ve sıkı ayrılıkçı Carles Puigdemont'un başkanlığındaki bölgesel hükümetin 2017 bağımsızlık referandumunun ardından bağımsızlık ilan etmesi, Madrid'in sert

---

<sup>139</sup> Andrew Dowling, 'Convergència i Unió, Catalonia and the new Catalanism', in *The Politics of Contemporary Spain*, ed. Sebastian Balfour (New York: Routledge, 2005), 1.

<sup>140</sup> Dowling, *The Rise of Catalan Independence: Spain's Territorial Crisis*, 2.

<sup>141</sup> Dowling, *The Rise of Catalan Independence: Spain's Territorial Crisis*, 163.

<sup>142</sup> Dowling, *The Rise of Catalan Independence: Spain's Territorial Crisis*, 5.

<sup>143</sup> BBC, 'Catalonia profile', *BBC News*, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-20345073>.

<sup>144</sup> BBC, 'Catalonia Profile'.

müdahalesiyle karşılanmış; Madrid, Katalonya yönetimine doğrudan el koymuş; Puigdemont hakkında ayaklanma, isyana tahrik, kamu kaynaklarını kötüye kullanma suçlamalarıyla soruşturma başlatılmış ve yakalama kararı çıkarılmıştı.<sup>145</sup>

Kısaca belirtmek gerekirse, İspanya'nın tarihinden gelen farklı bölgesel dinamiklerini 1978 Anayasası'nın sunduğu hukuksal çerçeveye merkezle istikrarlı bir birliğe kavuşturma çabası, siyasal alanda bölgecilik üzerinden ve özerklikçi, federatif, konfederatif ya da bağımsızlıkçı bölgesel taleplere karşı verilen mücadelenin sürekli diri kalmasının önüne tam anlamıyla geçememiş; Katalonya'da ayrılıkçılığın kitle tabanının genişlemesi konuyu dünya kamuoyunun da gündemine taşımıştır.

## **Sonuç**

Bu makalede bölgeselleşmenin bir ulusaltı örgütlenme biçimi olarak ulus-devlet içindeki seyri İspanya örneği özelinde incelemiş ve değerlendirilmiştir. Üç ana düzeyde gerçekleştirilen bu değerlendirmenin birinci düzeyi tarihsel arka plan, ikinci düzeyi kurumsal çerçeve ve hukuksal düzlem, üçüncü düzey de siyasal bağlamdır.

Tarihsel arka plan olarak İspanya'nın modern ve yakın dönem tarihi süresince bölgesel dinamikler, mücadeleler, farklar, farklılıklar ile bölgeselleşme açısından önemli bir adım sayılan Franco diktasından demokrasiye geçiş süreci ele alınmıştır. İspanya'nın tarihsel açıdan bölgesel 'potansiyel'i, Bask milliyetçiliğinin gelişimine özel vurgu yapılarak incelenmiştir. Bölge devleti ulus-inşasında başarısızlığa uğramış bir devlet olduğundan hareketle,<sup>146</sup> İspanya'nın da özellikle etnik-kültürel açıdan farklı repertuara sahip tarihsel

---

<sup>145</sup> BBC, 'Catalonia Profile'; Tosun, *Bölge Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 392.

<sup>146</sup> Tosun, *Bölge Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 79.

milliyetlerini İspanyol ulusal kimliği etrafında bütünleştiremediği için üniter devlet düzeyinde kalmaya çalışarak bölgesel devlet yapılanmasına gittiği görülmektedir. Dilsel farklılıkların bölgeselleşmenin motoru olduğu açıktır. Örneğin, bugün Bask Ülkesi'nde nüfusun yüzde 48'i Hint-Avrupa dil ailesinden olmayan Bask dilini (*Euskara*); Katalonya'da nüfusun yüzde 79'u Fransızca ve Oksitanca'nın bir diyalektiği olan Katalanca'yı; Galiçya'da nüfusun yüzde 89'u Portekizce'nin bir diyalektiği olan Galiçyaca'yı (*Galego*) konuşmaktadır.<sup>147</sup> İşte bu üç bölgenin 'tarihsel milliyetler' olarak anılmasını ve diğer bölgelerden fazla öz-yönetim yetkilerine sahip olmasını bu farklılıklar sağlamıştır.

İkinci bölümde demokrasiye geçişi taçlandıran yeni Anayasa'nın öngördüğü hukuksal çerçeve, bölgeselleşme ile ilintili olarak ele alınmıştır. Burada özellikle AB'nin vurguladığı bölgesel özyönetim ve bölgesel demokrasinin güçlenmesi konusunun demokrasiye geçişle birlikte İspanya'da uygulamaya konulan bölgesel devlet modeliyle koşut olduğu görülmüştür.

Üçüncü düzey olan bölgeselleşmenin siyasal bağlamı, bölgeselleşmenin nasıl bir siyasal ortamda vücuda geldiğini bunun nasıl sonuçlar doğurduğunu, ne gibi aksaklıklara neden olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu makalede de gösterilmeye çalışıldığı gibi, demokrasinin gelişmesi ve özerkliğin güçlenmesi, İspanya'da, bazı sorunlar saklı kalmak koşuluyla, demokrasinin kökleşmesini ve güçlenmesini sağlamıştır. Bölgeselleşme, tarihsel milliyetler/bölgeler açısından ise bu makalede sıklıkla gönderme yapılan Bask Ülkesi'nde daha zayıf olmakla birlikte, İspanya ile bütünleşmeyi pekiştirmiş, ayrılıkçılık hareketlerinin etkisini kırabilmiştir.

---

<sup>147</sup> Gunther - Montero, *The Politics of Spain*, 8-10.

Ancak son dönemdeki gelişmeler dikkate alındığında, bir diğer ayrık milliyet olan Katalan kimliği üzerinden yürüyen bağımsızlıkçı hareket, İspanya özek topluluklar modelinin merkezle çevreyi uyumlulaştırma açısından başarısını tartışmalı kılmaktadır. Makalenin bu sonuç bölümünü Katalonya bölgesinde tırmanan güncel siyasal gerilime değinerek bağlamakta yarar var.

Siyasal niteliği ön planda olan İspanya'daki özerk topluluklar sisteminin bazı topluluklar için ulusal kimlikten farklı milliyet kimliğine de dayanması ve toplulukların kendi yasama organının dahi bulunması bu sistemi federe devlet sistemine yaklaştırmaktadır. Merkez-çevre ilişkisini uyumlu bir yapıya oturtma gereksiniminden ortaya çıkan devletin federal, üniter ve yerel düzeyleri, kimi durumlarda merkezden yönetim ve yerinden yönetim tartışmasıyla; kimi durumlarda da kendini yönetme ya da özerklik biçiminde ortaya çıkar.<sup>148</sup>

Ama federasyonlarda, merkez-çevre ilişkisinde başka bir kavram devreye girer: Serbestçe kendi kendini belirleme/kendi kaderini tayin hakkı. Bu anlamda, federal ulus, kendi kendini belirleme hakkına sahip siyasal varlıklardan (Federe uluslar) oluşan bir birliktir. Oysa, üniter devlet, bölgesel [bölge] devlet ya da diğer tanımla özerklikçi devletlerde, kendi kendini belirleme hakkı, tek bir topluma tanınmıştır: Ulus.<sup>149</sup>

Ulusal kimlikten farklı kimliklere sahip siyasal bölgelerde bu konunun gerilim potansiyeli taşıdığı söylenebilir. Katalan-İspanyol çekişmesi tam da bu durumu örnekler: Katalan ayrılıkçılar ya da bağımsızlıkçılar tarafından önce Kasım 2014'te sembolik, sonra da 1 Ekim 2017'de tam anlamda bir bağımsızlık referandumu organize edilmesi ve ardından İspanya Anayasa Mahkemesi'nin referandumu

---

<sup>148</sup> Nalbant, 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?', 40.

<sup>149</sup> Nalbant, 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?', 41.

yasadışı ilan etmesi, üniter devlet düzeyinde İspanyol ulusu dışında hiçbir birime bağımsızlık hakkı tanınamayacağı savına dayanır. İspanya Başbakanı Mariano Rajoy'un Katalonya bağımsızlık hareketini sindirmeye yönelik kararlılığına karşın, referandumdan sonra Madrid'in Anayasa'nın 155. maddesinde yer alan olağanüstü hal yetkilerine dayanarak Katalan parlamentosunu erken seçime kadar feshederek bölgede erken seçime gitmesi, ayrılıkçıların gücünü kırmadı. Tersine, 21 Aralık 2017 günü yapılan seçimlerde sağ ve sol kanat bağımsızlık yanlısı partiler toplamda yüzde 47,5 oy alarak 135 sandalyeli Katalan parlamentosunda 70 temsilciyle çoğunluğu ele geçirdi.

Katalonya'da Katalancılığın (*Catalanisme*) genel ilkelerini paylaşılan ve seçmenin yüzde 85'i civarında desteğe sahip geniş bir siyasal konsensüs süregelmiştir.<sup>150</sup> 2010 yılından beri yayımlanan kamuoyu yoklamalarının genelinde Katalonya'da yaşayan insanların yüzde 40 ila 50'sinin bölgenin bağımsızlığını desteklediğini aktaran Ivan Serrano, ademi merkezîyetçi devlet bağlamında böylesine yüksek oranın nedeni olarak birbirini tamamlayan kimlik ve refah boyutlarına gönderme yapar. Burada kimlik, kendini ayrı bir halk olarak tanıma duygusuyla bir devletin içinde özyönetim durumundan doğrudan bağımsızlığa kadar kendi siyasal statüsünü belirleme hakkına sahip olmayı içerirken, refah ise merkezi devletin haksız muamelesine maruz kalma şikâyetiyle bağlantılı olarak bağımsızlığın bölgenin mevcut gönenç düzeyini yükselteceği beklentisine karşılık gelir.<sup>151</sup> Nitekim, özellikle 2008 finansal çöküşüyle İspanyol kamu harcamalarında yapılan kesintiler yerel kırgınlığı ve ayrılıkçılığı körüklemiş; merkezi hükümetin geri verdiğinden çok bölgeden aldığı

---

<sup>150</sup> Dowling, 'Convergència i Unió, Catalonia and the New Catalanism', 118.

<sup>151</sup> Ivan Serrano, 'Just a Matter of Identity? Support for Independence in Catalonia', *Regional and Federal Studies* 23/5 (2013): 525.



duygusunu yaygınlaştırmıştı.<sup>152</sup> Ayrılıkçı Katalan lider Carles Puigdemont da bu duruma dikkat çekerek, *ferros* nedeniyle Bask Ülkesi ve Navarra'nın Katalonya'dan ayrıcalıklı biçimde kendi vergisini toplama hakkına sahip olmasının ve İspanyol hükümetiyle bu vergi gelirinin ne kadarını merkezi hükümetin verdiği profesyonel hizmetin karşılığı olarak Madrid'e vereceğini müzakere edebilmesinin çok büyük bir fark yarattığını savunur.<sup>153</sup> Sorunun ekonomik boyutunu kavrayabilmek için bölgenin İspanya'nın en zengin bölgelerinden biri olduğunu ve İspanya nüfusunun yüzde 16'sı ile İspanyol gayrisafi yurtiçi hasılasının yüzde 19'sunu oluşturduğunu dikkate almak yeterlidir.<sup>154</sup> Ayrıca Baden-Württemberg (Almanya), Lombardiya (İtalya), Rhône-Alpes (Fransa) ile birlikte 'Avrupa'nın Dört Motoru'ndan biri sayılan Katalonya'nın bölge olarak halihazırda İspanya'nın sınırlarını aşarak küresel piyasayla bütünleşme açısından ulus-devletin ekonomik mekanizmalarından bir derecede bağımsızlık kazanmasını dikkate almak gerekir.<sup>155</sup>

İspanya'daki bölgesel devlet modelinin üç tarihsel milliyetten biri olan ve yakın döneme kadar ayrılıkçı terörizmin pençesinde yaşayan zengin Bask Ülkesi'nde merkez ile bütünleşmede, özellikle de şiddeti sona erdirmede görece başarılı sonuçlar vermesi; ancak, bir diğer tarihsel milliyet olan zengin Katalonya'da bölgesel yetkililerin merkez tarafından 1978 Anayasası'nın 155. maddesinde öngörülen

---

<sup>152</sup> BBC News, 'Catalonia's bid for independence from Spain explained', *BBC*, 2018, <http://www.bbc.com/news/world-europe-29478415>; Rıfat Aydın, 'Self-Determinasyon ve Ayrılma Hakkı Çerçevesinde Katalonya'nın Bağımsızlık Sorunsalının Değerlendirilmesi', *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 4/11 (2017): 524-555.

<sup>153</sup> Lisbeth Kirk, 'Catalonia shows that "Europe of Regions" is dead', *EUobserver*, 2018, <https://euobserver.com/news/140666>.

<sup>154</sup> BBC News, 'Catalonia's Bid for Independence from Spain Explained'.

<sup>155</sup> Avrupa Komisyonu, 'Four Motors for Europe', 2009, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2009/four-motors-for-europe-four-motors-for-mercosul](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2009/four-motors-for-europe-four-motors-for-mercosul); Tosun, *Bölge Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, 92.

olağanüstü yetkilere ilk kez başvurularak geçici bir süre için azledilmesi, bu modelin başarısını tartışmalı duruma getirmiştir. Ancak burada vurgulanması gereken nokta, bölgesel devlet modelinin Katalonya'da başarısızlığa sürüklenmesinin temel nedeninin PP yönetimindeki Madrid'in Katalonya Özerklik Statüsü'nün güçlendirilmesini tersine çevirme konusundaki ısrarı ve ekonomik krizle birlikte Katalonya'nın İspanyol ekonomisindeki ağırlığını yitirmeye başlamasıdır. Nitekim bölgede ayrılıkçılık desteğinin 2006 yılına kadar yüzde 10 dolayında kalırken sonrasındaki gelişmelerle birlikte neredeyse yüzde 50'ye ulaşması bu iki faktörle çok yakından ilişkilidir.<sup>156</sup>

Son olarak, -bu çalışmanın kapsamını aşması nedeniyle- Bask Ülkesi, Katalonya ve hatta Galiçya örneklerinin vardığı farklı sonuçları inceleyen karşılaştırmalı yeni çalışmalara ve İspanya'daki belgeselciliğin politik ekonomi bağlamında da analiz edilmesine gereksinim olduğunun altını çizmekte yarar vardır.

---

<sup>156</sup> Dowling, *The Rise of Catalan Independence: Spain's Territorial Crisis*, 8.

## **Kaynakça**

- AER. 'Regionalisation in Spain: A Nation of Nations?' Assembly of European Regions. 2017. <https://aer.eu/regionalisation-spain-nation-nations-ror2017/>.
- Akyl, Laçin. 'Yeni Bölgecilik Yaklaşımının Avrupa Birliği'nde Ulus Devleti Ayırıştırmasına Etkisi: Bask Özerk Topluluğu Örneği'. *Ekonomi, Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi* 2/1 (24 May 2017): 19-34. <https://dergi.arel.edu.tr/index.php/eyasad/article/view/28>.
- Avrupa Birliği. *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma*. Ankara: TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011.
- Avrupa Komisyonu. 'Four Motors for Europe'. 2009. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2009/four-motors-for-europe-four-motors-for-mercosul](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2009/four-motors-for-europe-four-motors-for-mercosul).
- Avrupa Konseyi. *Draft European Charter of Regional Self-Government* (1997). [http://www.cvce.eu/obj/draft\\_european\\_charter\\_of\\_regional\\_self\\_government\\_5\\_june\\_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html](http://www.cvce.eu/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html).
- Aydın, Rıfat. 'Self-Determinasyon ve Ayrılma Hakkı Çerçevesinde Katalonya'nın Bağımsızlık Sorunsalının Değerlendirilmesi'. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 4/11 (2017): 524-555.

- Baykal, Sanem. 'Unity in Diversity? The Challenge of Diversity for the European Political Identity, Legitimacy and Democratic Governance: Turkey's EU Membership as the Ultimate Test Case'. Jean Monnet Working Paper. New York, 2005.
- BBC. 'Catalonia Profile'. BBC News. 2018. <https://www.bbc.com/news/world-europe-20345073>.
- BBC News. 'Catalonia's Bid for Independence from Spain Explained'. BBC. 2018. <http://www.bbc.com/news/world-europe-29478415>.
- Botella, Joan. 'The Spanish New Regions: Territorial and Political Pluralism'. *International Political Science Review* 10/3 (1989): 263–271.
- Carr, Raymond. *Spain: A History*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Colino, César - Pino, Eloísa del. *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization*. Oxford University Press, 2010. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0016>.
- Comparative Constitutions Project. '1931 Constitution of the Republic of Spain'. 2008.
- Conversi, Daniele. *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*. 2. Baskı. Londra: Hurst&Company, 2000.
- Cortes Generales. *Spanish Constitution* (1978). [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf).

- Çavuşoğlu, Naz. 'Bölge Devlet'inde Egemenlik/Yetki Paylaşımı'. e-Akademi HAZIRAN/4 (2002).
- Dearden, Lizzie. 'Catalan Independence Referendum Illegal under Spanish Constitution, European Commission Confirms'. The Independent. 2 October 2017. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/catalan-independence-referendum-not-legal-spanish-constitution-european-commission-juncker-spain-law-a7978386.html>.
- Dowling, Andrew. 'Autonomistes, Catalanistes and Independentistes: Politics in Contemporary Catalonia'. International Journal of Iberian Studies 22/3 (2009): 185–200.
- Dowling, Andrew. 'Convergència i Unió, Catalonia and the New Catalanism'. In The Politics of Contemporary Spain. Ed. Sebastian Balfour. 106–120. New York: Routledge, 2005.
- Dowling, Andrew. The Rise of Catalan Independence: Spain's Territorial Crisis. New York: Routledge, 2018.
- Eryıldız, Semih. Yöre ve Bölge Araştırmasında Türkiye ve İspanya. İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları, 1993.
- Farwell, A. S. 'Race, Language, and Basque Protohistory According to Sabino Arana'. Sancho el Sabio. 30 (2009): 49–80. <http://catalogo.fsancho-sabio.es/Record/256831>.
- Gorospe, Pedro. 'Euskobarómetro 2016: El Independentismo Sigue En Caída Libre En Euskadi Hasta El 24%'. El País. 2016. [https://elpais.com/politica/2016/04/08/actualidad/1460098016\\_458423.html](https://elpais.com/politica/2016/04/08/actualidad/1460098016_458423.html).

- Gunther, Richard. *Spain After Franco*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Gunther, Richard - Montero, José Ramón. *The Politics of Spain*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Henley, Jon. 'EU Still Unmoved by Spain's Standoff with Catalan Separatists'. *The Guardian*. 29 March 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/29/catalan-independence-european-leaders-unmoved-spain-standoff-with-separatists>.
- Keating, Michael - Loughlin, John. 'Introduction'. In *The Political Economy of Regionalism*. Eds. Michael Keating - John Loughlin. 1-13. Londra ve New York: Routledge, 2012.
- Keleş, Ruşen - Erbay, Yusuf. 'Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı'. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 8/4 (1999): 3-29.
- Kirk, Lisbeth. 'Catalonia Shows That "Europe of Regions" Is Dead'. *EUobserver*. 2018. <https://euobserver.com/news/140666>.
- López-Basaguren, Alberto. 'Current Issues Around Territorial Autonomy in Spain'. In *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. 395-419. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2013.
- Loughlin, John. 'Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe'. *Regional & Federal Studies* 10/2 (June 2000): 10-34. <https://doi.org/10.1080/13597560008421118>.
- Madden, Marie R. *Political Theory and Law in Medieval Spain*. New York: Fordham Univeristy Press, 1930.

- Magone, José Maria. *Contemporary Spanish Politics*. London: Routledge, 2004.
- Martín, Irene - Urquizu-Sancho, Ignacio. 'The 2011 General Election in Spain: The Collapse of the Socialist Party'. *South European Society and Politics* 17/2 (2012): 347-363.
- Maxwell, Kenneth. 'Spain's Transition to Democracy: A Model for Eastern Europe'. *Proceedings of the Academy of Political Science* 38/1 (1991): 35-49. <https://doi.org/10.2307/1173811>.
- Metin, Yüksel - Erece, Burak. 'Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği'. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. 2016. 687-720. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/229922>.
- Moreno, Luis. *The Federalization of Spain*. Londra: Frank Cass, 2001.
- Nalbant, Atilla. 'Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?' *Amme İdaresi Dergisi* 29/2 (1996): 39-70.
- Nalbant, Atilla. *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012.
- Nunez Seixas, Xose M. 'History and Collective Memories of Migration in a Land of Migrants: The Case of Iberian Galicia'. *History & Memory* 14/1 (2002): 229-258.
- Ormazbal, Mikel. 'ETA Sends Letter to Institutions, Social Agents Announcing Its Dissolution'. *El Pais*. 2 May 2018. [https://elpais.com/elpais/2018/05/02/inenglish/1525268967\\_181014.html](https://elpais.com/elpais/2018/05/02/inenglish/1525268967_181014.html).

- Ömür, Aydın. 'Terör Ve Siyasal Partiler: Herri Batasuna ve Batasuna İspanya'ya Karşı Davası Üzerine Bir İnceleme'. *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi* 2/2 (2011): 41-57.
- Özçer, Akın. *Çoğul İspanya: Anayasal Sistemi ve Ayrılıkçı Terörle Mücadele Modeli*. Ankara: İmge Kitabevi, 2006.
- Öztop, Fatma Anıl. 'Devlet İçi Etnik Çatışmaların Çıkış Nedenleri: İspanya'daki Bask Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme'. *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* 1/2 (2015): 56-75. <http://dergipark.gov.tr/pesausad/issue/26085/274912>.
- Payne, Stanley G. *Spain: A Unique History*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 2008.
- Perales, A. E. 'Implementing the Spanish Constitution'. In *Constitutional Policy and the Change in Europe*. Ed. Hesse ve Johnson. Oxford University Press, 1995.
- Phillips, William D. - Phillips, Carla Rahn. *İspanya'nın Kısa Tarihi*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2016.
- Rokkan, Stein. - Urwin, Derek W. - *European Consortium for Political Research. Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. Londra: Sage Publications, 1983.
- Schrijver, Frans Joachim. *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*. Amsterdam: Vossiuspers, 2006.
- Serrano, Ivan. 'Just a Matter of Identity? Support for Independence in Catalonia'. *Regional and Federal Studies* 23/5 (2013): 523-545. <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.775945>.



- Teichova, Alice - Matis, Herbert - Pátek, Jaroslav. *Economic Change and the National Question in Twentieth-Century Europe*. Cambridge University Press, 2000.
- The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. 'Regional Democracy: Council of Europe Reference Framework'. 2017.
- Tosun, Seyfullah. *Bölge Devlet: İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.
- Tuncer, Aziz. 'İspanya'da Bölgesel Yönetimler ve AB Bölge Politikalarının İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Şekillenmesindeki Rolü'. *Akademik İncelemeler Dergisi (AID)* 5/2 (12 August 2014): 227-246. <http://dergipark.gov.tr/akademikincelemeler/issue/1550/19051>.
- Tura, Jordi Solé. 'The Spanish Case: Remarks on the General Theories of Nationalism'. *International Political Science Review* 10/3 (1989): 183-189. <https://doi.org/10.1177/019251218901000302>.
- Uygun, Oktay. *Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2007.
- Yıldız, Mete. 'İspanya Yönetim Sistemi'ndeki Tekçilik ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi'. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 29/2 (15 April 2015): 175-191. <http://dergipark.gov.tr/huniibf/issue/7865/103714>.

