

İspanya Yönetim Sistemi

Güngör Azim TUNA

Giriş

İspanya Krallığı, Avrupa'nın güneybatısında İber Yarımadasının beşte dördünden fazlasını işgal etmektedir. Akdeniz'deki Balerik Adaları, Atlas Okyanusundaki Kanarya Adaları ve Fas kıyısındaki birkaç küçük yerleşim yeri de ülke sınırlarına dahildir. İspanya, kuzeyde Fransa, batıya doğru Portekiz, doğuda Akdeniz ve güneyde Fas ile komşudur. Temel lisan İspanyolca olup, kuzeydoğuda yaygın olarak Katalanca, kuzeyde Bask dili ve kuzeybatıda Galiçya lisanı da konuşulur. Nüfusun büyük çoğunluğu Katoliktir.

Katı, otoriter ve oldukça merkeziyetçi bir rejimden, içinde bölgesel özerklikleri de barındıran çoğulcu, liberal parlamenter demokrasiye doğru İspanya'nın yaşamış olduğu dönüşüm, XX. yüzyılın en göze çarpan siyasal gelişmelerinden biri olarak karşımızda durmaktadır. Bunun; herhangi bir iç savaş ya da kargaşa yaşanmadan, kötü ekonomik koşullar altında gerçekleştirilebilmesi ise daha büyük bir başarıdır. Bu tecrübeye başta devlet başkanı konumunda olan Kral ve seçilmiş elitin özverili ve azimli çaba ve katkılarının yanı sıra, İspanyol halkının demokrasiye olan bağlılık ve reformlara olan desteğini zikretmek gerekir.

Şüphesiz, her ulusun ve devletin, bulunduğu coğrafya ve tarihsel tecrübelerinin farklı olması dolayısıyla, sahip olduğu yönetim sistemi de farklılıklar gösterebilmektedir. Bu çalışmada İspanya yönetim sistemi, tarihsel gelişimiyle, anayasal ve yasal kurum ve kurallarıyla, etnik yapı farklılıklarıyla ve özerk yönetimleriyle, yaşadığı ve çağımızın en önemli sorunlarından biri olan terörizm olgusuyla, kısaca birçok yönüyle verilmeye çalışılmaktadır.

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

İspanya'nın ulusal tarihi MS V.yüzyıla, önceleri Romalıların bir piskoposluk bölgesi olan Hispania'da Vizigotların bir German Devleti kurmalarına kadar gider. Orta Çağdaki bir dönemi kapsayan iç siyasal karışıklıkların dışında İspanya, Avrupa'daki en eski ulus-devletlerden biridir. Halihazırdaki sınırlarını Aragon'lu Ferdinand ve Castile'li İabella döneminde elde etmiş ve birliğini o dönemde sağlamıştır. XVI. ve XVII. yüzyıl boyunca, Portekiz de İberya federasyonunun bir parçası olmuştur.

XVI.yüzyılda İspanya, en önde gelen Avrupa gücüydü ve XVIII.yüzyıla kadar Avrupa'nın işleriyle çok yakından ilgiliydi. İspanya kralları, Avrupa'ya dağılmış olan bir çok vilayette hüküm sürdüler. İspanya İmparatorluğu küreseldi ve İspanyol kültürü özellikle Amerika kıtasında o kadar yayılmacıydı ki, İspanyolca bugün bile İspanya dışındaki 200 milyondan fazla insanın ana dilidir.

Bitmek bilmeyen siyasal istikrarsızlıklar, ordunun siyasete müdahil olması, kamu düzeninin sık sık bozulması ve baskıcı hükümetler dönemi çağdaş İspanyol tarihine damgasını vurmuştur. XIX.yüzyılda İspanya, İngiltere ve Fransa'dan farklı olmayan bir parlamento hükümeti için anayasal bir çerçeveye sahipti, fakat İspanyol toplumunun sosyal, ekonomik ve ideolojik vurgularını yaşatacak kurumları geliştirmekten acizdi.

İspanyol Sivil Savaşı (1936-1939), geniş bir ölçekte ve periyodik olarak nesiller boyu sürmüş olan keskin çatışmaların bir özeti şeklindedir ve 500.000 kişinin canına malolmuştur. Roma Katolik Kilisesi, sınıf farklılıkları ve Bask ve Katalan milliyetçilerinin bölgesel özerklik mücadeleleri ekseninde oluşan bu çatışmalar, 1939-1975 yılları arasındaki otoriter dönemin lideri Franko ile beraber bastırılmış, fakat tamamen yok edilememiştir. Franko rejiminin sone ermesinden itibaren, bu çatışmalar yeniden artan reform talepleri şeklinde alevlenmiş, terörist şiddet olaylarının tırmanması ülkenin istikrarını tehdit etmeye başlamıştır.

1936-39 Sivil Savaşından galip çıkan General Franko liderliğindeki milliyetçi güçler, istikrarı sağlayıp otoriter bir yönetim kurdular. Haklar ve özgürlükler sınırlandırıldı, muhalefet şiddetle bastırıldı. 1942'de Franko, eski yasama organını (*Cortes*) sınırlı yetkilerle tekrar hayata geçirdi. II.Dünya Savaşında İspanya'yı tarafsız konumda tutan Franko, 1931'de kaldırılan monarşinin kendi ölümünden ya da emekliliğinden sonra yeniden hayata geçirileceğini 1947'de duyurdu. Temmuz 1969'da Prens Juan Carlos'un (en son monark olan Kral XIII. Alfonso'nun torunu) kendisinden sonra devletin başına geçeceğini belirledi. Haziran 1973'te Bakanlar Kurulunun başkanlığı görevini daha sonra ayrılıkçı Bask örgütü ETA tarafından öldürülecek olan Amiral Luis Carrero Blanco'ya devretti.

Frankonun ölümünden sonra Prens Juan Carlos'un Kral olmasıyla, İspanya'da demokratizasyon hareketlerinin başlayacağı yönünde fazla bir gösterge olmamakla birlikte, Kral ve onun dönemindeki başbakan Adolfo Suarez Gonzalez, üç yıl içerisinde bir diktatörlük rejimini, şiddet dışı yollarla çoğulcu, parlamenter demokrasiye dönüştürmeyi başardılar. Bu başarı, İspanya'nın tarihsel bölünmüşlüğü'nün iyileştirilmesi sürecinin de başlamasını mümkün kılmıştır.

Demokrasiye doğru bu barışçıl dönüşümün başarısını, genç Kral'ın demokrasiye olan bağlılığına ve onun başbakanının mevcut siyasal oluşum içerisinde gerekli reformları gerçekleştirmedeki manevra kabiliyetine atfetmek yerinde olacaktır. Şubat 1981'deki başarısız bir darbe denemesi ve Ekim 1982'de iktidarın bir partiden diğerine barışçıl bir şekilde devredilmesi demokratik ilkelerin İspanyol toplumunda kökleşmeye başladığının bir göstergesiydi.

II. Dünya Savaşının hemen sonrasında Batı Avrupa yönetimleri, otoriter bir rejimle işbirliğini reddettiler ve İspanya'yı, bölgenin politik, ekonomik ve savunma örgütlenmelerinin dışında bıraktılar. Ancak, Soğuk Savaşın başlamasıyla birlikte Batı Avrupa'nın savunmasında İspanya'nın stratejik önemi, diğer politik mülahazaların önüne geçti ve Franko rejimine olan ambargo sona erdi. İlk defa 1953'te müzakere edilen karşılıklı anlaşmalar, A.B.D.'nin Batı Avrupa'nın savunması için İspanya'da bir dizi hava ve deniz üssü kurmasına müsaade ediyordu. İspanya, 1955'te BM üyesi oldu ve 1982'de NATO'ya katıldı.

Yakın Tarihteki Siyasal Gelişmeler ve Terörizm

Kasım 1975'te Franko öldü, Kral Juan Carlos devletin başına geçti. Daha liberal bir Bakanlar Kurulu oluşturuldu. 1976'da politik faaliyeti sınırlayan engeller kaldırıldı, fakat reformların yavaş ilerlemesi geniş çaplı gösterilere yol açtı. Bunun üzerine reformlar hızlandırıldı. Başbakanlığa Adolfo Suarez Gonzalez atandı. Politik reformlar arasında iki kademeli bir parlamento vardı. 1977 parlamento seçimlerine birçok yeni türemiş siyasal partinin katılması ve parlamentoda temsil edilebilmesi imkanı sağlandı. Bu seçimlerde Başbakanın başında bulunduğu Demokratik Merkez Birlik adlı koalisyon çoğunluğu elde etti. 1978'de yeni bir anayasa referanduma sunularak kabul edildi ve Kral tarafından onaylandı. Anayasa, İspanya'nın, siyasal partilerin özgür olduğu, çeşitli milliyet ve bölgelerin özerkliğinin garanti altına alındığı parlamenter bir monarşi olduğunu zikrediyordu. Mart 1979'daki genel seçimlerde meclisteki sandalye sayıları fazla değişmedi. 1980'de Bask ve Katalan özerk parlamentoları oluştu. Bu bölgesel seçimlerde Demokratik Merkez Koalisyonu, bölge partileri karşısında ağır yenilgiye uğradı. Başbakan Suarez, artan koalisyon içi muhalefet sonucu istifa etti ve Başbakan Yardımcısı Leopoldo Calvo Sotelo onun yerini aldı.

Şubat 1981'de bir grup sivil muhafız, Yarbay Antonio Tejero Molina liderliğinde darbe girişiminde bulundular. Parlamenti basıp 350 parlamenter ve bakanları rehin aldılar. Kral Juan Carlos, diğer komutanların bağlılığını güvence altına aldı ve darbe girişimi başarısız oldu. Daha sonra otuzdan fazla subay yargılandı ve ağır hapis cezalarına çarptırıldı. Başbakan Calvo Sotelo yeni bir kabine oluşturdu. Kendi döneminde İspanya'nın NATO'ya girmesi kararını aldı.

Ekim 1982'deki seçimlerde zafer kazanan Sosyalist İşçi Partisi (PSOE), Felipe Gonzalez liderliğinde Sivil Savaştan beri ilk defa olmak üzere tek parti hükümetini kurdu. Seçmen katılımı da 1979'da % 68'in altındayken 1982'de % 80' ulaştı.. Bu da demokratik sürece vatandaşların onayı olarak algılandı. Sosyalist İşçi Partisi oyların % 43'ünü aldı. Sosyalistlerin bu başarısında, halkın beklentisi olan gecikmiş köklü ekonomik ve sosyal reformların yapılacağı beklentisi de vardı. Siyasal ve anayasal meselelerle daha fazla uğraştıkları için geçmiş hükümetler bu konularla etkin bir şekilde ilgilenememişlerdi.

PSOE Hükümetinin uyguladığı ekonomik reform politikaları ideolojik olmaktan çok pragmatikti. Sanayinin millileştirilmesi, gelir dağılımının yeniden düzenlenmesi veya ekonomiye yoğun devlet müdahalesi gibi geleneksel sosyalist politikalar takip etmedi. Daha çok enflasyonu düşürmek, üretimi artırmak yönünde bir ekonomik istikrar programı uyguladı.

Kamuda personel azaltılmasına gidildi. Bu da kısa vadede işsizlik sorununu artırdı. Hükümet, sendikalardan büyük eleştiri alırken ticaret ve finans sektörlerinden destek gördü. Uygulanan politikalar sonucu enflasyon düştü, ekonomik büyüme arttı ama işsizlik sorunu azalmadı.

Hükümetin uğraştığı problemlerden biri de Bask terörüyüdü. Her ne kadar demokratikleşmeyle birlikte ülkede yaşayan topluluklara belli ölçüde özerklik verilse de Bask ve Katalan Bölgelerinde hoşnutsuzluk vardı. Şiddet olayları arttıkça İspanya'daki demokratik yaşam da tehlikeye giriyor, birileri kamu düzenininin

sağlanması için yönetime müdahale edilmesi fikrini empoze ediyorlardı. Terörist faaliyetleri kontrol altına alıp orduyu yatıştırmak için Sosyalist hükümet, katı anti-terörist yasalar çıkarttı ve halk desteği de aldı. Ancak şiddet yine devam ediyordu. 1984'de ETA ile özdeşleştirilen siyasi parti Herri Batasuna'nın (Halkın Birliği) bölgesel ve ulusal parlamentolarda temsilinin yasaklanması kararı, Yüksek Mahkeme tarafından bozuldu.

Hükümet, Avrupa Topluluğu üyeliği, hem ekonomik yönden avantajlar getireceğinden, hem de ülkenin başarılı bir şekilde demokrasiye geçişinin uluslararası planda tescili anlamına geleceğinden topluluğa girmek için de yoğun çaba sarfetti. Fransa ilk başlarda karşı çıksa da 1985'te giriş anlaşması imzalandı ve 1 Ocak 1986'da İspanya resmen topluluğa katıldı.

İktidara gelmeden İspanya'nın NATO üyeliğine karşı çıkan sosyalistler, sonradan fikirlerini değiştirdiler ve NATO üyeliğinin bazı yönlerden ülkenin çıkarına olacağını değerlendirdiler.

1986 Haziranında yapılan erken genel seçimlerde PSOE yine iktidar oldu. 350 sandalyenin 184'ünü alırken, Muhafazakar Cephe ise 105 sandalye kazandı. Bu seçimin bir özelliği, merkez oyların yeniden ortaya çıkmasıydı. Ancak Hükümet uyguladığı politikalarla özellikle sendikalardan tepki almaya devam etti. 1987'de PSOE sıralarında oturan iki eski sendika lideri parlamenter istifa ettiler. 1988 boyunca da Sosyalist Sendikalar Birliği (UGT) ve diğer solcu sendikalar yeni protesto kampanyaları sürdürdüler. Ücretlerinin düşüklüğünden yakınan öğretmenler, kamu görevlileri, madenciler, çiftçiler, ulaştırma, sağlık ve sanayi sektörlerindeki işçiler de bu protesto ve grev kampanyalarına aralıklı olarak katıldılar. Aralık 1988'de sekiz milyon işçinin katıldığı bir genel grev yapıldı. Bütün İspanya genelinde yoğun protesto yürüyüşleri ve grevler bunu takip etti. Artan huzursuzlukla birlikte Bask terörizmi de tırmanmaya başladı, birçok masum sivil bombalama olaylarında hayatını kaybetti. 1987'de yapılan yerel ve bölgesel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde Sosyalist hükümetin önceki desteğinin iyice azaldığı görüldü.

1987 Kasımında belli başlı siyasi partiler aralarında bir anti-terörist pakt imzaladılar, barışçıl yoldan Bask Bölgesindeki çatışma nedenlerinin çözülmesi için çaba gösterdiler. Şiddetin her türlüünü kınadılar, ETA'yı silahlarını bırakıp demokratik kanalları kullanmaya davet ettiler.

1989'da yapılan seçimler sonucu 175 sandalye kazanan PSOE, Bask Milliyetçi Partisi (PNV) ve (CDS) Katalan Partisiyle son anda taktik bir birleşme gerçekleştirerek çoğunluğu sağladı. Muhalefette 107 sandalye kazanan ve Hristiyan Demokratlar ile Liberal Partinin de katıldığı (PP) Halk Partisi vardı.

1991 Mart ayında Hükümette yoğun bir yeniden yapılanma yaşandı. Mayıs 91'de ülke çapında yerel ve bölgesel seçimler yapıldı. En çok desteği alan parti konumunda olmasına rağmen PSOE, belli başlı büyük kentlerde kontrolü kaybetti. Haziran 1993'teki genel seçimlerde de PSOE'nin, Kongredeki mutlak çoğunluğunu sona erdi. Sandalye sayısı 159'a düşerken, PP temsil oranını 141'e çıkardı. Diğer sandalye sahibi partilerle anlaşamayan PSOE azınlık hükümeti kurdu. Avrupa Parlamentosu Haziran 1994 seçimlerinde de PP, 64 sandalyenin 28'ini alırken, PSOE DE 22 milletvekilliği kazanabildi.

Mayıs 1995'teki yerel ve bölgesel seçimlerde alınan ağır yenilgiler ve ciddi bazı skandallara rağmen Başbakan Gonzalez istifa etmesi yönündeki telkinlere kulak asmadı, ancak 1996 başında erken genel seçimlerin yapılacağını ilan etti.

Bu sıralarda PSOE ve dolayısıyla Başbakan Gonzalez, Başbakan Yardımcısı ve Savunma Bakanı Serra, eski İçişleri Bakanı ve diğer PSOE yetkilileri, ETA'yla mücadele için kurulan bir kontr-gerilla örgütlenmesinin (GAL) içinde olmak ve bunu finanse etmekle suçlanıyorlardı.

3 Mart 1996'da yapılan erken seçimlere katılım oranı % 78'di. Kongre seçimlerinde PP-156, PSOE-141 sandalye kazandı. Senatoda 256 sandalyenin 132'sini PP aldı. Kral, hükümeti kurma görevini Jose Mario Aznar'a verdi. PP, CIU ile anlaşarak hükümeti kurdu. Yeni yönetim de bütçe açığını kapatmak için sıkı tedbirlere başvurup, ücretleri dondurunca yoğun protestolar yine başladı.

Mart 2000'deki genel seçimlerde işsizlik oranını düşürmeyi başaran iktidardaki parti yüksek performans gösterdi. PP, Kongredeki 350 sandalyenin 183'ünü kazanırken, Senato'daki temsil sayısını da artırdı. PSOE gerilemeye devam etti.

1980'de Bask ve Katalonya'da özerk parlamentolar oluşturuldu. 1981'de Galiçya, 1982'de Andalusia parlamentoları kuruldu ve seçimleri yapıldı. Geriye kalan 13 özerk bölgenin parlamentoları Mayıs 1983'te

yapılan seçimler sonucunda oluşturuldu. Haziran 1999'daki bölge parlamentoları seçiminde PP, dokuz bölgenin kontrolünü ele geçirdi. Mayıs 2001'de Bask'ta yapılan seçimlerde Bask Milliyetçi Partisi (PNV) önderliğinde bir koalisyon oluştu. 2001'de özerk topluluklar arası işbirliğinin geliştirilmesi yönünde politika önerileri kabul edildi, toplantılar, konferanslar yapıldı. Özerk topluluk başkanları da artık Senato içinde yer alacaklardı.

Bu arada Bask bölgesinde ETA'nın yürüttüğü terörist faaliyet devam ediyordu. 1978-92 arasında ETA'ya mal edilen toplam 711 cinayet gerçekleşti. Halkın kalabalık olduğu yerlerde gerçekleştirilen ve birçok masum sivilin öldüğü bombalama olayları halkın tepkisine yol açtı. Madrid'de 1986 Temmuzunda jandarma mensuplarını taşıyan bir otobüsün bombalama olayında 13 görevli ölmesine rağmen, merkezi hükümet daha önce başlattığı eski ETA mensuplarına yönelik sosyal entegrasyon teklifini sürdürdü. Haziran 1987'de Barcelona'da bir süpermarketin altına konulan bombanın patlamasında 21 kişinin ölmesi ve 45 kişinin yaralanması ETA'nın en çok ses getiren eylemiydi ve ETA'nın legal kanadı olarak bilinen Herri Batasuna Partisi de ilk defa bu eylemi kınadı. Bu arada Fransa ve Cezayir yetkilileriyle ilişkiler güçlendirildi. Fransa, birçok ETA mensubunu tutukladı. Ocak 1988'de 6 Bask Partisi (HB hariç) bir araya gelerek deklarasyon yayınladılar ve bölgenin geleceğinin belirlenmesinde terörizmin bir araç olamayacağını belirttiler.

ETA 1989 Ocak'ta daha önce kesilen müzakerelerin yeniden açıldığını deklare etti. Hükümet ve ETA temsilcileri arasında Cezayir'de gizli görüşmeler yapıldı. Nisan 1989'da barış görüşmeleri sekteye uğradı ve örgüt, güvenlik kuvvetleri ve sivillere yönelik şiddet eylemlerine devam etti. Şubat 1990'da Bask halkının kendi kaderini tayin hakkını ilan eden bir karar Bask Parlamentosunda kabul edildi. Kasım 1989'da Madrid'de bir grup Basklı politikacıya bir lokantada yapılan silahlı saldırıda bir HB milletvekili öldürüldü, bir diğeri de ağır yaralandı. Saldırının kontr-gerilla (GAL) tarafından yapıldığı iddia edildi. Temmuz 1990'da bu olayla ilgili aralarında bir polis memurunun da bulunduğu yedi kişi tutuklandı.

ETA'nın eylemleri devam ettikçe, güvenlik birimlerinin yoğun çabaları ile birçok ETA mensubu ele geçirildi. 1992 ortalarıyla 1993 başları arasında 500'den fazla şüpheli tutuklandı. Temmuz 1992'de ETA'nın ateşkes teklifi Hükümet tarafından geri çevrildi. Hükümet artık şiddetin sürekli olarak sona erdirilmesinin kabulünü istiyordu.

Bask halkı da ETA'nın eylemlerine olan tepkisini, seçimlerdeki tavrıyla iyice göstermeye başlamıştı. Genel seçimde daha önce Kongrede dört sandalyesi bulunan HB'nin sandalye sayısı ikiye düştü. Ağustos 1993'te Bask bölgesinde barış yanlılarıyla ETA sempatanları arasında çatışmalar yaşandı. Saldırı ve tutuklamalar 1994 boyunca da devam etti. Ekim 94'te Bask parlamento seçimlerinde HB'ye olan halk desteğinin azalmaya devam ettiği görüldü.

Bu anda hem Bask bölgesinde, hem de Fransa'da ETA ileri gelenleri yakalanmaya ve tutuklanmaya devam ediyordu. Ocak 1995'te Basklı bir parlamenter ETA tarafından öldürülünce halk, protesto için sokaklara döküldü. Seri tutuklamalar bunu takip etti. Nisan'da o zaman muhalefette olan PP'nin lideri Aznar, araç bombalama teşebbüsünden kıl payı kurtuldu, 19 kişi yaralandı. ETA, Bask bölgesine tam bağımsızlık verilmezse eylemlerinin süreceği konusunda uyarıyordu.

Ağustos 1995'te Fransız otoritelerinin de yardımıyla Kral Juan Carlos'a yönelik bir suikast planı ortaya çıkarıldı, 18 şüpheli tutuklandı. Şubat 1996'da Basklı bir sosyalist lider ile eski Anayasa Mahkemesi Başkanının öldürülmesi toplumsal tepkiye neden oldu, Madrid'de Başbakanın da aralarında bulunduğu bir milyon kişi yürüdü. Daha sonraları ETA'ya olan bu tepki büyüdü. İlmli Bask partileri de bu anti-terörist kampanyada Hükümetin yanında yer aldılar.

1998'de ETA, PP'nin yerel meclis üyelerine yönelik saldırılara devam etti. Ekim ayında yapılan Bask seçimlerinde PNV-Bask Milliyetçi Partisi, yeniden en büyük desteği aldı, PP ikinci büyük parti oldu.

28 Kasım 99'da ETA, on dört aydır süren ateşkesin sona erdiğini ilan etti ve eylemlerini sürdürdü. Binlerce Basklı yollara döküldü ve barışın devamını istedi. Mayıs 2000'de İspanyol ve Fransız hükümetleri, terörizmle mücadelede işbirliğini artırma yönünde kararlı olduklarını açıkladılar. 2001 yılında yapılan Bask seçimlerinde PNV/EA ortaklığı yine en fazla sandalyeyi kazandı.

Bu arada Katalan ve Galiçya'da milliyetçi gruplar da terörist faaliyetler içindeydiler.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

I. DEVLET-ÖZERK TOPLULUK İLİŞKİLERİ

İspanya Anayasası federal bir devlet yaratmamıştır. Ancak, federal devlete benzer şekilde bölge ve özerk topluluk devletleri mevcuttur. Aradaki fark; özerk toplulukların kendi anayasalarını çıkaramamalarıdır. Ulusal meclis, her özerk birimin temsilcileriyle işbirliği içinde, Anayasanın 143-144 ve 151. maddelerine göre özerklik statülerini onaylamaktadır. Bu gelişmenin kritik noktası, reformun hem ulusal meclis ve hem de özerk topluluk meclisince benimsenmesi zorunluluğudur.

İspanya’da iki tip özerk topluluk bulunduğu belirtilmelidir. Bunlardan ilki başlangıçta daha az yetkiye sahip kılınanlar, ikincisi ise daha başlangıçta yetkilerinin tümüyle donatılanlardır. Ancak, her özerk toplulukta meclis ve hükümet bulunmaktadır.

Anayasanın 148. ve 149. maddeleri yetkileri; devlete özgü yetki, özerk topluluklara özgü yetki, yasama yetkisinin devlette, geliştirici yasaları çıkarma yetkisinin özerk toplulukta bulunması ve temel yasama yetkisinin devlette olması, geliştirici yasaları çıkarma yetkisinin özerk toplulukta bulunması şeklinde dörde ayırmıştır.

II. SİYASAL KÜLTÜR, VATANDAŞ VE YÖNETSEL SİSTEM İLİŞKİSİ

Kara Avrupasının yönetime bakışı düzenleyici şekildedir ve sadece yayımlanmış düzenlemeler, uygulanma imkanına ve yasal karaktere sahip oldukları için iktidarın gerçek enstrümanları; resmi gazeteler, gazeteler ve bültenlerdir. İspanya’da 52 resmi il yayını, 17 resmi bölge yayını, bir devlet bülteni ve bazı şehirlerin kendi düzenlemelerini yayınladıkları yayın organları vardır. Resmi görevliler bu yayınları, kendi iç kurallarının yürürlüğe konması için kullanmaktadırlar. Organizasyon yapısıyla ilgili iç kurallar bunun için kanun hükmündedirler ve resmi gücün korunması ve geliştirilmesine imkan sağlarlar (Karapınar, 2003, s.220).

Yakın sayılabilecek bir tarihe kadar, on yıllarca otoriter bir rejimle yönetilmiş bir ülkede yönetim mekanizmasını elinde bulunduran elit tabaka tarafından demokrasinin “her ne kadar geniş halk kesimlerince büyük oranda arzulansa da” bütün kurum ve kurallarıyla hazmı ve kabulü biraz zaman almaktadır. Değişime karşı çıkan, Franko döneminden kalma idareciler mevcuttur. Burada asıl sorun, halkın yönetime katılma ve hesap sorabilme oranının düşük olmasıdır. İspanyolların, yaşadıkları toplumun içine karışmadıkları, işbirliğinden kaçındıkları, takım çalışması ruhuna sahip olmadıkları bu özelliklerin olmayışının İspanyol gelişiminin yavaş olmasının belirleyici bir faktörünü oluşturduğu ifade edilmektedir.

İspanyol anlayışına göre, otorite, hiyerarşik olarak en üstte olandadır ve buna sahip olan kimse kendi meşruluğunu, kişilere otoritesini baskı yoluyla kabul ettirerek sağlar.(Karapınar, s.217)

İspanya'nın özerk topluluklardan oluşması nedeniyle, haliyle merkez ve bölgeler arasında bir güç mücadelesi de yaşanmaktadır. Özellikle bazı bölgeler, tarihten gelen daha önce sahip oldukları ayrıcalıklı statülerden dolayı daha fazla özerklik ve yetki talep etmektedirler. Bu da kendilerini bir 'İspanyol Ulusu' şemsiyesi altında tanımlamaktan çok, yaşadıkları bölge ile tanımlama eğiliminde olan insanların bir hayli fazla olduğu bir toplumda, merkezi elinde bulunduranlar açısından, ulusun ve devletin birliğinin ve bütünlüğünün bozulabileceği endişesi yaratmaktadır.

III. HÜKÜMET POLİTİKALARI

Franko döneminde, ülkenin entegrasyonu, homojen ve tek tip bir toplum oluşturulması için, kültürel, etnik ve farklı diller konuşan azınlıklara yönelik baskı politikaları uygulandı. 1975'e kadar İspanya'nın etnik azınlıklara yönelik politikası, bölgesel kültürleri ve dilleri muhafaza edecek özel sektör inisiyatiflerine müsaade eden bir liberal demokrat çerçeveye sahip komşusu Fransa'dan çok daha merkezîyetçi ve tekbiçimseldi.

Demokratik restorasyon döneminde yönetim, kültürel ve etnik farklılıklara çok daha toleranslı yaklaştı. 1978 Anayasasının 2. maddesi şu şekildedir: "Anayasa, İspanyol ulusunun ayrılmaz birliğine, ülkenin bütün İspanyolların ortak ve bölünmez anavatanı olduğu esasına dayanır; İspanyol ulusunu oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerkliğini ve bunlar arasındaki dayanışmayı tanır ve güvence altına alır." Ancak Anayasa, "özerklik" kavramının tanımını hiç yapmaz. Onun yerine Anayasa; İspanyolca'nın (*Castilian*) ülke genelinde resmi dil olduğu belirtirken, diğer dillerin de kendi özerk topluluklarında ikinci resmi dil olarak birlikte kullanılabilirliğini kabul eder. 1988'e kadar beş lisan bu kapsama alınmıştır: Katalan, Galiçya, Euskera (Bask lisanı), Valencia ve Majorca dilleri.

Devletin bakış açısından, Bask, Katalan ve Galiçya halkı, daha büyük ve kapsayıcı olan İspanyol ulusunun içinde yer alan milliyetlerdi. Sadece bir ulus vardı ve başkenti Madrid'di; etnik azınlıkların kendilerine yönelik olarak "ulus" tabirini kullanmaları yasaktı. Ancak, Bask ya da Katalan milliyetçisi için de, İspanyol ulusu diye bir şey yoktu, sadece kendilerinin de içinde olduğu bir dizi etnik milletlerden oluşan bir İspanyol Devleti vardı.

Şu noktayı belirtmek gerekir: Zaman içerisinde İspanya'daki etnik azınlıklarda var olan etnik-milliyetçi duyarlılık büyük oranda değişime uğramıştır. Başka bir deyişle, Baskların ya da Katalanların tümü kendilerini sadece Bask ya da Katalan olarak nitelendirmemektedirler. Kendi anavatanlarına olan bağlılıkları ve kendilerini tanımlamaları farklı biçimde olmaktadır.

Etnik kimliğin bu değişik varyasyonları başlıca iki etkene bağlıdır: Birincisi, İspanya'nın diğer bölgelerinden o bölgeye farklı etnik yapıya sahip insanların göçü; ikincisi de, İspanyolca dışındaki etnik diller üzerinde sanayileşmenin, modernleşmenin ve kentleşmenin oluşturduğu etki. On yıllarca devam eden bu göçün sonunda Bask ve Katalan Bölgelerinde yerli halkın genel nüfus içindeki oranı azalma gösterdi. İşçi sınıfının yoğun olduğu büyük kentlerde ve bölgelerde göçmenler yer yer çoğunluk durumundaydılar. Katalan dilinin öğrenilmesi, İspanyolcaya yakın olduğu için kolaydı ama Bask dili (*Euskera*), Avrupa dilleri grubunun dışında yer aldığı için öğrenenlerin sayısı da azdı.

Bu nedenlerden dolayı, Bask, Galiçya ve Katalan özerk bölge yönetimleri, kendi dillerini koruma politikalarına en üst düzeyde önem verdiler. Bu bölgelerde yerel diller, İspanyolca yanında resmi dil olarak ilan edildi ve bölge sakinleri kendi yönetimleri ile olan mahkeme, polis gibi resmi işlerinde kendi dillerinde iletişim kurabilme fırsatı elde ettiler. Duruşmalar iki dilde yürütülmeye başlandı. Bölge hükümetleri, ana dilde eğitim veren okulları finanse ettiler; ana dilde yayın yapan radyo ve televizyonları desteklediler.

1990'lara gelindiğinde uygulanan bu politikaların yerel dilleri koruyup yerleştirmede başarılı olduğunu söylemek kolay değildir. Katalan dili için alınan tedbirlerin faydasının olduğu, nüfusun önemli bir kısmınca bu dilin kullanıldığı, ancak Bask ve Galiçya dillerinin kent nüfusunun çok küçük bir kısmınca konuşulduğu ve gelecek nesillerde bu oranların daha da düşebileceği ifade edilmektedir.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

1 978 Anayasası, Franko rejiminin siyasal sistemini sona erdirerek İspanya’da hukuka dayanan demokratik bir devlet oluşturdu. Yeniden bir anayasa yazmak yoğun müzakere ve tartışmalar gerektiren, zor ve yorucu bir işti ve İspanya’nın bu konuda pek parlak bir geçmişi de yoktu. Bu yüzden Anayasayı yapanlar, bütün siyasal güçlerin kabul edebileceği bir metin hazırlamak için yoğun gayret gösterdiler.

Temmuz 1977’de yeni seçilen Kongre üyeleri arasından 36 parlamenterin oluşturduğu “Anayasal İşler Komisyonu” kuruldu. Daha sonra belli başlı siyasi parti temsilcilerinden oluşan yedi kişilik bir alt komite bir araya geldi ve bunlar yeni anayasayı Aralık ayına kadar hazırlayıp Komisyona sundular. Daha sonra 1000’den fazla değişiklik teklifi verildi. Özellikle Katolik Kilisesi, eğitim, lokavt ve bölgesel özerklik gibi konularda anlaşmazlıklar bir süre devam etti. Üzerinde anlaşmaya varılan taslak doküman Temmuz 1978’de Kongrenin önüne geldi ve fazla muhalefet olmadan da kabul edildi. Bask Milliyetçi Partisi (PNV) temsilcileri, bölgesel özerklik konusunda yeterli hükümler olmadığı için oylamaya katılmadılar. Taslak Anayasa daha sonra Senato’ya gitti ve 1000’in üzerinde değişiklik teklifi de burada verildi. Başka bir Anayasa Komisyonunca gözden geçirilen taslak, Eylül sonunda Senato’da müzakere edilerek oylandı ve kabul edildi. 31 Ekim 1978’de her iki meclis büyük bir çoğunlukla yeni anayasayı onayladı ve 6 Aralık’ta anayasa halkoyuna sunuldu. Toplam seçmenlerin % 67.7’sinin sandık başına gittiği oylamada, % 87.8 oyla anayasa kabul edildi ve 27 Aralık’ta da Kral tarafından imzalanarak yürürlüğe girdi.

1978 Anayasası, uzun ve karmaşık bir görüntü sergilemektedir. Bu da hazırlayanların bir uzlaşma politikası oluşturmak ve dogmatizmden kaçınmak için sarf ettikleri gayretin bir ürünüdür. Ancak Anayasada kullanılan muğlak dil ve çelişkili hükümler daha sonraları zaman zaman farklı yorumlamalara ve sorunlara neden olmuştur.

1978 Anayasasında, bireysel özgürlükler; sendika kurma, onlara katılma ya da katılmama ve grev yapma hakkı tanıyan hükümlerle daha da güçlendirilmiştir. Anayasaya göre devlet, cinsiyet ayrımı gözetmeden bireysel ve ailevi ihtiyaçları karşılamak için yeterli ödemede bulunacaktır. Aynı zamanda yaşlılar için yeterli miktarda emekli maaşı, özürlülerin korunması, ihtiyaç sahipleri için konut ihtiyacının karşılanması garanti altına alınmakta; insan sağlığı ve refahının korunması ve bu konudaki teşkilatın kurulması da asli bir görev olarak Devlete yüklenmektedir.

Anayasa, sözü geçen hak ve özgürlüklerin korunmasının bütün kamu otoriteleri açısından bağlayıcı olduğunu ilan etmektedir. Ancak 55. madde, bu hak ve özgürlüklerin kullanımının bazı çok önemli durumlarda durdurulabileceğini de belirtmektedir.

Anayasanın en uzun bölümü, ırk, din, cinsiyet farkı gözetilmeksizin bütün vatandaşların sahip olduğu temel sivil, siyasal ve sosyo-ekonomik hakları açıklamaktadır. Vatandaşlar, kanunsuz tutuklanma, arama, yakalama ve diğer özel hayata müdahalelere karşı korunurlar. Suç isnadı ile karşılaştıklarında da suçlu oldukları kanıtlanana kadar suçsuz kabul edilirler. Yasal bir hakim, avukat ve gecikmeksizin kamuya açık bir duruşmada yargılanma hakkına sahiptirler. Anayasa, din, toplanma ve dernek kurma özgürlüklerini garanti altına almakta ve vatandaşların bireysel ya da toplu olarak hükümete yazılı müracaatta bulunabilmesini öngörmektedir.

Anayasa, İspanya'nın siyasal tarihinde çok önemli roller üstlenmiş olan iki kurum; Katolik Kilisesi ve Silahlı Kuvvetlerle ilgili de önemli hükümler içermektedir. Anayasayı hazırlayanlar, bir taraftan bu güçlü tarihsel kurumların etkisini azaltmayı planlarken, diğer taraftan da bu kurumları muhalif duruma düşürecek şekilde dışlamamaya gayret gösterdiler. Bu geleneksel kurumların her birinin rolleri, yeni anayasada açıkça tanımlanmış ve kesin çizgilerle belirtilmiştir. Orduya, İspanya'nın hükümrancılığını ve bağımsızlığını koruma, toprak bütünlüğünü ve anayasal düzeni savunma rolü verilmiştir. Ancak, Anayasa, ülkenin savunmasında nihai sorumluluğun orduya değil, halkın seçtiği yönetime ait olduğunu da vurgulamaktadır.

1978 Anayasası, Katolikliği devlet dini statüsünden çıkararak Katolik Kilisesinin rolünü zayıflatmıştır. Anayasa, tam bir dinsel özgürlüğü garanti etmekte, devlet dini olmadığını ilan etmekte, fakat aynı zamanda kamu otoritelerini İspanyol toplumunun dinsel inançlarını göz önüne almaları ve hem Katolik Kilisesi ve hem de diğer dinlerle işbirliğini sürdürmeleri hususunda açıkça uyarmaktadır.

Din, eğitimle ilgili anayasal hükümlerin biçimlendirilmesinde de bir etken olmuştur. Özel okulların bir çoğu Kilise düşüncesine ya da dini hükümlere göre yönetilmektedir. Anayasa, eğitim özgürlüğünü garanti etmekte ve Hükümetin özel okullara mali yardımını öngörmektedir. Ebeveynleri arzu ettiği takdirde devlet okullarındaki çocukların dinsel öğretim alabilecekleri önemle vurgulanır. Hükümete okullar açma ve onları denetleme yetkisi verir.

Anayasa, İspanya'nın sosyal ve demokratik bir hukuk devleti vasfını taşıdığını, özgürlük, adalet, eşitlik ve siyasal çoğulculuğun ülkenin en önemli değerleri olduğunu açıkça ilan etmektedir. İspanya'yı, Kralın devletin başı, birliğinin ve devamlılığının bir sembolü olduğu bir parlamenter monarşi olarak tanımlamaktadır. İki kademeli bir yasama organı ve bağımsız bir yargı sistemi oluşturmaktadır.

Anayasa, siyasal partilerin rolünü ve onların da demokratik yapı ve süreçlere sıkı sıkıya bağlanmalarını açıkça belirtmektedir. 18 yaşını dolduran herkesin oy kullanma hakkının olduğunu ifade etmekte, savaş zamanlarında uygulanan askeri hukuk hariç ölüm cezasını kaldırmaktadır.

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

İspanyol devletinin, özgürlük, eşitlik, adalet ve siyasal çoğulculuk esaslarına dayanan sosyal ve demokratik bir devlet olduğu başlangıç hükümlerinde ifade edilmektedir. Anayasaya göre, devlet, yetkilerini ulusal bağımsızlığın gerçek sahibi olan İspanyol halkından alır. İspanya devletinin yönetim şekli, parlamenter monarşidir.

2.maddede, Anayasanın İspanyol ulusunun ve ülkesinin bölünmez birliği ve bütünlüğüne dayandığı, onu oluşturan bölgelerin ve milliyetlerin özerklik hakkının tanındığı ve güvence altına alındığı belirtilmektedir.

3.maddede, İspanyolca'nın devletin resmi dili olduğu, bütün İspanyolların bunu kullanma hakkına ve öğrenme yükümlülüğüne sahip bulunduğu, diğer dillerin de kendi özerk bölgelerinde ikinci resmi dil olarak kabul edildiği, dil farklılıklarının; İspanya'nın kültürel bir mirası ve zenginliği olarak algılanması, saygı duyulması ve korunması gerektiği ifade edilmektedir.

Anayasaya göre Devleti oluşturan toprak birimleri, yerel özerkliğe sahip olan belediyeler, İl yönetimleri ve özerk topluluklardır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

I.Devlet Başkanı (Kral):

Anayasada ifade edildiği gibi, İspanya Devleti parlamenter bir monarşidir. Kral, kalıtsal ve anayasal olarak devletin başıdır, birliğinin ve sürekliliğinin sembolüdür, uluslar arası ilişkilerde devleti temsil eder, ama bağımsız değildir. Eylemlerinde ve kararlarında Hükümetin onayını almak zorundadır.

Franko rejimi sırasında yeniden düzenlenen monarşinin muhafaza edilmesindeki maksat, tarihsel açıdan önemli olan uzlaşma ve birlikteliğin temsilinden kaynaklanmaktadır. Anayasa yeniden formüle edilirken, sol partiler Franko döneminin mirası diye monarşiye şiddetle karşı çıktılar; Cumhuriyetçi bir hükümet kurulmasını savundular. Gericici unsurlar ise Frankoizmi sürdürmenin bir aracı olarak gördükleri için monarşinin muhafaza edilmesini istiyorlardı. Bu iki kanat arasında kalan reformcular, demokrasiye geçişte monarşinin bir istikrar unsuru olabileceğini düşündüler. Sonunda çoğunluğun arzusunu yansıtacak bir parlamenter monarşi kurumunun varlığını sol partiler de kabul ettiler. Kralın rolüne ilişkin anayasal hükümler, onun görevini tarafsız ve siyasetin dışında yapacağı şekilde net ve açık bir dille kaleme alındı. Bu konuda en büyük fedakarlığı da, Franko döneminde verilen yetkilerinden feragat ederek, demokratik bir yönetim sisteminde anayasal monark olarak görev yapmayı isteyen Kral Juan Carlos göstermiştir.

Kraliyet kalıtsal olup, kralın en büyük oğlu vakti geldiğinde yerini alır. Franko dönemindeki yasalar, monarkın erkek olmasını şart koşarken, 1978 Anayasası, eğer aynı nesil içinde erkek yoksa kadınların da monark olabileceğini kabul etmektedir. Eğer, yasanın öngördüğü şekilde ailede tahta geçmeye hakkı olacak kimse yoksa, tahta geçecek kişi, Parlamento tarafından belirlenir.

2.Yasama (Parlamento “Cortes”):

1978 Anayasası iki meclisli bir sistem oluşturmuştur. Buna göre parlamento, Kongre (Temsilciler Meclisi) ve Senato’dan meydana gelir. Her iki meclis de bütün İspanya’yı temsil eder. İşlevleri; yasama görev ve yetkisini yerine getirmek, bütçeyi kabul etmek, Hükümetin icraatını kontrol etmek ve Anayasa tarafından verilen diğer görevleri yapmaktır.

2.1.Kongre (Temsilciler Meclisi):

Anayasa, Kongrenin minimum 300 ve maksimum 400 üye arasında yürürlükteki seçim yasasına belirlenecek bir sayıda teşekkül edeceğini hükme bağlamış olup, 19 Haziran 1985 tarihli Seçim Yasası gereğince Kongre üyelerinin sayısı 350’dir. Kongre üyeleri, 18 yaşını tamamlayan herkesin oy kullanabileceği, serbest, eşit, doğrudan ve gizli oyla yapılan bir seçimle seçilirler. Seçim bölgeleri İllerdir. Seçim Kanunu, her bir vilayet (İl) için iki sandalye belirlemiş olup, geri kalan üyelikler her bölgenin nüfusu oranında dağıtılır. Her seçim bölgesinde orantılı bir sistem vardır. Partiler aldıkları oy oranında sandalye kazanırlar. Ceuta ve Melilla bölgeleri birer temsilci seçerler.

Bu iki meclisli sistem, Kongrenin ve Senatonun aynı düzeyde faaliyette bulunduğu anlamına gelmez. Anayasanın Kongreye verdiği bir dizi görev ve yetki onun üstünlüğünün apaçık bir göstergesidir. Buna göre Kongre, hükümeti oluşturma ve sona erdirmeye yetkisine sahiptir; yasaların ve bütçenin ilk görüşüldüğü yerdir.

Yasama yetkisinde de Kongrenin ağırlığı söz konusudur. Kongrenin kabul ettiği yasa tasarıları Senatoya gönderilir. Senato kabul eder veya veto eder, ya da bazı maddeleri değiştirebilir. Bu değişikliklerden bazıları tekrar Kongrenin onayına gitmek zorundadır. Her iki organ da yasama sürecini başlatabilirse de, Meclis, Senato’nun vetosunu, üyelerinin basit çoğunluğunun verecekleri oyla kaldırabilir. Bu yüzden mecliste rahat bir çoğunluğa sahip bir parti için bir Senato vetosunun fazla etkisi yoktur. İki organ birlikte toplandıklarında Kongrenin başkanı toplantıya başkanlık eder.

Kongre, Hükümetçe kabul edilen kanun hükmünde kararname kabul ya da reddeder; olağanüstü hal ilanı ve alarım durumunun süresinin uzatılması onun yetkisindedir. Başbakan ve bakanlar hakkındaki vatana ihanet ve devlete karşı suç işleme isnatlarının incelenmesi de Kongrenin sorumluluğundadır. Başbakan, Kral tarafından göreve getirilmeden önce meclisten güvenoyu almalıdır. Başbakan, her zaman bu güvenoyunu meclisten talep edebilir. Alamadığı zaman, her iki meclis de dağılır ve yeni seçimlere gidilir. Kongrenin yürütme organı üzerinde potansiyel olarak önemli bir gücü olduğu açıktır, çünkü gensorunun mutlak çoğunlukla kabul edilmesiyle Başbakan düşebilir.

Kongre üyeleri dört yıl için seçilirler. İllerde seçilen Kongre üyeleri, hem seçim bölgelerini ve hem de bütün İspanya halkını temsil ederler. Parlamentodaki görevleri esnasında Kongre üyelerinin zorunlu bağlayıcı karar altına alınmasına Anayasa izin vermezse de bu, parlamenterlerin bir parti grubuna dahil olmalarına ve parti iç disiplinine engel değildir.

2.2.Senato:

Senato, 208 adet doğrudan halkın seçtiği üyeden ve 49 bölgesel temsilciden oluşur ve senatörler dört yıllık dönem için görev yaparlar.

Senatonun başta gelen işlevi, ülkenin toprak bölümlenmesine göre temsilidir. Nüfusuna bakılmaksızın her vilayette çoğunluk esasına göre doğrudan dört senatör seçilir. Ada vilayetlerinde ise; Kanarya Adaları ve Balerik Adaları gibi büyük adalarda 3'er, diğerlerinde 1'er senatör seçimi yapılır. Afrika kıyısında yer elen Ceuta ve Melilla yerleşim bölgelerinin her biri Senatoya ikişer temsilci gönderir.

Anayasa gereği, özerk topluluklar Senatoda temsil edilirler. Her bölgenin en azından bir Senatörü vardır, ayrıca bölgede yaşayan her 1.000.000 nüfus için bir fazla Senatör seçilmektedir. Bu seçim, özerk topluluk yasama meclisince gerçekleştirilir.

Senatoya mahsus bir yetki de özerk topluluklara ilişkindir. Eğer bir özerk topluluk yönetimi, yasal ve anayasal yükümlülüklerini yerine getirmede başarısız olursa, ya da İspanya'nın genel çıkarlarına aykırı hareket ederse, Senatonun salt çoğunlukla alacağı bir kararla bu konudaki yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlanabilir. Senato, özerk bölgelerin kalkınması, yerel ve bölgesel politikalar konusunda önemli bir fonksiyon icra eder.

Senato, Anayasa gereği, diğer fonksiyonlarının yanı sıra Hükümet faaliyetlerinin kontrolü görevini de yerine getirir. Bu da geniş anlamda, Hükümetten bilgi alma yetkisinin; sorular, önergeler, Hükümetin gönderdiği raporların görüşülmesi, oturumlar, özel/inceleme komiteleri gibi vasıtalarla kullanılabilmesi demektir.

Her ne kadar her iki meclis kendilerine ait belli görevleri ayrı ayrı yapsalar da, bir çok önemli işlevi birlikte "Genel Meclis" olarak icra ederler. Genel Mecliste, Hükümet, Temsilciler Meclisi, Senato, özerk yönetimler ya da doğrudan halk inisiyatifıyla (en az 500.000 akredite imzalı başvuruda bulunan vatandaşlar) önerilen yasalar ayrıntılı bir şekilde ele alınır.

Hükümete ya da tek tek bakanlara sorular yöneltilebilir. Parlamento aşamasını tamamlayan yasalar derhal onay ve yayımlanma için Devlet Başkanı konumundaki Krala gider.

Parlamentonun her iki organı, Madrid'de farklı binalarda toplanır, yılda iki defa düzenli oturumları vardır. (Eylül-Aralık dönemi ile Şubat-Haziran dönemi). Hükümetin talebi ya da her meclisin mutlak çoğunluğunun isteği üzerine belirli bir konuyu görüşmek üzere olağanüstü oturum da düzenleyebilirler.

Siyasal haklarını kullanma ehliyetine sahip bütün İspanyol vatandaşları, Temsilciler Meclisine seçilebilmek için aday olabilir. Ancak; Anayasa Mahkemesi üyeleri, üst düzey kamu yöneticileri, görevdeki hakim ve kamu savcılar, Ombudsman, profesyonel askeri personel, aktif görevde olan polis ve güvenlik kuvvetleri mensupları, seçim komiteleri üyeleri. Parlamento üyeleri, aynı anda her iki meclisin de üyesi olamazlar. Kongre üyeleri aynı zamanda bölgesel bir parlamentonun da üyesi olamazlar. Senatörlerin aynı anda bölgesel parlamento üyesi olmalarına engel yoktur. Parlamento üyelerinden seçim sonrasında hemen sahip oldukları malvarlıklarını bildirmeleri istenir. Buldukları meclisin oturumlarına ve komite çalışmalarına katılmaları beklenir. Sürekli olarak bu toplantılara katılmayan Senatörler, para cezasını hak etmiş olurlar.

Bu yükümlülüklerle beraber, parlamenterler birtakım hak ve ayrıcalıklardan da yararlanırlar. Görevlerini ifa ederken yaptıkları konuşmalardan dolayı sorumlu tutulamazlar, takibata konu olmazlar. Parlamentonun iç disiplin kurallarına uyma gereği tabii olarak bunun dışındadır. Parlamento üyeleri seçildikleri dönem süresince apaçık bir suç işleme durumu hariç dokunulmazlığa sahiptirler. Bu durumda dahi, Parlamento onayı alınmadan, suçlanamaz ve haklarında dava açılmaz. Belirli bir maaştan ve sosyal güvenlik ödemelerinden yararlanırlar, görevleriyle ilgili ekstra masrafları ödenir ve birtakım muafiyetlerden yararlanırlar.

2.3. Seçim Sistemi:

Seçimler, çoğunluk sistemi kullanan Senato hariç olmak üzere, 1977’de kabul edilen ve 1985’te güncelleştirilen, nispi temsil esasına dayanan d’Hondt sistemini kabul eden Seçim Yasasına göre yürütülür. Parlamentoda temsil edilebilmek için bir partinin oyların en az % 3’ünü alması gerekir. Her vilayetin Temsilciler Meclisinde en az 2 sandalyeye sahip olma hakkı vardır. Bunun dışında ayrıca 70.000’in üzerindeki her 144.500 kişi için bir sandalye verilir. Senatoda ise nüfusuna bakılmaksızın her vilayetin dört sandalyesi vardır.

Bu sistem, İspanya’nın daha geleneksel, kırsal ve seyrek nüfuslu bölgelerinin daha çok temsili eğiliminde olup, seçim sonrası Hazine yardımıyla yararlanan büyük partilerin lehinedir. Bütün partiler aldıkları oy oranına göre en az bir temsilci göndermek kaydıyla bu yardımlardan yararlanma imkanına sahiptirler.

Seçim Yasası, seçimlerin; doğrudan, genel oy, serbestlik, eşitlik ve gizlilik esaslarına dayanarak yapılacağını öngörmektedir. Kayıtlı oldukları bölge dışında bulunanlar için posta yoluyla oy verilebilmesi mümkündür. Oylama parti listelerine göre yapılır. Oy pusulalarında sadece partinin ve liderinin adları bulunur. Senatoda durum biraz farklıdır; çok partili bir liste kullanılır ve seçmenler herhangi üç kişiyi seçerler. Seçimler normal şartlarda her dört yılda bir yapılır. Özerk topluluklardaki seçimler de-tarihsel olarak farklı konumda olan Galiçya, Katalonya ve Bask bölgeleri hariç- genel seçimlerle eş zamanlı olarak yapılır.

2.4. Parlamento ile Hükümet Arasındaki İlişkiler, Yasa ve Kararname Alanları ve Mevzuat Yapım Teknikleri:

Yasaların geçmişe yürümeyeceği ilkesi kabul edilmiştir. Temel haklar ve özgürlüklerle ilgili yasaların, özerk bölgeler yasalarının, genel seçim sistemi ve Anayasada belirtilen diğer hususlarda yapılacak yasaların “Temel Kanun” niteliğinde olması gerekmektedir. Bu yasaların ve bunlarda yapılacak herhangi bir değişikliğin mutlak çoğunlukla yapılması esası getirilmiştir. Bunlar dışında, Parlamento Hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ayrıca temel yasaları etkilememek kaydıyla, Hükümet tarafından acil durumlarda Hükümet kararnameleri (*decree-laws*) çıkarılabilir ve bunlar en geç 30 gün içerisinde parlamento tarafından oylanmalıdır.

3. Yürütme:

Hükümet, sivil ve askeri yönetim yapısının başındadır, iç ve dış politikayı ve Devletin savunmasını yönetir. Anayasa ve kanunlara uygun olarak yürütme işlevini ve düzenleyici yetkisini icra eder. Başbakan, Başbakan yardımcısı ve Bakanlardan oluşur.

4. Yargı:

Yargının, gücünü halktan aldığı ve onu temsil eden Kral adına bağımsız mahkemeler ve yargıçlar eliyle bu yetkinin kullanıldığı Anayasada ifadesini bulur. Olağanüstü mahkemeler kurulamayacağını belirten Anayasa, yargının yönetiminin “Genel Yargı Konseyi” eliyle yerine getirileceğini ve vatandaşların yer alacağı jüri sistemini öngörür.

Yargısal sistemin başında, anayasal meseleler hariç, ülkenin en üst mahkemesi olan Yüksek Mahkeme (Yüce Divan) bulunur. Yargının sevk ve idaresinden sorumlu yüksek yürütme organı ise Genel Yargı Konseyidir. Başlıca işlevleri; yargı mensuplarının atanması ve meslek içinde etik standartların muhafazasıdır. 1978 Anayasası, Konseyin 5 yıllık dönemler için seçilen 20 kişiden oluşmasını, bunların 12’sinin yargıçlar ve avukatlar sınıfınca, geri kalan sekiz kişinin de Parlamento tarafından seçilmesini öngörmekteydi. Temmuz 1985’te yürürlüğe giren yargı reformuyla 20 üyenin de (10’u Temsilciler Meclisinde, 10’u Senatoca) Parlamento tarafından belirlenmesi hükmü getirildi. Konsey, kendi üyeleri arasından Yüksek Mahkemenin başkanını seçmektedir. Ayrıca, mülki bölümlenme esasına göre kurulan mahkemeler, bölge mahkemeleri, İl mahkemeleri, ilk adım mahkemeleri ve belediye düzeyinde mahkemeler bulunmaktadır.

13 Ocak 2001’de özellikle terörizm suçlarını ele alan yeni Ceza Kanunu yürürlüğe girdi. Hapse girme yaşı 16’dan 18’e çıkarıldı. Alternatif ceza ve mahkumiyet yöntemleri getirildi. Adalet sistemi için önerilen

bir dizi değişiklik gündemdeydi. Eski sisteme geri döndü. Genel Yargı Konseyinin 20 üyesinin 12'si Kongre ve Senato yerine yine yargısal kuruluşlar tarafından seçilecekti.

Anayasanın 124. maddesi ayrıca yine yargı mekanizması içinde yer alan ve Hükümetin, Genel Yargı Konseyine danışarak teklifi üzerine Kral tarafından atanacak bir Kamu Başsavcılığı müessesesi getirmektedir. 125. maddede ise, vatandaşların kanun tarafından belirlenecek belli ceza mahkemelerinde ve geleneksel mahkemelerde oluşturulacak jürilerde yer alarak adalet sürecine katılmaları öngörülmektedir.

III. DİĞER ÖNEMLİ ANAYASAL KURUMLAR

1.Anayasa Mahkemesi:

Kral tarafından atanan toplam 12 üyeden oluşan mahkemenin dört üyesi Kongre, dört üyesi de Senato tarafından beşte üç çoğunlukla; ikisi Hükümet tarafından ve diğer ikisi de Genel Yargı Konseyince, en az 15 yıllık mesleki tecrübesi bulunan hakim, savcı, avukat, kamu yöneticileri ve üniversite profesörleri arasından seçilir. Üyeler, dokuz yıl için seçilirler, her üç yılda bir üyelerinin üçte biri çekilir. Üyeler, görevleri boyunca siyasi faaliyetlere katılmaz, sendikalara üye olamaz, herhangi bir ticari ya da mesleki faaliyette bulunamazlar. Görev süreleri boyunca bağımsızdırlar ve görevden alınamazlar. Kendi aralarından seçtikleri bir kişi, Kral tarafından Başkan olarak üç yıllığına atanır.

Mahkeme, yasaların ve tüzüklerin Anayasaya uygunluğu konusundaki itirazları karara bağlar. Devletle özerk topluluklar arasında ya da özerk toplulukların kendi aralarındaki anlaşmazlık konularında son kararı verir. Anayasanın öngördüğü diğer görevleri yapar.

2-Devlet Konseyi:

Hükümetin en üst danışma organı olup 29 üyeden oluşur. Hiçbir yürütme gücü ve yetkisi olmayıp sadece danışma görevi icra eder. Bakanlar Kurulu Konseyin başkanını genellikle deneyimli hukukçular arasından tayin eder.

Diğer üyeler yaklaşık 23 kişi olup özerk bölgelerin, silahlı kuvvetlerin, kamu bürokrasisinin ev çeşitli yasal ve akademik kuruluşların seçkin temsilcilerinden oluşur. Daimi üyeler bir süreyle sınırlı olmaksızın Hükümet kararnamesiyle atanır. Belli bir dönem için seçilen diğerleri de kararname ile atanır, ancak bunlar daha önce belli görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilirler ve görev süreleri dört yıldır.

3-Sayıştay:

Devletin ve kamu sektörünün hesapları ve ekonomik yönetiminin denetlenmesinden sorumlu en üst anayasal organ olup doğrudan Parlamenteoya bağlı olarak çalışır. Sayıştay üyeleri de yargıç güvencesine sahip olup bağımsızdırlar.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I.MERKEZİ YÖNETİM

1.Kral:

Kral, Hükümet ve parlamentonun hazırlayıp kabul ettiği yasaları onaylar ve yayımlar. Parlamento'ya toplanması için çağrıda bulunur ve şartlar oluştuğunda onu fesheder. Parlamento ile istişare edip Başbakanı atar ve Başbakanın tavsiyesi üzerine diğer bakanları belirler. Bakanlar Kurulunun hazırladığı kararnamelemleri imzalar; sivil ve askeri atamaları onaylar.

Kral, dış işleri konusunda yetkisi olmasa da, uluslararası ilişkilerde İspanya'yı en üst düzeyde temsil ettiği için önemli bir rolü vardır. Bu rolün potansiyel önemi, Kral Juan Carlos'un görevde olduğu dönemde kendini göstermiş, onun yurt dışı seyahatleri ve yabancı liderlerle olan ilişkileri sayesinde İspanyol Hükümetleri, diğer milletlerle önemli siyasi ve ticari bağlar oluşturmuşlardır. Kralın diğer görevleri, uluslararası anlaşmaları onaylamak ve Meclisten yetki alındıktan sonra savaş veya barış ilan etmektir.

Anayasa, Krala, onlar üzerinde gerçek anlamda bir yetkisi olmasa da, silahlı kuvvetlerin başkomutanlığı unvanını vermektedir. Bununla birlikte Juan Carlos, orduyla hep iyi ilişkiler içinde bulunmuştur ve demokratik rejimin istikrarına yönelik potansiyel tehditlere karşı koymada ordu üzerinde önemli etkisi olmuştur.

Anayasa, Krala bağımsız hiçbir yürütme yetkisi vermemiştir. Bütün işlemleri Başbakan ya da bakanlarından birinin imzalamasına muhtaçtır. Bu sınırlamalara rağmen, demokrasi konusundaki sadakati ve cesur tutumundan dolayı, Juan Carlos'un başında bulunduğu monarşi önemli ölçüde bir moral otorite elde etmeyi başarmıştır.

2.Başbakan:

Kralın, devleti temsilde sembolik bir rolü olduğuna göre, Başbakanın hükümetin başı olarak haliyle daha güçlü bir yeri vardır. Parlamentoda çoğunluğa sahip partinin lideri olarak, kendi eylemlerinin ve Hükümet icraatının sorumluluğu ve hesabı da ona aittir. Hükümet programının hazırlanması ve yürütülmesini takip eder, bakanlıkların çalışmasını koordine eder. Bakan olacak adayları belirler ve atanmak üzere Krala sunar. Kamu hizmetindeki bazı görevlere gelecek kişileri belirler; her vilayetteki sivil Valileri seçme hakkına sahiptir. 1983'te onaylanan bir reform yasasıyla silahlı kuvvetler, Başbakanın kontrolüne verilmiştir. Ama, Kral yine sembolik Başkomutandır.

Başbakan, program ve politikalarıyla ilgili olarak Temsilciler Meclisinden güvenoyu isteyebilir. Kongrenin, Senatonun ya da parlamentonun feshedilmesini önerebilir. Gensoru verilme durumunda, önerge Başbakanın yerini alacak kişinin ismini de taşıması gerektiğinden, gensoruyla Hükümetin düşürülmesi çok

zordur, çünkü azınlık partileri için üzerinde anlaşabilecekleri bir aday bulmak mevcuda karşı yaptıkları muhalefetten daha zordur.

Seçimlerden sonra Başbakan atandığında programını Kongreye sunmalı ve mutlak çoğunluğun kabul oyunu almalıdır. Güvenoyu alamazsa, 48 saat sonra yeniden oylama yapılır ve basit çoğunluk aranır. Bunda da başarılı olunamazsa, Kral, bunlardan biri güvenoyu alıncaya kadar diğer adaylara görevi teklif eder. İki ay içinde hiçbir aday başarılı olamazsa, Kral, Parlamenti fesheder ve seçimler yenilenir.

Başbakan ve Hükümet, Kongreden güvenoyu alamadıklarında veya gensoruyla düşürüldüklerinde görevlerini devredene kadar çalışmaya devam ederler. Başbakan, eğer partisi seçimlerde yenilgiye uğrarsa, istifa etmelidir. Ancak yeni Kabine yemin edip görevine başlayıncaya kadar göreve devam eder. Bir başbakan her ne sebeple olursa olsun, kendi isteğiyle de olsa görevinden ayrılırsa, ekibi de onunla birlikte çekilmiş sayılır. Ancak yeni Hükümet göreve başlayıncaya kadar düşük kapasitede ve işlerin aksamaması için çalışmaya devam ederler.

Başbakan ölürse, hastalanırsa veya yurt dışındayken, Başbakan yardımcısı görevlerini yürütür. Başbakan Yardımcısı, Başbakanla, bakanlarla ve üst düzey parti yöneticileriyle yakın çalışma ortamından dolayı koordinatör bir role sahiptir. Başbakanın izniyle başka fonksiyonlar da üstlenebilir.

3.Bakanlar Kurulu:

Başbakan, Başbakan yardımcısı ve bakanlar hep birlikte Devletin en üst yürütme organı olan Bakanlar Kurulunu oluştururlar. Bakanlar Kurulu hem politika üretir, hem de idari görevleri vardır, hükümet politikasının yürütülmesinden sorumludur. Bakanlıkların yönetim ve gözetiminin yanı sıra askeri işleri de kontrol eder; ulusal güvenlik ve savunmadan sorumludur. Bütün işlevlerinden dolayı Parlamentiye hesap verir.

Bakanların hepsi kendi bakanlıklarının yönetiminden sorumludur. Her ne kadar bakanlıkları içinde yetkilerinin bir kısmını alt kademelere devretseler de nihai olarak Başbakana karşı onlar sorumludur. Bakanlıkları bünyesinde hazırlanan yasa taslaklarını Bakanlar Kuruluna sunarlar; Hükümet politikasının yürütülmesi için düzenlemeler yaparlar. Bakanlar Kurulunun onayı gerekmeyen Bakanlık genel emirleri yayınlarlar, Bakanlıklarını ilgilendiren konularda Devlet adına sözleşmeler imzalarlar. Politikaları ile ilgili olarak Kongreye, Senatoya ya da parlamento komitelerinden herhangi birine açıklamada bulunmak durumundadırlar.

Anayasaya göre hükümetteki bakanlar, ek bir kamu görevi yapamazlar; ticari ya da meslekleri ile ilgili faaliyette bulunamazlar. Bu madde, Franko döneminde bakanların iş hayatında önemli pozisyonlarda bulunmaları ve bazan birden fazla kamu görevini yürütmeleri sonucu gündeme gelen yolsuzlukları önlemeyi amaçlamaktadır.

Ayrıca, başta Devlet Konseyi olmak üzere çeşitli danışma organları yönetime yardımcı olmaktadır.

4.İçişleri Bakanlığı:

1986 tarihli Teşkilat Yasasına göre, milli planda; kamusal düzen ve güvenliği sağlamak ve gerektiğinde yeniden kurmak görevi İçişleri Bakanlığına aittir. İçişleri Bakanlığı, bu görevi bünyesindeki Devlet Güvenlik Sekreterliğine (*Secreteria de Seguridad*) bağlı Sivil Muhafız Genel Müdürlüğü ve Milli Polis Genel Müdürlüğü vasıtasıyla yerine getirmektedir.

Bakanlığın en önemli birimlerinden birisi de İç Politika Genel Müdürlüğü olup, Seçim ve İç Politika Genel Müdür Yardımcılığı, Dış İlişkiler Genel Müdür Yardımcılığı ve Sığınma ve Mülteciler Genel Müdür Yardımcılığı bu genel müdürlüğe bağlıdır.

Bu genel müdür yardımcılıkları alt paragraflarda belirtilen görevlerden kendi görev alanlarıyla ilgili olanları yürüten temel birimlerdir.

Seçim ve İç Politika Genel Müdür Yardımcılığı tarafından yürütülen görevler:

Seçimlerle ilgili görevler:

Siyasi partilerin kayıt ve dosyalama işlemlerini yapmak, seçim süreciyle ilgili çalışmalar ikmal etmek, genel görevlerle bağlantılı olarak yerel ve merkezi yönetimlerin bilgisi altında koordineli bir şekilde

hazırlanan teklifleri analiz etmek , Seçim süreçleri ve seçmen işlemleriyle ilgili sorumlulukları yerine getirmek, başta merkezdeki Yüksek Seçim Kurulu olmak üzere seçim işlemlerini yapan bütün birimlerle gerekli ilişkileri kurmak ve işlemlerin düzenlenip yapılmasını temin etmek, seçim işlemlerinde özerk toplulukların görevli organlarıyla ilişkilerin yönetimini sağlamak, siyasi partilerle ilgili hukuki düzenlemelerin kayıtlarını tutmak ve uygulamalarını gerçekleştirmek, seçim süreçlerinde mevcut mevzuata göre belirlenen şekil dahilinde, politik yapılanmalara seçim harcamaları için verilecek devlet yardımlarını sevk ve idare etmek.

İç politika konusundaki görevler:

Genel iç politikayla ilgili bilgi verileri toplamak, bu konudaki araştırmalar yaptırmak ve bu araştırmaların muhabere hizmetlerini yürütmek, sorunların çözümü yönündeki verileri toplamak, İçişleri Bakanlığıyla yerel yönetimler ve merkezi hükümet kurulları arasındaki ilişkilerden ortaya çıkan sorunların çözüm sürecindeki muameleleri yürütmek, Devlet yönetiminin özerk topluluklar ve yerel yönetimlerle eşgüdüm ve işbirliği işlemlerinin en doğru biçimde hazırlanıp gerçekleştirilmesi için gerekli kuralların yapılmasını ve bu birimler arasında iletişimi sağlamak, toplantı, gösteri ve açıklama yapma gibi temel hak ve özgürlüklerin garanti altına alınıp korunmasıyla ilgili ve sorumlu birimleri yönetmek.

Dış İlişkiler Genel Müdür Yardımcılığı'nın yerine getirdiği görevler:

Sorunların çözümü yönünde konuyla ilgili verileri toplamak, İçişleri Komisyonunun başkanlığındaki dış ilişkilerle ilgili bakanlıklar arası kurulun sekreteryaya hizmetlerini yürütmek, yerel yönetimlerin dış ilişki ve işlemleri konusunda ilgili birimlerin görev ve sorumluluklarının uygulamaya geçirilmesi sürecinde eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak ve Hükümetin ve yerel yönetimlerin yabancı uyruklularla ilgili iş ve işlemlerini koordine ederek görevli birimler tarafından uygulanmasını temin etmektir.

Sığınma ve Mülteciler Genel Müdür Yardımcılığı'nın görevleri:

Hükümetin ve yerel yönetimlerin yabancı uyruklularla ilgili iş ve işlemlerini koordine ederek görevli birimleri tarafından uygulanmasını temin etmek, mültecilerle ilgili mevzuata göre İspanya'da barınma ve sığınma izni işlemleri için gerekli düzenlemeleri yapmak, yürürlükteki uluslararası anlaşmalar uyarınca, sığınma talebinde bulunan mültecilerle ilgili sorumlu ülkelerin belirlenmesi muamelelerini yürütmek, sığınmayla ilgili hukuki prosedürü tamamlamak, mülteciler ve sığınılacak yerler konusunda görevli olan farklı idari birimlerin çalışmalarını koordine ederek, bakanlık arası mülteciler komisyonunu başkanlığı görevini icra etmek, sorunlarla ilgili bilgilerin derlenip, çözüme ulaştırılması işlemlerini yürütmek ve yürürlükteki düzenlemelere atıfta bulunan diğer işlemleri yerine getirmektir.

II. YÖNETSEL YAPIDA ETKİLİ OLAN DİĞER ÖNEMLİ KURUMLAR

1.Ordu:

1.1.Askeri Komuta ve Örgütlenme:

Anayasanın 97. maddesi:”Hükümet, iç ve dış politikayı belirler; sivil ve askeri yönetimi ve devletin savunmasını idare eder. Yürütme görevinin yerine getirilmesi, Anayasa ve kanunlarla uyumlu yasal düzenlemelerle gerçekleştirilir.” Hükümünü haizdir.

Bu doğrultuda, 1977’de başlayan reform çalışmaları ve en son 1984’te çıkarılan yasalarla askeri yapılanma tamamen sivil otoriteye bağlandı. Kara, Deniz ve Hava Kuvvetlerinin komuta sorumluluğu Genelkurmay Başkanında (JEMAD) olup, o da Savunma Bakanına bağlı olarak görev icra etmektedir. Reformlar sırasında mevcut sosyalist hükümete askeri kanadın muhalefeti olduysa da reformlar gerçekleştirildi; zorunlu askerlik süresi indirildi; askeri yargı sisteminde, silah altında bulunan askerlerin haklarını genişletecek değişiklikler yapıldı.

Savunma ve askeri politikanın sorumluluğu Anayasaya göre sivil hükümetin yetkisindedir. Silahlı kuvvetlerin yeni tanımlaması, onları kamu düzenini korumakla görevli ve önceki rejim zamanında silahlı kuvvetlerin bir parçası gibi telakki edilen kuvvetlerden (polis ve jandarma gibi) açıkça ayırdetmektedir.

Anayasaya göre Kral, silahlı kuvvetlerin başkomutanı olup, Ulusal Savunma Konseyine de başkanlık eder. Başbakanın başkanlığındaki Hükümet de savunma politikasını belirler. Ulusal Savunma Konseyi, askeri politikayı biçimlendiren ve öneride bulunan, hükümetin üst düzey danışma organı olarak sivil ve asker görevlilerden oluşur.

1.2.Ordunun Siyaset Üzerindeki Etkisi:

Anayasal bir monarşi ve cumhuriyet olan İspanya'nın çağdaş tarihi boyunca İspanya siyaseti üzerinde silahlı kuvvetlerin oldukça önemli ve belirleyici rolü olmuştur. XIX.yüzyıl boyunca silahlı kuvvetler gerektiğinde özellikle zayıf hükümetler döneminde işlere müdahale ediyorlardı ama bizzat idareyi kendi ellerine almadılar.

Sonraki dönemde siyasete karışmaktan çok köylü ve işçilerin neden olduğu halk hareketlerine karşı kamu düzeninin korunması yönünde davrandılar. Sivil Savaş sonrası Franko döneminde ordunun genel görünüşü katı bir muhafazakarlık ve milliyetçilik sergiliyordu. Bu dönemde ordu mensuplarından bürokraside görevlendirilenler bir hayli fazlaydı.

1978 sonrası reform hareketlerine karşı ordu içinden muhalefet tabii ki vardı. 1981'deki darbe girişiminde Kongre binası basılarak milletvekilleri ve bakanlar rehine alındı. Ancak darbecilerin sayıca az olması, destek bulamamaları ve Kralın ulusal televizyonda bu müdahaleyi kınayarak demokrasiden yana davranması üzerine 22 saatlik bu eylem sona erdi.

Daha sonra, yapılan reformlara yönelik olarak ciddi bir direnme ve muhalefet olmadı ve milli güvenliğe ilişkin önemli hususlarda sivil hükümetin otoritesi tesis edildi. Ancak bazı konularda ordunun hassasiyeti devam etti. Bask teröristlerince ordu mensuplarına yönelik saldırılar gerginliği sürdürdü. Hükümetin, bölgesel hükümetlere daha fazla yetki devrine yönelik planlarını geciktirdi. Askerin özellikle Bask gibi belli bölgelere uygulanacak ademi merkezîyetçilik sürecine itirazlarını gündeme getirdi. Kuzey Afrika kıyısındaki Ceuta ve Melilla ile Cebeli Tarık bölgesinin statülerinin belirlenmesinde de Hükümet üzerinde askerin bakış açısı etkili oldu. Hükümet, ordu ile ilişkilerinde çok hassas olmaya özen gösterdi. Ama en büyük etken, Kral'ın varlığı ve aradaki köprüleri iyi kurmasıydı.

III. ÖZERK VE BÖLGESEL YÖNETİMLER

1.Özerk Topluluklar ve Bölge Yönetimleri:

Üniter devlet yanlıları ile özerklik yanlıları arasında bir uzlaşma sağlayan 1978 anayasa değişikliğini takiben İspanya'da 17 özerk topluluk (özerk bölge: *comunidades autonomas*) kurulmuş ve bu toplulukların varlıkları Anayasayla teminat altına alınmıştır.

İspanya Anayasa Mahkemesi, hem üniter devletin ve hem de federatif devletin çeşitli özelliklerini bir sentez içerisinde birleştiren bu yeni devlet düzenini (Özerk Topluluklar Devleti: *Etat des Autonomies* veya *Etat Autonómico*) şeklinde adlandırmaktadır

1978 Anayasası; 2. maddesinde (İspanyol Ulusunun bozulmaz birliği ve bütün İspanyolların ortak ve bölünmez vatanı) kavramlarını vurgulamakla birlikte; devletin, ulusal toplulukların ve kendisini oluşturan bölgelerin özerkliğini de tanıdığını belirtmektedir. Ulusal topluluk: etnik ve kültürel bir olgu, bölge ise coğrafi birim şeklinde anlaşılmaktadır.

Seçimle gelen birer meclisi, meclise karşı sorumlu hükümet başkanıyla yürütme kurulu bulunan, yasama yetkileri de Anayasa ve yasalarla belirlenen özerk topluluklar, ortak kültüre ve tarihi geçmişe sahip ve ekonomik yapısal özellikleri olan illerden ve belediyelerden oluşmakta, Anayasa da bu toplulukların hangi konularda tam yetki sahibi olduğunu hükme bağlamaktadır. Bazı kamusal görevler ise merkezi yönetimle özerk bölgeler arasında paylaşılmaktadır. Bu alanda genel hüküm olarak Anayasada sayılan devlet görevleri dışındakiler özerk bölgelerin görev alanına girmektedir. Özerk bölgeler üzerindeki merkezi yönetim denetimi ise hukuka uygunluk denetimiyle sınırlanmıştır.

1978 sonrası değişikliklerle İspanya büyük ölçüde federalizme yaklaşmışsa da, özerk bölgelerin ayrı birer devlet olmadıkları, coğrafi esasa göre oluşturulan ulusal senato üyelerinin sadece 1/6'sını

belirledikleri ve anayasal yargının devlet tekelinde bulunduğu düşünülürse, bu ülkeyi bir federasyon olarak vasıflandırmak zordur.

2. Tarihsel Süreç ve Bölgesel Yönetimlerin Bugünkü Durumu:

1978 Anayasasının hazırlayıcıları, onlarca yıl diktatörlükle yönetilmiş bir ulusun demokrasiye geçişinden kaynaklanan bir çok tartışmalı hususla uğraşmak zorunda kaldılar. Bunların içinde en çok ihtilafa yol açanı kuşkusuz, tarihsel olarak çok hassas bir konu olan “bölgesel özerklik” sorunuydu. İspanya Devleti, bölgesel farklılıkların hacmi ve derinliği açısından ve her biri kültür ve dil yönünden ülkenin diğer bölgeleriyle uyuşmayan etnik grupları içinde barındıran bir topluma sahip olma yönüyle farklılık göstermektedir. Bölgesel hassasiyetin derecesi o kadar fazladır ki, bir çok İspanyol kendini bağlı olduğu ulustan çok bölgesiyle tanımlar.

Merkez ile çevresi arasındaki kökü uzun yıllara dayanan gerilimler, Franko'nun katı merkezizetçiliği sonucu bastırılmış olsa da tamamen sönmemiştir. Franko'nun ölümünden sonra, ademi merkezizetçilik yönünde bir toplumsal ve kurumsal talep ve destek oluşmuştur. Yapılan demokratik reformların temel niteliği, bölgelere daha çok yetki ve sorumluluğun devredilmesi idi. Bu uygulama daha önce tarihte belli ölçüde özerk kalmış bölgelerle (Galiçya, Bask Bölgesi ve Katalonya) sınırlandırılmayıp, diğer bölgeler de kapsama alındı.

Üniter bir devlet yapısından daha ademi merkezizetçi bir yapıya doğru bu dönüşüm sert tartışmalar olmadan başarılamadı tabii ki. Tutucu unsurlar, Anayasada bölgesel özerkliğe ilişkin kullanılacak ifadelerle ulusal birlik için bir tehdit oluşturacağından dolayı karşı çıktılar. Karşı uçta yer alan militan Basklılar da bu arada, bölgeler için “kendi kaderini belirleme hakkı” (*self-determination*) talep ettiler. Uzun süren sert tartışmalardan sonra, Bask milliyetçileri hariç, bütün belli başlı partiler arasında bir uzlaşmaya varıldı. Franko sonrası yıllarda Bask bölgesindeki bu hoşnutsuzluk, bozguncu bir unsur olarak varlığını sürdürdü.

Anayasa, ulusun kalıcı birlik ve bütünlüğünü açıkça ifade etmektedir; ancak, devleti oluşturan bölgelerin ve milliyetlerin özerklik hakkını da tanımakta ve garanti altına almaktadır. Ortak tarihsel, kültürel ve ekonomik karakterlere sahip bitişik vilayetlere ve bu arada Balerik Adaları (*Islas Baleares*) ile Kanarya Adaları'na (*Canarias*) özerk yönetim oluşturma hakkı verilmiştir. Ancak bu toplulukların bir araya gelip federasyon oluşturmaları açık ve net bir şekilde yasaklanmıştır. Kastilya İspanyolcasının İspanya'nın resmi dili olduğu Anayasada belirtilmekte, bu arada diğer dillerin de kendi özerk toplulukları bünyesinde ortak resmi dil olması tanınmaktadır. Bunun yanısıra; bu topluluklar bayrak ve amblemlerini İspanya bayrağı yanında kamu binalarına asabilecekler ve özel günlerde kullanabileceklerdir.

Anayasa, bölgesel özerkliği elde edebilmek için iki prosedür öngörüyor. Bunlardan hızlı olanı, 1930'lu yıllarda özerklik için mücadele etmiş bölgeleri kapsıyor. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun kabulünden sonra özerklik için yasa teklifi, bölgesel bir referandumda oylanmıştır. Galiçya, Bask Bölgesi ve Katalonya etnik toplulukları, bölgesel özerkliklerini bu yolla elde etmişlerdir. Yavaş olan prosedürde ise yerel yönetimler ya da İl Yönetimlerince bir hareket başlatılması ve bunun Ulusal Parlamento (*Cortes*) tarafından onaylanması ile diğer üç bölgeye tanınandan daha düşük dereceli bir özerklik verilmesi “tarihsel birikimleri olmadığı için” söz konusudur.

Ancak Andalusia (Endülüs) için, geçmişte özerklik mücadelesi olmamasına rağmen, halkta bu konuda yaygın bir istek ve destek bulunmasından dolayı bir uzlaşma süreci oluşturulmuştur. Hızlı süreçten yararlanan topluluklar her ne kadar diğerlerinden daha önce ve daha fazla özerklik elde etmiş olsalar da 1990'lı yıllara gelindiğinde bütün topluluklar hemen hemen eşit derecede özerklikten yararlanma durumundaydılar.

1981'deki darbe girişimi sonrası, bölgesel özerklik konusuna daha ihtiyatlı yaklaşan kesim baskın çıktı ve Temmuz 1981'de kabul edilen tartışmalı “Özerklik Süreci Uyumlaştırma Temel Yasası” ile süreç daha sıkı kontrol altına alındı. Özerklik statüsünü elde etmek üzere olan Endülüs (*Andalusia*) hariç, geri kalan bölgeler bu yasanın koşulu olarak, daha uzun ve karmaşık bir metod izleyerek yollarına devam etmek zorunda kalacaklardı.

İspanya'nın özerk topluluklar şeklinde bölgesel yeniden yapılanması, Mayıs 1983'te tamamlandı. Her ne kadar yetkilerin gerçekten transfer edilmesi süreci tamamlanmamışsa da 13 yeni özerk toplulukta seçimler yapıldı. İspanya Devleti, bugün; her biri bir ya da daha fazla vilayetten oluşan 17 adet özerk

topluluk ihtiva etmektedir. Vilayetlerin tümünün varlığı eski bir geçmişe dayanmaktadır. Bu topluluklar, toprak büyüklüğü, nüfus ve ekonomik gelişme yönüyle farklılık arzeder; dahası, özerk bir topluluğun siyasal ağırlığı, toprak büyüklüğü ya da nüfusuyla çok da ilgili değildir.

Her bir bölgesel oluşum, kendi özerklik yasasıyla yönetilir. Genel seçimlerle oluşan tek kademeli bir Yasama Meclisine dayalı bir siyasal yapısı ve başkenti vardır. Bu parlamento, üyeleri arasından bir Başkan seçer, o da topluluğun en üst düzeyde temsilcisidir. Yürütme ve yönetim, parlamentoya karşı sorumlu bir Hükümet Konseyi (Bakanlar Kurulu) tarafından gerçekleştirilir. Hükümet Konseyinin başkanı, Parlamentosunun seçtiği Özerk Topluluk Başkanıdır.

Ayrıca, bölgelerin kendi yüksek mahkemeleri bulunmaktadır. Ancak, bunlar yasama ve yürütme organları kadar özerk statüde değildir; çünkü, Madrid'deki Yüksek Mahkemenin nihai karar yetkisi dahilinde hareket ederler.

Merkezi hükümet ile özerk topluluklar arasında yetkilerin paylaşımı, Anayasanın 148 ve 149. maddelerinde belirtilmektedir. Ancak, merkezi hükümetin otoritesi ile bölgelerinkini belirlemede kullanılan lisan, muğlak ve kesin ifadelerden yoksun, değişken, bazan çelişkilidir. Spesifik olarak gösterilmese de özerk toplulukların yetkilerini kademeli olarak genişletmesine ilişkin Anayasal hükümler de başka bir tartışma konusu oluşturmaktadır.

Ulusal hükümetin yetkisinde kalan alanlar; uluslararası ilişkiler, savunma, adalet (ceza, iş ve ticaret hukuku), deniz ticareti, sivil havacılık, dış ticaret ve gümrük tarifeleri, ekonomik planlama, maliye ve kamu güvenliğidir.

Merkezi hükümetin yetkisindeki konular açık ve net bir şekilde belirtilirken, özerk toplulukların haklarına ilişkin hükümlerde tam anlamıyla kesin bir dil kullanılmamıştır. Bu toplulukların belli alanlarda yetkiler kullanabileceklerine ilişkin olarak yasa hükümleri daha muğlak ifadeler içermektedir. Bu alanlar; kendi yönetim kuruluşlarının organizasyonu, yerel sınırlar, kent planlaması, konut, kamu hizmetleri, ormancılık, çevre koruma, kültürel işler ve organizasyonlar, turizm, spor, boş zaman faaliyetleri, sosyal refah, sağlık ve hijyen, ticari olmayan limanlar ve hava limanları olarak sıralanabilir. Bunlara ek olarak, Devlet, kendi alanındaki yetkilerinden bir kısmını bu topluluklara devredebilir. Bu yüzden, her ne kadar özerk yönetimlere başlangıçta sınırlı yetki verilse de Anayasa, sonradan bunların yetki devretme (*devolution*) yoluyla genişlemesine imkan tanımaktadır.

Anayasa, otoritelerini yerleştirmek ve güçlendirmek için özerk toplulukların mali özerkliğe sahip olma haklarını da tanımaktadır. Bu topluluklar, kendi yerel vergi ve resimlerinin yanı sıra doğrudan ya da dolaylı olarak merkezi hükümet kaynaklarından vergi geliri alırlar. Borç para da alabilirler. Anayasaya göre toplulukların mali özerkliği, vergilendirmeden ve bütün vatandaşlara fırsat eşitliğinin garanti edilmesinden nihai düzeyde sorumlu olan merkezi hükümetin politikalarıyla koordineli olarak yürütülmelidir.

1980 tarihli “Özerk Topluluklar Maliyesine İlişkin Temel Yasa”nın bu konuda öngördüğü mekanizma, özerk topluluk maliye bakanları, merkezi hükümetin maliye bakanı ve kamu yönetimi bakanından oluşan bir Mali Konseydir. Konsey, kamu yatırımları ve borçlanması, hizmet maliyetleri ve kaynakların bölgelere dağıtımına ilişkin politikaları koordine etmede istişari bir işlev icra eder.

Devletin mali konularla ilgili nihai sorumluluğu, özerk toplulukların faaliyetleri üzerinde önemli ölçüde denetim icra edebilmesini mümkün kılar. Bu denetimin bir başka unsuru da her bölgede, Başbakanın tavsiyesi üzerine Bakanlar Kurulunca atanan ve bölgesel hükümetin faaliyetlerini izleyen, merkezi hükümetin bir delegesinin bulunmasıdır. Dahası, devlet, özerk topluluklarca benimsenen herhangi bir icraatı sorgulayabilir.

Bölgesel düzeydeki yasama faaliyetlerinin Anayasaya uygunluğu konusundaki son karar Anayasa Mahkemesine aittir. 1983'te bu mahkeme, özerk toplulukların yetkilerini artırıcı etkisi olan bir karar verdi. Tartışmalı LOAPA Yasasının bazı bölümlerini iptal etti ve bu yasanın otonomi sürecini uyumlu hale getirmediğini belirtti. Daha sonra kaldırılan bazı önemli maddeler, Devletin legal normlarının otomatik olarak özerk topluluklarınkilerin önüne geçmesini ve bölge kamu yöneticileri yardımcılarının mahallinden ziyade başkent tarafından belirlenmesini şart koşuyordu.

Anayasa, ulusun genel çıkarlarına olan anayasal yükümlülüklerini yerine getiremeyen bir özerk topluluğa merkezi hükümetin müdahalesine izin vermektedir. Böyle bir durumda İspanyol hükümeti, özerk topluluğun başkanından meseleyi çözmesini ister. Buna rağmen sorun giderilemezse, Hükümet, Senatonun çoğunluğunun onayını alarak, söz konusu topluluğu itaat etmeye zorlamak için gerekli tedbirleri alabilir. Bu madde bu zamana kadar hiç uygulanmamış olup, bu tedbirlerin neler olabileceği de çok açık değildir.

Özerk topluluklar üzerindeki bu sınırlamalara rağmen, bölgeler, Franko'nun ölümünden sonra hiç görülmemiş derecede bir özerkliğe sahip oldular. Çünkü katı merkezîyetçilik ile Frankoizm birbiriyle bir tutulduğu için, İspanyollar, daha çok bölgesel bağımsızlıkla demokrasiyi özdeşleştirdiler.

Her ne kadar bu yetki devri sürecinde çözülmeyi bekleyen bazı zorluklar olsa da bölgesel özerklik konusunda bu derece yoğunluklu bir gelişme, geçmiş dönemde Dünyanın en merkezîyetçi uluslarından biri olmuş bu ülke insanların demokrasiye olan bağlılıklarının bir göstergesidir.

3.Bask Bölgesi:

3.1.Tarihçe:

Bask Milliyetçilerinin “*Euzkadi*” dedikleri Baskların anavatanı, kuzeyde Fransa'ya doğru kıvrılan Biscay körfezi kıyılarına doğru yer almakta olup, sahilinden içeriye yer yer 150 km. uzanmaktadır. Bölgenin yaklaşık yüzölçümü 21.000 km² olup, 3.000 km²'si Fransa sınırları içinde yer alır. Geriye kalan 18.000 km², İspanya'nın toplam arazisinin % 3.6'sını oluşturur.

1980 sonlarında bu bölgede 3 milyon insan yaşıyordu. Üçyüz bini sınırın Fransa tarafındayken, geriye kalan 2.7 milyon insanın çoğu kıyı vilayetleri Guipuzcoa ve Vizcaya'da, geri kalanı ise içeride kalan Alava ve Navarre vilayetlerinde yoğunlaşmıştı. Bu nüfus, iki farklı özerk yönetim altında yaşıyordu: Bask Bölgesi “3 küçük vilayeti kapsıyor” ve Navarre. Bunlar birleşik-vilayet esasına dayalı bir bölgesel hükümet oluşturmuyorlardı.

Basklar, Avrupa'daki en eski insan toplulukları arasındadır. Tarih boyunca çeşitli istilalara maruz kalsalar da Basklar, Batı Avrupa tarihinin genel akışından tecrit olmuş bir şekilde X.yüzyıla ulaştılar. X. ve XI. yüzyılda güçlenen Navarre Krallığı bütün Bask bölgesine hakimdi ve ilk defa birliğini sağlamış bir Bask siyasal oluşumunu gerçekleştirdi. Ancak krallığın zayıflamasıyla bölgede kargaşa başladı. XVI. yüzyıla kadar Bask vilayetleri, Castille Krallığına entegre olmuştu. Bu tarihten XIX.yüzyıla kadar Castille ve Bask vilayetleri arasındaki ilişkiler, İspanya Kralının da Bask vilayetlerinin ve kasabalarının özerk yapısını tanımasıyla yerel öncelik ve muafiyetlere sahip “*fueros*” adı verilen birimlerce yönetildi. İspanya Devletinin merkezileşmesinin ve Carlist Savaşlarının bir sonucu olarak “*fueros*”, XIX. yüzyıl sonlarına gelindiğinde kaldırılmıştı. 1930' lardaki İkinci Cumhuriyet, özerk bir Bask rejimi oluşturma fırsatı verdi ama bütün bu çabalar, İspanya sivil savaşı ile sekteye uğradı. Savaş sonrası oluşan Franko diktatörlüğü, Bask'ı simgeleyen bütün alametleri ve özellikle de dilin kullanımını baskıyla yok etmeye çalıştıysa da başarılı olduğu söylenemez.

XX. yüzyıl boyunca, özellikle Vizcaya merkezli çelik ve gemi yapımı endüstrileriyle ve Guipuzcoa'daki metal işleme atölyeleriyle gelişen Bask ekonomisi, kendine iş ve daha iyi bir yaşam arayan binlerce İspanyolu kendine çekti. 1900-1980 arasında bölgeye gelenlerin sayısı gidenlerden 450.000 kişi daha fazlaydı, en büyük insan akımı da 1960'lı yıllarda gerçekleşti. 1970'li yıllarda siyasal değişiklikler ve ekonominin bozulması nedeniyle bu akım, tersine dönmeye başladı. 1977-84 arasında giden insan sayısı yaklaşık 51.000'di. 1980'lerin sonlarındaki manzara; bu yoğun iç göç sonucunda oluşan nüfusun marjinal bir kısmının etnik Basklı, kentsel alanların çoğunda ise gerek dil ve gerekse etnik kimlik olarak Basklı olmadığı şeklindeydi.

Yapılan bir incelemeye göre nüfusun % 52'sinin kendileri ve ebeveynleri Bask bölgesi doğumluydu, % 11'inin ebeveyni başka yer doğumlu olup kendileri Bask'ta doğmuşlardı, % 35.5 luk kesim ise bölge dışından geliyordu.

Bask Bölgesi on yıllarca ileri seviyede bir çağdaş kültür ve onun değerleriyle (İspanyolca konuşma, kendini İspanyol olarak tanımlama, sanayide çalışma, büyük kentte yaşama) atadan kalma, geleneksel kültür ve onun değerleri (Bask lisanı “*Euskera*” konuşma, kendini köyü ya da vilayetiyle tanımlama, küçük bir çiftlikte ya da balıkçılık sektöründe çalışma, çiftlikte ya da küçük bir köyde yaşama) arasındaki

çatışmaya sahne oldu. Birinci kesim özellikle Bilbao gibi büyük kentlerde yoğunlaşırken, diğerleri Biscay Körfezindeki küçük balıkçı köylerinde ya da “*caserios*” denen ve Guipuzcoa, Vizcaya ve Navarre vilayetlerinin dağlık bölgelerindeki çiftliklerde yaşıyorlardı. Bu merkezlerdeki Bask geleneksel kültürü, XIX.yüzyılın son çeyreğinden itibaren ağır sanayinin bölgeye gelmesiyle gerilemeye başladı ve XX.yüzyılın sonunda büyük oranda kayboldu.

Bask lisanının günlük hayattaki kullanımı da yüzyıllar boyunca giderek azalan bir süreç takip etti, 1950’lerden sonra ise bölgeye Basklı olmayanların göç etmesiyle birlikte bu süreç oldukça hızlandı. 1984 tarihli bir nüfus sayımında alınan bilgilerden Bask lisanının gittikçe zayıflayan bir azınlık dili olduğu sonucu ortaya çıktı. Bask Özerk Bölgesinde yaşayan 2.1 milyon kişiden % 23’ü Euskera’yı anlayabiliyor, % 21’i konuşabiliyor, fakat sadece % 13’ü okuyabiliyor ve % 10’u da bu dili yazabiliyordu. Bu bilgilerden anlaşılacağı üzere Bask lisanı, yazılı bir gelenekten gelmeyip daha çok ağızdan ağıza bir dil olarak ve okullarda öğretilerek değil evlerde konuşularak ayakta kalabilmişti. Bask ülkesi yetkilileri, dillerini Kastilya İspanyolcasıyla aynı seviyeye getirecek bir restorasyon için özellikle televizyonda ve eğitim alanında bir dizi önemli program başlattılar. Amaç, nüfusu iki dili de konuşur hale getirmektir, ancak, 1990’lara gelindiğinde bu hedefin henüz uzakta olduğu anlaşıldı.

3.2.İspanya Anayasası ve Bask Modeline İlişkin Düzenlemeler

1978 tarihli İspanya Anayasası’nın girişinde bütün İspanyolların ve İspanya halklarının insan haklarının, kültürlerinin, geleneklerinin, dillerinin ve kurumlarının korunmasından söz edilirken, Anayasanın 2. maddesi, bu Anayasanın İspanyol ulusunun dağılmaz birliği üzerine inşa edildiğini ve ülkenin ortak ve bölünmez niteliğini vurgulamakta, ancak; tarihi, kültürel ve ekonomik ortak özellikleri bulunan veya tarihsel geçmişte bölgesel statüye sahip olan eyaletlere özerklik hakkı tanımaktadır.

Bu özerklik statüsünün ilkeleri Anayasanın 143-159. maddeleri arasında ayrıntılarıyla yer almaktadır. Mezkur maddeler, merkezi yönetime özerk bölgeler üzerinde sınırlı bir denetim hakkı vermektedir. Bask Bölgesi de (*Pais Vasco*); bu anayasal statüye göre kurulmuş 17 özerk yönetimden birisidir.

1978 anayasası hükümleri doğrultusunda 1979’da yerel Bask Meclisi’nce kabul edilen Bask Bölgesi Özerklik Statüsüne (yerel anayasa) ve müteakiben parlamentoca onaylanan 17.12.1979 tarihli yasaya göre: Bask Bölgesi kendi özerk parlamentosuyla hükümetini seçmekle birlikte, ulusal İspanyol Parlamentosuna da üye göndermekte, ülkede İspanyol ve Bask bayrakları ve dilleri birlikte kullanılmakta ve Bask dilinde (*Euskadi*) de eğitim-öğretim, basım ve yayın yapılmaktadır.

Yukarıdaki paragrafta belirtilen anayasal ve yasal hükümlere göre Bask Özerk Yönetimi: ülke topraklarının sınırını, hükümet kuruluşlarının organizasyonunu, rejim ve işleyişini, parlamentoya yerel yönetimlerin mevzuatlarını, kamu görevlilerinin statüsünü, medeni hakların uygulanmasına ve geliştirilmesine yönelik mevzuatı, adli-idari-ekonomik-mali ve ticari yönetim usullerini, kamu mal ve emlakine ait hususları, doğal kaynakların değerlendirme yöntemlerini, sosyal hizmetler, sendikalar, sağlık, konut, arazi ve kıyı düzenleme politikalarını, kültürel yaşamla bilimsel ve teknik araştırmalara ilişkin düzenlemeleri ve mesleki-genel eğitim esaslarını kendisi belirleyecektir.

Ayrıca, eyalet ekonomisinin planlamasıyla geliştirilmesinden, devlet sanayileşme planlarının uygulanmasından ve her türlü yerel işlerin yürütümünden sorumlu olacaktır. Yine, devletin tespit ettiği genel esaslara göre iş yasaları dahil adli ve cezai mevzuatın uygulanması, kişilerin ve eşyanın korunmasıyla kamu düzeninin sağlanması, basın-yayın ve haberleşme politikalarının belirlenmesi özerk Bask Yönetiminin görev ve sorumluluğudur.

Anayasa hükmüne göre Bask Hükümeti; merkezi Hükümetçe imzalanan anlaşmaları uygulamakla birlikte, kendisi de diğer özerk eyaletlerle anlaşmalar yapabilecektir. Anlaşmalar konusunda devletle eyaletin birbirlerini haberdar etme yükümlülükleri mevcuttur.

Buna karşılık, eyaletin savunmasına ve devlet güvenliğine ilişkin yönetsel alanlar, liman-hava alanları ve sınırlarının korunması, yabancılarla ilgili işlemler, gümrük hizmetleri, mücrimlerin iadesi, savcılık müessesesi, askeri yargı, af yetkisi ve yerel yüksek mahkeme başkanının atanması devletin tasarrufunda kalmaktadır.

Yerel polis, özerk yönetime bağlı olmakla birlikte, yerel hükümetin talebi üzerine veya kendi inisiyatifleri doğrultusunda devlet güvenlik güçleri eyalette kamu düzenini sağlamak üzere harekete geçebilmektedir. Yerel kolluk güçleriyle devlet güvenlik güçleri arasındaki koordinasyon; tarafların eşit sayıda temsilcisinden kurulu bir heyet tarafından sağlanmaktadır.

3.3.Bask Bölgesinde Yönetmel Yapılanma:

1979 tarihli Uygulama Yasası hükümlerine göre: Özerk yönetimin yasama ve yürütme erkleri yerel parlamento, hükümet ve hükümet başkanı tarafından kullanılacak, mülki il alanlarıyla belirlenen seçim çevrelerinden gelen eşit sayıda temsilcinin oluşturduğu parlamento; yasalarla bütçeyi kabul edecek, hükümeti denetleyecek, özerk yönetimi temsil edecek senatörleri saptayacak ve Devlet Meclisine (*Cortes*) yasa önerisi sunacaktır.

Bask Parlamentosunun onayladığı yasaların denetimi Anayasa Mahkemesince yapılmakta, idari işlem denetimi ise idari yargı tarafından gerçekleştirilmektedir. Özerk yönetim kurumları ile il kurumları arasındaki anlaşmazlıkların çözüm yeri Özerk Yönetim Yüksek Mahkeme Başkanının başkanlık ettiği bir hakem komisyonu olmaktadır.

Özerk yönetimin icrai görevlerini yürüten ve merkezi hükümetin bir temsilcisinin de yer aldığı Bask Hükümeti ise görevleri süresince dokunulmazlığa sahip bir başkanla müşavirlerden oluşmaktadır. Hükümet başkanı parlamento üyeleri tarafından kendi aralarından seçilmekte ve İspanya Kralı'nca atanmaktadır. Müşavirlerin atanması veya görevden alınması yetkisi hükümet başkanına aittir.

İcraatından ötürü parlamentoya karşı sorumlu olan hükümet; parlamentonun güvenini kaybetmesi veya başkanının ayrılmasıyla düşmektedir. Hükümetle parlamento ilişkileri, yerel meclis tarafından kanunla belirlenmektedir.

Bask Özerk Yönetimindeki illerin mülki sınırları içinde kalan idari yapılar, o ilde geçerli hukuk kurallarına göre görev yapmaktadırlar. Bu kurumlar: il bütçesinin hazırlanması ve kabulünden, arazi kullanımından, yerel yönetim mallarının idaresinden, belediye seçimleriyle bölge temsilcilerinin seçilmesinden ve Bask parlamentosunun o bölge için geçerli kabul ettiği mevzuatın uygulanmasından sorumlu bulunmaktadır.

Halen uygulanan bu özerlik statüsünün değiştirilebilmesi, Bask Parlamentosu üyelerinin, Bask Hükümetinin veya Ulusal Parlamentonun teklifi üzerine, teklifin her iki parlamento tarafından kabulüne ve bölgede yapılacak referandum sonunda halk iradesiyle onaylanmasına bağlıdır

4.Katalan Bölgesi:

İberya yarımadasının kuzeydoğusunda yer alan dört İspanyol vilayeti Katalanların anavatanını oluşturmaktadır. İspanya'nın toplam yüzölçümünün % 6.5'luk bir kısmı bu bölgenin ihtiva ettiği alandır. Bölgedeki vilayetler, Barcelona, Gerona, Lerida ve Tarragona'dır. İspanya'nın değişik kısımlarında ve Fransa'nın doğusundaki dağlık bölgelerde de kısmen Katalanca konuşan nüfus bulunmaktadır.

Katalan Bölgesinin nüfusu 1986'da 6 milyon civarındaydı ve bu nüfusun 4.6 milyonu nüfus yoğunluğu fazla olan Barcelona vilayetinde yaşıyordu. İspanya'nın en zengin ve en önce sanayileşmiş bölgelerinden biri olarak Katalonya, başta Endülüs olmak üzere İspanya'nın değişik yoksul kesimlerinden yüzbinlerce göçmeni kendine çekmiştir. 1900-1980 yılları arasında Katalonya'ya olan iç göç yaklaşık 2.4 milyondur. 1980'lere gelindiğinde Katalonya'nın çalışan kesiminin yarısından çoğunu, vasıfsız ve yarı vasıflı işçilerin ise büyük bir ekseriyetini Katalan olmayanlar, yani dışarıdan gelenler oluşturuyordu.

Katalan dili, yarımadadaki İslam hükümlerine zayıflamaya başlayınca ortaya çıkmış olan beş değişik Roman lisanından biridir. Diğerleri, Aragon, Castilian, Leonese ve Galiçya dilleridir. Orta Çağ sonlarında Katalonya, Aragon ve Valencia Krallıkları bir araya gelerek bir federasyon oluşturdular ve zamanın en ileri anayasal sistemlerinden birini Avrupa'da hayata geçirdiler. İspanyol hanedanı, bu dönemde bu çatı altındaki bölgeler üzerinde serbest bir idare tarzı benimsedi. Zaman zaman daha merkezîyetçi kontrol denemeleri olduysa da, Katalonya örneğinde bunlar hep başarısızlıkla sonuçlandı. Bununla birlikte, Katalanların XVII.yüzyıldaki bağımsızlıklarını ilan etme çabaları da başarısız oldu. 1714'te İspanyollar, Katalan bölgesini ele geçirdiler ve Katalonya'nın anayasal bağımsızlığı sona erdi.

XIX.yüzyılın ikinci yarısında Katalonya, İspanyol sanayi devriminin merkez noktası olarak yeniden güç kazanmaya başladı. Bu arada Katalonya’da bir kültürel rönesans ve Katalan kültürünün en önemli anahtarı olarak Katalancanın yeniden dirilişe geçtiği bir ortam vardı. Yeni oluşmuş Katalan burjuvazisince, Katalan milliyetçiliği, siyasal ve kültürel özerklikle ekonomik entegrasyonu birleştiren bir çözüm olarak gündeme getirildi. 1930’larda kısa bir dönem İkinci Cumhuriyet, Katalanlara bir miktar siyasal özerklik tattırdı. Fakat arkasından gelen Franko diktatörlüğü bu kapıyı kırk yıl süreyle kapattı.

Kimin Katalan olduğu ya da olmadığını belirlemede çeşitli kriterler vardı. Kişinin doğduğu yer, ya da ebeveyninin doğduğu yer ölçüsü genellikle Katalan statüsü iddiasında bulunan ikinci nesil göçmenler tarafından kullanıldı. Biyolojik anlamda soy iddiaları ve etnik kimliğini bu tarz terimlerle tanımlamaya çalışma Basklıların aksine Katalanlarda pek kabul görmedi. Kendilerini İspanyol olarak tanımlayan Katalanlardan kendilerini ayırmada önemli gördükleri nokta, Katalonya’ya olan duygusal bağlılıktı. Gerek yerli olsun, gerek göçmen, Katalan kimliğinin en önemli ve güçlü göstergesi, Katalan dilini konuşabilme yeteneğiydi.

Yapılan araştırmalara göre, Katalan özerk bölgesi içinde yaşayanların yaklaşık yüzde 50’si Katalancayı ana dil olarak konuşmakta, yüzde 30’u da en azından anlamaktadır.

5. Galiçya Bölgesi:

Galiçyalılar, İberya Yarımadasının kuzeybatısında yer alan dört İspanyol vilayetinde yaşarlar, fakat konuştukları lisan Portekiz’in kuzeyini de içine alır. Galiçya özerk bölgesi, İspanya toplam yüzölçümünün % 6’sını oluşturur. Vilayetlerinin toplam nüfusu 2.8 milyon civarındadır.

Nüfus yoğunluğu azdır, zengin, kentleşmiş ve sanayileşmiş Bask ve Katalan bölgelerinin aksine, Galiçya nispeten fakir, tarımsal yapının ağırlıklı olduğu, kırsal ve köy toplumu hayatının yaygın olduğu bir bölgedir. Dahası, tarım sektörü de İspanya’da en az gelişmiş bölgedir. Zaman içerisinde tarım alanları çok fazla bölündüğünden, ekonomik olmaktan çıkmıştır. Bu yüzden devamlı olarak dışarıya göç vardır. 1900-1980 arasında 825.000 kişi bölgeden göç etmiştir.

Galiçya milliyetçiliği 1840’lı yıllarda ortaya çıksa da ilhamını “Altın Çağ” dedikleri Ortaçağ Galiçya Krallığından almaktadır. Daha sonra bu krallık parçalanmış, güney kısmı Portekiz olmuş, kuzey kısmında kargaşa bir süre devam ettikten sonra Castile Krallığının hakimiyetine girmiştir. Bu dönem Galiçya’nın tarihinde XIX.yüzyıla kadar devam edecek olan bir ekonomik ve kültürel durgunluk dönemidir.

Galiçya Milliyetçiliği 1840’larda belirlediğinde daha çok edebi ve kültürel bir olguydu; geleneksel, kırsal ve hatta anti-endüstriyel sosyal yapısının sürmesi ekonomik ve siyasal gücünü zayıflatıyordu. Köylüler muhafazakardı; burjuva ise az sayıda ve genelde Galiçyalı değildi; kilise modernleşmeye karşıydı. Galiçya dili temelde kırsal bir ana lisan olarak varlığını devam ettirdi, fakat resmi bir geçerliliği yoktu. Galiçya’nın çağdaş milliyetçilik hareketi 1931 yılında başlamış olmasına ve 1981’den sonra da özerk bölge yönetimine kavuşmuş olmasına rağmen, 1980’li yılların sonuna gelindiğinde Galiçya milliyetçiliği, Basklıların ve Katalanların daha yüksek sesle dile getirdikleri taleplerle karşılaştırıldığında sönük kalmaktadır. Galiçya dilinin resmi ve politik toplantılarda kullanılmasını ilke olarak siyasi yelpazenin solunda bulunan partiler benimseyip uygularken, daha muhafazakar olanlar Castilian İspanyolcasını kullanmaya devam ettiler.

Özerk topluluk nüfusunun yaklaşık % 60’ı etnik Galiçyalı olup, bunların büyük çoğunluğu kendi dillerini kısmen kullanırlar. Nüfusun % 80’inin en azından, bu daha çok kırsal kökenli ve şehirlerde pek işitilmeyen dili anlayabildiği belirtilmektedir. Sonuçta, Galiçya dili de, Katalan dili gibi baskın durumdaki İspanyolcadan sonra ikinci sınıf statüye mahkum olmuş bir görüntü verir.

6.Endülüs Bölgesi (The Andalusians):

Endülüslülerin; kültürel yönden farklı bir bölge ve insan topluluğu olduğu kesindir. Ancak, ortak ve tarihin derinliklerinden gelen bir bilinç söz konusu olmadığından ve kendilerine ait bir dilleri bulunmadığından, kendine özgü, farklı bir etnik grup olarak değerlendirilmemektedirler.

Endülüslüler, İspanya’nın güney kesiminde yer alan sekiz vilayette yaşarlar: Almeria, Cadiz, Cordoba, Granada, Huelva, Jaen, Malaga ve Seville. Yaklaşık yedi milyon civarında nüfusları vardır. Ülke geneline göre nüfus artışı düşük sayılır ve bu nüfus oldukça seyrek dağılmıştır. Doğum oranı İspanya ortalamasının % 40 üstünde olmasına rağmen 1960’dan bu yana toplam nüfusun bölgeye düşen kısmı giderek azalmıştır.

Bunun nedenlerini, bölgenin kendine özgü kültürel ve ekonomik özelliklerinde aramak gerekir: Bölge halkının genelde yoksul oluşu; yeterli mülkiyet sahibi olamama; bozuk kentleşme; katı bir sınıfsal yapı ve sınıf çatışması; İspanya'nın sanayileşmiş kentlerine ve Avrupa'nın başka kısımlarına göç.

Bu bölgede, kökü yüzyıllar öncesine dayanan ve çok büyük arazilere sahip oldukları için büyük bir gücü elinde bulunduran “*latifundias*” denilen toprak sahipliği sistemi vardır. Arazilerin az sayıda kişinin elinde olması (tarımsal nüfusun % 1'i arazinin yarısından çoğuna sahip durumdadır); tarımda çalışan kişilerin (*jornaleros*) arazilerinin olmaması; hatta bu araziler üzerinde çoğunun yaşamamakta olması; bu nüfusun büyük kitleler halinde büyükçe köyler şeklinde tanımlanabilecek kentsel alanlarda yaşamak zorunda kalmaları; günlük tarım işçileri şeklinde çalışmaları; ekonomik, kültürel ve politik önemlerinin giderek azalması ve neticede bu ekonomik ve kültürel sistemin farklı bir bakış açısı yaratmasıyla, sınıfsal bilinçlenme ve sınıf çatışmalarıyla önemli ölçüde dışarıya göç başladı.

İspanya'nın kuzeyinde ise durum farklıydı; buralarda yaşayan daha küçük çiftçi kasaba ve köylerinde tarımda çalışanlar arazilerin sahibiydi, arazi büyüklükleri eşitti ve sınıfsal farklılaşma keskin değildi. Endülüs'teki topraksız çiftçi aileleri yoksulluk sınırında yaşadılar; arazi sahibi yüksek tabaka ile ilişkilerinde çatışma ve düşmanlık vardı. Endülüs kırsal toplumunu dağılmaktan alıkoyan etkenler ise; biri, Madrid hükümetinin sivil muhafızlar eliyle bölgedeki kesin hakimiyeti ve baskısı, diğeri de İspanya'nın diğer bölgelerine ve Avrupa kentlerine olan göç olayı. Göç olgusunun büyük kısmı mevsimlik olarak yapılmaktaydı. Örneğin, şarap yapımı mevsiminde binlerce işçi Fransa'ya çalışmaya giderdi. Son zamanlarda geri dönmek üzere göç etme ve çalıştığı yere yerleşme yaygın hale geldiği için Endülüs Bölgesi hızla nüfus kaybetmektedir.

7.Çingener:

“Çingene” kelimesi, kendilerini Roman olarak tanımlayan ve bu lisani konuşan bir etnik grubu tanımlamak için kullanılmaktadır. İspanya'da ve dünyada gerçekte ne kadar çingene olduğu bilinmemektedir. İspanya'da 50.000 ile 450.000 arasında, dünyada da 3 ile 6 milyon arasında çingene olduğu tahmin edilmektedir. Göçebe bir hayat tarzına sahip olmaları, kültürel yönden dışarıya kapalı olmaları, kökenlerinin bilinmemesi ve bir çok alt gruplara ayrılmaları haklarındaki tahminleri zorlaştırmaktadır.

Kayıtlara göre çingenelerin Hindistan kaynaklı oldukları ve XI.yüzyılda Avrupa'ya gelmeye başladıkları, XV.yüzyılda İspanya'ya yerleştikleri ve yerel otoritelerce korundukları bilinmektedir. 300 yıl boyunca uygulanan politikalarla çingener asimile edilmeye çalışıldı ve yerleşim yerleri dağıtıldı. Çingene olmayanlarla evlenmeye zorlandılar, konuştukları dilleri ve adetleri tanınmadı. Kamu işyerlerinden ve dernek üyeliklerinden uzak tutuldular.

İspanyol çingeneleri başlıca iki gruba ayrılmaktadır: gitanos ve hungaros

Gitanolar genelde yoksul ve cahil kimselerdi ve İspanyol toplumuna kolayca uyum sağladılar, sokak satıcılığı ya da çalgıcılıkla geçiniyorlardı. Macar kökenli Hungarolar ise daha yoksuldular ve büyük şehirlerin etrafında çadırlarda göçebe bir hayat sürdürüyorlardı. Dilencilik ve hırsızlık yapan bu topluluk İspanyol otoritelerini oldukça uğraştırdı. Sonuç olarak, sahip oldukları etnik kimlik ve bilinç, onların kayda değer bir siyasal güç olmalarına yetmedi.

Franko döneminde çingenerler baskı ve zulüm gördüler. Franko sonrası ise İspanyol hükümetinin onlara karşı olan politikası özellikle sosyal refah ve sosyal hizmetler alanında daha yumuşak ve sempattikti. Hükümet, 1983 sonrası özellikle bu grupların eğitim seviyelerinin yükseltilmesi çalışmalarına ağırlık verdi ve bu etnik grubun kendine özgü dil ve kültür mirasına zarar vermeden onları ülkenin ekonomik ve siyasal yaşamına dahil edecek programları uygulamaya devam etmektedir.

IV. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

İspanya başlıca dört kademeli bir yönetim sistemine sahiptir: Merkezi Yönetim, Bölgesel yönetim, İl Yönetimleri ve Belediyeler. Bölgesel Yönetimlerin, kendi bölgelerindeki illerde ve özerk yönetim

bünyesindeki bakanlıklarında kendi idari yapıları ve yaptıkları bölgesel hizmetler vardır. Yerel yönetimlerde ise Belediye başkanı, belediyenin büyüklüğü ve aktivitelerinin durumuna göre, idari görevleri bizzat kendisi yapar veya yerel birimlerine devreder.

Merkezi idare, merkezde bakanlıklarıyla, taşrada ise “İl” esasına göre örgütlenerek hizmetlerini yürütür. İspanya, her biri kendi İl Meclisine sahip olan 50 vilayetten oluşur. Nisan 1997’de sivil valiler sistemi getirilmiştir. Valiler merkezden atanırlar. İllerde seçilmiş bir İl Meclisi ve dolaylı olarak seçilmiş bir de Başkan vardır. İl yönetiminin görevi belediyelere destek hizmeti vermektir.

Demokrasiye geçilmesiyle birlikte İspanya’da ademi merkezizetçi bir yapılanmaya doğru gidilmiş, merkezden atanan Vali ve diğer görevlilerin fonksiyonu azaltılarak yerel birimlere ve bölge yönetimlerine birçok görev ve yetki aktarılmıştır.

2. Merkezi Yönetim Birimi Olarak İller:

İl düzeyindeki yönetimler, Devletin uç karakolları mahiyetindeki Franko döneminden kalma işlevlerini korumuşlardır. Anayasa, vilayetleri; “Devlet topraklarının merkezi yönetim faaliyetlerini yürütmek için dizayn edilmiş bölümlenmeleri” şeklinde tanımlamaktadır. Vali, Devlet yönetiminin İl düzeyindeki en üst yürütme organı olup, İçişleri Bakanının tavsiyesi üzerine Başbakan tarafından atanır. Bu nedenle, her ne kadar valiler daha önce sahip oldukları yetkilerden bir kısmını kaybetse de Vali atamaları Franko döneminde de olduğu gibi siyasi atamalardır. Valilerin, İl düzeyinde faaliyet gösteren iç güvenlik güçlerine yönelik sorumlulukları da sürmektedir. Devlet politikalarının illerde uygulanmasının sağlanmasına ilaveten, yerel otoritelerle merkezi hükümet arasında bir ortak mekanizma işlevi görürler.

İspanyol Anayasasınının 141. maddesi vilayet birimlerini aşağıdaki şekilde tanımlar:

“İl devlet iş ve işlemlerinin yerine getirilip, tamamlanması için belediyelerin guruplandırılması ve bölgesel bölümlenmesi belirlenmiş olan, kendi hukuki tüzel kişiliğiyle yerel bir bütünlük oluşturan bir yönetim birimi ve bölümüdür. İl sınırlarındaki herhangi bir değişiklik yasal olarak Parlamento tarafından onaylanmış olacaktır. Hükümet ve illerin özerk yönetimleri, temsil ve sorumluluğun gereği olarak işbirliğine giderek delege ve temsilcileri vasıtasıyla emniyet ve güven içinde iş ve işlemlerini yürüteceklerdir. Farklı illere ait belediyelerin katılımıyla da gruplandırmalar yapılabilecektir. Takımadaların bulunduğu bölgelerde de bu adalar şehir meclisleri olarak kendi yönetimlerine sahip olacaklardır.”

3. İlçeler:

İspanya’da genel olarak ilçe denilebilecek merkezi idareye bağlı bir teşkilat yoktur. Ancak özellikle Katalan bölgesine mahsus olmak kaydıyla, İl yönetiminin altında, belediyelerin üstünde (*supra-municipal*-belediye üstü) bir örgütlenme olan ilçeye denk seviyede Comarcaslar (*district*) kurulmuştur.

Bu örgütlenme biçimi, yeni bir yerel yönetim türü olup, belediye yetkilerini kullanarak belediye hizmetlerini yürütebilmektedir ve bünyesinde birçok belediyeyi bulundurmaktadır. Comarcaslar tüzel kişiliğe sahiptir. Kendi bölgelerinde kentleşme, sağlık hizmetleri, sosyal ve kültürel hizmetler, spor, eğitim ve çevre sorunları gibi konularla ilgilenirler.

V. YEREL YÖNETİMLER

1. Genel Değerlendirme:

Yerel yönetimler, Franko döneminde merkezi yönetime bağlı birimler gibi faaliyette bulunmak zorunda kaldılar. Franko sonrası, yerel yönetimler önemli dönüşüme uğramışlardır. Ancak ulusal düzeyde bazı siyasal reformlar yapıлып başarılı oluncaya kadar yerel düzeyde yönetimin reorganizasyon çalışmaları beklemek zorundaydı. Franko’nun ölümünden sonra ilk defa tam demokratik anlamda yerel yönetim seçimleri 1979’da yapıldı ve yerel yönetim reformları da sınırlı boyutta kalmak kaydıyla 1981’de gerçekleştirildi.

Yerel yönetimlerde köklü yeniden yapılanma ve demokratikleştirme ise ancak 1985’te Yerel Yönetim Temel Yasasında yapılan değişikliklerle mümkün olabildi.

Bu yasa, belediye ve vilayetler düzeyindeki temel kurumların taslağını çıkarmakta; yönetimin farklı katmanları arasında sorumlulukların paylaşılmasının ilkelerini oluşturmakta; yerel yönetimlerin yapacağı hizmetleri sıralamaktadır. Belediyelerin sorumlulukları nüfuslarının büyüklüğü oranında değişmektedir. Yerel yönetimler, sağlık ve eğitim konularında sorumluluklarını bölgesel yönetimle paylaşmaktadırlar. Merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler, belediyelere ilave yetkiler de devredebilmektedirler. Merkezi hükümetten özerk topluluklara bir kısım yetkilerin devredilmesinden dolayı yerel kuruluşlar, her ne kadar mali yönden büyük ölçüde merkeze bağımlı olsalar da politik olarak bu özerk topluluklara bağımlı durumdadırlar.

2.Hukuki Çerçeve:

2.1.Yerel Yönetimlerle İlgili Anayasal ve Yasal Hükümler:

1978 Anayasasının pek çok maddesinde bölgesel ve yerel idarelere ilişkin hükümler vardır. Yerel yönetimler; hem devletin ve hem de özerk toplulukların yasalarına bağılıdırlar. Anayasa; temel kuralları belirlemekte, geliştirici yasalar özerk topluluklarca çıkarılmaktadır.

Yerel yönetim sistemi; kendi kendine örgütlenme ve belediye örgütü ile halkın yaşamını etkileyen kurallar koyabilme imkanını (*subsidiarity*) ilkesi içinde sağlamıştır. Yetkilerin doğrudan verilmesi, ya da devlet veya özerk toplulukla devredilmesi bu ilkeyi değiştirmez.

Yerel yönetimlerle ilgili temel hükümler ise tamamen Franco yönetiminden sonra çıkarılan çok sayıda yasada ve Krallık Kararnamelerinde yer almaktadır. Bu mevzuatla yerel yönetimlerin kuruluşu, organizasyonu, seçim yöntemi yetki-görev-sorumlulukları, merkezi yönetimle ve yekdiğerleriyle ilişkileri, finansal yapıları ve personel statüleri ayrıntılarıyla düzenlenmektedir. Bu yasal düzenlemeler arasında (özel statülerle) ilgili olan Madrid ve Barcelona Metropolitan Meclisleri Hakkında Özel Yasalarla Ceuta ve Melilla'nın teşkilat yasaları da sayılabilecektir.

Özerk yönetimlerle ilgili mevzuat hükümlerine de yine aynı dönemde her bölge için ayrı ayrı çıkarılan; sınırlara, idari yapıya, yetki-görev ve sorumlulukların belirlenmesine, kamu düzenine, koordinasyonun sağlanmasına ve kamu personelinin statülerine yönelik yasalarda rastlanır.

3. Yerel Yönetimlerin Yapısı:

3.1.Ana Bölümlenme:

İspanya Anayasası'nın 137. Maddesine göre, üç yerel yönetim birimi vardır: Özerk Yönetim, il ve belediye.

3.2. Yerel Yönetimlere İlişkin İstatistikler:

3.2.1. Yerel Yönetim Birimlerinin Sayısı:

İdare	1950'de	1996'da
Özerk Yönetimler	0	17
İller	50	50
Belediyeler	9.214	8.097
Alt Belediye Mahalli İdareleri	2.223	3.722
Metropolitan Alanlar, Valencia ve Barcelona	0	2
Comarcas, Catalonia'da (37), Castilla y León (1) ve Bask Ülkesinde (7).	0	45**
Belediye Birlikleri	50	815

3.2.2.Bölge Yönetimleri:

Bölge İdaresi	Yüzölçümü (Km ²)	Nüfus
Andalusia	87.559	7.314.644
Aragon	47.720	1.205.663
Asturias	10.604	1.117.370
Balearic Adaları	4.992	787.984
Kanarya Adaları	7.447	1.631.498
Cantabria	5.321	541.885
Castilla-la-Mancha	79.461	1.730.717
Castille y León	94.224	2.584.407
Catalonia	32.113	6.226.869
País Valenciano	23.255	4.028.774
Extremadura	41.634	1.100.538
Galicia	29.575	2.825.020
Madrid	8.028	5.181.659
Murcia	11.314	1.109.977
Navarra	10.391	536.192
Bask Ülkesi	7.234	2.130.783
La Rioja	5.045	268.206
Ceuta	12	73.142
Melilla	20	64.727
Ortalama	29.764	2.380.003
TOPLAM	505.900	40.460.055

3.2.3.İller:

Alan	Yüzölçümü (km ²)	Nüfus
En büyük	21.766,31 (Badajoz)	5.181.659 (Madrid)
En küçük	1.980,33 (Guipúzcoa)	94.396 (Soria)
Ortalama	10.119,80	809.201

3.2.4.Belediyeler:

Alan	Yüzölçümü (km ²)	Nüfus
En büyük	1.750,33 (Cáceres)	3.029.734 (Madrid)
En küçük	0,03 (Emperedor)	4 (Cerveruela)
Ortalama	62,50	4.997

3.2.5.Nüfuslarına Göre Yerel Yönetimler:

Belediyelerin Dağılımı	Sayı
1.000'den az	4.886
1.000 - 5.000	2.065
5.000 - 10.000	524
10.000 - 50.000	506
50.000 - 100.000	61
100.000 - 500.000	49
500.000'den fazla	6
TOPLAM	8.097

4. Belirli Alanlarda Özel Yapılar:

4.1. Metropolitan Alanlar:

Özerk Yönetimler, il ve belediyelere danışarak, yasal çerçevede, metropolitan alanlar oluşturabilir veya bu alanları değiştirebilirler. Özerk Yönetim mevzuatı; yönetim organlarını ve alandaki bütün belediyelerin temsil edileceği idari yapıyı, belediyelerin karara katılmasını ve mali kaynakların adil bir şekilde dağılımını sağlayan bir ekonomik ve fonksiyonel sistemi; metropolitan alanda yapılacak işleri, verilecek hizmetleri ve bunlarla ilgili uygulama usullerini belirler.

04.04.1987 tarihli Yasa uyarınca metropolitan bir alan olan Catalonia'da Metropolitan Ulaşım Kurumu, kamu ulaşım hizmetlerinden sorumlu olup; 18 belediyeye, 332 Km²'lik bir alana ve yaklaşık 2.800.000 kişiye hizmet vermektedir. Metropolitan Su ve Atık Arıtma Kurumu ise, su dağıtımından, kanalizasyon ve atık toplama ve arıtma hizmetlerinden sorumludur. Bu kurum; 33 belediye, 586 Km²'lik alan ve yaklaşık 3.000.000 nüfusla ilgilidir.

31.12.1986 tarihli Yasayla kurulan País Valenciano Metropolitan Ürün Sulama Kurulu: 18 belediyeye, 629 Km alana ve 1.364.000 kişiye hizmet vermektedir.

4.2. Ada Yönetimleri:

İspanya'da; Balearic Adaları (Majorca: 53 belediye, 3.640 km² alan, 629.000 nüfus, Minorca: 8 belediye, 702 km² alan, 68.000 nüfus, Ibiza ve Formentera: 8 belediye, 645 km² alan, 90.000 nüfus) ve Kanarya Adaları (Gran Kanarya: 21 belediye, 1.531 km² alan, 725.000 nüfus, Lanzarote: 7 belediye, 856 km² alan, 76.500 nüfus, Fuerteventura: 6 belediye, 1.633 km² alan, 43.000 nüfus, Teneriffe: 31 belediye, 2.108 km² alan, 680.000 nüfus, La Gomera: 6 belediye, 378 km² alan, 17.000 nüfus, Las Palmas: 14 belediye, 727 km² alan, 82.000 nüfus, Hierro: 2 belediye, 278 km² alan 8.000 nüfus) isimli iki ada grubu bulunmakta ve bu adaların tümünde ada meclisleri görev yapmaktadır.

4.3. Özel Statülü İller (*Diputaciones Forales*):

Vizcaya, Guipuzcoa ve Alava özel statüye sahip illerdir.

4.4. Ceuta ve Melilla Belediyeleri:

Bu iki şehir, 13.03.1995'de kabul edilen teşkilat yasalarıyla ayrı ayrı özerklik statüsüne sahip olmuşlardır: Bu kanunlar özel bir kurumsal sistemle (meclis, başkan ve idare meclisi), ekonomik ve mali yapı oluşturmuştur. Aslında bunlar belediyedir, ancak teşkilatlanmaları ve yetkileri bakımından Özerk Yönetimlere benzerler.

4.5. Alt Yönetim Bölgeleri (*Comarcas*):

Alt yönetim bölgeleri mevzuatı, özerk yönetimlere karşı sorumlu yerel yönetimlere alt yönetim bölgesi statüsü veren Catalonia, Aragon, Austrias ve Castilla y Leon özerk yönetimlerince oluşturulur.

Farklı statülerinin hükümlerine göre, özerk yönetimler; kendi topraklarında alt yönetim bölgeleri veya ayrı yönetim gerektiren ortak çıkarlarda bazı belediyelerin gruplaşmasından oluşan yeni kuruluşlar kurabilirler. Ya da hizmet birimlerini bölgesel gerekleri birlikte karşılamaya davet edebilirler. Bir alt yönetim bölgesi; ilgili belediyelerin beşte ikisinin kabulü ve bu beşte ikinin özerk yönetim nüfusun yarısını temsil etmesi halinde belediyelerin girişimiyle kurulabilir Catalonia'da bu girişim kendiliğinden gerçekleşir. Özerk yönetim mevzuatı alt yönetim bölgelerinin coğrafi sınırlarını, yürütme organlarının yapısını ve çalışma biçimini, yetkilerini ve ekonomik kaynaklarını belirler. Alt yönetim bölgelerinin kurulması belediyelerin yerine getirmek zorunda oldukları hizmetleri azaltmaz.

4.6. Belediye Altı Yerel Yönetim Türleri:

Yerel yönetimlerle ilgili özerk yönetim mevzuatı, geleneksel birimler olan "*caserios (hamlet), parroquias (köy), aldeas (borough), bourios, anteiglesias, consejo*", *pedanias, luqares anejos*" gibi birimlere istinaden taşra çekirdek nüfus yönetimi görüşüyle, belediyelerden küçük toprak alanlarına sahip yerel yönetimlerin çalışma usullerini düzenler. Bunların kurulması, ya o yerde yaşayanların ya da ilgili belediyenin talebi üzerine gerçekleşir.

4.7.Bir İlden Oluşan Özerk Yönetimler:

Bunlar, yerel seviyede, eski il meclisinin bütün yetkilerine sahip olup, Navarra, La Rioja, Murcia, Asturias, Cantabria ve Balearic Adaları bu tip yönetim birimleridir.

5.Yönetim Birimlerinin Yapı ve Sınırlarına İlişkin Düzenlemeler:

5.1.Bölge Seviyesi:

Anayasa uyarınca milli ölçekteki Parlamento Teşkilat Yasası aracılığıyla, il teşkilatının parçası olmayan yerlerde yerinden yönetim statüsü kurulabilir veya bu statünün verilmesine karar verebilir ve yerel kurumların yerinden yönetim taleplerini inceleyebilir. Anayasanın 5. geçici maddesine göre; Ceuta ve Melilla, bütün belediye meclislerinin onayıyla ve parlamentonun muvafakati üzerine özerk yönetimler kurulabilirler.

Yasa koyucu, bu anlamda, belediyelere özerk yönetim statüsünün Anayasanın 144. maddesi ile verilmesini tercih etmiştir. Bu madde, Milli Meclise milli çıkarları göz önüne alarak, il teşkilatının bir parçası olmayan yerlere özerk yönetim statüsü vermek için teşkilat yasası hazırlama yetkisi vermiştir.

Anayasanın 4. geçici madde hükmüne dayanan bir başka uygulamayla da meclisinin mutlak çoğunlukla aldığı kararlar ve ayrıca referandumla kabul edilen bir anlaşma sonunda Navarra, Bask Ülkesi özerk yönetimiyle birleşmiştir.

Öte yandan, Anayasanın 145. maddesiyle, özerk yönetimlerin federasyon oluşturması yasaklanmıştır.

Birçok özerk yönetim bu anayasal hükümleri kısmen uygulamıştır. Mesela, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragon, Castilla y Leon, Bask Ülkesi ve Andalusia kanunları, özerk yönetimin bütün bölümlerinin veya bir bölümünü kendi içinde veya başka bir özerk yönetimle birleşip ayrılmalarını sağlamış, özerk yönetim olmayan yerlerde ise referandum ve Teşkilat Kanununun gerektiği prosedürü başlatmıştır.

5.2.İller:

Anayasa, madde 141'e göre sınır değişikliği, Milli Parlamentonun kabul ettiği bir devlet teşkilat yasası çerçevesinde mümkündür.

5.3.Belediyeler:

Bu konuda yetki, doğrudan veya belediye meclisinin teklifi üzerine harekete geçen, halkın uygun görüşünü aldıktan ve ilgili belediyelere danıştıktan sonra karar veren özerk yönetime aittir. Birlik kurma, birleşme veya ayrılma konuları milli ilave mevzuatla düzenlenmiştir.

Bu konuda uygulanan kriterler belediyelerin zorunlu hizmetleri sağlamak için yeterli kaynaklara sahip olmamaları, şehir merkezlerinin birleşmesi ve ekonomik veya idari avantaj sağlayacak önemli nedenlerin mevcudiyetidir.

6.Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı ve Yerel Yönetimlerle İlişkisi:

Yerel yönetimlerle Devlet arasındaki bağlantı genel olarak Devlet ve yerel yönetim temsilcilerinin eşit haklarla katıldığı İçişleri Bakanı başkanlığındaki "*Comision Nacional de Administracion Local*" adlı yerel yönetimler ulusal kurulunca sağlanmaktadır. Bu; ciddi bir işbirliği kuruluşudur.

6.1.Bölge Düzeyinde İlişki:

İspanya Anayasasının 154. maddesine ve 16.11.1983 tarihli yasa hükümlerine göre; her özerk yönetim bölgesine, merkezi idare hizmetlerinin yürütülmesinden ve mümkün olan yerlerde bu yönetim birimiyle koordinasyon sağlanmasından sorumlu bir hükümet temsilcisi atanır.

6.2.Yerel Düzeyde İlişki:

Anayasanın 137. maddesi uyarınca; il ve belediye, merkezi idarenin genel alt birimlerini oluşturur ve buralarda (askerlik işlemleri, istatistikler, genel seçimler, kadastro hizmetleri, vb.) merkezi idare hizmetleri gerçekleştirilir.

7. Farklı Yerel Yönetim Türlerinin Organları:

7.1. Karar Organları:

7.1.1.Bölgesel Düzey:

Özerk yönetimlerde karar organı kongre veya meclistir. Bu organlar özerk yönetimin coğrafi alanı ve nüfus oranına göre hesap edilen, sayısı belirlenmiş temsilciler veya üyelerden oluşur. Üyeler, bölgenin çeşitli bölümlerinin temsilini sağlayan nisbi temsil sistemine dayanan seçimlerle dört yıl için seçilir. Seçim bölgesi ildir.

7.1.2.Yerel Düzey:

İllerde il meclisleri bulunur. Bu meclis; başkanla nüfusa göre seçilen temsilcilerden oluşur. Ayrıca, mecliste İdari Komite vardır. Belediyelerde ise belediye meclisi, belediye başkanı ve idari komite (5.000'den çok nüfuslu yerlerde mecburidir) mevcuttur.

7.2.Yürütme Organı:

7.2.1.Bölgesel Düzey:

Bir başkanla sayıları genelde 10'u aşmayan meclis üyelerinden oluşan ve bazı özerk yönetimlerde başkan vekili de bulunan Yönetim Kurulu yürütme organı işlevini yerine getirir. Başkan, üyeleri ve olan yerlerde başkan vekilini, serbestçe atar veya görevine son verir.

7.2.2.Yerel Düzey:

İllerde, temsilcilerce kendi aralarından seçilen İl Meclisi Başkanı yürütme organıdır. Kendisine başkan yardımcıları ve idari komite yardım eder. Belediyelerde ise Belediye Başkanı mevcut olup, başkan yardımcıları ve idari komite kendisine yardım etmektedir. Belediye başkanlarının seçim usulü belediyenin nüfusuna göre değişmektedir.

7.3.Politik Lider:

7.3.1.Bölge Yönetimi:

Özerk Yönetim Başkanı politik lider olup, başkan; idare meclisinin iş ve işlemlerini yönetir ve koordine eder, özerk yönetimi en yüksek seviyede temsil eder ve aynı zamanda bu birim dahilinde Devlet temsilcisidir. Yürütme organının da başkanlığını yapar, faaliyetlerini yönetir ve koordinasyonu sağlar. Ayrıca, bu organın üyelerini seçmek ve görevden uzaklaştırmak gibi ihtiyari yetkileri de vardır.

Yasama organında ise başkan meclis üyeleri arasından meclisçe seçilmiş olup, Kral tarafından atanır. Yasama organına karşı sorumludur. Meclis yönetim kurulunun ve onun başkanının iş ve işlemlerini, güvensizlik önergesi hazırlamak, üyelerin veya başkanın istifasını istemek gibi yollarla denetlerler.

7.3.2.Yerel Yönetimler:

İlde il meclis başkanı, belediyede belediye başkanı bu işlevi yerine getirir. Yerel yönetim politik lideri, bütün ilgili birimlerin üzerinde yetkili ve onların kararlarını uygulamaktan sorumludur. Başkanın, meclis üyelerinin mutlak çoğunluğu tarafından teklif ve kabul edilen bir güvensizlik önergesiyle görevden uzaklaştırılması mümkündür.

7.4.İdare Üst Yöneticisi:

7.4.1.Bölge Yönetimi:

Yönetim kurulu yürütme ve idare görevlerini yerine getirir.

Yönetim işlevi, yerinden yönetim yapısını oluşturan birimlerin her birinin bir meclis üyesinin gözetim ve denetimine verilmesi yoluyla gerçekleştirilir. Özerk yönetim başkanının meclis üyelerini bu görevlere atama ve bu görevden uzaklaştırma ihtiyari yetkisi de vardır.

7.4.2.Yerel Yönetimler:

Bu görev ilde il meclisi başkanına, belediyede belediye başkanına verilmiş, bu yöneticiler yerel idare meclisince seçilen başkan yardımcıları ile desteklenmiştir.

8.Yetki ve Sorumlulukların Yerel Yönetim Organları Arasında Dağılımı:

8.1.Bölgesel Düzey:

Bölge kongresi veya meclisi özerk yönetimde yaşayan insanları temsil eder, yasama yetkilerini kullanır, bütçeyi onaylar ve idarenin iş ve işlemlerini denetler. Bu hükümlere göre karar organı: idare meclisine yasama yetkisi verir, vergi koyar ve toplar, diğer özerk yönetimlerle yapılan anlaşmaları onaylar, özerk yönetimi temsil edecek senatörleri ve özerk yönetim başkanını seçer, özerk yönetim başkanına karşı veya belli şartlarda kendi üyelerine karşı güvensizlik önergeleri verir ve onaylar, Anayasanın ihlali durumunda Anayasa Mahkemesine başvurur, milli hükümetten belli tasarıların yasalaştırmasını talep eder veya milli meclise temsilcileri vasıtasıyla yasa tasarıları sunar, belli ödemelere izin verir ve özerk yönetimin bütçe ve hesaplarını onaylar ve yasal reform usullerini belirler.

Başkan ise, yönetim kurulunun iş ve işlemlerini yönetir ve koordine eder. Birimi en üst seviyede temsil eder ve devletin özerk yönetim içindeki ilişkilerini düzenler. Ayrıca, başkan-vekilini ve diğer idare meclisi üyelerini atar ve görevden el çektirir, önemi konularda güvenoyu ister ve yasal reform sürecini başlatır.

Yönetim Kurulu da; özerk yönetimin yürütme ve idare iş ve işlemlerini yerine getirir, yasama sürecini başlatır, bölgesel yönetim planlamasını gerçekleştirir, Anayasaya aykırı işlemleri Anayasa Mahkemesine götürür ve Devletle yetki çatışması doğduğunda aynı mahkemeye başvurur. Yetki verilen yerlerde, özerk yönetim polis kuvvetleri üzerinde otoritedir. Ayrıca, özerk yönetim bütçesini hazırlar ve uygular, adli idarenin koyduğu kurallar çerçevesinde verilen yetkilerin kullanır ve yasal reform sürecini başlatır.

8.2.Yerel Düzey:

8.2.1.İller:

İl yönetimi: belediye meclisi üyelerinin kendi aralarından seçtikleri temsilcilerden oluşan İl Meclislerince gerçekleştirilir. İl Meclisine seçilen üyeler dört yıl için seçilirler ve belediye meclisi üyesi olarak kaldıkları sürece müteaddit defalar İl Meclisine seçilebilirler. Yerel meclislerde olduğu gibi, İl Meclisinin de yasa yapma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Ulusal Meclisin ve bölgesel parlamentoların çıkardıkları yasalara dayalı düzenleyici işlemler yapabilirler.

Her İl Meclisi, kendi üyeleri arasından seçtiği bir kişiyi Başkan yapar. Her ne kadar Vali, merkezi Hükümetin ildeki en üst temsilcisi olsa da İl'in yönetiminden sorumlu olan kişi İl Meclisinin Başkanıdır. İl Meclis Başkanlığı görevi Franko iktidarı döneminde oluşturulmuştu ama büyük ölçüde atanmış Valinin gölgesi altındaydı. Demokrasiye dönüşle birlikte Meclis Başkanı daha çok prestij elde etti ve Valinin rolü azaldı.

İl Yönetimi, Bask vilayetlerinde, tek vilayetten oluşan özerk topluluklarda, Balerik Adaları ve Kanarya Adaları'nda farklılık göstermektedir. Bask vilayetleri, çok eski kökleri olan topraklar olmaları dolayısıyla daha geniş önceliklere sahiptir. Bu nedenle buradaki İl Meclisleri, diğer illerinkine oranla daha güçlüdür. Tek vilayetten oluşan özerk topluluklar da il yönetimine ait yetki ve sorumlulukları elde etmişler ve kurumsal yapı ile ilgili sorunlarını çözmüşlerdir. Adalar zinciri içerisinde var olan coğrafi ayrılıktan dolayı, yönetim ve hükümet etme yetkisi ada meclislerinin kullanımına bırakılmış olup, diğer illere göre daha fazla yetkiye sahiptirler. Kuzey Afrika kısmında yer alan küçük yerleşim birimleri Ceuta ve Melilla'nın özel statüleri vardır; sırasıyla, Cadiz ve Malaga vilayetlerine bağlı belediyeler şeklinde örgütlenmişlerdir. Her iki beldede sivil otorite "*delegado del gobierno*" adı verilen ve doğrudan merkezi hükümetin İçişleri Bakanına karşı sorumlu olan bir kamu görevlisine bırakılmıştır. 1986'da bu yerleşim birimlerine, merkezi hükümetin bölgelere (*region*) yetki devretmesi hakkındaki yasal düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetim özerkliği verilmiştir; fakat, İspanya'nın diğer bölge meclislerinden farklı olarak, bu yerleşim birimlerindeki meclislere yasa yapma yetkisi verilmemiştir. Mart 1986'da Ceuta'da büyük bir kalabalık, tam özerkliği kısıtlayan bu uygulamayı protesto etmişlerdir.

İllerde genel meclis; ilin teşkilatlanması, mali sistemin onaylanması, bütçenin değiştirilmesi ve onaylanması, yetki sınırlarında harcamalara izin verilmesi ve il hesaplarının onaylanması, il seviyesindeki planların onaylanması, yürütme organlarının denetim ve gözetimi, genel personel uygulamaları, kamu aktiflerinin statülerinin değiştirilmesi, kamu taşınmazlarının devir ve ferağı, kamu idareleri ile yerel kuruluşlar arasındaki yetki çatışmalarının bildirilmesi, yasal ve idari kovuşturmaların düzenlenmesi ve başkana karşı verilen güvensizlik önergesinin oylanması konularında yetkilidir. Yönetim Kurulu ise, başkana, görevlerinde yardımcı olur, başkanın veya genel meclisin devrettiği yetkilerle, yasayla verilen diğer yetkileri kullanır. İl meclisi başkanının yetkileri de: İli temsil etmek, genel meclisi toplamak ve toplantıları sürdürmek, il meclisinin sorumlu olduğu kamu hizmetlerini yürütmek, denetlemek ve yönlendirmek, yürütme yetkisi ile verilen özerk yönetim hizmetlerini yapmak, yetki sınırları içinde harcamalar yapmak, il sivil hizmet personelinin yönetmek, acil hallerde kanuni ve idari kovuşturmaları başlatmak, hizmetlerin yapılmasına yönelik sözleşmeler düzenlemek, il meclisi kararlarının yayınlanmasını ve duyurulmasını sağlamak ve uygulanmasını garanti altına almak, yasayla verilen diğer yetkilerle açık bir şekilde başka kuruluşlara verilmeyen, ilin kullanabileceği diğer yetkileri kullanmak ve başkan yardımcılarını atamaktır.

8.2.2.Belediye:

Belediye düzeyinde yönetim; üyeleri doğrudan ve nispi temsil esasına göre yapılan seçimlerle seçilen bir Yerel Meclis tarafından gerçekleştirilir. Meclis üyelerinin sayısı, o yerleşim biriminin nüfusuna göre belirlenir ve yerel meclislerde üye sayısı en az beş kişiden oluşur. Meclis üyelerinin yeniden seçilebilmeleri hususunda bir süre sınırlaması yoktur. Ölüm, çekilme ya da görevlerine son verilme durumunda, kendi partilerinin seçim listesindeki sıralamaya göre yedeklere görev verilir, ara seçim yapılmaz.

Meclis, dört yıl için seçilir ve feshedilemez. Yasa, meclisin en azından her üç ayda bir bütün üyelerin katılımıyla olağan toplanmasını öngörmektedir. Belediye başkanının çağrısıyla ya da üyelerden dörtte birinin yazılı talebi üzerine olağanüstü toplantı da yapılabilir. Meclis yasal düzenleme yapamaz, ancak Ulusal Mecliste veya bölge yönetimlerindeki yasama faaliyetlerine yönelik taslak düzenlemeler yaparlar. Merkezi ve bölgesel yönetimlerden gelen yardımlara ek olarak vergi koyup alabilirler.

Her Belediye Meclisinin başında bir Belediye Başkanı bulunur. Başkan, yerel seçimlerin arkasından meclis üyeleri arasından seçilir ve genellikle seçilen kişi, belediye meclisinde çoğunluğu elinde bulunduran partinin meclisteki üyelerinden lider konumunda olan bir kişi olur. Belediye Başkanı, Meclise başkanlık eder; belediyeyi yönetir; yerel polis gücünün başı durumundadır; geniş atama yetkilerine sahiptir; önemli düzeyde bir halkla ilişkiler rolü üstlenir, prestiji yüksektir.

Nüfusu 5.000'den fazla olan belediyelerde Başkana görevlerini yapmada yardımcı olacak bir Yerel Komisyon vardır. Bu tür yerleşim birimlerinde yerel yönetim, bölgeler ve mahalleler şeklinde bölümlere ayrılır; bunların başında bulunan kişiler de Belediye Başkanına karşı sorumludur.

Belediyelerde meclis; yürütme organlarının denetim ve gözetimi, üst belediye organizasyonlarına katılma kararının verilmesi, seçim bölgelerinin düzenlenmesi, bağlı belediyelerin veya yerel idarelerin kurulması veya kaldırılması, yerinden yönetim birimlerinin kurulması, merkez ilçenin tespiti ve isminin değiştirilmesi, bayrak, flama veya armanın kabul edilmesi, şehirle ilgili planların ve diğer yönetim araçlarının onaylanması, yasal prosedürlerin temel kurallarının onaylanması, belediyenin mali kaynaklarının belirlenmesi, bütçelerin değiştirilmesi ve onaylanması, yetki sınırları içindeki harcamaların yapılmasına izin verilmesi ve hesapların incelenmesi, belediye hizmetlerini idare usullerinin ve kentleşme uygulamalarının onaylanması, diğer kamu idare birimlerinin devrettiği yetkilerin kabulü, yerel idarelerle kamu idareleri arasındaki yetki çatışmalarının bildirilmesi, genel personel yönetimi, yasal ve idari kovuşturmaların düzenlenmesi, kamu aktiflerinin yasal statülerinin değiştirilmesi kamu taşınmazlarının devri ve ferağı, belediye başkanına yönelik güvensizlik önergesinin oylanması işlevlerini yerine getirir ve yasalarla verilen diğer yetkileri kullanır. Yönetim Kurulu da; belediye başkanına görevini yerine getirmede yardımcı olur ve yasayla verilen yetkileri kullanır. Belediye başkanı ise; belediyeyi temsil eder, meclisi toplantıya çağırır ve yönetir, belediye hizmet ve işlerini yönetir, denetler ve yönlendirir, genelgeler çıkarır, yetki içindeki harcamaları yapar, personeli yönetir, belediye polis gücünü en üst yönetici olarak idare eder ve silah taşıyacak görevlileri atar ve onaylar, acil durumlarda yasal ve idari kovuşturmaları başlatır, tabii afetlerde veya tehlikenin açık olduğu hallerde her türlü gerekli ve uygun tedbiri kendi şahsi

sorumluluğunda alır, emirlere uyulmaması veya belediye genelgelerine aykırı davranışları cezalandırır, başkan yardımcılarını atar ve yasalarla verilen yetkileri kullanır.

9.Yerel Yönetimlerin İç Yapılarıyla İlgili Yasal Hükümler:

9.1.Bölgesel Düzeyde:

Anayasa iller dışında diğer belediyelerin gruplar oluşturabileceği hükmünü haiz olup, ayrıca yasalarla komşu belediyelerin bir araya gelmesi sonucu oluşturulan farklı yerel bölge birimlerine de tam tüzel kişiliğin verilebileceğine amirdir.

Birçok yasa ilden ve belediyeden farklı veya ayrı özellikleri olan bölgesel birliklerin kurulması hakkında hükümlere sahiptir. Bu özellikler yerinden yönetim statülerinin içinde yer aldığı gibi, özerk yönetim mevzuatı ile de geliştirilmiştir. Bu alanda ayrı özellikler esas olarak şunlardır:

Bask Ülkesi'nde, sınırları illerin sınırlarıyla çakışan ancak farklı yetkilerle donatılmış tarihi bölgeler vardır. Kanarya Adaları'nda, iş ve işlemleri ayrı kurallarla yönetilen ve Archipelago'daki her adanın yürütme organlarından oluşan "*cabildoslar* (meclisler)" mevcuttur. Balearic Adaları'nda, adaların yürütme organları da olan meclisler bulunmaktadır. Austrias'da, alt yönetim bölgelerine ve "*parroquias rurales* (taşra köyleri)" lere ilave olarak "*consejos* (meclisler)" vardır. Catalonia'da, Aran Valley için ayrı bir yönetim sistemi uygulanır. Böyle bir sistem Barcelona Şehri için de öngörülmüştür. Madrid Metropolitan Alanında, devletin başkenti olması sebebiyle farklı bir yönetim sistemi kurulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, birçok yasa, ilgili özerk yönetimin kurallarına uygun olarak alt yönetim bölgelerinin oluşturabileceği genel hükmüne sahiptir.

9.2.Yerel Düzeyde:

Yasalarda genellikle nüfus esasına bağlı olarak organ farklılaşmaları söz konusuysa da temel yapısal organlar belediyelerde; belediye başkanı ve meclis üyelerinden oluşan belediye meclisi ve başkan yardımcıları ve yönetim kurulu, illerde: başkan, başkan yardımcıları, yönetim kurulu ve genel meclistir. Ayrıca, bu birimlere yerinden yönetim yetkisi verilmiş olup, tamamlayıcı teşkilatlarını oluşturma sorumlulukları da vardır. Bu sorunlarda özerk yönetim mevzuatı belediyeleri bağlamaz. Belediye birliklerinde ise ilgili belediyeler kendilerince hazırlanan ve onaylanan statü çerçevesinde karar alırlar.

10.Vatandaşların Karar Alma Sürecine Doğrudan Katılımı:

İspanyol halkı yerel referandumlar, plebisit ve kamuya açık karar organı toplantıları yoluyla karar alma süreçlerine doğrudan katılabilir.

11.Yerel Yönetimler Arasında Yetkilerin Dağılımı:

11.1. Genel Prensipler:

1978 Anayasasında devlet, il ve belediye arasında yetki dağılımını, devir ve aktarılmasını düzenleyen hükümler mevcuttur. Yetki dağılımı ilkesi, kamu idaresi birimlerinin her birinin yüklendiği ülke çapındaki, bölgesel ve yerel karakterdeki görevlerin üzerine kurulmuştur ve (tam ya da paylaşılan) nitelikteki (kendiliğinden ya da yasayla devredilen) yetkileri belirler.

Anayasa, eğer statüleri izin veriyorsa, bütün özerk yönetimlerin 148. maddede listelenen tüm yetkileri tam sorumlulukla üstlenmeleri prensibini getirmiştir. Eğer bu sorumlulukları almaktan kaçınırlarsa, bu yetkilerin kullanım sorumluluğu Devlette kalmaya devam edecektir.

Ancak, anayasal bir hükümle özerk yönetim kuruluşu öncesinde ve kuruluş sırasında verilebilecek yetkiler sıralanmıştır: Anayasanın 143. Maddesinde öngörülen sürece göre (tedrici süreç) statü kazanan özerk yönetimler bu ön sınırlamaya tabidir. Özerk yönetimler, beş yıllık bir süreden sonra statülerinin gereklerini yerine getirdiklerinde, 149. maddede sıralanan yetkiler ile hiçbir listede yer almayan yetkilerin sorumluluğunu talep edebilirler.Yetkilerin dağılımı, buldukları listelere bağlı olarak, farklı kurallara tabidir. Halen İspanyol Devleti, basit yasama, yasaların değiştirilmesi, yürütme, kural koyma, ödemelerin koordinasyonu ve ödenmesi yetkilerini doğrudan kendisi kullanmakta, devletin yetki alanına girmeyen her yetki ise özerk yönetimler tarafından kullanılabilir. Ayrıca, devlet; Anayasanın 150. maddesindeki

araçlara başvurarak (özel yasalar yoluyla veya yetki devri ve aktarımıyla) özerk yönetim yetkilerini genişletebilir.

Yerel yönetimlerde ise anayasal prensipler, özel ya da devredilebilir yetkileri tanımlayan yasalar yoluyla uygulanır. Yerel yönetimlerin özel yetkileri ancak yasayla düzenlenir ve özerk bir şekilde, bu idarelerin sorumluluğu altında ve ihtiyaç oldukça diğer kamu idare birimleriyle koordineli bir biçimde uygulanır. Devredilen yetkiler, yerel yönetimlere ait yerinden yönetim gücüyle uyumlu, gözetim ve denetimlere imkan veren kurallara göre kullanılmalıdır. Anayasal garanti altına alınan yerel yönetimlerin özerkliğini tam olarak sağlamak için, anayasal yetki dağılımı prensiplerine göre kamu müdahalesinin çeşitli biçimlerini düzenleyen devlet ve özerk yönetimler mevzuatı, yetki ve görevlerin taşraya verilmesi ve halkın kolayca ulaşabileceği idare biçiminin gerçekleştirilmesi prensiplerine uygun, kamu faaliyetlerinin özel yapıları ve kurumun yönetim kapasitesiyle orantılı yetkiler vererek belediye, il ve adaların kendi çıkarlarını doğrudan etkileyen bütün meselelerde harekete geçme haklarını kullanmalarını sağlamalıdır. Anayasaya paralel olarak, devletin temel yasaları; devredilebilecek veya yerel yönetimlerin görev alanlarında otomatik olarak kullanılacak yetkileri belirlemelidir. Bu mevzuat hükümlerine göre bir belediye, kendi yetkileri dahilinde yerel toplumun ihtiyaçlarını ve arzularını karşılayacak bütün kamu hizmetlerini sağlayabilir ve her türlü faaliyeti teşvik edebilir.

İller, çıkarlarını teşvik etmek ve yönetmekle sorumludur ve belediyelerarası dayanışma, ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde denge ilkelerini garantiye alma hedefine sahiptir.

11.2.Yerel Yönetimlere Özel Yetkiler:

11.2.1.Bölgesel Düzey:

Yukarıdaki açıklananlar paralelinde, özerk yönetimlerin kendi yetkilerini kullanabilecekleri alanlar, Anayasanın 148. ve 149.1 maddelerinde liste halinde sıralanmıştır.

Bahsedilen ikinci maddeye atıf yapılırsa, Devletçe kullanılmayan yetkilerin, yukarıda açıklanan limitlerde özerk yönetimlerce üstlenebileceği zaten belirtilmiştir. Bu yetkiler şunlardır: Yerinden yönetim kurumlarının teşkilatlandırılması, belediye sınırlarının değiştirilmesi, merkezi idareden genel olarak, yerel yönetimlerde ise zorunlu olarak Devlet idari hizmet birimlerinin sorumluluğundaki ve yerel yönetim yasalarıyla aktarılan görevlerin yapılması, alan-şehir planlaması ve konut hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, özerk yönetim topraklarında bu yönetimi ilgilendiren kamu hizmetlerinin (demir yolları ve karayolları ağı, diğer ulaşım ve kablo ağı,

Barınaklar, yat limanları ve küçük havaalanları, barajlar, kanallar, sulama tesisleri, göletler, mineral ve termal sular, tatlı su balıkçılığı, kabuklu deniz ürünleri endüstrisi, su kültürü, avcılık, yerel fuarlar, el sanatları; müze ve kütüphaneler, müzik okulları;) ifası, genel ticari faaliyetler, ekonomik planlamayla paralel olarak tarım, hayvancılık ve orman hizmetleri, çevre koruma yönetimi, özerk yönetimin ekonomik kalkınmasının milli ekonomi politikasının gösterdiği amaçlar doğrultusunda teşviki, mimari mirasın korunması, kültürün ve yerel dilin araştırılması ve öğretilmesinin teşviki, turizmin planlanması ve teşviki, sosyal yardım, sağlık ve hijyen, kamu bina ve tesislerinin gözetlenmesi ve korunmasıyla özel yasa hükümlerine göre, yerel polis kuvvetlerinin koordinasyonu.

11.2.2.Yerel Düzey:

Belediyeler, devlet ve özerk yönetim mevzuatı dahilinde şu yetkileri kullanırlar: Kamuya açık alanlarda güvenlik, trafiğin düzenlenmesi, sivil savunma, yangın koruma ve mücadele, şehirselsel gelişmenin planlanması-yönetimi-uygulanması ve düzenlenmesi, konut-park-bahçe yönetiminin teşviki, şehir yollarının yapılması ve köy yollarıyla patikaların korunması, tarihi ve bedii mirasın muhafazası, çevre koruma, kapalı pazar-mezbaha-fuar ve sokak pazarları ile ilgili işler, tüketicilerin korunması, şehir hijyeninin sağlanması, ilk yardım-koruma ve sağlık hizmetleri yönetimine katılım, mezarlıklar ve cenaze hizmetleri, rehabilitasyon ve ikametinin sağlanması dahil, sosyal yardımların düzenlenmesi, su tedariki, şehir ışıklandırılması, cadde-sokak düzenlenmeleri, sıvı atıkların toplanması ve atılması, toplu ulaşım, kültürel ve sportif faaliyetler ve tesisler, halka açık spor ve eğlence alanları, turizm, eğitim planlamasına katılım, eğitim tesislerinin inşası ve idamesi, bu tesisleri idare eden kuruluşlara katılım ve zorunlu eğitim uygulamasının gözetimi.

İller ise; çeşitli belediye hizmetlerinin koordinasyonu, belediyelere ve özellikle ekonomik ve idari kaynakları sınırlı olanlara ekonomik ve teknik yardım yapılması, birkaç belediyeye ve (olan yerlerde) birkaç alt yönetim bölgesine hitap eden kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve ilin çıkarlarının korunması ve yönlendirilmesi hizmetlerini gerçekleştirmek zorundadırlar.

12.Yerel Yönetimlerin Milli Ekonomik ve Alan Planlamasına Katılımı:

12.1.Bölgesel Düzey:

Anayasanın 131. maddesi gereğince, ekonomik faaliyetlerin bir bütün olarak planlanmasından Devlet sorumludur. Hükümet, özerk yönetimlerin tahminleri ışığında ekonomik planlama projeleri hazırlar. Anayasa; 149. maddeyle, genel ekonomik planlamanın temel kurallarının belirlenmesi ve koordine edilmesi yetkilerini yine Devlete verir. Böylece bu alanda yetki kabul eden özerk yönetimlerin bu planları detaylandırarak yasalar çıkarmalarına imkan sağlar. Alan planlaması, tamamen özerk yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Şehir planları ise Devlet tarafından hazırlanan milli planın hükümlerine tabidir.

12.2.Yerel Düzey:

Planlama araçlarını tasarlamak ve onaylamak yetkisine sahip idari birimler, etkilenen kamu çıkarları arasında ahenk sağlayabilmek amacıyla, diğer birimlere de planlama sürecinde yer alma imkanı vermelidir. Şu anda uygulanmakta olan şehir planlama mevzuatına göre, şehir planlamacılığı tamamen özerk yönetimlerin sorumluluğundadır.

13.Yerel Yönetimlerin Merkezi İdarenin Taşra Birimi Olarak Yürüttükleri Görevler:

13.1.Bölgesel Düzey:

Anayasanın 150. maddesi, Devlet yetkilerinin özerk yönetimlere devredilebileceğine amirdir.

13.2.Yerel Düzey:

Yerel yönetimin temel ilkelerini düzenleyen 85 sayılı Yasanın 27. maddesi, kamu idaresinin verimliliğini artırdığı ve daha fazla vatandaş katılımını sağladığı sürece, devlet ve özerk yönetimlerin özellikle yerel çıkarları etkileyen alanlarda ellerinde tuttıkları yetkileri belediyelere devredebilecekleri hükmünü getirmiştir.

İspanya'da, yerel yönetimler, geleneksel olarak, merkezi Hükümetin mecburi görevlerin arasında olan asker alımı, adli merkez olan ve hapisane bulunmayan yerlerde nezarethane kurulması ve sulh hukuk mahkemeleri için sekreterlik hizmeti verilmesi gibi görevleri yaparlar.

14.Yerel Yönetimler Arasında İşbirliği ve Diğer İlişkiler:

14.1-Ortak Menfaate Yönelik Görevlerin Yerine Getirilmesi İçin Kurumsal İşbirliği:

Bu tip işbirliğiyle ilgili kurallar Anayasayla birlikte çeşitli yasalarda da yer almaktadır.

14.2.Konsorsiyum (Consortia) ve Karma İdarelerin (Joint-Authorities) Yapıları:

14.2.1.Belediye Birlikleri:

Belediyelerin sorumluluğundaki proje ve hizmetleri uygulanmak ve yürütmek için kurulan gönüllü birliklerdir. Bu sınırlar üstü yerel idareler kurumsal yapıdadır, tüzel kişiliğe ve belediyelere verilen özel hedefleri (tek ya da çok amaçlı) gerçekleştirmek için gerekli kapasiteye sahiptir.

Bu idareler, özerk yönetimin kabul ettiği temel sürece göre, ilgili belediyelerin onayıyla oluşturulan statüye göre yönetilir. Bu statü, faaliyet sınırlarını, hedef ve yetkilerini, yürütme organlarını ve ekonomik kaynaklarını, planlanan faaliyet süresini ve çalışmalarını ilgili diğer meseleleri tanımlar.

14.2.2.Karma Sekreterlik ve Denetçinin Finansmanı İçin Oluşturulan Gruplar:

Gönüllü (ilgili belediyelerin talebi üzerine) veya zorunlu olarak (özerk yönetimlerce konulmuşsa) kurulabilir. Kendilerine verilen özel hedefin özerk yönetimce onaylanmasıyla ve özerk yönetimin kurallarına göre yönetilir. Statüleriyle yönlendirilen yerel kurumsal idarelerdir.

14.2.3.Konsorsiyum (*Consortia*):

Yerel yönetimlerin, başka kamu kurumlarıyla ya da kamu hizmeti veren ve kâr amacı gütmeyen özel kurumlarla birlikte oluşturdukları gönüllü teşekküllerdir.

14.2.4.Yerel İdarelerin, Ortak Çıkarların Korunması ve İyileştirilmesini Hedefleyen Milli Düzeyde veya Özerk Yönetim Faaliyeti Alanındaki Birlikler:

“*Federacion espanola de Municipios y Provincias* (İspanya Belediyeler ve İller Federasyonu), *Federacion Municios de Cataluna* (Catalonia Belediyeler Federasyonu), *Federacion Aragonesa de Municipios* (Aragonese Belediyeler Federasyonu), *Federacion Gallega de Municipios* (Galician Belediyeler Federasyonu)” gibi kuruluşlar, bu birliklere örnek gösterilebilir.

14.3.Konsorsiyum (*Consortia*) veya Karma İdarelerin (*Joint-Authorities*) Genel Kurulma Sebepleri:

31 Aralık 1995 tarihi itibarıyla belediye birlikleriyle ilgili mevcut istatistik bilgilerine göre 792 birlik hizmet ifa etmekte, bu birlikler 5.390 belediyeyi kapsamakta ve yaklaşık 26.000.000 kişiyi ilgilendirmektedir. Bu birlikler genel olarak; zorunlu ve ihtiyari her tür yerel hizmetin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulabilmektedir.

14.4.Milli ve Bölgesel Seviyede Kurulan Yerel Yönetim Birlikleriyle İlgili Mevzuat Hükümleri ve Bunların Hükümet Birimleri İlişkileri:

02.04.1985 tarihli Mahalli İdareler Yasası uyarınca; yerel yönetimler, ortak çıkarlarını iyileştirmek amacıyla milli veya özerk yönetim ölçeğinde birlikler kurabilir, özel kuralların yokluğunda, bunlar birliklerle ilgili Devlet mevzuatına konu olurlar. Yerel yönetim birlikleri, ortak faaliyetlerde üyelerin katılımını ve yürütme organlarında temsil edilmelerini garanti altına alan, ortak kurum temsilcileri tarafından kabul edilen statülerine göre yönetilir.

14.5. Farklı Ülkelerin Yerel Yönetimleriyle İşbirliği:

Bölge seviyesinde uluslararası işbirliği konusunda, getirilmiş hiçbir hüküm yoktur, İspanya Anayasasının 149. maddesine göre, uluslararası ilişkilerde bütün yetkiler Devletindir. Ancak, bütün özerk yönetimler Avrupa Bölgeler Konseyi'nin (AER), fiili (*de facto*) parçalarıdır. Temmuz 1996'dan beri, özerk yönetimler, Devlet ve özerk yönetimler arasında yapılan bir anlaşmayla, Avrupa Birliği İspanya Daimi Temsilciliği'nde bir Yerinden Yönetim Ataşeliğine sahiptir.

VI. MERKEZİ, ÖZERK, BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDAKİ YETKİ DAĞILIMI

Görev	Yetkili idare			Yetki şekli				Yetkinin kullanımı				Açıklamalar**
	Devlet	Orta*	Belediye****	Tam	Ortak	Mecburi	İhtiyari	Doğrudan	Dolaylı	Kendi adma	Başka bir idare için	
Genel Yönetim												
Güvenlik, Polis	•	R	•		M,R	M	M,R	•		•		1
İtfaiye		P	•	M	P	M	M,P	•		•		2
Sivil Savunma	•	R	•		•	•	M	•		•		2
Adalet	•		•	•		•		•			M	3
Nüfus İşlemleri	•		•	•		•		•		•		
İstatistik Dairesi	•	R,P	•	•		M,R	•	•		•		
Seçmen Kayıt İşleri	•			•		•		•		•		
Eğitim												4
Okul Öncesi Eğitim	•	R	•	•	•	•		•		•		
İlköğretim	•	R	•	•		•		•	R	•		
Orta Öğretim	•	R	•	R	M	R	P,R	R	R	R		
Mesleki ve Teknik Eğt.	•	R	•	R	M	R	P,R	R	R	R		
Yüksek Öğrenim	•	R	•	R	M	R	M	R	R	R		
Yetişkin Eğitimi	•	R	•	R	M		M,R	R	R	R		
Diğer	•	R	•	R	M	M	R	R	R	R		
Kamu Sağlığı												
Hastaneler	•	R,P	•	R	M,P	•		•	R	•	M,P	
Koruyucu Sağlık Hiz.	•	R	•	R	M,R	M,R		•	R	•		
Sosyal Refah												
Kreş ve Bakımevleri		R,P	•	R	M,P	M,R	P	•	•	•	M,P	2
Aile Refahı Hizm.		R,P	•	R	M,P	M,R	P	•	•	•	M,P	A
Huzurevleri	•	R,P	•		•	M,R	P	•	•	•	M,P	A
Sosyal Güvenlik	•	R	•	•		•		•	•	•		6
Diğer	•	R,P	•	•		•	•	•	•	M,R	M,P	A
Konut Şehir Planları												
Konut		R,P	•	•	•	•		•	•	•	M,P	7
Şehir Planlama		R,P	•	•	•	•		•	•	•	M,P	
Bölgesel/Büyük Ölçekli Planlama	•	R	•	•		R		•		•		
Çevre, Kamu Sağlığı												
Su Ve Kanalizasyon			•	•		•		•	•	•	•	B
Atık Toplama Arıtma			•	•		•		•	•	•	•	8
Mezarlık- Krematoryum			•	•		•		•	•	•	•	
Mezbahalar			•	•		•		•	•	•	•	
Çevre Koruma	•	R	•	•		M,R	M	•		•		9
Tüketicinin Korunması	•	R	•	•		•		•		•		
Kültür, Eğlence Spor												
Tiyatro ve Konserler	•	R,P	•	•		•		•	•	•	M,P	
Müze ve Kütüphane	•	R,P	•	•		•	M	•		•		10
Park, Açık Alanlar		R	•	•		M		•	•	•		9
Spor ve Eğlence		R,P	•	•		M,P		•	•	•		
Din Hizmetleri	•			•								
Kültürel Hizmetler	•	R,P	•	•		•		•	•	•		C
Trafik, Ulaşım												11
Yollar	•	R,P	•	•		•		•	R	•		12
Ulaşım	•	R	•	•		•		•		•		13
Şehir İçi Ulaşım			•	•		•		•	•	•	•	
Şehir İçi Demiryolu Ulaşımı			•	•		•			M	M		
Limanlar	•	R	•	•		•		•		•		
Havaalanları	•	R	•	•		•		•		•		
Diğer Trafik Ulaşım	•	R	•	•		R		R	R	R	R	C,14

Ekonomik Hizmetler												
Gaz			•	•	•		•	•	•	•	•	B
Merkezi Isıtma			•	•	•		•	•	•	•	•	B
Su Tedariki	•	R	•	•		M		M	M	M	M	B,15
Tarım,Orman Balıkçılık	•	R		•	•	•		•		•		
Elektrik	•	R	•	R	•	•		R	R	R		16
Ekonomik Teşvik	•	R,P	•	R	P	R	M,P	R	•	R	M,P	
Ticaret Ve Sanayi	•	R	•		•	•		•		•		17
Turizm	•	R	•		•	•		•		•		C,18
Ekonomik Hizmetler	•	R	•		•	M	M	•	•	•	M	19
Diğer Görevler												
Tasarruf Bankaları	•	R,P	•		•	•				•	•	20

(*)Birkaç ortalama seviyenin olduğu yerlerde, yetkili idare işaret edilmiştir: R=Özerk Yönetim veya Bölge, P= İl, M=Belediye

(**)Eğer varsa, açıklamalar için ülke tablosunun son sayfasına bakınız.

A Özel bölgesel mevzuat çerçevesinde, B Mahfuz, C Özel milli veya bölgesel mevzuat çerçevesinde

1.Yetki Dağılımı Konusundaki Açıklamalar:

**Merkezi hükümet yasa ve nizamın sağlanmasında tam yetkiye sahiptir, Fakat özerk yönetimler devlet mevzuatının belirlediği çerçeve içinde, kendi polis kuvvetlerini kurabilirler.

**Nüfus 20.000'den fazla ise itfaiye teşkilatı kurmak il ve belediye için zorunludur.

**Anayasa, temel eğitim ilkelerinin belirlenmesi, akademik unvanların tespiti, tanınması ve verilmesi şartlarının düzenlenmesi yetkilerini tamamen merkezi Hükümette bırakmıştır. Özerk yönetimler temel eğitim ilkelerini geliştirebilir ve bu yetkileri kullanabilirler. Ancak sadece yedi özerk yönetim bunu yapmaktadır. Özerk yönetimler merkezi Hükümetin belirlediği temel prensiplere uygun olarak eğitim hizmetlerini oluşturur ve idare ederler.

**Özerk yönetimler sağlık hizmetlerinin temel ilkelerini geliştirir ve yetkileri kullanırlar. Bütün özerk yönetimler bu temel ilkeleri geliştirme yetkisine sahipse de, ancak altısı bütün sağlık hizmetlerinin devrinden yararlanmışlardır.

**Özerk yönetimler, yedisinde halen olduğu gibi, sosyal güvenlik mevzuatını uygulama yetkisini üstlenebilirler.

**5.000'den fazla kişinin yaşadığı belediyelerde atık arıtımı mecburidir.

**5.000'den fazla kişinin yaşadığı belediyelerde çevre koruma görevleri zorunlu olarak yerine getirilmektedir.

**5.000'den fazla kişinin yaşadığı belediyelerde bir kütüphane kurulması mecburi iken, müzeler ihtiyaridir.

**50.000'den fazla nüfuslu belediyeler için yollar mecburi görevdir.

**Bu yetkiyi, bütün hallerde (şehir içi ulaşımında belediyelerin adına ve şehirlerarası ulaşımında merkezi hükümetin müsaadesiyle) özerk yönetimler kullanır.

**Merkezi Hükümet yalnız dış ticaret ve bölge-üstü-seyyar satışlar (*walking sales*)'dan sorumludur.

**Merkezi Hükümet sadece turizmin dış tanıtımından sorumludur.

**Tasarruf bankacılığı konusunda temel kuralların belirlenmesiyle ilgili ve banka düzenlemelerine ait tüm yetkiler merkezi Hükümetçe kullanılır. Diğer idari kuruluşlar yöneten kuruluşların sadece bölümleridir.

2.Yerel Yönetimler ile Merkezi Hükümet Arasında Yetkilerin Dağılımında Önemli Değişiklikler Öngören Öneriler ve Yasa Tasarıları:

Bölge seviyesinde müzakere edilen bir yasa tasarısı yoktur. Hali hazırda, Anayasanın 143. maddesine göre özerklik kazanan özerk yönetimler ile Anayasanın 151. maddesine göre özerk konuma gelen özerk yönetimler arasında yetkilerin eşitlenmesi çalışması vardır. 151. maddeye göre yerel yönetimlere idarelere ve eğer kabul ederlerse özerk yönetimlerden yerel yönetimlere (trafik ve güvenlik gibi alanlarda) önemli ölçüde yetki devrini öngören bir (yerel sözleşme) ye ulaşmayı amaçlayan bir çalışma sürdürülmektedir.

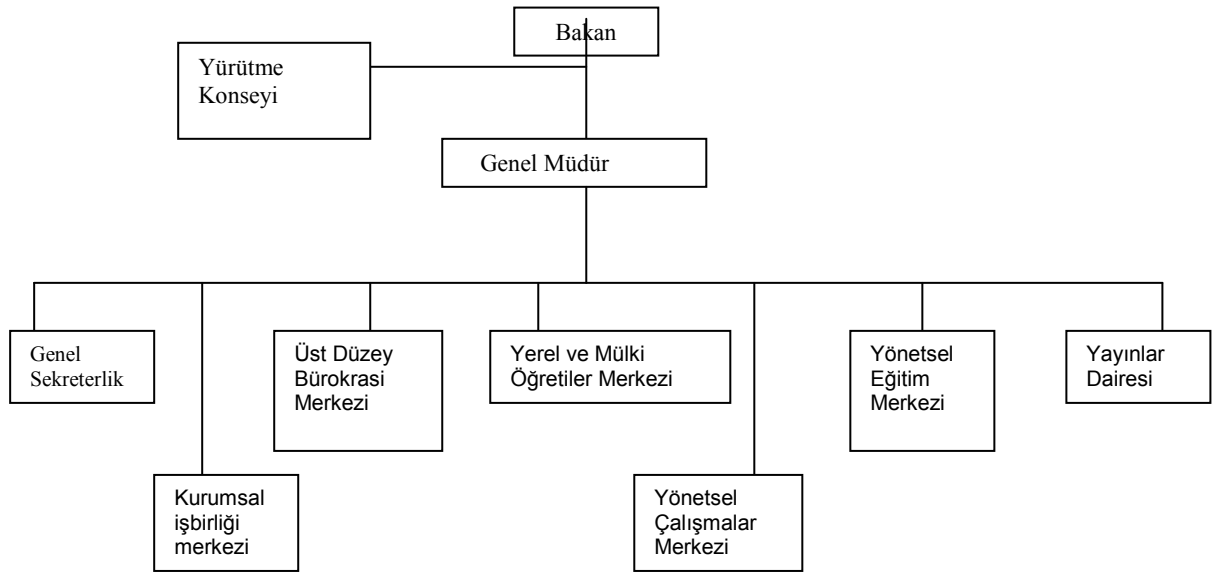
Beşinci Bölüm

Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler

İSPANYA ULUSAL KAMU YÖNETİMİ ENSTİTÜSÜ (INAP)

Kökleri, 1940'da kurulan Yerel Yönetim Öğretileri Merkezi ve 1958'de oluşturulan Kamu Yöneticileri Eğitim Merkezi'ne kadar dayanan Enstitü, bugünkü biçimiyle 1987'de kurulmuştur. Kamu Yönetimi Bakanlığına bağlı olarak çalışan özerk bir organdır.

1.Örgüt Yapısı ve İşlevleri:



2.Yürütme Konseyi:

Genel planlama ve denetlemeden sorumlu resmi organ olup, INAP'ın yönetim ve gözetimiyle uğraşır. Konsey, yılda bir kez olağan toplantı yapar. Toplantıya Kamu Yönetimi Bakanı başkanlık eder; Devlet Bakanlarından biri 1. Başkan Yardımcısı, ulusal mülki örgütlenmeden sorumlu Devlet Bakanı da 2. Başkan Yardımcısı olarak görev alır. Kurulda oy kullanan 12 üye vardır.

Valilerden oluşan bu kurul, INAP'ın genel ilkelerini, yıllık faaliyet planını, yönetim raporunu, yayın politikasını ve Kurulun ya da Enstitü Müdürünün görüşmeye değer bulacağı herhangi bir meseleyi görüşüp onaylar. Kurul aynı zamanda INAP'ın bütçe önerisi, en son şekli ve taraf olduğu işbirliği anlaşmaları konusunda da bilgilendirilmelidir.

3.Genel Müdür:

Genel Müdürün başlıca görevleri: Ulusal kamu yönetimi bünyesinde yer alacak üst düzey kamu yöneticilerinin seçimi ve eğitimine yönelik Bakanlık politikasının planlanması ve yürütülmesi (Gerekirse uluslar arası planda eğitim de verebilmekte), Enstitünün idari ve teknik hizmetlerinin yürütülmesi, ödeme emirlerinin ve harcamaların kontrolü, hedeflerine ulaşmak için gerekli olan durumlarda özel ve kamusal organlarla sözleşmeler yapılması, kamusal ya da özel, ulusal ya da uluslararası olsun, benzer kurumlarla olan ilişkilerinde Enstitünün temsili, Enstitüce organize edilen eğitim faaliyetlerini yürütecek olan öğretilerinin atanması, eğitim sonunda diploma ve sertifikaların verilmesi ve işbirliği ve yardım istendiğinde; Bakanlık programları hazırlanması ve genel eylem planları geliştirilmesinde diğer bakanlıklara ve Kamu Yönetimi Bakanına danışmanlık yapılmasıdır. Genel Müdüre bağlı bir Yayınlar Dairesi bulunmaktadır.

4.Genel Sekreterlik:

Bu birim, Enstitünün genel yönetim ve koordinasyonundan sorumlu olup şu görevleri yapar: Enstitü bütçesinin hazırlanması, kontrol ve icrası, mali yönetim, ayniyat yönetimi, mal ve hizmet alımı, Enstitünün güvenliği, iç işleri, genel işleri, birimlerin ve hizmetlerin koordine ve denetiminin yapılması, Enstitü insan kaynakları yönetimi, iletişim ve bilgi sistemlerinin yönetimi ve Genel Müdürlük makamının hastalık, izin ya da başka bir sebeple boşalması halinde vekalet görevi.

5.Kurumsal İşbirliği Merkezi:

Bu merkez, özellikle kamu yönetimine ait okullar, enstitüler, merkezlerle olan ilişki ve işbirliğinin yönetimi, uluslararası işbirliği neticesinde oluşan ilişkiler kadar, eğitim politikalarının tasarımı ve Enstitü faaliyetlerinin daha geniş alanlara yayılmasına yönelik işlevler geliştirilmesinde Enstitü Müdürüne yardımcı olur. Merkezin diğer görevleri: Ulusal kamu yönetimine bağlı okul, enstitü ve merkezler, personel alımı ve eğitimi faaliyeti yürüten kuruluşların, Ulusal Standartlar Enstitüsü ile işbirliği ve koordinasyon, takım çalışması, Özerk topluluklar ve yerel yönetimler eğitim merkezleriyle ilgili olarak Ulusal Kamu Yönetimine yasayla verilen işbirliği, takım çalışması ve diğer görevler, kamu yönetiminde araştırma, personel alımı ve eğitimi gibi konularda özellikle Amerika kıtasında bulunan İspanyolca konuşan ülkelere yönelik uluslar arası teknik işbirliği ve kısmen ya da tamamen Enstitü bütçesinden uluslararası işbirliği ile uluslararası kuruluşlar tarafından organize edilen programlara katılacak kamu görevlilerinin seçilmesi ve eğitimidir.

6.Üst Düzey Bürokrasi Merkezi:

Bu merkez üst düzey bürokratların, özellikle ulusal kamu yönetim personelinin eğitiminden sorumlu olup ayrıca; Ulusal kamu yönetiminde üst seviyelerde bulunan kamu görevlilerinin eğitimi (yasa bu görevi başka bir organa ya da merkeze vermemişse), gerektiğinde diğer uzmanlaşmış eğitim merkezleri ve organlarıyla işbirliği halinde, ulusal kamu yönetiminde mesleki yönetim görevlerine ilişkin uygulamalı

eğitim vermek, genel yönetim profilleri tanımlamalarına ve ulusal kamu yönetimindeki yönetim personeli veri tabanlarının hazırlanmasında katkı sağlamak ve Ulusal kamu yönetimi programının sevk ve idaresiyle, devam eden eğitim programlarının planlama ve kontrolünden sorumlu organlara katkıda bulunmak işlevlerini yerine getirir.

7.Yerel ve Mülki đretiler Merkezi:

Bu merkez, ulusal görev icra edecek yerel kamu bürokratlarının seçimi, eğitimi ve yetkilendirilmesinden sorumludur. Yerel yönetimlerin kurumsal hedeflerine yönelik meselelerde araştırma, çalışma ve bilgi aktarımı faaliyeti de yapar.

Altıncı Bölüm

Kamu Personeli

I. BÜROKRASI

Franko dönemi, İspanya'ya oldukça yetersiz ve hantal bir bürokratik düzen bıraktı. Kamu yönetim sistemini yeniden düzenleyecek reform çabaları, bürokrasinin değişime olan alışlagelmiş direnişi yüzünden sekteye uğradı. Bu dönemde, kamu yönetim sisteminde “*Cuerpos*“ denilen meslek odaları ve birliklerin ağırlığı vardı; bunlar, sendikalar ve benzeri örgütlere benzer işlevler gösterirlerdi. “*Cuerpo*”, kamu görevlilerinin ilgili bakana taleplerini ulaştırmada kullanmak zorunda oldukları bir vasıta idi. Üst düzey yönetim kademelerine getirilecek ya da uzaklaştırılacak kişiler konusunda “*Cuerpo*”ların ağırlığı bir hayli fazlaydı. “*Cuerpo*'ya bağlılık idarenin menfaatlerinin önüne geçmişti. Bu organlar arasındaki rekabet de yönetim birimleri arasındaki koordinasyonu olumsuz etkilemekte ve sistemin etkinliğini iyice azaltmaktaydı.

Bu hantal bürokrasi, artık taşrada da kontrol edilemez bir hal almıştı. Kamu görevlilerinin sayısı arttıkça, yönetimde etkinlik azalmaya, yolsuzluklar ortaya çıkmaya başladı. Bürokratların aldığı ücretlerin düşük olmasından dolayı, birden fazla görev alma durumu yaygındı. Bunun sonucu da idari görevlere daha az zaman ayırma ve etkinliğin azalmasıydı. Bu hantal yapının yeniden ele alınması hususunda aralıklarla yapılan çabalara rağmen bürokraside Franko sonrası dönemin başlarında çok önemli bir değişiklik olmadı denilebilir. “*Cuorpolar*” etkinliğini sürdürdü, bürokrasi arttı. 1981’de Kamu Personeli sayısı 1.2 milyona ulaşmıştı. Dahası, Anayasal sınırlamalar getirilmesine rağmen birden fazla görev üstlenme olgusu, tamamen yok edilememişti.

II. BÜROKRASİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇALIŞMALARI (KAMU YÖNETİMİNDEKİ GELİŞMELER)

PSOE, 1982’de iktidara gelince, kamu personeli sayısını azaltmak için harekete geçtiler ve tam gün çalışma mecburiyeti getirdiler. Bakanlıklar yeniden düzenlendi. Kamu Bürokrasisinin genel kontrolü ve koordinasyonu, Kamu Yönetimi Bakanlığının sorumluluğuna verildi. Ancak bütün bunlar bürokrasideki arzu edilmeyen çalışma sistemini tam anlamıyla değiştiremedi. Bürokrasi, değişmemekte direniyordu. İşlerin ağırdan alınması bunun göstergesiydi. Kamu yönetimi reformu daha sonraki hükümetlerin programlarında yer almaya devam etti.

Devlet yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik Hükümet Sözleşmesi Kasım 1991’de imzalandı ve bu işle ilgili olarak iki komite oluşturulup başlarına Başbakan yardımcısı ve Kamu Yönetimi Bakanı getirildi. Bu sözleşme, birtakım ilke ve hedeflerle bütün bakanlıkları bağlayıcı hükümler ortaya koyuyordu. Sözleşmenin amaçlarından bazıları; yönetimi çağdaş hale getirmek ve kamu hizmetlerini iyileştirmek, çalışanları çalışma şartlarını iyileştirmek, mesleki becerilerini artırmak, bilgi teknolojisine ağırlık vermek, yönetimde şeffaflık sağlamaktı.

III. PERSONEL SINIFLANDIRMASI VE HİZMETE GİRİŞ

Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmalarında 1992’den sonra, insan kaynaklarının orta ve uzun vadeli planlanması, personel ihtiyacının belirlenmesinde yöneticilerin inisiyatif kullanması, personel istihdamını koordinesi ve eleman seçiminin daha esnek olacağı bir yöntem benimsendi. Kamu hizmetine girişte yapılan seçim ve sınavlarla ilgili değişiklikler getirildi.

Yedinci Bölüm

Mali Yönetim

FİNANSMAN VE MALİ DENGELEME

1.Finansman:

Mali açıdan özerk yönetimler iki sisteme sahiptir: Navarra ve Bask Ülkesindeki (*foral*: özel) sistem ve ortak sistem. Bu birimlerin; vergi ve diğer ücretlerden oluşan gelirleri mevcuttur. Devletçe belirlenen vergiler, Devlet düzenlemelerine göre, özerk yönetimler tarafından yönetilir. Özerk yönetimler isterlerse, Devletin zaten vergilendirdiği ürünlere uygulanmamak kaydıyla, yeni vergiler koyma yetkisine kanunen sahiptir ve Devlet vergilerini de bir ölçüde arttırabilirler. Yerel Kurumlar da çeşitli vergilerden gelir elde ederler. Ayrıca bazı alanlarda yasalarla kendilerine vergi koyma yetkisi tanınmıştır. Finansman konusunda bazı idarelere ilişkin olarak özel düzenlemeler de yapılmıştır.

Ayrıca, Devlet ve üst idareler özerk yönetimlere sermaye harcamaları ve özel hizmetler için yardımda bulunur. Yerel kurumlar da Devlet ve özerk yönetimlerden yardım kabul edebilir. Yardım amaçlı transferler ve yerel ekonomik işbirliği programları da mevcuttur. Yardım sistemi, tamamen yasayla düzenlenmiştir ve yürütme tarafından değiştirilemez.

2.Mali Dengeleme:

Devlet gelirlerinin paylaşımından başka, bu ihtiyacı karşılayacak açık ve kesin bir eşitleme sistemi yoktur. Bu paylaşmanın hesaba dahil edilen değişkenlerden biri de nispi zenginlik ve yoksulluk oranıdır. Uygulandığında, temel hizmetlerin asgari seviyelerini garanti altına alacak bir dengeleme fonu hazırlanmıştır.

Sekizinci Bölüm

Denetim

I.YASAL DENETİM

1.Bölgesel Düzey:

Devlet, özerk yönetimlere hiçbir genel idari denetim uygulayamaz. Özerklik Süreci Hakkındaki Yasanın 3. maddesi: Hükümet özerk yönetimlerin uygulanabilir Devlet kurallarını gözetlemesini denetlemeli ve uygun hallerde, resmi bildiriye bulunmalıdır hükmünü getirmiştir. Anayasanın 154. maddesi ve yukarıda sözü edilen Yasanın 2. maddesi hem Hükümetin hem de Parlatentonun Hükümet Temsilcisi yoluyla özerk yönetimden faaliyetleri hakkında bilgi isteyebileceği hükmünü haizdir.

Ancak, özerk yönetim genel çıkarlara aykırı hareket eder veya Anayasayı ciddi şekilde ihlal suçunu işlerse, Hükümet resmen Özerk Yönetim Başkanının dikkatini çektikten sonra durumu düzeltmek için gerekli tedbirleri alır. Anayasanın 155. maddesine göre bu tedbirlerin uygulanmasını sağlamak için, Hükümet özerk yönetimlerin birimlerine emir verebilir.

Hükümet, özerk yönetim organlarının karar altına aldığı önergeler ve hükümlere karşı çıkmak ve bu meseleleri Anayasa Mahkemesine götürmek yetkisine de sahiptir. Anayasanın 153. maddesi özerk yönetim faaliyetlerinin Anayasa Mahkemesi yoluyla denetimi için bir dizi prosedür belirlemiş olup, bu denetim; yetki çatışmalarının bildirilmesi; Anayasaya aykırılık iddiasıyla başvurma ve özerk yönetimlerin önerge ve kararlarına karşı itirazda bulunma yollarıyla gerçekleştirilir. Birinci ve üçüncü durumlarda Hükümet harekete geçer, ikinci durum da sorumluluk yalnız Başbakanındır. Ayrıca Hükümet, Danıştay'ı bilgilendirdikten sonra, Anayasanın 150. maddesine dayanarak, özerk yönetimlere devredilen yetkileri denetleyebilir.

Ekonomik hesap denetimi ise Sayıştay tarafından yapılır.

Genel mahkemeler de, özerk yönetimlerin idari ve düzenleyici faaliyetlerinin kanuniliğini değerlendirebilir, Devlet idari kurumlarının bu faaliyetlerin geçerliliğini denetleyebileceği gerçeğini de göz önüne alır.

2.Yerel Düzey:

Denetim, Devlet idari birimleri (Hükümet Temsilcisi veya sivil valinin sorumluluğu altında) ve özerk yönetimlerce gerçekleştirilebilir. Yerel idareler, yaptıkları faaliyetlerin ve aldıkları kararların bir kopyasını veya açık bir özetini, altı gün içinde Devletin ve özerk yönetimlerin idari birimlerine göndermek

zorundadır. Devletin veya özerk yönetimlerin idari birimleri, kendi yetki alanları içinde, yerel idarelerin bir işlem veya kararının yasaya uygun olmadığını düşündükleri zaman, ilgili idareye o işlemin veya kararın iptalini emredebilirler.

Resmi talep iyi hazırlanmış ve yasayı ihlal ettiğine inanılan düzenlemeyi belirler şekilde olmalıdır.

II. YERİNDELİK DENETİMİ

1.Bölgesel Düzey:

Faaliyetlerin yerindelik denetimi konusunda bir hüküm yoktur. Ancak, Anayasaya göre bir özerk yönetim genel çıkarları ciddi şekilde zarara uğrattırsa, Hükümet, Özerk Yönetim Başkanını protesto ettikten sonra, özerk yönetim idarelerine hususi talimatlar biçiminde uygun tedbirleri alır.

2.Yerel Düzey:

Faaliyetlerin yerindelik denetimi konusunda hüküm yoktur. Eğer bir yerel idare, İspanya'nın genel çıkarlarına aykırı faaliyetlerde bulunur, kararlar alırsa; Hükümet Temsilcisi ilgili idarenin başkanına bir protesto gönderdikten sonra, eğer bir cevap gelmezse, bunların uygulanmasını durdurur ve çıkarların korunmasına yönelik gerekli tedbirleri alır. Durdurma tarihinden itibaren altı gün içinde, idari mahkemeye başvurulabilir.

III. ÖZERK VE BÖLGESEL İDARELERLE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMLERİN YANLIŞ KULLANIMINA VEYA ÖZERKLİKLERİNİN SINIRLANDIRILMASINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI

1.Bölgesel Düzey:

Özerklik Süreçleri Hakkındaki Yasanın 2. maddesi, özerk yönetimlerin, Devlettten kendi yetkilerini kullanmaları için lazım olan her bilgiyi isteyebilecekleri hükmünü getirmiştir. Anayasa Mahkemesi Hakkındaki Teşkilat Yasası ve Anayasa da (Madde 162) bir özerk yönetime özerkliğini sınırlayan Devlet yasalarına karşı Anayasaya aykırılık iddiasında bulunabilme hakkını vermiştir. Ayrıca bu mevzuat, özerk yönetimlerin üst yöneticilerini, Devletin karar ve önergeleriyle ilgili toplumun özerkliğini sınırlandırdığına inandıklarında, yetki çatışması hallerini Anayasa Mahkemesine götürme konusunda yetkilendirmiştir.

2.Yerel Düzey:

Yerel idareler, aldıkları kararların değiştirilmesi amacıyla Devletin veya özerk yönetimlerin verdikleri protestoları kabul veya reddetmekte serbesttirler. Bu idareler Anayasaca garanti altına alınan özerkliklerini etkileyen her durumda Devletin veya özerk yönetimlerin idari birimlerinin işlemlerine karşı idari mahkemelere dava açabilirler.

Benzer şekilde, yerel idareler Anayasa tarafından garanti altına alınan özerkliklerini zedelediğine inandıkları Devlet veya özerk yönetim kanunlarına karşı Anayasa Mahkemesine gidebilirler.

IV. MALİ DENETİM

1.Bölgesel Düzey:

Özerk yönetimlerin ekonomik hesap denetimi Sayıştayca yapılır. Özerk yönetim parlamentosunca hesaplar ibra edildikten ve ilgili idari denetimler tamamlandıktan sonra, hesaplar Sayıştay tarafından incelenir. Sayıştay, bazı yetkilerini, özerk yönetimce oluşturulan yerlerde, Bölge Sayıştayına devredebilir.

2.Yerel Düzey:

Yerel idareler, kamu muhasebe sistemine tabidir. Devlet idari birimleri, yerel idareler muhasebe sistemlerini belirler. Yerel idarelerin dış hesap ve ekonomik idare denetimi, ilgili teşkilat yasasının öngördüğü şartlar ve sınırlar dahilinde ve gene aynı yasayla getirilen yetki devri hallerini gözetmeden

Sayıştay'ın sorumluluğundadır. Özerk yönetimlerin bazılarında ise (*Catalonia*), yerel idarelerin mali denetimi o topluma aittir.

V. YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE DİĞER DENETİM ŞEKİLLERİ

Devlet veya özerk yönetimler, kendi yetkileri dahilinde bir yerel idarenin faaliyet veya kararlarının yasayı ihlal ettiğine inandıkları her durumda, doğrudan veya yerel idareye verilen bildirimdeki sürenin sona ermesiyle birlikte, idare mahkemesine dava açabilirler. Bu davayla, dava konusu işlem veya kararın yürütülmesinin durdurulması da istenebilir.

Bir yerel idare yasayla verilen ödevleri ve yükümlülükleri üstlenmekten kaçınırsa, Devlet veya özerk yönetim idari birimlerinin birisi sahip oldukları yetkiye istinaden idareyi verilen görevi yapmaya çağırır ve uygulama için bir süre verir. Eğer bu süre zarfında durum iyileşmezse, yerel idarenin yerine ve maliyetleri ona ait olmak üzere görevin yerine getirilmesi için gerekli tedbirler alınır.

Bakanlar Kurulu, kendi girişimiyle ve ilgili özerk yönetimin meclisini bilgilendirdikten sonra veya özerk yönetimin talebi üzerine, Senatonun da onayı ile, bir Krallık Kararnamesi yayımlayarak, anayasal yükümlülüklerini yerine getirmemesi sebebiyle genel çıkarları ciddi biçimde zedeleyen veya idari suça sebebiyet veren yerel idare organlarının feshine hükmedebilir.

Ayrıca Devlet, Anayasanın 149. maddesine göre, kamu idarelerinin temel hukuki rejimleri için karar alma yetkisini tam olarak kullanır. Bu düzenlemeler, özerk yönetimlerin özel teşkilatlanma şartlarına bakmaksızın, vatandaşların bütün idareler karşısında doğrudan eşit muamele görmelerini sağlar. Aynı madde, Devletin kamu idareleri sorumluluk sisteminin temel kurallarını karar altına almasını da düzenler.

Anayasanın 149. maddesi de adalet idaresinin tamamen Devletin yetkileri dahilinde olmasını sağlar.

Öte yandan, özerk ve yerel yönetimlerle ilgili şahıslara açık başvuru yolları doğrudan Devlete karşı olanlarla aynıdır. İdare mahkemeleri ve idari süreç kanunlarının kapsadığı ilgili Devlet düzenlemeleri, şahısların yasaları ihlal eden her idari işlem veya düzenlemeye karşı dava açabilecekleri temel prensibi üzerine kurulmuştur.

Dokuzuncu Bölüm

Olağanüstü Hal Rejimi

Yürürlükteki 1978 Anayasasının 55, 86 ve 116. maddelerinde olağanüstü hal rejimine ilişkin düzenlemeler mevcuttur. 55. maddeye göre; olağanüstü koşullarda bazı hak ve özgürlükler geçici olarak askıya alınabilecektir. Hükümet, Anayasanın 86. maddesine istinaden de olağanüstü koşullarda hemen merkezi Parlamentonun onayına sunulması gereken kanun kararnameler “*decree-laws*” çıkarabilecektir. Bunlar 30 gün içinde Parlamentoda görüşülmez ise, kendiliğinden hükümsüz hale geleceklerdir.

Anayasanın 116.maddesinde ise olağanüstü koşullar; Alarm Durumu, Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim olarak üç aşamalı düzenlenmiştir. Derhal merkezi Parlamento'ya iletilmesi gereken “alarm durumu” Hükümetçe ilan edilmekte ve en çok 15 gün sürmektedir. Alarm durumunda Parlamento bir yandan alarm halinin uygulanacağı coğrafi sahayı, diğer taraftan da gerekiyorsa alarm süresinin uzatılmasını karara bağlamaktadır. Olağanüstü hal ise, merkezi Parlamentonun önceden yetki vermesi koşuluyla yine Hükümet tarafından ve uygulanacağı bölgelerle süresi belirtilmek kaydıyla ilan edilmektedir. Bu hal azami 30 gün süreyle ilan edilebilmekte ve aynı koşullarla ikinci defa uzatılabilmektedir.

Olağanüstü koşulların tüm evrelerinde merkezi Parlamento dağıtılamamakta, toplantı halinde değilse kendiliğinden toplanmaktadır. Parlamento daha önceden feshedilmişse, ya da olağanüstü hal koşulları seçim döneminde oluşmuşsa, bu takdirde Parlamentonun yetkileri “Sürekli Komite” adı verilen bir organ tarafından kullanılmaktadır. Bu dönemlerde Hükümetin ve diğer kamusal otoritelerin faaliyetleri de kesintiye uğratılamaz.

XX. yüzyılı iç savaşa kadar varan siyasal bunalımlar içinde geçiren ve bir yandan da ayrılıkçı terör olgusuyla uğraşan İspanya'nın olağanüstü hal koşullarıyla en sık karşılaşan ülkelerden biri olduğu kuşkusuzdur. Bu ülkenin günümüzdeki stabilitesi dahi İspanya Anayasa Mahkemesince “Özerk topluluklar Devleti” diye adlandırılan son derece hassas bir dengededir. Bu denge, üniter devlet yanlıları ile özerklik yanlıları arasındaki uzlaşmaya ve hem üniter devletin ve hem de federatif devletin çeşitli özelliklerinin bir sentez içerisinde birleştirilmesine dayalıdır. Bu nedenlerle İspanya'da olağanüstü hal rejiminin ayrıntılı biçimde düzenlendiği ve aşamalı bir sistemin oluşturulduğu görülmektedir.

Onuncu Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

Ortaçağların İspanyasında iç güvenlik, diğer kıta Avrupası ülkelerinde olduğu gibi şehir muhafızları (*gardes urbanies*) tarafından sağlanmaktaydı. XVIII. Yüzyılın ilk çeyreğinde, bazı ordu yardımcı servislerinin terhisleriyle elde edilen personel kaynağına dayanılarak, adli ve askeri polis yetkili Katalonya Mangaları (*Escuadras de Catalan*) denilen ilk modern polis gücü oluşturulmuş ve bu güç hem askeri ve hem de sivil idari-adli roller üstlenen yerel üst rütbeli subayların emrine verilmiştir. 1782 yılında Madrid'de Polis Genel Başkanlığı ve daha sonra Fransız işgali sırasında da İl Emniyet müdürlükleri kurulmuştur.

Kral VII. Fernando zamanında 1824 yılında şehirlere yönelik yeni bir güvenlik gücü ihtiyacı doğduğunda Ulusal Krallık Polis Teşkilatı oluşturulmuştur. Polis kurulduğu zamandan beri Genel Müdürlük olarak örgütlenmiş, güvenlik konusunda üst düzeyde yetkili bir teşkilattır. Polis teşkilatının kuruluşunda Madrid'in iç güvenlik yapılanması kentin özellikleri nedeniyle ayrıcalıklı biçimde ele alınmış ve bu özel bir iç güvenlik yapılanması günümüze kadar süregelmiştir.

Aynı yıl Madrid'de, diğer illerde görevli polis teşkilatlarının işleyişi kurallara bağlanmıştır. Müteakiben de yerel ve iller düzeyinde teşkilatın şimdiki yapısını oluşturan, genel yönetime bağlı ve duyulan ihtiyaca göre illerde bölümlere ve alt bölümlere ayrılan 126 polis teşkilatı kurulmuştur.

Özellikle belirtmek gerekir ki 1824 belgesinin çift yönlü modern bir işlevi vardır. Bir taraftan yasaları ihlal edenlerin dahi hak ve özgürlüklerini kullanabilmeleri için gerekli serbest ve koruyucu ortam sağlanmakta, diğer taraftan da suçlular adalete teslim edilmektedir. Kraliyet belgesi; Devletin güvenlik hizmetlerini vatandaşa bir hak olarak sunması mantığı içerisinde düzenlenmekte, adli polis işlevleri de aynı mantalite içinde vatandaşın hayat kalitesini ve refahını artırmayı hedeflemektedir.

1844'de il emniyet müdürlükleri valilere bağlanırken, Madrid için de özel bir güvenlik örgütü oluşturulmuştur. Siyasal istikrarsızlığın iç isyan ve askeri ayaklanmalara dönüşmesiyle, aynı yıl Fransız Jandarması örneğine göre, İçişleri Bakanlığına bağlı askeri karakterli bir örgüt olarak Sivil Muhafız Birliği kurulmuştur. İspanyol burjuvazisi, sivil muhafızları düzenin korunmasında en önemli güç olarak kabul etmektedir. Kraliçe II. İsaabel tarafından kurulan sivil muhafızların temel işlevi kırsal alanda eşkıyalığı önleyerek güvenliğin sağlanmak ve yasaların uygulamaya geçirilmesine katkıda bulunmaktır. Aynı dönemde, daha çok siyasal polis ve karşı-casusluk alanlarında görev yapacak olan Yüksek Polis oluşturulmaktadır. Bu yıllarda Madrid ve Barselona adli polisi, askeri makamlarca yönetilmektedir. Anarşi

tehdidinin yükselmesiyle, XIX.yüzyıl sonlarında polis merkezileşmekte ve polisle sivil muhafızların koordinasyonu sağlanmaktadır.

Cumhuriyet yıllarında polis ve sivil muhafızlar, orduyla ilişkileri kesilerek tam anlamıyla İç İşleri Bakanlığına bağlanmış ve anti-faşist bir güç olarak da “Taarruz Birlikleri” kurulmuştur. İç savaş sonrası Franko döneminde ise bu birlikler kaldırılmış ve 1941’de, 1978 yılında Milli Polise dönüşecek olan Silahlı Polis birimiyle, Polis Genel Birliği ve sivil muhafızların istihbarat servisi örgütlenmiştir. Aynı yıllarda sivil muhafızlar, Gümrük Muhafaza Teşkilatı (*Karabinieri*) ile de birleştirilmiştir. Bu dönemde, kara subaylarınca yönetilen sivil muhafızlar ve polis, askeri bir güç olarak değerlendirilmektedir. Nitekim, bu dönemde polis memurlarının çoğu ordudan geçici olarak transfer edilmektedir.

Franko’dan sonra, aşırı ölçüde askeri kontroldeki polisin sivilleşebilmesi için; önce üst rütbeli subaylara tahsis edilen görevlere sivil komiserler atanmış ve polis güçleri bölge ve belediye düzeylerinde geliştirilmeye başlanmıştır. 1978’te yapılan yasal düzenlemeyle de polislerin özel bir eğitimden geçmesi esası getirilirken, ordudan transfer edilenlerin de ancak sürekli kalmaları halinde polis teşkilatında istihdam edilebilecekleri hükme bağlandı. 1986 yılına gelindiğinde Milli Polis Teşkilatında sadece 170 ordu subayı kalmıştı. Franko döneminde baskıcı rejimin hizmetinde olan ve bu yönde görev ifa eden polis, 1980’lerde yeni gelişen demokratik ruhu iyice benimsedi ve 1981’deki darbe girişimi esnasında mevcut anayasal hükümetin yanında oldu. İlerleyen dönemde kendi içindeki bireysel bazı yanlışlıkların ve insan hakkı ihlallerine sebep olan memurların cezalandırılması hususunda da bu işbirliğinin sürdüğü görülmektedir.

Ancak Bask (ETA) terörü bu çabaların önündeki en önemli engeli oluşturmuştur. Bu engele rağmen, 1978 tarihli bir yasayla vatandaşların hak ve hürriyetleri güvence altına alınmış ve silahlı polis milli polise dönüştürülürken, polisin görevleri de yeniden tanımlanmıştır. 1978 Anayasası da öncelikle silahlı kuvvetler ile güvenlik güçlerini kurumsal bazda ayırmakta ve polisin görevini, “vatandaşların güvenliğini sağlamak ve hak ve hürriyetlerin özgürce kullanımını güvenceye almak” olarak belirlemektedir.

Bu genel özgürlük havasına rağmen, 1978 Anayasasıyla özerkleştirilen toplulukların tamamen bağımsız polis güçleri oluşturmasının sakıncaları göz önünde bulundurularak, kamu güvenliği devletin devredilemez yetkileri arasına alınmış, sivil muhafızların ve polisin merkezi yapılarının korunmasına özen gösterilmiştir.

1986 tarihli Teşkilat Yasası ‘Loi Organique’ ise İspanyol iç güvenlik sistemini düzenleyen son mevzuattır. Bu yasa, iç güvenlik yapılanmasında önemli değişiklikler gerçekleştirmiş, hem milli ve hem de özerk topluluklara veya belediyelere bağlı yerel güvenlik birimleri için ortak ilkeler saptamıştır. Bu temel ilkeler, Anayasaya ve mevzuata mutlak riayetle görev icrası, siyasal tarafsızlık, hiyerarşi ve yargı erkiyle işbirliğidir. Yasa, güvenlik mensupları açısından siyasal partilere katılım ve grev yasakları da getirmektedir. Teşkilat Yasası, sivil muhafızları da yeniden düzenlemiş olup, bu kurum hem Milli Savunma ve hem de İçişleri Bakanlıklarına bağlı genel bir kolluk gücü halini almıştır.

1986 tarihli Güvenlik Birimleri Temel Yasasından sonra, polise verilen askeri eğitim sona erdirilmiş ve bütün polis amirlerinin Yüksek Polis Okulu’na devam etmesi zorunluluğu getirilmiştir. Birleştirilen polis üniteleri artık kimlik belgeleri ve pasaport verilmesi, göçmen ve sınırdışı işleri, mülteciler, suçluların iadesi, kumar denetimleri, uyuşturucu ve özel güvenlik birimlerinin denetiminden sorumlu olacaktır.

İspanya’da terör tehdidinin sürmesi; polis gücünün adli denetiminin tam oturmaması ve normalde 72 saat olan gözaltı süresinin hakim kararıyla yedi güne çıkarılabilmesi gibi sonuçlar yaratmıştır. Bu sonuçlar; uluslararası terör ve organize suçlar gibi güncel tehditlerle birleştiğinden, 1992 yılında şehir güvenliği hakkında özel bir yasa çıkarılarak, polisin yetkileri kısmen artırılmıştır.

II- İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

İspanya’nın iç güvenlik yapısının öncelikle belirtilmesi gereken temel karakteristikleri; azalsa dahi bugün bile etkisini sürdüren militarist karakter ve toplumun iç güvenlik güçlerine yönelik olumsuz bakış açısıdır. Bunlardan ilki, iç güvenlik güçlerinin kaynağını terhis edilen ordu birliklerinin oluşturması ve daha

sonraki yıllarda da iç siyasette ağırlığını artıran ordu ile kolluk kuvvetleri arasındaki organik bağın sürdürülmesi faktörüyle açıklanabilecektir.

Etkili olan ikinci faktör ise; XIX. Yüzyıl sonrasında itibaren toprağa dayalı burjuvazi ile köylü özelliğini koruyan proletaryanın arasındaki gittikçe büyüyen düşmanlıktır. Bu husumet tablosunda kendisini burjuvaziyle özdeşleştiren güvenlik güçleri rejim karşıtı olarak gördükleri köylü/proleter kesime karşı kötü davranma hakkını kendilerinde bulmuşlardır. İç savaş yıllarıyla sonraki Faşist yönetim döneminde Franko'nun militarist güçlerince yönetilen polis ve sivil muhafızların, rejim karşıtlarına ve özellikle cumhuriyetçilere yönelik baskıları artmış, bu bağlamda siyasi polis ile sivil muhafızların bilgi toplama servisi “muhalif avında” en etkili unsurlar olmuşlardır.

İspanya'da görülen bir diğer ilginç karakteristik de, sivil muhafızların coğrafi olarak çok belirgin kesimlerden “Castille, Andolouise ve Galicia'nin kırsal kesimleri” gelmeleri ve topluma karşı çok kapalı bir alt kültür oluşturmalarıdır. Bu özellik bir ölçüde polis birimleri için de geçerlidir.

Yukarıda belirtilen faktörlerin şekillendirdiği İspanyol iç güvenlik yapılanması, kısa süren Fransız ihtilalinin getirdiği Napolyon sisteminin de derin etkisi altındadır. 1978 Anayasasına kadar tam merkezîyetçi özellik gösteren ikili iç güvenlik yapılanması (sivil muhafızlar, polis) ve Fransız milli jandarması benzeri sivil muhafız teşkilatı bu etkinin göstergeleridir.

Franko sonrası İspanyol hükümetlerinin demokratikleşme bağlamında sivil muhafızlar ve polisle ilgili olarak gerçekleştirdikleri sivilleştirme ve yerelleştirme çabalarında mevcut iç güvenlik yapılanmasına karşı duyulan toplumsal tepkinin etkili olduğu kuşkusuzdur. Ancak, bu ülke için yakın tehdit oluşturan ETA terörü, bu çabaların tam anlamıyla başarıya ulaşmasını engelleyen ve mevcut iç güvenlik yapılanmasını şekillendiren bir başka etkidir.

III. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

1986 tarihli Teşkilat Yasasına göre, milli planda; kamusal düzen ve güvenliği sağlamak ve gerektiğinde yeniden kurmak görevi İçişleri Bakanlığına aittir.

İçişleri Bakanlığı, Devlet Güvenlik Sekreterliğine (*Secreteria De Seguridad*) bağlı ve yaklaşık 60.000 mevcutlu Polis Genel Müdürlüğü (*Direccion General De La Policia*) ile hem bu Bakanlığa ve hem Milli Savunma Bakanlığına bağlı olan, askeri karakterli ve yaklaşık 65.000 mevcutlu Sivil Muhafız Genel Müdürlüğü (*Direccion General De La Guardia Civil*); Bakanlığın bu görevini yerine getirirken kullandığı temel örgütlerdir. Ayrıca, özerk topluluklarla belediye başkanlarına bağlı yerel polis de iç güvenlik sorumluluğunu taşımaktadır.

Polis Genel Müdürlüğüne bağlı Milli Polis kentlerde, sivil muhafızlar ise kırsal alanda ve nüfusu 20.000'in altındaki kentlerde görevlidir. Ancak, Teşkilat Yasasının yetki alanlarını genişletme imkanları tanınması; her kentte bir kırsal bulunan sivil muhafızların görev alanlarını genişletmesine ve kentlere yönelmelerine neden olmaktadır. Taşradaki güvenlik güçleri İl valilerine, Valilik bölgeleri dışında ise Güvenlik Sekreteryasına bağlıdır.

1986 tarihli yasa, fonksiyonlar bazında da bir görev ayırımı getirir. Yasa uyarınca; kaçakçılıkla mücadele, ulaşım yollarının kontrolü, silah ve patlayıcı denetimi, tutuklu nakli ve çevre koruma sivil muhafızlara özel görevler sayılırken, kimlik ve pasaport işlemleri, ülkeye giriş-çıkış, özel güvenlik, kumar ve uyuşturucu gibi alanlar polisin özel sorumluluğuna verilmektedir. Ancak, İçişleri Bakanlığı'nın talimatı veya mahkeme talebiyle fonksiyon alanlarında geçişler yapılabilir.

2.Milli Polis Genel Müdürlüğü (*Direccion General De La Policia*):

İçişleri Bakanlığı Devlet Güvenlik Sekreterliğine bağlı Milli Polis Genel Müdürlüğü tarafından yönetilen ve 1986'da kurulan İspanyol Polisi, 9000 mevcutlu Yüksek Polis Birliği ile yaklaşık 50000 mevcutlu Milli Polis Birliğinden oluşmaktadır. Üniformasız hizmet veren Yüksek Polis Birliği; özellikle suçun önlenmesi ve adli polis alanlarında görev yapmakta ve kimlik tespiti alanında da ülkedeki kolluk

güçleri arasındaki koordinasyonu sağlamaktadır. Milli Polis Birliğinin asıl görev alanı ise kamusal düzenin korunmasıyla kişi ve mal güvenliğinin sağlanmasıdır.

Milli Polisin, üniformalı ve sivil kıyafetli birbirinden ayrı bölümlerini bir araya getiren 1986 tarihli temel yasa önemli bir reform niteliğindedir ve bu uygulamanın tam anlamıyla başarıya ulaşması zamanla olmuştur. “Gizli Polis” şeklinde de atıfta bulunulan, üst kademe polis birimleri olarak da bilinen sivil polisler, polis operasyonlarında istişari ve koordinatör bir rol oynadılar; dahili izleme çalışması, istihbarat toplama, büyük suçları soruşturma, kimlik belgeleri hazırlama ve yabancı ülke polis birimleriyle işbirliği çalışmaları yaptılar. Üniformalı polis hizmeti ise çok az bir kısmı bayan personel olan toplam 50000 kişiden oluşan tamamen ayrı bir örgütlenme biçimidir.

Milli Polisin işlevleri genel ve özel olarak ikiye ayrılmakta, genel fonksiyonlar; adli, idari ve istihbarat olarak, özel fonksiyonlar ise; pasaport ve dini kimlik verilmesi, ülkeye giriş ve çıkışların kontrolü, yabancılar hukuku, kumar denetimi, uyuşturucuyla mücadele, uluslararası işbirliği ve özel koruma ve kontrol olarak ifade edilmektedir.

Organizasyon şemasında ise üst düzey bir bürokrat olan Milli Polis Genel Müdürünün altında; Operasyon, Teknik ve İdari Genel Müdür Yardımcılıklarıyla, Genel Bilgi, Adli Polis, Genel Vatandaş Güvenliği, Yabancılar Hukuku, Bilimsel Suçlar, Personel, Formasyon ve Geliştirme ve Ekonomik ve Teknik Kontrol Servisleri yer almaktadır.

İdari Polis örgütlenmesinde ise; Teknik Yardım ve Eşgüdüm, Merkezi Koruma, (Koruma Tugayı, Özel Koruma Birimi ve özel komiserlikler), Halkla İlişkiler Özel Güvenlik ve Özel Görev üniteleri mevcuttur. Adli Polis yapılanması da; Teknik Yardım ve Eşgüdüm, Özel Suç ve Şiddet, Organize Suçlar ve Gizli Suç İstihbaratı birimlerinden oluşmaktadır.

Milli Polis taşrada eyalet , il ve ilçe (*comarcas*) düzeylerinde örgütlenmiştir. Bu yapılanmada 13 bölge polis merkezi, 50 vilayet birimi ve 190 yerel polis karakolu bulunmaktadır. Dokuz büyük kentte de çeşitli mıntikalarda kurulmuş karakollar mevcuttur. Doğrudan Merkeze bağlı Özel Harekat Birimi ise terörist ve rehine durumlarıyla uğraşmak üzere eğitilmiş seçkin bir mücadele ünitesidir.

2.1.Milli Polis Teşkilatının Görev ve Sorumlulukları:

Anayasanın 104.maddesi: “Güvenlik kuvvetleri, Hükümete bağlı olarak vatandaşların güvenliğini garantiye alma, hak ve özgürlüklerin serbestçe kullanılabilmesi misyonuna sahip olacaklardır.” Hükmünü haizdir.

1986 yılında yürürlüğe giren Emniyet Kuvvetleri Temel Yasası, polis kuvvetlerinin işlevlerini ve çalışma ilkelerini yeniden tanımladı; polis uygulamaları için ortak etik ilkeler belirledi; sendikal hakları tanıdı; mahkemelere ve kamu savcılarına bağlı olarak görev yapan adli polisin rolünü yeniden değiştirdi; üniformalı ve üniformasız polis birimlerini Milli Polis Teşkilatı’nda birleştirdi ve çeşitli polis unsurlarının misyonunu ve komuta zincirlerini yeniden oluşturdu. Milli Polisin yerel düzeydeki denetim ve gözetim yetkisi ise il valilerine verildi.

1986 tarihli Yasaya göre, il merkezleri ve Hükümet tarafından belirlenen diğer yerleşim yerlerinde görev yapan iç güvenlik birimlerinin fonksiyonlarını şu şekilde belirtmek mümkündür: Sorumluluk alanlarında yasalara ve genel kurallara uygunluğu gözetleyerek üst otoritelerden almış oldukları emirleri yerine getirmek, herhangi bir nedenle veya olağanüstü hal dolayısıyla olumsuz şartlara maruz kalıp, tehlikeli durumda bulunan insanlara yardım ederek korunma ve bakımlarını temin etmek, gerekli görülen zaman ve durumlarda ve talep edildiği zaman kamu kurum, bina ve tesislerini gözetlemek ve korumak, üst düzey görevlerde bulunan personelin güvenliğini sağlamak, şehirlerde kamu düzenini koruyup kollamak, tehdit eylemlerine karşı gereken önlemleri almak, suçluları yakalamak ve suç delillerini toplamak, kamu düzeni ve güvenliği için potansiyel bir tehdit oluşturan eylem ve teşebbüslerle istihbarat toplamak, önleyici kolluk hizmetlerini geliştirmek ve bu hizmetleri yerine getirmek, doğal afetlerde sivil savunma birlikleriyle işbirliği yapmak.

İç güvenlik birimleri; pasaport ve ulusal kimlik kartlarını verme, yabancıların ve İspanyol vatandaşlarının ülkeye giriş ve çıkışlarını kontrol etme, yabancılar, sığınmacılar ve mültecilerle ilgili yasal işlemleri yapma, güvenlikle ilgili görevlerin normlara uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetleme,

uyuşturucu maddelerle ilgili suçlarını koğuşturma, uluslararası hukuk ve anlaşmalara uygun olarak diğer ülke polis teşkilatlarıyla işbirliğini geliştirme, çalışma yöntemleri, personel, uygulamalar ve benzeri yönlerden özel güvenlik teşkilatlarının yapı ve işleyişlerini denetleme ve. yürürlükteki mevzuata göre mevcut olan diğer iş ve işlemleri yerine getirme görevlerini ülke genelinde yapacaklardır.

3.Özerk Topluluklarda İç Güvenlik Örgütlenmesi:

1979'daki özerklik yasalarıyla Bask Bölgesi ve Katalonya'ya kendi bölgesel polis kuvvetlerini oluşturmaları hususunda yetki verildi. Daha sonra bu yetki, 17 özerk bölgenin 10'unu kapsayacak şekilde genişletildi. 1988'e gelindiğinde sadece üç bölgenin (Bask, Katalonya ve Navarre) kendi bölgesel polis ünitelerini geliştirebildiği görüldü. 1986'da çıkan Temel Yasa, polisin yetki sınırlarını tanımlıyordu. Bask ve Navarre'deki mevcut polis kuvvetleri bu yasayla getirilen sınırlamalara tabi tutulmadı, yasa kısmen Katalonya'daki yerel polise uygulanmış oldu. Yasaya göre bölgesel polis, bölgesel düzeyde çıkarılan yasal düzenlemelerin uygulanması, bölge yönetimine ait binaların korunması, Milli Polisle işbirliği halinde kamuya ait yerlerin denetimi, gösterilerin ve toplumsal olayların takibi, yargıya destek mahiyetinde verilen görevlerin yapılmasıyla yetkilendirilmişti. 1986'da sayıları 4500 civarında olan yeni bölgesel kuvvetlerle etkin koordinasyonu sağlamak için ulusal düzeyde bir "Güvenlik Politikası Konseyi" oluşturulmuştur.

1990 yılından sonra, Milli Polis üç önemli şehrin, sivil muhafızlar da hava limanları ve sınırların kontrolünü üstlenerek özerk topluluk polislerinin (özellikle Bask polisi) yükünü hafifletmişlerdir. Yukarıda sayılan üç topluluk dışında kalan diğer özerk topluluklar da statüleri elveriyorsa, milli güvenlik güçleriyle işbirliği içinde çalışacak polis örgütleri kurabileceklerdir.

4.Yerel Polis (Belediye Polisi):

Genelde yetkileri oldukça sınırlı olsa da, şehir ve kasabaların kendi yerel polis hizmetleri, trafik, park etme, toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin takibi ve izlenmesi, yerel kamu binalarının korunması, yerel mahiyetteki yas ve emirlerin uygulanması gibi işleri yürüterek Milli Polis birimlerinin çalışmalarını desteklemekte ve toplumsal olaylarda Milli Polise personel takviyesi yaparak yardımcı olmaktadır. 1986 yılında sayıları toplam 37.000 civarında olan yerel polis, genellikle sadece tabanca taşımaktadır.

13 Mart 1986 tarihli Güvenlik Kuvvetleri ve Teşkilatı Hakkında Yasaya göre; Yerel Yönetimler özerkliğin düzenlendiği yerel rejimle ilgili mevcut mevzuatla öngörülen kurallara uygun olarak kendi güvenlik teşkilatlarını oluşturabilirler. Belediye polislerinin bulunmadığı yerel idarelerde güvenlik görevleri gümrük, mahkeme gibi diğer kamu kurumlarında benzer görevleri yapan personel tarafından ifa edilir. Bu teşkilatlar polisin bulunmadığı durumlarda, sadece yerel yönetimin mesul olduğu sınırlar içinde, polisin bulunduğu yerlerde, sadece yetkili idarenin talebiyle ve olağanüstü durumlarda görev yapabilir. Yerel polis teşkilatları da silahlı kuvvetlerdir, doğal olarak rütbe esası ve yapısı burada da geçerlidir, mevcut mevzuatta belirlenmiş genel ilke ve yasal düzenlemelere uygun olarak yönetilir, genel merkezi idareye bağımlılığını sağlayacak şekilde düzenleme ve uyarlamalar yapılır.

Özel polis teşkilatı olan belediyelerde ortak yerel güvenlik teşkilatı oluşturulabilecektir ki bu yetkili oldukları bölge sınırları içinde sorumlu olan güvenlik güç ve teşkilatları arasında işbirliğine yönelik işlev ve aşamaları kurmaya ehil ve görevli bir organ olacaktır. Bu organlar düzenli ve kurallara uygun olarak kurulmalıdır. Bu organın amiri devamlı olarak belediye başkanlığıyla iletişim halinde olacak ve onun emrinde çalışacaktır.

Yerel polis, 2 Ağustos 1985 tarihli yasada belirtildiği şekilde sendikal özgürlüklerden yararlanmaktadır.

Yerel polis teşkilatlarının işlevleri; sivil ve resmi bütün kurum ve kuruluşları ve binalarını koruyup, kollamak, mevcut trafik kurallarıyla uyumlu olarak yerel trafiği düzenlemek, rehberlik etmek ve yönetmek, trafik kaza tutanaklarını düzenlemek ve kazalarla ilgili işlemleri yürütmek, görev yaptığı özerk yönetim veya yerel yönetim biriminin çıkardığı düzenleyici metinlere uygun olarak görev yapmak, adli polis hizmetlerini gerçekleştirmek, genel afetlerde ve olağanüstü hallerde sivil savunma ve koruma planlarının uygulanmasına katılmak, gerekli hallerde diğer güvenlik birimleriyle işbirliği yapmak, kamusal ve umuma açık alanları gözetip, kollamak, yasadışı toplantı ve gösteri ve gösteri yürüyüşlerini engellemek, talepte bulunulduğu zaman özel anlaşmazlık, çekişme ve çatışmalarda arabuluculuk yaparak çözüm bulmak.

Yerel polis özerk yönetime bağlı olmakla birlikte, yerel hükümetin talebi üzerine veya kendi inisiyatifleri doğrultusunda Devlet güvenlik güçleri kamu düzenini sağlamak üzere harekete geçebilmektedir. :

5.Sivil Muhafız Genel Müdürlüğü (*Direccion General De La Guardia Civil*):

5.1.Kuruluş:

Kraliçe II. İsaabel döneminde 1844 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı askeri karakterli bir örgüt olarak kurulan Sivil Muhafız Teşkilatı; başlangıçta 45 bölüklü 13 birlik büyüklüğündeydi. Daha sonra gümrük muhafaza birliği (*karabinier*) ile birleştirildiler ve en son 1986 tarihli Teşkilat Yasası "*Loi Organique*" ile yeniden düzenlendiler. Böylece, hem Milli Savunma ve hem de İçişleri Bakanlıklarına bağlı bir kolluk gücü oldular.

Fransız Milli Jandarması örnek alarak kurulan Sivil Muhafızlar, kuruluşlarından beri kendi uygulama ve gelenekleriyle varolagelmışlerdir. 1986'da atanan ilk sivil genel müdüre kadar teşkilatın başında hep orduya mensup bir korgeneral bulunmuştur.

5.2.Bağlılık ve Örgütlenme:

Yukarıda da belirtildiği gibi bugünkü mevcutları 65.000 kişiye ulaşan ve Genel Müdürlük statüsüyle örgütlenen Sivil Muhafızlar; teşkilat, kuruluş, özlük işleri ve disiplin açısından Milli Savunma, kamu düzeni ve asayişin sağlanması açısından da İçişleri Bakanlıklarına bağlı bulunmakta, ayrıca, Adalet, Tarım ve Maliye Bakanlıklarıyla da çeşitli ortak görevler yapmaktadırlar. Daha önceden bir kara kuvvetleri korgenerali olan Sivil Muhafız Genel Müdürü 1986'dan bu yana sivil bir kişi olup, yardımcısı Sivil Muhafız Korgeneralidir.

Sivil Muhafız Genel Müdürlüğünün kuruluşunda; Genel Müdür Yardımcılığı "karargah, personel, hareket ve lojistik destek alanlarında görevli", Karargah, Okullar ve Eğitim Komutanlığı, Mali ve Lojistik Destek Müdürlüğü, Bölge Komutanlıkları ve Özel Birlikler vardır.

Karargahta Genel Direktör Yardımcısına bağlı anti-terör organizasyonu ile ileri teknoloji kullanılarak işlenen suçları ve bilgişlem suçlarını izlemek üzere oluşturulan Yüksek Teknolojili Suçlar Bölümü dikkati çekmektedir. Genel Müdürlüğe doğrudan bağlı Özel Birlikler Komutanlığının kuruluşunda; trafik, helikopter, özel müdahale ve anti-terör timleriyle su altı özel birlikleri ve Kraliyet Muhafız Bölüğü bulunmaktadır. Okullar Komutanlığı bünyesinde de; subay, astsubay, uzman, özel eğitim, trafik ve sürücülük okulları mevcuttur.

Sivil Muhafızların iç güvenlik birlikleri ise emniyet ve asayiş görevini yerine getiren Sivil Muhafız Bölge Komutanlıklarıdır. Altı Bölge Komutanlığının her birine 8 veya 9 il Sivil Muhafız Komutanlığı bağlıdır. 55 İl Sivil Muhafız Komutanlığı mevcut olup, İlçe Sivil Muhafız Bölükleri ve bunlara bağlı karakollar halinde teşkilatlandırılmışlardır. Sivil Muhafız Bölge Komutanlıkları emrinde ihtiyat kuvvet olarak motorlu bir alay, ayrıca, İl Sivil Muhafız Komutanlıkları bünyesinde de motorlu bir bölük veya takım bulunmaktadır. İlçe Sivil Muhafız Komutanlıklarında ise Karakollar asli unsurdur.

Topluma en geniş çaplı ve kaliteli hizmetleri verme çabasının bir sonucu olarak Sivil Muhafızlar uzun tarihi boyunca belirlenen görev ve sorumluluklarını daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek için çeşitli özel birimler oluşturmuştur. Bunlar arasında ana hatlarıyla helikopter, deniz, özel müdahale, acil yardım ve müdahale, kırsal güvenlik, süvari müfrezesi, yer altı, dağlık alan birimleri sayılabilir.

5.3.Görevleri, Çalışma ve Diğer Makamlarla İşbirliği Esasları:

5.3.1.Görevleri:

1986 tarihli yasaya göre mülki, adli ve askeri görevleri olan sivil muhafızlar; kırsal alanda ve nüfusu 20.000'in altındaki kentlerde görevlidir. Görev alanında kamu düzen ve asayişinin sağlanması, mevzuatın uygulanması, enerji ve haberleşme hatlarının korunması, trafik düzenlemeleri, kaçakçılıkla mücadele, ulaşım yollarının kontrolü, silah ve patlayıcı denetimi, tutuklu nakli ve çevre koruma sivil muhafızların görevi olup, kalan görevler polis tarafından yerine getirilecekse de, İçişleri Bakanının talebi veya mahkeme kararıyla polis ve sivil muhafızların görev fonksiyonlarında geçişler yapılabilmektedir. Ayrıca, 1990'lardan sonra uluslararası havaalanlarıyla sınırların kontrolü de sivil muhafızların sorumluluğuna verilmiştir.

Sivil Muhafızların askeri görevleri ise; sınır ve kıyıların korunması, askeri birliklere yardım, seferberlik işlerine katılmak, askeri inzibat ve geri bölge savunması görevleridir. Sivil muhafızlar, çevre koruma konusunda da etkin bir örgütlenme gerçekleştirmişlerdir.

5.3.2.Çalışma ve Diğer Makamlarla İşbirliği Esasları:

Sivil Muhafızlar Genel Müdürlüğü, emniyet ve asayişin sağlanması, idari zabıta görevlerinin yerine getirilmesi, trafiğin tanzimi bakımından İçişleri Bakanlığı ile, adli görevleri açısından Adalet Bakanlığı ile, kırların ve ormanların korunması hususunda Tarım Bakanlığı ile ve mali zabıta görevlerinin yerine getirilmesi ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı ile işbirliği halindedir.

5.4. Personel Yapısı ve Kaynakları:

Subay, astsubay ve erlerden oluşan örgütün personel mevcudu 67.700 kişidir. Bunlardan 2029'u subay, 5730'u astsubay, 54949'u uzman muhafız "er" ve 5.000'i de yardımcı muhafız "er"dir. Subaylar harp okulu, astsubaylar Genç Muhafızlar Koleji kökenlidir.

6. İç Güvenlik Güçlerinin Koordinasyonu:

Anayasal olarak milletin güvenliğini sağlamakla görevli olan devlet, merkezi hükümetin kontrolü altında Sivil Muhafız ve Polis teşkilatlarının çalışmalarını genel gözetim altında tutar. Anayasa İspanyol vatandaşlarının güvenliğini garanti ederek, onların bütün anayasal hak ve özgürlüklerinin korunarak fiilen uygulanmasını temin eder.

Sivil muhafızlar ile polis arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlama görevi İçişleri Bakanlığı Devlet Güvenlik Sekreterliğine aittir. Bu birim sık periyodlu toplantılar yaparak görevini yerine getirmektedir. Milli güvenlik güçleriyle topluluk polisleri arasındaki koordinasyon ise İçişleri Bakanının başkanlığındaki bir Güvenlik Konseyi tarafından sağlanmakta ve bu konseye topluluk temsilcileri de katılmaktadır. Konseyin topluluklar düzeyindeki eşdeğer görevleri ise Güvenlik Cuntaları aracılığıyla yapılmaktadır.

V-İSPANYA VE TERÖR

1.Terör Tehdidi:

1.1.İç Güvenliğe Yönelik Tehditler:

Franko döneminde hükümete karşı bazı gruplarca yürütülen muhalefet eylemleri ve bu arada yer yer beliren terörist faaliyetler, bağımsız siyasal ifadenin her türlüünü yok etmeye kararlı hükümet otoritesince bastırılmıştır. Demokrasinin inşası ve yasaklı politik grupların (İspanya Komünist Partisi "PCE"dahil olmak üzere) tanınmasıyla birlikte bu muhalefet de oldukça azalmıştır. Yasama organıyla birlikte, vergilendirme, polis, eğitim gibi yetkiler içeren kısmi bölgesel özerklik verilmesi; bir noktada ayrılıkçı hareketleri yasallaştırmıştır.

Bu politikalar sonucunda siyasal muhalif grupların, İspanya'nın istikrarına yönelik tehditleri de kalmamış, sadece Bask bölgesindeki aşırı grupların faaliyetleri, İspanya iç güvenlik birimleri için tehdit oluşturmaya devam etmiştir. Ancak Bask'taki terörist hareket eskiden halkın çoğunluğundan gördüğü desteği artık alamamaya ve güvenlik birimlerinin etkili kampanyaları sonucunda da gerilemeye başlamıştır.

Ayrılıkçı Bask hareketinin ilk defa organize olması, 1959'da ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*-Bask Anavatan ve Özgürlük Hareketi) grubunun daha büyük olan PNV'den (Bask Milliyetçi Partisi) kopmasıyla gerçekleşmiştir. ETA 1968'de silahlı mücadele politikası benimsemiş, ETA'nın aşırı kolu olan ETA-M de (ETA-Militar) birçok şiddet eylemi gerçekleştirmiştir.

Daha az şiddet yanlısı olan ETA-PM (ETA *Politico-Militar*) siyasal faaliyetlerle şiddet eylemlerini birlikte götürme stratejisi izlemiştir. 1970'lerde gerçekleştirilen kanlı eylemlerden ve bu arada 1973'te Başbakan Amiral Luis Carrero Blanco'nun öldürülmesinden de ETA'nın askeri kanadı ETA-M sorumludur.

1977'de demokratik bir ulusal parlamentonun seçilmesi ve 1980'de bir Bask parlamentosunun oluşturulması, siyasal ortama kısmi bir rahatlama getirmiştir. İlke olarak sosyalist olmasına rağmen ETA,

1982’de Sosyalist Hükümet iktidara geldikten sonra da terörist politikalarını haklı göstermeye devam etmiştir. Ona göre iktidardaki Sosyalist İşçi Partisi (PSOE) İspanya’ya hakim olan kapitalist ve dinsel güçlerin bir kuklasıydı ve Basklılara gerçek özerklik tanıma hususunda sınıfta kalmıştı.

ETA-M, Ulusal parlamentoda temsil edilen toplam Üç Bask partisinin en radikali olarak bilinen Herri Batasuna-HB (Halkın Birliği) Partisinin militan kanadı olarak değerlendirilmekteydi. 1986’da parlamentodaki sandalye sayısını beşe çıkarmış olduğu halde HB, Bask seçmeninin sadece % 17’sinin oyuna sahipti. Partinin görüşleri arasında Bask dili Euskera’nın okullarda zorunlu öğretimi, İspanyol güvenlik güçlerinin Bask toprağından çekilmesi, özel sermayeyi sınırlayıcı tedbirler, Navarre bölgesinin kuzeydeki Bask özerk bölgesini oluşturan üç vilayete dahil edilmesi vardı. Nihai hedef olarak da bölgenin İspanya’dan ayrılıp tam bağımsız olmasını destekliyordu.

ETA-M’in stratejisi bir dizi dikkatle seçilmiş suikast ve bombalama eylemi gerçekleştirerek önemli ölçüde psikolojik ve sembolik bir etki yaratmaktı. Teröristler, şiddet ve buna karşı güvenlik birimlerince ortaya koyulacak karşı şiddet yoluyla bölge insanı üzerinde bir baskı oluşmasını ve sonuçta belki de silahlı kuvvetlerin yapacağı sağcı bir darbeyi umdular. Böyle bir olasılık da ETA-M’in stratejisine uygundu. 1987 sonuna kadar gerçekleşen 700’den fazla öldürme olayının sorumluluğına sahip olan ETA terörü 1980’de zirveye ulaştı. Öldürülenlerin neredeyse üçte ikisi Jandarma (*Guardia Civil*) mensubuydular. Geriye kalanlar da ya iki ateş arasında kalan ya da bombalama olaylarında ölen sivillerdi. Ölenlerin % 7’si ordu mensubuydu, fakat suikast için seçilenler genellikle önemli pozisyonlardaki üst düzey personeldi.

1986’da 200-500 arası üyesi olduğu bilinen ETA-M eylemcileri beş kişilik hücreler şeklinde örgütlenmişlerdi. Bir çoğu 30 yaşın altındaydı ve eli silah tutan gerçekte 100 kişiyi geçmiyordu. Geriye kalanlar, haber elemanı, silah ve patlayıcıların naklinden sorumlu olanlar ve destek sağlayanlardan oluşuyordu. Önemli sayıda kadın üyesi de bulunan örgütün kadın elemanlarının daha aktif olduğu ifade edilmekteydi.

1980’lerin ortalarına doğru ETA-M’in üzerinde güvenlik kuvvetlerinin artan baskısı sonucu terörist eylemler azalmaya başladı. Haber elemanlarının iyi çalışması, baskınlar ve Fransa sınırının daha sıkı kontrol edilmesi, polisin çabalarının başarıya ulaşmasına katkıda bulundu. 1984’te İspanyol hükümeti bir “sosyal entegrasyon” politikası ilan etti, sürgündeki ve cezaevindeki ETA üyelerine geleceğe yönelik olarak terörist söylemlerinden vazgeçtikleri takdirde af teklifinde bulundu. Bu arada uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi de önemliydi. 1986’da Fransa’ya bitişik olan üç Bask vilayetinde yaşayan nüfus içerisinde 200 civarında aktif teröristin olduğu, bunların Fransa toprağını bir kaçış yeri ve terörist eylemleri için bir üs olarak kullandıkları biliniyordu. İki yıl içinde İspanyol ve Fransız güvenlik otoritelerinin yoğun işbirliği sonucu bunların sayısı birkaç düzineye kadar düşürüldü.

Basklıların bu aşırı gruplara karşı duydukları zaten sınırlı olan sempati, 1987’de Barcelona’da bir süpermarket garajının bombalanması ve 24 masum insanın ölmesiyle iyice kayboldu. Aynı yıl içinde Zaragoza’da Jandarma lojmanlarına yapılan bombalı bir saldırıda ölen 11 kişinin içinde beş çocuğun bulunması halkın tepkisine yol açtı.

Diğer bölgesel muhalif gruplar-Kanarya Adaları, Galiçya ve Katalan Bölgelerinde- ETA’nunki gibi güvenlik güçlerine yönelik bir tehdit oluşturmazlar. 1980’de kurulan Katalan ayrılıkçı örgütü Özgür Ülke (*Terre Lluire*) de ölümle sonuçlanan bir dizi bombalama olaylarından sorumluydu. 1987’de ABD görevlilerine yönelik saldırılar oldu, ABD Konsolosluğu bombalandı. Amacı ayrı bir Galiçya ulusu ve ülkesi oluşturmak olan ‘Özgür Galiçya Gerilla Ordusu’ adlı örgüt, Galiçya’da bazı kasabalarda bankalara yönelik bir dizi bombalı saldırıda bulundu.

1.2.Bask Bölgesi ve Etnik Terörizm:

1.2.1.Etnisite ve Ulus:

Etnik gruplar ve azınlıklar, her zaman için özellikle çok etnik gruplu (*multi-ethnic*) ülkeler için çatışmaların ve siyasal istikrarsızlığın kaynağı olmuşlardır. Geleneksel merkezîyetçi devlet yapısının da bu grupların etnik-milliyetçi taleplerine cevap vermesi çok zordur. Etnik grupların çoğu, içinde buldukları devletlerle entegre olmuş durumdadırlar. Ancak dünyanın bazı bölgelerinde etnik çatışmalar ve ayrılıkçı hareketler geçmişte olduğu gibi bugün de devam etmektedir. Bunların temelinde de, yerleştikleri topraklarda yüzyıllardır kendilerine özgü bir şekilde yaşayan, ortak folklorik özellikleri olan bu etnik

grupların, devletlerin entegrasyon ve merkezileştirme politikalarına karşı direnmeleri ve daha ötesinde “kendi kaderini tayin hakkı”na varan talepleri söz konusudur.

“Etnik Grup” ile “Ulus”u nasıl ayırabiliriz? Etnik topluluklar daha özel ve yerel, uluslar ise daha genel ve kapsayıcı yapılar olarak açıklanabilir. Bazı yazarlara göre “*etnisite*”, milletlerin oluşumundan önceki aşama olarak değerlendirilir. Etnik topluluk genel olarak, ortak ataları, geçmişi ve kültürel unsurları olan, aynı coğrafya üzerinde yaşayan ve aralarında özel bir dayanışma bulunan insanlardan oluşur. “Ulus” ise, bir ya da birden fazla etnisitenin bir araya gelmesinden oluşmuş, kendine ait bir literatür tarafından tanımlanması yapılmış ve belli bir toprak parçasının kontrolü ile birlikte, belli bir insan toplumu olarak siyasi kimlik ve özerklik hakkını elinde bulundurmakta, ya da bunu iddia etmektedir.

“Kendini tanımlama” ya da “kendinin bilincinde olma” bir milletin var olduğunu söylemek için yeterli değildir. Aslında bu, resmi bir otoritenin, bir toplumun millet olduğunu tanımasına ve o toplumun milli bilince sahip olmasına bağlıdır.

Etnik Milliyetçilik nasıl ortaya çıkıyor ? Bir etnik grup, kendi varlığının kesin olarak farkında olduğunda ve aynı zamanda etnik sınırların siyasal sınırlar olması gerektiği düşüncesiyle dolduğunda etnisite siyasallaşır ve milliyetçilik ortaya çıkar. Etnik milliyetçiliğin yurttaşlık ve kültür esasına dayalı milliyetçilikten farkı, insanların kendilerini genelde ortak bir ırk temelinde, başkalarını dışarıda bırakarak tanımlamalarıdır. Günümüzde etnik yönden homojen bir devlet de neredeyse kalmamıştır. Buna rağmen etnik hareketlerin canlı olduğu bir zaman diliminde yaşıyoruz. Etnik farklılıklar her zaman için kolayca canlandırılabilir ve ulus-devletlerin bütünlüğü için tehlike arzedecek konumdadırlar.

1.2.2.İspanya’da Etnik Yapı ve Bask Milliyetçiliği:

İspanya devleti, bölgesel farklılıkların hacmi ve derinliği açısından ve her biri kültür ve dil yönünden ülkenin diğer bölgeleriyle uyumayan etnik grupları içinde barındıran bir topluma sahip olma yönüyle farklılık arz eder. Zaten tarihte “ulus” olabilme özelliği yönünden İspanya hep zayıf kalmış, XV.yüzyıl sonlarında İabella ile Ferdinand ülkeyi monarşik merkezîyetçilik altında birleştirmeye çalışırken bile özerk bölgelerin varlığını tanımış ve onların içişlerine karışmamışlardı.

İspanya’da bölgesel hassasiyetin derecesi o kadar fazladır ki bir çok İspanyol kendini bağlı olduğu ulustan çok bölgesiyle tanımlar. İspanya’daki bu kültürel çeşitliliğin en önemli göstergesi de İspanyol vatandaşlarının dörtte birinin farklı ana dilleri konuşmalarıdır. İspanyolcanın kuşkusuz bütün ülkede hakim olduğu İspanya’da, diğer diller daha ziyade gayri resmi iletişimde kullanılır.

Etnik grupların içinde en belirgin olanları Bask, Katalan ve Galiçya topluluklarıdır ki, geçmişte merkezîyetçi politikalara en fazla direnen ve demokratikleşme sürecinde de özerklik hakkını ilk elde eden bu topluluklar olmuştur. Bunların dışında Endülüslüler ve Çingeneler de diğer etnik gruplara göre öne çıkan insan topluluklarıdır.

Ancak İspanya için Bask Bölgesinin ve Basklıların yeri ve önemi her zaman farklı olmuştur. Bask milliyetçiliğinin kökleri çok eskilere dayanmaktadır. Bu bölgede yaşayan insanlar, Roma İmparatorluğu döneminden beri kendi dilleriyle, kendi Katolik köylü kültürleriyle, kendi anavatanlarında eşitlikçi bir yapı içerisinde yaşayagelmışler, diğer bütün bölgelerden çok daha eskiye dayanan ayrı bir siyasal varlık olarak (*fueros*) XIX.yüzyılın ikinci yarısına kadar kendi parlamentoları, mahkemeleri, askeri güçleriyle, idari, mali, yasal yapılarıyla özerkliklerini muhafaza etmişlerdir.

XIX.yüzyılda sanayileşme ve merkezîyetçiliğin hakim olmasıyla Bask bölgesinde kırsal alanla kentlerin çıkarlarının çatıştığı Carlist Savaşları başlamış ve sonuçta Madrid hükümetinin galip gelmesiyle “*Fuero*” denilen bölgesel yönetim ve kurumlaşma sona erdirilmiştir. Kamu alanlarında Euskera’nın (Bask lisanı kullanılması yasaklanmış; bütün bunların neticesinde Bask milliyetçiliği zuhur etmeye başlamıştır.

Bask Milliyetçiliği, o dönemde Avrupa’da hakim olan merkezîyetçi, kapitalist milliyetçilik anlayışından farklı olup, 1893’te Bask Milliyetçi Partisini (PNV) kuran Sabino Arana’nın önderliğini yaptığı, Katolik ve Federal bir Bask Cumhuriyeti düşüncesine yönelikti. Bu anlayış, daha çok dil ve kültür üzerine yoğunlaşan Katalan milliyetçiliğinden farklı olarak İspanya’dan tamamen kopmayı hedefliyordu. Bu arada Bask ve Katalan bölgeleri yoğun sanayileşmeyle beraber gelişiyor, müthiş bir sosyo-ekonomik değişim yaşıyorlardı. Diğer bölgelerden birçok insan bu yüzden bölgeye akın ediyordu.

PNV Bask Milliyetçi Partisi içinde de aşırı ve ılımlılar vardı. 1898-1936 arası süreçte ılımlılar parti yapısına hakimdiler ve Özerklik Statüsünü Madrid hükümetiyle müzakereye hazırıldılar. Yine bu dönemde Bask milliyetçileri, kültürel ve siyasal alanda başarılı çalışmalarda bulundular. Yazılı bir ortak Bask dili oluşturuldu, Bask lisanı okulları (*ikastolas*) kuruldu; folklor ve kırsal kültür üzerine çalışmalar yapıldı. Bütün bunlar bölge insanının kendini yeniden tanımlamasına ve Bask için siyasal özerklik istemesine yol açtı.

1.2.3.Baskı Yılları ve Terörizm; ETA'nın Ortaya Çıkması:

Sivil Savaş sonrası 1939'da General Franko yönetime el koyduğunda, İspanya'yı ve dolayısıyla Bask Bölgesini uzun ve farklı bir dönem bekliyordu. Bask bölgesinin yerel özerkliği sona erdi. Franko yılları, yerel kültürlerin yok edilmeye çalışıldığı, özellikle Bask kültür, dil ve kimliği üzerinde sistemli bir baskının yapıldığı yıllardı. Franko'ya göre Bask milliyetçiliği, siyasal enstrümanlar kadar kültürel unsurlar da taşıyordu ve Bask kültürünün yasaklanması, ayrılıkçı taleplerin önüne geçecekti.

PNV, 1960'lara kadar Bask Milliyetçiliğinin yegane yasal temsilcisiydi. Franko'nun aşırı baskıları, PNV'nin politik mücadele ve muhalefette etkisiz hale gelmesi, 1958'de ETA örgütünün (*Euskadi Ta Askatasuna*-Bask Anayurdu ve Özgürlük Hareketi) doğmasına ve 1960'larda ve 1970'lerde Bask Milliyetçiliğinin en dinamik ifadesi olmasına yol açtı. ETA, Franko dönemindeki baskıların bir sonucuydu; 1960'larda Avrupa'daki öğrenci hareketleri de ETA'yı daha radikal bir konuma getirdi. ETA'nın yeni ideologları İspanya Devletinin bir enstrümanı olduğu için Katolikliğe de saldırıda bulundular.

ETA deneyimi, terörizm yoluyla nasıl bir etnik kimlik oluşturulabileceğinin, ya da zayıf bir etnisitenin nasıl canlandırılabilceğinin en bariz örneklerinden biri olarak önümüzde durmaktadır. Bu yola girdikten sonra artık geriye dönülmesi çok zor bir süreç başlar. Kaldı ki, Franko diktatörlüğünün baskı uygulamaları zaten ETA'ya eylemlerini meşru bir zemine oturtmasında yardımcı olmuştur. Terörist eylemleriyle, İspanyol hükümetini çok sert ve acımasızca karşılık vermeye zorlamış ve sonucunda oluşacak reaksiyon ile halk desteğinin artmasını hedeflemiştir.

Nitekim, Franko yönetimi şiddetli bir baskı uygulamış; olağanüstü hal ilan edilmiş; Bask halkı, aramalar, sürekli yol kontrolleri, geniş çaplı tutuklamalar, işkence ve özel mahkemelerde yargılanmaya maruz kalmış; devleti işgalci konumunda görmeye başlayan halkta ulusal bilinç seviyesi yükselmiş ve neticede ETA yeni gönüllüler ve maddi destek elde etmiştir.

ETA, İrlanda Kurtuluş Ordusu olarak adlandırılan IRA'dan oldukça etkilenmiş, hatta ilişki içinde olmuştur. Her ikisi de Katolik bir kültür içinde oluşmuş, her ikisi de kendilerini yabancılardan farklılaştırmak için kendi ana dillerini silah olarak ön plana çıkartmışlardır. Franko sonrası dönemde ETA, milliyetçi ideolojisine, sanayileşme neticesinde bölgede işçi sınıfının yoğun olmasından ve sınıflar arası çatışmaların mevcudiyetinden dolayı Marksist bir boyut eklenmiştir.

Yaklaşık 30 yıllık bir dönemde ETA, büyük bir çoğunluğu polis ve jandarma, yerel ve ulusal düzeyde politikacılar olan 800 civarında kişinin ölümünden sorumlu tutulmaktadır. Kaçırma ve haraca bağlama belli başlı finans temin yöntemleri olup, bomba koyma ve sabotaj da sonuçları itibarıyla çok ses getireceği ve siviller üzerinde korku oluşturacağı, devlete olan güveni zayıflatacağı için önde gelen terör taktikleriydi.

1.2.4.Franko Sonrası ve Mevcut Durum:

Franko'nun ölümünden sonra İspanya'da oluşan yeni yönetim, Bask Bölgesine özerklik statüsü vermek için Bask Milliyetçi Partisi ile görüşmeleri başlattı. Ancak ETA'nın siyasal kanadı Herri Batasuna adlı parti buna karşı çıkıyor ve tam bağımsızlık talep ediyordu.

1980'de Özerklik Statüsü verildi; Bask bölgesinin sınırlı yetkilerle de olsa kendi parlamentosu, bölgesel polisi ve kurumları oldu. Bu durum, ılımlı çoğunluğu tatmin etti ve ETA'ya olan sempati azalmaya, siyasal kanadı olan HB'nin oy oranı düşmeye başladı. Diğer bölgelere oranla daha fazla özerk statüde bulunan Bask bölgesi insanı artık ETA'yı ve eylemlerini tasvip etmemekte ve zaten artık çok istisnai hale gelen eylemleri protesto için yüzbinlerce kişi sokakları doldurabilmektedir.

2. Terörle Mücadele Yapılanması:

Teröre karşı siyasi, ekonomik ve hukuki önlemler birlikte uygulanmış ve ülke düzeyinde milli mutabakat arayan köklü anayasal değişikliklere gidilmiştir. Bu amaçla İspanya'yı oluşturan bölge ve milliyetlere özerklik (*otonomi*) tanınmış, ancak, 1978 Anayasası, İspanya'nın dağılmaz birliğini de vurgulamıştır. Ancak, milli savunma ve kamu güvenliği alanları bölgesel otonominin dışında tutulmuş, sadece mahalli polis otonom bölgeye bağlanmıştır.

1975'ten sonraki demokratikleşme sürecinde özerk bölgeler kurulurken Bask parlamentosunun kendi başına yetkilendirildiği, böylece bir anlamda bu parlamentonun terörle mücadele faaliyetlerine katılımının sağlanmasına çalışıldığı izlenmektedir. Ayrıca, ETA bir terör örgütü olarak dünya kamuoyuna tanıtılmış ve uluslararası terör örgütleri arasında yer alması sağlanmış, Fransa'nın ETA örgütüne yönelik desteğinin kesilmesi temin edilmiş, Libya başta olmak üzere bu örgütü destekleyen devletler üzerinde ambargo tehditleriyle yaptırımlar uygulanmış, İspanya'nın AB üyeliği de anti-terör faaliyetleri açısından bir koz olarak kullanılmıştır.

Bu arada mevcut siyasal partilerin ve özellikle Bask partilerinin demokratik çözümleri benimsemeleri sonucunda ETA dışlanmış ve halk desteğini kaybetmesi sağlanmıştır. Bu süreç içerisinde İçişleri Bakanlığının anti-terör çalışmaları da tüm siyasal partilerce desteklenmiştir. Tüm bu faaliyetler sonucunda ayrılıkçı unsurların İspanyol kamuoyundaki destekleri büyük ölçüde zayıflatılmıştır. Anti-terör eylemleri arasında tutukluluk süresinin uzatılması ve haberleşmenin kontrolü de vardır.

İçişleri Bakanlığı ve bu bakanlığa bağlı Güvenlik Sekreterliği terörle mücadele alanında (*counter terrorism*: CT) stratejik birimlerdir. İçişleri Bakanlığı genel asayişin sağlanması ve silahla müdahale, kuvvet takviyesi ve kuvvet yönetimi konularında görev üstlenmekte ve terörle mücadeleyle görevli tüm birimler doğrudan bu bakanlığa bağlı bulunmaktadır.

İspanya'nın terörle mücadelesinde, Sivil Muhafız Genel Müdürlüğü ve Milli Polis Genel Müdürlüğü temel birimler olup, bu birimlerin faaliyetleri Güvenlik Sekreterliği'nce koordine edilmekte, doğrudan Bakanlığa bağlı taktik Özel Operasyon Timleri ise, tüm ülkede terörle mücadelede görev almaktadır. İspanyol istihbarat teşkilatı SIGC de bu mücadeleye geniş ölçekte iştirak etmektedir.

Terörle mücadele yapılanması altı bölge esasına göre kurulmuş olup, her bölgede bir sivil muhafız generali ve karargahı görev almakta, illerde komutanlıklar, daha altta da şube ve karakollar bulunmaktadır.

Sivil Muhafız Genel Müdürlüğüne bağlı sivil muhafız grupları, "ETA Tehdit, Diğer Terörist Tehditler, Araştırma, Enformasyon, İç İstihbarat, Genel Arşiv ve Merkezi Organizasyon Grupları" ve birlikleri, terörle mücadelede hem önleyici kolluk ve hem de taktik operasyon görevini üstlenmektedir. Ayrıca, olağanüstü durumlarda "Çalışma Komiteleri" oluşturulmakta ve bu birimler güvenlik güçleriyle silahlı kuvvetler arasında koordinasyonu sağlamaktadır.

Bu ülkede istihbarat işlevleri Başbakanlığa bağlı İspanyol İstihbarat Teşkilatı "SIGC", Silahlı Kuvvetler ve Dış İşleri Bakanlığı ile sivil muhafızların ve polisin istihbarat birimlerince yerine getirilmektedir. İçişleri Bakanlığı Devlet Güvenlik Sekreterliği ülke iç istihbaratından sorumlu olup, sivil muhafızlarla polisin koordinasyonunun yanı sıra, bu iki güç arasındaki bilgi alışverişini de sağlamaktadır. İç istihbarat servisleri genellikle; İstihbarat Grupları (özel sistem), Sekreterlik, Özel Hizmet Dairesi, Lojistik Destek Ünitesi "Kaynaklar, Bilgi İşlem, Operasyon Servisleri" ve Dökümantasyon Analiz Bölümünden oluşmaktadır.

3. Terörle Mücadele Mevzuatı:

1980 yılında bir terörle mücadele yasası kabul edilerek, terör grupları elemanlarının temel hak ve özgürlüklerden yararlanamayacağı hükme bağlanmıştır. Aynı doğrultuda hükümler anayasada da mevcut bulunmaktadır.

Sivil savaş sırasında devlet güvenliğini ilgilendiren suçlar, olağan mahkeme sisteminin dışında ele alındı. 1941-63 arası ulusal güvenlik aleyhine işlenen bütün suçlara çoğu zaman çok hızlı işleyen askeri mahkemeler bakıyordu. Vatana ihanet ve sabotajdan tutun, grev yapmayı teşvik, yasa dışı cemiyetlere üye olma gibi eylemler askeri mahkemelerin yargılama alanına giriyordu.

Franko, terörist eylemler dışındaki iç güvenlik suçlarıyla (örneğin, illegal partilere üye olma, hükümet aleyhinde propaganda yapma) uğraşacak üç yargıçlı 'Kamu Düzeni Mahkemeleri' oluşturdu. Ancak 1968'de ve 1975'te gittikçe yoğunlaşan terör eylemleri dolayısıyla bazı suçlar daha devlet güvenliği aleyhine işlenenler kategorisine eklendi ve askeri mahkemelerde görülmeye başlandı. 1982'de ise sivillerin askeri mahkemelerce yargılanması yasaklandı.

1980-81'de özellikle Basklı teröristlerin sebep olduğu öldürme olaylarına karşılık olarak kabul edilen anti-terörizm yasaları, bazı anayasal teminatların ertelenmesine sebep oldu. Terörizme destek vermekle suçlanan herkes 10 güne kadar başka bir kimseyle görüştürülmeden gözaltına alınabiliyordu (Daha sonra bu süre üç güne indirildi). Şüpheli bir kişinin evi aranabiliyor, postaları açılabilir, telefonu dinlenebiliyordu. Terörist iddiasıyla yakalanan bir kişinin devletçe tayin edilmiş bir avukat edinme hakkı vardı; ona haklarını söyleyebilir, ifadesi alınırken hazır bulunabilir, ancak ifade alma bitmeden sanığa danışmanlık yapamazdı.

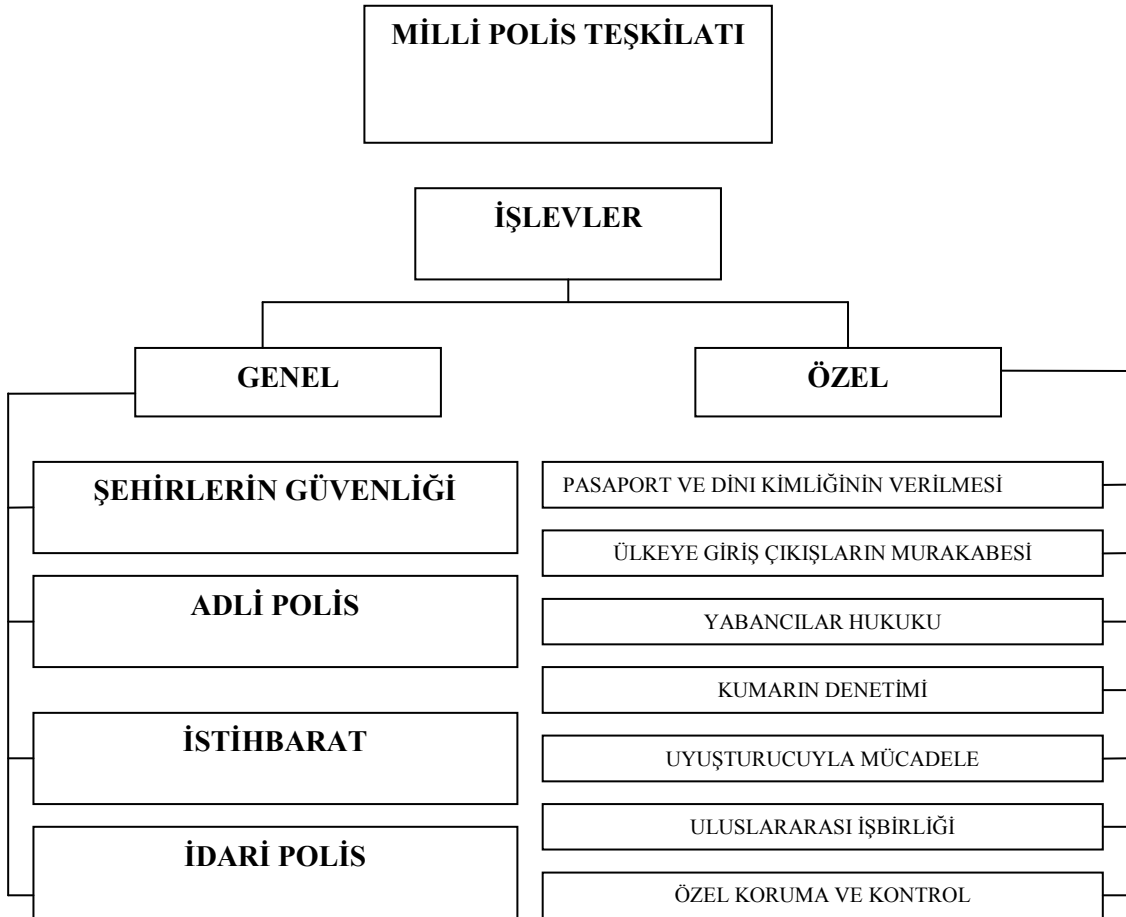
Uluslararası insan hakları grubu, Uluslararası Af Örgütü, İspanyol sivil haklar örgütleri ve İspanyol basını, anti-terörizm yasalarıyla polise verilen bu istisnai yetkilerin kötüye kullanılmasına dikkat çektiler.

Uluslararası Af Örgütü, çeşitli yıllık raporlarında gözaltına alınanların yeterince hukuki danışmanlıktan yararlanamadıklarını ve bunlardan çok azına gerçekten suç isnat edilebildiğini, "suçu ispat edilinceye kadar kimsenin suçlu sayılmayacağı" ilkesine saygı gösterilmediğini, yeterli yargısal ve tıbbi denetimin uygulanmadığını ortaya koydu. Özellikle Bask terörist örgütlerine üye olmakla suçlanan kişilere yaygın bir şekilde işkence ve kötü muamele yapıldığına ilişkin olarak örgütün ortaya koyduğu iddialar, ABD'nin insan hakları yıllık raporlarında da dile getirildi. İspanyol hükümeti, anti-terörizm yasaları uyarınca gözaltına alınanların, polislin kötü muamelesi ve işkence iddialarını doğru olsun olmasın her zaman dile getirdiklerini belirtiyordu. Bu arada 1986 yılında sanıklara kötü muameleden dolayı 39 güvenlik mensubu mahkemelerden hüküm giydi ve tahmini 150 civarında davanın da mahkemesi devam ediyordu.

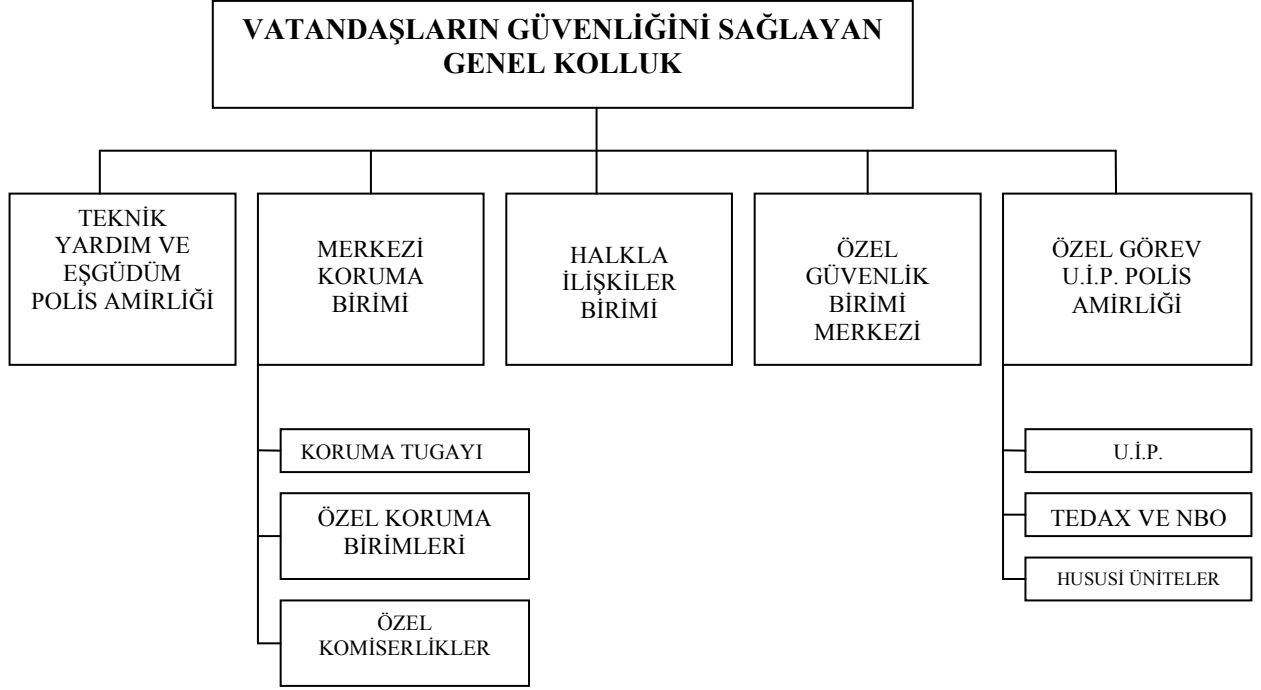
Dokuzuncu Bölüm

Ekler

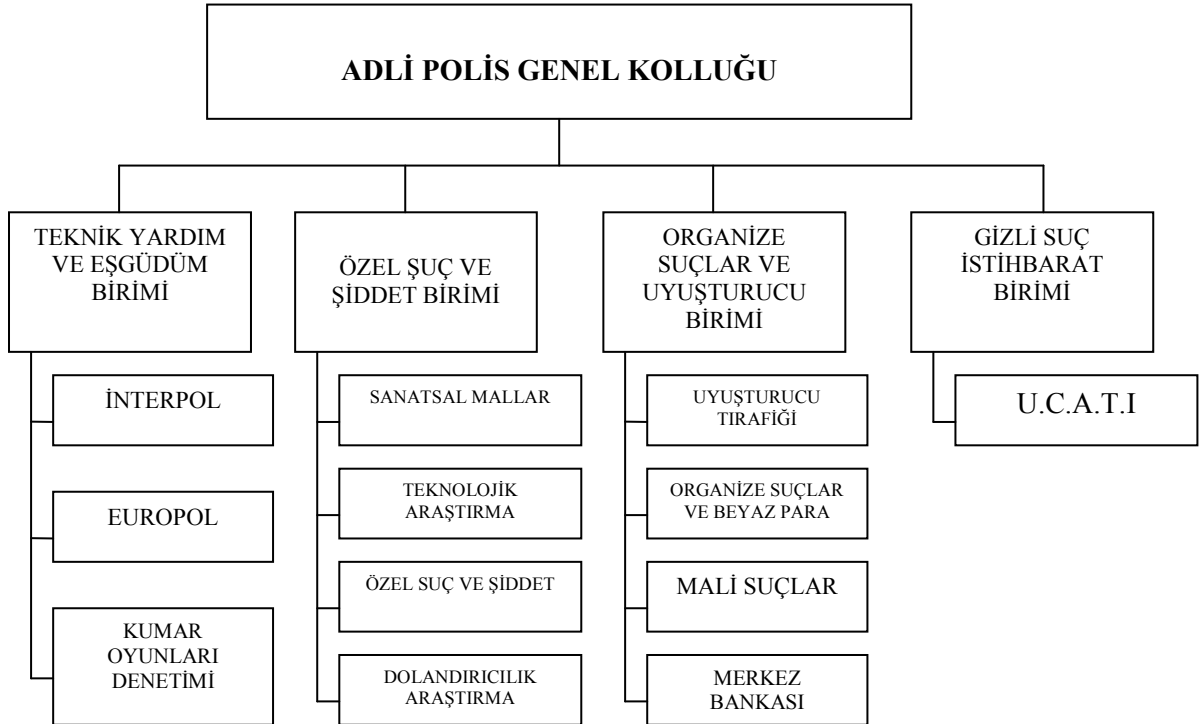
ŞEMALAR



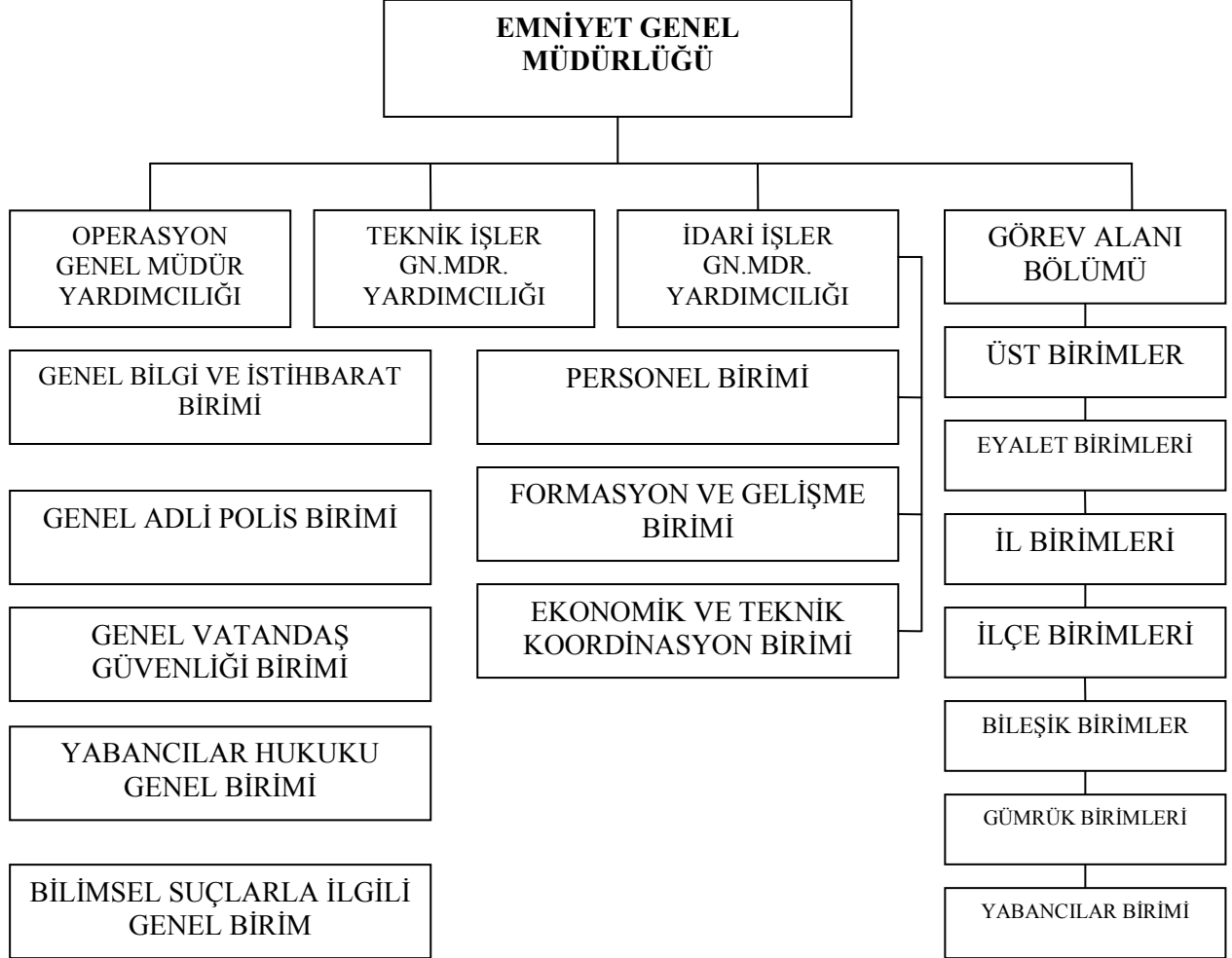
İDARİ POLİSİN KURULUŞ ŞEMASI



ADLİ POLİSİN KURULUŞ ŞEMASI



MİLLİ POLİS GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN KURULUŞ ŞEMASI



SİVİL MUHAFAZ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

