

**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Kübra KÖROĞLU**

**TÜRKİYE'DE ADEM-İ MERKEZİYET TARTIŞMALARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**MUŞ – 2015**

**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Kübra KÖROĞLU**

**TÜRKİYE’DE ADEM-İ MERKEZİYET TARTIŞMALARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TEZ YÖNETİCİSİ**

**Doç. Dr. Murat AKTAŞ**

**MUŞ – 2015**

## SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Muş Alparslan Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Türkiye’de Adem-i Merkeziyet Tartışmaları” adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- ≡ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ≡ Tezim sadece Muş Alparslan Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ≡ Tezimin ..... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

**Kübra KÖROĞLU**

## TEZ KABUL TUTANAĞI

### SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Doç. Dr. Murat AKTAŞ danışmanlığında, Kübra KÖROĞLU tarafından hazırlanan bu çalışma 26/11/2015 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

**Başkan** : ..... **İmza** : .....

**Jüri Üyesi** : ..... **İmza** : .....

**Jüri Üyesi** : ..... **İmza** : .....

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
ÖZET .....	IV
ABSTRACT.....	V
TEŞEKKÜR .....	VI
KISALTMALAR VE SİMGELER .....	VII
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### YEREL ÖZERKLİĞE İLİŞKİN KAVRAMLAR

1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....	4
1.1.1. Adem-i Merkeziyet.....	4
1.1.2. Federalizm .....	7
1.1.2.1. Federalizmin Temel Özellikleri .....	11
1.1.2.2. Federalizmin Amaçları.....	12
1.1.2.3. Federal Sistemlerin Oluşum Şekilleri .....	13
1.1.2.4. Federal Devlet Ve Üniter Devlet .....	14
1.1.2.5. Federalizm Ve Demokrasi .....	17
1.1.2.6. Federalizm Ve Etnisite.....	18
1.1.2.6.1. Etno-Teritoryal Federalizm.....	19
1.1.2.7. Federal Yönetimlerin Başarı Sebepleri .....	20
1.1.2.8. Federal Yönetimlerin Başarısızlık Sebepleri .....	22
1.1.3. Üniter Devlet .....	23
1.1.4. Yerellik İlkesi .....	25
1.1.5. Küreselleşme .....	28

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YEREL ÖZERKLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE YEREL ÖZERKLİK TARTIŞMALARI

<b>2.1. TÜRKİYE'DE YEREL ÖZERKLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ</b> .....	32
2.1.1. Türk Anayasalarında Yerel Özerklik (Adem-i Merkeziyet) İlkesi.....	32
2.1.1.1. 1876 Anayasası .....	33
2.1.1.2. 1921 Anayasası .....	34
2.1.1.3. 1924 Anayasası .....	35
2.1.1.4. 1961 Anayasası .....	36
2.1.1.5. 1982 Anayasası .....	37
2.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye .....	38
<b>2.2. TÜRKİYE'DE YEREL ÖZERKLİK TARTIŞMALARI</b> .....	41
2.2.1. Prens Sabahattin'in Adem-i Merkeziyet Anlayışı .....	42
2.2.2. Kürtlerde Özerk Yönetim Düşüncesinin Kısa Tarihi .....	44
2.2.3. Türk Siyasal Hayatında Yer Alan Bazı Siyasi Partilerin Yerel Özerklik İle İlgili Yaklaşımları.....	51
2.2.3.1. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) .....	51
2.2.3.2. Adalet Partisi (AP) .....	54
2.2.3.3. Milliyetçi Hareket Partisi (MHP).....	54
2.2.3.4. Anavatan Partisi (ANAP) .....	56
2.2.3.5. Doğru Yol Partisi (DYP) .....	59
2.2.3.6. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) .....	61
2.2.3.7. Hak ve Özgürlükler Partisi (HAK-PAR).....	67
2.2.3.8. Halkların Demokratik Partisi (HDP).....	68

2.2.4. Dernek, Vakıf ve Bazı Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Özerklik İle İlgili Düşünceleri.....	71
2.2.4.1. İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği (MAZLUM-DER) .....	73
2.2.4.2. İnsani Yardım Vakfı (İHH).....	74
2.2.4.3. Türkiye Barolar Birliği (TBB).....	75
2.2.4.4. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD).....	77
2.2.4.5. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB).....	79
2.2.4.6. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ).....	80
2.2.4.7. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV).....	81

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### BAZI ÜLKELERİN ADEM-İ MERKEZİYET TECRÜBELERİNİN TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

3.1. ÖZERK TOPLULUKLAR DEVLETİ: İSPANYA.....	86
3.2. FRANSIZ ADEM-İ MERKEZİYETİ.....	93
3.3. RUSYA FEDERASYONU.....	97
3.4. FEDERAL IRAK.....	103
SONUÇ.....	109
KAYNAKÇA.....	113
ÖZGEÇMİŞ	

**ÖZET**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**TÜRKİYE'DE ADEM-İ MERKEZİYET TARTIŞMALARI**

**Kübra KÖROĞLU**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Murat AKTAŞ**

**2015, 129 sayfa**

Türkiye’de adem-i merkeziyet tartışmaları üzerine hazırlanan bu çalışmaya, adem-i merkeziyeti daha anlaşılır kılmak amacıyla kavramsal bir çerçeve ile başlanmıştır. Birinci bölümü oluşturan kavramsal çerçevede, üniter devlet, yerellik ilkesi ve küreselleşmenin yanı sıra özellikle federalizm konusu detaylı bir biçimde ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, adem-i merkeziyetin ya da daha güncel kullanımıyla yerel özerkliğin tarihsel gelişimine ve yerel özerklik tartışmalarına yer verilmiştir. Tarihsel gelişim kısmında, Türk anayasaları adem-i merkeziyet ile ilgili maddeler çerçevesinde incelenmiştir. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’nin tutumu bu bölümde ele alınmıştır. Yerel özerklik ile ilgili tartışmalar kısmında ise siyasi partiler ile liderlerin ve sivil toplum kuruluşlarının yerel özerklik algıları incelenmiştir.

Üç bölümden oluşan çalışmanın son bölümünde ise anayasal düzeyde adem-i merkezi veya federal olan bazı ülkelerin yönetim sistemleri genel hatlarıyla incelenmiş ve bu sistemlerin Türkiye’de uygulanabilirliği analiz edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Adem-i Merkeziyet, Yerel Özerklik, Federalizm, Küreselleşme, Ulus Devlet.



**ABSTRACT**  
**MASTER'S THESIS**  
**DISCUSSIONS OF DECENTRALIZATION IN TURKEY**

**Kübra KÖROĞLU**

**Advisor: Associate Professor Murat AKTAŞ**

**2015, Page 129**

This study has been prepared about decentralization in Turkey and has been started with conceptual context in order to make decentralization more understandable. In the conceptual cover that constitute first chapter; beside of unitary state, principle of subsidiarity, globalization especially federalism have been addressed comprehensively.

In the second chapter of the study, the historical development of decentralization that is also known as local autonomy has been included. In the part of historical development, Turkish law constitutions have been assessed within the framework of law articles about decentralization. Also European Charter of Local Self- Government ant Turkey's attitude have been covered in this chapter. In the part of debates over local autonomy, the perceptions of political parties, of leaders and of non-governmental organizations about local autonomy have been investigated.

In the final chapter of this study which consists of three chapters, administrative systems of some countries which have been decentralized or federal in constitutional level have been examined and applicability of those systems in Turkey has been analyzed.

**Key Words:** Decentralization, Local Autonomy, Federalism, Globalization, Nation State

## TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans dönemi boyunca ders aldığım değerli hocalarıma, çalışma boyunca bilgileri, görüşleri ve sabrı ile desteklerini esirgemeyen tez danışmanım Doç. Dr. Murat AKTAŞ'a, Prof. Dr. Bayram COŞKUN'a, ve Doç. Dr. Menaf TURAN'a teşekkürlerimi bir borç bilirim. Ayrıca süreç boyunca her türlü destekleri ile yanımda olan Arő, Gör. Serap KIZILKAYA'ya, Arő. Gör. Burçak GÜNDAL'a, Arő. Gör. Büőra TAŐKAN'a, Öğr. Gör. Aykut KABAK'a ve Öğr. Gör. Salih SOSLU'ya teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak tüm eğitim hayatımda olduğu gibi yüksek lisans eğitimim boyunca maddi ve manevi destekleri, sabır ve telkinleri ile yanımda olan annem Semiha KÖROĞLU, babam Mehmet KÖROĞLU ve kardeşlerim Elif ve Kürőat'a teşekkür ederim.

**Muş- 2015**

**Kübra KÖROĞLU**

## KISALTMALAR VE SİMGELER

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devleti
AKP	:	Adalet ve Kalkınma Partisi
AYYÖŞ	:	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BDP	:	Barış ve Demokrasi Partisi
BM	:	Birleşmiş Milletler
CHP	:	Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	:	Çeviren
DEİK	:	Dış Ekonomik İlişkiler Konseyi
DTK	:	Demokratik Toplum Kongresi
HAK-PAR	:	Hak ve Özgürlükler Partisi
HDP	:	Halkların Demokratik Partisi
İHH	:	İnsani Yardım Vakfı
KDP	:	Kürdistan Demokratik Partisi
KYB	:	Kürdistan Yurtseverler Birliği
MHP	:	Milliyetçi Hareket Partisi
ORSAM	:	Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi.
PKK	:	Kürdistan İşçi Partisi “Partiya Karkeren Kürdistan”
RSFSC	:	Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti
ss.	:	Sayfa sayısı
SSCB	:	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşu
TBB	:	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	:	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TMMOB	:	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TÜRK-İŞ	:	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	:	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

## GİRİŞ

Modern merkezi devlet geleneğiyle ortaya çıkan ulus devlet anlayışı, özellikle İkinci Dünya Savaşı ile birlikte “sorunsallaşan” bir özerklik algısı ile karşı karşıya kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı ile değişen ve dönüşen koşullar, üniter devlete atfedilen kutsiyetin sorgulanmasına neden olmuş ve modern merkezi devletin örgütlenme biçimini değiştirme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Pek çok ülkede görülen bu ihtiyaç hiç şüphesiz Türkiye’de de etkisini göstermiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası, genel itibariyle dünyada merkezi devletten federatif devlete doğru bir trend izlenirken, Türkiye’de farklı bir gelişim çizgisi izlenmiştir. 19. yüzyıla kadar eyalet sisteminin var olduğu Osmanlı İmparatorluğu’nda eyaletler, bugün algılandığı anlamından farklı olarak, daha çok Selçuklu Devleti’nden devralınan tımar sisteminin uyarlanmış haliydi. Padişahın yetkilerini yerel otoritelerle paylaşması söz konusu değildi.

19. yüzyıldan itibaren katı bir merkezîyetçiliği benimseyen Osmanlı İmparatorluğu’nun bu özelliği, Cumhuriyet ile kurulan yeni devlete de intikal etmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde gündeme gelmeye başlayan özerklik ya da adem-i merkezîyet anlayışı, devletin ve milletin bölünmesine yol açacağı gerekçesiyle korkulan bir kavram olmuştur.

Başlangıçta bir İttihat ve Terakki üyesi olan ancak daha sonra fikrî uyuşmazlıklardan dolayı söz konusu örgütten ayrılan Prens Sabahattin, adem-i merkezîyetin ilk ve şiddetli savunucusu olmuştur. Bununla birlikte Türkiye’de yapılan özerklik tartışmalarının teorik temelleri de Prens Sabahattin’e dayanmaktadır. Prens Sabahattin’in dönemin koşullarına göre oldukça demokratik sayılabilecek adem-i merkezîyet anlayışı, özellikle İttihat ve Terakki cephesinde tepkiyle karşılanmıştır. Bu sebeple Prens Sabahattin’in düşünceleri sadece söylem aşamasında kalmış, pratikte bir karşılık bulamamıştır.

Adem-i merkezîyet tartışmaları Prens Sabahattin’den sonra uzunca bir süre gündeme gelmezken, dünyada 20. yüzyılda ana tartışma konularından birini oluşturmuştur. Bu tartışma, İkinci Dünya Savaşı sonrası bağımsızlıklarını kazanmak amacıyla yerel toplulukların sebep olduğu iç savaşlar ve savaştan yenik çıkan devletlerden ayrılan toplulukların, küçük ve yeni birlikler kurarak hukukî statüye sahip

olma talepleri ekseninde şekillenmiştir. Bu sebeple sorunların çözümünde alternatif oluşturabilecek teritoryal bir çözüm uzun zamandır dünya gündemindedir.

Türkiye’de adem-i merkeziyet konusu özellikle son çeyrek yüzyıldan beri Kürt sorunu ile birlikte anılır olmuştur. Kürt siyasetçilerin demokratik özerklik söylemlerinde ifadesini bulan adem-i merkeziyet, pek çok siyasi tartışmanın ve ideolojik saplantının etkisinde kalmış ve asıl anlamından uzaklaştırılmıştır. Bu kavram özellikle Türkiye’nin teritoryal yapısına zarar verir endişesiyle tartışılmaktan kaçınılmıştır.

Türkiye’de adem-i merkeziyet tartışmaları çeşitli şekillerde dönem dönem gündeme gelmektedir. Ancak akademik ve siyasal alanda yapılan tartışmalara karşın özerkliğe ilişkin bir düzenleme yapıldığı söylenemez. Ayrıca yerel yönetimler ile ilgili yapılan kanunların özerklik esasına göre yapıldığını söylemekte doğru değildir. Zira yapılan düzenlemelerde merkezin etkisi açık bir şekilde hissedilmektedir. Mevcut anayasal ve yasal düzenlemeler üniter yapıya ilişkin kesin bir çerçeve çizmektedir.

Avrupa Birliği yolunda olan Türkiye, Birlik üyesi diğer ülkeler ile kıyaslandığında neredeyse en merkeziyetçi yapıya sahip ülkedir. Bunun yanında cari anayasa ya da yasalar da adem-i merkezi bir oluşuma elverişli sayılmaz. Ayrıca yerel özerkliğe ilişkin en önemli belge olma niteliği taşıyan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi bir sözleşmeyi imzalaması da, Türkiye’yi özerklik ile ilgili düzenleme yapma konusunda bir yaptırıma uğratmaz. Şart’ın Avrupa Konseyi belgesi olması uygulanmasının zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır (Aktar, 2014:100)

Türkiye’deki aşırı merkeziyetçiliğe rağmen küreselleşen dünyada tamamen merkezi bir devlet olmak neredeyse imkânsız hale gelmiştir. Gelişen teknoloji sayesinde merkez tek ve egemen güç olmaktan çıkmıştır. Böylece tek egemen güç ekseninde ifadesini bulan üniter devletin temel niteliğini oluşturan “teklik”, “birlik”, “bütünlük” gibi birçok unsur tartışılır hale gelmiştir. Bu tartışmalar sonucu halkların kendi gelecekları ile ilgili konularda karar verme hakkını ortaya koyan öz yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Küreselleşmenin etkisiyle ulus devletler içindeki etnik gruplar, dünyadaki diğer örneklerini de izleyerek, kimliklerinin bilincine varmış ve öz yönetim talep etmişlerdir. Bunun üzerine liberal demokrasiler bu grupların taleplerini karşılayacak şekilde, idari modellerinde değişiklikler yapmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ama yoğun olarak 1990’lı yıllarda özerkliğe doğru ciddi bir

yönelim söz konusu olmuştur. Yapılan araştırmalar da göstermektedir ki, yönetim yapılarında özerkliğe yer veren ülkeler bugün dünyanın en gelişmiş ekonomilerine sahiptir.

Yukarıda yapılan tüm değerlendirmeler ışığında, Türkiye’de asıl sorunun federal ya da merkezi dışlayan bir yapı yerine, yerel yönetimlerin merkeze aşırı bağımlılığı ve alınacak her kararda merkezin onayının aranması sorunu olduğu söylenebilir. Bu sorunun çözümü ise, üniter yapının korunması ve yerel yönetimlere gerçek anlamda geniş yetkiler aktarılması ile sağlanabilir. Anayasa ya da yasalar tarafından belirlenen sınırlar dâhilinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, idari ve mali anlamda özerkliklerinin sağlanması Türkiye’nin sosyal, siyasi ve ekonomik yapısına daha uygun bir sistem olabilir.

Çalışmanın ilk bölümünde adem-i merkeziyet ve yerel özerklik konusu ile bağlantılı kavramlara yer verilecektir. Özellikle federalizm konusu kapsamlı bir şekilde ele alınacaktır. İkinci bölümde ise Türkiye’de yerel özerklik tartışmalarının tarihsel gelişimi incelenecektir. Bu bölümde 1876 Anayasası’ndan itibaren yapılan tüm anayasalarda, adem-i merkeziyetin nasıl yer aldığı ve dönemler itibariyle adem-i merkeziyetin nasıl algılandığı ele alınacaktır. Yerel özerkliğe dair önemli bir uluslararası sözleşme olma niteliği taşıyan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın imzalanması ve Türkiye’nin şart karşısındaki tutumu ikinci bölümde incelenen konular arasındadır. Ayrıca bu bölümde Kürt siyasi hareketinde federasyon düşüncesinin tarihi genel hatlarıyla ele alınacak, demokratik özerklik hususu incelenecektir. Aynı bölümde, “Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları” başlığı altında, Prens Sabahattin ile başlayan adem-i merkeziyet tartışmaları ele alındıktan sonra, Türkiye’deki bazı siyasi partilerin ve sivil toplum kuruluşlarının yerel özerklik ile ilgili düşüncelerine yer verilmeye çalışılacaktır. Son bölümde ise dünyadaki bazı ülkelerdeki yerel özerklik ve federasyon örneklerine yer verilerek, bu ülkelerdeki modellerin Türkiye için uygulanabilirliği analiz edilecektir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YEREL ÖZERKLİĞE İLİŞKİN KAVRAMLAR

#### 1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

##### 1.1.1. Adem-i Merkeziyet

Arapça bir kelime olan adem-i merkeziyetin Türkçede tam karşılığı olmamakla birlikte merkezsizlik veya merkezin yokluğu olarak çevrilmektedir. Oldukça geniş kapsamlı bir kavram olan adem-i merkeziyet, Fransızca “decentralisation” kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra devolution ve deconcentration kelimeleri de adem-i merkeziyetin yerine kullanılmaktadır. Merkeziyetçiliğin karşıtı olarak kullanılan bu kavramlar, merkezi olarak örgütlenmiş devlet veya hükümetten farklılaşan ölçülerde özerk olmayı kapsamaktadır. Bu özerk olma hükümet örgütlenmesinin hiyerarşik yapısı içinde olabileceği gibi, devlet örgütlenmesi içerisinde kalmak şartıyla, merkezi hükümet örgütlenmesinin dışında, yerel ve ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerinden yönetim ilkesine uygun bir örgütlenme şeklinde de olabilir (Gül ve Özgür, 2004: 163-164).

“Adem-i merkeziyet (desantralizasyon), kontrol ve siyasal sorumluluğun büyük ölçüde merkezi devlette kaldığı ancak sınırlı yetkilerin merkezden çevreye veya yerele devredilmesini ifade etmektedir. Desantralizasyon çerçevesinde devredilmiş yetkiler tanımı gereği, istenildiği zaman hükümet ya da parlamento kararları ile tek taraflı olarak geri alınabilmektedir” (Benedikter, 2014: 44). Modern ulus-devletlerde, federal örgütlenmelerin temeli olan bu ilke, siyasi erkin ve idarenin birden fazla merkezli ve parçalı olmasını gerektirmektedir (Güler, 2000: 22).

Adem-i merkezi yapılar, hem yürütme organının yetkilerini ve fonksiyonlarını dengelemede ve denetlemede hem de vatandaşın katılımında etkin olabilirler. Adem-i merkeziyetin güçlü ve etkin olduğu ülkelerde idare biçimi ne olursa olsun, devlet erklerinin klasik yatay ayrılığı, merkezi devlet ile bölgesel yapılar arasında, diğer yanda merkezi devletle o devletlerin uluslararası taahhütleri arasındaki dikey erkler ayrılığı ile pekişmektedir (Aktar, 2014: 14).

Adem-i merkeziyeti yerel özerklik olarak ele alan Abadan (1965: 31-32)’a göre adem-i merkeziyet (yerel özerklik) devlette idari yapı ve mekanizmanın kuruluş ve

işleyiş ilkesi ile sıkı sıkıya ilgili bir uygulamadır. Merkeziyetçiliğin tam karşıtı olarak, devletin görevlerinde karar ve icra yetkilerinin başka organ ve müesseselere verilmesi imkân ve şekillerini kapsamaktadır.

Günümüzde adem-i merkeziyet kavramı yerine çoğunlukla yerel özerklik kavramı tercih edilmektedir. Yerel özerklik kavramını tanımlamadan önce, kavrama asıl değerini katan “özerk” kelimesinin anlamına bakmakta fayda vardır.

Özerklik, “bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağılı olarak kendi kendini yönetme hakkı” dır (TDK, 2005: 1556).

Özerk kavramı, “öz” ve “erk” kelimelerinin birleşmesinden oluşan ve kendi gücünü elinde bulunduran, muhtar, belli bir konuda belirli sınırlar içerisinde kendi kendini yönetebilme anlamına gelmektedir (Yılmaz, 1996: 649). Klasik Yunan’dan bu yana varlığını koruyan özerklik, ortaya çıkmaya başladığı ilk zamanlarda da bugünküne yakın bir anlam ihtiva etmekteydi. Söz konusu dönem itibariyle özerklik ya da kısmen özerklik, kendi kendini yönetebilme ve netice olarak şehirde yaşayanların katıldığı seçimlerle iş başına gelen idari yetkililerce yönetim (Weber, 2012: 73) olarak tarif edilmekteydi. Özerklik farklı dönemlerde farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Orta Çağ’da, merkezi krallıklara karşı toprak sahipleri olan feodal beylerin veya burjuvazinin özerkliği şeklinde; imparatorluklar döneminde dini gruplara sunulan özel statü şeklinde; ulus devlet(ler) döneminde etnik ve ulusal azınlıklara verilen bir güvence şeklinde; Paris komünü, Chiapas ve Porto Alegre tecrübelerinde ise “doğrudan demokrasi” şekliyle geniş bir dönemi kapsamakta ve değişik uygulama biçimleriyle karşımıza çıkmaktadır (Gürer, 2010).

Özerklik Türkçede muhtariyet, Yunancada otonomi gibi kavramlarla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Hareketinde serbest olanı ifade eden “muhtar” sözcüğünden türetilen “muhtariyet”, idaresi ve iradesi kendisinde olma ve erkinlik, bir şeye gücü yetebilme durumunu ifade etmektedir. İngilizcedeki kullanımı “autonomy” olan özerklik, etimolojik köken itibariyle olarak, Yunanca “auto” ve “nomos” kelimelerinden oluşmaktadır; yasa anlamına gelen “nomos” birisinin kendi yasasını, kendi koyması veya koyabilmesi anlamına gelmektedir (Alada, 2008: 6).

“Özerklik, özünde asgari düzeyde öz yönetim ile bir bölgedeki geleneksel vatanlarında yaşayan etnik ve kültürel azınlıkların yeterli ölçüde korunmasını sağlamak



için, yasama ve yürütme güçlerinin, merkezi devletten, bir bölgenin demokratik olarak seçilmiş organlarına, kalıcı ve anayasal olarak korunmuş bir biçimde aktarıldığı bir sistem olarak tanımlanmaktadır” (Benedikter, 2014: 13).

Yerel özerklik, “yerel yönetime, herhangi bir devlet ya da merkezi yönetimin karışması olmadan, kendi yapı, örgüt ve işlerini düzenleyebilme konusunda tanınan kapsamlı yasal yetki” dir (Yıldırım, 1993: 149).

Yerel yönetimlerin demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazanmaları için bazı özellikler taşıması gerekmektedir. Karar organlarının seçimle belirlenebilmesi, kendi işlerini kendi organları aracılığıyla, dışarıdan hiçbir müdahale veya karışma olmadan görebilmesi, yerel nitelikteki işlerin yerine getirilmesi için gerekli ve yeterli kaynaklara ve tüzel kişiliğe sahip olması bu özelliklerdendir. Yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır. İlki, yerel birimlerin merkezle olan ilişkilerini ilgilendirmektedir. Merkezle olan ilişkilerinde yerel yönetimlerin, merkezden tamamen bağımsız olmaları beklenemez. Çünkü bağımsızlık, özerklikten farklı bir kavramdır. Özerklik bakımından asıl önemli olan, yerel birimlerin kendi işlerini merkezin müdahalesi olmadan, kendi imkânlarıyla görebilmeleridir. İkinci yönü ise, yerel birimlerin yerel topluluğu oluşturan halkla ilişkilerini ilgilendirmektedir. Bu ilişki seçilmiş yerel organların, halkı gereği gibi temsil etmesini ve temsil yönteminin de bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatmaktadır (Keleş, 2012: 54). Özerklik ile merkez ya da merkeziyetçilik ortadan kalkmamakta, sadece merkeziyetçilik yumuşamakta, katı merkeziyetçiliğin yerine güçlendirilmiş bir yerinden yönetim geçmektedir (Gürer, 2015: 63).

G. Clark ise yerel özellik konusunu pragmatizm kuramı ile anılan Bentham'dan esinlenerek inisiyatif ve dokunulmazlık perspektifinden ele almaktadır. İnisiyatif ilkesi (hareket etme gücü), yerel yönetimin üstlendiği görevlerin yapabilirliğine olan inançla düşünülmektedir. İnisiyatif gücü, yerel yönetimlerin, devletin diğer organlarıyla arasında belirlenmiş haklara göre büyüyebilir veya sınırlandırılabilir (Clark, 1984: 198). Bu aşamada Clark inisiyatif gücünün kaynağına dair seçenekler de sunmaktadır. İnisiyatif gücü, ya hemşeriler tarafından, ya alternatif olarak federal devlet, eyaletler, iller tarafından tayin edilebilir ya da tamamen devlet tarafından belirlenebilir ki burada etkin yerel yönetim oldukça sınırlanmış olur (Clark, 1984: 199). Dokunulmazlık ilkesi ya da gücü ise, yerel yönetimlerin, devletin yüksek organları tarafından gözetlenme

endişesi taşımadan hareket edebilme özgürlüğünü ifade etmektedir. Bu güç yerel yönetimlere tanımlanmış haklar çerçevesinde hareket özgürlüğü verir. Dokunulmazlık olmazsa tüm kararlar üst otoritelerce gözden geçirilebilir ve değiştirilebilir. Dolayısıyla özerklik, inisiyatif ve dokunulmazlık ile birlikte yerel yönetim fonksiyonları, hareketleri ve meşru davranışları bağlamında yerel karar verebilme yetkisi olarak tanımlanmaktadır (Clark, 1984: 198).

İnsanları yukarıdan, tek bir merkezden yönetmek halkın kendi kendini yönetmesi anlamına gelen demokrasi ile bağdaşmamaktadır. Özerklik ve katılım gibi demokratik istek ve özelemler, kentler ve bölgeler düzeyinde, hatta ülke çapında, yeni yeni kurumsal yapılanmalara, oluşumlara yol açmaktadır (Keleş, 1995a: 15). Yerel özerklik talepleri veya yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirilmesi istekleri üniter devletlerde bazı yapısal değişim ve dönüşümlere neden olmaktadır. Bu değişim ve dönüşümlerin en net şekli ise federatif yönetimlerle ya da federal sistemlerle karşımıza çıkmaktadır.

### **1.1.2. Federalizm**

Kökene bakımından, “federal” sözcüğü anlaşma, sözleşme anlamındaki Latince “foedus” kelimesinden gelmektedir. Bu şekliyle ele alındığında federalizm, en anlaşılır şekliyle birbirinden farklı grupların işbirliği yaparak birlik oluşturmasını ifade etmektedir (Uygun, 2002: 11). Konu ile ilgili Türkiye’deki neredeyse ilk çalışmalardan birinde ise federalizmin kökünün “foederis” olduğu, “foederis”in ise pakt, kontrat, antlaşma, sözleşme anlamlarına geldiği ifade edilmektedir (Lütem, 1950: 304). Ancak günümüzde bu tanımlamalar federalizmi anlamak için oldukça yetersiz kalmaktadır. Çünkü federalizm iki yüz yıla yakın bir süredir sosyolojik, ekonomik, hukuki ve siyasal boyutlarıyla incelenmektedir. Bu sebeple farklı disiplinlerde farklı tanımlamalar ortaya çıkmaktadır.

Siyaset bilimi açısından kabul edilen birkaç genel tanımlama ise şöyledir:

“Federalizm, toplumsal sözleşme teorilerine dayanır ve modern şekliyle cumhuriyetçiliği demokratikleştirme amacını taşır. Ayrıca merkezi ve bölgesel yönetimler arasında güvenceli bir iktidar bölüşümüdür” (Yıldız, 2010: 62-63).

“Federal yönetim, ortak ve kendi kendini yönetim şeklinde ortaya çıkan bir siyasi örgütlenmedir” (Elazar, 1987: 12). “Siyasi bir örgütlenme ve işbirliği tarzı olan federalizm, kapsamlı bir siyasi sistem içinde farklılıkların birleştirilmesi politikasıdır. Bu

yöntemle her farklı unsur kendi temel politik bütünlüğünü sürdürme imkânına sahiptir” (Elazar, 1995: 1).

“Federalizm, bireylerin, grupların ve idarelerin kalıcı fakat sınırlı bir bileşiminden oluşmakta ve bu bileşim tarafları da gözeterek ortak amaçlarına ulaşmalarını da sağlayacak koşulları sağlamaktadır” (Çevikbaş, 2008: 33).

“Federalizm, siyasal bir gruplaşmanın federalleşme sürecini göstermesi bakımından, yani ister devletler ister herhangi bir türde başka birlikler olsun, bir dizi farklı siyasal örgütün çözümler bulmak, ortak politikalar benimsemek ve ortak sorunlarla ilgili ortak kararlar vermek veya bunun tersine daha önce tek bir siyasal topluluğun bir dizi ayrı ve farklı siyasal topluluk durumuna gelmesi nedeniyle şimdi ayrı olarak örgütlenmiş, farklılaşmış toplulukların bundan böyle ortak olmayan kendi sorunları üzerinde ayrıca çalışabilmeleri amacıyla oluşturabilecekleri yeni bir örgütlenmedir” (Özdemir ve Aktaş, 2013:1994).

Federal sistemin dayandığı temel düşünce, birlik ve bütünlüğün korunmasından vazgeçmeden farklılıklara saygı gösterilmesi, sistemi meydana getiren birimlerin kendi özgür iradeleriyle yönetilmeleridir. Federal sistemin esasını, devlet aygıtının yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmesi oluşturmaktadır (Keleş, 1995a: 17). Federal ilke, insanların, küçük toplumların samimiyet ve sıcaklığını koruma istekleri ile ortak kaynakları kullanma, koruma, devam ettirme ve kültürel farklılıklarını güçlendirme amaçlarını telif etmenin araçlarından biri olarak nitelendirilmektedir (Yıldız, 2010: 53).

1835 yılında Amerika’da Demokrasi kitabıyla Alexis de Tocqueville, özgürlük, eşitlik ve demokrasinin hâkim olacağı bir yönetim biçiminin Amerika’nın çok etnikli sosyal yapısına daha uygun olacağını ifade ederek, federalizm ve onun örgütsel ifadesi olan federasyonları tarif etmektedir (Burgess, 2006: 10). Esasında Tocqueville, merkezîyetçiliğin hâkim olduğu büyük devletlere karşıydı. Çünkü ona göre büyük devletler çoğunluğun tiranlığını yaratmaya küçük devletlerden daha eğilimlidirler (Yetiş, 2006: 299). Ayrıca büyük merkezi devletlerde halkın, merkez karşısında özgürlüklerini koruması oldukça güçtür. Tocqueville'e göre, çağdaş merkezi devletlerde özgürlüklerin koruyucusu olan temel ilke, devlet gücünü sınırlayıcı niteliği ile “adem-i merkezîyet” prensibi yani merkezin gücünün azaltılmasıdır. Büyük ve farklı etnik

kimliklerden oluşan devletler için adem-i merkezi bir yönetim son derece faydalı olacaktır. Tocqueville, Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan federal sistemin avantajlarını değerlendirerek, demografik olarak büyük devletlerde var olan yönetsel sorunların bu sistemle çözülebileceğini ifade etmektedir. Tocqueville, federal yönetim içerisinde egemenliğin kullanılmasını ve egemenliğin merkezi iktidar ile yerel iktidarlarda paylaşılmasını, devlet despotizmine karşı bir tedbir olarak düşünmektedir. Küçük ulus devletlerde siyasal katılımın yaygın, çıkar farklılaşmasının ise daha az olacağı varsayımından hareketle, bu tür devletlerde özgürlüklerin gerçekleşmesinin daha kolay olacağını savunmaktadır (Dinçkol, 2004: 155).

Tocqueville'i takip eden John Stuart Mill'de benzer bir söylem geliştirmiştir. Irk, dil, din gibi farklılıklardan dolayı federasyonların daha iyi işleyeceğini düşünmektedir (Burgess, 2006: 11).

Modern anlamda federasyon ilk kez 1787 Anayasası ile ABD'de ardından, 1848'de İsviçre'de ve 1867'de Kanada'da kurulmuştur. Bu üç federasyon günümüzde de işlerliğini devam ettiren dünyanın en istikrarlı demokratik anayasal yönetimleridir. 19. yüzyılda Almanya ve bazı Latin Amerika ülkelerinde kurulan federasyonlar zamanla bazı sorunlar yaşamış ve çeşitli vesilelerle kesintiye uğramış olsalar da federal yönetimler 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra artarak yayılmaya başlamıştır. 20. yüzyılın başında ise federasyon uygulamasına geçen ve federalizmi benimseyen ilk ülke Avustralya olmuştur. Federal yönetimler özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başka ülkelere de yayılmıştır (Aktaş, 2013a: 342).

Günümüzde federalizmin yaygınlaşma eğilimi içinde olmasının önemli sebepleri, etnik, linguistik, dini ve ideolojik heterojenliği telif etme zaruretidir. Dünyada karşılıklı bağımlılık ilişkileri arttıkça bu farklılıklar da artmaktadır (Yıldız, 2010: 55).

Hem farklı karakteristiklere sahip bölgesel yapıların birleşik güç oluşturması gerekliliğini savunan merkezîyetçiler, hem de etnik, dinsel, dilsel veya mezhepsel grupların bağımsızlığını savunan güçler ve görüşlerin eş zamanlı olarak varlığını gösterdiği koşullarda federasyon, en akılcı çözüm olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü federasyonlar bir yandan küçük grupların otonom olmalarına imkân tanımakla birlikte bu otonom veya kısmen bağımsız yapıların birleşmek suretiyle bölgesel güç oluşturmalarına da olanak sağlamaktadır (Aktaş, 2013a: 347).

Federalizm ilkesinin örgütlenme biçimi olan federasyonlarda, birden çok yasama meclisi, gönüllü iradeleriyle ortak ve kendi dışlarında bir yasama meclisine birtakım egemenlik yetkilerini devretmek suretiyle ortaya yeni bir devlet çıkarmaktadırlar. Bu devlet gerçekte bir devletler birliğidir. Ancak bu birliğin, birliği oluşturan her bir devletten ayrı bir tüzel kişiliği, federe devletlerle birlikte tabi olduğu bir anayasası ve birleşen uluslar bütününe oluşturduğu bir uluslar ulusu bulunmaktadır (Nalbant, 1997: 19).

Federal devlet, iki farklı yönetim alanından oluşmaktadır. Birinci yönetim alanı ulusal düzeyde örgütlenmektedir. Bu alanda “genel yönetim”, “ulusal yönetim” “merkezi yönetim” gibi farklı şekillerde adlandırılan bir “federal yönetim” faaliyette bulunmaktadır. İkinci yönetim alanı ulus altı düzeyde örgütlenmektedir. Bu alanda faaliyet gösteren yönetimler ise “eyalet yönetimleri”, “bölgesel yönetimler” gibi isimlerle adlandırılan “federe yönetimler”dir. İki yönetim alanının da yetki sınırları, konu ve kapsam bakımından anayasa ile belirlenmektedir. Federal yönetimin yetki alanı bütün ülkeyi kapsarken federe yönetimlerin otoriteleri, kendi coğrafi bölgeleri, yani eyalet sınırları içinde geçerlidir. Federe yönetimler, sınırları kesin olarak belirlenmiş coğrafi bölgeler oldukları için federal devlette iktidar, toprak esasına göre (territorial-yersel) bölünmektedir. Egemenlik veya iktidar, federal yönetim ile federe yönetimler arasında bölünmektedir (Uygun, 2002: 23).

Devletin düzenleyici yetkilerinin teritoryal prensibe göre dağıtılmasının bir şekli olan federalizm, bütün katılan bölgelerin ve üye devletlerin her birinin eşit haklara sahip olmaları ve merkezi devletle aynı hukuksal bağlarla bağlı olmaları temel prensibi üzerine şekillenmektedir. Merkeziyetçi devlet yapısının etnik çatışmaların çözümünde işe yaramadığının görülmesi üzerine federal devlet uygulamasına geçilmiştir. Ancak belirli bir devlet toprağının küçük bir parçası üzerinde, yerleşik bir ya da birkaç ulusal azınlığın merkez bölge prensibine dayalı özel bir siyasal yetki dağılımı talep etmesi durumunda federalizm, en uygun model olmayabilir (Benedikter, 2014: 29). Çünkü federal devlet uygulamasının ayakta kalabilmesi için, sosyal ve siyasal toplumun yapısının federalizme uygun olması gerekmektedir. Burada demokratik bir anayasaya bağlı hukuk devletinin varlığı şarttır. Ayrıca siyasal parti sistemlerinin de merkeziyetçilikten uzak olması federal bir devletin gereklilikleri arasında sayılmaktadır.

### 1.1.2.1. Federalizmin Temel Özellikleri

Federal devletlerin yönetim sistemleri incelendiğinde hepsinde farklı noktaların varlığı dikkat çekse de genel itibariyle tüm federasyonlarda bulunan bazı ortak özellikler ortaya koyulabilir (Yıldız, 2010: 78):

a) Genel olarak tüm federal devletlerde bulunan ilk ortak özellik yazılı bir anayasadır. Genel irade sözleşmesi ile kurulan bir ilişki olan federal ilişki, iktidarın bölünmesi ve paylaşılması şartlarını içeren federal bir anayasa ile varlık bulmaktadır. Federal anayasaların değiştirilmesi sadece olağanüstü durumlarda söz konusudur. Federal anayasa federe ve federal birimler için bağlayıcı hükümler içermekle birlikte, her birim kendi anayasasını da yapabilmektedir.

b) Federal sistemlerin temel özelliklerinden biri de, iktidarın birden fazla merkez arasında bölünmesi ve paylaşılmasına bağlı olarak, merkeziyetçi olmamasıdır. Bu özellik sayesinde yetkilerin tek merkezde toplanmaması, birden fazla iktidar merkezi arasında dağıtılması söz konusudur.

c) Üniter yapıli devletlerden farklı olarak federal devletlerde bulunan ortak bir özellikte iktidarın mülkî bölüşümüdür. Federal sistemin üçüncü temel unsuru mülkî demokrasidir. Mülkî bölünmeler, farklı grupların ve çıkarların temsilinde tarafsızlığı ve eşitliği sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Aynı sivil toplumda bulunan farklı gruplara yerel özerklik ile temsil imkânı sağlamakta mülki bölüşümün amaçlarındandır. İktidarın mülkî bölüşümü, eşit sayılabilecek mülkî birimlerde yapılan seçimlerde, yeni çıkarların güçleriyle orantılı olarak temsil edilmesine imkân vermektedir. Aynı zamanda, aralarında köklü farklılıklar olan değişik gruplara kendilerine ait mülkî iktidar alanları sağlanmaktadır. Mülki iktidar alanları ile hem demokratik yönetim şekli korunmakta, hem de federal sistemin siyasi bütünleşme aracı olarak işleyebilmesi sağlanmaktadır.

Federal bir devlette, yönetimler arasındaki iktidar bölüşümü gerekli bir özelliktir. Bu özellik anayasal güvence altına alınmıştır. Yönetimlerin eşitliğinin ve bağımsızlığının sağlanması, söz konusu güvenceli iktidar bölüşümünün bir sonucudur (Uygun, 2002: 29).

Ayrıca, yazılı anayasanın varlığı, iktidarın birbirinden bağımsız ve eşit iki yönetim düzeyi arasında bölünmesi, anayasayı yorumlayacak, yetki bölüşümüne ilişkin

uyuşmazlıkları çözecek bir organın varlığı, eyaletlerin ulusal parlamentoda temsil edilmesi, bireylerin hem federal hem de federe yönetimlere vatandaşlık bağı ile bağlı olacağı bir çifte vatandaşlık uygulaması ve ulusal yönetimde yürütme organının federal özellikler göstermesi bütün federal sistemlerde görülen ortak özellikler olarak sıralanabilir (Livingston, 1956: 11).

Birlik sözleşmesi çerçevesinde kamu sorumluluklarının yönetim düzeyleri arasında paylaşımı da federalizmin bir başka temel özelliğidir. Paylaşım, karar alma süreçlerinde, mali konularda ve yönetimde ortak katılımı içermektedir. Paylaşımın resmî veya gayri resmî olması genellikle sözleşmeyle belirlenmektedir. Sözleşme, farklı düzeylerdeki yönetimlerin, bağımsız bir yapı olarak kalmasını sağlayan, aynı zamanda ortak hareket etmelerini de kolaylaştıran hukukî bir araçtır (Yıldız, 2010: 84).

#### **1.1.2.2. Federalizmin Amaçları**

Federalizm, bölgesel farklılıkları azaltmak amacıyla kullanıldığı gibi, çoğulcu toplumdaki derin toplumsal bölünme problemlerine çözüm bulmak amacıyla da kullanılmaktadır. Federalizm, ABD’de grup plüralizmini ve ferdi hürriyetleri korumak, İsviçre’de mahalli hürriyetleri desteklemek, Hindistan’da dilsel azınlıkları korumak, Venezüella’da ise yumuşak adem-i merkeziyetçiliği sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Kanada, İsviçre, Belçika, Malezya ve Nijerya’da ise etnik farklılıkları telif etmek amacıyla benimsenmiştir. Anılan örneklerde, federalizm gerçek durumlara pratik bir cevap olarak doğmuştur (Yıldız, 2010: 93).

Federalizm, iktidarın merkezileştirilmesi veya paylaşılması/bölünmesi ile ilgili zıt iki talebe cevap verme amacı taşımaktadır (King, 1982: 21). Bu bağlamda iktidarın paylaşılması/bölünmesi perspektifinden bakıldığında “en iyi hükümet halka en yakın hükümettir” (Field, 1993: 446) denilebilir.

Federalizmin hangi amaçlar için benimsendiğini araştırırken, onun “zor kullanımı” dışında ayrı kalmayı tercih edecek toplumları birleştirmenin tek aracı olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca federalizm, birleşip diğer birim içinde tamamen yok olmayı değil, birlik içinde ayrı kalmayı isteyen toplumların üzerinde mutabakata vardığı bir iktidar yapılanmasıdır (Yıldız, 2010: 95).

### 1.1.2.3. Federal Sistemlerin Oluşum Şekilleri

Federal birimler genel olarak iki şekilde ortaya çıkmaktadır: İlk olarak, devletlerin çeşitli amaçlar için bir araya gelerek kurumsal ve yapısal bakımdan yeni bir bütün oluşturmalarıyla; ikinci olarak, bir devletin kendi içindeki farklı unsurların ayrışma yoluyla alt birimler meydana getirmeleriyle ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde federasyon bir bütünleşme sürecinin parçası veya sonucu olabileceği gibi, bir çözülme veya ayrılma sürecinin de parçası veya sonucu da olabilir (Arisoy, 2010: 1197).

Bütünleşme sonucu oluşan federasyonlar ulusal bir niteliğe sahiptir. Federal birliği oluşturan topluluklar, aynı ulusal bütüne aittir. Federalizm, ortak milliyet veya hukuk gelenekleriyle zaten birbirine bağlı olan bu toplulukları birleştirmenin aracı olarak kullanılmıştır. ABD ve İsviçre gibi bazı federal devletler, daha önce birbirinden bağımsız ve ayrı egemen devletlerken daha sonra bu devletlerin yakınlaşması ve birleşmesiyle federal yapıları doğmuştur. Bu devletler kendi içlerinde de, uluslararası alanda da yetkilerini daha önceleri serbestçe kullanabilmekteydiler. Sonradan belli bir dönemin zorlamaları, askeri bir tehdit, geniş bir ekonomik pazarın oluşturulması, iç kargaşayı giderme ya da devletlerin bir sosyal düzeni ortaklaşa gerçekleştirme isteği gibi çeşitli sebeplerle yetkilerinin bir kısmını daha üst düzeydeki bir kuruluşa, federal bir örgüte bırakmayı uygun bulmuşlardır (Yıldız, 2010: 96-97).

Federasyonlar genellikle ayrılma yolu, yani devletin bölünmeye karar vermesi ile değil birden çok farklılıklarını koruyarak birleşme iradesi üzerine kurulmaktadır (Nalbant, 1997: 40). Bu şekilde oluşturulan federasyonlar, ulusal anlamda kendine yeter durumda iken uluslararası arenada da söz sahibi olmak için örgütlenmektedirler. Ayrılma yolu ile oluşan federasyonlarda federal birliği oluşturan halklar, farklı milliyetlere mensuptur. Federalizm, bu farklı halkları kendilerine önemli ölçüde özerk alanlar tanıyarak, sınırlı amaçlar için bir araya getirmenin aracı olarak kullanılmaktadır. Bu tür federal sistemler çoğu zaman bazı bölge veya eyaletlerin, daha önce yer aldıkları devlet yapısı içinden ayrılmalarıyla oluşmaktadır. Tek (üniter) yapıli devletlerin kendi içindeki bölge ya da eyaletler aracılığı ile bölünmesi etnik, kültürel ve dini unsurların baskısı ile ortaya çıkmaktadır. Tek yapıli devlette uygulanan politikaların, bu farklılıkları ezdiği gerekçe gösterilerek, bölgeler ya da eyaletler, bağımsız bir devlete



dönüşmeden, sadece belli bir özerkliğe sahip olma talebinde bulunmaktadırlar. Böylece merkezi ve üniter devletin dağılması, yeni bir örgütlenme şekli olan federal yapı ile frenlenerek, dağılma ve bölünme önlenmiş olmaktadır. Bu şekilde oluşan federal yapılara örnek olarak SSCB, Yugoslavya ve Çekoslovakya gösterilebilir (Yıldız, 2010: 97).

#### **1.1.2.4. Federal Devlet Ve Üniter Devlet**

Federal devlet ve üniter devlet, ilk federal devlet olan ABD'nin kuruluşundan itibaren devlet biçimleri bakımından iki temel devlet formu olarak kabul edilmektedir. Siyasal katılım, demokrasi gibi bazı hususlar bu devlet biçimlerinde farklılıklar göstermektedir. Kural olarak üniter devlet, demokrasiyle de otokrasiyle de uyumluyken, tarihte bütün diktatörlükler, tek parti rejimleri ve totaliter rejimler üniter devlet formunda karşımıza çıkmaktadır. Hitler dönemi Almanya'sı, Franko dönemi İspanya'sı ve Saddam dönemi Irak'ı bu duruma verilebilecek sadece birkaç örnektir. Federalizmde ise, federal yapılı bir devleti otokrasiyle, diktatörlükle yönetmek daha güçtür. Çünkü federal devlet sisteminde, devlet yetkileri ve yönetme gücü anayasal olarak ikiye bölünmektedir. Kaynağını federal anayasadan alan bu yetkilerin bir kısmını ulusal düzeyde yetkili olan federal yönetim, diğer kısmını da ülkenin belirli bir bölgesinde, ulus altı düzeyde yetkili olan federe yönetimler kullanmaktadır. Her iki yönetim düzeyinde de kurulan siyasal organlar birbirinden bağımsızdır. Federal yönetim meşruiyetini bütün ülke halkından, federe yönetimler ise sadece o bölgede yaşayan halktan almaktadır. Federal yönetim ile federe yönetim arasındaki yetki bölüşümü ve görev ayrımı, üniter devlette görülmesi daha muhtemel olan diktatörlüğe ve tüm güçlerin tek bir kişinin ya da partinin elinde toplanmasına karşı bir fren görevi görmektedir. Ayrıca federal sistemde serbest seçimleri, siyasal faaliyeti ve siyasal temsili gerektiren başka bir nokta daha vardır: Federal devletlerde, federe yönetimler sadece anayasa tarafından belirlenen sınırlarda yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanmakla kalmayıp, aynı zamanda federal yönetimin işleyişine de etkili biçimde katılmakta, yani federal yönetimde temsil edilmektedirler (Uygun, 2012a: 102-103).

Üniter sistem, federalizme göre aşırı bir uçtur. Karar verme yetkisinin önemli bir kısmı ulusal meclise ve merkezi hükümete tanınmaktadır. Alt egemenlik birimleri üniter devlette ya bulunmaz, bulunsa bile merkezi hükümetin kontrolü altındadır. Federal

devlette yetki ve sorumluluk ulusal hükümetle alt birimler arasında dağıtılırken, üniter devlette merkezi hükümet otoritenin çoğunu elinde tutmaktadır (Öztürk, 1992: 66).

İstikrarlı demokrasi örnekleri ve halkın siyasal karar alma süreçlerine etkili biçimde katılımı ise hem üniter hem de federal devletlerde bulunabilir. Ancak federal devlet sistemi üniter devlet sistemine göre daha fazla katılımı bünyesinde barındırmaktadır (Uygun, 2012a: 103). Katılım ilkesi, hem sorunların daha sağlıklı bir şekilde belirlenmesini, hem de çözümlerin daha etkili ve tutarlı olmasını sağlamaktadır. Kararların alınmasına ve uygulanmasına halk katılımının sağlanması, demokrasinin bir göstergesidir. Çağdaş bir demokrasi temsili olmaktan çok, halkın kendi sorunları ile ilgili çözüm süreçlerine bizzat katılmasını ifade eden katılımcı demokrasi anlayışıdır. Bu şekliyle demokrasi, yerel halkın kendilerini ilgilendiren konularda, kendi kendilerini özgürce demokratik yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir (Pustu, 2005: 129).

Federe yönetimler ile yerel yönetimler kıyaslandığında, federe yönetimlerin daha prestijli iktidar merkezleri olduğu görülmektedir. Federal devletlerde yurttaşlar her iki yönetim düzeyine de hemen hemen eşit önem atfetmektedir. Halkın nazarında, federe (eyalet) seçimler de federal (ulusal) seçimler kadar önemlidir; çünkü halkın yaşamını doğrudan etkileyen kararlar, ulusal yönetimler kadar eyalet yönetimleri tarafından da alınmaktadır. Ayrıca federal devletlerdeki yetki paylaşımına göre hem federal hem de federe yönetim düzeyinde yasama, yürütme ve yargı organları kurulmakta ve bu yönetimler egemenlik yetkilerini kullanmaktadır. Üniter devletlerde yasama ve yargı erkleri ise sadece merkezi yönetim tarafından kullanıldığı için federe yönetimler belediye yönetimlerinden farklılaşmaktadır. Çünkü belediyeler, yasalar çerçevesinde faaliyet gösteren birimler olduğundan federe yönetimler gibi, kendi yasalarını kendileri yapamazlar (Uygun, 2012a: 104).

Federal bir devletin iki temel unsuru, yönetimlerin birbirinden bağımsızlığı ve eşitliğidir. Üniter bir devlette, bölgesel veya yerel yönetimler yetkilerini merkezi yönetimden almaktadır. Merkezi yönetim, kendi takdirine bağlı olarak, yetkilerinden bir kısmını geri alma yetkisini de elinde bulunduracak şekilde bölgesel veya yerel yönetimlere aktarabilmektedir. Yönetimlerin eşitliği ve bağımsızlığı söz konusu değildir. Merkezi yönetim üstündür ve diğer yönetimler merkezi yönetime bağıdırlar (Uygun, 2002: 25).

Üniter ulus devletinin temel ilkesi “tek halk, tek hükümet ve tek ülke” dir. Bu ilke karşısında federal ilke uygulamalarının yaygınlık kazanması, büyük ölçüde, egemen devletlerin kendi ülkelerinin halklarını zorla tek bir merkezi yönetimin alanı içinde tutmalarından kaynaklanmaktadır (Yıldız, 2010: 49). Federal yönetimlerde federe devlet kendi bölgesinde hemen hemen üniter bir devlet gibidir. Fakat onu üniter devlet olmaktan ayıran husus kendi bölgesinde federal bir hukuk düzeninin geçerli olmasıdır. Bu federal hukuk, uluslararası arenada bütün olarak federasyonu temsil eden ve egemenliğe sahip bir düzeydedir (Nalbant, 1997: 45).

Merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmiş üniter devlet yapılanmasında federal ilke uygulamalarının yaygınlık kazanmasını önlemek için geliştirilen yerel özerklik, sistemin temel ilkesi değil, sadece merkezin var olması koşulu ile birlikte var olabilen uygulama biçimidir. Bu uygulama biçimi adem-i merkeziyeti de bünyesinde barındırmaktadır. Bununla birlikte adem-i merkeziyete göre örgütlenmiş bir federal devlet yapılanmasında da benzer bir durum görülebilmektedir. Bu tarz örgütlenmelerde bir uygulama biçimi olarak “merkezden yönetim”, federal-federe düzeyler arasında yapılan anlaşmalar ile var olabildiği gibi; federe kademeler kendi içlerinde merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenebilmektedirler. Federe birim içindeki yapı, üniter devletin özelliklerini taşıyabilmekte ve yönetim federe devlette “merkezden” ve “yerinden” şeklinde gerçekleştirilebilmektedir (Güler, 2000: 23).

Türkiye gibi üniter bir anlayışa sahip bir ülkede federalizm konusu çoğunlukla başkanlık sistemi tartışmaları ile gündeme gelmektedir.

Başkanlık sistemine karşı olanların ortaya koyduğu argümanlardan biri, böyle bir sistemin ülkenin “bölünmesine” yol açacağıdır. Çünkü yarı başkanlık sistemi ulusal ve üniter devlet yapılarında uygulanabilirken tam başkanlık sistemi beraberinde federasyon ve eyalet sistemini gerektirmektedir (Çeçen, 2013: 404). Bu sebeple başkanlık sisteminin ülkenin üniter yapısını bozarak ülkeyi federalizme, oradan da parçalanmaya götüreceği iddia edilmektedir. Bu iddia, başkanlık sistemi ile federalizmin birbirlerini zorunlu olarak gerektirdiği ve federalizmin her halükarda parçalanmayı getireceği düşüncesine dayanmaktadır (Aslan, 2015: 9). Başkanlık sisteminde meclis dengeli yetkilerle donatılmış iki meclisten oluşmaktadır. Meclislerin biri nispi temsil sistemiyle seçilmiş milletvekillerinden oluşurken diğeri federe devletlerin ayrıcalıklarını korumaya

yönelik olarak çoğunluk sistemiyle seçilen ve küçük federe devletlerin temsilini sağlayan senatörlerden oluşmaktadır (Bezci, 2005: 82). Böylece başkanın seçilebilmesi için federe bir birimin varlığı gerekli görülmektedir.

Bununla birlikte başkanlık sistemi yanlıları ise, başkanlık sisteminin muhakkak federal bir yapı gerektirmediği üniter yapı içinde kalınarak da başkanlık sisteminin uygulanmasının mümkün olduğunu ileri sürmektedirler. Zaten böyle bir anlayış da “Türk Tipi Başkanlık Modeli”ni ortaya çıkarmaktadır. Federal bir yapı yerine seçilmiş valilik veya tek meclisli bir başkanlık sistemi gibi uygulamalar da hayata geçirilebilir. Federalizmin başkanlık sistemi için şart olmadığı, bununla birlikte federalizmin ve başkanlık sisteminin bir arada olmasının daha uygun olduğu (Güler, 2013: 162) düşünülmektedir.

#### **1.1.2.5. Federalizm Ve Demokrasi**

Demokrasi ve federalizmin birbirlerinin tamamlayıcısı olduğu konusunda genel bir görüş hâkimdir. Ancak bunun aksini savunan siyaset bilimciler de bulunmaktadır. Demokrasi ve federalizmi ayrılmaz olarak gören siyaset bilimcilere göre, demokrasi federalizm olmadan gelişebilir ancak grupların özerkliğine imkân veren demokratik çoğulculuk olmadan federalizm var olamaz. Siyasi iktidarın tek elde ya da merkezde toplandığı otoriter tek parti, tek adam rejimleri federal iktidar kavramıyla uyuşmaz. Aksini düşünen siyaset bilimciler ise, çoğulcu politika üretme sürecinden yoksun sistemlerde, etni-teritoryal seçkinlerin yine de federal benzeri mekanizmalar geliştirebileceğini ve böylece etnik topluluklar arasında anlaşmazlıkları otoriter bir çerçeve içinde çözebileceklerini iddia etmektedirler (Yıldız, 2010: 74).

Federalizm, demokratik değerleri yönetme şansını, halkın siyasal katılımını ve çıkarlarını gerçekleştirme olanaklarını güçlendirmektedir. Siyasal nüfuz etme ve kontrol olanağı -böylece denetim- üniter devlette olduğundan daha fazladır (Fiedler, 1995: 60). Demokrasi yurttaşların yerel karar verme süreçlerini kontrol etme, etkileme ve buraya katılmaları konusunda da bir katalizör görevi görmektedir. Bu da yerel halkın ya kendi bölgeleri için temsilciler seçimi ya doğrudan katılım yoluyla ya da belediye meclisleri veya çeşitli yasal düzenlemeler ile oluşturulacak bölge meclisleri aracılığı ile tesis edilebilir. Yerel bir demokrasi kaçınılmaz olarak bölgesel yani teritoryal farklılıkları oluşturmaktadır (Baldersheim, 2012: 110-111). Çünkü yerel halkın yerel nitelikteki

kararların oluşumuna yaptığı katkının derecesi bölgesel farklılıklar oluşturmaktadır. Bu katkının derecesi fazla ise, yerel demokrasinin gelişmişliği de o kadar fazladır (Pustu, 2005: 131).

Kurucu birim olan federal yönetimin demografik olarak büyüklüğü ciddi bir oy potansiyeli yaratmaktadır. Bunun yanında, federe birimler karşısında federal yönetimlerin asıl olması da federalizm ve demokrasi arasında olumlu bir ilişki olmadığını göstermektedir (King, 1982: 88-89).

Federal devlette, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını yerine getirmek amacıyla ulus ve ulus altı düzeyde iki ayrı faaliyet alanı oluşturmak ve kamusal faaliyetler ile bu faaliyetleri gerçekleştirecek devlet organlarının söz konusu alanlar arasında bölüştürmek klasik egemenlik anlayışı ile bağdaşmamaktadır (Uygun, 2002: 126). Çünkü üniter devlet anlayışının bir yansıması olan klasik egemenlik anlayışı, egemenliğin kaynağını tek, bölünmez ve sınırlanamaz görmektedir. Egemenliğin halkta olduğu demokrasilerde de yine güç tek bir merkezde toplanmakta ve bu güç bölüşülmemektedir. Bu noktadan hareketle demokrasilerin federal devlet düzeni için olmazsa olmaz bir ilke olmadığını söyleyebiliriz.

#### **1.1.2.6. Federalizm Ve Etnisite**

Ulusal yurttaşlık anlayışının hüküm sürdüğü ülkelerde yaşayan farklı etnik/ulusal kimliklerin kültürel ve siyasal özerklik elde etmesinin zorluğu dolayısıyla ulusla devletin özdeşleştirilmesi, yeni ulus-devletlerin ortaya çıkışına olanak sağlamaktadır. Her ayrılıkçı hareketle, bir siyasal örgütlenme modeli olarak meşruluğu biraz daha aşınan ulus-devlet, bu ayrılıkçı hareketlerin hem hedefindeki hem de hayalindeki devlet modeli olunca, sorunun kaynağı sayılan ulus-devlet, yeni bir isimle yeniden üretilmiştir. Zayıflayan toplumsal bağı yeniden oluşturma çabası, ayrılıkçı hareketler karşısında toplumun geniş bir bölümünü kapsayabilecek yeni bir toplumsal sözleşme yaratma gereksinimi, acilen bir arada barış içinde yaşamının bir formülünü bulma arayışı, mevcut ulus-devlet ve yurttaşlık modelinin sorgulanmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak mevcut devletlerin genel eğiliminin, sorunun kaynağı olan ulus-devlet anlayışına dokunmadan sorunları çözüme yönünde olduğu görülmektedir (Kalaycı, 2007: 8).

Ulus devletlerdeki etnik farklılıklar, devletlerin bütünlük ve istikrarına karşıt konumda olan merkezkaç kuvvetlerin başında yer almaktadır. Ulusçuluğun gelişmesiyle

kimlik arayışları sonucu ortaya çıkan talepler, egemen devletlerin teritoryal bir karaktere kavuşmasında ve mevcut sistemlerden koparak varlık kazanmalarında etkili olmuştur. Bu kapsamda değerlendirildiğinde federalizm, özellikle etnik kimlik farklılıklarının fazlasıyla ortaya çıktığı yerlerde, etnik farklılıktan kaynaklanan problemleri telif etmenin bir aracı olabilir. Özellikle etnik kimliğin bir kolektif aidiyet olarak devamı açısından önem atfedilen, dil, din, kültür gibi konularda söz konusu etnik kimliğe özerklik verilmesi suretiyle, ulusal siyasi coğrafyadaki çatışma potansiyeli azaltılabilir. Etnik grupların azınlık oluşturduğu durumlarda bir adem-i merkeziyetçilik siyasi sisteme erişmeyi sağlamanın yanı sıra, çoğunluk tahakkümü altında olma algılanmasını da bastırabilir (Yıldız, 2010: 106 ).

Federalleşme ancak, farklı etnik grupların ve kültürel yaşam dünyalarının üyelerine, az çok bölgesel bir ayrılma olanağı sağlanabildiği takdirde bir çözüm olarak ortaya çıkabilir (Habermas, 2012: 129). Çünkü farklılıklara saygı gösterilmesi ve korunması federalizmde temel özelliklerinden biridir. Bununla birlikte federalizm, her zaman bütün farklılıkların korunması için bir garanti olmayabilir. Çünkü halk toplulukları arasında din, dil ve ulusal köken açısından ayrıcalıkların söz konusu olması sonucu, devletin belirli bir etnik kimlik temelinde federe birimler oluşturmaya başlaması uzun vadede bazen yararlı olmayabilir. Bunun yanı sıra sadece etnik kökene dayalı bir devlet düşüncesi modern çağın federalizm anlayışı ile uyuşmamaktadır. Bu tür yönetimlerin faşist yönetimlere yol açma tehlikesi bulunmaktadır.

Federal ilkeye dayalı bir çözümün toplum içindeki bölünmelerin, özellikle etnik bölünmelerin çatışmaya dönüşmesini önlemede, gelişme ve modernleşme yönünde bir adım oluşturup oluşturmadığı dikkatle ele alınıp incelenmesi gereken bir konudur. Merkez elitleri için çözüm olarak görülen şey, sıradan insanlar için bu anlamı taşımayabilir. Ya da kısa vadede siyasi gelişme işareti olarak görünen bir şey, uzun vadede yeni problemlere de yol açabilir ( Yıldız, 2010: 113).

#### **1.1.2.6.1. Etno-Teritoryal Federalizm**

Federalizm, dini ve etnik azınlıklar gibi belli gruplara, özellikle bunlar çoğulcu toplum içinde ayrı alt toplumlar oluşturuyorsa, özerklik vermek amacıyla uygulanmaktadır (Yıldız, 2010: 107). Bu noktada önemli olan husus özerkliğin seviyesi ile ilgilidir. Devleti oluşturan teritoryal birimlerin her birine anayasal olarak aynı

yetkiler tanınmışsa bu devletler kural olarak simetrik federal devletlerdir. Asimetrik federal devletler ise, esas itibariyle federal bir anayasa üzerine kurulu olmasına rağmen kimi siyasi birimler özel yetkilerle donatılırlar. Bu devletsel örgütlenme biçimi, federal devletler içerisindeki ayrıcalıklı siyasal özerk birimler olarak da nitelendirilebilir (Benedikter, 2014: 28). Söz konusu asimetriklik belli bir bölgeye özgü farklılıkların ve değerlerin korunmasına katkı sağlama amacı taşımaktadır.

Federalizm ve etnikliği eşleştirmek, dil, kültür, din, ortalama gelir, meslekî yapı, tarih ve kendini algılama şekli veya bunların bazılarında farklılık arz eden birden fazla etnik grubu ihtiva eden siyasi sistemlerde, bazı anahtar konularda üniter devletin gücünü elde etmenin bir yoludur. Çözüm, kurucu federal birimlerin sınırlarını her bir etnik grubun sınırlarıyla çakıştırmaktır (Yıldız, 2010: 110).

Federalizm dergisi Publius Güz 1977 sayısında, etnik sınırlarla federe devlet sınırları arasındaki örtüşmezliği bir sempozyum konusu olarak ele alınmıştır. Bu sempozyumda şu noktalar vurgulanmıştır (Yıldız, 2010: 115):

1) Birden fazla etnik kimliğin bulunduğu toplumların çoğu, son derece hareketli topluluklar içermesi sebebiyle, mülkî öz yönetim bu topluluklara uygulanmaz.

2) Bazı durumlarda, tarih, gelenek veya pragmatik mülahazalar son derece güçlü etnik cemaatin alt bölümlere ayrılmasını gerektirir. Bu, etno-teritoryal ilkedен sapmadır. Bu bölümlenme, azınlıktaki küçük etnik grupları, çoğunluk gruplarının baskısından korumaya yönelik olduğu oranda anlamlıdır.

3) Etno-teritoryal federalizm, çok küçük cemaatler için genelde uygulanamaz.

4) Federe ve etnik sınırlar arasındaki çakışmanın yalnızca büyük etnik topluluklar için söz konusu olması başka bir problem kaynağıdır. Federal merkezden hoşnut olmayan ve yeterli kaynaklara sahip olan büyük bir etnik cemaat, potansiyel bir ulusa dönüşebilir ve savunma dışındaki her konuda uluslararası sisteme doğrudan katılmak isteyebilir.

#### **1.1.2.7. Federal Yönetimlerin Başarı Sebepleri**

Siyasi bir örgütlenme şekli olan federalizmin, 20. yüzyılın sonuna doğru birçok ülkede daha yoğun olarak tercih edilmeye başlanması bir takım gerekçelere

dayanmaktadır. Bu gerekçelerin federalizmin başarılı yönlerin oluşturduğu söylenebilir (Elazar, 1987: 246-247; Yıldız, 2010: 88-89):

1) Etnik veya toplumlar arası anlaşmazlıkları çözme amacına yönelik olan federal sistemler fonksiyonel olmuşlardır.

2) Merkezi yönetim, tek adam yönetimi ve dikta rejimlerine uygun bir model olduğundan tabiatı gereği federalizme zıttır. Bunun yerine seçkinler yönetiminin uygun yapılanması federalizm ile daha uyumludur.

3) Beşeri ve ekonomik kaynakların varlığı da federalizmin başarıyla uygulanabilmesinin önemli bir boyutunu oluşturur.

4) Federal istikamette olma, iktidar paylaşımına bağlılık, siyasi açıdan kendini sınırlama ve yönetim sürecine çok sayıda halkın katılımı gibi temeller üzerine kurulu bir anlayış, federalizme eğilimli siyasi bir kültürün varlığına işaret eder.

5) Federal düzenlemenin toplumun ihtiyaç ve problemlerine bağlı olarak ortaya çıkması ve ekonomi ile güvenlik konularında toplumun ortak çıkarının olması başarılı bir yönetim için şarttır.

6) Çok birimli federal düzenlemelerin başarı şansı, az birimli olanlara nazaran daha fazladır.

Ayrıca geleneksel yatay güç paylaşım ilkesinin (yürütme, yasama, yargı) modern parti devletinde giderek etkisizleşmesine bağlı olarak, federatif sistemin siyasal güç yoğunlaşmasını engelleyici etkide bulunması sistemin olumlu bir özelliğidir. Çünkü federal devlette yatay güç paylaşımı, merkezi devlet ve üye devletlerarasındaki dikey güç paylaşımı ile genişletilmektedir. Federal devlet ya da federe birimler kendi güç yetkileri içinde sınırlandırılmışlardır. Federal devletteki güç paylaşımı ve sınırlaması hukuk devletindeki yöntemler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Federalizmin, tekliğin çeşitliliğini mümkün kılması ve federal devlet düzeninin standartlaşma ve kitleler içinde kaybolmanın önüne geçmesi, kültürel farklılığı, kişisel özellikleri, hemşerilik bilincinin oluşmasını ve gelişmesini sağlayacağı varsayımı da yine federalizmin avantajları olarak görülmektedir (Fiedler, 1995: 60).

Federalizm, temel çıkarlar arasında, yerel yönetimlere büyük bir serbestlik tanımaya ve gönüllü işbirliğine eğilimli toplumlarda başarılı olmaktadır. Buna bağlı



olarak anayasacılığa ve adem-i merkeziyete en fazla değer veren toplumlar olarak Anglo-Amerikan sivil toplumlar, federal yönetim şekilleri için uygun bir ortam sağlamaktadır (Yıldız, 2010: 85).

#### **1.1.2.8. Federal Yönetimlerin Başarısızlık Sebepleri**

Tartışmalı anayasal sistem olan federalizmin başarısızlığına yol açan bazı faktörler söz konusudur. Bu faktörler şu şekilde sıralanmaktadır (Elazar, 1987: 240-242; Yıldız, 2010: 87-88):

1) İçten herhangi bir ciddi destek veya ihtiyaç yokken dışarıdan empoze edilmesi federal düzenlemeleri başarısız kılabilir.

2) İktidarın birden fazla merkeze dağıtılması esası üzerine kurulan federalizm, güçlü bir kişinin nüfuzu veya tek-adam iktidarı ile bağdaşmaz.

3) Etnik anlaşmazlıklar, federal sistemlerin çökmesinin sebebi olabilir. Özellikle bağımsız bir devlet talebi çerçevesinde yoğunlaşan anlaşmazlıklar, federal yapıları etkisiz hale getirebilir.

4) İnsan, para ve psikolojik kaynakların azlığı da federasyonların çökmesine sebep olabilir.

5) Dengeli olmayan federal düzenlemelerin başarı şansı çok azdır. İki birimli federasyonlar bu açıdan özellikle hassastır; çünkü gerilim düşürücü koalisyonlar için yeterli fırsatlar sunmazlar. Keza bir birimin açık hâkimiyeti durumunda da federal düzenlemelerin işlerlik ihtimali azalmaktadır

Bu sebeplere bağlı olarak, farklı çevreler tarafından federalizme karşı ileri sürülen bazı eleştiriler vardır. Federalizmin, siyasal süreci hantallaştırdığı ve sürtüşmeler nedeniyle görevlerin yerine getirilmesinde aksaklıklara neden olduğu bu eleştirilerdendir. Ayrıca federal devletin ve eyalet hükümetlerinin, parlamentolarının ve yönetimlerinin sürekli olarak birbirlerine uyması, birbirlerinin kararlarını beklemesi, birbirleriyle uzun süren görüşmeleri yürütmesi ve çözüm olanaklarının yalnızca küçük bir paydasını teşkil eden uzlaşmalar bulması federalizmin bir avantaj sağlamadığını düşündürmektedir. Federalizmde devletin görev alanının açık olmaması da eleştirilen başka bir noktadır. Federalizmin çok pahalıya mal olduğu iddiası da, federalizme karşı olanların savunduğu başka bir noktadır. Federatif düzen nedeniyle oluşan maliyet artışı,

kamusal finansman araçlarının artan orandaki kıtlığı ve sürekli artan vergilendirmede federalizmin dezavantajlı yönlerini oluşturmaktadır (Fiedler, 1995: 56-57).

### 1.1.3. Üniter Devlet

Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü anlamına gelen üniter devlet, tekçi/tekil devlet olarak bilinmektedir. Üniter devlet, bir ülkede yasama yargı ve yürütme alanında tekliği esas almaktadır. Yasama organının tekliğinin sonucu, yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkilerin asli olmamasıdır. Bu yetkiler kanun koyucu tarafından verilmektedir. Yerel yönetimlerin kendileri bizzat kanunla kurulmaktadır. Yerel yönetimler kanun gücünde kural koyma yetkisine sahip değildirler. Merkezi iktidarın çıkardığı kanunlara tabidirler ve bu kanunların yürütülmesi hükümetlerin görev alanını oluşturmaktadır (Şengül, 2010: 140).

Üniter devletlerde idari örgütlenme merkeziyetçilik üzerine inşa edilmektedir. Merkeziyetçilik, siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğünü esas almaktadır. Böylece idari örgütlenmede ulusal bütünün çıkarı temel unsur olarak belirlenmekte ve örgütlenme yukarıdan aşağıya, hiyerarşik bir şekilde kurulmaktadır. Hiyerarşi zincirindeki iş bölümü, görev paylaşımına göre değil, yetki paylaşımına göre yapılmaktadır. Görev, bir bütün olarak idareye aittir ve idarenin her parçası yetkili kılındığı görev alanı içerisinde etkinlik göstermektedir (Güler, 2000: 22).

Üniter devletlerde, yerel topluluklara özerklik veya ortak yerel gereksinimleri karşılama yetkisi tanındığı da görülmektedir. Burada söz konusu olan, ulusal ülkenin içinde ulusun bünyesinde olmakla birlikte, belirli bir ayırıcı niteliği olan bir topluluğa kendi kendini idare etme özerkliğinin verilmesidir. Bu özerklik ikincil düzeyde görünür; ama tanınan özerklik belli bir dereceye geldiğinde devlet biçimlerini yeni tanımlarla sınıflandırmak gereği ortaya çıkarabilir (Nalbant, 1997: 28).

Üniter devlet kültürel açıdan türdeş toplumlar veya coğrafi açıdan geniş olmayan ülkeler için daha uygundur (Eryılmaz, 2013: 115). Ancak bu tespit, bütün küçük devletlerin üniter devlet olması düşüncesini de oluşturmamalıdır. Zira üniter olmayan İsviçre gibi küçük devletler de bulunmaktadır.

Merkezi idare ve yerel idareler, üniter devlet sisteminin örgütlenme şeklidir. Üniter devletin önemli bir örneği olan Türkiye gibi ülkelerde yasama, yargı ve yürütme, merkezi hükümet ile merkezi hükümete bağlı organlarda toplanmıştır. Merkezi hükümet

dışındaki yönetim birimleri, merkez tarafından belirlenen sınırlar çerçevesinde kendilerine verilen görev ve yetkileri kullanmaktadırlar. Yerel yönetimlerin kendi görevlerini saptama, kendi ait gelir kaynaklarını oluşturma, yeni gelirler koyma ya da var olanı kaldırma, kendi karar ve yürütme organlarının sayısını, yapısını vs. değiştirme gibi yetkileri bulunmamaktadır. Bunlar anayasa ve yasalar tarafından saptanmaktadır. Yerel yönetim birimleri de yasalarla açıkça belirtildiği biçimde görevlerini yerine getirmektedir (Gül, 2008: 110).

Yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki idari, mali ve siyasi ilişkiler birbirlerini yakından etkilemekte ve belirlemektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin siyasi ve idari olanları, Türkiye’de idare hukukunda idari vesayet olarak bilinen denetim ve gözetim yetkisinin sonuçlarıdır (Coşkun, 1996: 35). Üniter devlet sistemi, “idari vesayet” , “özerklik” ve “demokrasi” arasında bir dengenin kurulmasını gerektirmektedir. İdari vesayet yetkisi aşırı kullanıldığı ya da daha geniş uygulandığında, yerel yönetimlerin özerkliği ortadan kalkmakta ve yerel demokrasi anlamını yitirmektedir. Böylece otoriter bir yönetim ortaya çıkmaktadır. İdari vesayet denetimi sınırlı kullanıldığında ise, başıboşluk, keyfilik ve düzensizlik meydana gelebilmekte; yönetimin bütünlüğü bozulabilmektedir. Dolayısıyla özerklik ile idari vesayet ters orantılı olduğu söylenebilir. Nitekim vesayet denetimi arttıkça, özerklik alanı daralmakta; denetim azaldıkça, özerklik alanı genişlemektedir (Eryılmaz, 2013: 225).

İdari vesayet, üniter devlet sisteminde, idarenin bütünlüğünü sağlamada ve korumada önemli bir araçtır. Üniter devlette, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ortaya çıkan temel sorun, idarenin bütünlüğü bozulmadan yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması ve dikey ilişkinin dengelenmesidir. Özerklik ilkesi yerel kamu politikalarının yerel seçilmişler tarafından belirlenmesini ve yürütülmesini kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin serbestçe yönetilmesi yerel özerlikle yakından ilişkili olduğu için devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin uyumlu olması gerekmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetleme gücünün daha fazla olması ve yerel yönetimlerin hareket kabiliyetini aşırı derecede sınırlaması, yerel hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesinin önünde engel oluşturmaktadır. Denetim mekanizması, yerel yönetimlere optimum seviyede karar alma ve uygulama serbestliğini

sağlamaya yönelik oldukça, yönetimler arası uyumun gerçekleşmesi kolaylaşmaktadır (Eryılmaz, 2013: 140).

Üniter devletlerde, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisinin azaldığı sıkça dile getirilen görüşlerden biridir. Bu görüşe göre kamu otoritesi ve bütçe kaynakları büyük ölçüde merkezde toplandığı için her şeyi merkezi idare yapmakta dolayısıyla vatandaşlar kamu hizmetlerine karşı tembelleşmektedir. Tüm yetkiler merkeze toplandığından siyasi mücadelenin odağı da ulusal hükümet ve meclis olmaktadır (Eryılmaz, 2013: 115-116)

#### **1.1.4. Yerellik İlkesi**

İngilizcedeki karşılığı “principle of subsidiarity” olan yerellik ilkesi “hizmette halka yakınlık” olarak da bilinmektedir. Bu ilke toplumsal işbölümü ilkesi olarak çeşitli düzeylerde örgütlenmiş toplumsal veya siyasal yapılarda, eylem önceliğinin bireye en yakın olan alt düzeylere verilmesini, üst düzeylerin ise alt düzeyler üstlendiği görevi etkili olarak yerine getiremediğinde müdahale etmesini öngörmektedir (Canatan, 2001: 1).

Hizmette yerellik ilkesi son zamanlarda tartışılan yönetim ilkelerinden biridir. Bireylere daha fazla sorumluluk ve inisiyatif verilmesi federal devletlerde de üniter devletlerde de adem-i merkezîyetin temel gerekçesini oluşturmaktadır. “Bir hizmeti en yakın birim yürütsün” anlayışına dayanan ilkenin asıl amacı, bireyden aileye, yerel toplumdaki değişik büyüklükteki gruplara siyasal yetki ile müdahalenin, sadece çeşitli gereksinimlerini karşılayamadıklarında söz konusu olmasıdır. Bireylerin ya da alt idari birimlerin kendi girişimleri ve imkânları ile yerine getirebilecekleri görevlerin, onlardan alınıp üst gruplara ya da üst idari birimlere verilmemesi ilkenin özünü oluşturmaktadır. Ayrıca yerellik ilkesinin, bireyin tek başına yapabileceği işlere devletin müdahalede bulunmaması olarak yorumlanması, ilkenin liberal devlet anlayışına uygun olduğunu göstermektedir (Eryılmaz, 2013: 126).

Hizmette halka yakınlık ilkesi, üst düzeydeki yönetim birimlerinin, alt düzeydekilere yardım etmesini de kapsamaktadır. Tarihsel ve dinsel kökenlerinden arındırılmış bir hizmette halka yakınlık ilkesi, yerel birimlere daha geniş özgürlükler tanımayı, bireylerin özgürlüğü ile türlü kamusal kuruluşlar arasında bir denge kurmayı

amaçlamaktadır. Bu kamusal kuruluşlar, yerel ve bölgesel yönetimler, ulusal devletler ve uluslararası kuruluşlardır (Keleş, 1995b: 5).

Yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin özerkliklerinin korunması noktasında bir garanti unsuru sayılabilir. İlke, yerel özerklik ilkesinin yetkilerinin nasıl ve kim tarafından kullanılacağını belirleyerek uygulamasını kolaylaştırmaktadır. Devletin liberal demokrasi geleneğine uygun olarak aşağıdan yukarıya doğru kurulması gerekliliği de yerellik ilkesinin bir başka unsurudur. Bu unsur, merkeze ait yetkilerin bir kısmının alt yönetsel birimlere devredilmesi düşüncesiyle farklılaşır. Çünkü merkeze ait yetkilerin bir kısmının daha alt birimlere aktarılmasında, yetkilerin kaynağının merkez olduğu baştan kabul edilmekte, sadece işlerin daha etkin bir şekilde görülmesi için bazı yetkiler yerel düzeyde örgütlenmiş birimlere aktarılmaktadır (Bezci ve Coşkun: 2007: 11-12).

Yerellik ilkesi, Maastricht'te 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği kurucu sözleşmesiyle Avrupa Birliği terminolojisine girmiştir. Avrupa Birliği ile üye ülkeler arasındaki ortak yetki alanlarında, Avrupa Birliği'nin ancak üye devletlerin, gereken etkinlikte bulunamayacak durumda olması ve söz konusu alanın Avrupa Birliği müdahalesiyle daha etkili olarak düzenlenebilecek olması durumunda harekete geçmesini içeren bir ilkedir. Avrupa Birliği'nde yer alan şekliyle yerellik ilkesinin amacı, ortak yetki alanlarında işlerin en uygun düzeyde görülmesi ve üye devletlerin Avrupa Birliği'nin olası aşırı müdahalelerine karşı korunmasıdır. İlke, bir yetki paylaşımı ilkesi değildir. Çünkü Avrupa Birliği'nde yetki paylaşımı ilkesi bulunmamaktadır. Yerellik ilkesi, sadece birlik ile üye devletler arasındaki ortak yetki alanlarında yetkilerin kullanımını düzenleyen bir ilkedir. Öte yandan, yerellik ilkesi Maastricht Sözleşmesi'nde birdenbire ortaya çıkan bir kavram da değildir. Avrupa toplulukları bünyesinde 1975 tarihinden bu yana çeşitli belgelerde kullanılmıştır (Canatan, 2001: 2).

Avrupa düşünce tarihinde yerellik ilkesi ilk olarak 1931 yılında, Katolik kilisesinin toplumsal konulardaki resmi görüşünün açıklandığı bir bildiri olan "Quadragesimo Anno" bildirgesinde a yer almıştır. Bildiri de yerellik ilkesi "kişiliğinin korunması" ve "dayanışma" ilkeleriyle birlikte kilisenin toplum öğretisinin temellerinden biri olarak kabul edilmiştir. Kilise, ilkeyi toplumsal işlerde önceliğin

bireye en yakın olan alt düzeylerdeki kurumlara ya da gruplara ait olması; üst düzeydeki kurumların ya da grupların ancak alt düzeyin yetersiz kalması durumunda ve sadece yardım amacıyla müdahale etmesi anlamında kullanmıştır. Katolik kilisesi yerellik ilkesi ile devlet merkeziyetçiliğine ve totalitarizmine karşı daha küçük toplumsal birimleri hareket serbestisine ve sorumluluğa kavuşturmayı amaçlamaktadır (Canatan, 2001: 9).

Hizmette yerellik ilkesi, daha çok merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görevlerin paylaşımında uygulanmaktadır. Yerel hizmetler, yerel düzeyde yerine getirilemiyor ya da etkin biçimde yürütülemiyorsa merkezi yönetim bu hizmeti üstlenebilmektedir. Hizmette yerellik ilkesinin amacı, karar verme mekanizmasını vatandaşa olabildiğince yakınlaştırmaktır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerellik ilkesi, "Kamu sorumlulukları, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır" şeklinde ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2013: 126-127).

Hizmette halka yakınlık ilkesi, hem yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlayarak pozitif yükümlükler yoluyla, hem de merkezi yönetimin işlerine karışmasını engellemeyi de kapsayan negatif yükümlülükler yoluyla yerel özerkliğe katkı sağlamaktadır (Keleş, 1995b: 5).

Yerellik ilkesi ilk bakışta entegrasyon (bütünleşme) ilkesiyle çelişen ve ayrışmaya sebep olacak bir ilke gibi görünmesine rağmen, Avrupa Birliği yapılanması içinde ele alındığında, üye devletler çıkarına olduğu, hizmetlerin daha etkin sunulmasının yanında demokratik bir ilke olduğu ortaya çıkmaktadır (Canatan, 2001: 140-141).

Siyaset bilimi literatürüne 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği kurucu sözleşmesiyle giren yerellik ilkesi, esasında küreselleşme sürecinin karşımıza çıkardığı zorunlu bir durumdur. Küreselleşmenin etkisiyle yaşanan bilgi çağında, merkezin tek başına sunduğu hizmetleri, yerel halka daha yakın birimlere aktarmak daha makul bir çözüm haline gelmiştir. Yerellik, bilgi toplumuna giden yolda önemli bir özelliktir. Ayrıca ulus-devletin dönüşümü aşamasında alternatif bir çözüm ve çıkış noktası da sunmaktadır. Yerellik, küreselleşmeyle dinamik bir etkileşim içinde olduğundan önemi her geçen gün artmaktadır (Ökmen, 2005).

### 1.1.5. Küreselleşme

Küreselleşme, tanımı konusunda yoğun tartışmaların yapıldığı ancak tam bir mutabakata varılamayan popüler kavramlardan biridir. Kavram üzerinde bir konsensüsün sağlanamamasının sebebi, birbirinden farklı bir çok alanda etkisi görülen, ekonomik, sosyal, siyasal, yönetsel, kültürel, ideolojik ve ekolojik boyutlarda ele alınabilecek geniş kapsamlı bir niteliğe sahip olmasıdır. Küreselleşmenin bazı batı dillerindeki karşılığı olan “globalization”, küre ve dünya anlamına gelen İngilizce “globe” kelimesinden türemiştir. Fransızca hem “globalisation” hem de “mondialisation” olarak geçen küreselleşme (globalleşme) ile ilgili birçok farklı tanımlar yapılmıştır (Aktaş, 2013b: 186). En genel tanımıyla küreselleşme, soyut anlamda dünyadaki sınırların kalkması, herhangi bir yeniliğin veya olayın tüm dünyaya çok kısa bir sürede yayılması ve dünyanın “küresel bir köy” e dönüşmesidir. Küresel Köy kavramı ilk olarak 1960’lı yıllarda Marshall McLuhan tarafından kullanılmıştır ve ona göre en azından dünyanın belli bir bölümü, özellikle iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sayesinde küresel köy haline dönüşmektedir (McLuhan, 2001: 46’ dan akt. Erbay, 2011:283)

Bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, çok uluslu yapıların varlığı, kapitalizmin aşırılıkları küreselleşmenin olgunlaşmasının araçları olmuştur. Bunların yanında dünyada yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal gelişmeler de küreselleşmeyi etkilemiştir. Örneğin, Doğu Avrupa’da 1990’ların başında yaşanan gelişmeler, 1991’de Sovyetler Birliği’nin dağılıp bağımsız devletler topluluğu haline gelmesi küreselleşmenin arkasındaki önemli itici güçler olmuştur (Doğan, 2011:537).

Küreselleşme sürecinin etkisiyle ulus devletlerin varlıkları tartışma konusu olmuştur. Küreselleşme ile sınırların anlamını yitirdiği ve buna bağlı olarak ulus devletlerin zayıflayarak yok olacağını iddia eden teorisyenlerin yanında, ulus devletlerin sarsılmaz niteliklere sahip olduğunu ve hiçbir zaman yok olmayacağını söyleyen teorisyenler de vardır. Her iki gruptan farklı olarak, ulus devletlerin tamamen ortadan kalkmamakla birlikte ciddi yapısal ve kurumsal dönüşümler geçirmekte olduğunu savunan görüşler de vardır.

Küreselleşmenin sınırları aşan etkisi, sayesinde kimlik bilinci, tüm dünyada hızlı bir şekilde yaygınlaşmaya başlamıştır. Ulusal kimlik fikri iki temel düşünce üzerine şekillenmiştir. İlki; etnik, ırksal ve dini herhangi bir ayırım yapılmaksızın aynı ülkede

yaşayan bütün insanların aidiyet prensibi çerçevesinde o ulusun parçası oldukları fikridir. Böyle bir kimlik anayasal olarak da, güvence altına alınmış olabilir. İkincisi ise; ortak bir dili, soyu ve inancı paylaşan ulus anlayışıdır. Bu şekildeki bir ulus anlayışında ortak bağlılıklar, semboller ve değerler önem kazanmaktadır. Etnik milliyetçiliği oluşturan bu anlayış Avrupa’da egemen olmuştur. Milliyetçi düşüncenin temel ilkeleri, zamana ve duruma göre farklılık gösteren, grupları birbirinden ayıran işaretleri, sembolleri ve toplumsal sınırları belirlemek amacıyla oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu durum her ulusun veya etnik kimliğin kendi devletini kurma hakkını ve her devletinde bir ulustan oluşması fikrini ortaya çıkarmış ve beslemiştir (Aktaş, 2013b: 189). Batı’nın liberal demokrasilerinde de, kimlik temelli politik arayışlarının ortaya çıkmasına yine aynı durum sebep olmuştur. Liberal demokrasiler bu “meydan okuma”ya ya devlet yapılarını azınlıklara ve etnik gruplara coğrafi veya fonksiyonel özerklik sunacak şekilde dönüştürerek ya da sistemlerine çok-kültürcü kurumları dâhil etmek suretiyle daha da adem-i merkezi hale getirerek cevap vermişlerdir. Bu süreç günümüzde de devam etmektedir (Erdoğan ve Coşkun, 2008: 17).

Küreselleşme sürecinde ulus devletlerin güçlerinde görece olarak bir azalma olsa da bir realite olarak varlığını devam ettirmekte ancak kendi iç işleyişiyle ilgili karar verme kapasitesinde giderek azalma yönünde bir dönüşüm gerçekleşmektedir (Sezer, 2008: 108). Bu yüzden küreselleşmeye karşı, yerelleşme süreci ortaya çıkmıştır. Yerelleşme sürecinin amacı küreselleşmenin kendi bünyesinde var olan tekdüze ve merkezîyetçi yapılanmasına karşı, tarihi, kültürel ve yerel kimlikleri yeniden üreterek, birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır (Emrealp, 1994:2’den akt., Ökmen, 2003: 120).

İlk anda birbirine zıt ve bağdaşmaz gibi görünen küreselleşme ve yerelleşmenin, kavram ve süreçleri arasında aslında yoğun bir etkileşim vardır. Küreselleşme ve yerelleşme arasındaki bu etkileşim, güçlü yerel yönetimleri yaygınlaştırmaktadır. Bu bağlamda, yerel ve bölgesel aktörlerin elindeki insan gücü kalitesi; bilgi ve teknoloji düzeyleri ile öğrenme ve yenilikçilik potansiyelleri; işbirliği düzeyleri ile yaratabildikleri sinerji küresel başarı için önemli faktörler olarak nitelendirilmektedir (Göymen, 2004: 1).



Yerelleşme eğilimleri ile birlikte önem kazanan yerel düzeyde katılım karşımıza bir başka yeni kavram olan “yönetişim”i çıkarmaktadır. Fransızca “gouvernance” kelimesinden gelen yönetim, ilk kez Afrika’nın kalkınmasına ilişkin olarak 1989 yılında Dünya Bankası tarafından yayınlanan bir raporda kullanılmıştır. Bu raporda yönetim, “ülke meselelerinin yönetiminde politik gücün kullanımı” olarak tanımlanmaktadır (Sobacı, 2007: 221).

Özünde katılım unsurunu barındıran yönetim, yönetme işini tek taraflı olarak, ast-üst hiyerarşisinde üste yüklememekte, tüm tarafları yönetme işine dâhil etmektedir. Açık ve şeffaf toplum/yönetim oluşturma hedefiyle ortaya konan bu kavram, özellikle yerel yönetimlerde katılım konusunda sıklıkla karşımıza çıkmaktadır. Yerel katılımı, yönetişimden beklenen, yerel halk, sivil toplum örgütleri, yerel yönetim gibi yerel nitelikteki herhangi bir kararda etkisi olacak tüm tarafların karar alma süreçlerine katılmasıdır. Tüm tarafların karar alma süreçlerine etkin katılımıyla, katılımcı demokrasi sayesinde yerel demokrasi de gelişecektir. Böylece tekçi bir yönetim anlayışının önüne geçilebildiği gibi, oluşabilecek her türlü “kâr” ve “zarar” taraflar arasında paylaşılmış olacaktır.

Yönetişim kavramı özellikle 1990’lı yıllardan sonra kamu yönetimi literatürüne girmiş ve BM, DB, IMF, OECD gibi birçok uluslararası örgüt tarafından yayımlanan raporlarda sıkça kullanılmıştır. Kavramın böylesine yoğun bir şekilde gündeme gelmesi akademik araştırmalarda da yer almasına katkı sağlamıştır (Sobacı, 2007: 220).

Yönetişimin temel boyutlarını oluşturan birkaç unsur vardır. Bu unsurlar, merkezi ve yerel yönetimler arasında yeni işbölümü, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve yönetim sürecine dâhil öteki paydaşlar arasında işbölümü, uluslararası bazı kavram ve değerlerin (küresel kamu mallarının) ulusal ve yerel düzeylere taşınması ve yaygınlaştırılması için hem uluslararası kuruluşlar, hem merkezi ve yerel yönetimler, hem de paydaşlar arasında işbirliği gibi unsurlardır (Göymen, 2004: 3).

Küreselleşme ile dönüşüme uğrayan ulus devlet karşısında gelişmeye başlayan yerelleşme eğilimleri, yerel özerklik ile anlam bulmaktadır. Kürselleşmenin, dünyadaki sınırları soyut olarak kaldırdığı varsayımından hareketle, bireylerde kimlik bilincinin uyanmaya başladığı söylenebilir. Ulus devletlerde dönüşüme yol açan önemli bir etken de bu kimlik bilincidir. Çünkü kimliklerinin bilincine varan topluluklar, ulus

devletlerden belki de o zamana kadar talep etmedikleri hakları talep etmektedirler. Bağımsız bir devlet kurma ya da üniter devletten federatif devlete geçme bu taleplerden bazılarıdır. Bu hak talepleri ile ulus devletlerin egemenlik güçlerinde bir azalma ya da devletlerin meşruiyetini sorgulama tartışmaları gündeme gelmektedir. Egemenlik yetkilerini tartışma konusu yapma taraftarı olmayan ulus devletler, yerele ya da ulus altı birimlere bir takım haklar aktarmaktadır. Bazı çevrelerce yerel özerklik olarak nitelendirilen bu durum, genel itibariyle özerklik sayılmaktan uzaktır. Çünkü özerklikte, özerk birim yargısal nitelikteki yetkiler hariç olmak üzere her türlü karar alma ve uygulama konusunda tek söz sahibidir. Merkezin ya da ulus devletin denetimi istisnai bir özelliktir.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin artırılması, yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesi konularında başlayan gelişmeler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası belgelerde ve ülkelerin anayasalarında daha belirgin olarak yer almaya başlamıştır. Küreselleşmenin etkisiyle ülkelerde yaşanan gelişmeler halkın yönetime daha fazla ve aktif olarak katılımını gerektirmektedir. Yerel politikaların öneminin artması ve yerelde oluşturulan politikaların, merkezi politikaları daha fazla etkilemeye başlaması bu gerekliliği bir kez daha ortaya koymaktadır. Böylece demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması konusunda yerel yönetimlere daha fazla görev düşmektedir. Yerel yönetimler yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil, demokratik siyasal kuruluşlar olarak da yeni görevler üstlenmişlerdir. Demokratikleşme, desantralizasyon (adem-i merkeziyet) ve daha çok katılım konularındaki bütün gelişmeler yerel topluluk üyelerinin hak ve ödevleri konusunda girdi sağlamaktadır (Ökmen, 2012: 49-50).

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YEREL ÖZERKLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE YEREL ÖZERKLİK TARTIŞMALARI

#### 2.1. TÜRKİYE'DE YEREL ÖZERKLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde gündeme gelen adem-i merkeziyet konusu, bölünme endişeleri sebebiyle ciddi bir şekilde tartışılmamıştır. Prens Sabahattin'in 1902'de Paris'teki İttihat ve Terakki Kongresi'nde sunduğu adem-i merkeziyetçilik önerisi, merkeziyetçi kadrolar tarafından reddedilmiş, bunu yerine üniter yapı savunulmuştur (Aktaş, 2015: 447).

Adem-i merkeziyet düşüncesi ilk kez II. Meşrutiyet ile birlikte kavramsallaşmış ve açıkça bir seçenek olarak gündeme gelmiştir (Aktar, 2014: 11). II. Meşrutiyet ile ilan edilen 1876 Anayasası'nda merkeziyetçi bir yapı devam ettirilmiştir. 1921 Anayasası ise adem-i merkeziyet ilkesine kapsamlı şekilde yer veren tek anayasadır. 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında da merkeziyetçi yapı vurgusu genel olarak devam ettirilmiştir. Anayasalar dışında Avrupa Yerel Özerklik Şartı, özerklik için önemli bir belgedir. Türkiye Şart'ı, 1988 yılında bazı önemli maddelerine çekinceler koyarak kabul imzalamıştır.

Adem-i merkeziyet düşüncesi Türk siyasetinde, çeşitli dönemlerde tartışma konusu yapılmıştır. 2007 yılından itibaren ise Kürt siyasiler tarafından yoğun bir şekilde gündeme getirilmiştir. Kürt sorununun çözümünün bir parçası olarak düşünülen adem-i merkeziyet, öz yönetim, özerk yönetim ve yerinden yönetim gibi farklı ama eş kavramlarla gündemdeki varlığını korumaya devam etmektedir.

##### 2.1.1. Türk Anayasalarında Yerel Özerklik (Adem-i Merkeziyet) İlkesi

Türkiye'nin köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmadığı bilinen bir gerçektir. Buna paralel olarak, geçmişi eskiye dayanan bir yerel özerklik veya adem-i merkeziyet anlayışı da dikkat çekmemektedir. Ancak yine de yerel yönetimlerin yapısı ile ilgili hususlar II. Meşrutiyet'in ilanı ile hazırlanan 1876 Anayasası ve 1982 Anayasası dâhil olmak üzere, bütün anayasalarda yer almıştır. Ortaya koydukları dönemin özelliklerini yansıtan anayasalarda, günümüze kadar çeşitli şekillere evrilse de, Osmanlı'dan devralınan merkeziyetçi yapı çoğunlukla devam ettirilmektedir.

II. Meşrutiyet'in ilanından başlayıp Cumhuriyete uzanan süreçte, Türkiye'de devletin idari yapısına ilişkin tartışmalar; temelde, "merkeziyetçi, adem-i merkeziyetçi", "siyasi-idari" anlayışları arasında geçen bir mücadele olarak kendini göstermektedir (Reyhan, 2007: 21). Katı bir merkeziyet veya üniter devlet geleneğine sahip Türkiye'de, adem-i merkeziyet ya da yerel özerklik ilkesi açıkça hiçbir anayasada yer almamıştır. Bununla birlikte adem-i merkezi yapıları kısmen de olsa çağrıştırabilecek kavramlara ve düzenlemelere bazı anayasalarda yer verilmiştir.

### **2.1.1.1. 1876 Anayasası**

1876 Anayasası'nın 1. maddesinde, Osmanlı Devleti'nin bir bütün olduğu ve hiçbir sebeple ayırım kabul etmeyeceği düzenlenmiştir. İstisna eyaletler (eyaleti mümtaze) dışında, devletin bütünlüğünün idarenin de bütünlüğü anlamına geldiği görülmektedir. Bu maddeden hareketle merkeziyetin varlığının net bir şekilde ortaya konulduğu söylenebilir (Yayla, 1982: 78). "Vilayet" başlığı altında, 108-112. maddelerini kapsayan bölümde merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri düzenlenmiştir. İlin yönetimi ile ilgili olarak 108. maddede tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve görevlerin ayrımı (tefrik-i vezaif) ilkelerine yer verilmiştir. Söz konusu ilkelerle adem-i merkezi yapı ya da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmış olsa da, gerçekte bu ilkeler böyle bir amaca hiçbir zaman hizmet etmemiştir. Yayla (1982: 68)'nin belirttiği gibi "Kanun-i Esasi'de, gerçek bir yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) ve onu gerektirdiği icrai kara alma yetkisi söz konusu değildir. Amaç, bir yandan dış baskıları hafifletecek bir görüntü yaratmak, diğer yandan da mahalli halkın masraflara katılmasını sağlayan bir çareyi uygulamaya koymaktır; adem-i merkeziyete inanılarak yapılmış bir düzenlemeden söz edilemez".

Kanun-i Esasi'nin 108. maddesini Prens Sabahattin, adem-i merkeziyet olarak yorumlamıştır. Bu yorumlamaları dolayısıyla, Prens Sabahattin özellikle İttihat ve Terakki yanlıları tarafından eleştirilmiştir. Eleştirilere vermiş olduğu cevaplarda Prens, kendisinin savunduğu adem-i merkeziyetin, idari özerklik olmadığını, Anayasa'nın 108. maddesinin uygulanması olduğunu vurgulamıştır. Prens Sabahattin'in tanımlamasına göre adem-i merkeziyet, bir yerde yaşayan halk topluluğunun kendi kendini idare etmesi değil, sorumlu, dolayısıyla da yetkili kılınan görevlilerin, işleri mahallinde görebilmesi, merkeze başvurmaya ihtiyaç kalmamasıdır. Dikkat edilecek olursa, merkezin asıl yetkili

olma özelliği reddedilmemektedir. Adem-i merkeziyet Prens Sabahattin'e göre tevsi-i mezuniyettir (Yayla, 1982: 87).

Anayasanın 112. maddesinde, adem-i merkeziyetin bir unsuru olan, halkın seçimler aracılığı ile yerel yönetimlere katılması yer almıştır. Bu madde ile vilayetlerde seçilmiş meclislerin oluşturulması öngörülmektedir. Bununla birlikte öngörülen bu meclislerin icraî karar alma yetkileri bulunmamaktadır. Ayrıca halkın mahalli yönetime katılmasının bir yönü de Prens Sabahattin'e göre şöyledir; nasıl ki Meşrutiyetle birlikte Mebusan Meclisi idareyi denetleyecektir, illerde de vilayet meclisleri aracılığı ile yönetim denetlenmelidir. Yetki genişliği ile taşradaki memurlara gerekli yetkiler verilirken, vilayet meclislerinin açılması ile de mahalli halkın vermiş oldukları verginin nereye harcandığını denetlemesi gerekmektedir (Turgut, 2011: 14).

Kanun-i Esasi, yetki genişliği, görev ayrımı ve seçimler gibi adem-i merkeziyete ilişkin unsurlar barındırmasına rağmen yerel yönetim kavramına bu Anayasada rastlanmaz.

#### **2.1.1.2. 1921 Anayasası**

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, bağımsızlık mücadelesi verilen bir dönemde hazırlanmıştır. Buna rağmen Osmanlı İmparatorluğu'nun katı merkeziyetçiliğinin aksine, yerel yönetimler için daha özgür ve demokratik ilkeleri bünyesinde barındırmaktadır. 23 maddeden oluşan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 14 maddesi merkezi idarenin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere ayrılmıştır. Bu bağlamda, 1921 Anayasası'nın Cumhuriyet anayasaları içinde yerel yönetimler konusunda ayrı bir yerinin olduğu söylenebilir.

Güçler birliği ilkesi ile birlikte meclis hükümeti sisteminin benimsendiği 1921 Anayasası'nda, idari model olarak ise yerinden yönetim benimsemiştir. Yapıldığı dönem itibariyle yaşanan olumsuzluklara rağmen 1921 Anayasası'nın, merkeziyetçi bir yapı öngören Osmanlı yerel yönetim anlayışından çok daha ileri bir yapı getirmiş olduğu söylenebilir (Karaaslan, 2007: 117).

Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun ilk maddesi, yönetimin dayandığı düşüncüyü açıklamaktadır. Bu maddeye göre; "İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir." Bu maddeye göre halk yönetime katılmayacak, bizzat ülkeyi yönetecektir. Dolayısıyla yönetim ilkelerinin adem-i merkeziyete dayanacağı

söylenbilir. Anayasa'nın 3. maddesine göre Türkiye Devletini TBMM idare edecektir. Meclis idarenin temsilcisi ve hiyerarşik olarak üstü konumundadır. Yasama ve yürütme yetkisi mecliste toplanmıştır. Yasama ve yürütmenin tek elde yani mecliste toplanması merkeziyetçi bir görünüm arz etse de yerelin yönetmesi hususu önemlidir (Turgut, 2011: 15).

1921 Anayasası'nın 11. maddesi idari anlamda yerel yönetimlere ilişkin önemli düzenlemeleri içerir. Söz konusu maddeye göre iç politika, dış politika, adlî işler, askerî işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile birden fazla ilin çıkarlarını kapsayan konular dışında; Büyük Millet Meclisi tarafından konacak yasalar gereğince vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi, il meclislerinin yetkisi altındadır. Yine aynı madde de illere yerel işler için tüzel kişilik ve özerklik verilmiştir. Yürütme organı olarak çalışacak "icra amiri"nin ise meclisten seçilmesi öngörülmüştür. Meclisin vekili ve temsilcisi olarak tanımlanan valilere, il meclislerinden farklı bir statü tanınmıştır. Anayasa iller için "görev ayrımı" ilkesinden söz etmekle birlikte, yönetim ile il yönetimi arasında da görev ayrımı yapmıştır (Güler, 2000: 19).

Türkiye'de yapılan anayasalar içinde adem-i merkeziyet ilkesine en geniş şekilde yer veren 1921 Anayasası'nda adem-i merkeziyet, asli ve geneldir. Adem-i merkeziyet, ilke olarak gerekli müesseseler ile birlikte Anayasa'da yer almıştır. Bu müesseseler; seçime dayalı organlardan oluşan tüzel kişilik, icraî karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi ve bazı belirsizliklere karşılık güçlü sayılabilecek bir özerkliktir. Merkeziyet usulü ise sınırlı ve istisnadır, hiyerarşik olarak üst, meclistir, ast-üst hiyerarşik ilişkisi bu Anayasa'da açıkça düzenlenmemiştir (Yayla, 1982: 130).

### **2.1.1.3. 1924 Anayasası**

Cumhuriyet'in ilk Anayasası olma özelliği taşıyan 1924 Anayasası katı merkeziyetçi bir üslupla hazırlanmıştır. 1921 Anayasası'nın özerkliğinin aksine 1924 Anayasası'nı hazırlayanlar, adem-i merkeziyetçiliğe, bölünmeye yol açacağı endişesiyle yer vermemiştir. Yerel yönetimlerin yalnızca tüzel kişilik ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetileceği Anayasada yer almıştır. Ayrıca önceki anayasalardan farklı olarak, 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerin görev ve yetkileri açıkça belirtilmemiş, sadece bunların dayanacağı ilkelere ve tüzel kişiliklerine işaret edilmiştir. 1924

Anayasası'nda adem-i merkezi yapı yerine, tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkeleriyle yetinilmiştir. Yerel karşısında merkez daha güçlü kılınmıştır.

1924 Anayasası ile tekrar 1876 düzenlemesine geri dönmüştür. 90. maddede, vilayetler, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğu, 91. madde ile vilayetlerin işlerinin, tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif esasına dayanarak yerine getirileceği belirtilmiştir (Alada, 2008: 33).

1924 Anayasası'nda merkezîyet, adem-i merkezîyet ve yerel yönetim terimleri kullanılmamış, tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif tercih edilmiştir. Yani 1921 Anayasası'nın adem-i merkezîyetçi düzeni terk edilmiştir. Bunda TBMM'nin milli iradeyi temsil etme, hatta bizzatı milli irade olma anlayışının etkili olduğu düşünülmektedir (Yayla, 1982: 134).

1924 Anayasası, sistemi ve mantığı gereği, milli birliğe dayanan, tekçi bir anlayışla hazırlanmıştır. Anayasaya göre bütün vatandaşlar Türk'tür, resmi dil Türkçedir, egemenliğin kayıtsız, şartsız sahibi millettir, yani Türk Milleti'dir, yargı hakkı millet namına kullanılmaktadır. Üstelik yapılan değişikliklerden sonra da Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Anayasa ilkesi düzeyinde milliyetçi olduğu kesin bir şekilde benimsenmiştir. Nitekim yönetim ilkelerinin yorumunda da, milli birlik (vahdet-i milli) ve onun sağlayıcısı olarak kabul edilen güçlü devlet anlayışı etkisini her zaman göstermiştir (Yayla, 1982: 140). Zaten Birinci Meclis'in ardından oluşturulan yeni meclis, merkezîyetçi bir devlet anlayışını temel almıştır (Alada, 2008: 33).

#### **2.1.1.4. 1961 Anayasası**

27 Mayıs 1960 darbesi sonrasında ilan edilen 1961 Anayasası "en özgürlükçü anayasa" olarak bilinmektedir, Anayasanın Cumhuriyetin niteliklerini içeren 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devlet olduğu ifade edilmiştir. Anayasanın 2. maddesi ve Türkiye Devleti'nin ülkesi ve milleti ile bölünmez bir bütün olduğunu içeren 3. maddesi birlikte ele alındığında, 1961 Anayasasında üniter yapıya atıf yapıldığı anlaşılabilir (1961 Anayasası, Md. 2-3).

1961 Anayasası, demokrasinin gereği olarak mahalli idarelere geniş yer vermiştir. 1961 Anayasası'nda yerel yönetim yapısı, demokratik hukuk devleti anlayışı çerçevesinde anayasal güvence altına alınmış, mahalli idareler düzenlenirken ülkenin

birliğini bütünlüğünü koruma amacı devam etmiştir. 1961 Anayasası'nın kolektif hak ve özgürlüklere getirdiği güvencelerle buna bağlı olarak gelişen, siyasileşen kamuoyu, katılımcı demokratik yaşama yönelişi kanıtlamaktadır. Bunu, merkez ve yerelde farklılaşan siyasi parti iktidarlarının çelişkileri ve farklılıkları tamamlıyordu (Alada, 2008: 35).

1961 Anayasası'nda, önceki anayasalardan farklı olarak, yerinden yönetim ilkesi açık ve ayrıntılı bir şekilde kabul edilmiştir. Bu ilkenin hem yerel yönetim, hem de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları uygulamalarına yer verilmiştir. Mahalli idareler il, belediye ve köy olarak sınırlanmış ve güvence altına alınmış, buna karşılık, hizmet yerinden yönetimi kuruluşları arasında ise bazı ayrımlar yapmıştır (Yayla, 1982: 17).

1961 Anayasası'na kadar tüm anayasalarda yer alan yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri, adem-i merkeziyet ya da yerinden yönetim olarak kabul edilmiştir. Ancak zaman içinde adem-i merkeziyetin algılanışı ve içeriği değişmiştir. Zira tevsi-i mezuniyet ya da yetki genişliği, merkeziyetçilik olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu algılama biçimi yaygınlaşmış ve genel kabul görür hale gelmiştir. Dolayısıyla yetki genişliğine yönelik yapılan düzenlemeler, adem-i merkeziyeti ya da yerinden yönetim yaygınlaştıran düzenlemeler olarak değil, merkeziyetçiliği güçlendiren girişimler olarak değerlendirilmiştir (Güler, 2000: 20).

1961 Anayasası adem-i merkeziyetçiliği sadece yetki genişliği ve görev ayrımı olarak gören yaklaşımın kaldırıldığı bir anayasadır. Bu yaklaşım 1982 Anayasası'nda da devam etmiştir (Gül ve Özgür, 2004: 185).

#### **2.1.1.5. 1982 Anayasası**

Türkiye'nin çatışmalı ve kaotik bir döneminden sonra hazırlanan 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın aksine oldukça merkeziyetçi ve tekçi bir yapı sunmaktadır. Bunun bir göstergesi olarak, 1982 Anayasası 3. maddesinde, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütün olduğunu ifade edilmekte böylece üniter ve merkeziyetçi bir yapıya dikkat çekilmektedir (1982 Anayasası, Md. 3).

1982 Anayasası yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere diğer anayasalara göre daha geniş kapsamlı olarak yer vermektedir. Bu, Anayasanın "İdarenin Kuruluşu" kenar başlığı altında "merkezi idare" ve "mahalli idareler" yer almaktadır. Anayasanın



merkezi yönetimle ilgili düzenlemesi kısa olduğu halde, yerel yönetimlerle ilgili maddesi, oldukça uzundur. Bunun da yerel yönetimler konusundaki tartışma ve endişelerden kaynaklanmış olması muhtemeldir (Eryılmaz, 2013: 179).

1982 Anayasası yerel yönetimlerin özerkliği konusuna dolaylı olarak yer vermektedir. Bunun yanında, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi güçlendirilmektedir. Anayasanın 127. maddesindeki “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” düzenlemesi ile yerel yönetimlerin özerk olduğu açıkça belirtilmemiş olsa da, özerkliğe dolaylı bir vurgu yapılmaktadır. Yine 127. maddede “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir” (1982 Anayasası, Md. 127) düzenlemesi ile merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Bu yetki ile yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğüne uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması (Coşkun, 1996: 37) hedeflenmektedir. Bununla birlikte vesayet denetimi alanının genişlemesinin, özerkliğe olumsuz bir katkı yaptığı da söylenebilir.

### **2.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye**

Türkiye’de 1970’lerden sonra yaşanan dönüşüm çerçevesinde yerel yönetimlerde de ciddi değişim ve dönüşümler gerçekleşmiştir. 1980’lerden itibaren gerçekleşen hızlı neoliberal politikalarla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda idari vesayet sorgulanmaya başlanmış; buna paralel yerel özerklik tartışmaları ortaya çıkmıştır. 1980’lere kadar yerel yönetimlerin sadece idari ve mali özerkliği tartışılırken, bu tarihten sonra şiddet eylemlerinin baş göstermesiyle siyasi özerklik tartışmalarına da başlanmıştır. Ancak Türkiye’de yaşanan etnik kimliğe dayalı şiddet nedeniyle siyasi özerklik bir tehdit unsuru olarak görülmektedir. Siyasi anlamda yerel özerklik, federatif bir yapı olarak düşünüldüğü için bir tehdit unsuru olarak algılanmaktadır. Bu sebeple

genel olarak siyasi özerkliğin ülkenin birliğini ve bütünlüğünü bozacağı düşünülmektedir. Bunun yanı sıra, siyasi özerkliğin ülkenin birliğine ve bütünlüğüne zarar yerine katkı sağlayacağını savunan çevreler de bulunmaktadır. Yerel özerklik, Türkiye’de Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesine yönelik herhangi bir tehdit içermemektedir. Çünkü görev ve yetkileri anayasa çerçevesinde belirlenmiştir. Sadece kent yönetimini ilgilendiren konularda daha geniş karar alma ve uygulama yetkilerine sahiptirler. Bu bakış açısıyla yerel özerkliğin ülkenin birliği ve bütünlüğüne zarar vermeyeceği düşünülmektedir (Yatkın ve Koç, 2012: 1276).

Avrupa’da da Türkiye’de olduğu gibi, yerel özerklik konusu uzun yıllar tartışılmış ancak 1980’lere kadar ortak bir sonuca varılamamıştır. 1981-1984 yılları arasında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan birçok tasarıda özerkliğin, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün, yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi demek olduğu vurgulanmış ve bu anlayışla yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması önerilmiştir (Saki, 2011: 67).

Yerel özerklik ilkesinin anayasal bir ilke olması dışında, Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerde uygulanması için uluslararası bir belge hazırlama çalışmaları yürütülmüştür. Bu çalışmaların ürünü olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, birçok defa, gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında, gerekse 1988 yılından itibaren Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL) adını alan Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM) ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (PLRE)’nda görüşülmüştür. Görüşmeler sonunda hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma’da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin ilk görüşme maddesi olmuştur. Bu konferanstaki görüşmelerin sonunda şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmış ve 1 Eylül 1988 yılında da resmen yürürlüğe girmiştir (Yeter, 1996: 3).

Türkiye’de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bazı maddelerine çekince koyularak 21 Kasım 1988’de imzalanmıştır. Şart’ın onaylanmasının uygun bulunduğu ilişkin 3723 sayılı Kanun, 8 Mayıs 1991 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilmiş ve 21 Mayıs 1991 tarihinde 20877 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun uyarınca, Bakanlar Kurulu’nda 6 Ağustos

1992'de 92/3398 sayılı karar ile imzalanan Özerklik Şartı, Cumhurbaşkanı tarafından da onaylanarak uygun bulunmuştur (RGT: 3.10.1992, 21364).

Ancak Türkiye Şart'ın bazı maddelerine de çekinceler koymuştur. Türkiye'nin koyduğu çekinceler ise şöyledir:

- Yerel yönetimleri ilgilendiren planlama ve karar alma süreçlerinde onlara danışılması.
- Kanunla düzenlenmiş genel hükümlere hanel getirmemek şartıyla, yerel yönetimler kendi iç idari örgütlenmelerini yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendi kararlaştırdıkları yapıya kavuşturulması.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerin kanuna ve temel hukuki ilkelere göre belirlenmesi.
- Vesayete ancak vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi.
- Yerel yönetimlere kaynak sağlarken hizmet maliyetlerindeki artışın hesaba katılması.
- Yeniden dağıtılan kaynakların, yerel yönetimlere tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılması.
- Yerel yönetimlere yapılacak mali yardımların, kendi politikalarına ilişkin takdir hakkının kullanılmasını ortadan kaldırılmaması.
- Yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını koruyup geliştirebilmesi için yabancı yerel birimlerle işbirliği içinde olmaları ve ulusal birliklere katılması.
- Yerel yönetimlerin, kanunlarla öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilmesi.
- Yerel yönetimlerin kendilerine tanınan yetkileri serbestçe kullanması ve yerel özerklik ilkesini korumak için yargı yoluna başvurma hakkına sahip olması.

Türkiye ve Türkiye gibi 31 ülkenin daha Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine çekinceler koyması, ülkelerin birliği ve bütünlüğüne tehdit oluşturacağı ve ulus devlet yapısına zarar vereceği endişesinin sonucudur. Bu endişelerin neticesinde merkezi yönetimler, yerel yönetimlerle ilgili gücü elinde bulundurma ihtiyacı hissetmektedirler. Ancak demokraside yaşanan gelişmeler bu endişelerin yersiz olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Nitekim Türkiye'de özellikle 2004

yılından bu yana yaşanan kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında çıkarılan İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediye kanunlarındaki düzenlemelerle Şart'ın çekince koyulan maddelerinin fiilen olmasa da hukuken geçerliliğini kaybettiğini söylenebilir.

## **2.2. TÜRKİYE'DE YEREL ÖZERKLİK TARTIŞMALARI**

Tüm çoğulcu toplumlarda karşılaşılabileceğimiz “doğurulan”, bir yanı ile de kurgusal olan azınlıklar sorunu veya etnik sorunlar, çok kültürlü toplumlarda kendini daha da vahim bir şekilde göstermektedir. Fakat bu toplumlar, birer demokratik hukuk devleti biçiminde örgütlendiklerinde, “farklılığa duyarlı” bir dâhil edişin zorlu hedefine her şeye rağmen ulaşmanın yollarını ortaya çıkarmaktadırlar. Söz konusu yollar, federal yetkinin paylaşımı, merkeze ait yetkilerin, yerinden yönetimi kurmak amacıyla, işlevsel açıdan özgülleştirilerek yerel makamlara devredilmesi ya da aktarılması, kültürel özerklik güvencesinin sağlanması, sınıflara özgü hakların iadesi, eşitlik politikaları ve etkin bir biçimde azınlığın korunması için gerekli başka düzenlemelerin yapılması gibi yollardır. Böylece belirli bölgelerde ya da belirli siyasi alanlarda demokratik sürece katılan vatandaşların temel bütünlükleri, ilkelerine dokunulmadan değişebilir (Habermas, 2012: 53-54). Ancak bu değişme süreci her ülkede siyasi kültür ile bağlantılı olarak farklı seyretmektedir. Kanlı çatışmaların ve şiddet eylemlerinin yaşanması ya da daha düşük nitelikte tartışmaların yaşanması, sorunun algılayış biçimi ile yakından ilgilidir.

Türkiye çok kimlikli bir yapıya sahip olduğu için, yerel özerklik konusu çoğunlukla etnik talepler çerçevesinde ve sorun olarak dile getirilmiştir. Bununla birlikte Türkiye’de yerel özerklik tartışmalarının gündeme gelmesi eski denilebilecek bir tarihe sahiptir. Gerçek anlamda ilk tartışmalar Prens Sabahattin ile başlamıştır. Ancak Prens Sabahattin ile başlayan, Kürt ve Ermeni aydınlarının da talepleriyle devam eden adem-i merkeziyet tartışmaları, araya Birinci Dünya Savaşı’nın girmesiyle uzunca bir süre gündeme gelmemiştir (Aktaş, 2013a: 331). Adem-i merkeziyet fikrinin uzun süre gündeme gelmemesinin ve Prens Sabahattin’in geri planda kalmasının iki temel sebebi vardır. İlk olarak, 1908 İnkılabı sonrasında azınlıkların yükselen bağımsızlık hareketleri, kısa bir sürede Bulgaristan’ın ayrılması, Avusturya’nın Bosna-Hersek’i işgali, Ermeni parti ve örgütlerinin eylemleri, adem-i merkeziyeti temel alan Prens Sabahattin’in düşüncesine karşı, merkeziyetçi yönetimi tercih eden grubun eline büyük

bir koz vermişti. İkincisi ise yükselen Türkçülük hareketi Prens'in adeta unutulmasına neden olmuştur. Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte de üniter devlet yapısını güçlendiren ulusal yaklaşım adem-i merkeziyet kavramına zaten bütünüyle karşıydı (Reyhan, 2008: 12). Bununla birlikte adem-i merkeziyet tartışmalarının ilk kez Prens Sabahattin ile gündeme gelmesi ve tartışmanın teorik temellerinin Prens tarafından atılması, adem-i merkeziyet konusunu kavramak için incelenmesi gereken bir noktadır.

### **2.2.1. Prens Sabahattin'in Adem-i Merkeziyet Anlayışı**

Sultan Abdülmecit'in torunu ve II. Meşrutiyet devrinin Jön Türklerinden olan Prens Sabahattin, Osmanlı İmparatorluğu'nda adem-i merkeziyet düşüncesini açıkça ve sistematik bir şekilde dile getiren ilk isimdir. Bir kuruluşun merkeze bağlı olmadan kendi kendini yönetmesi anlamına gelen adem-i merkeziyet, Prens Sabahattin'in en çok tartışılan fikri olmuştur. Liberal demokrasi taraftarı olarak nitelendirilebileceğimiz Prens Sabahattin, Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşayan halkların eşitliğini savunmaktaydı.

Prens Sabahattin, Paris merkezli Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin de kurucusudur. Kuruluşunda etkin rol oynadığı Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti, adem-i merkeziyeti ve İmparatorluğu oluşturan çeşitli milletlerin temsil sorununu ele alan bir program hazırlamıştır. Bu programda hem idari yapının iyileştirilmesi hem de hızla özerkleşen farklı etnik grupların bir arada yaşamalarını sağlayacak bir idari yapının kurulmasına yönelik bir çaba dikkat çekmektedir (Aktar, 2014: 29).

İttihat Terakki Cemiyeti'nin temelini oluşturan Jön Türklerin 1902'de yapılan kongresinde de, azınlıklar tarafından desteklenen Prens Sabahattin ve Lütfullah Beylerin özgürlükçü bir devrim için, Batılı ülkelerin Osmanlı Devleti'ne müdahalesini savunmaları cemiyeti ikiye bölmüştü. Prens Sabahattin önderliğindeki liberal kanat, bölgesel özerklik, adem-i merkeziyet, bireysel girişim ve kişisel özgürlükleri savunurken, Ahmet Rıza Bey'in önderliğindeki ittihatçı kanat ise merkeziyetçi, Türkçü, seçkin ve otoriter bir anlayışa sahiptir (Ökmen ve Parlak, 2008: 105).

Prens Sabahattin'e göre kaderine razı, her şeyi devletten bekleyen Osmanlı toplumunun gelişebilmesi için bu tutumu terk etmesi ve güçlü bireylerin geliştiği ferdiyetçi bir yapıya geçilmesi gerekmektedir. Adem-i merkeziyetçilik ise ferdiyetçi yapıya geçilirken devlet düzeninin yenilenmesinde temel ilke olacaktır. Ferdiyetçilik ile

yeni oluşacak burjuva sınıfının girişimciliğini engellemeyecek bir yönetim biçimi, ancak İngiliz ve Amerikan modeline uygun bir adem-i merkeziyet olabilirdi. Bu modele göre, yapılması düşünülen reformlar, ayırım gözetmeksizin bütün halkı kapsayacak, adem-i merkeziyet uygulanacak, seçimle belirlenen belediye meclis üyeleri yerel yönetimde söz sahibi olacak, azınlıklar nüfusları oranında vilayet meclislerinde temsil edilecek, Osmanlı tebaası arasında ayrıcalıklı hiçbir grup ya da sınıf bulunmayacak, jandarma teşkilatında her azınlık nüfusu oranında yer alacak, vali, mutasarrıf, defterdar, mahkeme reisleri merkez tarafından tayin edilecektir (İzgöer, 1999: 15-16).

Prens Sabahattin, adem-i merkeziyet düşüncesini açıklarken “tevs-i me’zuniyet” kavramından yararlanmıştı. “Teşebbüs-i Şahsi ve Tevs-i Mezuniyet Hakkında Bir İzah” adlı eserinde, “Tevsi-i me’zuniyet teknik anlamıyla, şayet idari adem-i merkeziyetten yoksun bir idare şekli ise, bir millette bulunması en çok gerekli olan ‘teşebbüs-i şahsi’yi kurutmakla kalmaz, medeni ihtiyaçların nelerden ibaret olduğunu en iyi kavrayanların çalışmalarını da sekteye uğratar. Eğer Meşrutiyet, Mebuslar Meclisi aracılığıyla kontrol hakkının merkezden yürütülmesi demek ise, idari adem-i merkeziyette şüphesiz vilayet genel meclisleri vasıtasıyla aynı hakların vilayetlere teşmili demektir. Merkeziyet idaresini uygulayan ülkelerde, bizde olduğu gibi bir sancak dâhilinde köprü, yol, okul ve hastane gibi doğrudan mahalli ihtiyaçları temin eden yapı ve eserlere teşebbüs edilmesi lazım gelse, sancak vilayet merkezine, merkez Dâhiliye’ye, Dâhiliye Nafia’ya, Nafia Sadaret’e, Sadaret Saray’a sırasıyla başvuruda bulunmak zorundadır. Bitip tükenmek şanından olmayan o ağır resmi muameleler içinde ülkenin ekonomik hayatı heder olup gider. Dolayısıyla merkeziyet idaresi devam ettiği sürece, vatanımızda teşebbüs fikri mümkün değil ilerleyemez. Teşebbüs fikri olmadan da vilayetler imar edilemez ve böylece ülke maddi manevi sefaletten kurtulamaz” (İzgöer, 1999: 36-38) şeklindeki beyanı ile aslında bugün idare sisteminde de var olan yetki genişliği ilkesinden bahsetmektedir.

Prens Sabahattin, adem-i merkeziyet düşüncesini Osmanlı İmparatorluğu içinde ayrı bir devlet kurmak için değil, halkın daha fazla katılımını ve denetimini sağlaması için savunmakta olduğunu ifade etmiştir.

“Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Hakkında İkinci Bir İzah” eserinde “İdari adem-i merkeziyet adı altında öteden beri isteyegeldiğimiz ıslahat, vali ve diğer

memurların yetkisini artırmak, genel meclisleri bir an önce açtırmak ve böylece halkımızı verdiği verginin harcama yerini en uygun şekilde tayin ve kontrole alıştırmaktan ibaret kalıyor. Bundan dolayı adem-i merkeziyet ile ilgili bütün yayınlarmızda daima Kanun-i Esasi'nin 108. maddesine dayandığımız, daha doğrusu bu maddenin büyük önemini kamuoyuna açıklamaya çalıştığımız gibi İttihat ve Terakki Cemiyeti programının aynı esasa dayanan maddesini de ciddi bir memnuniyetle kabul ettik. Şu halde adem-i merkeziyet, tevsi-i me'zuniyet ve tefrik-i vezaiften başka bir şey değil. Ancak tevsi-i me'zuniyet, idari adem-i merkeziyetin ismi değil, tarifidir” (İzgöer, 1999: 39-40) ifadeleriyle yerelin idari anlamda merkezden özerk olmasını savunmaktadır.

### **2.2.2. Kürtlerde Özerk Yönetim Düşüncesinin Kısa Tarihi**

Türkiye’de adem-i merkeziyet veya yerel özerklik konusu, Kürt siyasal hareketiyle 1990’lı yıllarda gündeme gelmeye başlamıştır. Konunun daha 1990’larda gündeme gelmeye başlaması tarihsel bir arka plandan yoksun olduğunu göstermez.

Osmanlı Devleti’nde II. Mahmut ile başlayan yenilik hareketleri esasında devlet merkezini güçlendirme amacını taşımaktaydı. Merkezin güçlenmesine ve devlet otoritesine karşı çıkan beylikler ve yerel aşiretler, kendi özerkliklerini kaybetmemek için birçok isyana sebep olmuşlardır. Söz konusu isyanlar milliyetçi bir karakterden ziyade, merkez çevre çatışması ekseninde değerlendirilebilecek niteliktedir. II. Mahmut ile başlayan ve Cumhuriyetin kuruluşuna kadar devam eden dönemde yaşanan isyanlardan bazıları şunlardır: Baban-zade Abdurrahman Paşa İsyanı (Musul-1806), Baban-zade Ahmet Paşa İsyanı (Musul-1812), Zazaların İsyanı (1820), Yezidilerin İsyanı (Hakkari-1830), Şerefhan İsyanı (Bitlis-1831), Bedirhan İsyanı (Botan-1835), Garzan İsyanı (Diyarbakır-1839), Bedirhan Osman Paşa İsyanı (Mardin-Cizre-1877), Übeydullah İsyanı (Hakkari-1881), Bedirhan Emin Ali İsyanı (Erzincan-1889), Bedirhaniler ve Halil Raman İsyanı (Mardin-1912), Şeyh Selim Şahabettin ve Ali İsyanı (Bitlis-1912), Koçgiri İsyanı (Koçgiri-1920)’dir (Törel, 2002: 10-11).

Birinci Dünya Savaşı sonrası yapılan yeni anayasa adem-i merkezi bir niteliğe sahip olduğundan Kürtlere özerklik sağlayabilecek maddeler barındırmaktaydı. Özellikle savaş döneminde tüm halkın birlikte dayanışma içinde mücadele etmesi, adem-i merkeziyet ile ilgili maddelerin bugünkü gibi bir tehlike unsuru olarak

görülmesini engellemektedir. 1921 Anayasası sonrasında 1924 Anayasası'nın hazırlıklarına başlanmış ve yeni anayasa üniter nitelikte ve tekçi anlayışla hazırlanmıştır. Bu sebeple yeni bir isyan dalgası başlamıştır. Bu dalganın ilk isyanı olan Şeyh Sait İsyanı önemli bir nokta teşkil etmektedir. Bugünde tartışılmasına rağmen isyanın sebebi tam olarak bilinmemektedir. Ancak isyana sebep olabilecek üç saik üzerinde durulmaktadır. Bunlardan ilki, bir Nakşibendî şeyhi olan Şeyh Sait halifeliğin kaldırılmasına tepki olarak isyan çıkarmıştır. İkincisi, 1924 Anayasası'nın üniter-tekçi niteliğine karşı çıkmak ve “bağımsız bir Kürdistan” kurmak amacıyla “Kürdistan Azadi Örgütü”nün kışkırtması sonucu çıkmıştır. Son olarak ise, Musul'da hâkimiyet kurmak isteyen İngilizlerin kışkırtması sonucu isyan çıkmıştır. 13 Şubat 1925'te çıkan isyan, 29 Haziran 1925'te Şeyh Sait ve 47 isyancının idamı ile sonuçlanmıştır.

İsyanların yanı sıra birbiri ardına açılan dernekler ve cemiyetler Kürt siyasi hareketinin örgütlenme bilincinin ve “bağımsız bir Kürdistan” fikrinin oluşmasına katkı sağlamıştır. “Kürt Talebe Hevi Cemiyeti (Umut Kürt Öğrenci Derneği), Kürt Tamim-i Maarif ve Neşriyat Cemiyeti (Kürt Eğitim ve Yayınları Yaygınlaştırma Derneği), Kürdistan Teali Cemiyeti (Kürdistan İlerleme Derneği), Kürd Teşkilat-ı İçtimaiye Cemiyeti (Kürt Toplumsal Örgütlenme Derneği), Kürt Kadınları Teali Cemiyeti (Kürt Kadınları İlerleme Derneği), Kürt Millet Fırkası (Kürt Ulus Partisi), Kürt Teavün ve Terakki Cemiyeti (Kürdistan Dayanışma ve Gelişme Derneği)” açılan dernek ve cemiyetlerden bazılarıdır (Kaya, 2008: 39-40).

Kürt meselesi, 1930'lardan 1950'lere kadar, devleti ve toplumu modernleştirme, sekülerleştirme ve millileştirme önündeki engellerden oluşan bir toplumsal mesele olarak algılanmakta ve çözüm seçenekleri bu kapsamda düşünülmektedir. 1950'lere geldiğinde ise Kürt ayaklanmalarının son bulduğu, milli bir devlet inşa etme işinin büyük kısmının halledildiği ve siyasi entegrasyonun aşağı yukarı gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak, iktisadi entegrasyonun, özellikle Kürtlerin yaşadığı bölgelerde henüz zayıf olduğu da bilinmektedir. Siyasi ve askeri direnci kırılan Kürtlerin iktisaden de bütünleşmesi ve sisteme entegre olması gerektiği düşünülmekteydi. Bu boyutuyla Kürt meselesi iktisadi entegrasyon ve bölgesel geri kalmışlık sorunu olarak algılanmaktadır. Bu algılayış, 1950 ve 1960'lardaki hükümet programlarının tamamında kendisini hissettirmiştir (Yeğen, 2009: 8).



Bugünkü şekliyle Kürt sorunu, 1960'larda özellikle Doğu Anadolu'da yoğun olarak yaşayan Kürt halkının daha geniş kültürel özgürlük isteyip devletin bazı politikalarını sorgulamaya başlamasıyla ortaya çıkmıştır. Kürtlerin isteklerinin Ankara'nın özellikle çok partili siyaset döneminde göz ardı edildiği görülmekle birlikte, merkez, bölgenin geri kalmışlığı üzerinde odaklanmıştır. Demokrat Parti tarafından desteklenen serbest piyasa ekonomisinin büyük toprak ağalarına, aşiret reislerine ve varlıklı köylülere yaradığı bilinmektedir. Bunun üzerine Kürt aydınları bu dönemde, sol varyasyon içinde yer alan Türkiye İşçi Partisi ve Cumhuriyet Halk Partisi aracılığıyla siyasi mücadelelerini sürdürürlerse başarılı olacaklarını ve sorunun çözüleceğini düşünmekteydiler. Türk siyasal eliti, özellikle de askerî kesim ise ordunun devlete karşı her türlü isyanı bastırarak güçte olduğunu savunarak siyasal bir çözümü, ayrılıkçılığa ve bölücülüğe yol açabileceği endişesiyle desteklemeyi reddettiler (Ahmad, 2006: 210-211).

1965 sonrası Kürtlük bilincinin ve ideolojisinin aydınlar ve üniversiteli öğrenciler aracılığıyla kendini daha çok sol akımlar içinde ifade etmeye çalışması sonucu Kürt sorunu "Doğu Sorunu" adıyla ülke gündemine tekrar girmiştir. 1980'lerden itibaren yaşanan gelişmelerin, yani askeri darbe sonrası bölgeye yönelik kimi politikaların, PKK eylemleri ve bu eylemlerle mücadelede yaşanan insan hakları ihlallerinin etkisiyle hem kimlik bilinci duygusu gelişmiş, hem de etno-milliyetçi ideoloji bu toplumsal duyguyla birleşerek zayıf da olsa bir taban bulabilmiştir. Bunun sonucunda Kürt etno-milliyetçi hareketi ortaya çıkmıştır (Kurubaş, 2008: 33). Bu tespitten hareketle Türkiye'de var olan sorunun etno-politik bir sorun olduğunu söyleyebiliriz. Ulus devlet şiarının hâkim olduğu ülkelerde, etnik problemlerin yaşanması muhtemeldir. Bu boyutuyla da etnik problemlerin evrensel olduğu görülmektedir. Çözümleri ise söz konusu ulus devletin siyasi bakış açısına da bağlı olarak politiktir.

1960 Darbesi sonucu hazırlanan 1961 Anayasası'nın siyasi özgürlükleri genişletmesi, Türkiye'de sosyalist fikirlerin gelişmesini kolaylaştırmıştır. Aydınlar arasında Marksist-Leninist fikirlerin hızla gelişmesini sağlamıştır. Bu süreçte, Kürt siyasi hayatı için önemli sayılabilecek pek çok siyasi yapılanma ortaya çıkmıştır. Bunlardan bazıları, "Devrimci Doğu Kültür Ocakları (DDKO), Devrimci Demokratik Kültür Dernekleri (DDKD), Anti Sömürgeci Demokratik Kültür Derneği (ASD.DER), Devrimci Halk Kültür Derneği (DHKD), Türkiye Kürdistan Demokrat Partisi (TKDP),

Kürdistan Kurtuluş Partisi-Rizgari (KKP), Kawa Örgütü, Kürdistan Kurtuluşçular Örgütü (KUK), Kürdistan Mücadele Örgütü (TEKOŞİN), Kürdistan Sosyalist Hareketi (TSK), Türkiye Kürdistan Sosyalist Partisi (TKSP), Kürdistan Öncü İşçi Birliği (KÖİP-PPKK), Kurtuluş Bayrağı Örgütü (ALARIZGARI), Kürdistan Kurtuluş Hareketi (TEVGER)”dir (Törel, 2002: 32-35). Birçoğu 1980 darbesiyle kapatılan bu yapılanmaların ortak amacı “bağımsız bir Kürdistan” kurmayı denebilir.

Sayılan bu örgütler içerisinde, Kürt hareketi için bugün de önemli bir yer teşkil eden örgüt ise PKK olarak bilinen Partiya Karkaren Kürdistan (Kürdistan İşçi Partisi)’dir. Örgütün kurucusu Abdullah Öcalan 1970 darbesi sırasında Ankara’da öğrenciydi, Dev Genç ve bir başka sol grup olan Ankara Yüksek Öğretim Derneği (AYÖD) ile ilişkileri vardı. Öcalan 1974’te Marksizm-Leninizm’e dayalı bir Kürt ulusal kurtuluş hareketini başlatabilmek için girişimlerde bulunmuştur (Mc Dowall, 2004: 576). 1978 yılında ise Diyarbakır’ın Lice ilçesi Ziyaret (Fis) köyünde ulusal kurtuluş hareketinin somutlanmış biçimi olarak örgüt, resmen kurulmuştur.

Kuruluş amacını “bağımsız bir Kürdistan kurmak” olarak açıklayan PKK yönetimi, Kürtlük bilincinin oluşturulması için stratejik planlama ve eylemler yapmıştır. Silahlı eylemler ve şiddet bu seçimlerden biridir. Nitekim Abdullah Öcalan PKK stratejisini şiddet yoluyla “devletsiz zonlar” yaratmak üzerine kurmuştur. Zon stratejisi ile kurtarılmış alanların yaratılması ve bu alanlarda devletin temel hizmetlerini -ki bunların en başında güvenlik hizmeti gelir- sağlayamaz hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Oluşan boşluğun PKK tarafından doldurulmasını hedefleyen bu strateji, örgütü destekleyenlere de “güvenlik” sağlamayı hedeflemiştir (Uslu, 2008: 126).

Kuruluş stratejisi çerçevesinde 1984 yılında ilk eylemini gerçekleştiren PKK ile Türkiye arasındaki silahlı çatışmanın nihai olarak sona erdirilmesinde müzakere edilecek konu başlıklarından biri de özerkliktir. Örgütün ortaya çıkış nedenlerinden biri Türkiye, Suriye, Irak ve İran’da yaşayan Kürtleri içine alan bağımsız birleşik bir Kürdistan kurmaktır. PKK, Kürtlerin yaşadıkları bölgelerde sömürdükleri, çıkarlarının gözetilmediği argümanını kuvvetli biçimde savunmakta, bu durumun sadece Kürtlerin kendi kaderlerini tayin etmesiyle aşılabileceğine vurgu yapmaktaydı. 2007 yılında PKK lideri Abdullah Öcalan tarafından geliştirilen “demokratik özerklik” tezi ile başlangıçta

belirlenen ayrı bir devlet kurma hedefinden vazgeçildiği açıkça ilan edilmiştir. “Demokratik özerklik” önerisi kendi içinde birçok belirsizlik barındırır da, çeyrek yüzyıllık silahlı çatışmanın seyri bakımından mühim bir kırılma noktasıdır. Zira PKK tarihinde ilk kez, üstelik en yetkili ağız tarafından, Türkiye’nin üniter yapısı içinde kalınarak bölgesel özerk kurumlara dayalı siyasi bir model geliştirilmeye çalışıldığı iddia edilmektedir. Buna karşılık, devletin tutumunda silahlı çatışmaların başından bu yana, üniter yapının korunması kırmızı çizgi olarak belirtilerek, bunda herhangi bir değişiklik görülmemektedir. Geline aşamada, özerklik konusu hâlâ Kürt sorununun en tartışmalı alanlarından biridir. Bilinmesi gereken şey, Türkiye’nin 1920’ler, 1930’lar dünyasının ulus-devlet anlayışına dayalı merkezî politikalarla yönetilmesinin artık bir hayli zor olduğu tespitidir. Kürtlerin özerklik arayışının bölünmeyle-ayrılmayla neticeleneceğini ön kabul saymak, çatışmalı sürecin barış sürecine evrilmesinin önündeki en büyük engellerden biri olarak değerlendirilmektedir (Çağlayan: 17-18).

Demokratik özerkliği tanımlayarak, kavramın kuramını geliştiren ve bir çözüm modeli olarak gündeme taşıyan isim Abdullah Öcalan olmuştur. Demokratik özerklik kavramını çeşitli boyutlar halinde tanımlamış ve toplumsal sorunlara bir çözüm önerisi olarak sunmuştur. Öcalan demokratik özerkliği, bir yandan kendi içinde sınırlarla çatışmayan bir çözüm, bir yandan da evrensel bir hegemonyayı reddeden ama çatışmayan kendi ilkelerini korumak koşuluyla, küresel hegemonya içinde erimeden varlığını sürdürebilen bir çözüm olarak sunmaktadır. Demokratik özerklik, siyasal, sosyal-kültürel, ekonomik, diplomatik, öz-savunma ve hukuk ilkelerini de içermektedir. “Demokratik ulus bir ruh ise, demokratik özerklik bedendir. Demokratik özerklik, demokratik ulus inşasının ete kemiğe bürünmüş halidir” (Öcalan, 2010: 8).

Demokratik özerklik PKK yayın organları tarafından bağımsızlıkçı ve özgürlükçü bir model olarak tanımlanmaktadır. Tanımlamada geçen bağımsızlık ve özgürlük ayrılma, kopma, küçülme, tecrit olma değil, daha çok birleşme, iç içe geçme, bütünleşme anlamına gelmektedir. Dolayısıyla demokratik özerklik, birleşme ve bütünleşme ilkesi temelinde gerçekleşecek bir bağımsızlık ve özgürlük olarak tanımlanmaktadır (Serxwebûn, 2010: 11).

Demokratik özerklik Türkiye kamuoyunda farklı zamanlarda yer almıştır. 2008’te kapatılan Demokratik Toplum Partisi (DTP), olağan kongresinde kabul ettiği

demokratik özerklik ilkesini, TBMM'deki milletvekillerine sunduğu bir kitapçıkla Kürt sorununun çözümü için tartışmaya açmak istese de bu girişim de kuvvetli bir karşılık bulamamıştır. Ayrıca Demokratik Toplum Kongresi (DTK) 'nin 2010 yılındaki “demokratik özerk Kürdistan” açıklaması önemli bir tarihtir. Ancak demokratik özerklik açısından asıl etki DTK'nın 14 Temmuz 2011 tarihinde yapmış olduğu “demokratik özerklik” ilanı olmuştur (Gürer, 2015: 59).

Demokratik Toplum Kongresi'nin 18-19 Aralık 2010 tarihlerinde gerçekleştirilen toplantısında tartışmaya açılan “Demokratik Özerk Kürdistan Modeli Taslağı” başlıklı metin, Demokratik özerklik için, “Kürdistan toplumunu Siyasal, Hukuki, Öz Savunma, Sosyal, Ekonomik, Kültürel, Ekoloji ve Diplomasi şeklindeki sekiz boyutta örgütleyerek siyasi irade sahibi yapıp, Demokratik Özerk Kürdistan inşasını hedeflemektedir” (DTK, 2010) ifadelerini kullanmaktadır.

“Demokratik özerklik olmadan; Kürtler kendini demokratik bir toplum olarak, demokratik siyasi bir iradeye kavuşturamayacaklardır. Dolayısıyla, ne toplumumuzun gücü ve siyasi iradesi ortaya çıkabilecek, ne de ekonomik, sosyal, kültürel ihtiyaçları karşılanabilecektir. Demokratik özerklik; sınırların değişmesini değil, sınırlar içinde halkların kardeşliğinin ve birliğinin pekişmesini sağlayacak, böylece Türkiye'de oluşan kutuplaşmayı durdurarak bir sözleşme ile Türk-Kürt ilişkilerinde yeni bir dönem başlatacaktır. Modelimiz, Türkiye'nin tüm diğer bölgelerinde de uygulanabilecek bir demokratikleşme modelidir. Zaten dünyada da devletler, katı merkezi karakterlerini bırakarak adem-i merkeziyetçi siyasal sistemlere yönelmektedir. Çünkü yerinden yönetime dayanan sistemler sorunları daha kolay çözdüğü gibi, her alanda gelişmenin daha da hızlandığı siyasal modeller haline gelmişlerdir. Bu yönüyle demokratik özerklik, yetkilerin yerellere devredilerek devletlerin bu tür sorunları çözüp, demokratikleşmeye yöneldiği eğilimlere de uygun düşmektedir. Demokratik Özerklik; bir devlet kurma ya da devlet yıkma projesi olmadığından, bölge devletlerinin bu temelde Kürt sorununu çözmesine yol gösterecek ve yardımcı olacaktır. Bu karakteriyle aynı zamanda ulus devletlerle ilkeli uzlaşma temelinde devlet+demokrasi formülü çerçevesinde birlikte yaşamın ortaya çıkmasını da sağlayacaktır. Bu model; faşist karakterde olmayan her siyasi güç tarafından ilkeli uzlaşmalar temelinde kabul edilecek bir ulusal sorun çözme modelidir. Demokratik özerkliğin bu karakteri, bölge ülkeleriyle de sağlıklı bir ilişki kurulmasını ve demokratik özerkliğin tanınmasını sağlayacaktır.

Devlet ve iktidar çatışmasına girilmediğinden faşist karakterde olmayan tüm siyasi güçlerle siyasi, sosyal, ekonomik her türlü ilişki kurulması da mümkün olacaktır. Demokratik Özerklik, Türkiye’den başlayarak İran, Suriye ve Irak başta olmak üzere Kürtlerin devletlerle ilişkisinde yeni bir dönem başlatacaktır. Demokratik özerklik anlayışıyla bölgedeki tüm sorunlar bir bir çözüme kavuşacaktır. Kürt sorunu bölgede bir gerilim ve çatışma etkeni olarak kaldığından, bölgenin siyasal, ekonomik ve sosyal istikrarsızlık içinde kalmasında önemli bir etken olmaktadır. Bölgede istikrar sağlanması açısından da bu sorunun çözümü önem kazanmaktadır. Demokratik özerklik projesi bu karakteriyle sadece Kürt sorununun çözümünü değil, tüm bölgesel sorunların çözümünü sağlama özelliğiyle evrensel nitelikte bir çözüm modelidir” (DTK, 2010) ifadeleriyle Demokratik Özerklik geniş kapsamlı bir şekilde ele alınmaktadır.

Abdullah Öcalan 2007’de demokratik özerkliği “hem Kürt toplumunun iç geriliklerine karşı iç demokratikleşmeyi sağlayacak, hem de Kürtlerin dışarıya karşı duruşunu ifade edecek, devlet karşıtlığı içermeyen, devlet kurmayı hedeflemeyen, mevcut sınırlar ve devlet yapıları içinde Kürtlerin özgürlüğünü temsil eden, sınırlarla problemi olmayan, yerelin kendini devlet içinde ifade etmesi anlamına gelen, devletin kurumları yanında Kürtlerin bir nevi kendi taleplerini karşıladığı bir yapı” (Yeğen, 2011a: 3) olarak tanımlamıştır

Öcalan 2010 başlarında ise demokratik özerkliği “etnisiteye dayanmayan, Kürdistan’a sınırlı olmayan, demokratik bir ulus fikriyle paralel olarak işleyecek, merkezîyetçi idari mantığı yerinden yönetim mantığıyla ikame edecek, temsili demokrasinin yanına, katılımcı demokrasiyi ekleyecek, halkın, etnisite, din, cinsiyet, sınıf vb. birçok temelde örgütlenerek hukukun biçimlenmesine katılımını mümkün kılacak bir özyönetim durumu” olarak ifade etmiştir (Yeğen, 2011a: 3).

Sonuç olarak, Kürt hareketine yön veren HDP, DTK, PKK hattının uzlaşmış ve berraklaştırmış olduğu, demokratik özerklik algısı şöyle ifade edilebilir: Demokratik özerklik, Kürt sorununu Türkiye’nin mevcut sınırlarını tanıyarak çözmeyi, Türkiye ulusu mefhumuna bağlılığı, Kürtçenin eğitim dili ve bölgesel resmi dil olarak kabulünü, güçlü bir yerinden yönetimi ve temsili demokrasinin katılımcı demokrasiyle desteklenmesini esas almaktadır (Yeğen, 2011b: 3).

### **2.2.3. Türk Siyasal Hayatında Yer Alan Bazı Siyasi Partilerin Yerel Özerklik İle İlgili Yaklaşımları**

Türk siyasi parti geleneğine iki akım egemen olmuştur. Birincisi, merkezîyet ve üniter devleti yeğleyen çizgidir. Bu çizgiyi iki siyasal parti temsil etmektedir: İttihat ve Terakki ve Cumhuriyet Halk Partisi. Bunlara bir ölçüde Milliyetçi Hareket Partisi ve öncüleri de katılabilir. Liberal çizgiyi temsil eden ikinci akım ise sırasıyla Ahrar, Hürriyet ve İhtilaf, Terakkiperver Cumhuriyet, Serbest Cumhuriyet Fırkası, Demokrat Parti ve Adalet Partisi temsil etmektedir. Doğru Yol Partisi, Anavatan Partisi ve Adalet ve Kalkınma Partisi'ni de bu çizginin son versiyonları olarak zikredilebilir. Özellikle Adalet ve Kalkınma Partisi'nin İslamî referansının da etkisiyle adem-i merkezîyet düşüncesine kısmen yakın olduğu söylenebilir (Reyhan, 2008: 12-13).

Bunların yanı sıra Kürt siyasal hareketinin en önemli temsilcisi olan Halkların Demokratik Partisi (HDP) adem-i merkezîyet veya yerel özerklik düşüncesini açıkça dile getiren ilk parti olmuştur. HDP'nin ardından, yine Kürt hareketi çizgisinde siyaset yapan, ancak mecliste grubu bulunmayan Hak ve Özgürlükler Partisi de (HAK-PAR) yerel özerkliğe hatta federalizme yönelik yaklaşımlarını dile getirmiştir.

Türkiye'de siyasi partilerin yerel özerklik ile ilgili düşünceleri, siyasi parti kültüründen de etkilenerek yakın döneme kadar merkezîyetçi eğilim içinde olmuştur. Tıpkı yerel özerklik tartışmalarının başlaması gibi, siyasi partilerin de bir yerel özerklik politikası geliştirmeleri, Kürt siyasetçilerin bu konuyu dile getirmesi ile başlamıştır. Bunun yanı sıra Avrupa Birliği yolunda olan Türkiye, Birliğe uyum amaçlı yerel yönetimlerin demokratikleşmesi bağlamında yerel özerklik konusunu gündemine almıştır.

Bu çalışmada, Türk siyasal hayatında önemli yeri olan bazı partiler, kuruluş yıllarına göre kronolojik olarak ele alınacaktır.

#### **2.2.3.1. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)**

9 Eylül 1923'te Mustafa Kemal Atatürk tarafından kurulan Cumhuriyet Halk Partisi, politik perspektifini Atatürk'ün "Altı Ok"u üzerine temellendirmiştir. Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Halkçılık, Devletçilik, Laiklik ve Devrimcilik olarak belirlenen altı ilkedен oluşan bu "Altı Ok" metaforu genel itibarıyla üniter bir ulus devlete atıfta bulunmaktadır.

Egemenliğin kaynağını ulusta bulan Cumhuriyetçilik ilkesi ile mili iradeye dayalı bir sistem hedeflendiği vurgulanmaktadır.

Milliyetçilik anlayışını “Atatürk Milliyetçiliği” şeklinde tasvir eden CHP, dil, din, ırk, etnik köken, mezhep ve kavim gibi unsurlar üzerinden siyaset yapılmasının yanlışlığına vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’deki her türlü sorunun bu unsurlar temelinde çözülmesine karşı çıkarak yurttaş temelli bir politika güttüğünü belirtmektedir. Cumhuriyet Halk Partisi, milliyetçilik anlayışının bir gereği olarak, Türkiye’nin bölünmesine ve parçalanmasına karşı çıkmakta ve üniter devlet anlayışına sahip olduğunu ortaya koymaktadır. CHP, milliyetçilik anlayışını şu şekilde ifade etmektedir: “Bizim milliyetçilik anlayışımız; çoğulculuk anlayışını benimser, tüm etnik ve kültürel kimliklere saygılıdır. Hangi kökenden gelirse gelsin, hangi dili konuşursa konuşsun ve hangi inancı paylaşırsa paylaşsın, tüm yurttaşların hukuk önündeki eşitliğidir, bütün vatandaşların ülkenin sahibi olduğu anlayışıdır. Farklı etnik kökenler, bir tercih ve ayırım ölçüsü olarak değerlendirilemez. Tüm etnik ve inanç farklılıklarını kapsayan, bu farklılıkların Türkiye’nin ulusal bütünlüğü çerçevesinde bir zenginlik olduğunu benimseyen, bireysel haklara çağdaş anlayışla sahip çıkan, demokratik farklılaşma özgürlüğünü tanıyan, farklılık içinde bütünleşmeyi öngören, ulusal birliği korumayı hedefleyen bütünlük idealini tanımlayan kapsayıcı bir değerdir. Farklı etnik kökenlere sahip yurttaşlarımızın karşılaştıkları sorunların ülke bütünlüğü içinde ve çağdaş bir yaklaşımla çözüme kavuşturulmasını benimser. Türkiye Cumhuriyeti’ni oluşturan tüm yurttaşların birliğinin ve güvenliğinin, ülkenin bağımsızlığının ve egemenliğinin, Türkiye’nin toprakları ve halkı ile bütünlüğünün koşulsuz olarak korunmasını öngörür” (Cumhuriyet Halk Partisi Programı, 13-14).

Merkezden yerele oldukça geniş yetkiler aktarılması gereğini vurgulayan Cumhuriyet Halk Partisi, aktarılacak yetkilerin ülkenin birlik ve bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde düzenleneceğini ve merkezin etkin denetim gücünün devam edeceğini ifade etmektedir.

Ulus devlet, üniter devlet ve laik devlet üçlemesi ile ortaya koyduğu kamu yönetimi anlayışı CHP’nin federalizm karşıtı olduğunu göstermektedir. Bunun yanı sıra federalizm karşıtlığı, “kamu yönetiminde, özellikle iletişim alanında küreselleşmenin sağladığı bazı teknolojik olanaklardan yararlanılacak ancak, küreselleşme adına çok

sayıda yerel iktidar odağı oluşturmayı dayatan, merkezi devlete rakip olarak cemaat, tarikat ve çok uluslu şirketler eksenini geliştirmeye yönelik idari federalizm benzeri yapılanmayı öngörerek, Cumhuriyetimizin temel niteliklerini ve özellikle üniter yapıyı tehdit eden her türlü idari düzenleme girişimleri gündemden çıkartılacaktır” (Cumhuriyet Halk Partisi Programı, 82) ifadesinde de kendisini göstermektedir.

2015 Seçim Beyannamesinde Cumhuriyet Halk Partisi, üniter devlet söylemine farklı bir perspektif kazandırmıştır. Federalizm tartışmalarının bir boyutunu oluşturan Kürt sorununa siyasi yoldan demokratik çözümler bulmak için çaba sarf edilmesi gerekliliği dile getirilmiştir (Cumhuriyet Halk Partisi 2015 Seçim Beyannamesi, 16). CHP, demokrasi ihlallerini ve bölgedeki sosyo-ekonomik sıkıntıları Kürt sorununun temel nedeni olarak görmekte ve soruna, bir güvenlik sorunu gibi değil, demokrasi ve kalkınma sorunu olarak yaklaşmaktadır. Yasakçı hukuk anlayışı, iç güvenlik uygulamalarındaki yetersizlikler, insan hakları ihlalleri, bölgedeki feodal yapı, sosyal devlet politikalarına karşı duyarsızlık, keyfi güvenlik uygulamaları, can güvenliği yetersizliği, eşitsizlik, yoksulluk, işsizlik ve zorunlu köy boşaltmaları gibi sebepler sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Terör ve şiddet eylemleri, bu faktörlerin bölgede bugün de varlığını devam ettirmesinden kaynaklanmaktadır. CHP, mevcut anayasal düzenin tartışılmasına karşı çıkmakta, hoşgörü, demokrasi, eşitlik, bölgesel kalkınma politikaları ve kültürel çoğulculuk ile sorunun çözüme kavuşturulabileceğini savunmaktadır. Etnik kimliklerin ulusal bütünlüğe zarar vermeyeceğini savunan CHP, üniter yapı ile ulus-devletin etnik kimlikler üzerinden tartışılmasına ise açıkça karşı çıkmaktadır. Yerel yönetimlere daha fazla yetki devredilmesini ve çoğulcu yerel demokrasiyi ise üniter yapıya bir tehdit olarak görmemektedir. Etnik kimlikler üzerinde devletin baskıcı politikalar izleyemeyeceğini belirten parti, aynı zamanda etnik grupların da siyasal kimlik arayışında olmalarını doğru bulmamaktadır. Sonuç itibarıyla, CHP’nin, etnik duyarlılıkları dikkate alan demokratik çözüm anlayışı taraftarı olduğu söylenebilir (Efegil, 2009: 110).

Son olarak Cumhuriyet Halk Partisi, üniter devlet sisteminden ödün vermeden yerel özerkliği gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bu bağlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın hayata geçirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Ancak yerel özerkliğin üniter devlet sistemi içerisinde çözülmesinin mümkün olup olmadığı başlı başına bir sorun olarak ortada durmaktadır. CHP bu sebeple, üniter yapısını



bozmadan adem-i merkeziyeti sağlamış olan Fransa'ya 2015 yılı içerisinde bir heyet göndermiştir. Milletvekillerinden oluşan heyet, Fransa'daki sistemin Türkiye'de uygulanabilirliğini tespit etmek amacıyla temaslarda bulunmuştur. Temaslar neticesinde sistemin Türkiye'de uygulanabilir olduğu, ancak öncelikle yerel yönetim birimlerinin sayısını Fransa'daki gibi artırmak gerektiği tespiti yapılmıştır (Yeniçağ, 2015).

### **2.2.3.2. Adalet Partisi (AP)**

1964 yılında kurulan Adalet Partisi, 1980'e kadar varlığını devam ettirmiştir. Var olduğu dönem itibariyle, bugünkü anlamda bir özerklik ya da federasyon tartışması olmadığı için bu konuya ilişkin net bir fikir beyan etmemiştir. Ancak üniter ve milli yapı yanlısı duruşuyla federasyon karşıtı olduğu çıkarımında bulunulabilir. Milliyetçi olarak nitelendirebileceğimiz temeller üzerine inşa edilen Adalet Partisi, devletin milletiyle bölünmez birliğini ve bütünlüğünü esas almaktadır. AP, mahallî idarelerin gerçek bir kişilik sahibi kılınmasını ve idari adem-i merkeziyet prensibinin hayata geçirilmesini demokratik düzenin ve hızlı gelişmenin şartları olarak görmektedir (Adalet Partisi, Program ve Tüzük, 1996: 128-129). Ayrıca ekonomik ve coğrafi bakımdan ülkenin çeşitli bölgelere ayrılması da makul karşılanmaktadır. Buradaki asıl amaç, ekonomik kalkınma ve ziraat alanında yeni gelişmelere ortam hazırlamaktır. Sıkı merkeziyet sisteminin terk edilerek, aşamalı bir şekilde hazırlanacak esaslara göre, yerel işlerin özerk bir yapıya kavuşturulmasını ve her bakımdan mevzuatın adem-i merkeziyet ilkelerine göre düzenlenmesini savunmakta ve bunu millet hâkimiyetinin ve ülkenin gelişmesinin bir şartı olarak görmektedir (Adalet Partisi, Tüzük ve Program, 1964: 45-46).

### **2.2.3.3. Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)**

Türk siyasal hayatının köklü partilerinden biri olan Milliyetçi Hareket Partisi, kurulduğu 1969 yılından günümüze kadar, Türkiye'de milliyetçilik ideolojisinin temsilcisi olmuştur. 46 yıllık geçmişe sahip Milliyetçi Hareket Partisi, üzerine inşa edildiği temel söylemlerini devam ettirmektedir. Sahip olduğu siyasi bakış açısı dolayısıyla üniter devlet- mili devlet taraftarı olan MHP federal yapılanmalara karşı olmuştur.

Milliyetçi Hareket Partisi 2011 Seçim Beyannamesinde, "Türkiye Cumhuriyeti devletinin; ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü korumak, üniter milli devleti

ilelebet baki kılmak” ifadelerini temel hedefleri arasında belirtmiştir (Milliyetçi Hareket Partisi 2011 Seçim Beyannamesi Özeti, 7).

Yeni bir Anayasa yapılması gerekliliği üzerinde duran 2011 Beyannamesinde “Bizi bir millet olarak tanımlayan, milli ve üniter varlığımızı güvenceye alan Anayasamızın başlangıç kısmında ve ilk üç maddesinde ifadesini bulan esaslara ve Cumhuriyetin kurucu değerlerine saygı ve riayetini gerçekleştirmesi” (Milliyetçi Hareket Partisi 2011 Seçim Beyannamesi Özeti, 14) anayasa yapım sürecindeki öncelikler arasında sayılmıştır. Yine söz konusu beyannamede MHP, cumhuriyetin temel niteliklerini, Türk milli kimliğini, demokratik rejim ve temel insan haklarını, Anayasa değişikliği veya yeni bir anayasa yapılması kapsamında hiçbir şekilde tartışılmayacak hususlar olarak görmekte ve bunların uzlaşma arayışı içinde tartışılmasını reddetmektedir. Üniter yapıyı korumak amaçlı tek millet tek devlet esasına dayanan milli devlet bünyesinde, farklı etnik kimliklere siyasi ve hukuki statü tanınarak çok parçalı millet yapısı oluşturulmasına, kişi hak ve özgürlüklerinin etnik temelli kolektif haklara dönüştürülmesine karşı çıkmaktadır. Türkçe dışındaki dillere ve farklı kültürlerle statü kazandırılması suretiyle yapay azınlıkların yaratılmasını, milli kimlik tanımının değiştirilerek “Türkiyelilik” kavramının esas alınmasını, Türkçeden başka dillerde anadil olarak eğitim yapılmasını onaylamamaktadır. Türkiye’nin idari yapısının değiştirilerek yerel yönetimlerin yerel bir meclis gibi çalışacağı özerk bölgeler sistemini hayata geçirecek bir anayasa değişikliğini ya da bu kapsamda yeni bir anayasa yapılmasını hiçbir şekilde kabul etmeyeceklerini açık bir şekilde beyan etmektedir (Milliyetçi Hareket Partisi 2011 Seçim Beyannamesi Özeti, 15).

2015 Seçim Beyannamesinde de üniter yapıya vurguyu devam ettiren Milliyetçi Hareket Partisi, güçlü iktidarın güçlü ve milli bir devletle gerçekleşeceğini savunmaktadır. Çözüm sürecinin üniter yapıya ve ulus devlete zarar vereceği endişesini taşımaktadır. Bu sebeple yapılan reformlarda özellikle yerel yönetimlere verilen yetkilerin federal yapıya yol açmayacak şekilde düzenlenmesi gerektiğini ifade etmektedir (Milliyetçi Hareket Partisi 2015 Seçim Beyannamesi).

#### 2.2.3.4. Anavatan Partisi (ANAP)

Anavatan Partisi, 20 Mayıs 1983 yılında Turgut Özal tarafından kurulmuştur. ANAP, milliyetçi, muhafazakâr, sosyal adaletçi ve rekabete dayalı serbest pazar ekonomisini esas alan bir siyasî partidir (ANAP, 2007: 7).

12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrası yapılan ilk seçimlerde Turgut Özal başkanlığındaki Anavatan Partisi iktidar olmuştur. Milli birliğin muhafazası ve devamı için çaba sarf eden ANAP, millî hâkimiyeti ve milletin üstünlüğünü, millî birlik ve bütünlüğü her şeyin üzerinde görmektedir (ANAP, 1983: 17). Devlet, başta vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünün korunması olmak üzere, yurdun savunması, emniyet ve asayişin sağlanması, adaletin temini, sosyal ve iktisadî faaliyet ve hizmetlerin en verimli şekilde yapılabilmesi amacıyla millet tarafından kurulu müesseselerden meydana gelir (ANAP, 1983: 18). Devlet ve milleti ayrılmaz olarak gören bu anlayış, milli ve bölünmez bir devlet yanlısı olmuştur. Bu yönüyle ANAP'ın üniter yapı taraftarı olduğu söylenebilir.

ANAP'ın genel başkanı Turgut Özal hem parti için hem de Türk siyaseti için çok önemli bir isim olmuştur. Turgut Özal, siyasete atıldığı günden vefat ettiği 1993 yılına kadar siyaset sahnesinde aktif bir şekilde yer almıştır. Başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı yapan Özal, milliyetçi muhafazakârlardan liberallere kadar uzanan geniş bir yelpazede, Cumhuriyet tarihinin en büyük toplumsal dönüşümünü gerçekleştirmiştir (Bora, 2005: 589). Turgut Özal, liberal bir ekonomik politika, serbest piyasa ekonomisi, teşebbüs hürriyeti, devletçiliğin bırakılması, bürokrasinin azaltılması ve yerel yönetimlerin daha fazla yetkiye ile donatılması gibi liberal söylemleri muhafazakâr/İslamcı bir çerçeve içinde savunmaktadır (Uluç, 2014: 116). Devletin yetkileri konusunda da yeni bir perspektif sunmaktadır. Türk siyasal kültüründe önemli bir yere sahip devletin kutsallığı fikrinden vazgeçilmesi, onun yerine insanın konması gerektiğini vurgulamakta ve devletin sınırlandırılması gerektiğini düşünmektedir. Bu çerçevede, belediyelere daha fazla yetki verilmesi, adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçilmesi, mahalle sakinlerinin yönetim kademesinde etkin faaliyet içinde olması gerektiğine inanmaktadır. Ona göre yol, su, sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmet alanlarında yetkiler merkezi hükümetten alınıp, mahalli idarelere verilmelidir. Özal, “Devlet idaresinde merkeziyetçiliğin azaltılmasını; hizmetlerin daha etkin, daha müessir, süratli ve verimli bir şekilde

yapılabilmesi için mahalli idarelerin yetkiler ve imkânlar yönünden güçlendirilmesini zorunlu görüyoruz” demektedir. Türkiye’de yerel yönetimleri güçlendirmek ve merkezi hükümetin etkinliğini azaltmak adına, mali özerklik gibi bazı önemli maddelerine çekince koymakla beraber “hizmette halka yakınlık ilkesi”ne göre hazırlanmış Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1991’de Özal döneminde onaylanması (Uluç, 2014:118), Özal’ın merkez ve yerel ilişkilerindeki düşüncelerinin icraata geçmiş hali olarak düşünülmektedir.

Turgut Özal’ın yerel özerkliği gündeme taşınmasının asıl sebebi, Başbakan olduğu dönemde PKK eylemlerinin ve Kürt sorununun yoğun olarak tartışılmasıdır. O günlerde, gündem bu sorunlarla meşgul olduğundan hayata geçirilmeye çalışılan GAP’ın sekteye uğramasından endişe duyulmuştur.

Türkiye’nin Kürt sorununu bir asayiş meselesi ve gelişmişlik farkı olarak gören geleneksel devlet politikasının aksine, kimlik boyutunun varlığını kabul ederek bu kimliği demokratik çerçevede ifadesini mümkün kılmak için federasyon dâhil her türlü çözümün tartışılabilmesi gerektiğini ifade eden ilk resmi yetkili Cumhurbaşkanı Turgut Özal olmuştur (Yıldız, 2010: 176).

Özallı yıllar ulus-devletin yerine, içinde federasyon-yerinden yönetim modelini barındıran sağcıların “Yeni Osmanlıcılık”, solcu ve liberallerin “İkinci Cumhuriyet” biçiminde formüle ettikleri söylemlerin yoğun olduğu yıllardır. Turgut Özal Başbakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı döneminde “başkanlık sistemi”, “ikinci cumhuriyet”, “federasyon”, “Osmanlı modeli” gibi görüşleri açıkça dile getirmiştir. Hatta Özal, “Osmanlı eyaletlerle gayet iyi idare etmiş, Cumhuriyetten daha iyi idare etmiş, nasıl yapmış, tartışmalıyız” demektedir (Şahin, 2013).

Muhafazakâr/İslamcı bir perspektife sahip Özal İslamiyet’i, Türkiye’de yaşayan insanlar arasında güçlü bir bağ olarak görmekteydi ve ona göre tüm etnik sorunların üstesinden İslamiyet ile gelinebilirdi (Heper, 2007: 125). Anadolu’nun çok kültürlü yapısına vurgu yapan Özal, bu coğrafyayı bir mozağe benzetmekteydi. Özal’a göre Atatürk tek milletli bir devlet tasarlamıştı ama bu devlet etnik kimliğe dayalı bir devlet değildi. Kendisinin de etnik kökene, ırka dayalı bir devlet düşüncesi olmadığını ifade etmekteydi. Etnik bir köken adı gibi düşünülen “Türkiye” isminin bile, ayrışmayı önleyecekse, “Anadolu” olarak değiştirilebileceğini beyan etmekteydi. Bu sayede Türk,

Kürt, Laz, Çerkez veya başka bir etnik grup rahatlıkla “ben Anadoluluyum” diyebilecekti (Heper, 2007: 128).

Yerel yönetimlerin kendi yöneticilerini kendilerinin seçmesi gerektiğini ifade eden Özal, bugün de çok tartışılan seçilmiş vali hususunu o zaman ortaya atmıştı. Bu bağlamda, her ne kadar kendisi karşı olsa da, Türkiye’de federasyon seçeneğinin de tartışılması gerektiğini gündeme getiriyordu. Özal’a göre Türkiye’nin yapısı itibariyle federasyon seçeneğinin yanlışlığı, ancak tartışılarak ortaya koyulacaktır (Heper, 2007: 133). Özal’ın Türkiye’nin yapısından kastettiği konu;

“Coğrafya müsait değildir, korkunç dağlar vardır. O dağlar içerisinde orada büyük şehirlerin kurulması, Fırat ile Dicle arası hariç mümkün değildir. O bölgede nüfus fazla olmayacaktır. Onların çoğu Batı’ya göç edecektir. Ve Türkiye insanı büyük çapta sahillerde yaşayacaktır. 15 sene sonra göreceğiz bunu. Nüfusun yüzde 80-85’i sahillerde ya da 100-200 kilometre sahilden içerde yaşayacaktır. Karadeniz, Marmara, Ege ve Güney’de, bir de Fırat ile Dicle arasında. O zaman problemin çoğu zaten kendiliğinden bitmiş olacaktır” (Mağden, 1992).

Turgut Özal, federasyon fikrinin tartışılmasından yanaydı. Ancak “etnik temelli bir federasyon”un Türkiye için yararlı sonuçlar doğurmayacağı düşüncesini de taşımaktaydı. Buna karşılık, Türkiye’nin 10-12 “eyalet”e bölüneceği bir idari yapılanmanın, ekonomik bakımdan verimli olabileceği gibi ve Kürt sorununun çözümüne de önemli katkı yapacağı kanısındaydı. Turgut Özal, 8-10 ilin bir eyaletin içinde toplanacağı bir “eyaletler” yapısı tasarlamaktaydı. Bu eyaletler Ege, İç Ege, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, İç Anadolu, Güneydoğu, Doğu, Akdeniz, Marmara gibi isimler alabilirdi. Güneydoğu ve Doğu eyaletlerinde böyle bir yapılanmaya gidilebilirdi. Örneğin çoğunluğu Türk kökenli nüfusa sahip olan birkaç vilayet, merkezi Diyarbakır olacak bir eyaletin içinde yer almış olur; böylece “etnik temelli bir idari yapılanma” da olmamış olur, ama seçimle gelecek valilerin yöneteceği eyaletlerde, eyalet nüfusunun çoğunluğu Kürt olacağı için, vali de muhtemelen “seçilmiş bir Kürt vali” olacaktır (Çandar, 2013).

Özal, özgürlük ve serbest düşüncenin birçok toplumsal sorunun çözülmesinde bir anahtar görevi gördüğünü düşünmekteydi. Aynı serbestlik ortamında Kürt sorununun da çözülmesinin mümkün olduğuna inanmaktaydı (Uluç, 2014: 131).

Özal'ın özellikle Kürt sorunu ve PKK ile ilgili çözümleri ve uygulanmayı bekleyen pek çok projesi gündemdeyken, 1993 yılında beklenmedik ölümü, tüm bunları yarım bırakmış ve Kürt sorunu bağlamında değerlendirilebilecek yerel özeklik tartışmalarını uzun bir süre tabu haline getirerek, konuşulup tartışılmasını engellemiştir.

#### **2.2.3.5. Doğru Yol Partisi (DYP)**

Adalet Partisi, 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle kapatılmıştır. 1983 yılında yeniden çok partili hayatın başlamasıyla, AP'nin ardılı olarak kabul edilen Doğru Yol Partisi (DYP) kurulmuştur. DYP muhafazakâr/liberal bir politik perspektife sahiptir. 1986 yılında yapılan seçimler için hazırladığı bir beyanname "Yurdun her köşesinde, Doğru Yol Partisi'nin saflarını dolduran dava arkadaşlarımız, demokrasi mücadelesini meşru yollardan sonuna kadar yapmaya, hürriyetçi, milliyetçi, memleketçi ve medeniyetçi Türkiye Cumhuriyeti'ne sahip çıkmaya, kısacası millet davasının davacısı olmaya kararlı bulunuyorlar" (Doğru Yol Partisi, 1986: 39) ifadesi ile milli bir yapı oluşturmayı hedeflediği söylenebilir. Yine aynı beyanname birlik ve beraberlik yanlısı olduğunu birçok defa vurgulamıştır.

"Türkiye Cumhuriyeti Devletinin vatan ve millet bütünlüğüne sahip çıkmak ve korumak, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı olarak demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetini korumaya ve yüceltmeye çalışmak, Atatürk ilke ve inkılâplarını korumak ve yaşatmak, 'Hâkimiyet Kayıtsız Şartsı Milletindir' ilkesini bütün unsurları ile hâkim kılmayı, çok partili demokrasiyi korumayı ve yaşatmayı temel görev bilmek, cumhuriyetimizi ve hür demokratik düzeni her türlü yıkıcı, ayırıcı ve bölücü akımlara karşı korumaya ve güçlendirmeye çalışmak" (Doğru Yol Partisi, 1990: 8) DYP'nin 1990 yılında açıkladığı amaçları arasındadır.

Doğru Yol Partisi'nin hem parti programına ve tüzüğüne bakarak hem de seçim beyannamelerine bakarak milli birlik ve beraberlik yanlısı olduğunu üniter yapı dışında başka idari modelleri kabul etmeyeceği sonucunu çıkarabiliriz.

Adalet Partisi ve Doğru Yol Partisi hemen hemen aynı politik perspektife sahip partiler olmanın yanında, Süleyman Demirel'in de siyaset yaptığı iki önemli partidir. Süleyman Demirel'de tıpkı Turgut Özal gibi başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı yapmış bir isim olarak, Türk siyasi hayatında önemli bir isim olmuştur.

Süleyman Demirel başbakanlığının daha ilk günlerinde, ülkede var olan Kürt sorununun çözümüne ilişkin önemli çalışmalar yapacağını ifade etmekteydi. Bu çalışmaların ilk göstergesi olarak 1991 Ekim’inde Başbakan sıfatıyla ilk yurt içi gezisini Güneydoğu’ya yapmış ve kurmayları ile birlikte bölgede önemli mesajlar vermişlerdir. Bu mesajlardan bazıları, Kürt halkının demokratik her türlü talebinin karşılanacağı, bu kapsamda hükümet, Türkiye’de Kürtçe gazete çıkarılmasına, kitap basılmasına izin verileceğini içermektedir. Ayrıca Demirel, Kürtlerin dillerini ve kültürlerini geliştirmek amacıyla kurulacak olan Kürt Enstitülerini de onaylamaktadır. Türkiye’nin resmi dilinin ise Türkçe olduğu belirtilerek isteyen vatandaşların özel Kürtçe ders alabilmesinin yolu açılmıştır. Böylece Kürt kimliği büyük ölçüde tanınmış olmaktadır (Batur, 1991).

Demirel Güneydoğu gezisi kapsamında gittiği Diyarbakır’da “Kürt kimliği diyoruz. Artık buna karşı çıkmak mümkün değil. Türkiye, Kürt realitesini tanımak zorunda. Artık sen Kürt değilsin, Türksün, Orta Asya’dan beraber yola çıktık, dillerimiz yolda değişti falan diyemeyiz. Bu devleti beraber kurmuşuz. Osmanlı dağıldığında iki büyük kavim kalmış, Türkler ve Kürtler. Devletimiz üniter, azınlık yok. Hepimiz bu ülkenin sahibiyiz. Türkiye’de Kürtçe konuşan vatandaş da her şeyin sahibi. Olaya böyle bakmalıyız” (Bila, 1991) sözleriyle konuyla ilgili görüşlerini dile getirmektedir. Demirel Diyarbakır’da, “Türkiye, Kürt gerçeğini tanımıştır. İstanbul da, Hakkâri de sizindir. Bu vatan hepimizindir. Kuzey Irak’taki Kürtler kardeşimizdir” sözleriyle tarihe geçmiştir (Yayman, 2011: 39). Demirel, Kürt realitesini tanınmasıyla ilgili sözlerini etnik milliyetçilikten ziyade sivil milliyetçilik çerçevesinde değerlendirilebilecek “anayasal vatandaşlık” ile açıklamaktadır. Demirel’e göre “anayasal vatandaşlık Türk devletine sadakat ve her vatandaşın kendisini Türk milletinin bir parçası olarak görmesidir. Ülkedeki her vatandaş birinci sınıf ve eşit yurttaktır. Etnik kimlikler arasındaki farklılık, onları yasa önünde birbirinden farklı yapmaz”. Bunun yanında, Kürt sorunu ile ilgili olarak sivil milliyetçilik vurgusu yapan Demirel, Türkiye’de ayrışmaya sebep olur endişesiyle kültürel milliyetçiliğe karşı çıkmaktadır (Heper, 2007: 127).

Başbakan Süleyman Demirel ve Başbakan Yardımcısı Erdal İnönü, Güneydoğu konusunda devletin geç kaldığını düşünmekteydiler. Demirel, ara rejimin devlet ile halk arasında kopukluğa sebep olduğunu söylemekteydi. DYP-SHP koalisyonunun ise devletle halkı barıştırmak için büyük bir şans olduğunu vurgulamaktaydılar. Bölgede yaşayan Kürtlerin demokratik yönden haklarını araması makul karşılanırken, federatif

bir yapılanmanın tasvip edilmeyeceği belirtilmekteydi. Demirel, üniter yapının muhafazası şartıyla bölge halkının her türlü isteğinin yerine getirileceğini söylemekteydi. Demirel'in kurmaylarından İnönü ise üniter devlet dışında bir model dayatmanın özellikle de federatif yönetim taleplerinin iç savaşa yol açacağını ifade etmekteydi (Bila, 1991). Demirel Kürt sorununa daha çok bölgesel ve ekonomik az gelişmişlik sorunu olarak görmektedir. Bu nedenle sorunun çözümünün bir parçası olarak bölgede bazı altyapı çalışmaları ile su kaynaklarının değerlendirilmesi için köprü ve baraj inşaatlarının yapımına ağırlık vermiştir.

PKK konusunda ise silahlı mücadele taraftarı olan Demirel'e göre örgütle kesinlikle müzakere edilmemelidir. Mücadele konusunda kararlı bir tutum sergileyen hükümetin, terörü bitirmek zor olsa da, izole etmeyi hedeflediğini ifade etmektedir (Batur, 1991).

Aktif siyasetten çekildikten sonra verdiği bir demeçte ise Demirel, Demokratik Toplum Kongresi'nde açıklanan "demokratik özerklik modeli"ne karşı olduğunu ve "Demokratik özerklik diye bir kavram yok. Daha doğrusu, söyledikleri demokratik özerklik uygulanabilir bir şey değil. Bu ülkenin kanunlarına uymuyorsanız, ülkenin kanunlarına aykırı şeyler yapmaya kalkarsanız suç işlersiniz. Kanun da sizi takip eder. Türkiye, kanunlarını uygulayabilecek güçte bir devlettir. Demokratik özerklik, içeriğini koymadıktan sonra bir hayaldir. Anayasalarda hayallere yer yoktur" sözleriyle özellikle Doğu ve Güneydoğu'da özerklik ve federasyon karşıtı olduğunu açıkça dile getirmektedir (Radikal, 2011).

#### **2.2.3.6. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)**

2001 yılında kurulan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), 3 Kasım 2002'de yapılan seçimlerde iktidara gelmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi programında yerel özerklik konusuna, üniter devlet perspektifinden, daha demokratik yerel yönetimler yaratma düşüncesi ile yaklaşmaktadır. Kürt sorununa bağlı olarak gelişen federatif yönetim taleplerini, üniter devlet sınırları içinde kalmak şartıyla, yerel yönetimlere geniş yetkiler verilerek karşılamayı hedeflemektedir. Bu konuda ılımlı bir politika benimsendiği partinin programında da izlenmektedir.

2002 yılında açıkladığı ilk seçim beyannamesinde Adalet ve Kalkınma Partisi, liberal demokrasinin de gereği olarak pek çok kurum ve kuruluşun özerkleşmesi



gerekliliğine yer vermiştir. Yerel yönetimler ile ilgili olarak, ulusal öncelikler ile yerel farklılıkların barıştırılması, kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması, yerellik ilkesi gereği devlet tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilmesi şeklinde taahhütlere yer verilmiştir. Seçim beyannamesine göre; yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilecek, yerel seçmenler tarafından belirlenen yerel organlar sadece merkezi idarenin hukuka uygunluk denetimine tabi tutulacaktır (2002 AK Parti Seçim Beyannamesi, 53). Ancak beyannamede açıklanan bu vaatlerin pratiğe geçirilemediği söylenebilir.

2007 yılında açıklanan seçim beyannamesinde ise AKP, 2002 yılından farklı olarak üniter devlet vurgusu yapmıştır. Üniter yapının korunması bağlamında milletin birlik ve beraberliğinin, ülkenin bölünmez bütünlüğünün ve devletin bekasının muhafazası en büyük öncelik olarak ifade edilmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerde özerkliğe ilişkin, yerele aktarılacak her türlü yetkinin üniter devlet sınırları dahilinde olacağına vurgu yapılmıştır. Ayrıca yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin de çağdaş normlara uygun olarak yeniden düzenleneceği belirtilmiştir (2007 AK Parti Seçim Beyannamesi). Yine seçimlerden sonra demokratikleşmeye ve yerel yönetimler üzerindeki vesayetin kaldırılmasına yönelik bu vaatlerin de beyan edildiği gibi gerçekleştiği söylenemez.

2011 seçimlerinde ilan edilen beyanname de ise üniter devlet vurgusundan ziyade yerel yönetimlerin güçlendirilmesini demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak görülmüştür. Özellikle mali ve idari özerkliğe geniş bir şekilde yer verilmiştir (2011 AK Parti Seçim Beyannamesi).

“Sessiz Devrim” ismiyle 2013 yılında yayımlanan Adalet ve Kalkınma Partisi icraatlarına yer veren bir kitapçıkta, Türkiye’nin önceki katı merkezizetçi tutumu eleştirilmiştir. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi, merkez ve yerel arasındaki görev paylaşımının yeniden yapılması, yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerkleştirilerek yeniden tanımlanması ve yerel hizmetlerin vatandaşa en yakın birimler tarafından sunulması (hizmette yerellik ilkesi) amacıyla uzun yıllardır ülke gündeminde olan yerel yönetimler reformunun uygulamaya konulduğu ifade edilmiştir. Yine aynı kitapçıkta, on yıllık demokratik değişim ve dönüşüm sürecinde, yerel yönetimlerde yerel demokrasi bağlamında önemli adımlar atıldığı, yerel yönetimlerin idari ve mali

özerklik açısından daha güçlü hale getirildiği, belediyelerin ve il özel idarelerinin, “yerinden yönetim” ilkesi çerçevesinde, daha etkili ve verimli biçimde görev yapabilmelerine imkân sağlandığı belirtilmiştir (Sessiz Devrim 2002-2012: 150).

Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarları boyunca, yerel yönetimler ile ilgili reformlarda, Avrupa Birliği’nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlama ve müzakerelerde ilerleme kaydetme isteği önemli bir etken olmuştur. Bu bağlamda 2004 yılında, 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve 2005 yılında, 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”, 2008 yılında da 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanunlarla belediye başkanı önceki düzenlemelere kıyasla daha güçlü hale getirilmiş, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir belediyecilik anlayışı hedeflenmiştir. Bu yasalar ile valilerin birçok yetkileri İl Özel İdarelerine ve Belediyelere devredilmiştir. Gerek Avrupa Birliği gerekse demokrasi adına yapılan değişikliklerin aslında Tanzimat’tan bu yana yaşanan Batı kaynaklı modernleşme sürecinin günümüzdeki yansımaları olduğunu düşünülmektedir (Koçak ve Ekşi, 2010: 303-304).

Türkiye’de adem-i merkeziyet ilkesinin hayata geçmesini sağlayacak en uygun zemin, Adalet ve Kalkınma Partisi’nin reform hareketleri içerisinde yer alan ve AB’nin Bölgesel Politikası uyarınca kurulan 26 bölge ve bu bölgelerde kurulmuş ve halen kurulmakta olan Kalkınma Ajansları ile ilgili düzenlemedir. Ajansları kuran 5449 sayılı kanun 26 Ocak 2006’da yürürlük kazanmıştır. Bugünkü haliyle Kanun, adem-i merkezi bir yapı oluşturmaktan uzak olsa da, ajansın nüvesini oluşturan bölgeyi yönetim birimi olarak tanıdığı ve “merkezden bölgesel yönetim” biçimini çağrıştırdığı için ilerleyen dönemlerde işlevsel olabilecek bir yapı sunmaktadır (Aktar, 2013: 373).

2013 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile 14 yeni büyükşehir kurulması da Adalet ve Kalkınma Partisi’nin gerçekleştirdiği önemli bir reformdur. Yasanın içeriği yerel özerklik ilkesine göre düzenlenmiştir. Yasaya göre belediyelerin yetki alanları kentsel ve kırsal alanları birlikte kapsamaktadır. Böylece görev alanı genişleyen büyükşehir belediyeleri il genelindeki bütün “mahalli müşterek ihtiyaçları” karşılamaktadır. İlin coğrafi sınırları içinde kalan yerleşmeler “kent” sayılmaktadır. Böylece belediyelerin geleneksel tanımı ve varlığı çerçevesindeki tanımlamalar geçerliliğini yitirmektedir. Söz konusu yasanın bir tür federalizm ya da “küçük bölge yönetimi” çağrışımı yapmakta

olduğu düşünölmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında, büyükşehir belediye başkanları da bir anlamda “eyalet başbakanı” olarak algılanmaktadır. Ayrıca bu düzenleme güçlü başkan, zayıf meclis modeline dayanmaktadır (Çukurçayır, 2013: 308).

30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçim beyannamesinde AKP, bazı maddelerine Türkiye'nin çekince koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ilkeleri uygulamaya geçireceğini belirtmiştir. Örneğin yerellik ilkesi gereğince hizmetin vatandaşlara en yakın birimlerce sunulması, sunulan hizmetlerle ilgili karar süreçlerine vatandaşların katkısının sağlanması gibi maddeleri hayata geçirmeyi vaat etmiştir. Bunun yanı sıra yerel katılıma güçlü bir vurgu yapılmıştır. Beynamede, esnek ve yatay örgütlenme yanında, geleceği öngören stratejik yönetimin, kamunun girişimci ve rekabet edebilir olmasının adem-i merkeziyetçilikle uyumlu bir durum olduğu ifade edilmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, merkez ile yerel arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesinin gerekliliği de beynamede vurgulanan noktalardandır (2014 AK Parti Yerel Seçim Beyannamesi).

7 Haziran 2015 Genel Seçimleri için Adalet ve Kalkınma Partisinin hazırladığı kitapçıklardan biri olan “Demokratikleşme ve Yeni Anayasal Sistem” kitapçığında adem-i merkeziyet konusu, başkanlık sistemi çerçevesinde ele alınmıştır. Özgürlükçü ve insan odaklı yeni bir anayasa hazırlanacağı bu kitapçıkta dile getirilmiştir. Yeni anayasada, yasama ve yürütmenin müstakil olarak etkin olduğu, toplumsal farklılıkların siyasal temsilinin sağlandığı, seçimlerin istikrar üretebildiği, demokratik denge ve kontrol mekanizmalarının öngörüldüğu, adem-i merkeziyetçi idare sisteminin güçlendirildiği, karar alma süreçlerinin hızlandığı ve her türlü vesayetin engellendiği yeni bir siyasal sistem tercihi dile getirilmiştir (2015 AK Parti Genel Seçim Beyannamesi, Demokratikleşme ve Yeni Anayasal Sistem).

7 Haziran 2015 genel seçimleri için hazırlanan beynamede çözüm sürecinin de etkisi ile farklılıkların birlik içinde yaşaması mesajı verilmiştir. Bu sebeple beynamede sıklıkla milli birlik ve kardeşlik vurgusu yapılmıştır. Beyname çoğulculuğa, toplumsal katılıma, adem-i merkeziyetçiliğe ve demokratik denge ve denetim mekanizmalarına dayanan yeni bir anayasaya ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır. Üniter devlet sınırları içerisinde, farklı kimlik, inanç ve mezhep mensubu vatandaşların

taleplerinin göz önüne alınacağı, bununla birlikte aidiyet duygusunun da pekiştirileceği ifade edilmiştir (2015 AK Parti Genel Seçim Beyannamesi).

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin seçim beyannamelerinin yanı sıra, partinin ilk genel başkanı Recep Tayyip Erdoğan da Kürt sorunu ve yerel özerklik ile ilgili önemli tespit ve değerlendirmelerde bulunmuştur. Kaynağını İslamî gelenekten alan Milli Görüş hareketinin siyasi temsilcisi olan Refah Partisi ile siyasi hayata atılan Recep Tayyip Erdoğan, Türk siyasal hayatında yer edinmiş önemli bir liderdir. 3 Kasım 2002 seçimleri ile iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Genel Başkanlığı'nı ve Başbakanlık görevlerini yürüten Erdoğan, 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde halkın oyu ile seçilmiş ilk Cumhurbaşkanı sıfatını almıştır.

Kürt sorununun çözümüne ilişkin önemli adımlar atan 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Başbakanlığı döneminde başlangıçta “Kürt Açılımı” daha sonra “Demokratik Açılım ve Kardeşlik Projesi” olarak adlandırılan süreci başlatarak Türkiye’de Kürt sorununun çözümü konusunda girişimlerde bulunmuştur. 2009’da “Milli Birlik ve Kardeşlik Projesi” ismiyle başlatılan, yaygın ismi ile “çözüm süreci”nden çok önce, Erdoğan, Refah Partisi İstanbul İl Başkanı iken hazırladığı bir raporda da Kürt sorununu tanımlayarak çözüme ilişkin öneriler sunmuştur. Raporda;

“Bugün ‘Doğu’ veya ‘Güneydoğu Sorunu’ olarak adlandırılan sorun, aslında bir ‘Kürt Sorunu’ dur... Sorun gerçekte ulusal bir sorundur, yani bir Kürt sorunudur... Bugün Doğu ve Güneydoğu olarak adlandırılan bölgeler, tarihin en eski devirlerinde ‘Kürdistan’ olarak adlandırılan coğrafyanın içinde yer alan bölgelerdir... Kürtlerin konuştuğu dil olan Kürtçe, Türkçeye ilgisi olmayan müstakil bir dildir... Çoklarının zannettiği gibi Kürtler, Türkiye’den kopmak istememektedirler. En azından Kürtlerin büyük çoğunluğu Türklerle birlikte eşit ve gönüllü bir birliktelik oluşturmak istiyorlar. Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nden kopup bir Kürt devletini kurma düşüncesini marjinal Kürt unsurlar savunmaktadırlar. Gerçi bunlar da yakın vadede değil ancak uzun vadede bunun mümkün olabileceğini söylemektedirler. Kürt halkının büyük bir çoğunluğu Kürt ulusal kimliğinin tanınmasını ve Kürt kültürünün geliştirilmesini istemektedirler. Dahası ve en önemlisi, kaç zamandan beridir kendilerine yönelik baskıların son bulmasını dilemektedirler. Yaşadıkları bölgenin iktisadi ve sınai açıdan kalkındırılmasını

beklemektedirler. İnsan hakları temelinde özgürlükler istemektedirler” ifadeleri yer almaktadır (Çakır, 2007).

Kürt sorununun bir boyutunu oluşturan yerel özerklik tartışmaları konusunda ise Erdoğan verdiği bir mülakatta sorulan bir soruya şöyle cevap vermektedir:

“Soru: Bu değişim süreci içerisinde eğer ülkede yaşayan bazı insanlar örneğin Kürtler milli yapı içerisinde kalmak istemezlerse ne olacak?

Recep Tayyip Erdoğan: Bu durumda belki Osmanlı Eyaletler Sistemi benzeri bir şey yapılabilir. Eyaletler tarzı bir sistem içinde olabilir diyorum” (Şahin, 2013).

Katıldığı bir televizyon programında da “eyalet sisteminin nereden bakılsa, Türkiye’nin devlet yöneticilerinin zihninde en az bir yirmi yıllık geçmişi var” ifadeleriyle eyalet yönetimi şeklindeki bir sisteme karşı olmadığını ortaya koymaktadır (Çandar, 2013). Ayrıca Erdoğan, Osmanlı’ya atıfta bulunarak, o zaman da eyalet sisteminin olduğunu, Kürdistan Eyaleti, Lazistan Eyaleti gibi eyaletlerin olduğunu söylemekteydi.

Recep Tayyip Erdoğan, eyalet sistemi ile de üniter yapının korunabileceğine vurgu yaparak, “Güçlü bir Türkiye asla eyalet sisteminden korkmamalıdır. Siz eyalet sisteminde de üniter yapıyı muhafaza edebilirsiniz” demektedir. Başkanlık sistemi tartışmaları eşliğinde yürüyen federal yapı tartışmalarına Erdoğan, “seçilmiş vali” önerisi ile farklı bir boyut kazandırarak, bu sistemde yerelin ihtiyaçlarının daha iyi karşılanacağını beyan etmekteydi.

2009 yılında başlatılan çözüm süreci ile birlikte, Türkiye’deki Kürt sorununu çözmeye kararlı görünen Erdoğan, zaman içerisinde soruna ilişkin söylemlerini ve tavrını değiştirmiştir. Örneğin, 2002 yılında Rusya’ya yaptığı bir gezi sırasında Erdoğan “Türkiye’de Kürt sorunu yok. Sorun var diye inanacaksın sorun olur, yok dersen sorun ortadan kalkar. Bizim için böyle bir sorun yok. Kürt sorunu yok” ifadelerini kullanmıştır. 2011’de yaptığı bir konuşmada “Kürt sorunu yoktur, Kürt kardeşimin sorunu vardır” derken yine aynı yıl içerisinde başka bir konuşmasında “Bu ülkede Kürt sorunu yoktur, PKK sorunu vardır” demiştir. 7 Haziran 2015 seçimleri öncesi Balıkesir’de yaptığı bir konuşmada ise “Kürt sorunu yoktur” demiştir. Özellikle 7 Haziran seçimleri öncesi yaptığı konuşma oldukça dikkat çekmiştir (Milliyet, 2005; Yenişafak, 2015; Vatan, 2015; Cumhuriyet, 2015).

Recep Tayyip Erdoğan'ın bu söyleminde, seçime şimdiye kadar bağımsız adaylarla katılırken, 7 Haziran seçimlerine parti olarak katılma kararı veren HDP'nin tutumunun etkili olduğu düşünülmektedir. Çünkü Doğu ve Güneydoğu'da Kürt seçmenin oylarının tamamına yakını alan AKP, HDP'nin parti olarak seçime katılmasıyla Kürt seçmenden gelecek oyları kaybetme endişesi taşımış ve nitekim bu endişesinde haklı da çıkmıştır. 7 Haziran seçimlerinde bölgede ciddi oy kaybı yaşamış, hatta bu kayıp seçim sonuçlarına da yansiyarak AKP'nin tek başına iktidar olmasını bile engellemiştir. Ayrıca 7 Haziran sürecinde yapılan anketlerde, AKP'nin oylarının azalmasını AKP'li yetkililer çözüm sürecine bağlayarak süreç aleyhine söylem ve tavırlar geliştirmişlerdir. Oysa birçok akademisyen ve siyasi gözlemci partinin oylarını düşmesini, AKP'nin sürecin gerekliliklerini yerine getirmemesine bağlamaktadır.

#### **2.2.3.7. Hak ve Özgürlükler Partisi (HAK-PAR)**

25. Dönem itibariyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan partiler (Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi, Halkların Demokratik Partisi) dışında da yerel özerklik tartışmalarına katılan başka bir parti de 2002 yılında kurulan Hak ve Özgürlükler Partisi (Hak-Par)'dir.

Hak-Par'ın "Demokratik Federal Çözüm Önerisi" olarak adlandırdığı raporunda Kürt sorunun çözümüne ilişkin öneriler sunulmaktadır. Kürt halkının bir ulus olmaktan kaynaklı hakları olduğunu ifade eden raporda, söz konusu hakların iadesini talep edilmektedir. Tekçi ve türdeş cumhuriyet anlayışının terk edilmesi, Türkiye'nin çok dilli, çok kültürlü, çok uluslu niteliğine uygun bir biçimde yeniden yapılanması, demokrasinin evrensel standartlarda hayata geçirilmesi, imzalanan uluslararası sözleşmelere riayet edilmesi, iç hukukun ve siyasal sistemin evrensel hak ve özgürlükler parametrelerine uygun hale getirilmesi ve Avrupa Birliği'nin öngördüğü Kopenhag Kriterlerini bir an önce hayata geçirilmesi gereklilikleri dile getirilmektedir.

Söz konusu raporda, Türkiye'nin eski tekçi, otoriter, kendi içine kapalı bir anlayış ile çağdaş dünyaya uyum göstermesinin mümkün olmadığı söylenmektedir. Bu bağlamda, federalizm olarak belirtebileceğimiz farklılıkların birliği ilkesi, ya da birlik içinde çeşitlilik anlayışının hayata geçirilmesi gereği vurgulanmaktadır. Ayrıca "Demokratik Federal Çözüm Önerisi"nde genel olarak Kürt sorununun çözümüne yönelik olarak eksiksiz bir düşünce ve örgütlenme özgürlüğüne uygun bir zemin

oluşturulması, ordunun iç güvenlikten çekilmesi suretiyle militarizmin tasfiyesi, toplumda aşırı milliyetçi yargıların kırılması ve demokratik siyasal kültürün oluşturulması, hukuk ve eğitim sisteminin demokratikleştirilmesi teklif edilmektedir. Rapor daha spesifik olarak, bölgesel düzeyde Kürtlerle barışmayı ve Kürtçeye resmi bir statü tanımayı önermektedir. Türkiye'nin çok uluslu, çok dilli, çok dinli ve çok mezhepli bir toplumsal yapısına uygun bir anayasa ile söz konusu çoğulcu sosyal ve toplumsal yapıya denk düşen federal bir sistem anlayışı ile Hak-Par'ın federal bir modeli savunduğu söylenebilir. Bu bağlamda Hak-Par'ın federalizm anlayışı bir devlet çatısı altında, birlik içinde çeşitlilik ama farklı kalma ve yaşama isteği ilkesine dayanmaktadır (Açılım ve Kürt Sorunu İçin Demokratik Federal Çözüm Önerisi, 2009).

#### **2.2.3.8. Halkların Demokratik Partisi (HDP)**

2013 yılında Halkların Demokratik Kongresi'nin partileşmesiyle Halkların Demokratik Partisi (HDP) kurulmuştur. Yerel özerkliğe parti programında detaylı bir şekilde yer veren Halkların Demokratik Partisi, insanlık tarihini bir mücadele tarihi olarak görmektedir. Toplumların ırkçı, milliyetçi, militer, cinsiyetçi, muhafazakâr ve piyasacı güçlere karşı toplumsal bir refleks geliştirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Parti toplumdaki her türlü ayrımcılığa ve sömürüye karşı çıkarak her bireyin, örgütün ve halkın kendi demokratik yönetimini oluşturmasını savunmaktadır.

HDP, tekçi ve asimilasyoncu ulusal egemenlik anlayışına, aynı topraklar üzerinde yaşayan insanların tarihsel ve toplumsal dokusunu inkâr ettiği için karşı çıkmaktadır. Türkiye'de yaşayan tüm halkların kültürlerinin ve kimliklerinin tanınmasını demokrasinin vazgeçilmez unsuru olarak görmektedir.

Kürt siyasal hareketinin legal alandaki en büyük temsilcisi ve aktörü olan HDP, merkeziyetçi, otoriter, anti-demokratik siyasal düzen yerine, özgürlükçü bir düzen yaratmayı amaçlamaktadır. Bu yeni düzeni de eski düzene itirazı olanların gücünü örgütleyip açığa çıkararak kurmayı amaçlamaktadır. Bunun yanı sıra HDP, bürokratik ve hantal yapıyı kökten değiştirmeyi, yerel halkın karar alma ve yürütme süreçlerine geniş katılımını, tüm farklılıkların bir arada yaşabileceği ve kendini özgürce ifade edebileceği siyasi ve idari modelleri hayata geçirmeyi hedeflemektedir.

Her türlü askeri, sivil ve bürokratik vesayete; otoriter, katı merkeziyetçi siyasi/idari yapılanmaya, atanmışların gücüne ve anti-demokratik yasalara ve

kurumlara, yerel idarelerin ve hizmetlerin piyasaya terk edilmesine karşı mücadele yürütme amacını taşımaktadır.

HDP parti programında, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayetini, demokrasi önünde önemli bir engel olarak görmekte ve halkın kendi kendini yönetebileceği mekanizmaların geliştirilmesini savunmaktadır (Halkların Demokratik Partisi Parti Programı).

Demokrasiyi temsili bir meclisle sınırlı görmeyen parti, halkın tartışma, örgütlenme ve karar mekanizmalarına doğrudan katılımının önündeki tüm engellerin kaldırılmasını, her düzeyde halk denetiminin geliştirilmesini yani halkın söz ve karar hakkını savunmaktadır. Tüm bunlar katılımcı ve doğrudan demokrasi olarak değerlendirilmektedir. Sosyal, siyasal, kültürel, ekolojik, ekonomik ve coğrafi nitelikler göz önüne alınarak, bölgelerin ve bölge meclislerinin oluşturulmasının çağın ihtiyacı olduğu inancını taşımaktadır. Ayrıca HDP; il, ilçe ve bölge halk meclisleri gibi örgütlenmelerle, halkı siyasetin öznesi haline getirmek için mücadele eden Halkların Demokratik Kongresi'nin ilkelerini ve mücadelelerini de kendi ilkeleri gibi kabul ettiğini beyan etmektedir (Halkların Demokratik Partisi Parti Programı).

Halkların ihtiyaç duyduğu özerklik modellerinin ve kendi kendilerini yönetmelerine olanak sağlayacak demokratik yönetim biçimlerinin geliştirilmesi ve yaşam bulması için mücadele ettiğini açıklayan HDP, yerel yönetimleri, gündelik yaşamı ilgilendiren kararların doğrudan demokrasi ile alınacağı ve uygulanacağı özyönetimler olarak değerlendirmektedir. Parti programı yerel demokrasi için temsili demokrasiyi de aşan doğrudan demokrasiyi savunmaktadır. Böylece siyaset demokratikleşebilecek ve halkların kendi kendini yönetmesiyle, güçlü, demokratik ve özerk yerel ve bölgesel yönetimler kurulabilecektir (Halkların Demokratik Partisi Parti Programı).

Genel olarak Halkların Demokratik Partisi'nin demokratik yerel özerklik anlayışı şu şekildedir (Halkların Demokratik Partisi Parti Programı):

- Yerinde ve yerelde yönetim modelini geliştirerek yerel demokrasiyi güçlendirmek.
- Özerk meclislerden oluşan bir idari yapı kurmak.



- Doğrudan demokrasiyi hayata geçirmek için katılımcı yerel yönetim modelini topluma yerleştirmek.
- Eski yerel yönetim anlayışının yerine, bütçesinin halk tarafından belirlendiği, rantı, hırsızlığı, taşeronlaşmayı önleyen yeni bir yönetim anlayışını ikame etmek.
- Anadilin kullanımını kamusal alanda sağlamak ve böylece çok dilli belediyeciliği yaygınlaştırmak.

Hakların Demokratik Partisi, kırsal alanları da kapsayacak şekilde kent hakkı kavramını geliştirerek “yerellik hakkı”nı savunmaktadır. Yerellik hakkını garantiye almak için (Halkların Demokratik Partisi Parti Programı):

- Yerinden yönetimin güçlendirilmek amacıyla merkezle yerel arasındaki ilişkiyi yeniden düzenlemek;
- Yerel yönetimleri toplumsal ihtiyaçlara cevap verecek şekilde geliştirmek;
- Yerel kaynakların adil ve etkin kullanımını sağlamak;
- Ortak kamusal alanları yerelde arttırarak, toplumsal dayanışmayı geliştirmek;
- Yerelde çoğulcu yaklaşımları dil, inanç kültür ve ihtiyaç farklılıklarını dikkate alarak geliştirmek ve çeşitli toplumsal grupların birbirleriyle ilişkilerini ve müzakerelerini desteklemek;
- Yerel hafızayı canlı tutmak

HDP’ye göre eğitim, ulaştırma, sağlık, tarım, çevre, trafik kültür, bayındırlık ve güvenlik hizmetleri hakkındaki kararların alınmasında ve uygulanmasında asli yetkili yerel yönetimler olmalıdır. Bu sebeple yerel yönetimlerin kendilerini, topraklarını, bölgelerini ve kaynaklarını ilgilendiren konularla ilgili söz ve karar sahibi olmalarını sağlamak demokratik bir amaçtır (Halkların Demokratik Partisi Parti Programı). Seçilmiş vali hususunu gündeme getiren parti, vesayet denetimini kaldırmak ve yerel yönetimlerin olabildiğince çok yetki ile donatılması için valilerin seçilmesini istemektedir.

HDP yerinde ve yerelde yönetimi kapsayan demokratik ve özerk yerel yönetimlerin kurulmasını istemektedir. Böyle bir yönetim sistemi Türkiye’nin demokratikleşmesinde, Kürt halkının taleplerinin yerine getirilmesinde, halkların özgür ve gönüllü birliğinde ve toplumsal barışın gerçekleşmesinde kilit rol olarak görmektedir. Parti ayrıca tüm kimlik ve kültür sorunlarının köklü çözümünün

demokratik, özgürlükçü çoğulcu ve eşitlikçi bir anayasayla mümkün olacağına inanmaktadır. HDP farklı kimliklerin, inançların dillerin ve kültürlerin hak eşitliğinin anayasal güvence altına alınması ve bu anlayışla şekillenen bir anayasal yurttaşlık tanımının yapılması; anadilde eğitimin ve anadil hakkının kamusal alan da dâhil her alanda uygulanması; yerinden ve yerelden yönetime dayalı bir demokratik özerklik işleyişin gerçekleştirilmesi için çalışmalar yürütmektedir (Halkların Demokratik Partisi Parti Programı).

Ayrıca yeni anayasa yapım sürecinde, TBMM’de grubu bulunan dört parti (AKP, CHP, MHP ve Kapatıldıktan sonra HDP’ye dönüşen BDP) Anayasa Uzlaşma Komisyonu’na kendi hazırladıkları anayasa taslaklarını sunmuşlardır. Bu taslaklar içinde adem-i merkeziyeti açıkça dile getiren parti, HDP’nin kapatılmadan önceki versiyonu olan Barış ve Demokrasi Partisi olmuştur. BDP’nin taslak metninde, devletin nitelikleri kısmında ilk maddede adem-i merkeziyet modeli şu şekilde yer almıştır:

“Devletin idari yapısı adem-i merkezi sistem esasına göre düzenlenir. Devletin toprak bütünlüğüne dokunulamaz”.

Devletin temel amaç ve görevleri kısmında ise adem-i merkeziyet modeli ile ilgili şu hususa yer verilmiştir:

“Yürütme görevi, anayasa ve kanunlar çerçevesinde, adem-i merkezi yönetim esaslarına uygun olarak Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bölge Başkanlıkları tarafından yerine getirilir”.

#### **2.2.4. Dernek, Vakıf ve Bazı Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Özerklik İle İlgili Düşünceleri**

Günümüzde siyasi partiler kadar, siyasi hayata yön veren, çeşitli kararların alınmasında ve düzenlemelerin yapılmasında etkili olan bir unsur, baskı grubu olarak düşünebileceğimiz sivil toplum kuruluşları (STK) dır. Şeffaflık, yönetişim, yerindenlik, katılım, denetim, dikey denge ve denetleme gibi çağdaş kavramlar etrafında kurulmuş pek çok sivil toplum kuruluşu mevcuttur (Aktar, 2014: 118).

Türkiye’de 12 Eylül 1980 darbesinin ardından neredeyse tüm sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri durdurulmuştur. Darbe sonrası yapılan 1982 Anayasası ile örgütlü hayata ilişkin düzenlemeler yapılsa da tam anlamıyla özgür bir ortam

sağlanamamıştır. 1995 yılında, Anayasa'nın dernek kurma özgürlüğünü düzenleyen 33. maddesinde değişiklik yapıldı. Böylece örgütlü hayatta demokratikleşme adımları atılmıştır.

Türkiye'de sivil toplum kuruluşları, faaliyet gösterdikleri alan ile bağlantılı olarak, güncel pek çok konuda görüş beyan etmekte ve konuya ilişkin raporlar hazırlamaktadırlar. Bu bağlamda, Türkiye'de Kürt sorunu ve buna paralel olarak yerel özerklik ile federasyon taleplerine yönelik raporlar da hazırlanmıştır.

Kürt sorununa ilişkin yapılan STK çalışmalarının büyük bir kısmı 1990'lı yıllarda yapılmıştır. Bu çalışmalarda her bir STK'nın siyasal duruşuna ve olaylara bakış açısına göre yapılan tespitler ve öneriler farklılaşsa da temelde "sorunun önemi ve çözümün gerekliliği" noktasında ortak bir tavır birliği bulunmaktadır. STK raporlarında genel olarak "Kürt Sorunu" isimlendirmesi yapılırken bazı çalışmalarda "Doğu Sorunu", "Güneydoğu Sorunu" isimlendirilmeleri de kullanılmaktadır. STK raporları, Kürt sorununun nedenlerinden ziyade çözümüne odaklanmaktadır. Birçok STK, sorunu bilinenin aksine ve resmi tezlerden farklı bir yaklaşımla ele alırken, nispeten daha az sayıdaki raporlarda güvenlikçi tezlerin tekrarlandığı görülmektedir. Raporlarda sorun, "Kürt Sorunu", "PKK Sorunu" ve "Ekonomik Gelişmişlik Sorunu" gibi ayrımlara tabi tutularak resmi tezler genel itibariyle reddedilmektedir. STK'ların konuyla ilgili raporlarının üç ana dönemde yoğunlaştığı görülmektedir. Farklı tarihlerde hazırlanan raporlarda yapılan vurgular da farklılaşmaktadır. İlk dönem çalışmaları, 1990'ların ilk yarısında, Birinci Körfez Savaşı sonrasında "düşük yoğunluklu savaş" manzaraları ve yükselen şiddete cevap olarak, ağırlıklı bir biçimde "sorun sadece güvenlik tedbirleriyle çözülemez" vurgusunu dile getiren raporlardır. İkinci dönem STK raporları Abdullah Öcalan'ın yakalanıp Türkiye'ye getirilmesi sonrası hazırlanan çalışmalardır. Bu dönemde yapılan çalışmalarda "çözüm ve demokrasi" vurgusu öne çıkmaktadır. Raporların yoğunlaştığı üçüncü ana dönem ise, 2007 sonrasında başlayarak "Demokratik Açılım" sürecine dek devam etmektedir. 1990'lı yıllarda hazırlanan sol-liberal, İslami ve merkez siyasi çizgilere yakın STK raporlarında sorun, "demokrasi, insan hakları, özgürlüklerin korunması, çoğulculuk, anayasal vatandaşlık, sivil toplum ve hukukun üstünlüğü," gibi kavramlar etrafında tartışılmakta; zaman zaman bölgeye özel eğitim ve öğretim hakkı tanınması gerektiği gibi öneriler dile getirilmektedir. Bu öneriler ana dilde eğitim talepleri çerçevesinde temellenmektedir. Milliyetçi siyasi bir

çizgiye sahip olan STK'ların raporlarında ise sorun ağırlıklı bir biçimde, asayişin sağlanması temelinde ele alınmakta, diğer STK'ların demokratikleşme bağlamında dile getirdiği bazı öneriler, “halkın değil, örgütün talepleri” olarak tarif edilmektedir. Sermaye kuruluşlarının bir kısmı sorunu daha çok ekonomik perspektiften ele alarak, meselenin ekonomik geri kalmışlık boyutuna dikkat çekmektedirler (Yayman, 2011: 19).

#### **2.2.4.1. İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği (MAZLUM-DER)**

Mazlum-Der (İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği), 28 Ocak 1991 tarihinde avukat, gazeteci, yazar, yayıncı ve iş adamları gibi farklı alanlardan elli dört kişilik bir grup tarafından kurulmuştur. Devletten, siyasal parti ve gruplardan bağımsız çalışan bir insan hakları örgütü olan Mazlum-Der, “Kim olursa olsun zalime karşı, mazlumdan yana” olma ilkesiyle, insan haklarını -ayırım gözetmeksizin, tüm insanlık için, çifte standartsız- savunmaya kararlı insanların ortak girişimi olma amacıyla çalışmaktadır (Mazlum-Der, 2008: 3).

Mazlum-Der, Kürt sorununa ilişkin 2012 yılının Kasım ayında bir forum düzenlemiştir. Forum sonunda yayınlan sonuç bildirgesinde Kürt sorunu ve özerklikle ilgili bazı hususlar kamuoyunun dikkatine sunulmuştur. Bu hususlardan bazıları, anadilde eğitim, temsilde adalet, yönetimde adem-i merkezîyet, sorunun travmatik etkilere neden olan boyutları ve Kürt meselesinin ulusal sınırları aşan, coğrafi boyutları da bulunan bir “Kürdistan” meselesi olduğudur (Mazlum-Der, 2012).

İslamî referanslar üzerine kurulmuş bir STK olan Mazlum-Der'e göre; “İslam kardeşliğinin birinci şartı eşitlik ve adalettir. Kürtler, nasıl ki insanlık ailesinin eşit bir unsuru ise aynı şekilde İslam milletinin de eşit bir unsurudur. Kürt meselesi, Kürtler ve ülkedeki diğer kesimler için bir travmaya dönüşmüştür. Psikolojik ayrışmayı derinleştiren bu travmanın ortadan kaldırılması adına devlet, kısıtlanan, engellenen ve gasp edilen bütün hakları iade etmeli ve başta Kürtler olmak üzere bütün mağdurlardan resmi özür dilemelidir. Şiddet, sorunun çözümü önündeki en temel engellerdendir. Ancak şiddetin devam ediyor olması gasp edilen temel hak ve özgürlüklerin iade edilmemesinin gerekçesi olamaz. Devlet, bütün kurum ve yasalarıyla, etnik çağrışım yapan vurgulardan arındırılmalıdır. Eşitlik ve adalet bağlamında en büyük sorun olarak

karşımızda duran anadilde eğitim ve kamu hizmetlerine anadilde erişimin sağlanması herkesin en doğal hakkıdır. Kamu otoritesi bu hakkın kullanımını için düzenlemeler yapmak ve gerekli şartları tesis etmekle mükelleftir. Değiştirilen bütün bölge ve yer isimleri iade edilmelidir. Üniter ulus devlet yapısı ise kutsal değildir. Buna bağlı olarak, Kürt meselesinin çözümünde, ‘üretmiş kutsalların’ insan hayatından önemli olmadığı gerçeği dikkate alınarak, bütün siyasi ve idari alternatif modeller tartışılabilir. Mevzuat, ceza yargılaması ve infaz sisteminin bir baskı ve sindirme aracı olarak kullanılmasına son verilmelidir. Kürt meselesinin eşitlik ve adalet temelinde çözümü için bugüne kadar yapılan ve bundan sonra yapılması gereken bütün düzenlemeler anayasal/yasal güvence altına alınmalıdır. Kürt meselesi bağlamında yaşanan ihlal ve zulümlerin tespiti ve tazmini için bağımsız ve icrai yetkisi olan bir komisyon oluşturulmalıdır. Son yıllarda atılan olumlu adımların ve sıraladığımız bütün bu hususların kalıcı olabilmesi için sistemin etnik temele dayalı kurucu paradigması, hak ve adalet ekseninde yeniden düzenlenmelidir. Anayasa çalışması tüm kesimlerin taleplerine cevap verecek yeni bir toplumsal sözleşme olarak ele alınmalı ve bir an önce sonuçlandırılmalıdır. Sorunun mağduru olarak özgürlük ve haklarından mahrum bırakılmış kişilerin siyasi ve sosyal yaşama katılımlarının önünü açacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır” (Mazlum-Der, 2012). Bu bağlamda Mazlum-Der’in üniter yapıya atfedilen kutsiyetin yanlışlığını ortaya koyduğu ve federasyon ya da özerk yönetim taleplerinin kabul edilmesini olumlu karşıladığı görülmektedir.

2011 yılında başlayan yeni anayasa çalışmaları kapsamında da görüş belirten Mazlum-Der’in önerisine göre “Devletin aşırı merkeziyetçi-bürokratik yapısı küçültülmelidir. Atanmışların seçilmiş yerel idareler üzerindeki vesayetine son verilmelidir”. Adem-i merkeziyetçi bir yapı oluşturulmalı, yerel yönetimlerin mali ve idari yetkileri artırılmalıdır (Mazlum-Der, 2012).

#### **2.2.4.2. İnsani Yardım Vakfı (İHH)**

Çalışmalarına 1992’de başlayan İHH (İnsani Yardım Vakfı); dünyanın neresinde olursa olsun, bölge, din, dil, ırk ve mezhep ayrımı yapmadan sıkıntıya düşmüş, felakete uğramış, zulüm görmüş, aç ve açıkta kalmış; savaş, tabii afet gibi sebeplerle mağdur olmuş, yaralanmış, sakat kalmış; evsiz, yurtsuz, tüm insanlara, insani yardım ulaştırmak

ve bu insanların temel hak ve hürriyetlerinin ihlal edilmesini önlemek üzere faaliyetlerde bulunmaktadır ([www.ihh.org.tr](http://www.ihh.org.tr))

“Yeryüzünde adaletin ve iyiliğin hâkim olması için evrensel kardeşlik bilinciyle nerede olursa olsun muhtaç ve mazlum tüm insanlara ihtiyaç duydukları insani yardımı ulaştırarak onurlu bir yaşam sunmak, insanı yardıma muhtaç hâle getiren ve mazlum eden her türlü politika ve faaliyetleri önlemek üzere tüm insanların temel hak ve hürriyetlerinin ihlal edilmemesi için gerekli çalışmaları yapmak, değişen dünyada değişmeyen değerlerin yaşatılmasını sağlamak ve iyiliği her zaman her yerde yaşatmak” misyonu ile kurulan İHH, Kürt sorununa ilişkin raporlar hazırlamış, sempozyumlar düzenlemiştir. 2014’ün son günlerine doğru İHH, Kürt meselesini her yönüyle ele alan “Kürt Meselesi ve Çözüm Süreci Bildirisi”ni yayınlamıştır. Bildiride çözüm sürecinin halk tarafından desteklendiği ve halkın süreci devam ettirme konusunda çok istekli olduğu vurgulanmaktadır. Sürecin daha şeffaf ve tarafların birbirine karşı tehdit dilinden vazgeçip, barış dilini kullanması tavsiye edilmektedir. Milliyetçi söylemlerden vazgeçilmesi ve İslamiyet’i birleştirici bir unsur olarak görmek gerektiği vurgulanmaktadır. Vatandaşlık tanımının yeniden yapıldığı, yerel yönetimlerin güçlendirildiği, geleceğe yönelik iç barışı garanti altına alacak yeni bir sivil anayasa gerekli görülmektedir (İHH, 2014). Bu bildiride tam anlamıyla bir federasyon olmasa da yerel yönetimlerin olabildiğince güçlendirilmesi gerekliliği savunulmuştur.

2008 yılında İHH’nın yaptırdığı bir araştırma olan “Kendi Dilinden Doğu ve Güneydoğu Anadolu Yoksulluk ve Sosyal Durum Raporu”na göre demokrasi ve insan haklarının geliştirilmesi için bir takım öneriler sunulmaktadır. Bu öneriler; devletin, Kürtleri sorun olarak algıladığı anlayış yok edilmeli, katı merkezîyetçilik yumuşatılmalı, merkezi otoriteyi zedelemeyen yerinden yönetime geçilmeli ve etnik-bölgesel ayrımlara son verilmelidir (Karagül, 2008).

#### **2.2.4.3. Türkiye Barolar Birliği (TBB)**

1938 yılında Türkiye Avukatlar Birliği olarak kurulan birlik, 1969 yılında Türkiye Barolar Birliği ismini alarak bugüne kadar devam etmiştir. “Türkiye Barolar Birliği, bütün baroların katılımıyla oluşan, kamu kurumu niteliğinde, tüzel kişiliği haiz bir üst meslek kuruluşudur. Birlik, avukatlık mesleğinin hak ettiği yere ulaşması için baroların ve baro mensuplarının, uzun yıllar özveriyle sürdürdükleri çalışmalar sonucunda, Türk

hukuk sistemi içinde bugünkü yerini almıştır. Türkiye Barolar Birliği, yasaların bir meslek kuruluşu olarak kendisine yüklediği görevlerinin yanında, toplumun hukuki sorunlarıyla ilgili görüş ve önerileriyle de Türk hukuk sisteminin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Bünyesinde oluşturduğu alt komisyonlarda; yasal düzenlemelerle ilgili çalışma yapmakta, özellikle demokrasi ve insan hakları adına uygulamada ortaya çıkan aksamalara karşı sorumluluk bilinciyle etkin bir biçimde mücadele vermektedir” ([www.barobirlik.org.tr](http://www.barobirlik.org.tr)). Bu bağlamda, Kürt sorununa ve Kürt halkının talepleriyle ilgili raporlar hazırlamıştır.

1995 yılında yapılan 23. Olağan Genel Kurulu’nda, “Devlet, gerçek bir demokratik hukuk devleti gibi davranmalı, baskıcı olmamalı, vatandaşlara farklı muamele yapmamalı, sevecen olmalıdır. Kültürel haklara saygı gösterilmeli, kimse, konuştuğu dilden dolayı sıkıntı çekmemelidir. Terör örgütünün etkin olduğu yörelere ekonomik yatırımlar hızlandırılmalı, bunun yanında ve daha önemlisi, sevgi, barış, güven ve demokrasi yatırımı yapılmalıdır. Türkiye’de Ulusal Kurtuluş Savaşı ile yoğrulmuş TBMM’den ayrı meclis, ayrı bir devlet özleyenlerle ve bunun savaşını verenlerle ve iç savaş kışkırtıcılığı yaparak çocuk, kadın, yaşlı demeden adam öldürenlerle ve ‘Vur PKK Vur, Kürdistan’ı Kur’ diyenlerle Türkiye Barolarının ve avukatların yollan ayrılır” (TBB, 1995: 60) denilerek üniter yapıya tehdit oluşturacak her türlü oluşuma karşı olunduğu belirtilmiştir.

2006 yılında yayımlanan “Türkiye ve Terörizm” adlı raporda ise Kürt sorunu, PKK ve özerklik meselesi detaylı olarak ele alınmaktadır. Raporda Türkiye’nin PKK terörizminin amacının sadece ayrı bir Kürt ulus devletinin kurulması şeklinde algılanması, bu amacı engellemeye yönelik önlemlerin sadece PKK terör örgütü ve bu örgüte destek veren halk kitlesi kapsamında düşünülüp, planlanması ve uygulanması anlamına geldiği belirtilmektedir. (TBB, 2006: 187).

Söz konusu rapor, Irak’ın kuzeyindeki Kürt bölgesini Türkiye’nin toprak bütünlüğüne ve üniter yapısına bir tehdit olarak görmektedir. Kürt halkının kendi kaderini tayin hakkı ile ilgili taleplerin bir ulusal kurtuluş savaşına dönüştürülmeye çalışıldığından bahsedilmektedir. Bu talebin yerine getirilmesinin ise Türkiye Cumhuriyeti’nin mevcut anayasal yapısından, üniter ulus devlet, ülke ve millet bütünlüğü, tek resmi dil gibi temel ilkelerden tavizler verilmesi anlamına geleceği ifade

edilmektedir. Bunun yanı sıra Kamu Yönetimi Reformu ile yapılan yasal düzenlemelerin de siyasi yerinden yönetime yani bir anlamıyla federalizme yol açacağı endişesi de taşınmaktadır (TBB, 2006: 549).

Türkiye Barolar Birliği'nin 2010 yılında yaptığı bir toplantıda da Türkiye'de Kürt nüfusunun %20 dolaylarında olduğu ancak sadece %6 oranında bir kesimin siyasi hak kapsamında federasyon talep ettiği, çoğunluğun ise kimliği ile ilgili sorunlarının olduğu ve daha fazla demokrasi, daha fazla insan hakları ve daha iyi ekonomik koşulların sağlanmasıyla bu sorunların çözülebileceği tespitleri yapılmaktadır. Kürt etnik grubu dışında diğer etnik ya da dinsel grupların ise bölgesel özerkliğin veya federal sistemin benimsenmesi yönünde bir talepleri bulunmadığı ifade edilmektedir (TBB, 2010: 300).

#### **2.2.4.4. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)**

TÜSİAD, Türk sanayici ve işadamları tarafından, "1971 yılında iş dünyasını temsil etmek amacıyla kurulan gönüllü bir sivil toplum örgütüdür. TÜSİAD, insan hakları evrensel ilkelerinin, düşünce, inanç ve girişim özgürlüklerinin, laik hukuk devletinin, katılımcı demokrasi anlayışının, liberal ekonominin, rekabetçi piyasa ekonomisinin kurum ve kurallarının ve sürdürülebilir çevre dengesinin benimsendiği bir toplumsal düzenin oluşmasına ve gelişmesine katkı sağlamayı" amaçlamaktadır. TÜSİAD, toplumsal barış ve uzlaşmanın sürdürüldüğü bir ortamda, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasında bölgesel ve sektörel potansiyelleri en iyi şekilde değerlendirerek ulusal ekonomik politikaların oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır (TÜSİAD, 2010: 2).

TÜSİAD, Türkiye'de toplumsal barış ve uzlaşmanın sağlanması sebebiyle politik, ekonomik, sosyolojik çalışmalar da yapan bir sivil toplum örgütüdür. Bunlardan bazıları da Kürt sorunu ile ilgili çalışmalarıdır.

Öncelikle 1997 yılında yayınlanan bir raporda, çift meclis ve başkanlık sistemi tartışmaları ile ilgili, Türkiye'nin federal bir devlet olmadığı ve sosyolojik ve demografik yapısı itibarıyla de federal bir devlet olamayacağı vurgulanarak federasyon taleplerine karşı çıkıldığı açıkça dile getirilmektedir (TÜSİAD, 1997: 53). Söz konusu rapora göre; Türkiye'de asıl sorun federal yapılı bir sisteme sahip olmak değil, yerel yönetim birimlerini geliştirmektir (TÜSİAD, 1997: 71).



Türkiye’de yeni bir anayasa yapımı sürecinde çalışma yapan kuruluşlardan biri de TÜSİAD’tır. 2011 yılında “Yeni Anayasanın Yapım Yöntemi” hakkında birçok akademisyen, gazeteci, hukukçu ve bürokrattan oluşan bir ekip bir araya gelerek yeni bir anayasa için görüş alışverişinde bulunmuşlardır. Sözü edilen ekip öncelikle demokratik, sivil, eşit, insan haklarına saygılı ve tarafsız bir anayasa üzerinde uzlaşmaktadırlar. Yeni bir anayasa ile ilgili ayrıca “demokrasinin yerel düzeyde güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu yaklaşım, yerel yönetimlerin etkinlik ve verimliliğini artıracak gibi, özellikle Güneydoğu’ya hâkim olan Kürt sorununun ve diğer kimlik sorunlarının çözümüne katkı sağlayabilecektir. Yerelleşmenin artırılması koşuluyla üniter yapının güncel ihtiyaçlara cevap verebilmesi mümkün olsa da üniter devlet ilkesinin esnetilmesi ile ortaya çıkan bölgesel devlet yapısı da tartışılabilir” (TÜSİAD, 2011: 22) ifadeleri kullanılmaktadır.

TÜSİAD’ın çalışmasında, idarenin kuruluş ve görevleri bağlamında, çağdaş demokrasilere özgü bir kamu yönetimi modelinin oluşturulması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bununla birlikte yerel katılımı güçlendiren bir hak olarak yerinden yönetimin (adem-i merkeziyet) daha fazla güçlendirilmesi ve azınlık-çoğunluk ilişkilerine bağlı kimlik politikaları bağlamında önem taşıyan politikaların demokratik bir toplumda yürütülmesi hususları da çalışmada yer almaktadır (TÜSİAD, 2011: 44).

Bunlara ek olarak TÜSİAD’ın çalışmasında öne çıkan noktalar şunlardır (Fendoğlu, 2011: 4-5):

1) Üniter devletin esnetilmesi ile ortaya çıkan bölgesel devlet yapısının tartışılması talep edilmiştir.

2) Yerel birimlerin, nüfusun sosyolojisi ve coğrafi dağılımı göz önünde bulundurularak birkaç ilin birleşmesiyle meydana gelecek bölgeler şeklinde düzenlenmesi önerilmiştir

3) Anayasada değişiklik yapılmadan da bazı konularda yerel yönetim reformu yapılabileceği belirtilmiştir.

4) Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’ na konulan çekincelerin kaldırılması, Ulusal Azınlıklara İlişkin Çerçeve Sözleşme (UAIÇS) ve Bölgesel ve Yerel Diller Şartı (BYDŞ)’nin onaylanması önerilmiştir.

5) Yerel yönetimlerin şeffaf ve hesap verebilir olması belirtilmiştir.

6) Bölgelerin gelirlerinin, bölgenin vergilendirilmesiyle karşılanması ve birçok hizmetin belirli ölçülerde bölge idaresine bırakılması tavsiye edilmiştir.

7) Ombudsmanlık Kurumu içinde de yerel yönetimlerden sorumlu bir birim oluşturularak bu kuruma etkinlik kazandırılması önerilmiştir.

Sonuç olarak TÜSİAD Raporu, bölgesel devlet yapısı savunmakta, yerel yönetimler için idari ve mali özerkliği savunmakta, bölgelerin vergi koymak ve toplamak konusunda yetkili olmasını teklif etmekte ve tüm bunların yöntemlerini açıklamaktadır.

#### **2.2.4.5. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB)**

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği TMMOB, 1954 yılında, Türkiye'deki mühendisleri ve mimarları, mesleki, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda temsil etmek, onların hak ve çıkarlarını, halkın çıkarları temelinde korumak ve geliştirmek, mesleki, sosyal ve kültürel gelişmelerini sağlamak ve mesleki birikimlerini toplum yararına kullanmalarının zeminini yaratmak amacıyla kurulmuş bir meslek örgütüdür. Bu amaçla meslek alanlarıyla ilgili gelişmelerin ve politikaların sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel boyutlarını derinlemesine kavramak, yorumlamak ve toplumu bilgilendirmek amacıyla çalışmalarını yürütmektedir. Bu politikaların toplum yararına düzenlenmesi için öneriler sunmak ve bunların yaşama geçirilmesi için mücadele etmek ve bunların gereği olarak bağımsız ve demokratik bir Türkiye için çalışmalarını bütünsel bir anlayışla ve etkinleştirerek sürdürmektedir ([www.tmmob.org.tr](http://www.tmmob.org.tr))

“TMMOB mesleki demokratik kitle örgütüdür. Demokrat ve yurtsever karaktere sahiptir. Emekten ve halktan yanadır. Anti-emperyalisttir, Yeni Dünya Düzeni teorilerinin, ırkçılığın ve gericiliğin karşısında durmaktadır. Siyasetin dar anlamını aşmakta, yaşamın her olayını siyasetle ilişkili görmektedir. Barıştan ve insanlık onurunun korunmasından yanadır. İnsan hakları ihlallerine karşıdır. Karar alma süreçlerinde demokratik ve katılımcıdır. Sanayileşme ve demokratikleşme alanlarında durum tespitleri yapmakta, politikalar ve çözüm önerileri üretmektedir. Kamuoyu oluşturmaya yönelik çalışmalar içinde tartışmasız yer almaktadır. Demokratik kitle örgütleri ve sivil toplum örgütleri ile ilkeli ve demokratik işbirliği içerisinde

çalışmaktadır. Ülkenin demokratikleşmesi için çaba sarf etmektedir” (TMMOB, 6). Bu bağlamda ülkedeki pek çok meseleye ilişkin fikir beyan etmektedir.

Türkiye’de genel olarak demokratikleşme ile ilgili pek çok çalışma yapan TMMOB, özelde Kürt sorununa ilişkin çalışmalar da yapmaktadır. 1998 yılında TMMOB tarafından yapılan Demokrasi Kurultayı’nda “Ülkemizin en temel sorunu olan Kürt sorunu, demokrasinin Türkiye’de tüm kurum ve kuralları ile köklü bir şekilde yerleşmesinin önünde engel oluşturmakta ve bu sorunun demokratik yollarla çözülmeyişinden dolayı sürdürülmekte olan savaş, ülke kaynaklarını tüketmekte olduğu gibi, ülkenin gelecekteki ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel gelişimini de ipotek altına almaktadır. Kürt sorunu, tarihsel, siyasal ve sosyal boyutları olan, Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne devreden bir sorundur” (TMMOB, 1998) ifadeleri kullanılarak sorun açıkça tanımlanmaktadır. Aynı kurultayda etnik bir köken olarak Kürt kimliği detaylı bir şekilde açıklanmakta ve ülkede sorunun kaynağı irdelenmektedir. Ardından Kürt sorununa ilişkin demokratik çözüm önerileri sunulmaktadır. Bu öneriler; “Türkiye’de tüm toplumu büyük çapta sıkıntılara sokan savaşa son verilmelidir. Kürt kimliği tanınmalı ve anayasal güvence altına alınmalıdır. Kürt dili ve kültürü üzerinde her türlü kısıtlayıcı politikalardan vazgeçilmeli, Kürt dili ve kültürü korunmalı, gelişmesi için olanak tanınmalıdır. Türklerin ve Kürtlerin bir arada kardeşçe ve eşitlik içinde yaşayabilecekleri demokratik bir düzen, zaman kaybedilmeden kurulmalıdır. Kürt sorunun tartışılmasını engelleyen, düşüncüyü ifade etme ve örgütlenme özgürlüğü önünde engel olan tüm yasaklar kaldırılmalıdır. Demokrasinin yerleşmesi için Türkiye’nin de taraf olduğu uluslararası sözleşmeler iç hukuka yerleştirilmelidir. Başta Anayasa olmak üzere anti- demokratik tüm yasalar gözden geçirilip, demokratik hukuk devleti normlarına uygun hale getirilmelidir” (TMMOB, 1998) şeklinde sıralanmaktadır. Bu önerilere paralel olarak TMMOB, yerel özerklik ile ilgili, Osmanlı Devleti zamanında da Kürtlerin özerk olduğu, Kurtuluş Savaşı sırasında da Kürtlere özerklik sözü verildiği ancak sonradan bu sözün tutulmadığı iddiasını taşımaktadır (TMMOB, 2011). Günümüzde ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na paralel olarak yerel yönetimlere özerklik tanınması ve üniter yapının katı merkezîyetçiliğinden vazgeçilmesi gerektiği TMMOB tarafından ifade edilmektedir.

#### **2.2.4.6. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ)**

Türkiye'nin ilk büyük işçi konfederasyonu olan Türk-İş, 1952 yılında kurulmuştur. Legal çerçevede kurulmuş ilk işçi sendikası olması dolayısıyla Türkiye'de önemli bir statüye sahiptir. Bu sebeple ülkedeki çeşitli sorunlara ilişkin çalışmalar yapmaktadır. Kürt sorununa ve Kürt Halkının taleplerine ilişkin pek çok önemli rapor hazırlamıştır.

Türkiye'de yaşayan insanların etnik köken farklılığını büyük bir zenginlik kaynağı olarak gören, Türkiye'nin üniter devlet yapısının korunmasına kararlı bir kuruluş olarak Türk-İş, bölgedeki tüm sorunların açıklıkla tartışılmasından yanadır.

Türk-İş 1993 yılında Kürt sorununa yönelik, Doğu ve Güneydoğu Bölgesi Raporu'nu hazırlamıştır. Raporda, "Bölgede yaşanan sorunlar, bölge halkının kültürel gelişimini engellemiştir. Kürtlerin etnik kimliğine saygı duyulmalı ve kültürel kimliklerinin gelişmesi önündeki engeller kaldırılmalıdır. Bölge halkının, Türkiye'nin bölünmesi yönünde bir arzusu yok, bölge halkı, devletin kamusal hizmetlerinden eşit yararlanmak istemektedir (Radikal, 2013) şeklindeki ifadelerle Kürt sorununa bakış açısını ortaya koymaktadır.

2011 yılındaki yeni Anayasa yapım sürecinde de fikir beyan eden Türk-İş, Anayasa'nın, devletin şekli, cumhuriyetin nitelikleri, devletin bütünlüğü, resmi dili, bayrağı, marşı ve başkenti ile bunların değiştirilmesinin teklif dahi edilmeyeceğini içeren ilk dört maddesinin aynen muhafaza edilmesini ve devletin üniter yapısının korunması gerektiğini dile getirmektedir ( Tesev, 2012: 13).

Ayrıca Türk-İş yerel yönetimlerin üniter sınırlar içerisinde kalarak güçlendirilmesini savunmakta, yerel yönetimlere siyasi anlamda özerklik sağlayacak düzenlemelerin karşısında olduğunu ifade etmektedir.

#### **2.2.4.7. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)**

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı TESEV, 6 Ekim 1994'te kurulmuş, bilimsel araştırmalara dayalı bulgular ile politika kararları arasında bağ kurmak amacıyla araştırmalar yürüten, özgür düşünce ve bilgi birikiminin yayılmasına yönelik konferans, açık oturum, yuvarlak masa toplantıları düzenleyen bir düşünce üretim merkezidir ([www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)).

Tesev, toplumun karşı karşıya bulunduğu sorunlara çözüm seçenekleri geliştirmek için araştırmalar yürütmektedir. Vakfın esas amacı Türkiye'nin demokratikleşmesine katkıda bulunmaktır. Bu amaçla Türkiye'nin birikmiş sorunlarının çözümünde siyaset yapıcılara etki ederek önemli bir işlev üstlenmeyi ve halkın bu konularda bilgi düzeyini yükseltmeyi de amaçlamaktadır. Türkiye'de Kürt sorununa ilişkin önemli çalışmalar yapması da vakfın bu amaçlarına hizmet etmektedir.

Kürt sorununun çözümü için çeşitli öneriler geliştiren Tesev, sorunun insan haklarına uygun bir yöntemle çözülmesi gerektiğine inanmakta ve sorunun çözümüne yönelik uluslararası sözleşmelerin imzalanarak hayata geçirilmesini savunmaktadır. Bunun yanı sıra, Türkiye'de yürürlükte olan Anayasa'da ve yasalarda çeşitli düzenlemeler yapılması Tesev'in önerileri arasındadır. Özellikle, Anayasa'da mevcut ırkçılık söyleminden vazgeçilmesi, uzlaşma ile daha kapsayıcı yeni bir anayasa oluşturulması gerekliliği vurgulanmaktadır. Ayrıca Siyasi Partiler Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, İl İdaresi Kanunu, Milli Eğitim Temel Kanunu gibi birçok kanunda bazı yasal değişiklikler yapılarak, sorunun çözümü için önemli bir aşama kaydedileceğine inanmaktadır.

Tesev Kürt sorunun çözümü için uzlaşma ile oluşturulacak yeni bir anayasa da yerel yönetimlere ilişkin çeşitli öneriler sunmaktadır. Türkiye'deki katı merkezîyetçiliği ve homojen bir toplum yaratma çabasını eleştiren Tesev, Tanzimat'tan bu yana var olan merkezîyetçi yapıdan vazgeçilerek, anayasada var olan adem-i merkezîyetçiliğin hayata geçirilmesini önemli bir koşul olarak görmektedir. Adem-i merkezîyetçilik konusunda yapılması gerekenleri şöyle açıklamaktadır: "Türkiye Cumhuriyeti, adem-i merkezîyet (yerinden yönetim) ilkesini bir anayasal ilke olarak benimsemiş fakat bu ilkeyi 'idarenin bütünlüğü' ilkesiyle dengelemek istemiştir. Buradaki 'dengeleme', merkezî idarenin yerel yönetimler üzerinde 'vesayetçi denetimi' ile yapılmak istenmiş, böyle olunca da adem-i merkezîyet ilkesi merkezîyetçi geleneğin boğucu baskısı altında sınırlı bir idari örgütlenme ilkesine dönüşmüştür. Bu durumun köklü bir biçimde değiştirilmesi ve öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bütün hükümlerinin tam olarak benimsenip uygulanması yeni anayasada hâkim olması gereken bir yaklaşım olarak önerilmelidir. Buna ek olarak, Türkiye'nin gelecek vizyonunda hedef olarak yerini koruyan Avrupa Birliği üyeliği bağlamında bir değerlendirme yaptığımızda, Avrupa'nın yerleşik demokrasilerinin pek çoğunun ya federasyon ya da her biri kendi özerkliğini

yerel yasama meclisleriyle somutlaştıran bölge yönetimlerine sahip üniter devletler niteliğinde olduklarını görmekteyiz. Bu açıdan, yeni Türkiye anayasasının da yerel yasama organlarının oluşmasına imkân veren ölçüde geniş bir adem-i merkeziyetçiliği benimsemesi elzemdir. Bu konudaki yaklaşım da, mevcut anayasa düzeninde bir ‘genel yetki’ olarak TBMM’ye verilmiş bulunan yasama yetkisinin TBMM ile yerel yasama meclisleri arasında paylaşılması olmalıdır. Bu paylaşımın nasıl yapılacağı konusunda ise, örneğin İtalya Anayasası’nda olduğu gibi, TBMM’nin yasama yetkisinin geçerli olduğu konular anayasada sayıldıktan sonra, bunların dışında kalan konularda yerel yasama organlarının yetkili olduğu yönünde bir düzenleme düşünülmelidir” (Tesev, 2013: 6). Bu kapsamda değerlendirildiğinde Tesev, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasını ve yerelin kendi yasama meclislerini oluşturmak yoluyla merkezden özerk olmasını savunmaktadır.

Tesev, Türkiye’de idari yapının adem-i merkezileştirilmesinin, son zamanlarda artan etnik-kültürel kimlik sorunlarının çözümüne de katkı yapacağına inanmaktadır. Etnik-kültürel kimlik farklılıklarının yerel düzeyde temsilinin ve karar mekanizmalarına katılımının sağlanması, Türkiye’nin demokratik çoğulculuğunu güçlendirilebileceği gibi bu farklılıkların kendilerini dışlanmış hissetmelerine de son verebilir, böylece sistemin demokratik meşruluğunu pekiştirilebilir. Yerel yönetim makamlarının yerel düzeydeki ana yönetim birimleri haline getirilmeleri, merkezi idareyi temsil eden vali ve kaymakam gibi merkezin yereldeki temsilcilerinin yetkilerinin azaltılması ve bu temsilcilerin yerel yönetim birimleri üzerindeki “vesayet” yetkilerinin kaldırılması gerekmektedir. Yerel yönetimler tamamen demokratik temsil yoluyla oluşturulması gereken birimlerdir. Yerel ihtiyaçların belirlenmesi ve bunların karşılanma yollarını belirleme konusunda karar yetkisine sahip olmalıdırlar. Giderlerini karşılamak üzere merkezi bütçeden alacakları daha adil pay yanında kısmen vergi de koyabilmelidirler. Bunlara ek olarak, adalet ve savunma hizmetleri ile ulusal nitelikteki kolluk hizmetinin sunumu merkezi idarenin yetkisinde kalmalı, tarım, sağlık bayındırlık ve kısmen kolluk ve eğitim hizmetleri ise yerel birimlerin görev alanına girmelidir (Tesev, 2011: 31).

Tesev’in Türkiye için esas önerisi bölgesel bir yönetimdir. Türkiye’de bölgesel kalkınmada başarı sağlanamaması, bölgesel eşitsizliklerin giderek artması ve etnik farklılıkların daha belirgin biçimde ortaya çıkması “bölge yönetimi” kurulmasını gündeme getirmiş bulunmaktadır. Bu sorunu çözecek kolay bir yol gözükmemektedir.

Konunun üniter devlet, mali etkinlik, coğrafi tutarlılık, demokratik yapılanma gibi çeşitli yönleri bulunmaktadır. Bu sorunu çözmeye, Avrupa'daki uygulamalardan da yararlanarak zamana yayılmış bir strateji izlenebileceği öngörülmektedir (Tesev, 2009: 132).

Bölgesel birimlerin oluşturulurken dikkat edilmesi gereken birkaç husus vardır: Her bölgenin üstlendiği sorumlulukları gerçekleştirebilecek ekonomik güce sahip olması, istihdamı destekleyecek mali kaynakların yaratılabileceği, uygun ulaşım ve iletişim imkânlarının bulunduğu, en az bir gelişmiş kenti barındıran, kamu hizmetlerinin sunumu bakımından en rasyonel coğrafi alanlar olarak tasarlanması, coğrafi alanlarla bu alanlardaki bölgesel kimliklerin olabildiğince örtüşmesi ve kültürel farklılıkların kümelenmediği yörelerin bölünmemesi gerekmektedir. Bölge oluşumunda kültürel kimlik önemli bir nokta haline getirildiğinde, rekabet gücünden yoksun, merkezi yönetimin yardımları ile ayakta durabilen ve aralarındaki gelişmişlik farkları çok yüksek bölgelerin ortaya çıkma tehlikesi vardır. Bunu engellemek için, bölgeler oluşturulmadan önce ciddi araştırmalar yapılmalı, araştırmalar sonucu oluşan güvenli verilerle bölgesel yapılar kurulmalıdır (Tesev, 2012: 19)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BAZI ÜLKELERİN ADEM-İ MERKEZİYET TECRÜBELERİNİN TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Modern dünyanın temel niteliğini yansıtan küreselleşme olgusu, son dönemlerde ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda yaşanan hızlı benzeşme ve bütünleşme sürecini ifade etmektedir. Bu süreçte dünya ölçeğinde hızla esen değişim rüzgârları, siyasal yapılarda köklü bir dönüşüme sebep olmuştur. Bu dönüşüm ulus devletin geleneksel yapısında, yetki ve fonksiyonlarında bir farklılaşmaya yol açmaktadır (Köse, 2003: 3). Geleneksel yapıda meydana gelen farklılaşmalar, yerelden küresele kadar etkisini her alanda hissettirmektedir. Bu nedenle özellikle yerel yönetimlerde, sosyal ve ekonomik boyutun yanında, idari ve siyasi anlamda da yeni sistem arayışları söz konusu olmaktadır (Özer, Kalaycı ve Kışkır, 2011: 233).

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası, Almanya, Belçika gibi Avrupa ülkelerinin yanında, sömürgeci devletlerin etkisinden kurtulan Hindistan, Nijerya, Endonezya gibi ülkelerde sistem arayışları yaşanmıştır. Söz konusu ülkelerde yaşayan farklı etnik kimliklerin bir arada yaşamalarına uygun sistemler ise, ilk örnekleri daha 1700'lerde ABD'de uygulanan federasyon tipi örgütlenmeler olmuştur. 1980'lerden bu yana da özellikle kalkınma politikasını savunanlar arasında siyasal yetkiyi federe devletlere ve yerel yönetimlere devretmek konusunda güçlü bir anlayış gelişmiştir. Bu anlayışla yönetimin hizmet ettiği halka daha yakınlaştırılması amaçlanmaktadır. Böylece hem alt birimlerde sorumluluk artacak hem de meşruiyet ve demokrasi daha nitelikli hale gelecektir (Fukuyama, 2012: 103-14). Federal yapılanmalar dışında, son zamanlarda uygulanan diğer sistemler ise özerk yerel yönetimler ve Avrupa Birliği politikalarında sıklıkla vurgulanan bölge yönetimleridir.

Dünyada adem-i merkeziyetçiliğe bir yöneliş yaşanırken Türkiye'nin de bu değişime kayıtsız kalması beklenemez. Üniter sistemin hâkim olduğu Türkiye'de birçok reformla katı merkeziyetçilik kısmen de olsa yumuşatılmaya çalışılmaktadır. Yereli daha etkin kılmaya yönelik kısmi bazı düzenlemeler yapılsa da tam anlamıyla adem-i merkezi bir yapı kurulabilmiş değildir. Bu noktada Türkiye, kendisine yakın bir sistemle yönetilen ve sonradan idare yapısını değiştiren ülke örneklerini inceleyerek, kendi sosyal, siyasal, ekonomik ve demografik yapısına uygun bir yönetim modelini hayata



geçirmelidir. İspanya, Fransa, Rusya ve Irak incelenebilecek birkaç ülke arasında sayılabilir.

### **3.1. ÖZERK TOPLULUKLAR DEVLETİ: İSPANYA**

Merkezi devlet geleneğinin dönüşümü bağlamında oldukça çarpıcı bir örnek olan İspanya'nın bugünkü yönetim yapısının kökeni, 1812 tarihli Anayasa'ya dayanmaktadır. Söz konusu yapı, Napolyon modelinden esinlenerek oluşturulmuştur. Bonapartist model olarak da bilinen bu model, güçlü bir merkezi yönetim benimsendiği ve ulus devletleri ortaya çıkaran modeldir. İl ve belediye gibi iki birimin varlığına dayanan model, 1978 yılına kadar varlığını devam ettirebilmiştir (Keleş, 1993: 11). General Franco'nun 1975 yılında ölümüyle, İspanya'nın siyasal ve yönetsel sistemi yeni bir değişim dönemine girmiştir. 1978 yılında yeni anayasa ilan edilmiştir. Yeni Anayasa ile İspanya, demokratik bir monarşi olarak ilan edilmiştir (Yıldız, 2011: 178).

1882'den itibaren Katalonya ve Bask bölgelerinde ulusalcılık akımları güçlenip halktan da destek bulunca, illerin yeniden tanımlanması zorunluluk arz etmiştir. Katalonya'da ulusalcı ve bölgeci siyasal akımların ve bunları temsil eden siyasal partilerin güçlenmesi sonucunda, ilk özerk bölge örgütü olan "mancomunitat" kurulmuştur. Bu örgüt, eğitim, kültür, ulaşım ve bayındırlık gibi alanlarda devletin ve yerel yönetimlerin kendisine verdiği yetkileri kullanmakla yetinmekteydi. Bu yönetimlerin kısa süren varlığı 1923'teki askeri darbe ile son buldu. 1930'ların başlarında da yerel toplulukların yerinden yönetilmesi ve ulusal-bölgesel topluluklara özerklik tanınması doğrultusunda önemli adımların atıldığı görülmektedir. Bu kapsamda Anayasa, yerel yönetimlere kendilerini ilgilendiren bütün konularda geniş yetkiler tanımaktaydı. Hatta Katalonya'ya 1932 yılında, Bask bölgesine ise 1936'da bir ölçüde özerklik tanınmıştı. Ancak özerkleşme süreci tamamlanmadan, 1936-1939 yılları arasında iç savaş patlak verdi. İç savaştan 50 yıl sonra, devlet toprakları 17 özerk bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgeler, ya tarihsel, kültürel ve ekonomik özellikleri ortak olan komşu illeri bir araya getirerek il meclislerince kurulmakta, ya da illerdeki seçmenlerin çoğunluğunu temsil eden belediyelerin üçte ikisinin girişimi ile gerçekleşmiştir. Bu koşullara uymayan ve bir il örgütüne ait olmayan yerlerde özerk toplulukların oluşturulması için parlamentolar yetkili kılınmıştır. Özerk toplulukların aralarında federasyon kurmalarına anayasa izin vermemiştir. Bununla birlikte, ortak hizmetleri

yerine getirebilmek için anlaşmalar yapmalarına, parlamentonun iznini almak suretiyle onay verilmiştir. Böylece her türlü bölgelerarası anlaşmanın ise parlamentonun iznine bağlı olduğu görülmektedir (Keleş, 1993: 12-18).

1939'da, İkinci Dünya Savaşı ile birlikte İspanya bütününde egemenliğini pekiştiren Franco diktatörlüğü, ilk iş olarak yöresel, bölgesel ve merkezi dışlayan yapıları yok etti. Seçilmiş yerel meclis üyeleri yerine “milli hareket” mensupları atandı. Böylece merkez tek egemen unsur haline geldi. 1975'te Franco'nun ölümüne kadar İspanya'da merkezîyetçi ve militarist yapı devam etti (Eryıldız, 2012: 78).

Bu dönemde, 1936 yılında kazandıkları bütün özerkliklerini yitiren ve aşırı merkezîyetçiliğe maruz kalan Bask halkı, yönetime karşı ETA (Euskadi Ta Askasuna) örgütünü kurarak bir reaksiyon geliştirmiştir. Bask bölgesinde bağımsız bir devlet kurmak isteyen ETA, Bask milliyetçiliği yapmaktaydı. Bask bölgesinde yaşayan halktan da başlangıçta destek alan ETA, silahlı yasadışı bir örgüt olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Örgüt, silahlı çatışma ve mücadele ile İspanya'daki Bask toprakları ile Fransa'da bulunan ve Bask toprağı olan Iparralde'yi de kapsayacak bağımsız bir Bask ülkesi Bask kurmayı amaçlamaktaydı. Örgüt başlangıçta hem Bask bölgesinde hem de İspanya'nın başka bölgelerinden ciddi bir destek görmüştür. Örgütün bu desteğı kazanmasında Franco rejiminin diktatoryal uygulamalarının payı büyüktür (Arakon, 2013: 80). İspanya'da birçok kanlı eylem gerçekleştiren ETA, hükümet ile uzun süre yaptığı müzakereler sonucunda, 20 Ekim 2011'de, silah bırakma kararı almıştır. İspanya'daki ETA ile Türkiye'deki PKK eşdeğer görülmektedir. PKK'da başlangıçta özellikle Ortadoğı'da ve Türkiye'de yaşayan tüm Kürtleri kapsayacak “bağımsız bir Kürdistan” kurmayı amaçlamaktaydı. Ancak yürütülen müzakerelerin ve çözüm sürecinin etkisiyle bağımsızlık amacı yerini özerk bir yönetime bırakmıştır.

1975 yılında Franko döneminin sona ermesinden sonra, İspanya'da bölgeselleşme süreci başladı. Bölgeselleşme ile Katalonya, Galiçya ve Bask gibi İspanya'nın küçük, tarihi ulusların özerklik talepleri yerine getirildi. 1978-1983 tarihleri arasında ise İspanya'nın geri kalan kısmı bölgeselleşme sürecine dâhil oldu (Benedikter, 2014: 147).

Faranco'nun ardından 1978'te halkoyu ile kabul edilen yeni Anayasa, İspanya'ya başında Kralın bulunduğu, babadan oğla geçen demokratik bir monarşi olarak ilan etti. Demokratikleşme girişimlerinin başında, yerinden yönetimin kurulması ve

güçlendirilmesi gelmekteydi. İspanya Anayasası'nın 137. maddesine göre, "Ülke toprakları, belediyelere, illere ve özerk topluluklara bölünmüştür". Bütün birimler, kendi işlerinin yönetimi açısından özerklik ilkesinden yararlanmaktadır. İspanya'da özerklik, farklı yönetim basamakları arasında görevlerin ve yetkilerin basit bir paylaşımı çerçevesinde algılanmamaktadır. Anayasa'da özerklikten söz edilmiş olması, İspanya'nın federal bir devlet olduğunu göstermez. Devlet tekçi (üniter) bir yapıya sahip olmakla birlikte, yer yönünden çoğulculuk ilkesine göre örgütlenmiştir (Keleş, 1993: 13).

İspanya'daki özerk bölge yönetimleri federal devletlerdeki federe yönetimlere benzese de, aralarında bazı bakımlardan farklar bulunmaktadır. Katılım bakımından bu fark, federe yönetimlerin yani eyaletlerin federal yönetimin işleyişine katılması ile ilgilidir. Federe yönetimler federal (ulusal) parlamentoda temsil edilmek suretiyle ulusal karar alma süreçlerine etkili biçimde katılırken, İspanya'da özerk bölgelerin kural olarak böyle bir yetkisi yoktur. Kendi bölgelerinde güçlü özerkliklere sahiptirler ama ulusal politikanın belirlenmesine etkili biçimde katılamazlar. Ulusal politikayı belirlemek merkezi yönetimin işidir. Ayrıca federal devlette, federe yönetimlerin ulusal politikanın belirlenmesine etkili katılımı, üniter devlette bulunmayan bir özelliktir (Uygun, 2012a: 105).

1978 Anayasasının 2. maddesi, "İspanyol ulusunun parçalanamaz birliği ve bütün İspanyolların ortak ve bölünmez vatanı" esasını kabul etmektedir. Türkiye'de ise 1982 Anayasası'nın 3. maddesi, "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür" prensibi ile üniter yapıya güçlü bir vurgu yapılmaktadır. İspanya'da milliyetlerin ve bunları oluşturan bölgelerin özerklik haklarıyla aralarındaki dayanışma güvence altına alınmıştır. Her bölgenin, genel oy ve nisbî temsille seçilen tek meclisli parlamentosu, idare ve yürütme fonksiyonlarını üstlenen bir hükümet konseyi ve meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği bir başkanı ve bölgesel anlaşmazlıkları çözen, nihaî olarak Devlet Yüksek Adalet Mahkemesi'ne bağlı bir Yargıtay'ı vardır (Yıldız, 2010: 161).

1978 tarihli Anayasa, amacını "İspanyolların ve İspanya'daki bütün halkların, insan haklarını, kültür ve geleneklerini, dillerinin ve kurumlarının kullanılmasını güvenceye bağlamak, kendisini oluşturan ulusal toplulukların ve bölgelerin özerklik

haklarını, aralarındaki dayanışmayı tanımak ve güvence altına almak“ olarak açıklamıştır (Keleş, 1993: 13). İspanya Anayasası merkezi devlete belli alanlarda özerk toplulukları kontrol etme izni vermektedir. Ancak pratikte bu kontrol yetkisi sıkı bir şekilde uygulanmamaktadır. Sorunlar daha çok ikili görüşmeler ile çözülmektedir (Benedikter, 2014: 148).

“Bir kişiye bir şişe şampanya yerine, herkese bir fincan kahve” tanımlaması, İspanya’da uygulanan milli bütünleşme için özerk topluluklar ya da bölgeselleşme yolu ile bütünleşme yaklaşımını açık bir şekilde yansıtmaktadır. İspanya’da 1978 Anayasası ile getirilen sistem, özerklik modeli veya “otonomiler devleti” sistemidir (Yıldız, 2010: 157). Özerklik veya muhtariyet olarak Türkçeleşen otonomi kavramı, kendi statüsünü belirleme anlamına gelmekle birlikte; burada önemli olan nokta, otonomilerin ayrı bir devlet ya da hükümet olmadıkları, sadece kendi hukukî varlıklarının temeli olan hukukî belgelerin hazırlanmasına katılabilmeleri ve bu statülerde en geniş anlamda kendi kendisini idare etme yetkisini kazanmalarıdır (Nalbant, 1996: 46).

Nalbant (1997: 232-234)’a göre İspanya özerk topluluklar devleti ya da siyasal bölgesel bir devlet olarak tanımlanabilir. Siyasal bölge, siyasal yetkilere sahip ve genellikle hukukî değer yönünden ya anayasaya eşit ya anayasa ile yasa arasında yer alan yasa ya da yasalarla eş düzeyde olmakla birlikte gerek yasa ve anayasaların hazırlanmasına katılabilme, gerek kabul-ret edebilme, gerekse değiştirebilme yönünden istisnai kurallara bağlı olan statülerle kurulan ve yetkilerini de anayasa, statü ve yasaların belirlediği ve kural olarak organları seçimle gelen bölge tipidir. Siyasal bölge, devlet ile yerel yönetimler arasında bir yer tutar. Egemenliğe sahip olmadığı için devlet olarak tanımlanamaz; siyasal yetkilere sahip olduğu için de sadece bir yerel yönetim olarak tanımlanamaz. Özellikleri yönünden federe devletlere benzemekte; bu bakımdan kimi devletsiz özellikler göstermektedir

Kendine özgü bir sistem olarak ortaya çıkan İspanyol tecrübesi, “siyasi mühendislik”ten çok, uzun bir tarihi geçmişi olan merkeziyetçi-birlikçi akımla merkez kaç-bölgesel çatışmasının “kendiliğinden” gelen bir sonucudur. 1978 Anayasası ile getirilen düzende, ülke her biri kendi yürütme ve yasama organına sahip, 7’si tek vilayetli ve 10’nu çok vilayetli olmak üzere 17 özerk bölgeye bölünmüştür (Yıldız, 2010: 159). 17 özerk bölge ve 2 özerk şehirden oluşan parlamenter bir anayasal monarşi

olan İspanya’da, her özerk bölgenin sahip olduğu yetki alanları farklı olduğu için idari yapısı asimetrik bir nitelik arz etmektedir. Bu asimetrinin kökleri İspanya’da merkez ve çevre bölgeler arasındaki ilişkinin, yani Bask Ülkesi, Katalonya ve Galiçya ile Madrid arasındaki ilişkinin tarihine dayanmaktadır (Aktoprak, 2011: 25).

Bölgesel yönetimler ya da özerk topluluklar savunma, maliye, gümrük, dış ilişkiler, adalet ve makro ekonomi alanında söz sahibi değilken, toprak kullanımı ve inşaat, kamu işleri ve ulaştırma, limanlar, çevre, tarım, madenler, ekonomik gelişme, kültür, turizm, sağlık, mahalli polis ve sosyal yardım gibi alanlarda yetki sahibidir. Bu yetkiler yalnızca özerk bölge alanları için geçerlidir. Her özerk topluluk bir özerklik yasası ile kurulur. Topluluğa tarihi açıdan uygun düşecek bir isim; bölgesel sınırlar; bölgesel özerklik kurumlarının tesisi ve örgütlenmesi; bu kurumların yetkileri ve hizmet sunma kuralları ile özerklik yasasını değiştirme usulleri özerklik yasalarında düzenlenir (Yıldız, 2010: 162-163).

İspanya gibi bölgesel devletlerde ulus kavramı da karmaşık bir görünüme sahiptir. Anayasa bir İspanyol ulusundan söz etse de farklı milliyetler vardır. Bu sebeple İspanyol ulusu İspanyol halkından oluşur. İspanya’da bölgesel bir yurttaşlıktan da söz edilemez. Bu nedenle bölgesel devletlerin ülke ve ulus anlayışı, federasyonlar ile üniter devletler arasında bir yer tutar. Ayrıca İspanya’da milliyetlere ve bölgelere özerklik hakkı tanınmıştır. Buna göre İspanya’da anayasanın tanımladığı özellikleri taşıyan topluluklar özerklik hakkını, anayasanın ön gördüğü usuller içinde kullanabilecektir (Nalbant, 1996: 50- 51). Bu çerçevede İspanya’daki özerklik modelinin, etnik grup yerine milliyetler kavramı üzerine kurulu olduğunu söyleyebiliriz. Anayasa metninde, milliyetler kavramı ile birlikte kültürlerin, tarihi özelliklerin altı çizilmekte ve tüm bu kavramlar çoğul olarak kullanılmaktadır. Böylece üniter devletin çok milliyetli yapısı şekillenmektedir. Özerk toplulukların kendi sembolleri, parlamentoları ve hükümetleri vardır. Bunun yanında Kastiliyen İspanya’nın resmi dili olmakla birlikte, Anayasa özerk bölgelere kendi dillerini de resmî dil statüsüne yükseltme yetkisi tanır. Bask Ülkesi’nde Euskera, Katalonya ve Balear özerk bölgelerinde Katalanca ve Galiçya ‘da Galiçyan dili ikinci resmî dil olarak kullanılmaktadır (Yıldız, 2010: 158-163).

İspanya ve Türkiye’nin genel bir karşılaştırmasını yaptığımız zaman, İspanya’nın da Türkiye gibi tek merkezli bir devlet olduğunu görmekteyiz. Ancak idare alanındaki

ilkeler ve siyasal merkezîyetçilik dereceleri birbirlerinden oldukça farklıdır. Türkiye’de siyasal merkezîyetçilik anayasa tarafından düzenlenmişken, İspanya’da siyasal merkezîyetçilik, siyasal yerinden yönetim ilkesi ile yumuşatılmıştır (Nalbant, 1996: 57). Bu sebeple Türkiye’de merkezîyetçiliğin, üniter devlet ilkesi ile Anayasa’da güvence altına alındığı söylenebilir.

Toplumsal yapıdaki kültürel çeşitliliği koruduğu, geliştirdiği ve ekonomik kalkınmaya ivme kazandırdığı için bölgesel yönetimlerin, Türkiye’de merkezîyetçiliğin azaltılması ve devletin yeniden yapılandırılması bakımından uygun bir model olduğu söylenebilir. Bu bağlamda İspanya Türkiye için iyi bir örnek olabilir (Uygun, 2012a: 109).

İspanya, Bask, Katalan ve Galiçyan ulusçuklarının keskinliğini bütün bölgelere müzakere ile belirlenmiş özerklikler tanıyarak önemli ölçüde törpülemiştir. Böylece etnik şiddetin sürüklediği ayrılıkçılık dalgaları, nihai çözüme kavuşmasa bile, “yönetilir” hale gelmiştir. İspanya’nın federasyon yerine adem-i merkezîyetçiliğe dayalı bölgeselleşmeyi başarıyla gerçekleştirmesi, Türkiye için önemli bir örnek teşkil etmektedir (Yıldız, 2010: 192-193).

İspanya’nın Türkiye için iyi bir örnek olmasının yanında, bölgesel yönetimin Türkiye’de uygulanmasının zorlukları da yok değildir. Çünkü Türkiye’nin İspanya gibi, yüzyıllara dayanan tarihsel, etnik, dinsel veya ekonomik yönleriyle farklılaşan keskin bölgesel kimliklere sahip bir yapısı yoktur. Bu sebeple bölgesel yapıların belirlenmesinde zorlukların yaşanması kaçınılmazdır. Türkiye’de illerin üzerinde bölgesel yönetimlerin kurulmasında zorluklardan ilki, bölgelerin hangi kriterlere göre oluşturulacağı ve sürecin nasıl ve kim tarafından başlatılacağı hususunda yaşanacaktır. Hangi illerin hangi ortak özelliklerine göre bölge olarak örgütlenebileceği hususu yoğun tartışmalara neden olacaktır. İspanya Anayasası bölgeselleşme sürecinin yerel birimlerin talepleri ile veya merkezi yönetimin girişimiyle gerçekleştirilebileceği esasını kabul etmektedir. Türkiye’de ise bölgeselleşme talebi yerel birimler tarafından gelirse ülkede bölünme korkuları baş gösterebilir. Bununla birlikte Doğu ve Güneydoğu’da, Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı coğrafyada bölgesel birimler oluşturmak güç olmamakla birlikte, diğer yörelerde, illerin bir bölge olarak birleşme talepleri ortaya çıkmazsa bölgesel yapılar kurmak daha zor olabilir. Bu sebeple bölgelerin oluşturulmasını illerden gelen

taleplere bağlamak yerine, parlamento kararı ile uygulamak daha işlevsel olabilir. Parlamento, illerden gelen talepleri de dikkate alarak, bir yasayla ülkenin bütününe kapsayacak şekilde bölgesel birimleri tespit edebilir ve böylece bölge yönetimleri daha fonksiyonel olabilir (Uygun, 2012b: 12).

Bölgesel bir modeli Kürt sorunu çerçevesinde ele aldığımızda, Türkiye'nin yaklaşık beşte birini kapsayan bir alanda oluşturulacak olan Kürt bölgesinden ziyade, ülkenin tamamını kapsayan idari-politik bir reform çerçevesinde, idari, politik, kültürel ve mali özerkliğe sahip 20-25 bölgenin oluşturulması İspanya'dakine benzer bir işlev görebilir. Bu sürecin kapsamlı bir adem-i merkezîleşme ile desteklenmesi, yani her bölge içinde il ve ilçe ölçeğinde idari ve mali yerelleşmenin sağlanması, ülke genelinde entegrasyonu sağlarken, öte yandan yerellerin kendi farklılıklarını korumalarına olanak tanıyacak siyasal çoğulculuğun gelişimine katkıda bulunabilir. Hem Kürt nüfusunun yaklaşık üçte birinin Ankara, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Bursa, Antalya, Adana, Mersin, gibi metropollerde yaşaması, hem de Türkiye'nin ve özellikle Kürtlerin daha yoğun olarak yaşadığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin Kürtlerden ve Türklerden ibaret olmadığı dikkate alındığında, adem-i merkezîyetçilikle güçlendirilmiş demokratik otonom bölgelerin federasyona oranla daha fazla uygulanabilir olduğu görülmektedir. Ayrıca karşıt milliyetçiliklerin önünü almak, siyasal çoğulculuğa ve toplumsal entegrasyona imkân sağlamak için, demokratik otonom bölgelerin daha demokratik bir çözüm modeli olduğu iddia edilebilir (Çiçek, 2011: 5).

Üniter bir devlette bölgesel bir yapının kurulmasının üniter yapı için bir tehlike arz etmediği düşünülmektedir. İspanya örneği ele alındığında, merkez son söz sahibi olma statüsünü korumaktadır. Üniter bir devlet olan Türkiye'de, bölgesel bir yapıya geçilmesinin ilk sinyalleri, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası uyarınca kurulmuş olan 26 bölge ve bu bölgelerde kurulmuş olan Kalkınma Ajanslarıdır. Ajansları kuran 5449 sayılı kanun 26 Ocak 2006'da yürürlüğe girdi. Daha çok iktisadi bölgeler oluşturmak amacıyla kurulan ajanslar İspanya'daki örneklerine benzer bir yapı oluşturmaktan uzak olsa da, ilerleyen zamanlarda daha işlevsel bir hâl alabilir (Aktar, 2013: 373).

### 3.2. FRANSIZ ADEM-İ MERKEZİYETİ

Milli birliğini erken dönemde kuran Fransa, ulusal merkezi monarşiye ilk ulaşan devletlerden biridir. Bu sebeple yönetim tarihinde ayrıcalıklı bir yere sahiptir. 1789 Devriminin koşullarında Napolyon'un kurduğu merkeziyetçi yönetsel model, mutlak monarşinin sonunu getirmiştir. Bu merkeziyetçi model dolayısıyla Fransa, Türkiye'nin de idari yapılanması ve hukuk sistemi açısından en fazla etkilendiği ülke olmuştur. Önemli bir revizyona ve değişikliğe tabi tutulmadan 170 yıl uygulanan bu merkeziyetçi model, Fransa'nın temel karakteristiklerinden birisidir. Bununla birlikte, bir yönetim sisteminin sosyo-ekonomik ve siyasal değişimleri gerçekleştirmek amacıyla nasıl kullanılması gerektiğini gösteren başarılı bir örnektir (Nitas, 2012: 201).

1789 Devriminin Jakoben tutumuyla merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahip olan Fransa, üniter bir devlet yapısı içinde bir yerel yönetim sistemi oluşturmuştur. Fransız Devriminden sonra belirginleşmeye başlayan ve merkeziyetçiliğin esas alındığı yönetim modelinde yerel yönetimler merkezi yönetimin sıkı denetimine tabi tutulmuşlardır. İdari vesayet olarak bilinen bu denetim, çoğu zaman bizzat merkezi yönetim tarafından uygulanmış, taşradaki merkezi yönetimin temsilcilerine ise sınırlı ölçüde vesayet yetkileri tanınmıştır. "Bonapartist model", yani tüm politikaların ulusal düzeyde belirlendiği ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere müdahalesinin meşru kabul edildiği yönetim anlayışında, yerinden yönetim politikaları denetim altında tutulduğundan, yerel yönetimler aşamalı ve yavaş bir gelişme göstermişlerdir (Şengül, 2012: 32).

Fransa eski Cumhurbaşkanı Charles de Gaulle'un deyimiyle Fransa'nın "yüzlerce yıllık merkezileşme çabası, Fransa halkının özünde yatan merkez-kaç tohumlara" verilmiş bir cevaptı. Yine eski Cumhurbaşkanı François Mitterrand'nın ifade ettiği gibi "Fransa devleti merkeziyetçi sert bir yönetim sayesinde kuruldu ama varlığını sürdürebilmesi için adem-i merkeziyetçi bir yönetime dönüşmesi şarttır". Bu ifadelerden hareketle 1982'den itibaren Fransız yönetim sisteminde dönüşümler başladı (Aktar, 2014: 90).

Fransa ile bütünleşen üniter sistem, 1982 reformu ile adem-i merkezileşme yani desantralizasyon sürecine girmiştir. 1982 yılına kadar merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Fransa'da 1982'de yapılan reformlar ile yerel yönetimler merkez karşısında



nispeten daha güçlü hale gelmiştir. Ayrıca şuan bir yerel yönetim birimi olan bölge, 1982 yılına kadar kendisine verilen görevleri yerine getiren bir kamu kurumuydu. 1982 reformu ile bölgeye yerel yönetim birimi niteliği kazandırılmıştır (Kayıkçı, 2003: 22). 2003 yılında da Anayasa'nın 1. maddesinde üniter devlet yapısına desantralizasyon tanımı eklenmiştir. Böylece desantralizasyona anayasal bir boyut kazandırılmıştır. 28 Mart 2003'teki anayasa değişikliği ile 1958 Anayasası'nın 1.maddesindeki “bölünmez cumhuriyet” ilkesinin yanına “idari adem-i merkeziyettir” ilkesi eklenerek adem-i merkeziyetçilik anayasal bir ilke haline gelmiştir (Aktar, 2014: 91).

1982 ve 2003 yılları arasında yapılan yerel yönetim reformlarında Fransa'daki güçlü merkezi yapıya dayanan üniter devlet anlayışı, yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışına doğru evrilmiştir. Anayasanın 72. maddesine göre Fransa Cumhuriyeti'nin yerel yönetim yapısı komünler (belediyeler), iller (vilayetler - département) ve denizaşırı topraklardan oluşmaktadır. Kanunla bunlar dışında da yeni yönetim yapılanmaları oluşturulabilir. Oluşturulan yeni yönetimler de yasanın belirttiği şartlara bağlı kalarak seçilen yerel meclisler aracılığıyla kendilerini özgürce idare edebilirler (Toksöz, 2009: 58-59).

Fransa'da da, tüm üniter devletlerde olduğu gibi, yetki devri ve paylaşımının öznesi devlettir. Çünkü yerel yönetimlerin devletten bağımsız bir şekilde, egemenlik ilkesinin bir ifadesi olan “kendi yetkilerini belirleme” yetkisi yoktur. Fransız desantralizasyon veya adem-i merkeziyet hukukunda yetki ve görevlerin yerel yönetimlere devri ve yerel yönetim birimleri arasında paylaşımı ile ilgili birden çok ilke bulunmaktadır. İlk olarak tüm yerel yönetim birimleri “genel yetki ilkesi” ile donatılmışlardır. Bu yetkini amacı yerel yönetimlerin daha geniş bir alanda faaliyet yürütmelerine olanak sağlamaktır. Genel yetki ilkesine uygun olarak, desantralizasyon yasalarında, komünler (belediyeler), iller (vilayetler - département) ve denizaşırı topraklardan oluşan üç yerel yönetim biriminin, kendi yörelerine ilişkin işleri kendi kararlarıyla yerine getirebileceği belirtilmiştir. Ancak söz konusu ilkeden kaynaklanan yetki kullanırken, diğer yerel yönetimlerin ve merkez yönetimin yetki alanlarına saygı gösterilmesi gerekmektedir (Yıldız, 2012: 316).

Yetki paylaşımına ilişkin bir diğer ilke olan “subsidiarity” (yerellik) ilkesi Fransız desantralizasyon hukukunda yer almaktadır. Desantralizasyon hukukuna göre yerel

yönetimlerinin birbirleri üzerinde vesayet kurmaları yasaktır ancak bir hizmetin görülmesinde birden fazla yerel yönetimin birlikte hareket etmesi gerekiyorsa bu yerel yönetimler aralarından birini, işin koordinasyonunu gerçekleştirmek üzere “işin başı” olarak seçebilirler (Yıldız, 2012: 317).

Fransa’da temsili demokrasinin güçlenmesinin yanında “katılımcı demokrasi”yi de güçlendirmek amacıyla çalışmalar yapılmaktadır. Yerel halkın yerel yönetime aktif katılımının sağlanması için 1992’de yeni bir yasa yürürlüğe girmiştir. Yasada yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların yerel işlemler hakkında “bilgi edinme hakları” demokrasinin temel unsurlarından biri olarak tanımlanmıştır. 2002’de çıkan bir diğer yasada ise mahallelerden daha küçük ve bir kaç sokaktan oluşan küçük birimlerde yönetimin yerel halka daha çok yakınlaştırılması ve ihtiyaçların daha somut biçimde belirlenmesi için “semt meclisleri” kurulmasına karar verilmiştir. 2002’de ki bu yasayla, nüfusu on binin üzerinde olan yerlerde, meclis üyeleri ile yerel esnaf ve sanatkârların temsilcilerinden oluşan “yerel kamu hizmetlerine ilişkin danışma komisyonları”nın kurulması zorunluluğu getirilmiştir (Yıldız, 2012: 319).

Fransa’da yerel halk, dilekçe yoluyla meclis gündemini belirleyebilmektedir. Halk, yerel yönetimleri ilgilendiren bir konunun yerel meclis gündeme almasını talep edebilir. Yerel demokrasinin en önemli araçlarından katılımcı ve temsili demokrasiyi bünyesinde barındıran “yerel referandumlar” da Fransa’da yerel düzeyde daha fazla katılımı sağlamak için uygulanan bir modeldir. 2003 yılına kadar görüş sunma amaçlı kullanılan “yerel referandumlar” 2003’ten itibaren daha fazla bağlayıcı hale gelmiştir. Bununla birlikte referandumlar ikiye ayrılmaktadırlar. İlki yerel halkın sadece görüşüne başvuran, herhangi bir konuda fikir sunan ve bağlayıcılığı olmayan “konsültasyon” olarak adlandırılan referandumlardır. İkincisi ise yerel meclisin nihai karar yetkisinin yerel halka devredildiği ve bu yerel halkın fikrine başvuru sonucunda oluşan kamuoyunun bağlayıcı olduğu referandumlardır. Her iki referandumda da meclis ya da yürütme organının yetki alanına giren konuyu halkın önüne götürmeye karar verecek olan yerel meclistir. İlk başta sadece commune'lere (belediye) tanınan bu yetki daha sonra departmans (iller) ve bölgelere, hatta commune birliklerine tanınmıştır (Yıldız, 2012: 319).

Yerel halkın doğrudan görüşlerini ifade etmesi ve kararları doğrudan etkilemesi

nedeniyle, yerel seviyede katılımcı demokrasi açısından önemli bir yere sahip olan yerel referandum, Fransa'da yerel katılımı artıran önemli bir araçtır (Şinik, 2009: 17). Yerel katılımın özellikle 2000'li yıllardan itibaren yasal hale getirilmesiyle, halk yönetim süreçlerinde gerçek anlamda söz sahibi olmuştur. Sadece seçimlere katılmakla kalmayıp, denetim mekanizmasında da halkın önemli bir yere sahip olması, Fransa'da yönetim prensibini de güçlendirmiştir.

Fransa, üniter devlet yapısını bozmadan demokratikleşme ve yerel yönetimleri güçlendirmek için, aşamalı bir şekilde adem-i merkeziyetçiliğe geçen bir ülke olmuştur. Bu bağlamda Türkiye ve Fransa'nın yerel yönetimleri arasındaki farklılıklara bakıldığında; Türkiye'de belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilirken Fransa'da belediye başkanı meclis içinden seçilmektedir; Fransa'da belediyeler için nüfus kriteri bulunmazken Türkiye'de belediye kurulabilmesi için nüfusun beş bini geçmesi gerekmektedir; Türkiye'de yerel yönetim birimi olarak kabul edilen köy, Fransız yerel yönetim sisteminde bulunmamaktadır. Zaten Fransa'da belediye sayısının çokluğu da bundan kaynaklanmaktadır; Fransa'da bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilen bölge de Türkiye'de yerel yönetim istemi içerisinde bulunmamaktadır (Akçadağ, 2011). Türkiye'deki sistemi Fransa'daki sisteme yakınlaştıran bir yenilik ise 5302 İl Özel İdaresi Kanunu ile gerçekleşmiştir. Kanundan önce Türkiye'de, il genel meclisi kararları valinin onayı ile kesinlik kazanırken, yeni kanunla valiye gönderilen ve yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlara kesinlik kazanır. Böylece vali onay makamı olmaktan çıkarılmıştır. Fransa'da da kararlar, herhangi bir onay makamına gerek duyulmadan yürürlüğe girmektedir;

Türkiye ve Fransa arasındaki yönetsel farklılığa rağmen, yerel özerkliğin güçlendirilmesi noktasında her iki ülkede de önemli bir adım atılmıştır. Fransa'da 1982 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile yerel yönetimlerin özerkliği kuvvetli bir biçimde koruma altına alınmıştır. Türkiye'de ise 2004 yılı sonrasında yapılan reformlar ile yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet hafifletilmeye çalışılmıştır. Ancak Türkiye'de, yerel yönetimlerin yasal özerkliğinin Fransa'ya göre daha az düzeyde olduğu söylenebilir (Özdemir, 2014).

Üniter yapının korunarak yerel özerkliğin sağlandığı bir sistem olarak Fransa, Türkiye için başarılı bir örnek oluşturabilir. Türkiye, Fransa gibi merkezi yönetim

anlayışını yumuşatarak yerel yönetim özerkliğinde belli bir başarı yakalamış ülkeleri inceleyerek kendine özgü bir model geliştirebilir. Ayrıca Türkiye'nin başta anayasa olmak üzere birçok farklı yasa oluşturma süreçlerinde de Fransa'dan etkilenmesi ve idari siteminde Fransa'yı model alması, Fransız usulü bir desantralizasyonun Türkiye'de de uygulanabileceğini göstermektedir.

### 3.3. RUSYA FEDERASYONU

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB), dört kurucu cumhuriyetin (Rusya, Ukrayna, Belarus, Kafkas Federasyonu) 30 Aralık 1922 tarihinde bir anlaşma imzalaması ile kurulmuştur. Birliğin anayasası 1924 yılında kabul edilmiştir. SSCB federal bir yapıya sahip olduğu için, ayrılma hakkı da dâhil olmak üzere, cumhuriyetlerin bağımsızlıkları muhafaza edilmiştir. Fakat Komünist Parti'nin tekçi zihniyetinden dolayı, partinin gücünün azalmaya başladığı 1980'li yılların sonuna kadar, cumhuriyetlerin sahip olduğu birçok hak formaliteden ileri gidememiştir (Kızılcık, 2004: 578).

Sovyetler Birliği'nin son yıllarında, bugünkü Rusya'nın hem federalizminin hem de problemlerinin temelleri atılmıştır. Rusya'nın Rus olmayan halkları 20. yüzyılın başında olduğu gibi, milli kültürlerine dönüş ve milli bilinçlenme hareketleriyle birlikte siyasi taleplerde bulunarak merkezi otoritenin zayıfladığı bir ortamda yeniden harekete geçmişlerdir. Kâğıt üzerinde otonomi sahibi olan bu halklar, gerçek anlamda bir otonomi için mücadele etmişlerdir. Ancak, bu mücadele, SSCB ve RSFSC (Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti)'nin siyasi elitleri arasındaki bir oyunda, koz olarak kullanılmıştır. Mihail Gorbaçov başkanlığındaki SSCB merkez idaresine karşı iktidar mücadelesine girişen RSFSC başkanı Boris Yeltsin ve ekibi, merkezi zayıflatmak amacıyla, RSFSC içindeki özerk cumhuriyetlerin egemenlik arayışlarını desteklemişlerdir. Otonom cumhuriyetlerin zaman zaman Gorbaçov tarafından da Yeltsin'e karşı kışkırtıldığı bu mücadeleden kazançlı çıkanlar ise otonom cumhuriyetler olmuştur (Somuncuoğlu, 2001: 45). Çünkü SSCB dağılmış, otonom cumhuriyetler tam bağımsızlıklarını elde etmişlerdir.

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bağımsız bir ülke olan Rusya Federasyonu, bağımsızlığının ilk yıllarında, uzunca bir süre varlığını devam ettiren

Sovyet yönetiminden sonra yeni bir siyasal sistem oluşturma sürecinin zorluklarını yaşamıştır.

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin çökmesiyle birlikte Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ne bağlı eski cumhuriyetler bağımsızlaştılar, ama eski Rus Federasyonu'nun özerk, ulusal Sovyet Cumhuriyetleri yeni bir Rus Federasyonu oluşturdular. Birkaç temel birimin birleşmesinden sonra, Rus Federasyonu altı farklı kategorik birlikten oluşmaktaydı. Rusya'nın Sovyetlerden kalma federatif devlet niteliği oluşturan bu çok kademeli kategorik birlikler 89 federe unsurdan oluşmaktaydı. Bunlar; 21 Cumhuriyet, 6 toprak, 49 vilayet, 2 federe kent, 1 özerk vilayet ve 10 özerk alandır (Benedikter, 2014: 341). Ancak 2000 yılında, Rusya Federasyonu'nun ilk başkanı Boris Yeltsin'den görevi devralan Vladimir Putin, merkezi güçlendirmek amacıyla, bu federe unsurların sayısını birleşme yolu ile azaltmıştır. 2015 itibariyle 81 federe unsurdan söz edilebilir.

2004 Eylül'ünde Beslan'da gerçekleşen terör eylemi sonrası Başkan Putin, ülkenin idare ve seçim sisteminde ciddi değişiklikler yapacağını açıklamıştır. Özerk cumhuriyetlerden, özerk yöre ve kentlere kadar Rusya Federasyonu'nu oluşturan bütün birimlerin yöneticileri (cumhuriyetlerin başkanlarından valilere kadar) federal merkez tarafından (Kremlin'den gelecek önerinin yerel parlamentonun onayından geçmesiyle) belirlenecektir (DEİK, 2012: 5). Putin'in iç politikasının ana hatlarını merkezileşme, bölgesel güçler ve bir kısım oligarşinin (Rusya'da oligarşiden kastedilen, özelleştirmeden yararlanarak zenginleşen ve siyasette etkinliği olan insanlardır) etkinliğinin kırılması ve federal reform oluşturmaktadır. Federal reformla Rusya'nın yedi federal bölgeye bölünmesi ve bu bölgelere devlet başkanının yetkili temsilcileri ataması hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu şekilde, Rusya'da "iktidarın dikeyi" olarak tanımlanan bir merkezileşme planlanmıştır. Putin, Rusya parlamentosunun üst kanadı olan Federasyon Konseyi'nin bölge valilerinden oluşması sistemine son vererek, bölgelerin ülke politikasındaki etkinliğini kırmıştır. Bunun dışında Putin, parlamentodan geçirdiği kanunlarla bölge yöneticileri üzerinde kontrol yetkisine sahip olmuştur. Putin, bölgesel liderlerle ilgili olarak bir takım hukukî düzenlemelerin dışında, bölgelerin ekonomi ile ilgili politikalarında da bazı değişiklikler yapmıştır. Örneğin bölgelerin ekonomik özgürlükleri kısıtlanmaya çalışılmıştır. Böyle bir durum özellikle yeni vergi kanunuyla ilgili olarak yaşanmıştır. Yeni vergi kanununa göre, bölgeler ve

cumhuriyetler gelirlerinin yaklaşık % 70'ini federal bütçeye aktarmak zorundadırlar. Vergi mevzuatındaki bu değişiklik federal bütçeye katkısı olan bölgelerin gelirleri üzerinde olumsuz bir durum yaratmıştır. Bölgeleri siyasi ve ekonomik açıdan etkileyen kanunların, valiler tarafından onaylaması ise Putin'in Rusya politikasının çarpıcı bir yönünü oluşturmaktadır (Somuncuoğlu, 2001: 60- 61).

1990'larda siyasi dönüşüm geçiren ve demokratikleşen Rusya'nın, kökleri Çarlık Rusya'ya dayanan çözülmemiş "milliyetler meselesi", totaliter bir devlet yapısından federasyona dönüşmesini gerektirmiştir. Farklı devletlerin ve halkların topraklarını işgal ederek, Sibiryaya, İdil-Ural, Kafkasya ve Orta Asya bölgelerine yayılan Çarlık Rusyası 20. yüzyılın başında yıkılmıştır. Oluşan otorite boşluğunda Rusya'nın Rus olmayan halkları, kendi devletlerini kurmaya çalışmışlardır. Bu süreçte Lenin önceleri federalizme karşı iken, Rusya'nın tamamen dağılmaması için sonradan onu tek gerçekçi yol olarak görmekteydi. Aynı şekilde Stalin'de üniter bir Sovyet Rusya'nın genişlemesini ulusal azınlıklara önemli oranda özerklik verilmesine bağlamaktaydı. İkna, propaganda ve direk silahlı güç kullanarak hâkimiyetini kurmaya çalışan Bolşevik idaresi ise, otonomileri siyasi bir araç olarak kullanmıştır. Buna bağlı olarak, Sovyet devrindeki federalizmin "milliyetler meselesi"nin çözümünde kullanılan araçlardan birisi olduğu görülmektedir. Sovyet devrinde ilan edilen federasyon, Rusya'nın Rus olmayan halkları için düşünülmüştür. Hızla güçlenen Bolşevik idaresinde ise federasyon ve federalizm, kısa zamanda bir araçtan çok, milliyetler meselesini perdeleyen bir örtü haline gelmiştir. Sorunu çözmekten çok, erteleme görevi görmüştür (Somuncuoğlu, 2001: 44- 45).

Rusya'nın eski sistemden vazgeçip, demokratikleşmeye çalışması yeni yönetimin şeklini belirlemiştir. Sovyetler Birliği zamanında, Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti (RSFSC)'nin sözde federal yapısı, demokratikleşmeyle birlikte gerçek bir federasyon yapısına dönüşmeye başlamıştır. Böylece Rusya için geçiş dönemi, diğer birçok eski sosyalist ülkede olduğu gibi, sadece sosyalist sistemden kapitalist sisteme geçiş demek değil, aynı zamanda merkezi bir devlet yapısından federal devlet yapısına geçiş anlamına gelmiştir (Somuncuoğlu, 2001: 43).

Rus devlet yapısının tarihsel, coğrafik, sosyo-kültürel özelliklerinden dolayı merkezileşme ve bölgeselleşme arasında ikilem yaşadığı söylenebilir. Bu ikilem kimi

zaman merkezin, kimi zaman ise bölgelerin ön plana çıkmasıyla gözlemlenmiştir. Mücadele nitelikli bu süreçte, bölgesel ya da yerel güçler merkezden bağımsız hareket etmeye çalışmıştır (Akhundova, 2012: 70).

1990'ların başında Rusya içindeki bölgeselleşme ve ayrılıkçılık kısa sürede Rusya'nın da Sovyetler Birliği'nin kaderini paylaşacağını düşündürmüştür. Rusya'nın parçalanmasını ne olursa olsun engellemeyi amaçlayan federal yönetim, 1992 yılında imzalanan Federasyon Anlaşmasını bir başarı olarak algılamıştır. 1993 yılında ise yeni Rusya Federasyonu Anayasası halk oylamasıyla kabul edilmiştir (Somuncuoğlu, 2001: 45).

Rusya Federasyonu Anayasası'nın başlangıç kısmındaki taahhüt metni, konfederasyon anlamında birbirinden bağımsız devletlerin koordineli bir sistemini oluşturacak ikili egemenliğini dışlayarak, Rusya'nın çok uluslu halkını tek egemen güç olarak tanımlamaktadır (Benedikter, 2014: 342). Söz konusu metin "Biz, kendi toprakları üzerinde ortak bir kaderde birleşmiş Rusya Federasyonun çok uluslu halkı, insan hak ve özgürlüklerini, toplumsal barışı ve anlaşmasını doğrularak, devletin tarih boyu oluşmuş birliğini koruyarak, halkların eşitliği ve kendi kaderini belirleme haklarının evrensel ilkelerinden yola çıkarak, bizlere, Vatana sevgi ve saygıyı, adaleti ve iyiliğe inancı aşılamaş atalarımızın anısına saygı duyarak, Rusya'nın egemen devletçiliğini ihya ederek ve onun demokratik temellerinin dokunulmazlığını doğrularak, Rusya'nın refahını ve gelişmesini sağlamaya can atarak, bugünkü ve gelecek nesiller karşısında vatanımız için sorumluluk duygusundan yola çıkarak, dünya topluluğunun bir parçası olduğumuzun bilincine vararak, Rusya Federasyonu Anayasası'nı kabul ederiz" şeklindedir.

Rusya Federasyonu Anayasası'nda yerel yönetimlere ilişkin konular ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre; "Rusya Federasyonunda yerel yönetimler, halk tarafından yerel önem taşıyan konuların serbestçe çözümünü, belediye mülkiyeti üzerinde sahiplik, zilyetlik ve intifa haklarının kullanılmasını sağlar. Yerel yönetimler referandum, seçimler ve iradenin doğrudan ifadesinin diğer şekilleriyle, yerel yönetimlerin seçilmiş ve diğer organlarıyla gerçekleştirilir. Yerel yönetimler şehir, köy yerleşim birimlerinde ve tarihi ve yerel gelenekleri dikkate alarak diğer bölgelerde oluşturulur. Yerel yönetim organlarının yapısı halk tarafından serbestçe belirlenir. Yerel

yönetimlerin sınırlarını değiştirmeye, ilgili bölge halkının görüşü dikkate alınarak izin verilir. Yerel yönetim organları belediye mülkiyetini serbestçe yönetir, yerel bütçeyi oluşturur, onaylar ve uygular, yerel vergi ve resimleri belirler, kamu düzeninin korunmasını sağlar, ayrıca yerel öneme sahip diğer konuları çözer. Yerel yönetim organları kanunla, gerçekleştirilmeleri için gereken maddi ve mali kaynakların verilmesi şartıyla ayrı ayrı devlet yetkileri ile donatılabilirler. Verilen yetkilerin kullanılması devlet denetimi altındadır. Rusya Federasyonunda yerel yönetimler, yargısal korunma, devlet organları kararları sonucunda ortaya çıkmış ek giderlerin tazmini, yerel yönetimin Rusya Federasyonu Anayasası ve federal kanunlarla belirlenmiş haklarının sınırlandırılmasının yasaklanmasıyla güvence altına alınır” (RF Anayasası, Md.130-133).

Federasyon Anlaşması ve Anayasa, federasyonun yapısını belirlemekten çok, federal yapıyı ve merkez-bölge ilişkilerinin niteliğini muğlakta bırakmıştır. RF Anayasası'nın merkez ve bölgeler arasındaki yetki paylaşımını kesin olarak belirlemediği söylenebilir. Dolayısıyla merkez ve bölgeler arasında yeni problemlerin doğması kaçınılmaz olmuştur. 1993 yılında halkoylamasıyla kabul edilen, ancak 12 bölgede reddedilen Rusya Federasyonu Anayasasının 5. maddesi 1. bölümüyle federasyonun bütün üyelerinin eşit haklara sahip oldukları güvence altına alınmıştır. Anayasanın diğer maddeleriyle, egemen devletler olarak kabul edilen milli cumhuriyetlere çeşitli ayrıcalıklar tanınmıştır. (Somuncuoğlu, 2001: 45).

Rusya'da yerel yönetim ve yerel öz yönetim kavramları farklı anlamları ifade etmektedir. Yerel yönetim, ülkedeki milli (merkezi, federal) düzeyden aşağıdaki yönetimi, yerel öz yönetim ise belediye yönetimini ifade etmektedir. Yerel öz yönetim, halkın yerel yönetim sürecine daha çok katılımını ve söz sahibi olmasını ifade etmektedir (Akhundova, 2012: 70).

Rusya'da yerel yönetim hükümetlerine bir takım yükümlülükler verilmiştir. Bölgelerindeki kamu mülkiyetlerini yönetmek, bütçelerin hazırlamak ve uygulamak, yerel vergileri toplamak ve kanun düzenini korumak verilen yükümlülüklerden bazılarıdır. Yerel yönetim hükümetleri ile idari birimler arasında yapılan ikili anlaşmalarla da yetki ve sorumluluk dağılımları belirlenmektedir (DEİK, 2012: 4).



Rusya federalizminin hukuki temeli Federasyon Anlaşması ve Anayasa ile atılmıştır. Bununla birlikte Rusya’da federalizminin asıl belirleyicisi 1990’lı yıllarda, federasyon üyeleri ile federal merkez arasında yapılan ikili anlaşmalar olmuştur. Bu ikili anlaşmalar çerçevesinde, Şubat 1994’te Tataristan Cumhuriyeti ile Rusya Federasyonu arasında sorumluluk ve yetki paylaşımını belirleyen bir anlaşma imzalanmıştır. Tataristan, daha önce Federasyon Anlaşmasını imzalamamış ve Anayasa halk oylamasını boykot etmiştir. Bu anlaşmayla birlikte Rusya Federasyonu içinde yer aldığını kabul etmiştir. Anlaşmayla Tataristan 1991-1993 yıllarındaki bazı özgürlüklerini kaybetse de, diğer federasyon üyelerine nazaran birçok imtiyaz, özellikle de ekonomik imtiyazlar elde etmiştir. Tataristan anlaşmasının ardından, Moskova, diğer milli cumhuriyetlerle ikili anlaşma imzalama yoluna gitmiştir. Ancak bu sistem milli cumhuriyetler lehine federal sistemde çarpıklığa sebep olmuştur. Rus bölgelerini de rahatsız eden bu durum Rusya’nın kurmaya çalıştığı dengeli federasyon modeline aykırıydı. Federasyonun dengesizliğini gidermek için, zamanla bu tür anlaşmalar “Rus bölgeleriyle” de yapılmaya başlansa da dengesizlik ortadan kalkmamıştır. Tataristan, Başkurdistan, Saha Cumhuriyetleri gibi milli cumhuriyetler bölgelere göre birçok ayrıcalık elde etmiştir. Böylece, Rusya için yaygın bir kanı olan “dengesiz federasyon” modeli daha da resmileşmiştir. (Somuncuoğlu, 2001: 46).

Rus türü bir federalizmin ana eksiği yetkilerin kesişmesi, çatışmaların çözümüne dair yetersiz mekanizmalar ve daha fazla vergi geliri için verilen çabalara saygı göstermeyen finans federalizmidir. Bu yüzden harcamaların federal kontrolü yetersizdir. Finans dengesinin kuralları şeffaf değildir. Sermayenin, malların, işgücünün ve hizmetin serbest dolaşımı hâlâ bütün teritoryumda garantiye alınmamıştır. Federal özneler arasında hâlâ işleyen bir finans dengeleme mekanizması bulunmamaktadır (Benedikter, 2014: 346).

Rusya’da federal unsurlar hem mali hem de yönetim mekanizma ve yetkileri açısından fiilen merkezin “hamiliği” altında faaliyet göstermektedir. Çünkü bu unsurların merkeziyetçi bir bütçe sistemi vardır. Bütün bölgelerden federal bütçeye toplanan vergi gelirleri, yeniden dağıtılarak bölgelere yardım edilmektedir (Akhundova, 2012: 89).

Özellikle 2000 yılından itibaren Putin'in devlet başkanı olmasıyla Rusya'da yoğun bir reform dönemi başlasa da, Putin öncesinde de Rusya'da çok çeşitli siyasi reformlar yapılmıştır. Yapılan reformların amacı hiç kuşkusuz ki ileriye doğru yeni bir adım atmak olsa da, çoğu zaman tamamlanamadığı gibi bu amaca erişilememiştir. Bu reformların veya reform girişimlerinin temelinde yatan ve hiçbir zaman değişmeyen düşünce “güçlü iktidar” ilkesi olmuştur. Zaten bu yüzden Rusya'nın siyasi yönetim tarihinde dönemin diğer büyük devletleriyle kıyaslandığında ileri düzeyde, gelişmiş bir siyasi yapının varlığından söz edemeyiz. Bu yapının şekillenmesinin temelinde güçlü, merkezileşmiş bir iktidarın yokluğu durumunda “büyük devletin” parçalanabilirlik korkusu yatmaktadır. Bu korku, Sovyet sisteminden miras alınmış geleneksel merkeziyetçilik ile var olmuş, dün olduğu gibi bugünde Rus yönetimi tarafından manipüle edilmiş, despotik, otoriter ve baskıcı geleneğinin dayanak noktası haline gelmiştir (Asker, 2013: 113).

Rusya köklü bir tarihe sahip olsa da, 1993 yılında kabul edilen yeni Anayasası ile yönetim sistemini yeniden düzenleme arayışı içerisinde. Anayasada ve çeşitli yasal düzenlemelerde federasyon lehine ilkeler dikkat çekse de merkezin asıl söz sahibi olduğu bir sistem hedef gibi durmaktadır. Bütçenin merkezileştirilmesi yönündeki çabalar bu hedefin bir örneğini oluşturabilir. Bununla birlikte Avrupa Birliği'ne girme gibi bir hedefi olmayan Rusya'nın, Birliğin müktesebatına uygun olarak yerine getireceği “yerelleşme” düzenlemeleri de söz konusu değildir. Türkiye ise özellikle yerel boyutta yaptığı yasal düzenlemelerde AB hedefini gözetmektedir. Coğrafi alan genişliği bakımından dünyanın en büyük ülkesi olan Rusya'yı salt üniter bir sistemle yönetmek oldukça güç görünmektedir. Yönetim sistemi bakımından Türkiye'den çok farklı bir yerde duran Rusya'nın sistemini Türkiye ile kıyaslamak, teorik olarak da makul görünmemektedir.

#### **3.4. FEDERAL IRAK**

Irak, Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşı'nda yenilmesi üzerine 1920'de İngiltere tarafından kurulan yeni bir siyasi oluşumdur. Bugün ise Irak, stratejik konumu ve sahip olduğu petrol rezervleri ile Ortadoğu'nun önemli ülkelerinden biri durumundadır (Yeşilbursa, 2009: 1315).

Irak 1932 yılında bağımsızlığına kavuşsa da sosyal, ekonomik, etnik, dinsel ve ideolojik çatışmalar, devlet kurma sürecini oldukça zorlaştırmıştır (Metz, 1988: 40). 1979 yılında Saddam Hüseyin ile birlikte diktatoryal ve tek parti sistemine dayanan bir yapının hayata geçmesi Irak'ta çatışmalı bir ortama yol açmıştır. Ayrıca Kürtlerin dış destekli özerklik ve nihaî amaç olarak bağımsızlık talepleri de Irak'ta çatışmalı bir ortamın varlığını daha da pekiştirmiştir.

1986-1989 yılları arasında, Halepçe Katliamı gibi etnik toplu katliamlarında yaşandığı Enfal Operasyonu ve Körfez Savaşı sonrasında, 1991 yılında Saddam Hüseyin'e bağlı kuvvetler tarafından başlatılan Kuzey Irak harekâtı, Iraklı Kürtler için yeni bir dönemin başlangıcı sayılmıştır. 1991 Kuzey Irak harekâtı uluslararası boyutta geniş yankı uyandırmış ve Birleşmiş Milletler kararıyla 36. paralelin kuzeyi "uçuşa yasak bölge" ilan edilmiştir. Bu durum Irak'ın kuzeyinde de facto bir yapılanmanın da önünü açmıştır (Özpek, 2013).

1990'ların başından itibaren uluslararası sistemdeki değişimle, Irak'ın Kuveyt'i işgali ve sonrasında Koalisyon Güçleri'nin Irak'a müdahale etmesi üzerine Irak'ın kuzeyinde yaşayan Kürtler, uzun süreden beri amaçladıkları "bağımsız Kürdistan" hayalini gerçekleştirebilecekleri uygun bir konjonktür yakaladılar (Kurubaş, 2004: 148). 1991'de Birleşmiş Milletlerin, 36. Paralelin kuzeyini "Güvenli Bölge" olarak ilan etmesiyle o bölgede devletçi bir yapı ortaya çıkmıştır.

Irak neredeyse son otuz yılının tamamını savaşlarla geçirmiştir. 2003 sonrası dönemde savaş farklı bir boyuta taşınmış, dini ve etnik çekişme, çatışma sınırını geçerek iç savaş boyutuna ulaşmıştır. Osmanlı sonrası dönemde Irak'taki yönetimler tarafından oluşturulmaya çalışılan merkezi yönetime dayalı siyasi yapı da yerini yeni bir yapılanmaya bırakmış ve Irak'ı işgal eden ABD, federatif bir yapıyı Irak'taki siyasal sisteme entegre etmeye çalışmıştır (Duman, 2011: 62). ABD'nin 2003'te Irak'a müdahalesiyle Saddam dönemi son bulmuştur. Saddam döneminin en önemli karakteristiklerinden olan merkeziyetçi yapı yerine, anayasal düzeyde idari model değişikliği yapılarak Irak'ın geneli için federal bir modele geçilmiştir.

Irak'ın federal bir devlet olarak yapılanması düşüncesi 1992 yılında Körfez Savaşı'ndan sonra Irak'ın Salahattin kentinde toplanan Irak Ulusal Kongresinde gündeme gelmiştir. ABD'nin Irak'a müdahale edeceği dönemlerde Kürdistan

Demokratik Partisi (KDP), 1992 yılındaki Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi (IKBY) için çıkardığı taslak anayasayı gündeme getirerek Irak için federal bir anayasa önermiştir. 2002 Aralık ayında Londra’da toplanan Irak muhalefeti, federalizmle ilgili taahhütlerini onaylamıştır. Mart 2003’te Irak’a müdahale eden ABD yönetimi de Kürt, Şii ve Sünni federasyonundan oluşan bir Irak’tan yana politika izlemiştir. 2003 yılının Aralık ayında Kürt partilerinin, dönemin Irak Geçici Hükümetine sundukları Kürdistan’ın gönüllü federasyonu ile ilgili anayasal bir taslakta; 1957 yılında yapılan nüfus sayımına göre Kürtlerin çoğunlukta oldukları kentlerin Kürt bölgesine dâhil edilmesi talep edilmiştir. Kürt bölgesinin federe yapısını kabul eden geçici anayasa, Kürt bölgesinin özerkliğini tanıyan önemli hükümler getirmiştir (Dalar, 2015: 40-41).

15 Ekim 2005’te Irak’ta daimi bir anayasa kabul edildi. Bu anayasanın 121. maddesi bölgesel otoritelere geniş yetkiler sağlamıştır. Böylece Kürtler, fiilen kendi denetimleri altında bulunan kuzey bölgesinde nihai otorite sahibi olmuşlardır. Bununla birlikte Bağdat’taki hükümette ve kabinede önemli görevler üstlenme olanağına da kavuşmuşlardır. Hükümette ve kabinede önemli görevler üstlenmesi, Irak’taki Kürtlerin yaklaşık yüzyıldır devam eden mücadeleleri sırasında edindikleri deneyimlerden de faydalanabildiklerini göstermektedir (Özpek, 2013).

2005 yılında kabul edilen yeni Irak Anayasası ile Irak’ın federal bir ülke olduğu ilan edilse de şuan da Irak’ta Kürt Bölgesel Yönetimi’nden başka federal bölge bulunmamaktadır. Bu federal bölge de henüz kendi anayasasını hazırlayamamıştır. Bu sebeple temel hak ve yükümlülükleri Irak Anayasası tarafından belirlenmiştir. Iraklı Kürtler kendi bölgeleri için birkaç kez anayasa yazma girişiminde bulunduktan sonra nihaî halini 2009 yılının yaz aylarında alan bir metin oluşturmuşlardır. Ancak anayasa taslağı petrol ve gaz rezervleri ve bölgenin arazisi ile ilgili olan kısımları nedeniyle Irak Anayasası ile çeliştiği için referanduma sunulamamaktadır. Taslak metine göre IKBY, parlamenter bir sisteme ve 4 yılda bir seçilen bir parlamentoya sahiptir. Ayrıca halk tarafından seçilen bir başkan bulunmaktadır. Bu haliyle IKBY’nin taslak metinde belirtildiği gibi parlamenter sistemden çok, yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler ile başkanın konumu ve yetkileri açısından yarı başkanlık sistemine daha çok benzediği söylenebilir (ORSAM, 2011: 10).

Irak'ın yeni federal ve demokratik anayasasında Irak'ın kuzey bölgesinin statüsü tanınmış ve bölgenin federasyon sınırları içerisindeki egemenliği güvence altına alınmıştır. Özerk bölgenin sınırlarının ve nihai statüsünün ise önümüzdeki süreçte açıklığa kavuşturulması beklenmektedir. Ancak anayasada belirlendiği kadarıyla, Özerk Kürdistan Bölgesi, Irak'ın diğer bölgelerinden ayrı bir egemenlik yetkisine sahip olacak, Irak ordusu bölgenin izni olmadan buraya giremeyecektir (Benedikter, 2014: 249).

Böylece 1992'de başlayan süreç sonunda kuzeyde Türkiye'nin bütün Irak sınırı, doğuda İran sınır boyunca Hanekin'e kadar, batıda Suriye-Türkiye-Irak sınırının kesiştiği noktadan Musul ve Kerkük'ü dışarıda bırakıp Kıfri'yi içine alarak İran sınırına kadar uzanan, bir başka deyişle Irak'ın kuzeydoğusunda Kürtlerin yoğun olarak yaşadıkları, kolay savunulabilir dağlık bölgelerden oluşan 40.000 km<sup>2</sup>'lik 4 milyon nüfuslu, "Kürdistan'a Hoş geldiniz" tabelalarının karşıladığı Kürt bölgesi fiilen kurulmuş oldu. Kendi başına seçim yapabilen, parlamentosu, iki başlı yönetimi, bayrağı, milli marşı, küçük de olsa üniformalı ordusu ve kolluk güçleri ve istihbarat birimi olan, pasaport dairesi ve merkez bankası gibi kilit kurumlara sahip, hatta resmi lotosu bile bulunan Kürt bölgesi bir devlet olmanın birçok şartını dış destekli de olsa yerine getirmektedir. Bu yapı, Bağdat'tan bağımsız biçimde kendini yönetmektedir (Kurubaş, 2002: 136-138).

Irak'ın kuzeyinde kurulan bu yapının belirsizlikleri devam etmektedir. Örneğin oluşturulan yapının adı ile ilgili belirsizlikler mevcuttur. Kuzey Irak Federe Yönetimi, Güney Kürdistan, Kuzey Irak, Irak Bölgesel Kürt Yönetimi, Kuzey Irak Özerk Kürt Yönetimi bu kullanımlardandır. Adının yanı sıra, kurulan hükümetin başbakanı olan Fuad Masum, 5 Temmuz 1992 tarihinde ki bu tarih hükümetin kurulduğunun ertesi günüdür "Geldiğimiz nokta ne özerklik ne de bağımsızlıktır. İkisinin ortasında bir yerdeyiz. Nereye doğru gideceğimizi zaman gösterecek" (Özdağ,1999: 100) ifadeleri ile sistemin belirsizlikler üzerine kurulduğunu kanıtlamaktadır.

Kürt Bölgesinin sınırları ile ilgili tartışmalar da devam etmektedir. 2015 itibariyle Kürt Bölgesel Yönetimi, büyük ölçüde Duhok, Süleymaniye ve Erbil vilayetlerini kapsamaktadır. Irak'ın işgali sırasında yaşanan olaylar ve operasyonlar sonrasında Kürt güçlerin, savaş öncesi sınırlarını genişleterek bazı bölgeleri de kontrol altına aldığı

görülmektedir. Ancak bu durum, Musul'un batısındaki Sincar ilçesinden Diyala'nın doğusundaki Hanekin ilçesine kadar uzanan bir hat üzerinde Musul, Duhok, Erbil, Kerkük, Süleymaniye, Selahattin ve Diyala vilayetlerini de kapsayan bir "tartışmalı bölgeler" sorununu ortaya çıkarmıştır. Sorunun kaynağını il, ilçe, nahiye ve diğer ölçekteki yerleşim birimlerinin idari sınırları ve hangi vilayete ait olduklarıyla ilgili belirsizlik oluşturmaktadır. Bu belirsizlik hali, sınır sorununu da aşarak, merkezi hükümet ile bölgesel hükümet arasındaki yetki sorununu, farklı etnik ve mezhepsel grupların bir arada yaşama sorununu, yer altı ve yerüstü zenginliklerini paylaşma sorununu ve partilerin siyasal rüştlarını ispatlama sorununu içinde barındıran son derece karmaşık ve çözümü zor bir hâl almıştır. Konuyla ilgili BM özel bir grup kurmasına ve bu sorunu çözmek için çeşitli öneriler geliştirmesine rağmen, şu ana kadar çözüm için önemli bir gelişme yaşanmamıştır. ABD de dâhil olmak üzere birçok devletin endişeyle ve dikkatle izlediği bölgede, gelecekte bir sorun çıkması ihtimalinin yüksek olduğu ve ülkeyi karmaşaya sürükleyebileceği ileri sürülmektedir. Bu nedenle, "tartışmalı bölgeler" sorunu Kuzey Irak'taki mevcut istikrara en önemli tehditlerden biri olarak varlığını korumaktadır (ORSAM, 2011: 11).

Özerk bölgenin finansmanı, büyük ölçüde bölgenin kendi gelirleri ile karşılanmaktadır, ancak bölge Bağdat'tan altyapı projeleri için ödenek almaktadır. Kürt kurumları, Irak Anayasası çerçevesinde geniş kapsamlı yasama ve yürütme yetkilerine sahiptir. Sağlık, eğitim-öğretim, polis-iç güvenlik, çevrenin ve doğal kaynakların korunması, tarım, sosyal konut enstitüsü, ticaret, sanayi, sosyal politika, toplu taşıma-ulaşım altyapısı, turizm-kültür komitesi, spor-rekreasyon ve tarihi anıtların korunması gibi. Özerk bölge, Irak ile gümrük sistemi, elektrik enerjisi üretimi ve dağıtımı, ülke içi su kaynakları ve genel ekonomik planlama gibi konularda işbirliği içinde çalışmaktadır (Benedikter, 2014: 251).

Irak'ın siyasi yapısının, Türkiye için iyi bir örnek olup olmadığı incelendiğinde, ülkenin her anlamda Türkiye'nin çok gerisinde olduğu görülmektedir. Öncelikle, istikrarlı bir rejim kuramamış olan ülke, demokratik ilkeleri de tam anlamıyla hayata geçirebilmiş değildir. Bunun yanında Kürdistan Bölgesel Yönetimi, Irak'ın geri kalanına göre daha istikrarlı bir yapıya sahip olsa da, ekonomik açıdan dışa, özellikle ABD'ye bağımlı olma durumunu devam ettirmektedir. Yeni bir sistem oturtma çabası içinde olan yönetim, kamu otoritesini sağlama konusunda iyi sayılabilecek bir noktadır.

Türkiye'nin ise neredeyse yüz yıla yaklaşan demokrasi deneyimi, aksaklıkları da göz önünde bulundurursak, Irak'a göre çok daha iyi bir durumdadır. Netice itibariyle, Irak modeli bir federasyonun Türkiye için uygulanabilirliği yoktur.



## SONUÇ

Ulus devletler küreselleşme sürecinin etkisiyle, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, özellikle de II. Dünya Savaşı sonrası dönemde hızla değişmeye ve dönüşmeye başlamıştır. Küreselleşme süreci ile birlikte bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, çok uluslu şirketlerin ve uluslararası örgütlerin varlığı, uluslararası anlaşmalar ve sözleşmeler gibi faktörler ulus devletlerin mutlak, sınırsız, bölünmez ve devredilemez nitelikteki egemenlik yetkilerinin sorgulanmasına neden olmuştur. Ulus devletlerin egemenlik yetkisini tek başına kullanmasındansa bu yetkinin bir kısmını ulus üstü veya ulus altı birimlerle paylaşması demokratik yönetime daha uygun bir sistem olarak görülmüştür. Ulus devletlerin egemenlik yetkilerinin bir kısmını ulus üstü kuruluşlarla paylaşması Avrupa Birliği gibi yapıları ortaya çıkarırken, ulus altı birimlerle paylaşması ise adem-i merkezi yönetimleri ortaya çıkarmıştır. 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren federal sistemler hızlı bir şekilde yayılmaya başlamıştır. Ülkelerin sosyal, politik, ekonomik, demografik ve coğrafi yapısına göre federalizmin derecesi farklılaşmalar göstermektedir. Örneğin ABD’de kendi yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip eyaletlerin bulunduğu federal bir yapı varken Fransa ve bazı Avrupa ülkeleri federal olmayan özerklikler ve adem-i merkezi yönetimler tercih etmişlerdir.

Küreselleşme ile etnik topluluklarda artan kimlik bilinci ve bu bilinç etrafında şekillenen çeşitli taleplerde adem-i merkezi yönetimlerin sayısı gittikçe artmıştır. Ancak adem-i merkezi veya federal sistem tercihi sadece etnik kimliklerin taleplerinin etkili olduğu söylenemez. Etnik kimlik ve talepler dışında, ilerlemeci bir anlayışın etkisiyle birçok ülke, daha iyi bir yönetim için idari sistemlerinde değişiklikler yapmışlardır. Burada daha iyi yönetimden kasıt, daha katılımcı, daha şeffaf ve hesap verebilir ve halka daha yakın yönetim anlayışıdır. Bu anlayış kapsamında özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra, Belçika ve Fransa gibi ülkelerde yasal veya anayasal düzeyde adem-i merkezi yapılara geçiş gözlenmektedir. Ayrıca yönetim yapılarını adem-i merkeziyet veya federalizm üzerine kuran Almanya, İsviçre, Kanada, ABD ve Avustralya gibi ülkelerin daha demokratik, özgür ve işleyen hukuk sistemine sahip, refah ülkeleri oldukları görülmektedir.

Adem-i merkeziyet veya federalizm sadece gelişmiş ülkelerin benimsediği idari modeller değildir. II. Dünya Savaşı sonrası bu tür idari modelleri benimseyen ülkeler



arasında, sömürgeci devletlerin etkisinden kurtulan Nijerya, Mali, Endonezya, Hindistan ve Pakistan gibi Asya ve Afrika ülkeleri de bulunmaktadır.

Birçok ülkede idari model değişikliği ya da ulus devletlerin egemenlik yetkilerinin bir kısmını alt birimlerle paylaşması yönünde bir politika izlenirken, Türkiye de bu değişim ve dönüşümden farklılaşan ölçülerde etkilenmiştir. Ancak Türkiye siyasi açıdan yerel özerklik veya adem-i merkezi bir yapıya doğru evrilmek yerine yerel yönetimler düzeyinde bazı reformlarla bu ihtiyacını gidermeye çalışmıştır.

Türkiye’de idari model değişikliği veya adem-i merkezî ya da federal bir yapıya geçiş ile ilgili tartışmalar, Osmanlı Devleti’nde Prens Sabahattin ile gündeme gelse de, o zamanda tıpkı bugünkü gibi bölünme endişeleri sebebiyle tepki çekmiş ve tartışılmaktan kaçınılan kavramlar olmuştur. 1990’lara kadar ciddi bir tartışma alanı bulamayan bu konular, Kürt siyasi hareketinin partiler aracılığıyla legalleşmesiyle yeniden ülke gündemine gelmiştir. İlk olarak “bağımsız bir Kürdistan” talebi ile başlayan bu tartışmalar, yerini 2000’li yılların ılımlı ve uzlaşmacı ortamının etkisiyle adem-i merkezîyet, öz yönetim ve öz yönetime göre daha uç nokta olan federasyon taleplerine bırakmıştır. Bu dönemde, adem-i merkezîyet, öz yönetim, özerk yönetim ve federasyon kavramlarının konuşuluyor olması bile önemli bir aşama sayılabilir. Çünkü bu kavramlar Türkiye’de yasaklı, tabu haline getirilmiş kavramlardır. Kavramlara, bu nitelikleri kazandıran nokta ise, bu taleplerin Kürt etnik kimliğinin talepleri çerçevesinde gündeme gelmiş olmasıdır. Bu durum, kavramların daha dar bir alana sıkıştırılmasına sebep olmuş, tüm ülke için düşünülmesini engellemiştir. Ayrıca birçok ülkenin anayasasında da yer alan adem-i merkezîyet, özerklik, federasyon gibi kavramların Türkiye’de tabu haline gelmesinin bir sebebi de kavramların içeriklerinin tam olarak bilinmeyişi buna paralel olarak siyasi tartışmaların ve ideolojik söylemlerin etkisi altında kalmış olmasıdır. Adem-i merkezîyetin uzlaşmacı, çatışmaları çözücü, farklılıkları birleştirici niteliği çoğu zaman göz ardı edilmiştir. Ülke genelinde bütünlük arz eden savunma, adalet ve diplomasi gibi hizmetlerin dışında yer alan hizmetlerin, merkezin tüzel kişiliği ve hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişilerin tarafından görülmesini öngören bir idare biçimi olan adem-i merkezîyet (Aktaş, 2015: 454), bölünme paranoyaları sebebiyle tartışılmaktan korkulan ve kaçınılan bir kavram olmuştur.

Türkiye’de tartışılan adem-i merkeziyet ve federal yapı tartışmalarının sadece Kürt sorunu bağlamında ele alınması doğru bir tutum değildir. Çünkü böyle bir yapı, sadece Kürtlerin yoğun olarak yaşadıkları yerleri değil, tüm ülkeyi kapsayacaktır. Bu nedenle adem-i merkezi düzenlemeler yapılırken ülkenin sosyal, siyasal, ekonomik, demografik ve coğrafi durumu göz önünde bulundurulmalıdır.

Türkiye’de de sistemin aşırı merkeziyetçi yönü sık sık siyaset bilimciler, politikacılar ve aydınlar tarafından eleştirilmektedir. Türkiye’nin bu üniter yapısının yasal ya da anayasal bir revizyona tabii tutulması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Çünkü merkeziyetçilik ile ağır aksak ilerleyen ve hantallaşan sistem, küreselleşen hızlı dünyaya ayak uyduramamaktadır.

1992 yılında Türkiye’nin bazı maddelerine çekinceler koyarak onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin oldukça önemli maddeler içermektedir. Türkiye’nin Şart’taki çekincelerini kaldırması bile adem-i merkezi yapı için atılacak, önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Burada belirtilmesi gereken bir nokta da, Türkiye’nin 2000’li yılların başından itibaren yaptığı reformlar çerçevesinde, Şart’taki çekinceler kısmen de olsa kaldırılmaya başlamıştır.

Türkiye’de özellikle AKP iktidarları döneminin başlamasıyla birlikte, 2004 yılından itibaren yerel yönetimlere yönelik ve yerel yönetimlerde adem-i merkeziyeti çağrıştırabilecek reformlar yapılmıştır. 2004 yılında 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 2005 yılında 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”, 2008 yılında 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun”, 2006 yılında 5449 sayılı “Kalkınma Ajansları Kanunu” ve 2013 yılında 6360 sayılı “14 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun” yapılan reformlar kapsamında çıkarılmış önemli kanunlardandır. Bu reformlar ve yasal düzenlemeler ile merkezin yerel üzerindeki etkisini ve gücünü azaltmak amaçlansa da, henüz, yerel yönetimlerin merkezden özerk olduğu söylenemez.

Üniter devletin bilinen en başarılı örneği olan Fransa’da bile anayasal düzeyde adem-i merkeziyete geçilmişken, bu durumun Türkiye’de de uygulanmasına engel yoktur. Kaldı ki adem-i merkeziyet, devletten ayrı, bağımsız bir devlet kurmak olmadığı gibi, merkezin varlığı devam etmekte sadece aşırı merkeziyetçilik yumuşatılmaktadır

Ademi merkeziyete göre daha uç bir model olan federasyon tipi bir örgütlenme Türkiye'nin yapısına pek uygun görünmemektedir. Bununla birlikte yerel yönetimleri kendi alanlarında daha özerk hâle getirmek amacıyla adem-i merkezi bir model daha makul bir çözüm sayılabilir. Yerel yönetimleri kendi alanları ile ilgili konularda yetki sahibi kılmak, bu anlamda onlara inisiyatif vermek, merkezin elindeki egemenlik yetkilerinin bir kısmını yerel ile paylaşmak ve merkezin denetim yetkisini katılım prensibi çerçevesinde yerel halka devretmek Türkiye'de uygulanabilir ilkelerdir.



## KAYNAKÇA

Abadan, Y. (1965). “Siyasi Teori Açısından Türkiye’de Adem-i Merkeziyet Problemi”.  
*Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 4, 29-43.

Adalet Partisi, Program ve Tüzük (1966).  
<https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/197600467%20AP%20PROGRAM%20VE%20TUZUK%201966/197600467%20AP%20PROGRAM%20VE%20TUZUK%201966.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10.15).

Adalet Partisi, Tüzük ve Program, Prensipler Maddeleri (1964).  
[https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/197600306%20AP%20TUZUK%20VE%20PROGRAM%20\(PRENSIP%20MADDELERI\)%201964/197600306%20AP%20TUZUK%20VE%20PROGRAM%20\(PRENSIP%20MADDELERI\)%201964.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/197600306%20AP%20TUZUK%20VE%20PROGRAM%20(PRENSIP%20MADDELERI)%201964/197600306%20AP%20TUZUK%20VE%20PROGRAM%20(PRENSIP%20MADDELERI)%201964.pdf) (Erişim Tarihi: 29.10.2015).

Adalet ve Kalkınma Partisi, 2002 Ak Parti Seçim Beyanamesi.  
<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/2002-beyanname.pdf> (Erişim Tarihi: 01.06.2015).

Adalet ve Kalkınma Partisi, 2007 Ak Parti Seçim Beyanamesi.  
<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/2007-beyanname.pdf> (Erişim Tarihi: 03.06.2015).

Adalet ve Kalkınma Partisi, 2011 Ak Parti Seçim Beyanamesi.  
<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/2011-beyanname.pdf> (Erişim Tarihi: 03.06.2015).

Adalet ve Kalkınma Partisi, 2014 Ak Parti Yerel Seçim Beyanamesi.  
<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/2014-beyanname.pdf> (Erişim Tarihi: 03.06.2015).

- Adalet ve Kalkınma Partisi, 2015 Ak Parti Genel Seçim Beyannamesi Demokratikleşme ve Yeni Anayasal Sistem. <http://www.akparti.org.tr/upload/documents/2014-beyanname.pdf> (Erişim Tarihi: 04.06.2015).
- Ahmad, F. (2006). *Bir Kimlik Peşinde Türkiye*. Sedat Cem Karadeli (çev.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Akçadağ, E. (2011). Avrupa Yerel Özerklik Şartı ve Türkiye. <http://www.bilgesam.org/incele/753/-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti-ve-turkiye/#.VdI9dGccRdg> (Erişim Tarihi: 21.07.2015).
- Akhundova, J. (2012). “Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması”. *Avrasya İncelemeleri Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, ss. 63-97.
- Aktar, C. (2013). Başkanlık Sistemi Tartışmasının Bilinmeyenleri: Bölge. Aktaş, M. ve B. Coşkun (ed). *Başkanlık Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye İçin Değerlendirmeler* (363-381). Ankara: Nobel Yayınları.
- Aktar, C. (2014). *Ademimerkeziyet El Kitabı*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Aktaş, M. (2013a). Türkiye’de Sistem Arayışları: Başkanlık mı Adem-i Merkeziyetçilik mi? Aktaş, M. ve B. Coşkun (ed). *Başkanlık Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye İçin Değerlendirmeler* (303-362). Ankara: Nobel Yayınları.
- Aktaş, M. (2013b). Küreselleşme Sürecinde Yerel Kalkınma Devlet ve Demokrasi. B. Özer ve G. Şeker (Ed.). *Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açılımları* (185-199). Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Matbaa Birimi.
- Aktaş, M. (2015). Adem-i Merkeziyet Tartışmaları. Aktaş, M. ve B. Coşkun (ed). *Başkanlık Sistemi* (447-479). Ankara: Liberte yayınları.
- Aktoprak, E. (2011). “Ulus Devletin Dönüşümünde İspanya Modeli ve Katalonya Örneği”. *Dipnot*, Sayı 6, 21-45.
- Alada, A.B. (2008). “Türkiye’de Yerel Yönetimleri ‘Özerklik Meselesi’ Üzerinden Yeniden Düşünmek”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 17, Sayı 4, 5-44.
- Anavatan Partisi, 1983 Anavatan Partisi Seçim Beyannamesi. <https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20>

[YAYINLARI/198604151%20ANAP%20PRORAMI%201983/198604151%20ANAP%20PRORAMI%201983%20198604151.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200707238%20ANAP%20PROGRAMI/200707238%20ANAP%20PROGRAMI.pdf) (Erişim Tarihi: 29.10. 2015).

Anavatan Partisi, Parti Programı (2007).  
<https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200707238%20ANAP%20PROGRAMI/200707238%20ANAP%20PROGRAMI.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10.2015).

Araçon, M. (2013). “Ulusal Azınlıklar ve Ulus Devlet Sorunu: Bask Ülkesi”. *Alternatif Politika*, Cilt 5, Sayı 1, 69-90.

Arısoy, A. (2010). “Avrupa’da Federalizm Geleneği ve Avrupa Bütünleşmesinde Federalist Akımlar”. *Ege Akademik Bakış Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4, 1195-1206.

Asker, A. (2013). Rusya’da Yönetim Geleneğinin Değişemeyen Özelliği: Güçlü Yürütme. Aktaş, M. ve B. Coşkun (ed). *Başkanlık Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye İçin Değerlendirmeler* (105-181). Ankara: Nobel Yayınları.

Aslan, A. (2015). *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma*. Ankara: SETA Yayınları.

Baldersheim, H. (2012). “Yerel ve Bölgesel Demokrasi”. *Uluslararası Demokrasi ve Siyasal Katılım Konferansı*. İstanbul: Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği.

Batur, N. (1991). “Türkiye’nin Kürt Politikası”. *Milliyet Gazetesi*, (10 Aralık 1991), s.15.

Benedikter, T. (2014). *Modern Özerklik Sistemleri: Dünya Özerklik Örnekleri*. Ankara: Nika Yayınevi.

Bezci, B. (2005). “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 77-91.

Bezci, B. ve B. Coşkun (2007). “Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 16, Sayı 3, 5-27.

Bila, F. (1991). “Liderlerde İç Savaş Kaygısı”. *Milliyet Gazetesi*, (10 Aralık 1991), s.15.

- Bora, T. (2005). Turgut Özal. Bora, T.ve M. Gültekingil (ed). *Modern Türkiye 'de Siyasi Düşünce: Liberalizm* (589-601 ). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Burgess, M. (2006). *Comperative Federalism: Theory and Practice*. Taylor&Francis e-library.
- Canatan, B. (2001). *Yerellik İlkesi*. Ankara: Galeri Kültür Yayınevi.
- Clark, G. (1984). “A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*”. Vol 74, No 2, 195-208.
- Coşkun, B. (1996). “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, 35-47.
- Cumhuriyet Gazetesi* (15 Mart 2015). “Erdoğan ağız değiştirdi: Ne Kürt sorunu ya?” [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/231433/Erdogan\\_agiz\\_degistirdi\\_N\\_e\\_Kurt\\_sorunu\\_ya\\_.html#](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/231433/Erdogan_agiz_degistirdi_N_e_Kurt_sorunu_ya_.html#) (Erişim Tarihi: 27.07.2015).
- Cumhuriyet Halk Partisi 2015 Seçim Beyannamesi. <http://yasanacakbirturkiye.com/CHP-SECIM-BILDIRGESI-2015.pdf> (Erişim Tarihi: 01.06.2015).
- Cumhuriyet Halk Partisi, Parti Programı. <http://www.chp.org.tr/Assets/dosya/chp-program-2015-01-12.pdf> (Erişim Tarihi: 01.06.2015).
- Çağlayan, M. Kürt Sorununun Barışçıl Çözümü Mümkün mü? [https://www.academia.edu/9833913/K%C3%BCrt\\_Sorununun\\_Bar%C4%B1%C5%9F%C3%A7%C4%B11\\_%C3%87%C3%B6z%C3%BCm%C3%BC](https://www.academia.edu/9833913/K%C3%BCrt_Sorununun_Bar%C4%B1%C5%9F%C3%A7%C4%B11_%C3%87%C3%B6z%C3%BCm%C3%BC) (Erişim Tarihi: 28.05.2015).
- Çakır, R. (2007). “Erdoğan’ın 16 yıl önce Erbakan’a verdiği Kürt raporu”, *Vatan Gazetesi*, (27 Aralık 2007). <http://www.gazetevatan.com/erdogan-in-16-yil-once-erbakan-a-verdigi-kurt-raporu-153885-gundem/> (Erişim Tarihi: 18.05.2015).
- Çandar, C. (2013). “Eyalet sistemi: Özal'dan Erdoğan'a...”, *Radikal Gazetesi*, (2 Nisan 2013). <http://www.radikal.com.tr/112767911276790> (Erişim Tarihi: 08.12.2014).
- Çeçen, A. (2013). “Başkanlık Sistemi ve Sömürgeleşen Federasyon”. *Yeni Türkiye Dergisi*, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Sayı 51, 394-405.

- Çevikbaş, R. (2008). “Federalizm Tartışmaları ve Türkiye”. *Yerel Siyaset*, Sayı 33, 32-47.
- Çiçek, C. (2011). “Demokratik Özerklik Üzerine”. *Birikim*, Sayı 261, 45-53.
- Çukurçayır, M.A. (2013). *Yerel Yönetimler: Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. 2.B. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Dalar, M. (2015). “Kendi Kaderini Tayin Hakkı Kavramı, Federasyon ve Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 32, 13-57.
- Demokratik Toplum Kongresi (2010). *Demokratik Toplum Kongresi Bileşenlerince Hazırlanmış Olan Demokratik Özerk Kürdistan Modelinin Taslak Sunumu*.
- Dış Ekonomik İlişkiler Konseyi (2012). *Rusya Federasyonu Ülke Bülteni*. İstanbul.
- Dinçkol, B. (2004). “Çoğunluk Tiranisine Karşı Bir Çözüm Yolu: Tocqueville’in Siyasal Kuramı”. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 5, 149-163.
- Doğan, H.H. (2011). “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Özerkliğin Türkiye’de Algılanışı”. *5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Doğru Yol Partisi, 1986 Doğru Yol Partisi Ara Seçim Beyannamesi. <https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/199302257%20DYP%20ARA%20SECIM%20BEYANNAMESI%201986/199302257%20DYP%20ARA%20SECIM%20BEYANNAMESI%201986.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10. 2105).
- Doğru Yol Partisi, Parti Tüzüğü. (1990). <https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/199500028%20DYP%20TUZUGU%201990/199500028%20DYP%20TUZUGU%201990.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10. 2105).
- Duman, F.C. (2011). “Irak’ta Federalizm Tartışmaları”. *Ortadoğu Analiz*, Cilt 3, Sayı 34, 61-69.



- Efegil, E. (2009). “Türkiye Kürt Sorununa Çözüm Bulabilir mi? Karar Vericilerin Önerilerinin Karşılaştırmalı Analizi”. *Uluslararası Davraz Kongresi*. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Elazar, D.J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.
- Elazar, D.J. (1995). *Federalism*. Pretoria: HSRC Publishers.
- Emrealp, S. (1994). *Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi*. İstanbul: IULA-EMME Yayını.
- Erbay, Y. (2011). “Küreselleşme Sürecini Anlamaya Yardımcı Bazı Kavramlar”. *İletişim, Kuram ve Araştırma Dergisi*, Sayı 32, 279-294.
- Erdoğan, M. ve V. Coşkun. (2008). “Türkiye’nin Kürt Meselesi”. *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 50, 5-19.
- Erdoğan, M. ve Yazıcı S. (2011). “Tesev Anayasa Komisyon Raporu”. *Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Erkmen, S. ve Oytun O. (2011). “Kuzey Irak’ın Siyasal Yapısı ve Kürt Bölgesel Yönetiminin Türkiye İle İlişkileri”. Rapor No: 40. Ankara: Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi.
- Eryıldız, S. (2012) *Yerinden Yönetişim, Özerklik, Baskılar, Kürtler, Katalanlar*. İstanbul: Algı Yayın.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu yönetimi*. 6.B. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fendoğlu, H.T. (2011). Üniter Devlet. <http://www.sde.org.tr/tr/authordetail/uniter-devlet/892> (Erişim Tarihi: 09.04.2015).
- Fiedler, K. (1995). “Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler”. *Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Field, M. A. (1993). “The Structures Of Federalism. *American University International Law Review*”, Vol.8, No. 3, 445-453.
- Fukuyama, F. (2012). *Devletin İnşası. Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetişim ve Dünya Düzeni*. İstanbul: Profil Yayıncılık.

- Göymen, K. (2004). “Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler”. *Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü Konferansı*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi <http://www.sabanciuniv.edu/ipm/tr/ArastirmaAlanlari/documents/KorelGoymen.pdf> (Erişim Tarihi: 22.07.2015).
- Gül, H. (2008). Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri. Bozlağan, R. ve Y. Demirkaya (ed). *Türkiye’de Yerel Yönetimler* (85-118). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Gül, H. ve H. Özgür (2004). Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri. Acar, M. ve H. Özgür (ed). *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (161-204). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Güler, B. A. (2013). “Başkanlık Rejimi ve Kamu Yönetimi”. *Yeni Türkiye Dergisi*, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Sayı 51, 157-162.
- Güler, B.A. (2000). “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, 14-29.
- Gürer, Ç. (2010). “Özerkliği Düşünmek: Herkese Biraz Özerklik!”. *Qijika Reş Dergisi*. Sayı. 2. <http://qjikares.blogspot.com.tr/2011/01/bir-yanda-kapitalizmin-ve-diger-yanda.html> (Erişim Tarihi: 12.06.2015).
- Gürer, Ç. (2015). “Aktörün Perspektifinden Demokratik Özerkliğe Bakmak: Kürt Siyasal Hareketinin Demokratik Özerklik Yaklaşımı”. *Mülkiye Dergisi*, Cilt 39, Sayı 1, 57-91.
- Habermas, J. (2012). “Öteki” Olmak, “Öteki”yle Yaşamak - Siyaset Kuramı Yazıları. İlknur Aka (çev.). 6.B. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hak ve Özgürlükler Partisi Açılım ve Kürt Sorunu İçin Demokratik Federal Çözüm Önerisi, 2009, [http://www.hakpar.org.tr/root/index.php?option=com\\_content&view=article&id=277&Itemid=119&lang=tr](http://www.hakpar.org.tr/root/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=119&lang=tr) (Erişim Tarihi: 23.05.2015).
- Halkların DemokratikPartisi, Parti Programı. <http://www.hdp.org.tr/parti/parti-programi/8> (Erişim Tarihi: 27.05.2015).
- Heper, M. (2007). *The State and Kurds in Turkey*. Newyork :Palgrave Macmillian.

<http://www.barobirlik.org.tr> (Erişim Tarihi: 13.06.2015).

<http://www.barobirlik.org.tr/Detay5416.tbb> (Erişim Tarihi: 18.06.2015).

<http://www.ihh.org.tr/> (Erişim Tarihi: 23.07.2015).

<http://www.ihh.org.tr/tr/main/pages/hakkimizda/114> (Erişim Tarihi: 29.07.2015).

<http://www.tesev.org.tr> (Erişim Tarihi: 12.06.2015).

<http://www.tesev.org.tr/hakkimizda/Tesev/2.html> (Erişim Tarihi: 13.06.2015).

<http://www.tmmob.org.tr/> (Erişim Tarihi: 21.06.2015).

<http://www.tmmob.org.tr/sayfa/tmmob-hakkinda> (Erişim Tarihi: 21.06.2015).

İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği Mazlum-Der. (2008). *Türkiye’de Etnik Ayrımcılık Raporu*. Ankara.

İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği Mazlum-Der. (2010). *Yeni Bir Anayasaya İnsan Hakları Bağlamında İlkesel Öneriler*. Ankara.

İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği Mazlum-Der. (2012). *2. Kürt Forumu Sonuç Bildirgesi*. İznik.

İnsani Yardım Vakfı İHH. (2014). *Kürt Meselesi ve Çözüm Süreci Bildirisi*. İstanbul.

İzgöer, A.Z. (1999). *Prens Sabahattin: Görüşlerim*. Ankara: Buruç Yayınları.

Kalaycı, H. (2007). *Kanada-Quebec Sorunu. Çokkültürcülük, Kendi Kaderini Tayin, Milliyetçilik ve Federalizm*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi SBE.

Karaaslan, M. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi SBE.

Karagöl, İ. (2008). “İHH’nın Kürt Raporu”. *Yeni Şafak*, (21 Kasım 2008).  
<http://m.yenisafak.com.tr/yazarlar/ibrahimkaragul/ihhnin-kurt-raporu-13944>.  
(Erişim Tarihi: 02.04.2015).

Kaya, F. (2008). *Osmanlı Döneminde Kürt Basını*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi SBE.

- Kayıkçı, S. (2003). “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3, 22-47.
- Keleş, R. (1993). “İspanya’da Yerinden Yönetim”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 11-22.
- Keleş, R. (1995a). “Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler”. *Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı*. Ankara. Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Genişletilmiş 8.B. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R.(1995b) “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 3-14.
- Kentel, F., L. Köker, ve Ö. Genç. (2012). “Tesev Demokratikleşme Programı”. *Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu Ekim 2011- Ocak 2012*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Kızılcık, R. (2004). “Rusya Yönetim Sistemi Rusya Yönetim Sistemi. Dünyada Kamu Yönetimi Araştırma Projesi: 21 Yüzyılda Yönetim”. Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etüdler Merkezi.
- King, P. (1982). *Federalism and Federation*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Koçak, H. (2009). “Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentel Yaşam”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı 10, 133-142.
- Koçak, S.Y ve Ekşi, A. (2010). “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 21, 295-307.
- Köker, L. (2013). “Tesev Demokratikleşme Programı”. *Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu Ekim 2013: Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercihi*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Köse, Ö. (2003). “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 49, 3-46.

- Kurubaş, E. (2002). “Irak'ta Kürt Ayrımcılığı ve Başarı Şansı”. *Avrasya Dosyası*, Cilt 8, Sayı 4, 124-159.
- Kurubaş, E. (2004). “Kuzey Irak'ta Olası Bir Ayrılmanın Meşruluğu ve Self-Determinasyon Sorunu”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 59, Sayı 3, 147-179.
- Kurubaş, E. (2008). “Etnik Grup-Devlet İlişkilerinin Sorunsallaşması ve Aktör Tutumlarındaki Açmazlar: Türkiye'deki Kürt Sorunu Örneği”. *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 50, 19-54.
- Livingston, W.S. (1956). *Federalism and Constitutional Change*. London: Oxford University Press.
- Lütem, İ. (1950). “Cihanşûmül Bir Federalizmin Şartları ve Güçlükleri”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, 304- 353.
- Mağden, R. (1992). <http://www.aktuel.com.tr/dergi/2013/10/10/turgut-ozalin-kurt-meselesi-yorumu> (Erişim Tarihi:18.05.2014).
- Mc Dowall, D. (2004). *Modern Kürt Tarihi*. Neşenur Domaniç (çev.). Ankara: Doruk Yayıncılık.
- McLuhan, M. (2001). *Global Köy*. İstanbul: Scala Yayınları.
- Metz, H.C. (1988). *Iraq: A Country Study*. Washington: Library Of Congress.
- Milliyet Gazetesi*. (13 Aralık 2005). “Kimlik değişimi” <http://www.milliyet.com.tr/kimlik-degisimi-/siyaset/haberdetayarsiv/13.12.2005/138203/default.htm> (Erişim Tarihi:18.09.2015).
- Milliyetçi Hareket Partisi. Milliyetçi Hareket Partisi 2011 Seçim Beyannamesi Özeti. 2023'e Doğru Yükselen Türkiye Sözleşmesi. <http://www.akparti.org.tr/upload/documents/2014-beyanname.pdf> (Erişim Tarihi: 04.06.2015).
- Milliyetçi Hareket Partisi. Milliyetçi Hareket Partisi 2015 Seçim Beyannamesi. [https://www.mhp.org.tr/htmldocs/mhp/3809/mhp/Milliyetci\\_Hareket\\_Partisi\\_Gen](https://www.mhp.org.tr/htmldocs/mhp/3809/mhp/Milliyetci_Hareket_Partisi_Gen)

[el Baskani Sayin Devlet BAHCELI nin Secim Beyannamesinin aciklanma si munasebetiyle yapmis.html](#) (Erişim Tarihi: 04.06.2015).

- Nalbant, A. (1996). “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? Kuramsal Temeller”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, 39-70.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Nitas, K. (2012). “Fransa yönetim sistemi, Dünyada Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Kitabı”. Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etüdler Merkezi.
- Öcalan, A. (2010). “Demokratik Özerklik”. *Komünar Dergisi*, Sayı 47, 3-12.
- Ökmen, M. (2003). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”. *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 10, Sayı 1, 117-139.
- Ökmen, M. (2005). Küresel Sistem, Demokratikleşme- Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi. [http://www.mustafaokmen.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=210:kueresel-sstem-demokratikleme-yerelleme-dnamkler-ve-yerel-demokras&catid=47:yerel-yoenetmler&Itemid=435](http://www.mustafaokmen.org/index.php?option=com_content&view=article&id=210:kueresel-sstem-demokratikleme-yerelleme-dnamkler-ve-yerel-demokras&catid=47:yerel-yoenetmler&Itemid=435) (Erişim Tarihi: 17.06.2015).
- Ökmen, M. (2012). Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar. Çukurçayır, M.A ve A. Tekel, (ed). *Yerel ve Kentsel Politikalar* (15-54). 2.B. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Ökmen, M. ve B. Parlak (2008). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*. İstanbul: Alfa Aktüel.
- Özdağ, Ü. (1999). *Türkiye, Kuzey Irak ve PKK: Bir Gayri Nizami Savaşın Anatomisi*. Ankara: Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları.
- Özdemir, Y. ve E. Aktaş. (2013). “Federalizmi Anlamak”. *Turkish Studies - International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, Vol. 8. No.8, 1989-1999.

- Özdemir, Z. (2014). Türkiye ve Fransa: İki Üniter Devletin Adem-i Merkeziyetçilik Yaklaşımı. <http://akademikperspektif.com/2014/02/19/turkiye-ve-fransa-iki-uniter-devletin-adem-merkeziyetcilik-yaklasimi> (Erişim Tarihi: 17.07.2015).
- Özer, A., I. Kalaycı, ve A. Kışkır, (2011). “Demokratik Özerklik Tartışmaları ve Türkiye Gerçeği”. 5. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Özpek, B.B. (2013). Irak'ın Kürtleri mi, Iraklı Kürtler mi? <http://www.usakanalist.com/detail.php?id=185><http://www.usakanalist.com/detail.php?id=185> Erişim Tarihi: 01.08.2015.
- Öztürk, N. K. (1992). “Federalizm ve Türkiye”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 4, 65-76.
- Pustu, Y. (2005). “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57, 121-134.
- Radikal Gazetesi*. (11 Mayıs 2013). ”Osmanlı'dan Günümüze Kürt Realitesi ve Kürt Raporları” <http://blog.radikal.com.tr/politika/osmanlidan-gunumuze-kurt-realitesi-ve-kurt-raporlari-22045> (Erişim Tarihi:17.04.2015).
- Radikal Gazetesi*. (12 Ağustos 2011). “Demirel'den demokratik özerklik yorumu” <http://www.radikal.com.tr/politika/demirelden-demokratik-ozerklik-yorumu-1059748> (Erişim Tarihi: 24.05.2015).
- Resmi Gazete 3.10.1992, 21364
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare Merkeziyetçilik- Adem-i Merkeziyetçilik*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Reyhan, C. (2008). *Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri Prens Sabahaddin (1877-1948)*. Ankara :İmge Kitabevi.
- Rusya Federasyonu Anayasası. <http://www.anayasa.gen.tr/rusya.htm>. (Erişim Tarihi: 21.08. 2015).
- Saki, H. (2011). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”. *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 4, 67-72.

- Serxwebûn*. (Aralık 2010). “Demokratik Özerklik İnşa Edilmemiş Toplumsal Sorunların Çözüm Sistemidir”.  
<http://www.serxwebun.org/arsiv/348/files/assets/downloads/page0011.pdf> (Erişim Tarihi: 30.05.2015).
- Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı (2013). *Sessiz Devrim Türkiye'nin Demokratik Değişim ve Dönüşüm Envanteri (2002-2012)*. 2. B. Ankara: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Yayınları.
- Sezer, Ö. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi SBE.
- Sobacı, M.Z. (2007). “Yönetişim Kavramının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 219-235.
- Somuncuoğlu, A. (2001). “Rusya Federasyonu’nda Merkez-Bölge İlişkilerinin Ekonomik Boyutu”. *Avrasya Dosyası*. Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi. Cilt. 6. Sayı. 4, s. 43-63.
- Şahin, M.B. (2013). “Türkiye’nin Federasyona Dönüştürme Fikrinin Kısa Tarihi”  
<http://blog.milliyet.com.tr/turkiye-nin-federasyona-donusturme-fikrinin-kisa-tarihi/Blog/?BlogNo=76773> (Erişim Tarihi: 20.05.2014).
- Şengül, R. (2010). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şengül, R. (2012). “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri”. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 20, 31-44.
- Şinik, B. (2009). “Türkiye’de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme”. *Çağdas Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 18, Sayı 3, 1-22.
- TDK. (2005). *Türkçe Sözlük*. 10. B. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayını.
- Toksöz, F, A.E. Özgür, vd. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Törel, T. (2002). *PKK Terör Örgütü (Tarihsel ve Siyasal Gelişim Süreci Bakımından İncelenmesi) 1978-1998*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.



- Turgut, K. (2011). "Anayasalarda Adem-i Merkeziyet Düşüncesi". *İdarecinin Sesi*, Sayı 145, 13-18.
- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (1998). Demokrasi Kurultayı. <http://www.tmmob.org.tr/etkinlik/tmmob-demokrasi-kurultayi-1998/kurt-sorunu> (Erişim Tarihi: 27.04.2015).
- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (2011). Yerel Demokrasi Kurultayı. Diyarbakır.
- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (2014). 43. Dönem Çalışma Programı. <http://www.tmmob.org.tr/belgeler/calisma-programi> (Erişim Tarihi: 27.04.2015).
- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (1997). *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*. İstanbul.
- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (2010). *2010 Çalışma Raporu- 2011 Öncelikleri*. İstanbul.
- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (2011). *Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi. Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu*. İstanbul.
- Türkiye Barolar Birliği (1995). *23. Olağan Genel Kurul Yönetim Kurulu Çalışma Raporu*. Balıkesir.
- Türkiye Barolar Birliği (2006). *Türkiye ve Terörizm Raporu*. Ankara.
- Türkiye Barolar Birliği (2010). *Çoğulcu Demokrasi, Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı*. Ankara.
- Uluç, A.V. (2014). "Liberal-Muhafazakâr Siyaset ve Turgut Özal’ın Siyasi Düşüncesi". *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 12, Sayı 23, 107-140.
- Uslu, E. (2008). "Kürt Kimliğinin İslamlaşma Süreci: Kürt Haması Mümkün mü?" *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 50, 121-138.
- Uygun, O. (2002). *Federal Devlet- Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama*. 2.B. Ankara: İtalik Yayınları.
- Uygun, O. (2012a). "Merkeziyetçilik, Federalizm ve Katılımcılık". *Uluslararası Demokrasi ve Siyasal Katılım Konferansı*. İstanbul: Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği.

- Uygun, O. (2012b). “Tesev İyi Yönetişim Programı”. *Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim İçin Öneriler*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Vatan Gazetesi*. (17 Mart 2015) “Kürt sorunu yok, PKK sorunu var”.  
<http://www.gazetevatan.com/-kurt-sorunu-yok-pkk-sorunu-var--750519-gundem/>  
(Erişim Tarihi: 27.07.2015).
- Weber, M. (2012). *Şehir Modern Kentin Oluşumu*. Musa Ceylan (çev.). 10.B. İstanbul: Yarıncı Yayıncılık.
- Yatkın, A. ve F. Koç. (2012). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları”. *The Journal of Academic Social Science Studies, Publication of Association Esprit, Société et Rencontre*. Vol. 5, Iss. 8, 1273-1302.
- Yayla, Y. (1982). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*. İstanbul: Gür-Ay Matbaası.
- Yayman, H. (2011). *Şark Meselesinden Demokratik Açılıma Türkiye’nin Kürt Sorunu Hafızası*. Ankara: SETA Yayınları.
- Yeğen, M. (2009). *Müstakbel Türk’ten Sözde Vatandaşa: Cumhuriyet ve Kürtler*.  
[http://www.obarsiv.com/cagdas\\_turkiye\\_seminerleri\\_0809.html](http://www.obarsiv.com/cagdas_turkiye_seminerleri_0809.html) (Erişim Tarihi: 10.04.2015).
- Yeğen, M. (2011). *Demokratik Özerklik Üzerine*  
[http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/demokratik\\_ozerklik\\_-\\_agustos\\_2011.pdf](http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/demokratik_ozerklik_-_agustos_2011.pdf)  
(Erişim Tarihi: 13.06.2015).
- Yeniçağ Gazetesi*. (25 Şubat 2015). “CHP’liler Fransız Modelini İnceledi”  
<http://www.yenicaggazetesi.com.tr/chpliler-fransiz-modelini-inceledi-110537h.htm> (Erişim Tarihi: 22.07.2015).
- Yenişafak Gazetesi*. (19 Mart 2015). “Kürt sorunu yoktur!”  
<http://www.yenisafak.com/yazarlar/erolgoka/kurt-sorunu-yoktur-2009563> (Erişim Tarihi: 27.07.2015).
- Yeşilbursa, B. K. (2009). “Geçmişten Günümüze Irak Meselesi”. *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 29, Özel Sayı 2, 1315-1343.

- Yeter, E. (1996). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 3-13.
- Yetiş, M. (2006). “Tocqueville ve Merkezîyetçilik Sorunu”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 61, Sayı 3, 279-308.
- Yıldırım, S. (1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi*. İstanbul: IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları.
- Yıldız, A. (2010). *Ulus Devletin Bunalımı Federalizm ve Kürt Meselesi*. İstanbul: Etkileşim Yayınları.
- Yıldız, H. (2012). “Fransız Yerel Yönetim Sistemi”. *Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 311-322.
- Yıldız, M. (2011). “İspanya Yönetim Sistemi’ndeki Tekçilik ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi”. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, 175-191.
- Yılmaz, E. (1996). *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınları.

## ÖZGEÇMİŞ

Kübra KÖROĞLU 04.07.1990 tarihinde Van'da doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Van'da tamamladı. 2013 yılında Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. Aynı yıl Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD'da Yüksek Lisans programına başladı.

