

Fonksiyonel Federasyonda ift Meclislilik

Aysu Őenyiđit

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsüne Hukuk Yüksek
Lisans Tezi olarak sunulmuştur.

Doğu Akdeniz Üniversitesi
Aralık 2019
Gazimağusa, Kuzey Kıbrıs

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsü onayı

Prof. Dr. Ali Hakan Ulusoy
L.E.Ö.A. Enstitüsü Müdür Vekili

Bu tezin Hukuk Yüksek Lisans derecesinin gerekleri doğrultusunda hazırlandığını onaylarım.

Prof. Dr. Metin Gürkanlar
Hukuk Fakültesi Dekanı

Bu tezi okuyup değerlendirdiğimizi, tezin nitelik bakımından Hukuk Yüksek Lisans derecesinin gerekleri doğrultusunda hazırlandığını onaylarız.

Yrd. Doç. Dr. Demet Çelik Ulusoy
Tez Danışmanı

Değerlendirme Komitesi

1. Yrd. Doç. Dr. Aydın Atılğan

2. Yrd. Doç. Dr. Demet Çelik Ulusoy

3. Yrd. Doç. Dr. Seda Orbay Yücel

ÖZ

Bu çalışmada, federasyon kavramı ve tanımına değinilerek, federasyonlarda çift meclis sisteminin ortaya çıkışı, bu sistemin bir unsur olarak benimsenmesinde rol oynayan etkenler ve federasyon örnekleri üzerinden ele alınmıştır. Çift meclislik unsuru özellikle fonksiyonel federasyonlar açısından irdelenmiştir. Bu noktada fonksiyonel federasyonun tanımı ve yersel federasyondan farkları ile fonksiyonel federasyonun temel unsurları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çift meclis sistemin kendi içerisinde olumlu yönleri olduğu gibi, olumsuz yönleri de olduğu savunulmaktadır.

Fonksiyonel federasyon diğer tür yersel federasyon örneklerine göre daha az ve daha yeni federasyon örneği olarak ifade edilebilir. Bu bakımdan fonksiyonel federasyona örnek olarak çalışmada Belçika ve Bosna Hersek ele alınmıştır. Her iki devlette var olan çift meclis sistemi, özellikle üst ve alt meclisin görev ve yetkileri ile yasama tıkanıklıklarının çözüm araçlarıyla ilintili başlıklarına yer verilmiştir. Çalışmada federasyonlarda çift meclis konusu ele alınırken, özellikle üst meclislerin alt meclisler üzerinde federe devletlerin temsiliyeti bakımından gücü ve yetkilerinin ortaya konulması hedeflenmiştir.

Çalışmada fonksiyonel federasyon örneği olarak ele alınan Belçika, dil grupları üzerinden ayrılmış bir federasyon olup, yersel olmayan özellikleri yanı sıra yersel özellikleri de içinde barındıran bir yapıya sahiptir. Federasyon içerisinde adeta bir Belçika ırkının oluşturulması amaçlanmışsa da bu amacın kesin olarak başarıldığını ifade etmek güçtür.

Bosna Hersek de her ne kadar fonksiyonel federasyon örneği olsa da Belçika federasyonundan ayrılan birtakım farklı özelliklere sahiptir. Bosna Hersek, uzun bir süre hüküm sürmüş savaş sonrası ülkedeki savaşı sona erdirmek amacı ile federasyon altında kurulmuştur. Federasyon bir antlaşma aracılığı ile oluşturulmuş olup, kendine özgü ve karmaşık bir yapıya sahiptir. Uluslararası aktörlerin halen etkisi altında olan ve hatta onlara müdahale hakkı tanıyan bir siyasal düzen mevcuttur.

Anahtar Kelimeler: Fonksiyonel Federasyon, Çift Meclis Sistemi

ABSTRACT

This thesis will focus on the definition and the concept of federations, the introduction of bicameral parliament in federations, the factors that play a role in adopting this system as an element and examples of federations. Bicameral parliament was specifically studied in terms of functional federations. At this point the definition of functional federation and difference of territorial federation with the fundamental elements have been aimed to be explained. It is argued that bicameral system has both positive negative aspects in itself.

Territorial functional federation can be referred to as a less common but a newer federation style. In respect to this Belgium and Bosnia and Herzegovina are the examples of functional federation taken in this thesis. The bicameral parliamentary system in both states, especially the upper and lower houses, the duties, authorities and legislative deadlocks have been taken into account. In this study, as bicameral parliaments were discussed, it was aimed to put forward the representative power of the upper house over the lower house.

The example of Belgium was considered as a functional federation, a federation that was divided by language groups and a structure of non-territorial along with territorial federal characteristics. If the aim was to create a Belgian race within the federation, it would be difficult to say that this goal was achieved.

Although Bosnia and Herzegovina is a functional federation, it has different characteristics than the Belgium Federation. After the war Bosnia and Herzegovina was established as a federation to put an end to internal conflicts.

The federation was established through a treaty and has a unique but complex characteristics. There is still political orders under the influence of international actors, with the right to intervene.

Keywords: Functional Federation, Bicameral System

TEŞEKKÜR

Bu çalıőmamda yardımlarını esirgemeyen, Yrd. Doç. Dr. Demet elik Ulusoy'a; tezi yazma sürecinde bana manevi destek veren kız kardeőim Ayőe őenyiĐit Davulcuoğlu'na, yine benden yardımlarını esirgemeyen kuzenim Akil Evlat'a, anneme ve bu süreçte beni destekleyen eőim Ahmet Güngör'e teőekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vii
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ	1
1 FEDERASYONLAR VE ÇİFT MECLİSLİLİK.....	2
1.1 Genel Olarak Federasyon Kavramı ve Tanımı	2
1.1.1 Federasyonun Kavramsal Kökeni	2
1.1.2 Tanım Olarak Federasyon	3
1.2 Çift Meclislilik	12
1.2.1 Çift Meclisin Ortaya Çıkışı	12
1.2.2 Çift Meclis Sisteminin Özellikleri	20
1.2.3 Üst Meclislerin Yapısı.....	32
2 FONKSİYONEL FEDERASYON	37
2.1 Genel Olarak Fonksiyonel Federasyonun Tanımı.....	37
2.2 Fonksiyonel Federasyonun Temel Unsurları	45
2.2.1 Merkeziyetçi Olmama:	47
2.2.2 Yetki Bölüşümü	49
2.2.3 Katılım Unsuru	53
2.2.4 Federe Devletlerinin Fonksiyonları Bakımından Çeşitlilik İçinde Birlik (Unity In Diversity) İlkesinin Benimsenmesi	56
2.2.5 Fonksiyonları Bakımından Farklılık Unsurlarının Asli ve Tali Kurucu İktidar Olabilmeleri	57

3 FONKSİYONEL FEDERASYON ÖRNEĞİ OLARAK BELÇİKA'DA ÇİFT MECLİS SİSTEMİ	60
3.1 Genel Olarak Belçika Federasyonunun Yapısı	60
3.2 Belçika Federasyonunun Ortaya Çıkışı	60
3.3 Belçika Federasyonunun Temel Özellikleri	63
3.4 Belçika Federasyonunun Sistem İçerisindeki İşleyişi	70
3.5 Belçika Federal Yasama Organının (The Federal Houses) Oluşumu, Yapısı ve Çalışma Biçimi.....	75
3.5.1 Federal Yasama Organının Oluşumu	75
3.5.2 Federal Yasama Organının Yapısı ve Çalışma Biçimi	75
3.6 Federal Alt Meclisin (House of Representatives) Görev ve Yetkileri	82
3.7 Federal Alt Meclisin Üyelerinin Seçimi	84
3.8 Federal Alt Meclisin Federal Yasama Sürecindeki Yetkileri	86
3.9 Belçika Senatosunun (Senate) Oluşumu.....	88
3.10 Senatonun Görev ve Yetkileri.....	89
3.11 Yasama Tıkanıklıklarının Çözüm Araçları.....	90
3.11.1 Belçikada Yasa Yapım Süreci ve Prosedürü	92
3.11.1.1 Alarm Çanı Prosedürü.....	95
3.11.1.2 Veto Yetkisi ve Hakem Mahkemesi	97
4 FONKSİYONEL FEDERASYON ÖRNEĞİ OLARAK BOSNA HERSEK ÇİFT MECLİS SİSTEMİ	98
4.1 Genel Olarak Bosna Hersek Federasyonunun Yapısı	98
4.1.1 Bosna Hersek Federasyonunun Ortaya Çıkışı	98
4.1.2 Bosna Hersek Federasyonunun Temel Özellikleri	100
4.1.3 Bosna Hersek Fedederasyonu'nun Sistem İçerisindeki İşleyişi	105

4.2 Bosna Hersek Yasama Organının (Parliamentary Assembly) Oluşumu, Yapısı ve Çalışma Biçimi	117
4.2.1 Federal Yasama Organının Oluşumu	119
4.2.2 Federal Yasama Organının Yapısı ve Çalışma Biçimi	120
4.3 Federal Alt Meclisin (House of Representatives) Görev ve Yetkileri	121
4.4 Bosna Hersek Üst Meclisinin (House of the Peoples) Oluşumu	122
4.5 Bosna Hersek Üst Meclisinin (House of Peoples) Görev ve Yetkileri	123
4.6 Yasama Tikanıklarının Çözüm Araçları.....	124
4.6.1 Veto Yetkisi	125
4.6.2 Ortak Komisyon.....	125
4.6.3 Anayasa Mahkemesi	126
SONUÇ	130
KAYNAKLAR.....	133

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AY	Anayasa
BM	Birleşmiş Milletler
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
M	Madde
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı

GİRİŞ

Federasyon, çok katmanlı, etnik, dil ve dini açıdan farklılıklar içeren toplulukların bir arada yaşamasına ve bu yönde düzenlemeler getirmesine olanak sunan bir devlet biçimidir. Federasyonlar bir takım kurucu unsurlar üzerinden tanımlanırken, bunlar içerisinde en önemli unsurun çift meclislilik olduğu ifade edilmektedir. Siyasi eşitlik ilkesi gereği federasyonun her bir katmanının demokratik süreçlerde kendi çıkarlarını ve düşüncelerini karar alma sürecine yansıtılabilmeleri bakımından çift meclis en önemli unsur olarak değerlendirilmektedir. Çalışmadaki amaç fonksiyonel federasyonun sistem içerisinde işleyişi, yersel federasyondan farkı, unsurlarını incelemektir. Çift meclis sisteminde karar alma sürecinde var olan tıkanıklıklar ve bu sürece bağlı tıkanıklıkların giderilmesi amacı ile anayasalarda benimsenen çözüm araçları araştırılmıştır. Bu noktada özellikle üst meclisler olarak bilinen küçük meclislerin yapısı, gücü ve yetkileri üzerinde durulacaktır. Bu araştırmanın yapılmasının nedeni çift meclislerde kurucu birimleri temsil eden meclislerin üst meclisler olmasıdır.

Yapılan çalışmaya yönelik fonksiyonel federasyon, çift meclis sistemiyle ilgili verilen örnekler ile var olan anayasal düzenlemeler üzerinde durulmuş ve bu yönde belirli görüşlere yer verilmiştir.

Bölüm 1

FEDERASYONLAR VE ÇİFT MECLİSLİLİK

1.1 Genel Olarak Federasyon Kavramı ve Tanımı

1.1.1 Federasyonun Kavramsal Kökeni

Günümüzde federasyon, ortak amaçlar karşılığında iş birliği yaparak, bir birlik oluşturma olarak tanımlanmaktadır.¹ Birlik oluşturmak, çok farklı biçimlerde gerçekleşmektedir. Avrupa Birliği, NATO, Uluslararası Futbol Federasyonu da iş birliği yapmak amacıyla oluşturulan kurumlardır. Bu türden birliklerin tek ortak yanı, belirli bir amaç doğrultusunda bir araya gelmiş olmalarıdır.² Kısacası federasyonların temelde ortak çıkarlar doğrultusunda ortaya çıkan bir örgütlenme olduğu ifade edilebilir.

Federasyon ve federal devlet genellikle birbirleri ile karıştırılan, bazen de birbiri yerine kullanılan iki kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Fakat ikisi de birbirinden farklı iki kavramdır. Federasyon, federal devlet ile federe devletlerin bir araya gelmesiyle oluşan devlet topluluğudur. Oysa federal devlet, bu topluluğu oluşturan devlet türlerinden birine verilen isimdir.³

Bu çalışmada federasyon kavramı, bir devlet şekli olarak ele alınacağından bahsi geçen federasyonun bir tip siyasi örgütlenme biçimi olduğu görülebilir. Federasyon; Latince “Foedus” kelimesinden türetilmiş olup, bu kavram “anlaşma”, “sözleşme”

¹ Kızılyürek, N. ve Erhürman, T. (2009), *Kıbrıs'ta Federalizm, Öznesini Arayan Siyaset*, Lefkoşa, Işık Kitabevi, s. 10.

² Uygun, O. (2007), *Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 1.

³ Gözler, K. (2009), *Devletin Genel Teorisi*, 2. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, s. 149.

anlamına gelmektedir. Feodus kavramı İbranice 'de brit anlamına gelmekte, İbranice'de brit anlaşma ile kurulmuş bir ortaklık olarak tanımlanmaktadır.⁴ Federasyon kavramının kökeninde, toplumsal sözleşme, anlaşma haricinde pazarlık ve karşılıklı taahhüt anlamlarının bulunduğu da görülmektedir. Bunlar içerisinde en yaygın olanı “birleşme” veya “anlaşma” anlamına gelen feodus kelimesidir. İbranice'de anlaşma ve barış anlamına gelen “brit” ve “shalom” ifadeleriyle açıklanan bu kavram, anlaşmayla kurulan bir ortaklık olarak tanımlanmaktadır.⁵ Kavramın ilk pratik örneğinin Antik-Yunan Şehir-Devletleri'nde görüldüğü ileri sürülmektedir. Bu şehir devletleri birbirleri arasında “Koina” adı verilen bir birlik oluşturmuşlardır. Bu birliğin amacı, kendi aralarında çıkabilecek olan çatışmaları önlemek ve ortak çıkar temelinde bir örgütlenme oluşturmaktır. Buna benzer bir diğer örnek olarak Roma'da kurulan Latin Ligi verilebilir. Latin Ligi, 30 ayrı halkı bir arada toplayan bir örgütlenme biçimi olarak tarif edilmektedir.⁶ Federasyon kavramı hakkında kısaca verilen bilgiler yanında bu konunun daha iyi anlaşılabilmesi bakımından federasyon tanımının ortaya konulması gerekmektedir.

1.1.2 Tanım Olarak Federasyon

Federasyon, kendine özgü yapısı ve statik olmayan doğası nedeniyle üzerinde tanım uzlaşısı olmayan bir devlet biçimidir. Erhürman'a göre federasyon; “uluslararası kişiliğe sahip olan bir federal devletle, uluslararası kişiliğe sahip olmayan birden çok federe devletin, devlet yetkilerini, federasyon anayasasında belirlenen biçimde paylaştığı bir devlet biçimidir.”⁷ Şenocaklı'ya göre de “federasyon, otoritenin anayasa tarafından hükümeteysel yetkilerle merkezi ve alt yönetsel birimlere ayrıldığı ve her ikisinin de asli yetkilerle donatıldığı bir

⁴ Şenocaklı, Ş. (2003), *Federalizm ve Kıbrıs Uyuşmazlığı* Ankara, Tutku Yayınları, s. 6-7.

⁵ Çelik Ulusoy, D. (2018), *Federal Sistemlerde Yetki Paylaşımı ve Yetki Uyuşmazlıklarının Yargısal Çözümü (Karşılaştırmalı): On İki Levha*, 1. Baskı, İstanbul, s. 8-9.

⁶ Kızılyürek ve Erhürman, a. g. e. (2009), s. 11.

⁷ Erhürman, T. (2009), *100 Soruda Kıbrıs'ta Federasyon*, Işık Kitabevi, 1. Baskı, Lefkoşa, s. 90.

bütündür.”⁸ Federasyona ilişkin daha eski tanımlarda ise devlet biçimi yerine, onun sözleşmesel doğasının vurgulanmış olduğu görülmektedir. Örneğin, Proudhon federasyonu “bir veya birçok aile reisinin, bir veya birçok komünün, veya komün grubunun veyahut da devletin bir veya birçok özel hususların tahakkuku için müttekabilen bağlandıkları bir sözleşme” olarak tanımlamıştır.”⁹ Montesquieu’ya göre federasyon, yönetim şekli olarak bir anlaşmadır. Buna göre, “çeşitli küçük devletler, kurmak istedikleri daha büyük bir devletin üyesi (yurttaşı) olmayı arzu etmektedirler. Yeni bir toplum oluşturan bir tür toplumlar birliğini” federasyon olarak tanımlanmıştır. ¹⁰Elazar ise federasyonu; “kişi ve kurumları karşılıklı rıza ile kendi bütünlüklerinden vazgeçmeden, sınırlı bir birleşme ile birbirine bağlayan birlik” biçiminde tanımlamaktadır.¹¹ Öte yandan Amerikan siyaset bilimcisi H. Riker federasyonu, “hükümet faaliyetlerinin bölgesel devlet ve merkezi devlet arasında bölünen ve her bir hükümetin kendi almış olduğu son kararlar üzerinde kendi faaliyetlerini düzenleme yetkisi olan siyasi bir organizasyon” şeklinde tanımlamaktadır.¹²

Bu tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere federasyon, iki devlet düzeyi olarak federal devlet ile federe devletlerin yetkilerini tamamen federasyon anayasasından aldıkları ve birinin diğerinden üstün olmadığı ve her bir yönetim biriminin kendi yetki alanlarında bağımsız olarak hareket edebileceği bir yönetim biçimidir. Bu devlet biçiminde dış ilişkiler, ulusal paranın belirlenmesi gibi konular genellikle federal devletin yetki alanına giren konular olup, sağlık, eğitim, kültür, sosyal

⁸ Şenocaklı, a. g. e. (2003) s. 9

⁹Lütem, İ., Cihanşümül Bir Federalizm’in Şartları ve Güçlükleri, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1275/2578.pdf>, (26 Temmuz 2019).

¹⁰ Kızılyürek ve Erhürman, a. g. e. (2009) s. 22-23.

¹¹ Elazar, J. D. (1995), *Federalism: An Overview*, HSRC Publishers, Pretoria, Vol 1, 1-61, <http://federalism.org/wp-content/uploads/2016/01/Elazar-Federalism-An-Overview.pdf>, s. 6. (01 06.2019)

¹² Wynsberghe, C. V., *The Belgian Example, Weaknesses of the Federal Formula as Implemented in Belgium*, Catholic University Louvain, Department of Social and Political Sciences, <https://dial.uclouvain.be>, s. 9, (01 10 2019)

güvenlik, asayiş, ulaşım gibi konularda genellikle federe devletlerin yetki alanına giren konulardır.¹³ Federasyonlarda unsurlar arası yetki bölüşümünü sağlayan tek bir sistem bulunmamaktadır. Fakat tüm federasyonlar için birçok ortak karakteristik özellikler olduğu da görülmektedir. Genel olarak tüm federasyonlarda federe devletler tam egemenlik hakkına sahip olmayıp, hukuken federasyondan ayrılma hakkına sahip değildirler.¹⁴ Zira federe devletler federasyonun kurucu birimleri yani kurucu iktidarları olarak tanımlanabilirler. Devleti kuran anayasanın ve bu anayasal düzenin kurucuları olarak federe devletler ikili egemenlik ilkesi çerçevesinde belirli bir egemenlik alanın sahibi olarak addedilirler. Dolayısıyla her iki devlet düzeyi olarak federal ve federe devletlerin egemenlik yetkileri ve alanları anayasayla belirlenmiş ve anayasal yetki paylaşımı ile bölüşülmüş bulunmaktadır.

Federasyonun oluşumunda, genel olarak belirtebileceğimiz önemli etkenler vardır. Michael Burgess bunları ortak çıkarlar ve dış-iç tehditler olarak ikiye ayırmıştır. Ortak çıkarları; ortak siyasi değerler, güçlü ekonomik bağların oluşması ile ortak kazanım beklentisi, siyasi bağımsızlık isteği, stratejik kaygılar, kültürel ve ideolojik faktörler vb. sebepler olarak belirtmiştir. Dış-iç tehdit faktörü ise askeri, ekonomik, kültürel vb. açıdan güvensizlik duygularının yarattığı sebepler olarak belirginleştirmiştir.¹⁵

Federasyonların bazıları birleşme, bazıları da ayrılma yolu ile oluşmuşlardır. Birleşme yolu ile oluşan federasyonlarda birbirlerinden bağımsız olan devletler (ki bunlar üniter bir yapıya sahip devletlerdir), bazı sebeplerden dolayı bir araya gelerek federal bir yapı altında toplanırlar. Genellikle üniter bir yapıdan federasyona dönen devletler ilk olarak konfederal bir yapı altında bir araya gelirler. Daha sonra ise bu

¹³ Uygun, a. g. e. (2007) s. 8.

¹⁴ Centre for Constitutional Dialogue , (2009), *Federal System, Nepal Participatory Constution Building Booklet Series No:2*, Print Point Publishing, s. 2.

¹⁵ Burgess, M. (2006), *Comperative Federalism: theory and practice*, Routledge, London, s. 100.

konfederal yapı, federal bir yapıya dönüşür. Kısacası konfederasyon, federasyona geçiş aşaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre birleşme yolu ile oluşan federal devletlerdir. İlk olarak Kuzey Amerika'daki 13 devlet 1776 yılında birleşerek konfederasyon kurmuşlardır. Fakat daha sonra 1787 yılında federasyona dönüşmüştür.¹⁶ Ayrılma yolu ile oluşan federasyonlar önceleri üniter bir yapıya sahip olan devletler olup, kendi içerisinde olası bir bölünmeyi engellemek için federal bir yapıya dönüşürler. Kısacası üniter bir yapı içerisinde bulunan bölge veya il gibi birimlerin ayrılıkçı hareketlerini önlemek amacıyla, bu birimlere birtakım özerklikler tanınır. Üniter yapılı bir devletin federal yapılı bir devlete dönüşmesinde etnik, kültürel ve dinsel etkenler ön plana çıkmaktadır. Buna en yakın örnek olarak Belçika federasyonu gösterilebilir. Belçika 1993 yılında Valonlar ve Flamanlar arasındaki ayrılık yüzünden üniter devlet biçiminden bir federasyona dönüşmüştür.¹⁷

Federasyonlarda federal devlet ve federe devletler, federal devlet ve yerel yönetimler, federe devlet ile yerel yönetimler arasında dikey ilişkiler olabileceği gibi, federe devletlerin ve yerel yönetimlerin kendi aralarında yatay ilişkiler de olabilmektedir.¹⁸ Federasyonlarda yetkilerin hem yatay hem de dikey ayrılığı söz konusu olabildiğinden egemenliğe sahip olan federal ve federe devletlerin ayrı ayrı yasama, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır. Dolayısıyla federasyonlar üniter devletlerin aksine devlet organlarında teklik arz eden bir devlet biçimi değildir. Bu devlet biçiminde hem devlet organlarında hem de devletin unsurlarında ikili egemenlik söz konusudur Diğer taraftan hem federal devletin ve hem de federe devletlerin kendilerine ait ayrı anayasaları bulunmaktadır.

¹⁶ Gözler, a. g. e. (2009), s. 176.

¹⁷ Gözler, a. g. e. (2009), s. 176-177.

¹⁸ Demirkaya, Y. (2018), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Yönetimde Değişim*, Genel Satış Pazarlama ve Yayınevi, s. 417.

Federasyonda federe devletler uluslararası egemenlikleri bakımından federal devlet tarafından temsil edilirler ve uluslararası anlaşmaların yapılması, uluslararası ilişkiler gibi uluslararası konularda yetkiler federal devlete verilir. Devletlerin bu şekilde uluslararası egemenliklerini bir üst düzeye devretmelerinde bazı faktörler önemli rol oynamaktadır. Askeri bir tehdidin varlığı, daha geniş bir ekonomik bir pazarın oluşturulması amacı, iç savaş veya isyanları önleme, devletlerin karşılıklı olarak sosyal bir düzeni sağlama gibi istekleri bu faktörlerin başlıcaları arasında yer almaktadır.¹⁹

Federasyonlar iki devlet düzeni arasında federasyon anayasasıyla yetki paylaşımı yoluyla egemenlik yetkilerini kullanmaktadırlar. Uygun'a göre bu yetki bölüşümü aynı zamanda özerkliği karşılamaktadır. Bu yönetim alanlarından biri, sahip olduğu yetkiler bakımından, ülkenin insan ve toprak öğelerini kapsayacak şekilde olan ulusal düzeydir. Bu yönetim alanına genellikle federal devlet denilmektedir. Diğer yönetim alanı ise en az iki yönetim biriminden oluşmaktadır. Bu yönetim birimlerinin yetkileri federal devlet gibi ulusal değil, ülkenin insan veya toprak öğeleri bakımından kendi ülkesel hudutlarıyla sınırlıdır. Bu yönetimler etnik, dinsel veya dilsel gibi farklılaşmalar nedeniyle birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Fonksiyonel federasyonda bu ayrışma coğrafi bakımdan değil, etnik, dinsel vb. sebeplere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yönetimler ise federe devlet adını almaktadırlar.²⁰ Federe devletler tıpkı federal devlet düzeyinin sahip olduğu gibi devlet organlarına ve devletin millet, ülke ve egemenlik unsurlarına sahip devletlerdir. Dolayısıyla federasyon, üniter devletlerin aksine devletin unsurları ve organlarında ikili bir düzenin bulunduğu bir devlet biçimidir.

¹⁹ Teziç, E. (2007), *Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, s. 130-132.

²⁰ Uygun, a. g. e. (2007), s. 81.

Federasyonun bir başka önemli unsuru da çifte vatandaşlıktır. Bireylerin hem federe devlet vatandaşlığı hem de federal devlet vatandaşlığı bulunmaktadır. Öte yandan Freeman'a göre federal bir devletin iyi bir şekilde işleyişi için iki şartın yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu şartların ilkinde göre, birliğin üyeleri kendilerini ilgilendiren konularda tamamen bağımsız hareket edebilmelidirler. Diğer bir şart ise de, üyelerin hepsini ilgilendiren konularda her bir üyenin müşterek kudrete sahip olmasıdır.²¹

Federasyon, günümüzde oldukça yaygın görülen bir siyasi örgütlenmedir. Federasyon devlet biçimindeki yapılanmalar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu sebeple ne kadar farklı federasyon örneği varsa, o kadar farklı çeşitte federasyon olduğu söylenebilir.²² Federasyon devlet biçimlerine, A.B.D, Kanada, Avusturya, Güney Afrika Birliği, Birmanya, Hindistan, Pakistan, İsviçre, Almanya, Malezya, Nijerya, Venezüella, Uganda, Zaire, Arjantin, Belçika, Rusya gibi günümüz örnekleri verilebilir.

Federasyonun dengeli bir şekilde işlemesi için bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Federe devletlerin yetkileri arasında ve federe devletlerin büyüklükleri arasında da çok fazla fark olmaksızın eşitlik olması gerekmektedir. Federe devletlerin sayısının da fazla olması federasyonun işlevi açısından dengesizliğe sebep olabilir. Zira federasyonlar federal devlet ile federe devletler arasında adil bir dengenin bulunmasına ve bu dengenin korunmasına ihtiyaç duyarlar. Son olarak da federe devletlerin sınırları öncesinde var olan sınırlar üzerinden devam etmesi gerekmekte olup, yeni sınır oluşturmaya çalışılması federe

²¹ Lütem, a. g. e. s. 6.

²² Teziç, a. g. e. (2007), s. 130.

devletler arasında huzursuzluğa sebep olacağından, federasyon yapısına zarar verecektir.²³

Çelik Ulusoy, fedrasyonların sosyolojik teorisinde ifade edilen federal toplum konusuna değinmiş olup, federasyonların ortaya çıkışının var olan toplumun ihtiyacının bir gereği olduğunu belirtmiştir. Federal bir yapı için toplumda sosyolojik anlamda çeşitliliklerin bulunması gerekmektedir. Nitekim federasyon devlet biçimi de bu şekilde çok katmanlı, dilsel, dinsel çeşitlilikleri içinde barındıran toplulukları bir arada yaşayabilme ihtiyacını karşılamak amacı ile kurulmuşlardır.²⁴ Sosyolojik teoriye göre federasyon yalnızca yetkilerin paylaşıldığı bir düzen değil, devam eden bir süreçtir. Bir toplumun federasyon biçiminde tanımlanması için o toplumda var olan çeşitliliklerin bölgelere dağıtılmış olması yeterli olarak görülmekteyken bu teori, toplumdaki bu çeşitliliklerin federasyonun doğuşuna sebep olduğunu savunmaktadır. Buna bağlı olarak toplumun ihtiyaçlarını güvence altına almak için anayasa düzenlenir ve kurumlar oluşturulur. Daha sonra yapılan bu anayasal düzenlemelerin yetersiz olduğu ve bunun sonucu olarak da resmi ve gayri resmi kurum ve kuralların araştırıldığı teoriler ortaya çıkmıştır.

Yine sosyolojik yaklaşıma göre federasyon, karmaşık yersel çeşitlilik ve benzerliklerin siyasal sorunlarına çözüm bulmaktır. Dikshit, federasyonu coğrafi bir ürün olarak nitelendirmiştir. Fakat burada coğrafi kelimesi bahsedilirken, yersel federasyon ve federasyonun özünün anayasal yapı içerisinde değil, toplumun kendi coğrafyası içinde bulunduğuna değinmiştir. Federasyonun yalnızca çeşitliliklerin coğrafi olarak birbirinden ayrılan toplulukların içinde yer aldığı devletlerde görülebileceği bu yaklaşım ile reddedilmiştir.²⁵

²³ Horowitz, D. (2008), *The Many Uses of Federalism*, Duke University Law School, s. 111.

²⁴Çelik Ulusoy, Demet (2015), *Federal Toplumunu Anlamak: Federal Sistemlerin Sosyolojik Yaklaşımı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 64(3), s. 598.

²⁵ Çelik Ulusoy, a. g. m. (2015), s. 601-602.

Federasyonların üzerinde uzlaşmış tek bir doğru tanımının bulunmadığı belirtilmişti. Bunun nedeni bu devlet biçiminin yukarıda izah edildiği gibi sosyolojik yaklaşımlar veya politik yaklaşımlarla ayrı ayrı ele alınmasıdır. Her bir yaklaşım federasyona özgü farklı tanım ve özellikler üretmiştir. Federasyonları politik anlamda ele alınan teorilerin etkisiyle de bu devlet biçimi ekonomik ve yargısal yaklaşımlarla da incelenmeye başlanmıştır.

Coğrafi esasa göre şekillenmiş federal sistemlerde, federe yönetimlerin kendilerini devlet yapan, millet ve egemenlik unsurları bulunmaktadır.²⁶ Federe yönetimlerin coğrafi alanlarının toplamları, federal sistemin ülkesini oluşturur. Belirli bir insan topluluğunun, belirli bir ülke üzerinde siyasi ve hukuksal örgütlenmesi devlet olabilmenin maddi koşullarıdır. Bu örgütlenmenin belirli bir topluluk veya ülke üzerinde diğer tür yönetimlerden ayrı edilebilecek bir takım unsurların bulunması gerektiği ifade edilir.²⁷ Bu çerçevede, hemen belirtmek gerekir ki, bu devlet biçiminin örgütlenmesinin, diğer tür adem-i merkeziyetçi üniter devlet biçimlerinden ayrılan en önemli özelliklerden biri, federe yönetim yetkilerinin, *“anayasalarla belirlenmesi, federal yönetimlerce tek taraflı olarak değiştirilememesi ve federasyon anayasasının değişmesi için federe yönetimlerin iradesinin gerekli olması”*²⁸dır. Coğrafi federasyonun tam tersi olarak ifade edilebilecek federal sistemler, fonksiyonel federasyon türü içerisinde anlamlandırılmaktadır. Söz konusu çalışmada fonksiyonel federasyona ait unsurlara değinilmiştir. Çünkü genel anlamda bir takım coğrafi federasyona ait unsurların, fonksiyonel federasyon unsurları ile örtüştüğü görülmektedir. Coğrafi (yersel) federasyona ait unsurlardan kısaca söz etmek gerekmektedir.

²⁶ Erhürman, a. g. e. (2009), s. 104.

²⁷ Pazarcı, H. (1999), *Uluslararası Hukuk Dersleri*, II. Kitap, 6. Baskı, Ankara, s. 20.

²⁸ Erhürman, a. g. e. (2009), s. 90-91.

UYGUN, sistemin yersel modelleri üzerine geliştirilen bu unsurları şu şekilde ifade etmektedir.

- İktidarın anayasayla iki yönetim düzeni arasında bölünmesi,
- Anayasaların yetki paylaşımını güvence altına alması bakımından üstün ve yazılı olmaları,
- Anayasal yetki uyuşmazlıklarının çözümünde yüksek mahkemelerin hakemlik yetkisinin bulunması,
- Federe yönetimlerin ikinci meclislerde eşit temsil edilmesi ve
- Federe yönetimlerin bağımsız gelir kaynaklarının bulunmasıdır.²⁹

LIJPHART tarafından ortaya konulduğu da görülmektedir. Yazar bu unsurları;

- Federal ve federe yönetimler arasında güvenceli yetki paylaşımı,
- İkinci mecliste nüfus açısından azınlıkta olan federe birimler lehine orantısız temsiliyetin sağlandığı iki meclislilik,
- Federe birimlerin kendi anayasalarını tek taraflı olarak değiştirebilmelerine karşın federal anayasayı değiştirme sürecine katılma haklarının bulunması ve
- Yerinden yönetim ilkesi şeklinde ifade etmektedir.³⁰

Federasyonların temel kurucu unsurlarından birinin çift meclislilik olduğu belirtilmişti. Dolayısıyla bu devlet biçiminde çift meclisliliğin anlamı ve tanımının ortaya konulması gerekmektedir.

²⁹ Uygun, a. g. e. (2007), s. 10-25.

³⁰ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 148, Erhürman, *Çok Katmanlı Toplumlarda İstikrarlı Demokrasi*, s. 125. Çelik Ulusoy, a.g.e. s. 65 vd.

1.2 Çift Meclislilik

1.2.1 Çift Meclisin Ortaya Çıkışı

Bazı ülkelerde çift meclis sisteminin benimsenmiş olmasının tarihi boyutu vardır. Kimi ülke geçmişten gelen geleneğinden, kimi ülke yakın komşu ülkesinden, kimi ülke de sömürge devletinin etkisinde kalarak çift meclis sistemini benimsemiştir.³¹ Çift meclislilik ilk olarak İngiltere’de ortaya çıkmıştır. İngiltere’de çift mecliste Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası adı altında iki kamara bulunmakta olup, Lordlar Kamarası’nın sınırlı yetkisi bulunmaktadır.³² Azınlıkların eşit bir şekilde temsil edilebilmesini ve çoğunluğun baskısı karşısında ezilmesini engellemek amacıyla İngiltere’de çift meclislilik ortaya çıkmıştır. Böylece diğer demokratik ülkeler tarafından bu sistem benimsenerek uygulanmaya başlanmıştır.³³ Eski Yunan’da var olan devlet ligleri yalnızca federasyon fikirlerinin benimsenmesine yol açmayıp, çift meclislilik, eşit temsiliyet gibi federasyon için önemli olan unsurların benimsenmesine yol açmıştır.³⁴

Aristokratik geçmişe sahip ülkelerde üst meclis, diğer adıyla ikinci meclis soyluların siyasal temsiline olanak sağlamaktaydı. 19. yüzyılda alt meclis genel oy ile seçilen temsilcilere açıkken, aristokratik özellikli olan üst meclis soylular sınıfının üyelerine açıktı. Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya aristokratik gelenekten gelen üst meclise sahip devletlerden olup, bugün tek meclisli sisteme geçiş yapmışlardır. İngiltere’de Lordlar Kamarası bu özelliklere sahip bir üst meclis olarak günümüzde etkisini ve yetkilerini kaybederek bir dekor durumuna gelmiştir.³⁵

³¹ Bulmer, E. (2017), *Bicameralism, International idea Constitution-Building Primer*, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf> (16 04 2019), s. 6.

³² Uran, P. (2008), *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri*: Yetkin Yayınları, s. 28.

³³ Uran, a. g. e. (2008), s. 24.

³⁴ Çelik Ulusoy, a. g. m. (2015), s. 755.

³⁵ Bilginin Hesabı, *İki Meclis Sistemi Nedir, Özellikleri*, www.hesaplama.net, (19 10 2019)

Çift meclis sisteminin ortaya çıkmasının en önemli sebeplerinden biri de anayasaya aykırı ve temel hak ve özgürlükleri ihlal edebilecek nitelikteki kanun çıkmasının önünde bir engel oluşturabilecek kapasitesi olmasıdır.³⁶ Bu nedenle de tek meclis sistemi ile toplumun farklı katmanlarındaki gruplarının her birinin ayrı ayrı adil bir şekilde temsil edilmesinin mümkün olmadığını ve bunun ancak çift meclis sistemi ile sağlayabileceği savunulmuştur.³⁷ Dolayısıyla çift meclislilik ile karar alma sürecinde farklı çıkar gruplarının etkili olması sağlanabilmektedir.

Çift meclislilik veya diğer bir ifadeyle iki meclislilik, federasyonların bir gereğidir. Çift meclis sistemi yasama yetkisinin iki kurum tarafından paylaşıldığı bir mekanizmadır. Federal devletlerde alt meclis halkın ya da ulusun tamamını temsil ederken, üst meclis federal devletleri temsil etmektedir.³⁸ Buradaki amaç nüfusları farklı nüfus sayısı bulunan üye devletlerin eşit bir şekilde temsiliyetini sağlamaktır. Federasyon olmayan, üniter devletlerde ise çift meclis sisteminin kabul görmesinin sebebi sonsuz devlet gücünü sınırlamak ve kabul edilecek yasalarda ikinci bir göz olarak anayasaya uygunluğunu denetlemektir.³⁹ Avrupa'daki parlamenter sistemlerde de iki meclis vardır. Bu da demek oluyor ki çift meclis federasyonun bir gereği olmakla birlikte, diğer devlet modellerinde de görülmektedir.

Federasyonlarda çift meclisliliğin esasen temel bir doğası vardır. Meclislerden üst meclis olan küçük meclis, her zaman için federe devlet temsiliyetini üstlenmektedir. Üniter devletlerdeki çift meclis sisteminde ise üst meclislerin böylesi katı bir temsil doğası yoktur. Bu tür üst meclislerde öncelikle milletin temsili söz konusu olmaktadır. Federasyonda meclislerin birinde her bir federe devletin eşit

³⁶ Uran, a. g. e. (2008), s. 26.

³⁷ Uran, a. g. e. (2008) s. 27.

³⁸ Uran, a. g. e. (2008) s. 28.

³⁹ Uran, a. g. e. (2008) s. 27.

sayıda temsilcisi bulunurken, diğesinde nüfus sayısına orantılı temsilci bulunmaktadır.

Çift meclisliliğin federasyonlar bakımından bir diğeri boyutu, devlet biçiminin önemli olan ilkelerden biri olan katılım ilkesini ortaya koymasındır. Bu katılım aşağıdan yukarı olabildiği gibi, yukarıdan aşağıda olabilmektedir. Federe devletlerin federal karar alma ve yasalaştırma sürecine katılımları devlet biçiminin doğal bir sonucudur. Bu sonucun ortaya çıktığı en belirgin organ federe devletlerin temsil edildiği üst meclislerdir.⁴⁰ Katılım ilkesi, federal organların karar alma süreçlerine federe devletlerin eşit bir şekilde katılımını da ön plana çıkarmaktadır.

Çift meclis sisteminin devletler tarafından benimsenmesinin farklı sebepleri bulunmaktadır. Çift meclis sistemi, farklı görüş ve ilkelere sahip sosyo-ekonomik, din, dil açısından farklı çıkar gruplarının, etnik grupların temsil edilmesini ve karar alma sürecine bu görüş ve ilkelerin yansımaya imkân sağlamaktadır. Şüphesiz bu durum da çoğulculuğu destekleyici nitelikte, oydaşmayı arttırmaya yönelik sonuçlar üretebilir. Diğeri bir sebep, yasama sürecinde daha detaylı inceleme yapılabilmesine olanak sağlamasıdır. Yasama sürecinin tarafsız, makul ikinci bir düşünceye imkân sağlamasına, yasanın teknik kalitesinin artırılmasına ve ıvecen karar almasına engel olduğundan, çift meclis sistemi tercih edilmektedir.⁴¹ Yasama sürecinde fren ve denge sağlaması da çift meclisliliğin tercih edilmesinin önemli bir sebebini teşkil etmektedir. Yasama organlarının tek meclisli olması, anayasada belirtilen çoğunluk kararlarıyla kabul ettikleri yasalar üzerinde sonsuz güce sahip olmalarını sağlamaktadır. Fakat çift meclislerde farklı grupların yasama sürecinde etkili olmaları sağlandığından, azınlık gruplarının da yasama sürecinde etkili olmaları söz

⁴⁰ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 72.

⁴¹ Bulmer, a. g. m. (2017), s. 5-6.

konusu olabilmektedir. Özellikle üst meclisler, yasama sürecinde veto gücü ile donatılmış ikinci bir güç olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Çift meclisliliğin önemini daha fazla ortaya koymak için, çift meclis sisteminin avantajlarından bahsetmek gerekmektedir. Üst meclisler alt meclis üzerinde sağladığı kontrol ile demokrasinin işleyişine katkıda bulunmaktadır. Bir diğer avantaj ise, yasama sürecinde ikinci göz hareket etme olanağı sağlamasıdır. Çift meclisli sistemlerde kuvvetler ayrılığının yanı sıra yasama kuvvetinin de iki meclis arasında bölüşülmesi sağlanmaktadır.⁴² Bu açıdan Gözler'e göre kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun bir sistem olup, istikrar ve devamlılığın sağlanmasına sebep olmaktadır.⁴³ Nitekim üst meclisler sosyo-ekonomik, etnik-kültürel azınlık ve çıkar grupları açısından eşit temsiliyet imkânı sunulabilmektedir. Tek bir meclisli siyasal sistemlerde, denge ve kontrol mekanizmasının kurulmaması, azınlıkların karar alma süreçlerine etkili katılamamaları sonucunu doğurabileceği iddia edilir. Fakat bazen çift meclis sistemi karışıklık, zorluk ve yasama sürecinde gecikmeye sebep olmaktadır. Özellikle yasa yapma sürecinin karmaşıklığı ve uzunluğu açısından eleştirilmektedir. Ancak kontrol ve denge sisteminin iyi bir şekilde kurulması çift meclis sisteminin daha etkin bir şekilde işlemesine sebep olacaktır.⁴⁴ Çift meclis sistemi çoğulcu toplumlarda yetkiyi yaymak ve karıştırmak için kurulmuştur. Amaç çoğunluğun despotizmini engellemektir. Fakat iki meclis arasında sık sık heterojenlik bulunduğunu ve bunun da çoğunluğun döngüselliklerinin üstesinden gelmesine sebep olduğu savunulmaktadır. Homojenlik durumunda bile çift meclis sisteminin karar alma süreçlerinde verimliliği artırdığı düşünülmektedir.⁴⁵

⁴² Bulmer, a. g. m. (2017), s. 3-4.

⁴³ Gözler, K. (2015), *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 339

⁴⁴ Bulmer, a. g. m. (2017), s. 3-4.

⁴⁵ Wynsberghe, C. V. *The Belgian Example, Weaknesses of the Federal Formula as Implemented in Belgium*, Catholic University Louvain, Department of Social and Political Sciences, s. 3-4.

Bulmer çift meclisli sistemlerin özelliklerine bağlı olarak, belirli türleri olduğunu ortaya koymuştur. Bazı çift meclisler, alınacak olan kararları yeniden gözden geçirerek, uygun olanların yasalaştırılmasına imkân sağlamak amacı ile oluşturulmuşlardır. Bölgesel temsiliyet sağlama amacı ile oluşturulmuş çift meclisler, alt ulusların çıkar ve haklarını korumak amacını taşır. Bu nedenle genellikle veto yetkileri bakımından oldukça güçlüdürler. Bir başka çift meclis türü ise azınlık gruplarına yasama sürecinde söz sahibi olmalarına imkân veren meclislerdir. Görevdekiler üzerine kontrol mekanizmasını kurmak amacıyla meclisler de vardır. Bu tür çift meclisler genellikle doğrudan seçimle oluşturulmakta ve veto yetkileri bulunmaktadır.⁴⁶ Sonuç olarak, çift meclis sisteminin oluşumunda ve işleyişinde her ülkenin kendi içinde bulunduğu sosyal, ekonomik, siyasi, tarihi, kültürel sebepler etkin rol oynamakta olup, bu sebeplerden bir veya birkaçının birleşimi ile de çift meclis tercih edilebilmektedir.

Öte yandan başka organ ve yöntemlerin çift meclis için alternatif olabileceğine değinilmektedir. Bu noktada azınlık referandumunun çift meclise bir alternatif olabileceği ileri sürülmektedir. İkinci meclisin demokratik kontrol fonksiyonu, parlamenter azınlık (örneğin Danimarka), doğrudan seçilmiş devlet başkanı (örneğin İzlanda) tarafından sağlanmaktadır. Örneğin İzlanda'da devlet başkanı borç geri ödeme yasa tasarısı ile ilgili referandum düzenlemiş olup, tasarı parlamento tarafından kabul edilmesine rağmen, halk tarafından yapılan referandumda kabul görmemiştir.⁴⁷

Bulmer çift meclise başka bir alternatif olarak çift meclislilik benzeri (quasi bicameralism) yarı ikinci meclislilikten söz etmektedir. Yarı üst meclisler olarak

⁴⁶ Bulmer, a. g. m. (2017), s. 10-11.

⁴⁷ Bulmer, a. g. m. (2017), s. 12.

adlandırılan bu kurumlar olağan parlamentoların statü ve formalitelerinden yoksun olabilirler. Bu tür kurumlar üst meclis görevini üstlenirler ve anayasal olarak tanınmış olup, yasama süreci ve politika üretim süreçlerinde danışmanlık rolü üstlenmektedir. Örneğin fonksiyonel ve toplumsal temsiliyet sosyo-ekonomik konseyler tarafından sağlanmakta olup, emek, iş ve meslekleri bir araya getirmektedir. Bu türden konseyler Fransa, İtalya ve Lüksemburg'da bulunmaktadır.⁴⁸

Çoğunluk azınlık kurallarının da üst meclis için bir alternatif olabileceğini belirtmiştir. Bulmer'in ortaklaşa veya eş zamanlı çoğunluk kuralları olarak aktardığı bu yöntemde etnik, toplumsal, dilsel azınlık vb. grupların korunmasını sağlamak amacı ile tek meclisli sistemlerde nitelikli çoğunlukla karar alma usulünün uygulanması temelinde bu tür gruplara veto yetkisi verilebilmesi gerekliliğinden söz etmiştir. Çift meclisliliğin bir alternatifi olabilecek bu yöntem, 2008 tarihli Kosova Anayasası'nın 81'inci maddesinden verilen örnekle aktarılmaktadır. Buna göre hayati çıkarlara ilişkin yasaları düzenlemekte olup, maddeye göre bir yasanın geçirilmesi meclisteki milletvekillerinin ve koltuk sayısı bulunan milletvekillerinin çoğunluk oyu ile sağlanabilmektedir.⁴⁹

Çift meclisliliğe alternatif olabilecek bir diğer yöntem ise seçim sistemlerinde kota uygulaması olabilir. Buna göre tek meclisliliğin tercih edildiği siyasal sistemlerde, geleneksel olarak siyasi karar alma süreçlerinden dışlanan grupların katılımı sağlamak adına seçim sistemlerinde özel kotalar belirlenebilir. Örneğin yeni zelandada bu tür kota uygulaması ile seçim sonucunda Maori seçmeleri için özel olarak onlara ayrı bir seçmen kaydı üzerinden oy kullanmaları sağlanmaktadır. Lübnan'da ise Hristiyan ve Müslüman seçmen topluluklarının bir mecliste eşit

⁴⁸ Bulmer, a.g.m. (2017), s. 7-8.

⁴⁹ *Kosova Anayasası*, (2008), <https://www.constituteproject.org>, (25 10 2019)

temsili öngörülmektedir. Bu tür örnekler çift meclisliliğin azınlık temsili açısından tek meclisli siyasal sistemlerde önerilebilir.⁵⁰

Bilinen ilk modern federasyon örneği ABD’de ortaya çıkmıştır. Federasyonun ortaya çıkışında Amerikan kurucu babalarının sisteme ilişkin tasarım önerileri önemli bir yer tutar. Çoğunluk karşıtlığı, fren ve dengeler mekanizması, katı ve üstün anayasalar, kuvvetler ayrılığı vb. birçok konuda değerlendirmelerin bulunduğu bu görüşlerde, federal yasamadaki temsiliyetin nasıl sağlanacağına bağlı argümanlar bulunmaktaydı.

Federal yasamada temsiliyet kimilerine göre nüfusa bağlı, kimilerine göre de kendini oluşturan federe birimlere bağlı olmalıydı. 1787 Filadelfiya Konvansiyon ile ABD’de çift meclisli sistemin benimsenmesine karar verilmiştir. ABD’de iki meclisten büyük olanı Temsilciler Meclisi’nde, nüfusa bağlı temsiliyet sağlanmış olup, diğer bir meclis olan Senato da ise federe devletlerin eşitliğine dayalı bir temsiliyet sağlanmıştır.⁵¹

Birçok federasyonda çift meclislilik söz konusu olmasına rağmen, bunlar arasında yetki ve güç bakımından, seçim sistemi ve oluşumu gibi farklılıklar mevcut olmaktadır. Çalışmanın konusu itibarıyla özellikle ikinci meclisler veya diğer adıyla üst meclislerde bazı ülkelerde federe devletlerin eşit temsiliyeti söz konusu olmasına rağmen, diğer bazı ülkelerde eşit temsiliyet söz konusu değildir. Amerikan üst meclisi olan Senato’da federe devletler eşit iki üyeyle temsil edilmekte dolayısıyla eşit temsiliyet söz konusu olmaktadır.⁵² Ancak İsviçre Devletler Konseyi’nde yirmi kantonun iki temsilcisi, altı yarı kantonun da bir temsilcisi (İsviçre Ay. m. 150)

⁵⁰ Bulmer, a.g.m. (2017), s. 9.

⁵¹ Watts, L. R. (1996), *Comparing Federal Systems in 1990s: Canadian Cataloguing in Publication Data*, s. 84.

⁵² Watts, a. g. e. (1996), s. 87.

bulunmaktadır.⁵³ Dolayısıyla İsviçre üst meclisinde federe devletlerin eşit temsiliyeti bulunmamaktadır. Belçika Anayasasına göre topluluk ve bölgelerin Senato'da farklılık gösteren temsiliyetleri vardır.⁵⁴ Bu özelliğin federasyonun fonksiyonel yapıda olmasından kaynaklanabileceğine dikkat çekmek gerekir.

Federasyonlarda çift meclislilik açısından önemli diğer bir husus, alt ve üst meclislerin eşit yetkilerle donatılmasıdır. Bu husus özellikle fonksiyonel federasyon örneklerinde federe yönetimlerin eşit temsiliyetinden daha önemlidir. Birinci yani alt meclis ile üst meclis arasında yetki ve güç bakımından bir farklılık olmaması gerekmektedir. Bu türden yetkiler bakımından eşitlik birçok federasyon örneğinde benimsenmiş olmasına rağmen, uygulamada bazı istisnai durumların söz konusu olduğu görülmektedir. Bazı örneklerde üst meclis merkezi karar alma sürecinde oldukça etkili olmaktadır. Almanya'da Bundesrat ve Avustralya'da Senato etkili ve güçlü pozisyona sahip meclistirler. İkinci meclisin esas görevi, federal yasaları bölgesel ve azınlık gruplarının çıkarları açısından gözden geçirmektir. Bu görevlerinin yanı sıra bazı federasyon örneklerinde üst meclislerin farklı roller üstlendikleri de görülmektedir. Alman Bundesrat'ı yani üst meclisi güçlü bir federe devlet temsiliyetinin yanı sıra hükümetler arası birlik ve uyumu kolaylaştıran bir kurum olarak hizmet vermektedir.⁵⁵

Çift meclislerin önemli rollerinden biri de anayasa değişiklikleri gibi önemli kanunlar üzerinde ayırıcı yetkilere sahip olmalarıdır. Çoğu federasyonda güçler ayrılığı ve federe devletlerin birleşimi ile ilgili anayasal değişiklikler her iki meclisin de onayını gerektirmektedir. Şüphesiz federasyon anayasasının değişmesi konusunda federe devletlerinin rızalarının alınması federasyon devlet biçiminin kurucu öğelerinden biridir. Örneğin İsviçre'de anayasa değişikliği iki prosedüre bağlıdır.

⁵³ *İsviçre Anayasası*, (1999), <https://www.constituteproject.org>, (25 10 2019)

⁵⁴ Watts, a. g. e. (1996) s. 88.

⁵⁵ Watts, a. g. e. (1996) s. 88.

Birincisi anayasanın tümü üzerinden gözden geçirilmesi yani bütüncül değişiklik yapılması iken, ikincisi kısmen gözden geçirilmesi yani daha kısmi değişiklikler yapılmasıdır. 1891 yılından itibaren anayasanın bütüncül değişikliği yani tümü üzerinden gözden geçirmesi başarısız olmuş, anayasada kısmen gözden geçirilerek düzeltmeler yapılmıştır.⁵⁶

Belçika'da anayasal değişiklik sürecine bölgeler ve topluluklar dahil edilmeden, özel bir seçim düzenlenmektedir. Her bir federal meclisin çoğunluğu aranmaktadır. Kuvvetler ayrılığı gibi önemli konularda parlamentoda yer alan esas iki dil grubunun desteği aranmaktadır.⁵⁷ Bu ilke federasyonu tanımlayan ilkelerden biri olan katılım ilkesidir. Katılım, federe devletlerin federal yasama organında yürütülen federal politikanın işleyişine devlet olarak katılmalarıyla gerçekleşmektedir. Her federe devlet, federal yasama organında devlet olarak temsil edilmektedir.⁵⁸ Çift meclis sisteminin önemini ortaya koymak için, sistemin özellikleri üzerinde de durmak gerekir.

1.2.2 Çift Meclis Sisteminin Özellikleri

Çift meclis sisteminin en önemli amaçlarından biri temel hak ve özgürlüklerin korunması düşüncesidir. Bu amacın yanı sıra, her ne kadar ülkelerin kendi koşullarına bağlı farklılıklar bulunsa da, çift meclis sisteminin bir takım genel özellikleri bulunmaktadır. Katılım ilkesi çift meclis sistemi açısından önemli bir ilkedir. Bu ilke federe devletlerin ulusal-merkezi düzeyde yasama ve yürütme organında yer almasını ifade etmektedir. Birinci meclisler yani alt meclisler genel oy sistemi ile seçilen meclislerdir. İkinci meclisler sınırlı oy sistemi ile oluşturulan meclislerdir.⁵⁹ Çift meclis sistemlerinde iki meclis arasında eşitliği sağlama açısından

⁵⁶ Watts, a. g. e. (1996), s. 94.

⁵⁷ Watts, a. g. e. (1996) s. 95.

⁵⁸ Gözler, a. g. e. (2009), s. 154.

⁵⁹ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 73.

uygulanan seçim sistemi önemli rol oynamaktadır. Her iki meclisin de aynı biçimde oluşturulması tüm kesim için temsiliyet sağlanmasına imkân vermeyecektir.⁶⁰

Katılma ilkesinin bir gereği olarak günümüz federasyonlarında çift meclis sistemlerinde bulunan üst mecliste federe devletlerin eşit sayıda temsilciyle temsil edilmesi gerekir. Eşit temsiliyet çift meclis sisteminin önemli bir olanak olarak kabul edilmesine rağmen, her federasyonda eşit temsiliyet ilkesi benimsenmiş değildir.⁶¹ Azınlık uluslarının varlığının korunması için federasyon yapısı içerisinde bazı koruyucu mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir. Örneğin Kanada ve İsviçre’de azınlık grupları için ikinci mecliste anayasal tanınma, dil ve din haklarının korunması, eşit yersel temsiliyet sağlanmıştır. Alt mecliste de minimum seçilmiş eşit temsiliyet sağlanmıştır.⁶² İdeal bir işleyiş için federe devletlerin eşit sayıda temsiliyetinin sağlanması beklenirken, alt ve üst meclisler arasında yetki açısından çok fazla bir farklılık beklenmemektedir. Sonuçta federasyonlarda farklı uygulama ve işleyişler olduğu, her ülkenin kendi mevcut durumuna göre federal sistem yapısının şekillendirdiği belirtilebilir. İkinci meclislerde üyelerin nasıl seçileceği, üye sayıları ve alt meclisler üzerinde karar alma sürecinde ne kadar etkilerinin olabileceği federal ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Bulmer’e göre çift meclisliliğin güçlü olabilmesi, sistemin bazı özelliklere sahip olmasını gerektirir. Şüphesiz öncelikle her iki meclisin güçleri bakımından birbirleriyle eşit olması gerekmektedir. Bu tür yetkileri bakımından birbirine benzeyen çift meclisli sistemlere simetrik çift meclislilik adı verilmektedir.

⁶⁰ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 74.

⁶¹ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 75.

⁶² Burgess, M. (2009), *Territorial and Non-Territorial Identities: Multinational Federalism in Multinational Federation*, Centre for Federal Studies, Rutherford College, University of Kent, Canterbury, England, s. 5.

Çift meclislerde yasaların kabul edilerek yürürlüğe girmesi için her iki meclisin yasaları anayasalarda belirtilen çoğunlukla kabulü gerekmektedir. Alt meclis üst meclis tarafından önerilen bir yasayı tek taraflı olarak değiştiremez. Nitekim üst meclisler de alt meclislerin önerileri üzerinde tek taraflı değişiklik yapamayacaktır. Sonuçta yasanın kabulü her iki meclisin onayını da gerektirecektir.

Diğer bir unsur, her iki meclisin temsilcilerinin aynı siyasal partilerden gelmemesinin gerekliliğidir. Genel olarak her iki meclis üyelerinin seçimlerinin aynı zamanda ve aynı usulle yani aynı seçim sistemiyle belirlendiği durumlarda veya alt mecliste bulunan çoğunluğun liderlerinin, üst mecliste bulunan çoğunlukta üyeleri ataması durumunda iki meclis arasında ciddi bir simetri-uyum meydana gelmektedir. Bunun tam tersi durumlarda da asimetri/uyumsuzluk söz konusudur.⁶³ Simetrik meclisler birbirlerinin aynısı olmaktan öteye gidemediğinden sadece yasama sürecinin uzamasından başka bir farklılık yaratamayacağı yönünde eleştirilmektedir.⁶⁴ Bu eleştirilerden anlaşılmaktadır ki üst meclislerin seçim, atama veya doğal üyelik gibi karma biçimde temsilcilerin belirlenmesi mümkün olmaktadır. Bu durumda da üst meclislerin demokratik meşruiyeti konusunda eleştiriler karşımıza çıkmaktadır. Hatta çift meclis sistemine bir başka eleştiri olarak, çift meclis sisteminin egemenliğin bölünmezliği ve tekliği ilkesine aykırı bir durum oluşturduğu belirtilmektedir.⁶⁵ Sonuçta, eşit temsil ilkesi demokrasi anlayışının işleyişi açısından önem arz etmektedir. Böylece federe devletler ulusal politikanın belirlenmesine katılmakta ve kendi çıkar ve görüşlerinin nüfus veya toprak bakımından büyük olan federe devletler karşısında korunmasını sağlamaktadır. Fonksiyonel federasyonlarda federe devletlerin gerçek birer farklılık unsuru oldukları göz önüne alındığında üst meclisler yoluyla federal politikaya katılımın önemi daha

⁶³ Bulmer, a. g. m. (2017), s. 13.

⁶⁴ Gözler, a. g. e. (2009), s. 221.

⁶⁵ Gözler, a. g. e. (2009), s. 219-220.

da ön plana çıkmaktadır. Ancak bazı federasyonlarda federe devletlerin üst mecliste eşit sayıyla temsil edilmeleri ilkesi kabul edilmemiştir. Bu konu da federasyonlara ilişkin çalışmalarda ayrıca eleştirilir. Hatta Federe yönetimlerin üst meclislerde eşit bir biçimde temsil edilmesi federasyonların unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir. Bunlara örnek olarak Almanya, Hindistan ve Kanada örnek verilebilir.⁶⁶ Nitekim federe devletlerin üst meclislerde eşit olarak temsil edilmelerinin federe devletlerin eşitliği ilkesinin bir gereği olduğu belirtilmektedir.⁶⁷

Son olarak Bulmer'e göre demokratik meşruluğa sahip üst meclislerin yetkilerini tam anlamıyla kullanabilmeleri gerekir. Demokratik meşruluk popüler seçim ile sağlanmasına rağmen, bazı meşruluklar gelenek veya dini faktörler aracılığıyla sağlanmaktadır. Çift meclis sisteminin bulunduğu bazı ülkelerde üst meclisler seçim ile değil, genellikle atama yolu ile oluşturulmaktadır. Bu da demokratik meşruluklarının sorgulanmasına neden olmaktadır.⁶⁸

Bu noktadan hareketle çift meclislilikte oluşumu, yöntemi ve özellikleri bakımından meclislere değinmek gerekmektedir. Meclislerin oluşturulmasında benimsenen seçim yöntemi meclislerin işleyişi açısından esasen önemlidir. İkinci meclislerin demokratik meşruluk bakımından doğrudan halk tarafından seçimle belirlenmeleri gerekmektedir. Bununla beraber üst meclislerin oluşturulmasında bir diğer yöntem bölgesel temsil yolu ile oluşturulmalarıdır. Bu durumda üst meclisler federe devletlerin kurumları tarafından seçilmektedir.

İkinci meclislerin oluşturulmasında diğer bir yöntem ise fonksiyonel temsildir. Böylelikle sosyal, ekonomik, mesleki grupların bir nevi korporatif temsili sağlanmaktadır. Örneğin Slovenya'nın Ulusal Konsey üyeleri çeşitli sosyal ve

⁶⁶ Uygun, a. g. e. (2007), s. 253-254.

⁶⁷ Gözler, a. g. e. (2009), s. 215.

⁶⁸ Bulmer, a. g. e. (2017), s. 14.

ekonomik gruplar tarafından seçilmektedir.⁶⁹ Slovenya Anayasası'nın 80. maddesine göre, Ulusal Konsey üyeleri doksan vekilden oluşmaktadır. Vekiller genel, eşit, doğrudan ve gizli oy prensiplerine göre seçilmektedir. Ulusal Konsey üyeliğine, grup temsili nedeniyle ulusal topluluklardan bir Macar ve bir de İtalyan vekil seçilmesi gerekmektedir. Seçim sistemi, Ulusal Konsey üyelerinin nitelikli çoğunluğu olan üçte iki çoğunluğuyla kabul ettiği seçim yasası uyarınca belirlenmektedir. Dolayısıyla bu türden temsile ilişkin hususlar, genellikle anayasa değişikliklerinde aranan nitelikli çoğunluk ve değiştirilmesi zor yasalarla garanti altına alınmaktadır. Konsey'de ulusal toplulukların temsilcileri dışındaki vekiller, nispi temsil sistemine göre seçilmekte olup, mecliste temsil şansı bulabilmek için siyasal partilerin yüzde dört seçim barajını aşmaları gerekmektedir. Oy verenlerin koltuk sayısının paylaşımında belirleyici etkisi vardır.⁷⁰

Belçika Senatosu'nda ise belirli bir kota bulunmaktadır. Bu kotaya göre Belçika Senatosu'nun üyelerinin belli bir oranının dil gruplarından gelmesi gerekmektedir.⁷¹ Belçika Anayasası'nın 67. maddesine göre, üyelerin yirmi beşi Felemenk seçim çevresi tarafından, on beşi Fransız seçim çevresi tarafından gelmelidir. Üyelerin on tanesi Felemenk Topluluğu Parlamentosu'nun üyeleri arasından, diğer on tanesi ise Fransız Topluluğu Parlamentosu'nun üyeleri arasından, bir tanesi Alman Topluluğu Parlamentosu'nun üyeleri arasından belirlenmektedir. Geriye kalan on senatör de, Alman Topluluğu Parlamento'su üyeleri arasından atanan bir üye haricinde, diğer senatörler tarafından atanmaktadır.⁷²

⁶⁹ Bulmer, a. g. e. (2017), s. 15-16.

⁷⁰ *Republic of Slovenia Constitutional Court*, <https://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/> (13 09 2019).

⁷¹ Bulmer, a. g. e. (2017), s. 17.

⁷² *Belçika Anayasası*, (2007)<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/05-BELC387C4B0KA2099-148.pdf>, (10 05 2019), s. 116.

Bir diğerk örnek olarak da Bosna Hersek'te alt meclis olarak bilinen Halkların Meclisi (House of Peoples) eşit sayıda Boşnak, Hırvat ve Sırlardan meydana gelmektedir.⁷³ Halkların Meclisi'nin toplam on beş üyesi vardır. Üçte ikisi Bosna Hersek Federasyon'undan (beş Boşnak ve beş Hırvat) ve üçte biri de Sırp Cumhuriyet'inden (beş Sırp) gelmektedir. Bosna Hersek'te üst meclis olarak Temsilciler Meclisi (House of Representatives) nispi seçim sistemine göre dört yıllık yasama dönemi için görev yapan kırk iki üyeden oluşmaktadır. Burada da üyelerin üçte ikisi Federasyon'dan (on dört Boşnak, on dört Hırvat), üçte biri de Sırp Cumhuriyeti'nden (on dört Sırp) seçilmektedir.⁷⁴ Bu noktada eşit temsiliyet, her ne kadar da farklı grupların eşit şekilde temsiliyetini sağlamak amacıyla benimsense de, kısmen de olsa topluma ait bölünmüşlük duygusunu açığa çıkarabileceği ifade edilmektedir. Zira bu düzenlemeler kişilerin tek bir çatı altında toplanmış bir devlete ait olma duygusu yerine, parça parça bölgelerden gelen bir topluluğa ait oldukları fikrinin her zaman akılda tutulmasına neden olabilmektedir. Şüphesiz bu tür aralarında derin farklılıkların bulunduğu heterojen toplulukların beraber yaşayabilmeleri ve kendilerini temsil şansı bulabildikleri bu tür formüller en azından çoğulcu veya ortaklıkçı demokrasi adına önem arz etmektedir. Bu farklılık grupları bir araya getirebilecek tek devlet sisteminin demokratik olmayan sonuçlar üretebileceği de muhtemeldir.

Üst meclis üyelerinin belirlenmesinde seçim dışında atama gibi yöntemler de tercih edilmektedir. Örneğin Beliz'de senatörlerin bir çeyreği anayasal tanınmış olan sosyal ve ekonomik çıkar gruplarının tavsiyesiyle atanmaktadırlar. Bu düzenleme Beliz Anayasası'nın 6. bölümünde yer alan Senato başlıklı 61. maddesinde şu

⁷³ Bulmer, a. g. e. (2017), s. 17.

⁷⁴ *Bosna Hersek Parlamentosu*, <https://www.parlament.ba/Content/Read/36?title=Op%C4%87ipodaci> (13 09 2019).

biçimde düzenlenmiştir; “On iki senatörün altısı Genel Vali tarafından Başbakanın tavsiyesi üzerine, üçü Genel Vali tarafından Muhalefet Lideri’nin tavsiyesi üzerine atanmaktadır. Bir üye Genel Vali tarafından Beliz Kiliseler Konseyi’nin tavsiyesi ve Kiliselerin Protestan Birliği’nin tavsiyesi üzerine atanmaktadır. Bir üye Beliz Ticaret Odası, Endüstri ve Beliz İş Büroları’nın tavsiyesi üzerine yine Genel Vali tarafından atanmaktadır. Son olarak bir üye de Ulusal Ticaret Birliği Kongresi ile Sivil Toplum Yürütme Komitesi tavsiyesi üzerine Genel Vali tarafından atanmaktadır.”⁷⁵

Belirli ölçüde farklılık unsuru olan federasyonlardan biri olarak Kanada’da belli bir kota belirlenmiş olup, üyeler bu kotaya göre bölgelerden atanmaktadır.⁷⁶ Kanada Anayasa’nın 1. bölümünün 21. maddesine göre; Senato yüz beş üyeden oluşmaktadır. Federe devletlerin ve bölgelerin birbirlerinden farklı sayıda üyeleri bulunmaktadır. Federe devletler, Ontario, Quebec, Maritime İlçesi ve Prens Edward Adası, Nova Scotia, Yeni Brunswick, Manitoba’nın Batı İlçesi, British Columbia, Saskatchewan ve Alberta’dır.⁷⁷ Kanada Senatosunda kurucu unsur olmamalarına rağmen Kanada yerlilerinin yer aldığı bölge yönetimlerinin temsilcileri de yer almaktadır. Yukon, Northwest Bölgesi ve Nunavut bölgeleri eşit sayıda birer senatörle temsil edilmektedirler. Sonuç olarak Kanada senatosu on federe devlet ve üç bölge yönetimlerinden gelen üyelerden oluşmaktadır. Senato üyeleri federal hükümet tarafından atanmaktadırlar. Üç bölgesel yönetimin gruplandırıldığı ve bu üç bölge için eşit temsili söz bulunduğu görülmektedir. Her bir bölgenin senatoda temsili birer üye ile gerçekleşir. Ancak Kanada federasyonunda tüm federe devletlerin eşit sayıda üye ile temsili söz konusu değildir. Anayasa’ya göre

⁷⁵

Beliz

Anayasası,

https://www.constituteproject.org/search?lang=en&key=uquota&status=in_force&status=is_draft, (02 07 2019)

⁷⁶ Bulmer, a. g. e. (2017), s. 17.

⁷⁷ Kanada Anayasası, https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011?lang=en, (16 09 2019)

Kanada'da senatörler Başbakanın tavsiyesi üzerine Genel Vali tarafından atanmaktadırlar. Çelik Ulusoy'a göre Senatörler, hukuki bir danışma prosedürü olmaksızın 75 yaşına kadar atanmaktadırlar ve federe devletleri ve bölgelerin temsiliyetini sağlamak amacıyla Senato'da yer almalarına rağmen, atanma yöntemleri bunu büyük ölçüde gölgelemektedir. Yazar Kanada'daki senatörlerin bölgesel temsiliyeti sağlamaktan ziyade uygulamada kendi parti politikaları çizgisinde oy kullanma eğiliminde olduklarına dikkati çekmektedir.⁷⁸

Atama yolu ile oluşturulan meclislerde, meclisin işleyişinde karar alma süreçlerinde tıkanıklık riski artabilir. Halkın özgür iradesiyle belirlediği, seçimle oluşturulmuş bir mecliste karar alma süreci daha yapıcı olabilir. Şüphesiz alt meclislerin genel oya dayalı olarak oluşması karşısında üst meclislerin de genel oya dayalı oluşturulması simetrik meclislerin varlığına neden olabilir. Bu noktada siyasi partilerin yerel örgütlenmesi ve bölge temsilcilerinin orada yaşayan seçmenler aracılığıyla belirlenmesi önemli olacaktır. Bu tür simetri, birbirinin aynı iki meclisin federe devletlerin temsiliyet işlevini bertaraf etme tehlikesini açığa çıkarabilir. Ancak uygulamada görüldüğü gibi Kanada gibi atama yoluyla gelen temsilcilerin bulunduğu üst meclislerde siyasi partilere olan bağlılık bölgesel temsilin önüne geçebilmektedir. Bu tür simetrik çift meclisliliğin birbirinin aynı iki meclisi ortaya çıkarması nedeniyle yasama sürecini gereksiz bir biçimde uzattığı eleştirileri bulunmaktadır. Bu nedenle bazı çift meclisli sistemlerde seçim ve atama gibi iki veya daha fazla farklı yönteminin birleştirilmesiyle üst meclislerin oluşturulması söz konusudur. Böylelikle seçimle oluşan alt meclisin yanı sıra seçim ve başka yöntemlerle üyelerinin belirlendiği farklı bir alt meclis kompozisyonu oluşturulmaya çalışılmıştır. Her ne kadar federasyon olmasa da İtalya'da bir kısım senatörlerin doğrudan bölge

⁷⁸ Çelik Ulusoy, a.g.e. (2018), s. 89.

halkı tarafından seçilirken, diğer bir kısmının da Devlet Başkanı tarafından atandığı görülmektedir. Bölge devlet olarak tanımlanan İtalya’da devlet başkanı tarafından atanan senatörler, ülkede sosyal, bilim, sanat gibi konularda başarı elde etmiş kişiler arasından belirlenmektedir.⁷⁹ Genel olarak alt meclisler doğrudan seçmenler tarafından seçilmekte olup, bazı üst meclis üyeleri dolaylı olarak seçilmekte veya atanmaktadır. Bu sebeptendir ki doğrudan doğruya seçilmeyen üst meclis üyeleri demokratik meşruiyet eksikliğine sahiptirler. Belçika ve İsviçre’de üst meclis üyelerinin çoğunluğu halk tarafından seçilmekte, İtalya ve ABD’de üst meclis doğrudan doğruya seçilmektedir.⁸⁰

Kurucu bir unsur olması nedeniyle bütün federasyonlar dışında bazı büyük ülkeler de siyasal yönetimi kolaylaştırabilmek, temsilde eşitliği olabildiğince yaşama geçirebilmek adına da iki meclislilik benimsenmektedir. Bunun tersi olarak genellikle küçük ülkeler ile tek devletlerde tek meclislilik benimsenebilmektedir. Bir ülkedeki nüfusun büyüklüğü iki meclis veya tek meclis sisteminin benimsenmesinde önemli bir etkidir. Büyük-iki meclisli ve küçük-tek meclisli ilkesine uygun olmayan üç ülke vardır. Avusturya, İsviçre ve İrlanda küçük olmalarına rağmen iki meclisli yasama organına sahiptirler.⁸¹ Federasyonlarda bulunan meclislerden biri, federe devletlerin nüfusları oranında halkı, diğeri ise de federe devletleri temsil etmektedir. Günümüzde federal bir yapıya sahip olmayan devletlerde de (İngiltere, İtalya, Fransa, Norveç, Hollanda gibi) çift meclis sistemi olabilmektedir. Dolayısıyla çift meclis sistemi hem federal hem de üniter yapıli devletlerde görülebilir. Duverger’e göre, federasyonlarda çift meclisin olması federasyonların daha iyi bir şekilde işlemesine ve böylece demokratik sürecin daha verimli bir şekilde

⁷⁹ Lijphart, A. (1996), *Çağdaş Demokrasiler, Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*: Yetkin Yayınları, s. 87.

⁸⁰ Lijphart, a. g. e. (1996), s. 87.

⁸¹ Lijphart, a. g. e. (1996), s. 85.

gerçekleşmesine sebep olmaktadır. Ona göre, çift meclislilik ancak federasyonlara uygun düşen bir sistemdir. Teziç'e göre de, çift meclisin varlığı federasyonlar için kaçınılmaz bir zorunluluktur. Federal devlet ile federe devletlerarasındaki dengeyi sağlayabilmek için, çift meclisin olması gerekmektedir.⁸²

İkinci meclislerin esas amacı azınlık olan grupların, bölgelerin temsiliyetini sağlamaktır. Bu durumun istisnası niteliğinde kabul edilebilecek bir federasyon örneği Avusturya'dır. Avusturya'da her iki mecliste azınlıklar için temsiliyet sağlamaktadır.⁸³ Güçlü iki meclis sistemi, oydaşmacı demokrasi modelinin bir özelliği olarak kabul edilmekte ve çoğulcu türdeş olmayan toplumlar açısından uygun olduğu düşünülmektedir.⁸⁴ Avusturya federasyon özelliği bakımından her ne kadar homojen hatta federasyon benzeri olarak adlandırılrsa da bölge yönetimlerin temsiliyeti konusunda üst meclisin oluşumunda duyarlılık gösterildiği açıktır.

Federasyonlarda ikili federalizm olarak da ifade edilen bu devlet biçiminin temel bir özelliği olarak ikili egemenlik söz konusudur. Bu çerçevede ikili federalizm federasyonların iki ayrı ve eş egemen parçadan oluştuğuna dikkati çekilmektedir. Federasyon bu özelliği ile federal ve federe devletlerin kendi alanlarında ayrı oldukları ve her birinin kendi alanlarında üstün olmaları prensibine dayanmakta ve ikili egemenlik kendisini göstermektedir.⁸⁵ Federasyonlarda ikili egemenliğin bir sonucu olarak vatandaşların, federal devlet ve federe devlet vatandaşlığı olmak üzere çifte vatandaşlığı bulunmaktadır. Bu sebeple vatandaşların siyasi yaşama katılmaları bu iki egemen alan üzerinden gerçekleşmektedir. Zira ülkenin tümünü ilgilendiren konularda hem tüm halkın hem de federe devletlerin halkının iradelerinin ortaya konulması gerekmektedir. Sonuçta federasyonlarda egemenlik tek bir merkezde

⁸² Şenocaklı, a. g. e. (2003), s. 20-22.

⁸³ Lijphart, a. g. e. (1996), s. 88.

⁸⁴ Lijphart, a. g. e. (1996) s. 90.

⁸⁵ Corwin'den aktaran Çelik Ulusoy, a.g.e. s. 242. Corwin, Edward S, *The Passing of Dual Federalism*, Virginia Law Review, V. 36, N. 1, 1950, s. 4.

toplanmamış, federal devlet ve federe devletler arasında paylaştırılmıştır. Ne federal devlet ne de federe devletler tek başlarına egemenlik yetkilerine sahip değillerdir. Örneğin federasyon anayasasının değiştirilmesi söz konusu olduğunda, her birimin ortak iradeleriyle ortaya çıkan bir konsensüsle birlikte değişiklik gerçekleştirilmektedir.⁸⁶ Dolayısıyla iki egemenin kurucu iktidar yetkileri bulunmaktadır. Kurucu iktidar yetkileri bakımından federe devletlerin kendi anayasalarını tek yanlı olarak değiştirme hakları bulunduğunu belirtmek gerekir. Merkezi devlet tek başına kendisini meydana getiren birimleri yani kurucu unsur olarak federe devletlerin varlığına son verme yetkisine sahip değildir.

Öte yandan uygulamada federasyonların üst meclisin üye seçimlerinde de farklı sistemler görülmektedir. Bir yaklaşıma göre, üst meclis üyeleri halkı değil de, federe devletleri temsil etmelerinden dolayı, bu üyeler federe devlet organları tarafından seçilmelidir. Bir başka yaklaşıma göre de üst meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmelidir. İsviçre’yi buna örnek olarak verebiliriz.⁸⁷ İsviçre’de de Devletler Konseyi olarak bilinen üst meclis üyeleri federe devlet (kanton) halkı tarafından doğrudan seçilmektedir. Yasama yetkisinin kullanılmasında her iki meclis olarak alt ve üst meclis eşit yetkilere sahiptir. Meclis hükümeti sistemi olarak bu federasyonda antlaşmaların onaylanması sürecinde her iki meclis eşit yetkilere sahiptir. Fonksiyonel federasyonun bir örneği olmayan ABD’de, istisnai bir durum olarak uluslararası antlaşmaların Başkan tarafından onaylanabilmesi için, federe devletleri temsil eden üst meclisin (Senato) üçte iki çoğunlukla kabulü gerekmektedir.⁸⁸

Çift meclis sisteminin olumlu ve olumsuz özellikleri üzerinden bir takım unsurlara dikkati çekilmektedir. Olumlu özelliklere bağlı unsurların; farklı çıkar gruplarının temsiliyeti, kontrol ve denge mekanizmasının sağlanması, yasama

⁸⁶ Kızılyürek ve Erhürman, a. g. e. (2009), s. 33-34.

⁸⁷ Şenocaklı, a. g. e. (2003), s. 20-22.

⁸⁸ Teziç, a. g. e. (2007), s. 134-135.

sürecinde özellikle yasaların yapılmasında daha fazla özen gösterilmesiyle yasama işlemleri bakımından daha nitelikli sonuçlar elde edilmesi ve son olarak da yasamanın kararlarında daha istikrarlı ve kalıcı kararlar alınması şeklinde belirtilir. Nitekim çift meclisli sistemlerde olumsuz özellikler üzerinden açıklanan bir takım unsurlar da vardır. Bu unsurlar daha çok yasama sürecinde karar vermede tıkanıklık, çoğunluğun iradesinin kısıtlanması, maliyet ve iş akışının ikiye katlanması ve süreçte gecikmeye sebep olmak üzerinedir. Bu tür olumsuzlukları ortadan kaldırabilmek için genellikle üst meclislerin daha fazla yetkilerinin olması ve geri kalan yetkilerde de alt meclisin yetkilendirilmesi gerekmektedir.⁸⁹ Şüphesiz bunu tersi de mümkündür. Bazı durumlarda da genel oya dayalı bir biçimde oluşturulan alt meclisler üst meclislere oranla daha fazla yetkili olabilmektedir. İki meclis arası yetkileri ölçen birime, daha önce de bahsedildiği gibi yasama simetrisi denilmektedir. Yetkilerin her iki meclis arasında dengeli olması, daha çok simetrik çift meclis sisteminin olmasına sebep olmaktadır. Simetrik bir çift meclis oluşturmak için; senatörlerin yasama faaliyetleri ile ilgili nitelikleri, kanun tasarısının kaynağı, anlaşmazlıkların çözümü, yürütme kontrolünün sağlanması, araştırma ve gensoru, atama işlerine tek bir meclisin katılımı (genellikle Senato), cezai sorumluluk olarak bilinen impeachment gibi suçlama araçlarında her iki meclis arasında görev bölüşümü gibi unsurlar önem arz etmektedir.⁹⁰

Parlamento dışı özellikler de çift meclis sisteminin gücünü etkilemektedir. Malamud, yürütmenin formatı, kurumsal tasarım ve yetkilerin dengesi ile ilgili özelliklerin çift meclis sisteminin gücünde etkili olduklarını savunmuştur. Kurumsal tasarım, siyasi rejimin türünün başkanlık veya parlamenter sistem gibi

⁸⁹ Malamud, A ve Costanzo, M. (2003), Subnational Bicameralism: The Argentine Case in Comparative Perspective, Center for Research and Studies in Sociology, University Institute of Management, Social Sciences and Technologies, Lisbon, s. 3.

⁹⁰ Malamud, ve Costanzo a. g. e. (2003), s. 6.

yasama yürütme ilişkilerinin yapısına ilişkin hükümet sistemleri konuları içermektedir. Yetkilerin dengesi olarak belirtilen başlıkta ise güçler ayrılığı ve güçlerin yoğunlaşması konuları incelenmektedir. Malamud ayrıca yersel merkezileşme, partilerin merkezileşmesi ve yetkilerin seçimiyle dağılımı konularının da çift meclisin gücünü etkilediğini, bu özelliklerin çift meclis sisteminin gücünde etkili unsurlar olduklarını savunmuştur.

Yürütme organının yapısı, yürütmenin yetki ve görevleri bakımından konumu çift meclis sisteminin işleyişine de etki etmektedir. Zira yürütme gücünün, yasama gücünü zayıflatabilme potansiyeli bulunmaktadır. Yürütme organının yapısı ve devlet başkanlarının yetkileri nedeniyle başkanlık sistemi, yürütmenin yasamadan kaynaklandığı ve yine yasamaya karşı sorumlu olduğu devlet başkanının sorumsuz olduğu parlamenter sistemden daha güçlüdür. Zira başkanlık sisteminde parlamentoya karşı sorumlu olmayan bir yürütme organı bulunmaktadır. Yürütme organı bakımından daha etkili bir performans sağlanması gerekmektedir.⁹¹

1.2.3 Üst Meclislerin Yapısı

Federasyonların yasama organı olarak bilinen federal parlamentonun iki kanadı vardır. Her bir kanadın farklı fonksiyonları bulunmaktadır. Alt mecliste nüfusla orantılı temsiliyet söz konusu iken, üst mecliste söz konusu değildir. Üst meclislerde eşit olmayan federe devletlerin eşit bir biçimde temsiliyeti sağlanmaktadır. Bunun en tipik örneği olan ABD’de nüfus ve toprak bakımından eyaletler arası farklılıklar mevcut olmasına rağmen, (ABD Ay. m. 1) her bir eyaletin temsilcisi olan senatörler Senato’da eşit iki üyeyle temsil edilmektedir.⁹² Başka bir örnek olan İsviçre Kantonlar Konseyi’nde ise her bir kantonun iki üyesi bulunmaktadır.⁹³ Üç kantonda

⁹¹ Malamud ve Costanzo a. g. e. (2003), s. 7-8.

⁹² *Amerika Birleşik Devletleri Anayasası*, <https://www.adaletbiz.com>, (20 10 2019)

⁹³ *İsviçre Anayasası*, <https://constituteproject.org>, (20 10 2019)

kendi içinde üç bölgeye ayrılmakta ve bunlara da yarı kanton denilmektedir. Yarı kantonların da, ayrıca Kantonlar Konseyi'nde birer temsilcisi bulunmaktadır.⁹⁴

Üst meclisler alt meclisler üzerinde fren ve denge mekanizması bakımından ayrı bir öneme sahiptirler. Böylece alt meclis tarafından oluşturulmak istenen bir yasa, üst meclis tarafından uygun görülmediği zaman engellenmekte ve azınlık gruplarının da yasama sürecinde etkin rol almasına katkı sağlanmaktadır. Üst meclisler ile alt meclislerin aynı şekilde oluşturulması, her iki meclisin eşit güçlerle donatılmamalarına ve birbirlerinin aynısı iki meclisin varlığına sebep olabilir. Bu bakımdan her iki meclisin aynı usullerle oluşturulmamasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu gereklilik etkili bir azınlık temsiliyetinin sağlaması bakımından önem arz eder. Bu noktada üst meclislerin, alt meclislerden farklı usullerle oluşturulması, her iki meclisin özdeş olmaması ve aynı zamanda üst meclislerin alt meclisler kadar güçlü olması gerektiğine işaret edilmektedir.⁹⁵

Küçük olan üst meclisler, büyük olan alt meclislere göre, yasama çalışmalarını daha kolay ve akıcı bir biçimde yürütebilmektedirler. Üst meclislerin fonksiyonel yetkileri göz önünde bulundurulduğunda alt meclislerden daha az yetkili olabildikleri görülmektedir. Örneğin üst meclislerin, kanun tekliflerinin reddi yönündeki kararları alt meclislerce geçersiz kılınabilmektedir. Ancak fonksiyonel bakımdan yetkilerin eşit olduğu iki meclis sistemine sahip ülkelerin de olduğu belirtilmekte ve İsviçre, Belçika, İtalya ve ABD çift meclislere örnek olarak verilmektedir.⁹⁶

Genel olarak üst meclis alt meclisten daha küçüktür. Bunun tek istisnai örneği İngiliz Lordlar Kamarasıdır. Çift meclislilikte üst meclislerin yasama dönemleri, alt meclislere eşit ya da daha uzundur. Üst meclislerin yasama dönemleri dört yıl ile dokuz yıl arasında ve alt meclislerin yasama dönemleri iki ile beş yıl arasında

⁹⁴ Uygun, a. g. e. (2007), s. 252.

⁹⁵ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 74.

⁹⁶ Lijphart, a. g. e. (1996), s. 87.

değişmektedir. Buna istisna olarak İsviçre’de üst meclis üyelerinin birkaçı, alt meclisin dört yıl olan yasama döneminden daha kısa dönemler için görev almaktadırlar.⁹⁷ Üst meclislerin seçimleri kısmidir. Avustralya, Hollanda ve Japonya’ya ait üst meclislerin üyelerinin yarısı, üç yılda bir yenilenir. Aynı şekilde, Avusturya, Almanya, ABD ve İsviçre federal meclislerinin üyelerinin seçimi düzensiz aralıklarla, fakat kısmi olarak yapılmaktadır. Bu belirtilen farklılıklar iki meclislerin işleyiş biçimlerini de etkilediği gibi farklılaştırmaktadır. Üst meclisler sınırlı oy temelinde belirlenen ve alt meclisler üzerinde muhafazakâr bir fren işlevi görmektedirler. Ancak genel oy ilkesinin kabul edilmesiyle bu işlevin kullanılamaz hale geldiği ileri sürülmektedir.⁹⁸

Üst meclisler ile ilgili bir diğer önemli husus, meclislerdeki üyelerin görev sürelerine ilişkindir. Özellikle alt meclis ile üst meclis üyelerinin görev süreleri bakımından karşılaştırıldığında; üst meclis üyelerinin alt meclis üyelerine göre daha uzun görev süreleri olduğu görülmektedir. Dolayısı ile her iki meclisin yasama dönemi birbirinden farklı olabilmektedir. Bu husus çift meclisliliğin temel bir özelliği olarak, alt ve üst meclisler arasındaki farklılıklar içerisinde belirtilmektedir.

Her iki meclis arasındaki farklılıklar şüphesiz sadece üyelerin görev süreleri ya da meclislerin yasama dönemleriyle sınırlı değildir. Meclislerin üye sayısı bakımından incelendiğinde de, üst meclislerin alt meclislere göre daha az üyeden oluştuğu görülmektedir.⁹⁹ Hükümet sisteminin niteliğinden kaynaklanan farklılıklar konusunda da daha önce ifade edildiği gibi her iki meclisin yasama işlevlerini yerine getirmeleri bakımından farklılıklar olabilmektedir. Örneğin parlamenter sistemlerde kabine yalnızca meclise karşı sorumludur. Başkanlık hükümeti sistemlerinde ise

⁹⁷ Lijphart, a. g. e. (1996), s. 86.

⁹⁸ Lijphart, a. g. e. (1996), s.186.

⁹⁹ Bulmer, a. g. m. (2017), s. 17-18.

yasama ve yürütme birbirlerinin varlığına son veremedikleri gibi meclislere karşı sorumlu bir yürütme organı bulunmamaktadır.

İlk federasyon örneği olarak kabul edilen ABD'nin Senato yapısına kısaca değinmek gerekir. Her bir federe devlete ait kendi sınırları, seçim bölgesi olarak kabul edilmektedir. Altı aylık süreler için her bir federe devlete ait iki senatör seçilmektedir. Seçim sistemi Temsilciler Meclisi ile aynı olup, genel oy ilkesi geçerlidir ve başkanın seçiminin tersinebu seçimler tek turludur. 1913 yılında kabul edilen anayasa değişikliği ile Senato üyeleri artık halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Federe devletlerin nüfusları göz önünde bulundurulmaksızın, her bir federe devletin senatoda eşit sayıda temsilcisi bulunmakta ve Senato Başkanı aynı zamanda ABD Başkan Yardımcısı olarak seçimle belirlenmektedir. Uygulamaya bakılacak olursa, Senato'nun başkanı yine Senato tarafından seçilen bir başkan vekili tarafından yürütülmektedir. Senato başkanının müzakerelere katılma yetkisi bulunmayıp, mecliste kullanılan oyların eşit olması halinde sınırlı olarak oy kullanabilmektedir. Ayrıca Senato başkanının Temsilciler Meclisi'nde olduğu kadar bir ağırlığı ve etkisi bulunmamaktadır.

Lobicilik faaliyetleri bakımından en önemli örneklerden biri olarak kabul edilen ABD'de Senatonun içerisindeki gruplara da kısaca değinmek gerekir. ABD Senatosu içerisinde parti grupları, grup yönetim kurulları, parti sözcüleri ve yasama denetçileri bulunmaktadır. Senato'da dört çeşit komisyon vardır. Yirmi bir adet sürekli komisyon, iki meclis arasında uyuşmazlıkları çözmek üzere geçici bir süreliğine oluşturulan karma komisyonlar, yasama organına ait ortak idari işleri organize etmek üzere amacı ile kurulmuş, her iki meclisin eşit sayısı bulunan komisyonlar ve araştırma yapmak amacı ile kurulmuş özel komisyonlar vardır. Ayrıca Senato, yasama sürecinde araştırmalarda bulunmak üzere özel komisyonlar

kurabilmektedir.¹⁰⁰ Genel olarak göz önünde bulundurulursa, Amerikan federal sisteminde Temsilciler Meclisi ile Senato'nun eşit yetkilere sahip olduklarını söyleyebiliriz. Bu sebeple simetrik çift meclisli bir yapının olduğunu görmekteyiz. ABD'ne ait Senato en güçlü üst meclislerden biri olarak kabul edilmektedir.¹⁰¹

¹⁰⁰ Uran, a. g. e. (2008) s. 160-161.

¹⁰¹ Uran, a. g. e. (2008) s. 162-163.

Bölüm 2

FONKSİYONEL FEDERASYON

2.1 Genel Olarak Fonksiyonel Federasyonun Tanımı

Federasyonların kurumsal yapısına bakıldığında, coğrafi yani yersel esasa dayalı bir biçimde birbirinden ayrılmış olan federe devletlerin ortak bir anayasa şemsiyesi altında bir araya gelmeleri söz konusudur. Ancak bu tür federasyonlar, ilk ortaya çıkan federasyon örnekleri oldukları gibi, federasyon devlet biçimi günümüzde yersel bir biçimde birbirinden ayrılmayan çeşitliliklerin bir arada yaşayabilmesi açısından bir yöntem olabilecektir.

Federasyonu oluşturan birimlerin coğrafi esasa bağlı olmadan farklı fonksiyonlarına (dil, din, ırk ve kültür gibi) göre ayrılmaları fonksiyonel federasyonu ifade etmektedir. Federasyonlara ilişkin ilk fikirleri ortaya attığı ileri sürülen Althusius, siyaset bilimi ve anayasa açısından federasyonun teorik çerçevesi için önem arz eden üç ilke geliştirmiştir. Bunların ilki federal ilkedir. Bununla yerel-toplumsal kolektif aktörlerin çoğunluğunca oluşturulmuş çok katmanlı yönetim süreci için çoğul yönetim (pluralization of governance) anlayışını ön plana koymaktadır. İkinci ilke ise, çoğul kolektif aktörler arasında müşterek karar alma süreci için önem arz eden, rıza şartı (consent requirement) ilkesidir.¹⁰² Böylelikle fonksiyonel federasyon için önem arz eden federe devletlerin çıkarları, diğer çoğunluklar tarafından ihlal edilememektedir. Üçüncü ilke, sosyal dayanışmaya (social solidarity) duyulan normatif bağlılıktır. Sosyal dayanışma sayesinde politika

¹⁰² Çelik Ulusoy, a. g. m. (2015), s. 762-763.

yapım sürecinde herkesçe kabul edilebilecek adil ve eşit neticelere varmanın yolu, toplumsal rızanın gösterilmesi sonucuna bağlanmaktadır.¹⁰³

Birbirinden yersel yani coğrafi esasa göre ayrılmamış çeşitliliklerin oluşturdukları federasyonlar, fonksiyonel anlamda birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Oluşturucu birimler yersellik özelliğini taşımayan başka bağlarla birbirlerinden ayrılmışlardır. Yetki alanı coğrafi olarak ayrılmış yerlere değil, dil, din, etnik vb. açıdan ayrılmış birimlere göre belirlenir.¹⁰⁴ Bu tür federasyonlar klasik yersel federasyon örneklerinden ayrılırlar ve fonksiyonel federasyon olarak tanımlanabilirler. Federasyonların ilk örnekleri yersel esasa dayalı bir biçimde oluşturulduğundan, federasyonlara ilişkin tanımlar ve unsurlar da bu tür yersel örneklere dayalı olarak belirtilmiştir. Bu nedenle federasyonlara özgü daha eski yaklaşımlar, yersel bölünmelere dayalı federasyonlar dışında başka usullere bağlı kalarak federasyonları tanımlamakta sınırlı kalmışlardır. Bu yaklaşımlarda federasyonun yersel örnekleri dışında diğer tür örnekleri kabul görmemiştir.¹⁰⁵ Fonksiyonel federasyonda federal yapı topluluk esasına dayanmaktadır. Dolayısıyla farklılık unsurları üzerinden bölünen, topluluk esasına dayanan bu federalizme fonksiyonel federasyon denilmektedir.¹⁰⁶

Nitekim kanımızca federasyonu statik yani tek biçimli bir devlet biçimi olarak kabul etmek mümkün değildir. Bu sebeptendir ki federasyonların özelliklerini genel olarak belirlese bile, her bir ülkenin federal yapısında kendine özgü farklılıkların olduğu görmezden gelinmemelidir.

Çelik Ulusoy'a göre de federasyonlar dinamiktir ve tek bir kalıba konulabilecek bir devlet biçimi değildir. Bu nedenle doktrinde her ne kadar bu devlet biçiminin temel

¹⁰³ Çelik Ulusoy, a. g. m. (2015), s. 763.

¹⁰⁴ Çelik Ulusoy, (2018), s. 236.

¹⁰⁵ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 236.

¹⁰⁶ Uygun, a. g. e. (2007), s. 208.

unsurları baz alınarak oluşturulmuş federasyonların aynılığı söz konusu olsa da en azından uygulamadaki yapıları ve işleyişleri arasında farklılıklar ortaya çıkabilecektir.¹⁰⁷ Hatta bu sebeple, federasyonların kurucu unsurları konusunda da fikir birliği sağlanamamıştır. Federasyonlara ilişkin çalışmalarda, ilk başta klasik yaklaşımların ortaya koyduğu yersel federasyonlara özgülenmiş kurucu unsurlar karşımıza çıkmaktayken daha sonra fonksiyonel federasyonlar gibi daha çoğulcu yapıların farklı unsurları da içerebileceği görüşleri dillendirilmeye başlanmıştır.

Federasyonlara özgü kurucu unsurların ilk başında anayasal yetki paylaşımı gelmektedir. İster yersel federasyon olsun isterse fonksiyonel bir federasyon modeli olsun, anayasal yetki paylaşımı federasyonun her türü bakımından ortak, olmazsa olmaz bir kurucu unsurdur. Federal devlet ve federe devletler olarak her iki devlet biriminin, bu devlet biçiminin diğer unsurlarının yanı sıra, anayasal yetki paylaşımının çatısı altında bir araya gelmiş olmaları gerekmektedir. Federasyonu bir devlet biçimi yapan olgunun başında, federe devletlerin kurucu iktidar olarak devlet biçimini kuran anayasanın ve bu anayasa ile düzenlenen yetki paylaşımı haritasının oluşturulmasında paydaş olmaları gelmektedir. Oluşturucu birimler olarak federe devletler, yersellik özelliğini taşımayan başka bağlarla birbirlerinden ayrılmışlardır. Bu şekilde coğrafi yani yersellik özelliği taşımadan kurulmuş olan devlet biçimi fonksiyonel federasyonun türü olmaktadır.

Bu tür federasyonda oluşturucu birimlerin yetki alanı coğrafi olarak ayrılmış yerlere değil, dil, din, etnik vb. açıdan ayrılmış olan birimlere göre belirlenir.¹⁰⁸ Fonksiyonel federasyonda oluşturucu birimler arasında anayasa ile sağlanan yetki paylaşımı yersel olarak birbirinden ayrılmış olan bölgeler arasında değil, topluluklar, cemaatler veya etnik gruplar arasında paylaşılır. Bu toplulukların

¹⁰⁷ Çelik Ulusoy, a.g.e. (2018), s. 236.

¹⁰⁸ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 236.

federasyon içerisinde buldukları yer veya coğrafi konum egemenlik alanlarını tanımlamaz. Dolayısıyla bu tür özerk devletler bakımından egemenlik alanlarının ortaya konulmasında devletin ülke unsuru değil millet unsuru belirleyici olmaktadır.

Fonksiyonel federasyon, çeşitliliklerin ya da uyuşmazlıkların hâkim olduğu toplumlarda, çeşitliliklerin bir devlet biçimi altında beraber yaşamalarını kolaylaştırabilecek bir yöntemdir. Bu tür federasyonların, farklı türlerde de olsa, kooperatif federasyon, yerel olmayan federasyon, etnik federasyon, kişisel ve sosyolojik federasyon biçiminde adlandırıldıkları görülmektedir. Friedrich yersel olmayan federasyon örneklerini korporatif federasyon biçiminde adlandırmakta, Lijphart da aynı ifadeyi kullanmaktadır.¹⁰⁹ En eski korporatif federasyon örneği Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'dur. Bu dönemdeki milliyetler sorununun çözülmesi arayışları bu tür devletler birliği modellerini ortaya çıkarmıştır. Aynı tür korporatif federasyon, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti ve 1970'li yıllarda Lübnan'da denenmiş, ancak bu örneklerin başarılı olmaması sonucunda yersel federasyonlara olan vurgu artmıştır. Bir ölçüde 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti'nde olduğu gibi kültürel, dinsel veya dilsel farklılıkları bulunan ve temelde farklı yetkilerle donatılan iki kurucu birimin bulunduğu federasyonlara ikili federasyon (*double federations*) denilmektedir.¹¹⁰

Daha eski dönemlerde, her ne kadar ismi federasyon olmasa da, korporatif federasyona benzer örneklerden söz etmek mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki millet sistemi içerisinde insanların dinsel topluluklarına göre milletlere ayrılarak idare edilmesi prensibi söz konusuydu. Buna göre milletler; Rum millet, Yahudi millet ve Ermeni millet biçiminde tanımlanmaktaydı. Her bir milletin ölüm, doğum, evlenme, boşanma, eğitim, sağlık ve adalet gibi konularda kendilerine

¹⁰⁹ Gözler, a.g.e. (2009), s. 150.

¹¹⁰ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 237.

ait organları olup, bu konulardaki idare kendi organları tarafından sağlanmaktaydı. Örneğin Rum milletinden olanlar, Rum Ortodoks Patriğinin yönetimi altında olmasına rağmen, hangi bölgede yaşarsa yaşasın kendi patriğine tabi idi.¹¹¹

1960 Anayasası ile oluşturulan Kıbrıs Cumhuriyeti'nde topluluk esasına göre oluşturulan federe birimler dil, din ve etnik açıdan birbirinden farklılaşıyorlardı. Fakat Belçika'da yer alan Flaman ve Valon federe birimler etnik olarak değil, dil ve kültür bakımından birbirlerinden farklılaşmaktadırlar. Bosna-Hersek ise yersel federasyon olup, Hırvat ve Boşnaklar arasındaki farklılaşma dinsel ve kültürel açıdandır. Topluluk esasına bağlı olarak kurulan federasyonlarda federe devletler dil, din, etnik vb. gibi farklılıklar göz önünde bulundurularak birbirlerinden ayrılırlar. Aynı dil, aynı din ve aynı kökene sahip kişiler federe devletleri oluştururlar. Etnik farklılıklar genellikle dil farklılığı ile desteklenir. İdeoloji ve siyasal düşünce açısından birbirinden farklılaşan gruplar yersel olmayan öge göz önünde bulundurularak federe devleti oluşturabilmektedir. Ancak bu yapının farklılıklar korunarak sürdürülebilirliğini sağlamak da oldukça zordur. Zira ideoloji kişilerin zamanla değişebileceği gibi vazgeçilebilecek olan bir farklılıktır. Dil, din, milliyet ve etnisite ideoloji gibi bağımlılığı olan ve zamanla değişebilecek olan bir kriter değildir.¹¹²

Bu tür çeşitlilik arz eden federasyon örneklerinde, farklılık topluluklarının beraber yaşaması söz konusu olduğu halde, bu toplulukları birbirlerinden ayıran katmanlar söz konusudur. Örneğin Furnivall, Burma ve Hollanda Hindistanı'na ilişkin çalışmasında, Burma ve Java'daki halkların karıştığını ama birleşmediğine dikkati çekmektedir. Burada yaşayan halklar kendi diline, dinine ve kültürüne sahiptir. Bu bireyler pazarda alışveriş yaparken bir araya gelmektedir fakat bu ayrı

¹¹¹ Gözler K., *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, <https://books.google.com.cy> (03 Nisan 2019)

¹¹² Uygun, a. g. e. (2007), s. 209.

katmanlar yan yana yaşamalarına rağmen, ayrı ayrı yaşadıklarını vurgulamıştır. Smith de çok katmanlı toplumlarda evlilik, aile, din, mülkiyet ve benzeri konularda farklı kurallar uyguladıklarını ve bunun sonucu olarak da farklı sosyal kurumlara sahip olduklarını belirtmiştir.¹¹³

Farklılık unsurlarının devlet biçimine etkisi sadece topluluklar üzerinden federe devletlerin tanımlanmasıyla kalmamaktadır. Ayrıca federasyonda bölüşülen yetkiler simetrik veya asimetrik şekilde paylaşılabilir. Bu durumlarda yetki paylaşımında belirlenen yetkiler bakımından farklı federalizm türleri de söz konusu olabilmektedir. Federasyon, fonksiyonel olarak tasarlanmamış ve sistem içerisinde var olan farklılık unsurları açıkça ortada ise, asimetrik federasyon örneğinden söz etmek mümkün olur. Bu tür federasyonlarda yetkilerin asimetrik dağılımı federe devletlerin sahip olduğu yetkiler arasında farklılık olduğunu göstermektedir. Bu durumda, bir ya da daha fazla federe devletin diğerlerine göre anayasayla tanınmış daha fazla yetkileri olabilmektedir.¹¹⁴ Simetrik federasyonda ise tüm federe devletlerin yetkileri bakımından aynı derece ve aynı kapsamda eşit yetkilere sahip olmaları söz konusudur.

Fonksiyonel federasyonda etnik gruplar, toplumlar veya cemaatler ülkenin belirli bir kesiminde toplanmayıp, ülkenin tümüne karışmışlardır.¹¹⁵ Bu nedenle bu tür federasyonlarda egemenlik alanlarının ülke toprakları ile belirlenmesinden ziyade millet unsuru üzerinden belirlenmesi söz konusudur. Zira devletin unsurlarından biri olan ülke unsuru ile millet unsuru aynı yer ve aynı kaynakta birleşmeyebilir. Şüphesiz diğer federasyon türlerine göre fonksiyonel federasyonda belirli bir bölgeyi temsilden söz etmek söz konusu değildir. Bu türde daha çok ülkenin tümüne karışmış

¹¹³ Smith'den aktaran Erhürman, T. (2012), *Çok Katmanlı Toplumlar da İstikrarlı Demokrasi: Birleşik Kıbrıs Örneği*, 61 (1), s. 111.

¹¹⁴ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 237.

¹¹⁵ Gözler, a. g. e. <https://books.google.com.cy>.

olan toplumları temsil etmekten söz edildiğinden fonksiyonel federasyonun yönetimi, yersel klasik federasyonlara göre daha güçtür.

Federasyon birçok ülkede benimsenen veya uyumsuz çeşitliliklerin birbirleriyle yaşayabilmesi adına önerilen bir devlet şekli olmasına rağmen, tek tip bir federasyon biçiminden söz etmek mümkün değildir. Her ülke kendi içinde bulunduğu koşullara bağlı olarak federasyonun yapısını, özellikle de anayasa yetki paylaşımını oluşturmaktadır.

Yersel veya coğrafi federasyon kendi adında da anlaşıldığı gibi federe devletlerin birbirinden coğrafi anlamda ayrılmış olduğu bir yapıdır. Fonksiyonel federasyondan en temel farkı budur. Fonksiyonel federasyon esasen yersellik ilkesi aranmamaktadır. Coğrafi federasyonda federe devletlerarasındaki yetki paylaşımı yersellik düzeyine bağlı iken, fonksiyonel federasyonda fonksiyonlara bağlı olduğundan yersellik aranmamaktadır.¹¹⁶

Yersel federasyon örnekleri, genellikle simetrik federasyon örnekleri ile örtüşür. Zira yersel federasyonlarda fonksiyonel federasyonlarda olduğu gibi açık ve belirgin farklılık unsuru olmamakta, federe devletler olarak topluluklar daha homojen yapıda bulunmaktadır. Simetrik federasyon, federal sistem anayasasının, federe devletler arasında ayırım yapılmaksızın yetkilerinin eşit paylaşılmasını ifade eder. Simetrik federasyon asimetrik federasyonun tam tersidir. Asimetrik federasyonda anayasal yetki paylaşımında federe devletler arasında yetki açısından farklılıklar bulunmaktadır. Bu noktada fonksiyonel federasyonun bir örneği olarak Belçika asimetrik bir federasyondur.¹¹⁷ Fakat asimetrinin derecesi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Asimetrik federasyon kendi içinde de facto asimetri ve de jure asimetri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Federe devletler arasında kültürel, sosyo-

¹¹⁶ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 234

¹¹⁷ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018) s. 238.

ekonomik ve siyasal parti farklılıklarının bulunduğu örneklerde fiili asimetri (de facto) söz konusudur. Bir federasyonda bazı federe devletlere diğer federe devletlerden daha fazla özerklik verilmişse bu tür asimetriye yasal (de jure) federasyon denilmektedir.¹¹⁸ Nitekim federasyonlarda asimetrik ilişkilerin politik veya anayasal asimetri olarak iki biçimde ortaya çıktığı belirtilmektedir. Bu ikili ayırımın de facto asimetri/politik ve de jure asimetri/anayasal ayırımıya denk olduğu görülmektedir. Politik asimetrik federalizmin federe devletlerin kültürel, ekonomik, sosyal ve politik koşullarının, kendi aralarındaki göreceli etkisinden kaynaklanan nedenlere bağlı olarak ortaya çıkacağı belirtilmektedir. Buna karşın, tüm federasyonlarda ortak olmayan bir özellik olarak anayasal asimetrik federalizmin, yetki paylaşımında federe devletlerin bazılarının anayasal anlamda farklı yetkilere sahip olmalarıyla ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Bu tür asimetrik federasyona Hindistan ve Kanada örnek gösterilmektedir. Kanada'da Quebec ve Hindistan'da Jammu ve Keşmir federe devletlerinin, belirli alanlarda sahip oldukları yetkilerin, diğer federe devletlere göre farklı olması asimetrimin örneğidir. Bu tür federasyonun işleyişinde, federe devletlerin her birinin eşit ve aynı yetkilere sahip olmadıkları durumlar ortaya çıkmaktadır.¹¹⁹

Fonksiyonel federasyonun temel özelliği olarak birbirine karışmış, yersel bir biçimde ayrılmamış çeşitlilikleri birbirinden ayırmak her zaman mümkün olmayabilir. Zira bu federasyonda federal devlet ile federe devletlerarasında kamusal faaliyetler, ülkenin toprak ögesi değil, nüfus ögesi esas alınarak bölünmektedir. Federal devlete ait yetkiler tüm ülke yurttaşları için geçerli iken, federe devletlere ait

¹¹⁸ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 239.

¹¹⁹ Brown, D. (2005), *Who's Afraid of Asymmetrical Federalism? – A Summary Discussion Institute of Intergovernmental Relations, IIGR, School of Policy Studies, Queen's University, Asymmetry Series,(17), s. 2 vd.* Watts, Ronald L. (2005), (4), *A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations, IIGR, Queen's University Asymmetry Series, s. 1 vd.* Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 238-239.

yetkiler, ülkenin neresinde yaşadıklarına bakılmaksızın, belirli sosyal gruplar bakımından yetkili belirlenmektedir.¹²⁰

Yersel federasyon örneklerine nazaran fonksiyonel federasyonlarda, federalizmin fikrinin daha çok içselleştirildiği belirtilebilir. Burada önemli olan federe devletlerin fonksiyonel anlamda özellikleriyle özerkliklerinin uyumlu olmasıdır. Bu özellikler federasyon açısından önemli bir ilke olan çeşitlilik ilkesini ortaya koymaktadır. Fonksiyonel federasyondaki kültürel, dilsel, dinsel ve etnik çeşitlilikler, anayasal yetki paylaşımının bu çeşitlilikler üzerinden oluşturulmasını sağlamaktadır. Bu tür federasyonda temel özellik, anayasal yetki paylaşımının, o sistem içerisinde bulunan farklılık unsurları olarak topluluk, cemaat veya etnik gruplara göre yapılanmasıdır.¹²¹

2.2 Fonksiyonel Federasyonun Temel Unsurları

Fonksiyonel federasyon daha önce de bahsedildiği üzere federe devletlerin anayasal yetki paylaşımının yerselliğe bağlı olarak değil de cemaatler veya etnik gruplar arasında paylaşılması anlamına gelmektedir.¹²² Fonksiyonel federasyonu daha iyi kavrayabilmek için merkezîyetçi olmama, anayasal yetki bölüşümü, katılım unsuru, çeşitlilik içinde birlik (unity in diversity), fonksiyonları bakımından farklılık unsurlarının asli ve tali kurucu iktidar olabilmeleri unsurlarını ele almak gerekmektedir. Merkezîyetçi olmama unsuru fonksiyonel federasyon açısından önemli bir unsurdur. Kanımızca ülke içerisinde var olan farklı her bir katman tek bir merkez tarafından değil, kendi çıkarlarının ve haklarının temsil edildiği yönetim birimi tarafından korunmaktadır. Güçlü bir merkezîyetçi yapının katmansal özerkliği zedeleyeceği ve bunun da oydaşmacı demokrasiyle bağdaşmayacağı açıktır.¹²³ Bu

¹²⁰ Uygun, a. g. e. (2007), s. 207.

¹²¹ ibid.

¹²¹ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 237.

¹²² İbid.

¹²³ Örneğin uluslararası hukukun en uzun süreli çözülmeyen sorunlarından biri olarak ifade edilen Kıbrıs konusunda da ikili eşit bir federasyon fikri üzerinde görüşmeler gerçekleştirilmektedir. Muhtemel

sebeple merkeziyetçi olmama unsuru fonksiyonel federasyon yapısının devamlılığı için önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmakta olup, ilk unsur olarak ele alınmıştır. Yetki bölüşümü, federe devletler ve federal devlet arası anayasa aracılığı ile sağlanmakta olup, fonksiyonel federasyonun kaçınılmazlığının bir gereği olarak belirginleşmektedir. Fonksiyonel federasyonun varlığının devamlılığını sağlamakta katılım unsuru büyük önem arz etmektedir. Çünkü federal yasama sürecine, federe devletlerin de katılımı ile bu sürecin bir parçası olma şansı yakalanmaktadır. Çeşitlilik içinde birlik, federal ruh açısından fonksiyonları birbirinden farklı federal toplulukların varlığı için önemlidir. Bugün coğrafi federasyonların bir kısmında ciddi bir biçimde merkezileşme eleştirileri vardır. Bu tür fonksiyonel federasyonlarda merkezileşme anti demokratik sonuçların ortaya çıkmasına hatta devletin dağılmasına dahi neden olabilir. Federal ruh sosyolojik yaklaşımclar tarafından kullanılan bir terimdir. Bu terime göre federal olarak yaşama isteğinin sürdürülmesi, federe devlet özerkliklerinin federal devlet tarafından esnekliğe uğratılmaması federal ruhun varlığına işarettir.¹²⁴ En son unsur olarak da fonksiyonları bakımından farklılık unsurlarının asli ve tali kurucu iktidar olabilmeleri fonksiyonel federasyon açısından ele alınmaktadır. Çünkü fonksiyonel olarak birbirinden ayrılan federe devletlerin kendi iradeleri ile anayasalarını oluşturabilmeleri ve kendi iradeleri olmaksızın federasyon anayasasının ve anayasal yetki paylaşımının değiştirilememesi fonksiyonel federasyon varlığının devamlılığını güvence altına almaktadır. Aksi takdirde federasyon anayasasının ve anayasal yetki paylaşımının tek

bir Kıbrıs Birleşik Federasyonu üzerinde, Kıbrıs Rum tarafı sayısal olarak çoğunluk olmalarından ve bu sebeple de merkezde daha çok yetki kendilerine ait olacağından güçlü bir merkezin olmasını savundukları bilinmektedir. Buna karşın iki federasyonun diğer kurucu devleti olacak Kıbrıs Türk tarafı ise gücün daha çok federe devletlere ait olmasını istemektedirler. Erhürman, a. g. e. (2012), s. 129.

¹²⁴ Çelik Ulusoy, a. g. m. (2015), s. 620.

yanlı olarak değiştirilmesi bu güvenceyi ortadan kaldıracak olup, sağlanan paylaşımın da geri alınmasına sebep olacaktır. Sırasıyla bu unsurları ayrıntılı bir şekilde ele almak gerekmektedir.

2.2.1 Merkeziyetçi Olmama:

Federasyonların türü fark etmeksizin en temel özelliklerinden biri yerinden yönetimci olmalarıdır. Diğer bir ifadeyle merkeziyetçi olmama veya yerinden yöneticilik unsuru bu devlet biçiminin karakteristik özelliğini oluşturmaktadır. Merkeziyetçi olmama ilkesi kısaca yetkilerin tek bir merkezde toplanmamasını ifade etmektedir. Yetkiler, yetki paylaşımı gereği federal devlet ve federe devletler arasında yazılı ve değiştirilmesi kolay olmayan sert bir anayasayla paylaşılmaktadır. Federal bir yapı içerisinde bulunan federe devletler yetkilerini halktan aldıklarından, sorumlulukları da halka karşı olmaktadır. Federe devletler kendi yetki alanına giren konularda nihai karar verme yetkisine, dolayısıyla egemenliğe sahiptirler. Kelsen, federasyonu yerinden yöneticiliğin derecesine bağlayarak tanımlamıştır. Ona göre federasyon devlet biçimi, üniter devlet ve konfederasyon gibi devlet topluluklarından ancak yerinden yöneticiliğin derecesine bakılarak ayırt edebilir. Devlet biçimi olarak federasyon ve bir tür topluluk olarak konfederasyon yerinden yönetilmeyen bileşik devlet örneklerindedir. Bu örneklerin aralarında çok temel farklılıklar bulunmakta, örneğin konfederasyonlarda karar alma sürecinde oybirliği geçerli olurken, federasyonlarda ise basit ya da nitelikli oy çoğunluğu geçerli bulunmaktadır.¹²⁵

Sosyolojik yaklaşıma göre, toplumun bütünleşme talepleri merkezileşmeme taleplerinden daha baskın olması durumunda, kurumların daha çok üniter benzeri olması gerekmektedir. Fakat toplumun talepleri ademi merkezileşme yönünde baskın

¹²⁵ Kelsen'den aktaran Uygun, a. g. e. (2007), s. 115-118.

olması durumunda, daha ademi merkezîyetçi sistemlerin yapılandırılması gereklidir. Bu durumda federasyon bir tür değil, derece meselesi haline gelecektir.¹²⁶

Lijphart'a göre merkezîyetçi olmama ilkesi federasyonlarda zorunlu bir unsur değildir. Federasyonlar merkezîyetçi olmama unsuruna dayalı olabilecekleri gibi merkezîyetçi de olabilirler. Bu aynı şekilde üniter devletler içinde geçerlidir. Üniter devletler merkezîyetçi veya daha yerinden yönetimci olabilir. Ne var ki federasyonların merkezîyetçi olmama ilkesini devlet biçiminin karakteristik özelliği olarak her halükarda benimsedikleri kabul edilmektedir. Yetki paylaşımı esasına dayalı bir devlet biçimi olduğundan belirli bir ölçüde merkezi olmama, sistemin temeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Şüphesiz merkezîyetçi olmamanın ölçüsü her federasyonda farklı bir biçimde söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla yerinden yöneticiliğin dereceleri de farklı bir biçimde olacaktır.

Lijphart'a göre, yerinden yöneticiliğin derecesini ölçmek zordur. Fakat yerinden yöneticiliğin derecesini ölçmekte olan en önemli göstergelerden biri devlet harcamalarıdır.¹²⁷ Çelik Ulusoy ise bu unsuru merkezi olmama ya da yerinden yönetim unsuru içerisinde ele almakta ve federasyonun temel unsurlarından biri olduğuna işaret etmektedir. Yazar bu unsura, federe devletlerin mali özerkliklerine işaret etmesi bakımından dikkati çekmektedir. Zira federal devletin bütçesine bağlı federe devletler, her ne kadar yerinden yönetimci bir tasarımın içerisinde de olsalar, bütçeleri konusunda federal devlete bağlı hatta bağımlı olacaklardır. Bu da gerçek anlamda merkezi olmama unsuruna olumsuz etki edecektir. Federal devlet ile federe devletler arasında belirli alanlar ve derecelerde özerkliğin bulunması federal sistemin

¹²⁶ Livingston, William S. (1952), *A Note on the Nature of Federalism*, Political Science Quarterly, Vol. 67:1, s. 86.

¹²⁷ Lijphart A. (2010) *Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links*, <http://www.jstor.org/stable/3230173> (26 03 2017).

özünü oluşturmaktadır. Yönetim merkezleri belirli oranlarda yasa koyucu güce sahip olup, mali anlamda da özerliğe sahiptirler.¹²⁸

Elazar, merkeziyetçi olmama yani diğer bir ifadeyle yerinden yönetim ilkesinin “decentralization” yani adem-i merkeziyetçilik terimiyle ifade edilmesine karşı olup, bunun yerine “noncentralized” yani merkezsizlik terimini kullanılması gerektiğine işaret etmiştir. Ona göre decentralization, bir merkezin kabulü olduğuna işaret etmektedir. Federasyonda yapısı gereği merkezi bir devletin olmaması gerekmektedir. Ona göre federal devlet de federe devletler de yetkilerini anayasadan almaktadır ve bu sebeptir ki federal sistemde merkezsizlik teriminin kabul edilmesi daha uygun olacaktır.¹²⁹

Daha öncede belirtildiği gibi mevcut federasyonlar birbirinden farklı olup, bu sebeple tek tip bir federasyondan söz etmek mümkün değildir. Bu sebeple mali özerklikte her bir federal sistemde farklılık göstermekte olup, mali özerklik derecelerinin daha az olduğu federe devletlerin mali açıdan merkezi yönetime daha bağımlı olacağını belirtmiştir.¹³⁰

2.2.2 Yetki Bölüşümü

Federasyon devlet biçiminin yapısı gereği siyasal iktidar federal devlet ile federe devletler arasında bölünmektedir. Bu bölünme veya paylaşımın kaynağı ise, oluşturucu birimlerin kurucu iktidar olarak paydaşı oldukları ortak federasyonun anayasasıdır. Devlet biçiminin kurumsal örgütlenmesi kuvvetler ayrılığının hem yatay hem de dikey bölünmesini sağlar. Dolayısıyla federasyonlarda hem federal devletin hem federe devletlerin ayrı ayrı yasama, yürütme ve yargı organları

¹²⁸ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 119.

¹²⁹ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 120.

¹³⁰ Elazar’dan aktaran Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 122. Aynı yönde bkz. Erhürman, *Çok Katmanlı Toplumlarda İstikrarlı Demokrasi*, s. 128. Daniel J. Elazar, *Federalism and Political Integration*, (Ed.), Lanham-New York-London: University Press of America-The Jerusalem Center for Public Affairs, s. 14.

bulunmaktadır. Federasyondaki anayasal yetki paylaşımı dikey (*vertical*) kuvvetler ayrılığını işaret etmektedir. Dolayısıyla federasyonda dikey olarak ayrılmış kuvvetler, aynı zamanda yatay olarak devlet organları arasında ayrı ayrı bölünebilmektedir.¹³¹ Federasyon anayasası her iki yönetim biriminin yetki alanlarını belirlemektedir. Bu anayasa çerçevesinde belirlenen yetki alanlarında her iki yönetim birimi egemen olduklarından bağımsız hareket etme olanağına sahiptirler. Federasyon anayasası aynı zamanda bu iki yönetim biriminin eşitliğini garanti altına almaktadır. Yönetim birimlerinden biri diğerinden üstün değildir.¹³²

Federasyon oluşumunda yazılı bir anayasanın varlığı federasyonun kaçınılmaz bir gereğidir. Yazılı bir anayasa, federal devlet ile federe devletlerarasındaki yetki bölüşümünü ve paylaşılan yetkilerin tekrardan alınması veya dağıtılmasını önler.¹³³ Federasyonlarda, federal devlet ve federe devletler yetkilerini birbirlerinden değil, anayasadan almaktadırlar.¹³⁴ Bu noktada federal devleti, üniter devletten ayırabiliriz. Üniter devlette, merkezi hükümetin üstünlüğü söz konusu olmakta ve yerel yönetimler yetkilerini merkezi hükümetten almaktadırlar. Burada Elazar'ın merkezsizlik ilkesine verdiği önemin nedeni de anlaşılmaktadır. Nitekim federasyonlarda federal devletin yetkileri dışında kalan yetkiler federe devletlere aittir. Genellikle dışişleri, ulusal savunma, para basma gibi ulusun bütünü ilgilendiren konularda federal devlet yetkili olmaktadır. Eğitim, sağlık, kültür gibi konularda da genellikle federe devletlerin kendilerine özgü koşulları ele aldığından, bu gibi alanlarda federe devletlere aittir.¹³⁵ Bir bütün olarak durumu

¹³¹ Kaboğlu, İ. (2007), *Anayasa Yargısı: Avrupa Modeli ve Türkiye*, İmge Kitapevi, 4. Baskı, İstanbul, s. 171-176.

¹³² Kızılyürek ve Erhürman, a. g. e. (2009) s. 32-33.

¹³³ Lijphart, a. g. e. (2010).

¹³⁴ Kızılyürek ve Erhürman, a. g. e. (2009), s. 32-33.

¹³⁵ Uygun, a. g. e. (2007) s. 103.

değerlendirdiğimizde federal devlet, federe devlete oranla daha geniş yetkilere sahip olabilmektedir.

Yetki paylaşımı unsurunda ifade edilen bir diğer husus federal devlet ile federe devlet arasındaki çıkabilecek yetki uyuşmazlıklarını çözmek amacı ile bir yargı organı varlığıdır. Çelik Ulusoy'a göre yetki paylaşım unsuru yazılı anayasa, katı anayasa ve uyuşmazlıkların çözümünde yüksek mahkemelerin hakemliği vasıtasıyla tamamlanır. Bu sebeple bu unsuru güvenceli anayasal yetki paylaşımı olarak adlandırmaktadır. İktidar her iki yönetim birimi arasında güvenli bir şekilde bölünmelidir. Her iki yönetim birimi birbirlerinden bağımsız olarak yetkilerini paylaşmaktadırlar. Yetki paylaşımının güvenceli bir şekilde olabilmesi için, yetkilerin tek bir tarafın iradesiyle değiştirilemeyeceği garanti altına alınmalıdır. Bunun güvencesi de yazılı ve katı anayasa ile yetki paylaşımı kataloğunun garantörü olarak yüksek mahkemenin varlığıdır.¹³⁶

Her bir yönetim biriminin yetkileri yazılı anayasa ile belirlenerek güvence altına alınabilmektedir. Yazılı olmayan anayasal düzende yetki paylaşımı en azından güvenceli olması bakımından bir anlam ifade edemeyecektir. Nitekim yazısız anayasalar esnek olmaları sebebi ile yetki paylaşımının neye göre ve nasıl yapılacağı belirlenmesi zor olacaktır.¹³⁷ Kanımızca yazıya dökülmemiş bir belge yani anayasa hukukunda ifade edilen biçimi ile yazsız anayasal düzende her iki yönetim biriminin yetkilerinin sınırları açıkça çizemeyeceğinden, yetki paylaşımı anlamsız kalacaktır.

Güvenceli anayasal yetki paylaşımı için anayasanın katı olması da gereklidir. Böylelikle yetki bölümüne ilişkin maddelerin anayasada tek taraflı olarak değiştirilmesi olasılığı ortadan kalkmaktadır. Federal anayasalarda anayasaları

¹³⁶ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 65.

¹³⁷ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 67.

katılaştırmaya ilişkin yöntemlerden biri veya birkaçı kabul görmüş olabilir. Burada önemli olan nokta federal katılaştırma unsurunun benimsenmiş olmasıdır. Çelik Ulusoy tarafından tanımlanan bu kavrama göre federe devletlerin federal anayasa değiştirme sürecine tali kurucu iktidar olarak katılmaları gereklidir. Ona göre anayasaları katılaştıran nitelikli çoğunluk, referandum, devlet başkanının onayı gibi yöntemlerin yanı sıra, federasyonlarda federal katılaştırma yönteminin mutlaka bulunması gerekmektedir. Federal katılaştırma yöntemi, federe devletlerin onayı olmaksızın federasyon anayasasının değişmemesine ilişkin anayasal hükümleri ifade etmektedir. Bu yöntemin federasyon anayasasında bulunmaması halinde güvenceli yetki paylaşımının ortadan kalkmasına neden olacağı gibi hatta sistemin tam bir federasyon olarak tanımlanması da mümkün olmayacaktır.¹³⁸

Elazar, anayasanın yalnızca yazılı olmasının tek başına yetersiz olacağını savunmuştur. Anayasa ile ilgili doğru yorumlamanın da önem arz ettiğini ve bu yorumlamanın Anayasa Mahkemesi veya Yüksek Mahkeme tarafından yapılabileceği gibi, yasama ve yürütme organı tarafından da yapılabileceğini belirtmiştir.¹³⁹

Nitekim güvenceli anayasal yetki paylaşımı için önemli olan diğer bir husus uyuşmazlıkların çözümünde yüksek mahkemelerin hakemliğidir. Federal sistemlerde amaç bir taraftan federe devletlerin haklarını korumak iken, diğer taraftan da ulusal birlik anlayışını uzlaştırmak için siyasi ortamı sağlamaktır. Sistem içerisinde yer alan yönetimlerin tümünün anayasal düzene uyması gerekmektedir. Var olacak organının anayasal ilkelerin korunmasını sağlama yükümlülüğü olup, kendisinin korunmasını da sağlaması gerekmektedir. Bunu sağlayan mercii kuşkusuz tarafsız ve bağımsız

¹³⁸ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 67.

¹³⁹ Elazar Daniel, a. g. e. (1995), s. 15.

kurulan yargı organıdır.¹⁴⁰ Federal ve federe devletlerin kendilerine ait organların yürüttükleri görev ve yetkiler anayasaya uygunluk açısından, anayasaların üstünlüğünün teminatı veya kuvvetlerin yatay veya dikey ayrımından kaynaklı uyuşmazlıkların çözümü bu yüksek mahkeme tarafından denetlenmektedir. Kısacası federal sistem içerisinde var olan bu uyuşmazlıklar yüksek mahkeme tarafından çözümlenmektedir.¹⁴¹

2.2.3 Katılım Unsuru

Fonksiyonel federasyonun bir başka önemli unsuru olan katılım, federe devletlerin federal yasama organında yürütülen federal politikanın işleyişine devlet olarak katılmalarıyla gerçekleşmektedir. Her federe devlet, federal yasama organında devlet olarak temsil edilmektedir.¹⁴² Bu sebeple katılım unsuru fonksiyonel federasyon açısından önem arz etmektedir.

Federasyonda federal devletin yürüttüğü yetkiler ulusaldır. Bu gibi yetkilere örnek olarak savaşa veya barışa karar verme, dış politikanın yürütülmesi, uluslararası antlaşmaların onaylanması, ulusal paranın belirlenmesi, ulusal ordu kurulması gibi örnekler verebiliriz. Federal devletin yetki alanına giren bu konular tabii ki federe devletlerin de çıkarlarını ilgilendirmektedir. Bu sebeple federe devletler ulusal politikanın belirlenmesine katılmaktadırlar.¹⁴³ Federal devlet sistemde var olan ortak kuralı belirleme ve bu ortak kuralların yürütülmesi bakımından belirli anayasal yetki konularında yasa yapma ve bu yasaların yürütülmesi konusunda yetkili olan yönetim birimidir. Federal devletin yetkili olduğu alanların dışında kalanlar, federe devletlerin kendi sınırları içerisinde yetki sahibi olduğu ve bu alanlarda yasa yapma ve yürütme

¹⁴⁰ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 68.

¹⁴¹ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 69.

¹⁴² Gözler, a. g. e. (2009), s. 154.

¹⁴³ Uygun, a. g. e. (2007), s. 221.

konusunda yetkili olduğu alanlardır.¹⁴⁴ Federal devletin yasaları tüm ÷lke vatandaşlarını kapsarken, federe devlet yasaları kendi sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlarını kapsamaktadır.¹⁴⁵

Çelik Ulusoy katılım unsurunu çift meclislilik başlığı altında incelemiştir. Ona göre federasyonun önemli ilkelerinden biri federe birimlerin federal düzeyde temsilinin sağlanmasıdır. Bu husus katılım ilkesi ile gerçekleşebilir ve katılım aşğıdan yukarıya veya yukarıdan aşğıya olabilmektedir. Federe birimlerin bire bir kendileri ile ilgili olan politikaların yasalaştırılıp uygulanması sürecine katılmaları gerekmektedir. Katılım ilk başta federe devletlerin temsilini sağlayan üst meclis ile gerçekleşebilir.¹⁴⁶ Gözler'e göre de federe devletlerin federal yasama organına katılmaları şarttır. Fakat bu katılımın gerçek anlamıyla olması ve göstermelik olmaması için, birinci meclis ile ikinci meclis ile yetkilerinin aynı veya yakın olması gerekmektedir.¹⁴⁷ Bu sebeple bu unsur fonksiyonel federasyon açısından önemlidir. Yersellik özelliğı taşımayan bir federasyonun varlığının sürdür÷lmesi oldukça güçtür, kendileri ile ilgili politikaların yasa yapma sürecine katılıp, kendi yönetimi altında bulundurduğı halkın temsilini sağlaması önemlidir. Fonksiyonel federasyonlarda etnik, dil, din vb. gruplar fonksiyonlarına bağı olarak federal yasama organında eşit katılım ile temsil edilmekte olup, bu sebeple katılım unsuru federasyonun varlığının devamlılığı konusunda oldukça önemlidir. Daha önce belirtildiğı gibi çift meclislilik azınlık haklarının korunması ve temsil edilmesi konusunda önemlidir. Fakat bunun tam anlamıyla sağlanabilmesi için ikinci yani üst

¹⁴⁴ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 135.

¹⁴⁵ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 30.

¹⁴⁶ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 72.

¹⁴⁷ Gözler, a. g. e. (2009), s. 155.

meclislerin, alt meclislerden farklı bir usul ile oluşturulması, aynı ölçüde güçlü olması ve her iki meclisin özdeş olmaması gerekmektedir.¹⁴⁸

Katılım unsuru açısından ortak ve özerk kural ayırımından da kısaca söz etmek gerekir. Watts'a göre, federal siyasal sistemler iki veya daha çok farklı yönetim düzeninin birleşmesinden meydana gelir.¹⁴⁹ Bu siyasal sistem içerisinde ortak kurumlar vasıtası ile ortak kural, kurucu birimler vasıtası ile özerk kural ortaya çıkmaktadır. Özerk kural özerk federe devletlerin kural ve kararlarını kapsarken, ortak kural özerk federe devletlerin belirli düzeyde katılımı ile ortaya çıkan kural ve kararları kapsamaktadır.¹⁵⁰ Teziç' göre katılım federe devletlerin, federal politikaların yürütülmesine yalnızca katılım ile değil, bu organlarda temsil edilmeleri ile gerçekleşmektedir. Federe devletlerin temsil edildiği ikinci meclislerde eşitlik ilkesi vardır. Federe devletler ikinci meclislerde eşit sayıdaki üyeler ile temsil edilmektedirler. Fakat bazen federe devletlerin yüz ölçümü ve nüfus olarak farklılığı eşitlik ilkesinin uygulanamamasına sebep olmaktadır. Örneğin Almanya'da federe devletler, Federal Konsey'de nüfuslarının yoğunluğuna bağlı üye sayılarına sahiptir. Diğer farklı bir örnek olarak da Kanada'yı ele alacak olursak nüfus bakımından sayısı az olan batıda bulunan federe devletlerin, yüzölçümleri küçük olan doğudakiler ile kıyaslandığında, Senato'da Quebec ve Ontario'dan daha az temsilci sayısına sahip oldukları görülmektedir.¹⁵¹ Sonuç olarak federe devletlerin federasyonun ortak kuralının yaratılmasına katılmaları gerekmektedir.

¹⁴⁸ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s.74.

¹⁴⁹ Watts, a. g. e. (1996), s. 6.

¹⁵⁰ Erk, J., Swenden, W. (2010), *New Directions in Federeratism Studies*, Routledge, USA-Canada, s. 2.

¹⁵¹ Teziç, a. g. e. (2009), s. 138.

2.2.4 Federe Devletlerinin Fonksiyonları Bakımından Çeşitlilik İçinde Birlik (Unity In Diversity) İlkesinin Benimsenmesi

Federasyon halkları genel olarak, farklı etnik, din, dil ve mezheplere sahip olan vatandaşlardan oluşmaktadır. Vatandaşlar aynı anda hem federal devlet ve hem de federe devlet vatandaşlığı olmak üzere çifte vatandaşlığa sahiptirler. Federasyonun temel amacı bu farklılıklara sahip olan vatandaşların bölünmelerini engelleyip ortak bir devlet çatısı altında bir arada yaşamalarını sağlamaktır.¹⁵²

Fonksiyonel federasyonlarda yersellik özelliği bulunmamasına rağmen, farklılıkları içinde barındıran bir devlet olarak fonksiyonları açısından birbirinden ayrılmış olup, her bir topluluk kendi yetkilerini anayasadan aldığı güç ile kullanma yetkisine sahiptir. Ülke içindeki çeşitliliğe rağmen federal devlet yapısı korunmakta ve birlik sağlanmaktadır. Livingston, federal devlet biçiminin ortaya çıkmasında etken olan unsurun yersel toplumsal çeşitlilik olduğunu savunmuştur. Ona göre toplumsal çeşitlilikler tanınma arzusu ile federal bir sistemin gereğini ortaya koyacaktır. Bu talep, birlik için artan karşıt bir talebi de karşılayabilecek kadar net olması gerekmektedir.¹⁵³

Federasyonda kurucu birimlerin özerklikleri ile merkezileşme ve çeşitliliklerin bastırılması yönünde iki talep vardır. Sosyolojik yaklaşım bu konuya değinerek, bu iki talebin birbiriyle çatışmasıyla federasyonun ortaya çıkacağını belirtmiştir. Bu talebi federal bir anayasa çerçevesinde karşılamak ve kurumsallaştırmak amacıyla federasyon kurulacaktır. Birlik talebinin daha baskın olması durumunda merkeziyetçi bir anayasa, tam tersi bir durumda adem-i merkeziyetçi bir anayasa ortaya çıkacaktır.¹⁵⁴

¹⁵² Erhürman, a. g. e. (2009), s. 90.

¹⁵³ Livingston'dan aktaran Çelik Ulusoy, a. g. m. (2015), s. 621.

¹⁵⁴ Çelik Ulusoy, a. g. m. (2015), s. 621.

Bir devlet biçimi olarak federasyon amaç olarak çeşitlilik içinde birliği sağlamak yolunda, ulusal bütünlüğün korunması gerekmektedir. Her ikisinin var olabilmesi için gönüllü bir şekilde oluşacak bir birlik sağlamak gerekmektedir. Çeşitlilik içinde birliğin devamının sağlanması yalnızca sistemin oluşumunda değil, sistemin işleyişinde istikrarın sağlanması bakımından önem arz etmektedir. Farklı topluluklar anayasal bir düzen içerisinde, toplumsal farklılıklarını koruyarak yaşamaktadırlar. Amaç azınlık haklarının korunmasını sağlayarak, federal sistemin demokrasi ile bağdaştırılmasını sağlamaktır. Bu sayede özellikle etnik çeşitlilik açısından ortaya çıkabilecek bir huzursuzluk önünde çözüm aracı olarak kabul edilmektedir.¹⁵⁵

2.2.5 Fonksiyonları Bakımından Farklılık Unsurlarının Asli ve Tali Kurucu İktidar Olabilmeleri

Bu unsur federe devletlerin kendi anayasalarını oluşturabilmeleri ve federe devletlerin iradesi olmaksızın federasyon anayasasının değiştirilememesi anlamını taşımaktadır. Federasyonlarda federal devletlerin kendilerine ait anayasası olduğu gibi, federe devletlerin de kendilerine ait anayasaları bulunmaktadır. Federe devlet yetkilerini federal anayasadan almaktadır. Bu sebeple federal devletin federe devlet yetkilerini tek yanlı olarak değiştirme ve onlar üzerine karar alma gibi yetkisi bulunmamaktadır. Normlar hiyerarşisine göre federal anayasa federe devlet anayasası ve federe devlet yasaları üstünde yer almaktadır. Bu sebeple de federe devlete ait anayasa ve yasalar federal anayasaya aykırı olmayacak bir şekilde düzenlenmelidir. Böyle bir konuda uyuşmazlık çıktığı zaman, uyuşmazlığın çözüleceği merci federal anayasa mahkemesidir.¹⁵⁶ Özerklik federasyonlar için önemli bir konu olup, federe devletlerin özerk oluşu, onların egemen olduğu anlamını taşımaktadır. Özerk yapıya sahip bir yönetim kendini yönetme, kendi

¹⁵⁵ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 35-36.

¹⁵⁶ Kızılyürek ve Erhürman, a. g. e. (2009), s. 132-134.

kurallarını koyma, kendi kararlarını alma yetkilerine sahiptir.¹⁵⁷ Bu sebeple federe devletler bu yetkiler ile donatılmış birimler olup, kendi yönetim alanları içinde federal anayasaya aykırı olmamak koşulu ile serbestçe davranma iradesine sahiptirler. Federe devletler federal anayasa oluşumuna ve değiştirilmesine asli unsur olarak katılabilmekte ve kurucu iktidar yetkilerini de kendi anayasaları bakımından kullanabilmektedirler. Federe devletlerin özerk bir birim olmaları, federal devletin iradesine bağlı değildir. Federal devletin anayasa oluşumu ve değişimine asli unsur olarak katılabilmekte ve tali kurucu iktidar olarak kendi anayasaları üzerinde değişiklik ve oluşum konusunda yetkileri bulunmakta olup, bu konuda başka bir birimin iradesine ihtiyaç duymamaktadır.¹⁵⁸

Livingston'a göre katı anayasalar, esnek olanlara göre daha zor prosedürlere dayandırılarak değiştirilebilmektedir. Değişiklik federal devlet ve federe devletlerin onayı ile gerçekleşmektedir. Fakat bu tüm federe devletlerin onayının gerekeceği anlamına gelmemektedir. Aksi takdirde federasyonun işleyişine engel olunacak olup, önemli değişikliklerin yapılması sağlanamayacaktır. Federasyon yapısının konfederasyona dönüşmesine sebep olacaktır. Bu sebeple federal devlet ve federe devletlerin rızası onayı alınırken bunun bazı prosedür şekillerine bağlı olarak gerçekleşmesi gerekmektedir.¹⁵⁹

Gözler'e göre federasyon anayasası, sadece federal devlet tarafından değiştiriliyor ise, yetki paylaşımının anayasa tarafından sağlanmış olsa bile, güvenceyi sağlayamayacaktır. Bu durumun söz konusu olması, federe devletlerin anayasaca tanınmış yetkilerin federal devlet tarafından tek taraflı değiştirilmesine sebep olacaktır. Bu sebeple federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki

¹⁵⁷ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 115.

¹⁵⁸ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 115.

¹⁵⁹ Livingston, a. g. m. (1952), s. 82-83.

paylaşımının güvenceli olabilmesi için, sadece anayasa ile paylaşımın sağlanması yeterli olmayıp, anayasal değişiklik sürecine federe devletlerin de katılımının olması gerekmektedir.¹⁶⁰

Federal anayasalar federe devletin katılımı olmadan değiştirilememekte olup, federe devletlere ait anayasalar tek taraflı olarak yapılmakta ve değiştirilebilmektedir.¹⁶¹ Bu sebeple bu unsur fonksiyonel federasyon açısından önem arz etmektedir. Bir bütün olarak ele alınan federal yapıya sahip bir ülke kendini oluşturan birimlerin kendi anayasalarını oluşturup, değiştirebilme yetkileri bulunurken, federal anayasanın değiştirilmesine ilişkin sürece katılımın bulunma zorunluluğu fonksiyonel federasyon yapısının korunmasını ve işlevsel yetkilerin birbirinden ayrılmasını sağlamaktadır.

¹⁶⁰ Gözler, a. g. e. (2009), s. 173.

¹⁶¹ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 117.

Bölüm 3

FONKSİYONEL FEDERASYON ÖRNEĞİ OLARAK BELÇİKA'DA ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

3.1 Genel Olarak Belçika Federasyonunun Yapısı

Belçika'nın Frankofon aydınlarından biri olan Jules Destrée 24 Ağustos 1912 tarihinde Belçika Kralı I. Albert'e karşı yayınladığı "Valonya ve Flaman Bölgesinin Ayrılmasına Dair Krala Mektup" başlıklı bildiride Belçika'da Valonlar ve Flamanlar'ın mevcut olduğunu ve Belçikalı biçiminde bir ırkın olmadığını belirtmiştir. Bu metin, her ne kadar da ilk başta üniter bir devlet kurulmuş olsa bile, daha sonraki yıllarda ortaya çıkan Belçika federasyonunun kurulmasına ışık tutmuştur. Bu noktada kısaca Belçika federasyonunun ortaya çıkış süreci ile bu federasyonun temel özellikleri üzerinde durulacaktır.

3.2 Belçika Federasyonunun Ortaya Çıkışı

1831 yılında Belçika'da iki meclisli bir anayasal monarşi bulunmaktaydı. Bu meşruti monarşi bir anayasası olan ve devlet biçimi üniter olan bir yapıya haizdi.¹⁶²

Belçika federasyonunun yapısı geçmişten günümüze yapılan reformlarla zamanla gelişmiştir. Belçika'da nüfusun %1'den daha azı Almanca, %60'ı Hollandaca ve %40'ı da Fransızca konuşan halklardan oluşturmaktadır. Flandra Hollandaca konuşan kuzey bölgesi, Valonya Fransızca konuşan güney bölgesi olup, başkent Brüksel'in %80'i Fransızca konuşmaktadır. 1831 Anayasası olarak adlandırılan bu Anayasa'da 1970 yılında yapılan ilk reformla, Belçika'da dört dil bölgesinin olduğu

¹⁶² Cullen, R. (1990), *Adaptive Federalism in Belgium*, UNSW Law Journal, 13(2), s.348.

kabul edilmiştir. Bu dört bölge; Hollandaca konuşan, Almanca konuşan, Fransızca konuşan ve iki dilli Brüksel bölgesi olarak tanımlanmıştır. Ayrıca Belçika’da Alman Topluluğu, Fransız Topluluğu ve Hollandalı Topluluğu olmak üzere üç toplum olduğu kabul edilmiştir.

Belçika’da federal bölünmenin coğrafi değil, toplulukların farklı fonksiyonları üzerinden yapılmış olduğu görülmektedir. Farklılık unsurlarının garanti altına alınması amacıyla Topluluk Komiteleri kurulmuştur. Topluluk Komiteleri üyeleri, Ulusal Parlamento üyeleri içerisinden oluşmaktadır.¹⁶³

Belçika’da yapılan bir diğer reform 1970 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu 1970 Reformunda Belçika’da Valonya bölgesi, Flandra bölgesi ve Brüksel bölgesi olmak üzere üç sosyo-ekonomik bölgenin olduğu kabul edilmiştir. Fakat sonuç olarak 1970 Reformu Belçika’nın merkezileşmiş yapısında bir değişiklik yaratmamıştır.¹⁶⁴

Aslında 1970 yılında yapılan anayasal reformla, federasyon devlet biçiminin ilk adımının atılmış olduğu ifade edilebilir. Zira bu reformla artık Belçika’da Fransız, Felemenk ve Alman toplulukları ve Valon, Flaman ve Brüksel bölgeleri biçiminde üç kültürel topluluğun ve üç Bölgenin olduğu kabul edilmiştir.

Flaman ve Valonlar gibi topluluklar arasında amaçlar bakımından farklılıklar söz konusuydu. Flamanlar daha çok dilsel edinimlerini korumayı amaçlarken, Valonlar da sayı bakımından azınlık olmalarının çaresini bulma arayışı içindeydiler. Her bir kurumun dil kullanımı ve kültür alanında kanun yapma yetkisine sahip yasama organı bulunmaktaydı.¹⁶⁵

Belçika’da devam eden 1980 ve 1991’li yıllarında ikinci ve üçüncü reform gerçekleşmiştir. Flaman ve Valon bölgelerinin bu reformla birlikte artık kendilerine

¹⁶³ Cullen, a. g. m. (1990), s. 352.

¹⁶⁴ Cullen, a. g. m. (1990), s. 353.

¹⁶⁵ Bilgin, K. *Belçika Federalizmi*, (2015), <https://www.hukukpolitik.com.tr/2015/11/03/belcika-federalizmi/> (31 03 2019)

ait yasama ve yürütme organları vardı. Ayrıca bayındırlık, çevre, konut, ekonomi, enerji ve istihdam gibi konularda yetki sahibi olmuşlardı. Brüksel Bölgesi, Flamanlar ve Frankofonlar arasındaki anlaşmazlıktan dolayı yapılan reform sonucu herhangi bir neticeye ulaşamamıştı. Topluluk ve bölgelere ait yürütme organlarında yer alanlar ulusal hükümetin üyeleri ile aynı kişiler değillerdi. Yasama görevini yapan Konseyler ise ulusal meclisler olan Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinden oluşmaktaydı.¹⁶⁶

Bölgelere daha çok yasama yetkisi tanınmış, hukuken ayrı olmalarına rağmen, Flandra bölgesinde bölge ve toplum çıkarlarının yönetilmesi amacıyla birleştirilmiştir. Burada bölgesel yargı organı olarak tek bir Flaman Konseyi kurulmuştur. Yine o dönemde Valonya Bölgesi'nde ise hem Topluluk Konseyi hem de Bölge Konseyi kurulmuştur.

Brüksel yönetimi seçilmiş bir konsey ve üç komite tarafından kontrol edilmektedir. Bahsi geçen üç komite üyeleri iki dil grubundan gelmektedir. Alman Topluluk Konseyi üyeleri seçim yolu ile oluşturulmaktadır.¹⁶⁷ Bu reform sürecinde bazı yetkilerin topluluklara ve bazı yetkilerin de bölgelere verildiği görülmektedir. Toplulukların daha çok dil, eğitim, sağlık ve sosyal refah konularında yetkileri olup, Bölgelerinde ekonomi, planlama, enerji yönetimi ve çevre koruma konularında yetki ve sorumluluk sahibi oldukları görülmektedir.

Bölgesel toplulukların politikacıları Ulusal Parlamento üyeleri içerisinde seçilmekte ve bölge ve topluluklar ulusal vergi üzerinden kendilerine mali kaynak sağlamaktaydılar.¹⁶⁸

1980 yılında yasama denetimi ve uyuşmazlık çözümü adına kurulan Hakem

Mahkemesi, tam anlamıyla 1985 yılında göreve başlamıştır. Mahkeme, Anayasa

¹⁶⁶ Bilgin, a. g. e. (2015).

¹⁶⁷ Cullen, a. g. m. (1990), s.353.

¹⁶⁸ Cullen, a. g. m. (1990), s.354.

Mahkemesi adıyla kurulmamış olup, buradaki yasama işlemlerinin yargısal denetimi amacıyla oluşturulmuştur. Bununla ilişkisi olması bakımından Ulusal Parlamento ve Bölgesel Konseyler arasında herhangi bir anlaşmazlık durumunda, bu uyuşmazlığın çözümü için hukuk normlarının arasında hiyerarşisi bulunmadığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla federasyonlarda görülen federal hukukun üstünlüğü ilkesi bulunmamaktadır. Dolayısıyla Hakem Mahkemesi yetki uyuşmazlığının çözümünde ancak yetkiyi hangi organın aştığı konusunda arabuluculuk görevi üstlenmektedir. Bu reformla bireylerin de doğrudan Mahkemeye bireysel başvuru hakları tanınmıştır. Böylelikle ulusal ve bölgesel yasaları gözden geçiren Mahkeme yasaların insan haklarına uygunluğu konusunda da karar verebilmektedir.¹⁶⁹

Daha sonraki 1988-1989'lu yıllara federe birimlerin mali kaynaklarını düzenleyen yasa oluşturulmuş, toplulukların ve bölgelerin yetkileri artırılmıştır. Böylelikle federal yapı başkenti Brüksel olmak üzere büyük ölçüde oluşturulmuştur.¹⁷⁰

3.3 Belçika Federasyonunun Temel Özellikleri

Belçika federasyonu ayrılma yoluyla oluşan ve ayrımcı federalizm (disassociative federalism) olarak adlandırılan üniter devlet biçiminden federasyona dönüşen Dünya'nın ender federasyonlarından biridir.¹⁷¹ Roma ve Germanik kökenleri olduğu belirtilen Belçika'nın mevcut anayasası, 7 Şubat 1831 tarihli Anayasa'da, başlıca 1893, 1921, 1970, 1980, 1988 ve 1993 yıllarında arka arkaya yapılan başarılı revizyonların ürünüdür. Belçika 1831 ve 1970 yılları arasında ademi merkeziyetçi bir üniter devlet olarak tanımlanmıştır. Belçika federalizme geçişi 1970

¹⁶⁹ Cullen, a. g. m. (1990), s. 355.

¹⁷⁰ Bilgin, a. g. e. (2015).

¹⁷¹ Wynsberghe, a. g. e. s. 5.

yılında başlamış olup, devlet biçimi olarak federasyonun hukuken ilan edilmesi 1993 yılında (AY. m. İ) gerçekleşmiştir.¹⁷²

Ülkedeki dilsel dağılımın ne şekilde belirlenmiş olduğu hususu, net bir biçimde belirli değildir. Bu nedenle dil gruplarını kesin bir biçimde birbirinden ayırmak oldukça zordur. Dil farklılıklarının belirginleştiği ve toplulukların birbirlerinden ayrıldıkları sürece kısaca bakıldığında, Belçika'nın üniter bir devlet olarak Fransızca'yı resmi dil biçiminde kabul ettiği zamanı işaret etmek gerekir. Bu dönemde ülkedeki tek resmi dilin Fransızca olarak kabul edilmesi zamanla Flaman Hareketi'nin doğmasına sebep olmuştur.

Flaman hareketi Felemenkçenin tüm kamusal işlevlerde de kullanılması amacını gütmektedir. Bu yönde 1873 ve 1898 yılları arasında, ilk olarak Flaman Bölgesinde ve daha sonrada ülke genelinde idare, eğitim ve yargı alanlarında Flaman ve Fransız dillerinin eşitliği prensibi hukuksal bir kaynağa dayanmış ve bu eşitliği düzenleyen yasalar kabul edilmiştir. Her iki dilin eşitliğini savunan Flamanlar, zamanla bu taleplerini artırmışlar ve Flaman Bölgesinde tek dil olarak Felemenkçe dilinin geçerli olması talebini ileri sürmüşlerdir. Bu yönde 1921 yılında kabul edilen bir yasa ile etnik ve dilsel bölünmüşlüğe istinaden, ülkedeki dilsel bölgelerin varlığı tanınmaya başlamıştır. Ülkenin kuzeyinde Felemenkçe, güneyinde Fransızca, Brüksel Bölgesinde de her iki dil geçerli olarak kabul edildi.¹⁷³ Ülkenin dilsel fonksiyonları bakımından bölünmüş olması federasyon devlet biçimi ihtiyacını doğurmaya başlamıştır. Bu yönde mevcut 1831 Anayasası, 1993 yılında parlamento tarafından kabul edilen yeni bir anayasa paketiyle yürürlükten kalmış ve o tarihten itibaren Belçika bir federasyona dönüşmüştür. Federasyona özgü çalışmalarda; federasyon

¹⁷² Raoul B. ve Cheryl S. (2006), (Ed.), *Distribution Of Powers And Responsibilities In Federal Countries* içinde Hugues Dumont, Nicolas Lagasse, Marc Van Der Hulst, Sebastien Van Drooghenbrock, Kingdom of Belgium”, McGill-Queen's University Press, s. 36.

¹⁷³ Bilgin, a. g. e. (2015).

devlet biçimine, genellikle konfederasyon gibi daha gevşek birliklerden geçildiği ifade edilir. Bu hususta da bugün istikrarlı federasyon örnekleri olan ABD ve İsviçre örnek olarak gösterilmektedir. Belçika'nın üniter devletten federasyona dönüşmesi bu örnekler arasında oldukça dikkat çekicidir.

Belçika yersellik ve yersellik özelliğini taşımayan federasyonların karışımı olarak değerlendirilebilir. Flandra, Brüksel ve Valonya olmak üzere 3 bölgeye sahip olup, Fransız dili, Felemenk dili, çift dilli Brüksel bölgesi ve Alman dili bölgesi biçiminde dört dilsel bölgeden oluşmaktadır. Flandra ve Valonya tek dilli bir bölge iken, Brüksel iki dilli bir bölgedir. Valonya bölgesi daha çok Fransızca konuşan topluluklardan oluşurken, Almanca konuşan nüfusa da sahiptir. Fransızca konuşan topluluğa ait kurallar Valonya ve Brüksel'in Fransızca konuşan popülasyonu için geçerlidir. Flaman halkı Flandra ve Brüksel'de Hollandaca dili (Felemenkçe) konuşan popülasyondan oluşmaktadır. Flamanlar çok az sayıda bulunan Felemenkçe konuşan topluluğu temsil etmektedirler.

Üniter bir devlet biçiminden federasyona geçiş, özellikle Flamanların kültürel özerklik talepleri ile Valonların ekonomik özerklik taleplerinin kesişmesiyle gerçekleşmiştir.¹⁷⁴

Almanca konuşan azınlıklar Valonya'da yer almaktadır ve bölgesel değil, topluluk kurumları bulunmaktadır. Şüphesiz bu azınlıklar Valonya bölgesinde bazı yetkilere sahiptirler. Bütün topluluk ve bölgeler aynı yetkilere sahiptirler, bölgelerin karar aşamasında özerk olduklarını ve bunun da bu düzeyde toplulukların karar alma sürecine katılmalarında etkili olmalarını sağladığı açıktır.¹⁷⁵

Belçika federasyonunu diğer ülkelerden ayıran nokta Belçika'nın kendine özgü bir federal yapısının oluşudur. Daha önce belirtildiği üzere bölgelere dayalı yersel ve

¹⁷⁴ Dumont, Lagasse, Hulst, Van Drooghenbrock, (2006), a.g.e. s. 36

¹⁷⁵ Fabre, E. (2009), *Belgian Federalism in a Comparative Perspective*, www.econ.kuleuven.be/vives, (31 03 2019)

yersel olmayan bir federal yapı, dilsel fonksiyonları bakımından birbirlerinden ayrılan federe devletlerin kendilerine özgü yetkileri olması ve birbirleri ile arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmaması kendine özgü federasyonun özelliklerindedir.

Belçika federasyonu için üstdüşüm veya üst üste koyulmuş (superposition) federasyon ifadeleri kullanılır. Bu yorumun nedeni, Belçika'daki iki düzeyli federe birimlerin; (üç topluluk -Fransızca konuşanlar, Flamanca konuşanlar ve Almanca konuşanlar toplulukları- ile üç bölgenin -Valon, Flaman ve Başkent Brüksel) alanlarının birbirinin üzerine üstüste gelmesinden (superimposed) kaynaklanır.¹⁷⁶ Valon ve Flaman bölgeleri her biri beşer vilayeti kapsamaktadır. Topluluk ve bölgelere ait parlamentolar anayasa madde 115'de ve hükümetler de madde 121 düzenlenmiştir. Belçika Anayasası'na göre her bir topluluk ve bölgenin kendine ait parlamentosu ve hükümeti bulunmaktadır. Topluluk ve bölge parlamento üyeleri doğrudan seçilmektedirler. Fakat istisnai bir durum olarak yalnızca Fransız ve Flaman topluluklarının yasama ve yürütme organları Valonya ve Flaman bölgelerinin yetkilerini de icra etmektedirler. Topluluk ve bölge parlamentolarının üyeleri beş yılda bir seçilmektedirler. Topluluk ve bölge parlamentolarının üyeleri aynı zamanda Temsilciler Meclisi üyesi olmayıp, üyeleri kısmen topluluk parlamentosu tarafından tayin edilen Senato'da üye olabilmektedir. Topluluk ve bölge hükümetlerinin üyeleri kendi parlamentoları tarafından seçilmektedir.¹⁷⁷

Bilindiği üzere federasyonlarda anayasal yetki paylaşımı belirli yetki türlerinin ayrılmasıyla oluşturulur. Anayasal yetki haritasında federal devletin veya federe devletlerin yetkileri münhasır olarak sayılarak verilir. Bu yetki kategorisinde sayılan başlıklar anayasada açıkça belirtilir. Münhasır yetkileri verilen devlet düzeyi dışında diğer devlet düzeyi de geriye kalan yetkiler konusunda yine anayasaya göre yetki

¹⁷⁶ Dumont, Lagasse, Hulst, Van Drooghenbrock, (2006), a.g.e. s. 38.

¹⁷⁷ Bilgin, a. g. e. (2015).

sahibi olmaktadır. Örenğin anayasa federal devletin münhasır yetkilerini sayarak vermişse geriye kalan yetkileri de federe devletlere bırakabilir. Bu konuda farklı örnekler ve yetki kategorileri bulunmakta ancak her federasyon açısından özdeş olan yetki kategorisi münhasır ve geriye kalan yetkiler kategorileridir.¹⁷⁸ Belçika’da yapılan reformlar ile federe devletlerin yetkileri artırılmış ve anayasal güvenceleri bu oranda güçlendirilmiştir. Belçika Anayasası’nda federe devlet yetkileri yazılmış ve geriye kalan yetkilerin de federal devlette olduğu belirtilmiştir. Fakat 1993 yılındaki kurumsal reformlarla yapılan anayasa değişikliği ile yetki kuralının hangi yönetime ait olduğu belirsiz hale gelmiştir. Federal devlet Anayasada özellikle sayılan (AY. m. 35) yetkileri ve bazı özel çoğunluklara kabul edilebilecek yasalara ilişkin konularda yetkili hale gelmiş, federe devletler ise geriye kalan yetkilere sahip olmuşlardır. Buna göre federal yönetim anayasa tarafından kendisine bırakılan yetkileri kullanma hakkına sahip olurken, kalan diğer alanlarda bölge ve topluluklar yetkili kılınmıştır. Fakat yine bölge ve topluluklara ait bu sınırlar federal yasalar ile belirlenmektedir. Burada, bu yasaların belirlenmesinde federal parlamentoda bulunan dört dil grubunun nitelikli çoğunlukla onaylarının alınmasının gerekliliği önemlidir.¹⁷⁹

1993 yılı Belçika Anayasası ile Belçika’nın federal bir devlet olduğu resmen kabul edilmiştir. Bu Anayasa ile bölge ve toplulukların yasama organ üye seçimlerinin ulusal birimden tamamen bağımsız olarak yapılması kabul edilmiştir. Brüksel’in de içinde yer aldığı Brabant vilayeti, Flaman Brabant vilayeti, Valon Brabant vilayeti ve önceden statüsüne kavuşmuş Brüksel Bölgesi olarak üçe ayrılır ve toplam vilayet sayısı 10’dur.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Federasyonlarda yetki paylaşımı hakkında detaylı bilgi için bkz. Çelik Ulusoy, a.g.e. 2018. s. 150 vd.

¹⁷⁹ Uygun, a. g. e. (2007), s. 160.

¹⁸⁰ Bilgin, a. g. e. (2015).

Topluluk yönetimlerine ait genel yetkiler; kültürel konular, eğitim, dilin kullanılması, uluslararası iş birliği olup, bölge yönetimlerine de ait yetkiler ise; bölgesel gelişme planları, çevrenin korunması, konut, doğal hayatın korunması, su ve kanalizasyon faaliyetleri, enerji politikası, ekonomik konular, ulaşım ve limanlar ile ilgili konular, yerinden yönetim birimlerinin idari vesayetidir.¹⁸¹

2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Bölgelerin mali açıdan yetkileri ek vergi alma olanağı sağlanarak genişletilmiştir. Ayrıca tarım, dış ticaret ve kalkınma konularında Bölge ve Toplulukların yetkileri artırılmıştır.¹⁸²

Belçika Anayasasından kaynakalanan ve yetki paylaşımının belirsizliği anlamına gelen birtakım eleştirileri burada ifade etmek gerekir. Belçika Anayasasının bazı hükümlerinde basit yasa kaydı denilen ve belirli bir konunun “yasayla” düzenleneceğini öngören maddeler bulunmaktadır.¹⁸³ Bu tür hükümlerde geçen “yasa” referanslarının, Belçika anayasa hukukunda tartışılan şu soruyu gündeme getirdiğine dikkati çekilir. Buna göre Anayasa’nın “yasa” ile düzenlenir dediği hükümlerde; yasa ifadesinden “yürütme organının tersine sadece yasama organı tarafından yapılan yasa” anlamı mı yoksa “bölgesel ve topluluksal kararname ve yönetmeliklere karşı olarak yapılacak federal yasalar” anlamı mı çıkarılacaktır. Bu ikilemin Belçika federasyonunda oldukça tartışıldığını, ilk önermenin kabulü halinde federe devletlerin “yasa” referansının geçtiği yerlerdeki kurallar yetki dağılımını düzenlemeyecek niteliktedir ve bu nedenle, ilgili konuların toplulukların veya bölgelerin yetki alanına aktarılabilmesi için mutlaka değiştirilmesi gerekmeyecektir. İkinci önermenin kabulü halinde yasa ifadesinin geçtiği kısımlar ancak, yetki paylaşımına ilişkin kuralları olacaktır ki ilgili konulardaki yetkilerin federe birimlere

¹⁸¹ Uygun, a. g. e. (2007), s. 161.

¹⁸² Bilgin, a. g. e. (2015).

¹⁸³ Örneğin AY. m. 22 Herkes özel ve aile hayatına, yasada belirtilen istisnai haller veya koşullar dışında, saygı duyulması hakkına sahiptir. Bir diğer örnek olarak AY. M. 146 “ Bir yasayla oluşturulmadıkları sürece mahkemeler oluşturulamaz.

aktarmak için kesinlikle değiştirilmeleri gerekirdi.¹⁸⁴ Federasyonlarda yetki paylaşımının karakteri ile işleyişi yani uygulama boyutu birbirinden çok farklı olabilmektedir. Yetki paylaşımı kesin olarak anayasada net bir biçimde ortaya konulmuş federasyonlar dahi yetki uyuşmazlıklarının en çok yaşandığı örnekler olabilirler. Yetki paylaşımı katı olan örneklerde uygulamada anayasal yetki paylaşımının en çok değiştiği örnekler olduğu, buna karşılık anayasada daha esnek yetki paylaşımı öngören federasyonlarda ise uygulamada yetki paylaşımının işleyişinin anayasayla daha uyumlu olduğu ortaya konulmuştur.¹⁸⁵

Bu noktada Belçika federasyonundaki anayasal belirsizlik fonksiyonlarına göre oluşmuş bir federasyonda ciddi bir sorun olarak kabul edilmelidir. Bugün bu sorunun kesin cevabının bilinmemekle birlikte en basit cevabının şu şekilde verileceği belirtilmektedir. “Belçika Anayasası’nın 1970’ten önce bir konunun "yasayla" düzenleneceğini ifade ettiğinde (o zaman Belçika merkezi hükümeti tek yasa koyucuyken) yetkileri paylaşımı söz konusu değildi; oysa Anayasa 1970’ten sonra "yasa" referansının verildiği yerlerde (yasama organlarına sahip birkaç farklı federal düzey bulunduğu) federal devlet lehine bir yetki paylaşımı üretmiştir”. Belçika Anayasa Mahkemesi tarafından Mart 2003’te verilen ve yukarıda sözünü ettiğimiz 2001 reformlarına ilişkin kararlarında da ilk bakışta bu görüşü destekleme eğiliminde olduğunu ancak daha derinlemesine incelendiğinde bunların hepsini desteklemedikleri ifade edilmektedir.¹⁸⁶

Belçika federasyonunda üç bölge ve üç topluluk olmasına rağmen, Alman Topluluğunun diğer yönetimlere göre federal yönetime daha çok bağımlı olması ve federal yönetim işleyişine katılımı güvence altına alınmaması, onun gerçek bir federe

¹⁸⁴ Dumont, Lagasse, Hulst, Van Drooghenbrock, a.g.e. (2006), s. 40.

¹⁸⁵ Çelik Ulusoy, a.g.e. 2018, s. 165 vd.

¹⁸⁶ Dumont, Lagasse, Hulst, Van Drooghenbrock, a.g.e. (2006), s. 40.

devlet birimi olup olmadığını tartışma konusu haline getirmektedir.¹⁸⁷ Bu konuda Belçika federasyonunda bazı eksikliklerin olduğunu belirtmek yerinde olacaktır. Belçika topluluk esasına bağlı olarak örnek verebileceğimiz tek federasyondur.¹⁸⁸ Örneğin, Belçika Anayasa madde 2’de Belçika’nın Flaman Topluluğu, Fransız Topluluğu ve Almanca konuşan topluluk olmak üzere üç etnik topluluktan oluştuğu belirtilmiştir. Yerel alanda etniğe dayalı bir yapılanma mevcut iken (Flaman Bölgesi, Valonya Bölgesi, Brüksel Bölgesi), ulusal kurumların etniğe dayalı tutulmadan oluşturulduklarını görmekteyiz.¹⁸⁹

3.4 Belçika Federasyonunun Sistem İçerisindeki İşleyişi

Asimetri federe toplulukların kendini yönetme yetkisinin daha çok kendilerinde toplandığı durumu anlatmaktadır. Buna hukuki veya yasal asimetri denilmektedir. İspanya, Rusya, Hindistan ve Belçika yasal asimetri özelliğini taşıyan bazı özellikleri içinde barındırmaktadır. Asimetri azınlık ulusal kimliğini garanti altına almaktadır.¹⁹⁰ Agranoff ve Keating yapmış oldukları çalışmalarında Belçika’nın asimetrik federasyon olduğunu savunmuşlardır. Belçika federasyonu asimetrik federasyon olarak değerlendirilmesinin yanı sıra hükümetlerin oluşumunda hem federal devlet ve hem de federe devlet düzeyinde asimetrik ve uyumlu koalisyon hükümeti olarak değerlendirilmektedir.¹⁹¹

¹⁸⁷ Uygun, a. g. e. (2007), s. 160.

¹⁸⁸ Uygun, a. g. e. (2007), s. 217.

¹⁸⁹ Gedik, Ö. ve Köküsarı, İ. (2014), *14 Aralık 1994 Dayton Anlaşması ile Oluşturulan Hükümet Biçiminin Bosna Pratiğindeki Sorunları ve Çözüm Önerileri*, c. xviii, s. 1–2, 26-61, https://www.researchgate.net/profile/ismail_koekuesari2/publication/322288726_14_aralik_1995_dayton_anlasmasi_ile_olusturulan_hukümet_biciminin_bosna_pratiğindeki_sorunları_ve_cozum_önerileri/links/5a509ecdaca2725638c56360/14-aralik-1995-dayton-anlasmasi-ile-olusturulan-huekuemet-biciminin-bosna-pratiğindeki-sorunları-ve-coezuem-oenerileri.pdf?origin=publication_detail, (23 05 2019) s. 33-34.

¹⁹⁰ Swenden, W. (2002), *Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium*, *The Journal of Federalism*, 32(3), s.67.

¹⁹¹ Swenden, a. g. m. (2002), s. 68.

Kanımızca Belçika federal yapısı olarak dil toplulukları ve bölgesel esasa bağlı olarak bölünmüştür. Buna bağlı olarak iki durum söz konusudur. İlk olarak Belçika federasyonu fiili iki kutupluluk (de facto bipolarity) özelliğini taşımaktadır. Örneğin Brüksel kendini oluşturan tek bir topluluktan meydana gelmemektedir. Bu farklılık her toplum ve her bölge için seçimlerde aynı seçim ağırlığının sağlanamamasına sebep olmaktadır. Belçika'nın parti sisteminde asimetrisinin esas iki kaynağı vardır. Federe birimlerin birbirinden farklı parti aileleri mevcuttur. Örneğin, Hristiyan Demokrat Flandra bölgesine, Sosyal Demokrat Valonya, Liberaller de Brüksel bölgesinde hâkim güce sahiptirler. Fakat 1999 Haziran seçiminde Flandra bölgesinde Liberaller Hristiyan Demokratları aşmış ve Brüksel bölgesinde de güçlü bir pozisyon elde etmişlerdir.¹⁹²

İkinci olarak Flaman topluluğu ve bölgesi, Valonya bölge ve topluluğundan daha uyumludur. Flandra bölgesinde yaşamayan Hollandaca konuşan toplulukların oranı Valonya bölgesinde yaşamayan Fransızca konuşan topluluklardan daha düşüktür.¹⁹³ Yersel ve dil gibi karakteristik faktörlerden başka, sosyo-ekonomik gelişmeler de fiili asimetri özelliğini desteklemektedir. Kişi başına düşen GSYİH en yüksek Brüksel bölgesindedir.¹⁹⁴

Belçika federal yapısında topluluklar arası bölünmüşlüğü ortadan kaldırılması yönünde bir düzen kurulmaya çalışılmıştır. Bu yapının kurumsallaşması ve federasyona dönüştürülmesi yönünde başarılı olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bunun dışında gerçek anlamda bir Belçika ulus kimliğinin oluşmadığını belirtmek gerekir.¹⁹⁵ Bu durum, Belçika'da biri Hollandaca, diğeri Fransızca konuşmayı destekleyen iki paralel parti sisteminin bulunmasıyla örneklendirilmektedir. Belçika

¹⁹² Swenden, a. g. m. (2002), s. 70.

¹⁹³ Swenden, a. g. m. (2002), s. 69.

¹⁹⁴ Swenden, a. g. m. (2002), s. 70.

¹⁹⁵ O'flynn, I. ve Russel, D. (2005), *Power Sharing, New Challenges for Divided Societies*, Pluto Press, s. 8.

parti sistemi biri Flamanlar, diğeri de Fransız olmak üzere iki farklı parti sistemin birleşiminden oluşmakta, iki kutuplu olarak tanımlanmaktadır.¹⁹⁶ Alman topluluğunun Fransız ve Flamanlara göre daha küçük olmasına rağmen, aynı güce sahiptirler.¹⁹⁷ Brüksel'in bölgesel parlamento üyeleri bölgesel kurumlarda özgürce değişiklik yapamamaktadırlar. Brüksel'deki Flaman azınlıkların çıkarlarını korumak için herhangi bir değişikliğin federal parlamento tarafından her iki dil grubunun da rızasını alarak onaylanabilir.¹⁹⁸ Azınlık gruplarının çıkarlarını korumak için anayasal olarak düzenlemeler yapılmıştır. Fransızca konuşan azınlıkların federal düzeyde, Hollandaca konuşan azınlıklarında Brüksel başkent bölgesinde korunması amaçlanmıştır.

Federal yürütme ve Brüksel bölgesel hükümetlerinin yürütme organı başbakanları hariç Fransızca ve Hollandaca konuşan bakanlardan oluşmaktadır. Her iki yürütmenin yalnızca yasama organı desteğine değil, ayrıca yasama organındaki dil gruplarının çoğunluğunun da rızasına ihtiyaç vardır. Yürütme organlarında karar konsensüs ile alınmaktadır. Yürütme organında her iki düzeyde de Fransız ve Flaman bakanların veto yetkisi vardır.

Federal parlamento ve bölgesel parlamentolarda Fransızca ve Hollandaca konuşanlar üstün temsil edilememelerine rağmen, özel çoğunluk kuralı ile çıkarları korunmaktadır. Bölgesel konulara bağlı anayasal değişiklik konularında herhangi bir değişiklik için alt meclis ve senatoda bulunan milletvekillerinin üçte iki onayı aranmaktadır. Burada dil gruplarının çoğunluğu gerekmektedir. Aynı şekilde Brüksel bölgesel parlamentolarında çoğunluk aranmaktadır. Belediyelerin çalışmaları ve yönetimi ile ilgili yasa tasarısı konularında bu çoğunluk olması gerekmektedir. Buna

¹⁹⁶ Swenden, a. g. m. (2002), s. 72.

¹⁹⁷ Swenden, a. g. m. (2002), s. 74.

¹⁹⁸ Swenden, a. g. m. (2002), s. 75.

rağmen bazen ortaya konulan yasa tasarıları topluluk ilişkilerine zarar vermekte ve bu durumda alarm zili (alarm bell) prosedürü devreye girmektedir.¹⁹⁹

Milletvekillerinin üç çeyreği tarafından imzalanıp, onaylanan tasarı federal veya bölgesel yürütme organına gider. Fakat burada önemli olan yürütmenin eşit sayıda olan Fransızca ve Hollandaca konuşan bakanlardan oluşuyor olmasıdır. Kararlar oy birliği ile alınmakta, federal veya bölgesel sivil hizmet, ordu, diplomasi ve yargı konularında eşit ve sabit olan bir dil kotası uygulanmaktadır. Federal ve bölgeler arası ilişkileri düzenlemek üzere kurulan hükümetler arası kuruluşlar da Fransızca ve Almanca konuşanların çıkarları eşit şekilde temsil edilmektedir. Hükümetler arası düzenlenen konferanslarda her zaman her bölgeye ait hükümetin temsilcisi bulunması şartı olup, kararlar konsensüs ile alınmaktadır. Hükümetler arası anlaşmazlıkları çözmek amacı ile kurulmuş olan Arabulucu Komitelerde tam eşitlik kuralı uygulanmaktadır. Üyelerinin yarısı bölgesel hükümetleri, diğer yarısı da federal hükümeti temsil etmektedir. Yarı üye Fransızca, diğeri de Hollandaca konuşmakta olup, kararlar oy birliği ile alınmaktadır.²⁰⁰

Yersel olan Brüksel, Valonya ve Flaman Bölgesi daha çok ekonomi konularında sorumlulukları vardır. Diğer birimler Hollandaca konuşan, Fransızca konuşan ve Almanca konuşan topluluklardan oluşmaktadır. Topluluklar genellikle eğitim ve kültür konularında yetkilere sahiptirler.²⁰¹ Belçika Anayasası m. 38. 'e göre, yetkiler açıkça federe devletlere verilmiş olup, bu yetkiler dışında kalan yetkiler federal organlara bırakılmıştır.²⁰²

Belçika siyasi sürecinde %58 Hollandaca konuşan ve %41 Fransızca konuşan esas iki dil grubu etkili olmuştur. Almanca konuşan azınlıklar nüfusun %1'den azını

¹⁹⁹ Swenden, a. g. m. (2002) , s. 76.

²⁰⁰ Swenden, a. g. m. (2002) s. 77.

²⁰¹ Watts, a. g. e. (1996), s. 26.

²⁰² *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 111.

oluşturmakta, oldukça yüksek düzeyde yerinden yönetim şeklinin mevcut olup, oluşturucu birimler arasında asimetri kısacası simetrik olmayan ilişkiler mevcuttur. Fransızca ve Hollandaca konuşan bölge ve topluluklara ait konseylerde birbirleri arasında farklı ilişkiler olup, özellikle de Brüksel başkent bölgesinde bu husus görülmektedir. Brüksel Flaman bölgesi olup, Fransızca konuşan çoğunluktan oluşmaktadır.²⁰³ Bu sebeple fonksiyonel federasyondan beklendiği gibi zayıf bir merkezi yapının olduğu söylenebilir.

İsviçre, Kanada ve Belçika'da yasama gücü yetkisi daha çok oluşturucu devletlere verilmektedir.²⁰⁴ İsviçre'de kantonların federal yasayı yorumlama konusunda kapsamlı özerkliği bulunmaktadır.²⁰⁵ Bu da İsviçre federal yapısında adem-i merkezîyetçi yapının söz konusu olduğu gerçeğini doğrulamaktadır. Kanada ile diğer bazı ülkeleri kıyasladığımız zaman, Kanada'nın diğer ülkelere rağmen adem-i merkezîyet yapısının daha az olduğunu görülmektedir. Örneğin, İsviçre ve Belçika dil politikası ve kültür konularında, Belçika ve Almanya yabancı antlaşmalar konusunda, vatandaşlık konusunda İsviçre ve Almanya, enerji ve çevre konusunda Belçika, işsizlik sigortası konusunda ABD, Avustralya, Almanya ve İsviçre, artık yani geriye kalan yetkiler konusunda ABD, İsviçre, Almanya ve Avusturya örnekleri verilebilir.²⁰⁶

Almanya gibi Belçika federasyonu da oluşturucu birimlere uluslararası antlaşma yapma yetkisi vermektedir. Almanya için bu yetki daha çok kültürel konularda verilmiş olup, Belçika'da ise federe devletler bu yetkiye daha geniş konularda sahiptirler.²⁰⁷ Federe devletlere genelde eğitim, sağlık, doğal kaynak, belediye konuları ve sosyal politikalar konusunda oldukça sorumluluk verilmektedir. Tarım,

²⁰³ Watts, a. g. e. (1996), s. 27.

²⁰⁴ Watts, a. g. e. (1996), s. 33.

²⁰⁵ Watts, a. g. e. (1996), s. 26.

²⁰⁶ Watts, a. g. e. (1996), s. 70.

²⁰⁷ İbid.

çevre, göç, dil ve kültür konularında federe devletler ile federal devlet arasında paylaşılmaktadır. Fakat Belçika ve İsviçre gibi çok uluslu veya çok kültürlü federasyonlarda oluşturucu devletlere kendi dil ve kültürleri konusunda oldukça sorumluluk verilmektedir.²⁰⁸

3.5 Belçika Federal Yasama Organının (The Federal Houses)

Oluşumu, Yapısı ve Çalışma Biçimi

3.5.1 Federal Yasama Organının Oluşumu

Belçika Federal Devleti'nin yetkili organları Kral, çift meclisli parlamento, federal hükûmet ve mahkemelerden oluşmaktadır. Yasama gücü Kral, Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kullanılmaktadır. Yasama ve yürütme yetkilerinin kullanımında Kralın oldukça sınırlı yetkileri bulunmaktadır. Devlet başkanı olarak hareket eden Kral yabancı ülkeler ile yapılan görüşmelerde devleti temsil etmektedir. Dolayısıyla sembolik yetkili bir devlet başkanı olduğu ifade edilebilir. Anayasada belirtildiği bazı durumlarda Fransızca ve Felemenkçe düzeyinde dilsel gruplamaya tabi olsalar da federal meclislerin üyeleri ülkenin tümünü temsil etmektedir. Üyelerin aynı zamanda her iki meclisin de üyesi olma olanağı bulunmamaktadır. Temsilciler Meclisi üyeleri nispi temsil seçim sistemi ile seçilen 150 milletvekilinden oluşmakta, Senato ise 71 üyeden oluşmaktadır.²⁰⁹

3.5.2 Federal Yasama Organının Yapısı ve Çalışma Biçimi

Belçika Anayasası'nın 35. m. bakıldığı zaman federal sistem içerisinde yetki dağılımı ile ilgili bir düzenlemeler olduğunu görmekteyiz. Belçika'da diğer federal ülkelerdeki gibi federal yasa ve federe devletlere ait yasa gücündeki kararnameler arasında ideal kabul edilebilir bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Aksi halde yani kararnamelerin ikincil olduğu kabul edildiğinde federasyonun ademi merkezîyetçilik

²⁰⁸ Watts, a. g. e. (1996), s. 74.

²⁰⁹ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 115-116.

derecesinin ciddi biçimde olumsuz etkileneceği açıktır. Her ne kadar Anayasa'ya uygunluk beklense de, federal devletin federe devlet üzerine yasaların çatışması durumunda etki yaratabilecek yaygın bir mekanizması bulunmamaktadır. Bu bir ölçüde farklılık gruplarının federal hukukun altında ezilmelerini engellemektedir. Federal hukukun üstünlüğü prensibinin benimsenmemesi kanımızca bu tür fonksiyonel federasyonlar bakımından yerinde bir tercihtir. Her bir birimin kendi yetki alanına giren konular üzerine kendine ait özel yetkileri vardır.²¹⁰ Bosna-Hersek'te üst mecliste üç kurucu halka sahip federe birimlerin beşer üyesi bulunmaktadır. Belçika Senatosu içinde kuruluş amacı bakımından daha farklı bir durum söz konusu idi. Senato federe birimleri temsil etmek amacı ile kurulmamıştır. 1831 yılında kurulan senatonun, kuruluş amacı aristokrasi ve büyük toprak sahiplerini temsil etmek idi. 1921 yılında yapılan anayasal değişiklikler ile amaç, alt meclisin hazırlamış olduğu yasa tasarılarını geliştirmek ve hataları denetlemektir. Her ne kadar federe birimleri temsil etmek üzere bir senato olması amaçlanmış olsa da 1978 sonrası yapılan tüm anayasa değişiklikleriyle eski yapısı korunmuştur. 1993 yılında yapılan anayasa değişikliği ile senato üye sayısı 184'ten 71'e düşürülmüştür. Bu üyelerin 70'i, Flaman ve Valon toplulukları veya bu toplulukların siyasal organları tarafından ve 1 üye de Alman topluluk parlamentosu tarafından belirlenmektedir.²¹¹ Hatta kraliyet ailesinin bazı üyeleri senatonun (AY. m. 72) doğal üyesidir.²¹² Bu sebepten dolayı senatoda eşit temsiliyet ilkesi açık bir biçimde benimsenmemiştir.²¹³ Senato üyelerini oluşturma yönteminden anlaşılacağı gibi, kuruluş amacının federe birimleri temsil etmek olmadığı görülmektedir. Topluluk yönetimleri eşit bir şekilde temsil edilmemekte olup, bölge yönetimlerinin temsili

²¹⁰ Wynsberghe, a. g. e. s. 9.

²¹¹ Uygun, a. g. e. (2007) s. 255-256

²¹² *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 118.

gerçekleştirilmemektedir. Hâlbuki anayasada parlamentonun her iki kanadının üyelerinin kendilerini seçenleri, bölge ve toplulukları değil, tüm ulusu temsil ettikleri yazılmıştır. Federe birimler ulusal parlamentoda dil grupları ile temsil edilmektedirler. Yapılan 1970 Anayasal değişiklik ile kral ailesine ait senato üyesi dışında, ulusal parlamentonun bütün üyeleri Fransızca ve Felemenkçe konuşan dil gruplarına ayrılmaktadır. Parlamento’da yer alan dil grupları, dil ve kültür bakımından farklı olan federe birimlerin ulusal karar alma sürecine katılımlarını güvence altına almaktadır.²¹⁴

Federe devletler arasında veya federe devletler ile federal devlet arasında antlaşmalar yapılabilmektedir. Bu federe birimler arasında yatay veya federal devlet ve federe birimler arasında dikey olabilmektedir. Böylece kararların düzenlenmesi ve halka ait politikaların uygulanması sağlanmaktadır. Bu antlaşmalar her bir tarafın iyi niyet, samimiyet ve müzakereci tarafın güvenine bağlıdır. Antlaşmalara bağlı çıkar çatışması engellenmektedir. Bu sebeple danışma komiteleri kurularak federal devlet ve federe devletler bir araya getirilmektedir. Danışma komiteleri problemlerin özellikle alarm zili prosedürü (*alarm bell*) ile ortaya çıkması anında kurulmaktadır.

Federal parlamento içerisinde bir dil grubu tarafından alınan bir karar için, başka bir dil grubu tarafından sakıncalı kararı engellemek adına geçici bloke etme yetkisi verilmektedir. Senato, federe birimler arasında danışma rolünü üstlenmektedir. Senato gerçek bir meclis olarak rol üstlenmemektedir. Senatonun yetkileri konusunda zayıf kalması fonksiyonel federasyonun sürdürülebilirliği açısından bir sorundur. Senatörler doğrudan veya topluluk esası üzerine oy ile seçilmektedirler. Burada yerinde bir ilkeyle, Brüksel’in yerlilerinin temsili için bir kota olması gerektiği belirtilmiştir. Senato federe birimleri temsil etmek yerine vatandaşları

²¹⁴ Uygun, a. g. e. (2007) s. 255-256.

temsil etmektedir. Partilerin danışmanlık sürecindeki rolleri sona ermiş ve esas danışma lokasyonu parti genel merkezleri olmuştur.²¹⁵ Federe devlet yasalarının federal yasalar ile eşit statüleri vardır. Bunun istisnası olarak, Merkez Parlamento yalnızca yönetmelikler için oylama yapabilmekte olup, Belçika normlar hiyerarşisinde yönetmelikler kararname ve yasalar ile eşit statüye sahiptir. Yönetmelikler, Flaman ve Valon kararnamelerinden daha çok yasal kontrole sahiptirler. Yönetmelikler federal yetki tarafından iptal edilebilir ve böylece danışma prosedürünün başlamasına sebep olur.²¹⁶

Federal devlet Anayasa ile kendine sağlanmış alanlarda yetki sahibidir. Topluluklar ve bölgeler de kendileri ile ilgili olan konularda özel çoğunluk ile kabul edilen kanunlarda belirtilmiş olduğu alanlarda yetkilidirler. Bu maddeden anlaşılan federal devletin kendilerine anayasa tarafından tanınan alanlarda yetkili olduğu ve geriye kalan tüm yetkilerin bölge ve topluluklara bırakıldığıdır. Ne var ki uygulamanın bu şekilde olmadığı görülmektedir. Anayasa, topluluk ve bölgelerin kendi alanlarına giren konularda özel çoğunluk (special majority) ile kabul edilen kanunlarda belirtilmiş alanlarda yetkili oldukları ve bu kanunun ayrıca 35. maddenin yürürlüğe gireceği tarihide belirleyeceğini düzenlemiştir. Bu kanun halen yürürlüğe girmemiştir ve uygulanmamaktadır. Bu sebeple tam tersi bir durum olarak federe devletler kendilerine anayasada açıkça belirtilmiş olan yetkileri kullanırken, bunlar dışında kalan tüm yetkiler federal organlara bırakılmıştır.

Anayasayı değiştirme yetkisi Federal Parlamento'ya aittir. Değiştirilecek olan Anayasa maddeleri ile ilgili federal yasama organının ön beyanına ihtiyaç vardır. Her iki meclis kırk gün içerisinde seçime gidilmesi için başvurması ile meclislerin feshi

²¹⁵ Wynsberghe, a. g. e. s. 10.

²¹⁶ Wynsberghe, a. g. e. s. 12.

yoluna gidilir. Yeni oluşan meclisler ile Kral üzerinde değişiklik yapılacak olan Anayasa maddesi ile ilgili anlaşmaya varmak zorundadırlar. Her bir meclisin üye tam sayısının üçte ikisinin toplanması ve kullanılan oyların üçte ikisinin değişiklik lehinde bulunması halinde gerçekleşir. Anayasa değişiklik sürecinin oldukça katı olduğunu belirtmek gerekir. Bu süreçte hem nitelikli çoğunluk hem değişikliğin iki defada kabul edilmesi yani parlamentonun feshi unsurlarının bulunduğu görülmektedir.²¹⁷

Belçika federasyonu dilsel topluluklar aleyhine yapılacak olan yasa oluşumunu engelleyici önlemler almakta ve bölge katılımının sağlanmasını garanti altına almaktadır. Dilsel toplulukların menfaatlerini korumak amacı ile *alarm zili* olarak anılan parlamenter bir mekanizma benimsenmiştir. Federal meclislerde bulunan dil gruplarından birine ait üyelerin dörtte üçü tarafından imzalanmış bir önerge ile kanun tasarısı topluluklar arası ilişkilere zarar verecek şekilde olduğu belirtilebilmektedir. Böyle bir durumda ilgili önerge Bakanlar Kurulu'na sunulur. Bu durumda Bakanlar Kurulu konu ile ilgili kararını gerekçeli olarak otuz gün içerisinde açıklar. “Özel Çoğunluk Kanununun” kabulü, iki federal meclisteki dilsel grupların üye çoğunluğunun toplanması, her bir dilsel grupta kullanılan oyların çoğunluğu ile iki dilsel gruptaki olumlu oyların toplamı ve kullanılan bütün oyların üçte ikisine ulaşması ile mümkün olabilmektedir. Bu sayede dilsel grupların aleyhine oluşabilecek kanunların engellenmesi sağlanmaktadır. Buna örnek olarak ülke genelinde azınlıkta kalan Frankofonları verebiliriz.²¹⁸

Belçika'da federe devletlerin yetkileri zamanla arttığı gözlemlenmektedir. Bu sebeptendir ki gelecekte senaryo Belçika'nın konfederasyona dönüşeceği yönündedir. Bu senaryoda ise Valonya ve Flandra olarak iki farklı devletin kurulacağı

²¹⁷ Bilgin, a. g. e. (2015).

²¹⁸ Bilgin, a. g. e. (2015).

düşünülmektedir.²¹⁹ Belçika'yı Avrupa tipi federasyon özelliklerinden ayıran nokta federe birimlerin federal yasaları uygulayacak kurumsal yapıya sahip olamamalarıdır. Bugün ki uygulamada Belçika'da federal ve federe devletler kendilerine ait yasaları yerel birimler aracılığı ile uygulamaktadırlar. Federe birimler ihtiyaç duyması durumunda yeni idari birimler kurabilmektedirler. Almanya ve İsviçre federal sisteminde federal yasalara ait bir uyuşmazlık durumunda bu uyuşmazlık eyalet mahkemelerinde görülmektedir. Fakat Belçika'da bütün yargı örgütünün federal yönetime ait olduğundan bu durum mümkün değildir.²²⁰

Belçika'da üst meclis olan Senato üyelerinin belirleme yönteminden, Senato'nun esas kurulma amacının federe birimleri temsil etmek olmadığı anlaşılmaktadır. Burada topluluk yönetimlerinin eşit olmayan temsilinin olduğu düşünülmekte olup, bölge yönetimlerinin temsilinin söz konusu olmadığı savunulmaktadır. Fakat Belçika Anayasası'nın 42. m. ne göre her iki meclisin üyelerinin kendilerini seçenleri, bölge ve toplulukları değil; tüm ulusu temsil ettikleri yazılmıştır.²²¹ Bu maddeden de anlaşılacağı gibi milli egemenlik anlayışının ve milletin temsili anlayışının benimsendiğini görmekteyiz. Burada millet olarak ifade edilen toplulukların; Federal Parlamento üyeleri, Flamanları, Valonları ve Almanca konuşan toplulukların tümünü temsil etmeleri olduğunu belirtmek gerekir.²²²

Belçika'daki Senato ve Temsilciler Meclisi eşit güce sahiptir. Belçika toprak esasına dayanmadan kurulan federasyon örneğidir. Temsilciler Meclisi ve Senato olarak bilinen her iki meclisin Fransızca konuşan üyelerinden oluşmuş bir Fransız Kültür Konseyi ve Hollandaca konuşan üyelerinden oluşan bir Hollanda Dili Kültür Konseyi vardır. Bu iki kültürel konsey toprak esasına göre tanımlanmış cemaatler

²¹⁹ Uygun, a. g. e. (2007), s.185.

²²⁰ Uygun, a. g. e. (2007), s. 186.

²²¹ Uygun, a. g. e. (2007), s. 255.

²²² Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 34.

için kanun yapma yetkisine sahiptirler. Hollanda Dili Kültür Konseyi Hollandaca konuşan Flanderler (Brüksel dışında kuzey kısımları) ve Brüksel'deki azınlık olan Hollandaca konuşanlar için kanun yapmaktadırlar. Fransız Kültür Konseyi ise Fransızca konuşan Valonya (ülkenin güney tarafı) ve Brüksel bölgesindeki Fransızca konuşan çoğunluk için kanun yapmaktadırlar. Belçikalı anayasa uzmanına göre 1970 anayasası ile yapılan düzenlemelerle Belçika tekçi bir devletten cemaatlere dayanan bir devlete dönüştürülmüştür.²²³

Belçika anayasasında İsviçre anayasası gibi yazılı bir anayasadır. Belçika anayasasında değişiklik yapabilmek için her iki mecliste de üçte iki çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Fakat bir azınlık veya oyların toplamı bir meclisteki oyların 1/3'üne karşılık gelen azınlıklar mevcutsa bir azınlık vetosunun oluştuğu anlamına gelmektedir. Ayrıca 1970 yılında yapılan anayasal değişiklikler ile Fransızca konuşan azınlığı, Hollandaca konuşan çoğunluğa karşı korumak amacı ile anayasal olmayan konularda da azınlık vetosunu oluşturdu. Dil gruplarının kültürel özerklikleri ile ilgili konularda yalnızca her iki mecliste 2/3 çoğunluğun onayını almak yeterli olmayıp, her iki dil grubunun da çoğunluğunun onayını almak aranmaktadır. John C. Calhoun bunu “çakışan çoğunluklar” (concurrent majority) olarak isimlendirmektedir. Mali olmayan diğer konularda ise Fransızca konuşan azınlıklar kendilerine karşı tehdit oluşacak bir durum olduğunu düşünmeleri durumunda her iki dil grubunun eşit sayıda temsil edildiği kabineye başvuru yapma hakkına sahiptirler.²²⁴

²²³ Lijphart, a. g. e. (1996), s. 30.

²²⁴ Lijphart, a. g. e. (1996), s. 31.

3.6 Federal Alt Meclisin (House of Representatives) Görev ve Yetkileri

Belçika alt meclis görevini Temsilciler Meclisi yürütmekte olup, burada Flandra, Brüksel ve Valonya bölgelerinin ve Fransızca konuşan, Almanca konuşan ve Flaman topluluklarının da kendilerine ait seçilmiş meclisleri vardır. Temsilciler Meclisi'nin 150 üyesi olup, bu üyeler orantılı oy sistemi ile 11 seçim bölgesinden seçilmektedir. Avrupa Birliğine ilişkin konularda ise Federal Danışma Komitesi kurulmuş olup bu Komite 30 üyeden oluşmaktadır. Komite'nin on üyesi Senato'dan, on üyesi Temsilciler Meclisi'nden ve on üyesi de Avrupa Parlamentosu'ndan seçilir.²²⁵ Her iki meclis bir yıl içinde en az 40 defa toplanmalıdır. Parlamento oturumuna son verilmediği Kral tarafından açıklanır. Kral'ın olağan üstü hal nedeni ile her iki meclisi toplantıya çağırma yetkisi bulunmaktadır. (m. 44) Kral'ın Belçika Devleti'nde sembolik, bu konuda sembolik yetkilere sahip bir figür olmadığını belirtebiliriz. Örneğin, Belçika Anayasası 46. m. göre Kral, Temsilciler Meclisini ancak, Federal Hükümet'in güven isteğini üyelerinin salt çoğunluğu ile reddeder ve reddetme tarihinden üç gün içerisinde Kral'a yeni Başbakan önermez ise veya Federal Hükümet'e ilişkin güvensizlik önermelerini üyelerin salt çoğunluğu ile kabul eder ve aynı zamanda üyelerinin salt çoğunluğu ile Kral'a yeni bir Başbakan önermez ise feshedilebilir. Güven isteği ve güvensizlik önermeleri Parlamentoya sunulduktan 48 saat sonra onaylanır. Buradaki fesih yetkisinin bağlı yetki veya koşullu yetki olduğunu belirtmek mümkündür. Federal Hükümet'in istifa etmesi ile Temsilciler Meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alacağı kararın kendisine sunulduktan sonra Kral, Temsilciler Meclisini feshedebilir. Temsilciler Meclisinin

²²⁵ European Parliament, (2015), The Belgian House of Representatives, http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/36d31b98-25cc-4ee2-881d-c0a8ef392e13/Factsheet_BE_-_Kamer-Chambre.pdf (08 05 2019)

feshi Senatonun feshini de gerektirir. Fesih işlemi, kırk gün içinde yeni seçimlerin düzenlenmesini ve iki ay içinde yeni meclislerin toplantıya çağrılması işlemini de içerir.²²⁶ Meclis daha sonra aynı konuya ilişkin oturuma halka açık şekilde devam edilip edilmeyeceğini salt çoğunlukla kararlaştırabilir. (M. 47) Her bir meclis üyelerinin ya da yargıçların bu konuda ileri sürülebilecekleri her türlü itirazlarında yetki incelemesi yapmaya yetkilidir. (M. 48) Kral tarafından bakanlık görevine atanmış ve bu atamayı kabul etmiş olan bir meclis üyesi Parlamenterlik sıfatını yitirir ve Kral tarafından bakanlık görevinden alındıktan sonra Parlamenterlik sıfatını yeniden kazanır. Bu üyeyle ilgili olarak ilgili mecliste yapılacak atamalara ilişkin esaslar kanunla belirlenir. (M. 50) Federal Hükümet tarafından bakanlık görevi dışında ücretli bir göreve atanmış ve bu atamayı kabul etmiş olan bir meclis üyesi Parlamenterlik sıfatını yitirir ve ancak yeniden seçildikten sonra Parlamenterlik sıfatını kazanır. (M. 51) Her meclis her oturumunda bir divan başkanı, başkan vekili atar ve divanını teşkil eder. (M. 52) Seçimler ve adaylıklara ilişkin meclislerin içtüzüklerinde belirlenen hükümler hariç, tüm kararlar kullanılan oyların salt çoğunluğuyla kabul edilir. Oyların eşitliği halinde, önerge reddedilir. Meclislerin hiçbirisi, üyelerinin salt çoğunluğu oylamada hazır bulunmadıkça karar alamaz. (M. 53)²²⁷

Fonksiyonel federasyon yapısının anayasa da her şekilde korunmaya çalıştığı görülmektedir. Bu bağlamda Anayasa'nın 54. maddesinden de söz edilmelidir. Bu maddeye göre, özel çoğunluk gerektiren bütçe ve kanunlar hariç olmak üzere, bir dilsel grubun üyelerinin en az üçte ikisi tarafından imzalanmış ve raporun sunulmasından sonra ve halka açık oturumda yapılacak nihai oylama öncesi görüşme gündemine alınmış gerekçeli bir önergeyle, bir Hükümet Yasa Tasarısının ya da

²²⁶ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 112-113.

²²⁷ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 113.

üyeler tarafından sunulmuş bir kanun teklifinin Topluluklar arası ilişkileri önemli ölçüde zedeleyeceği yönünde itirazda bulunulabilir. Bu durumda, parlamenter işlem askıya alınır ve önerge bakanlar Kuruluna havale edilir. Bakanlar Kurulu otuz gün içinde önergeye ilişkin görüşünü bildirir ve ilgili meclisi bu görüşünü açıklamaya, ya da gerekirse, söz konusu Hükümet Yasa Tasarısının veya üyeler tarafından sunulmuş bir kanun teklifinin değiştirildiğini duyurmaya davet eder. Bu usul, bir dilsel grubun üyeleri tarafından aynı Hükümet Yasa Tasarısı veya üyeler tarafından sunulmuş bir kanun teklifi için sadece bir kez işletilebilir.²²⁸

3.7 Federal Alt Meclisin Üyelerinin Seçimi

Adayların seçimi ve atamaları gizli oyla gerçekleştirilir ve meclislerin her biri gensoru hakkına sahiptir. Meclislere hitaben şahsen dilekçe sunmak yasaktır. Her bir meclis kendisine hitaben sunulan dilekçeleri bakanlara gönderme hakkına sahiptir. Bakanlar, meclislerin talebi halinde, bu dilekçelerin içeriğini izah etmekle yükümlüdür. Her meclis çalışmalarını ve yürütme yöntemini, kendi yaptığı içtüzük ile belirler.²²⁹

Temsilciler Meclisi üyelerinin seçim sistemine bakıldığı zaman, üyelerin vatandaşların doğrudan oyuyla seçildikleri görülmektedir. Her seçmen sadece tek bir oy hakkına sahiptir. Seçimler kanunun belirlediği nispi temsiliyet sistemine göre gerçekleştirilir. Oy kullanmak mecburidir ve oylar gizli şekilde kullanılır. Oylar, kanunun belirlediği haller haricinde, mahalli olarak kullanılır. Ayrıntılı bir şekilde buna bağlı olarak madde 63'e değinmek gerekmektedir. Maddeye göre her bir seçim çevresindeki koltuk sayısı, seçim çevresinde yaşayan kişilerin, Krallık nüfusunun yüz elli sayısına bölümü sonucu elde edilen federal katsayıya bölümü sonucu bulunan sayıya eşittir. Geriye kalan koltuk sayısı, henüz temsil edilmeyen nüfusu en yüksek

²²⁸ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 113-114.

²²⁹ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 114.

seçim bölgeleri arasında pay edilir. Kral, Temsilciler Meclisi üyelerinin seçim çevreleri arasındaki dağılımına nispi temsiliyet esasına göre karar verir. Her bir seçim çevresinde ikamet eden vatandaşların sayısı on yılda bir gerçekleştirilen nüfus sayımıyla, ya da kanunda belirtilen başka yollarla belirlenir. Sonuçlar Kral tarafından altı ay içerisinde ilân edilir. Kral bu ilânın ardından üç ay içinde her bir seçim çevresine atanacak koltuk sayısını belirler. Yeni koltuk dağılımı bir sonraki genel seçimlerden itibaren uygulanmaya başlanır. Seçim çevreleri kanunla belirlenir. Seçme şartları ve seçimlerin esasları bu kanunla belirlenir.²³⁰ Temsilciler meclisi üyeleri dört yılda bir seçilirler.²³¹

²³⁰ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 115.

²³¹ *Belçika Anayasası*, a. g. e (2007), s. 116.

3.8 Federal Alt Meclisin Federal Yasama Sürecindeki Yetkileri

Anayasa'nın 36. m'ne göre federal yasaların yapılması yetkisi Temsilciler Meclisi, Senato ve Kral tarafından müşterek yürütülmektedir.²³² Ancak bazı konularda yasama yetkisi yalnızca Kral ve Temsilciler Meclisi tarafından müşterek yürütülmektedir. Bunlar Anayasa'nın 74. M.'de bahsedilen vatandaşlık hakkının tanınması, Kral'ın bakanlarının medeni ve cezai sorumluluklarıyla ilgili kanunlar, 174'üncü maddenin ilk fıkrasının ikinci cümlesi hükümleri saklı kalmak koşuluyla, devlet bütçeleri ve hesapları, askerî kotaların belirlenmesidir.²³³ Anayasa'nın 174. M.'de Temsilciler Meclisi'nin her yıl kesin hesap uzlaşısını sağlamak ve bütçeyi onaylamak amacıyla bir kanun çıkaracağını düzenlemektedir. Temsilciler Meclisi ve Senato kendi çalışma bütçelerini yıllık olarak belirlerler.²³⁴ Anayasa'nın 73. M.'de ise Temsilciler Meclisi için oldukça önem arz etmektedir. Temsilciler Meclisi'nin bulunmadığı hiçbir Senato toplantısı yapılamaz. Yapılan toplantı geçersiz kabul edilecektir.²³⁵ Anayasa'nın 75. M.'ne göre Temsilciler Meclisi ve Senato eşit şekilde mevzuat teklifinde bulunma yetkisine sahiptirler. Madde 75'e göre 77'nci maddede belirtilen konular hariç, Kral'ın girişimiyle meclislere sunulan Yasa Tasarıları görüşülmek üzere öncelikle Temsilciler Meclisinin daha sonra Senatonun gündemine alınır. Kral'ın girişimiyle meclislere sunulan antlaşmaların onanmasına ilişkin Yasa Tasarıları görüşülmek üzere öncelikle Senatonun daha sonra Temsilciler Meclisinin gündemine alınır.²³⁶ Bir yasanın kabul edilebilmesi için madde madde görüşülerek onaylanması gerekmektedir. Meclisler maddeleri ve teklif edilen değişiklikleri değiştirme ve ayırma hakkına sahiptirler. Anayasa Madde 77'e göre Temsilciler

²³² *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 111.

²³³ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 118.

²³⁴ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 143.

²³⁵ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 118-119.

²³⁶ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 118.

Meclisi ve Senato belirli konularda eşit yetkiye sahiptirler. Anayasa maddelerinde değişiklik yapabilirler ve Anayasayı yeniden düzenleyebilmektedirler. Anayasasın verdiği yetki ile her iki meclisin yetki alanına giren konular, çoğunluğun oyunu gerektiren yasalar, Almanca konuşan Topluluk'un kurumları ve finansı ilgili yasalar, siyasi partilerin finansı ve seçim masraflarının kontrolü ile ilgili yasalar, Senato ve senatörlerin statüsünü düzenleme ile ilgili yasalar Senato ve Temsilciler Meclisi'nin eşit yetki sahibi olduğu yasalardır.²³⁷

Anayasa madde 4 son fıkrasına göre, dört dilsel bölgenin sınırları ancak, Parlamentonun her bir kanadındaki dilsel bölge grubunun oy çoğunluğuyla kabul edecekleri bir kanunla değiştirilebilir, ya da düzeltilebilir. Şu şartla ki, her grupta üye tam sayısının çoğunluğu oylamaya katılmış olmalı ve iki dilsel bölge grubunun kullandığı oylarda karar lehine kullanılan oyların sayısı, kullanılan oyların en az üçte ikisine eşit olmalıdır.²³⁸ Burada yasalaştırılacak kanunlar ile bu kanunların yürütülmesi için çıkartılan kanunlarda Temsilciler Meclisi ve Senato eşit yetkilidir. Anayasa madde 34'e göre belirli yetkilerin kullanılması bir antlaşma ya da bir kanunla devletler hukuku kurumlarına bırakılabilir.²³⁹ Burada yine geçen kanunlarda Temsilciler Meclisi ve Senato eşit yetkiye sahiptir. Anayasa madde 169'a göre 36 ve 37. maddede adı geçen makamlar (federal yasama yetkisi Kral, Temsilciler Meclisi ve Senato'ya ait olup, federal yürütme yetkisi Kral'a aittir) uluslararası ve ulus üstü yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak için kanunda belirtilen gereklerin yerine getirilmesi şartıyla, geçici olarak Anayasa'nın 115 ve 121'inci maddelerde (topluluk ve bölge parlamentoları) belirtilen kurumların yerini alabilirler.²⁴⁰

²³⁷ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2014), s. 119.

²³⁸ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 105.

²³⁹ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 110.

²⁴⁰ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 142.

3.9 Belçika Senatosunun (Senate) Oluşumu

Federal Parlamento'nun diğer bir kanadı olan Senato'nun oluşumu Anayasa'nın 67. M.'de düzenlemektedir. Anayasa'nın 72. madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla, yetmiş bir senatörden oluşan Senato'nun yirmi beşi, 61'inci madde hükümlerine göre Felemenk seçim çevresi tarafından; on beşi, 61'inci madde hükümlerine göre Fransız seçim çevresi tarafından seçilirler; onu, Felemenk Parlamentosu adıyla anılan Felemenk Topluluğu Parlamentosunun üyeleri arasından atanır; onu, Fransız Topluluğu Parlamentosu üyeleri arasından atanır; biri, Alman Topluluğu Parlamentosu üyeleri arasından atanır; altısı, 1 ve 3 numaralı bentlerde anılan senatörler tarafından atanır; dördü, 2 ve 4 numaralı bentlerde anılan senatörler tarafından atanır.²⁴¹

Senato seçimleri her dört yılda bir yenilir. Dört yıl görev süresi için seçilirler. Temsilciler Meclisinin seçimiyle aynı tarihte gerçekleştirilir. Anayasa'nın 72. maddesine göre; Kralın çocukları yoksa Hanedanın tahtın varisleri olan kanadından Belçika kökenli olanların çocukları kanunen on sekiz yaşından itibaren senatörlerdir ancak bunlar yirmi bir yaşına kadar oylamalara katılamazlar. Karar yeter sayısı için aranan nisap sayılırken hesaba katılmazlar.²⁴² Kral hem yasama hem de yürütme güçlerinin içerisinde yer almakta olup, yetkileri sınırlıdır. Her ne kadar Kral'ın bazı önemli yetkileri olsa da Kral'ın devlet içerisindeki pozisyonu parlamenter sistemde yer alan devlet başkanı pozisyonuna karşılık gelmektedir. Kral yabancı ülkelerle gerçekleştirilen temaslarda Belçika Devleti'ni temsil etme görevini üstlenmektedir. Belçika Senatosu'nun oluşumunda sosyal açıdan bakıldığı zaman topluluksal yaklaşımın etkili olduğu görülmektedir. Diğer federal sistemlerde yer alan üst meclislerin durumunun tersi olarak Senato'nun federe birimleri temsil etmek amacı

²⁴¹ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 116.

²⁴² *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 118.

ile kurulmadığı belirtilmektedir. Senato’da bölge yönetimleri temsil edilmemekte olup, federe birimlerin çıkarları federal yasamada dil grupları ile temsil edilmektedir.²⁴³

3.10 Senatonun Görev ve Yetkileri

Swenden, bölge ve toplulukların oldukça özerk ve yetki sahibi olduklarını savunmaktadır. Bu sebeple Belçika’nın Almanya federal yapısına ait idari federasyon veya yürütme federalizmi yapısına benzemediğini belirtmiştir. Federal yasalar federal organlar, bölge ve toplulukların yasaları bölgesel organlar eliyle uygulanmaktadır.²⁴⁴ Senato ve Temsilciler Meclisi yukarıda da ifade edildiği gibi bu yetkileri eşit kullanım hakkına sahiptir. Bunlar, belirleyecekleri anayasa hükümlerinin değiştirilmesi ve bu anayasa değişikliğiyle ilgili olarak değişiklikler yapmanın gerekli olduğunu beyan etmek, anayasa gereği olarak her iki yasama meclisi tarafından kararlaştırılması gereken konular, anayasanın içerdiği bazı hükümlerde anılan kanunların ve bu kanun ve hükümlerin yürütülmesi için çıkartılan kanunlar, Anayasa’nın 4. M. son fıkrasına ait yasalaştırılacak kanunların yanı sıra bu kanunların yürütülmesi için çıkartılan kanunlar, Anayasa’nın 34’üncü maddesinde geçen kanunlar, antlaşmaları onaylayan kanunlar, uluslararası veya uluslar ötesi yükümlülüklerin yerine getirilmesini teminat altına alan, 169’uncu madde uyarınca çıkartılan kanunlar, daniştay ile ilgili kanunlar, mahkemelerin teşkilatlandırılması, devlet, topluluklar ve bölgeler arası işbirliği anlaşmalarını onaylayan kanunlar, yine 4’üncü maddenin son fıkrasında belirtilen ekseriyetle kabul edilmiş bir kanunda Temsilciler Meclisi ve Senato eşit derecede yetki olduğu diğer kanunlar da belirtilebilir.²⁴⁵

²⁴³ Bilgin, a. g. e. (2015).

²⁴⁴ Bilgin, a. g. e. (2015).

²⁴⁵ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 119.

Yukarıda ifade edilen AY. M. 4, 34 ve 169'a kısaca değinmek gerekmektedir. AY. M. 4 son fıkrasına göre, dört dilsel bölgenin sınırları ancak, Parlamentonun her bir kanadındaki dilsel bölge grubunun oy çoğunluğuyla kabul edecekleri bir kanunla değiştirilebilir ya da düzeltilebilir. Şu şartla ki, her grupta üye tam sayısının çoğunluğu oylamaya katılmış olmalı ve iki dilsel bölge grubunun kullandığı oylarda karar lehine kullanılan oyların sayısı, kullanılan oyların en az üçte ikisine eşit olmalıdır.²⁴⁶ Burada yasalaştırılacak kanunlar ile bu kanunların yürütülmesi için çıkartılan kanunlarda Temsilciler Meclisi ve Senato eşit yetkilidir. AY. M. 34'e göre belirli yetkilerin kullanılması bir antlaşma ya da bir kanunla devletler hukuku kurumlarına bırakılabilir.²⁴⁷ Burada yine geçen kanunlarda Temsilciler Meclisi ve Senato eşit yetkiye sahiptir. Madde 169'a göre 36 ve 37. Maddede adı geçen makamlar (federal yasama yetkisi Kral, Temsilciler Meclisi ve Senato'ya ait olup, federal yürütme yetkisi Kral'a aittir) uluslararası ve ulus üstü yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak için, kanunda belirtilen gereklerin yerine getirilmesi şartıyla, geçici olarak 115 ve 121'inci maddelerde (topluluk ve bölge parlamentoları) belirtilen kurumların yerini alabilirler.²⁴⁸ Yasama sürecinde yaşanan tıkanıklıkların çözüm araçları konusu, sonraki konu içerisinde ele alınacağından, yasama sürecinde Senato ve Temsilciler Meclisi'nin yetki ve işleyişi konusu da aynı başlık altında ele alınacaktır.

3.11 Yasama Tıkanıklıklarının Çözüm Araçları

Federasyonun bir gereği olarak çift meclislilik özellikle çok katmanlı, dinsel, dilsel ve kültürel farklılıkların bulunduğu örneklerde son derece önemli bir konuma gelmektedir. Özellikle federasyonun yapısının politik koruma teorileri çift

²⁴⁶ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 105.

²⁴⁷ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 110.

²⁴⁸ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 142.

meclislerin bu önemine vurgu yapmaktadır. Federasyonun politik koruma teorisi; federasyonlarda politik korumanın çift meclis sistemi ile doğrudan ilişkisi bulunduğuna işaret etmektedir. Bu devlet biçiminin yapısının korunması ve işleyişinin dengede kalabilmesi için sadece yargı organının uyuşmazlık çözümünde hakemlik rolünün değil, aynı zamanda siyasi katılımın ve temsiliyetin de önemli olduğunu göstermektedir. Politik koruma yaklaşımı, federe devletlerin üst meclislerde nasıl temsil olundukları ve üst meclislerin alt meclisler üzerinde, karar alma süreçlerini etkileyebilecek araçlarının önemine dikkati çekmektedir.²⁴⁹ Bu teoriye göre, alt ve üst meclislerin farklı usullerle oluşturulması ve yetkilerinin birbirine eşit olması gerekmektedir. Üst meclislerin, alt meclisler üzerinde, kendileri veya ulusal alanlar ile ilgili konularda karar almada etki yaratabilecek yetkilerinin bulunması gerekmektedir. Üst meclislerin alt meclis üzerinde etkili bir veto yetkisinin bulunmaması federe devletleri, federal devlet karşısında güçsüz duruma getirecektir. Bu konuda siyasal parti yapıları ile seçim sistemleri de oldukça önemli rol oynamaktadır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki federasyonun kurumlarına özgü sonuçlar, her bir sistemin kendine ait koşullarında farklı sonuçlar yaratabilmektedir.²⁵⁰ Her federasyon sistemi ülke içinde bulunan kültürel, tarihi ve sosyolojik etkiye bağlı kendine özgü farklılıklar içerdiğinden, her federal devlet biçimi için politik korumayı sağlamak adına alınan önlemlerin aynı sonucu doğurması beklenmemekte olup, bunu koşullara göre yönetmek gerekmektedir.

Politik koruma teorisinin en temel amacı federe devletlerin egemenliklerini ve haklarını koruma altına almaktır. Teorinin ilk temsilcilerinden Wechsler, federe devletlerin yetkilerinin ve özerkliklerinin sistemde var olan politika sürecinin güvencesi altında olduğunu savunmuştur. Bunu savunanlara göre, sistem federe

²⁴⁹ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018), s. 79.

²⁵⁰ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018) s. 98.

devletleri koruyacak şekilde düzenlenmiştir. Federasyonun anayasası ve sistemin kendisi bunu sağlayacak unsurları içermekte ve federe devletlerin federal organlara bağlı hale gelmesinin önüne geçmektedir.²⁵¹

Farklılık unsurlarının hakim olduğu çok katmanlı heterojen toplumlarda içinde bulunduran bir devlet biçiminde yasama organında birtakım tıkanıklıkların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Her federasyon koşullara bağlı farklı özelliklere sahip olsa da, kendine özgü bu tıkanıklıkları giderme amacı ile bir takım çözüm araçlarına sahiptir. Belçika'da yasama organındaki tıkanıklıkların çözüm araçları üzerinde durmadan önce kısaca yasama süreci konusunda bilgi vermek gerekmektedir.

3.11.1 Belçikada Yasa Yapım Süreci ve Prosedürü

Belçika federasyonu çok katmanlı veya türdeş olmayan fonksiyonel bir federasyon örneği olarak yasama organında çift meclisli bir yapıya sahiptir. Çift meclislilikte yasa yapım süreçlerinin tek meclislere oranla daha uzun ve daha prosedürlü olabileceği açıktır. Belçika'da bu hususta temel düzenlemeler Belçika Anayasası'nda düzenlenmiştir. Ay. M.75'e göre federal yasamanın her bir organı yasa önerisi teklifinde bulunabilir. Anayasa 77'nci maddede belirtilen konular hariç, Kral'ın girişimi ile meclislere sunulan yasa tasarıları görüşülmek üzere ilk olarak Senatonun ve daha sonra da Temsilciler Meclisini gündemine alınır.²⁵² Ay. M. 78'e göre, M. 77 ve M. 74'deki belirtilenlerin haricindeki konular, Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmiş yasa tasarıları Senato'ya gönderilir. Bu sebeple M. 77 ve M. 74 açıklamak gerekmektedir. Anayasa Madde 77'e göre Temsilciler Meclisi ve Senato belirli konularda eşit yetkiye sahiptirler. Anayasa maddelerinde değişiklik yapabilirler ve Anayasayı yeniden düzenleyebilmektedirler. Anayasasın verdiği yetki ile her iki meclisin yetki alanına giren konular, çoğunluğun oyu gerektiren yasalar,

²⁵¹ Çelik Ulusoy, a. g. e. (2018) s. 134.

²⁵² *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 118-119.

Almanca konuşan Topluluk'un kurumları ve finansı ile ilgili yasalar, siyasi partilerin finansı ve seçim masraflarının kontrolü ile ilgili yasalar, Senato ve senatörlerin statüsünü düzenleme ile ilgili yasalar Senato ve Temsilciler Meclisi'nin eşit yetki sahibi olduğu yasalardır.²⁵³ Madde 74'e göre vatandaşlık hakkının tanınması, Kral'ın bakanlarının medeni ve cezai sorumlulukları ile ilgili yasalar, devlet bütçeleri ve hesapları, askeri kotaların belirlenmesi ile ilgili Kral ve Temsilciler Meclisi'nin ortak yetki sahibi olduğu yasalardır.²⁵⁴

Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmiş yasa tasarıları Senatoya gönderildikten sonra Senato, en az on beş senatörün talebiyle yasa tasarılarını inceler. Bu talep yasa tasarısının alındığı tarihten itibaren on beş gün içinde yapılır. Senato azami altmış gün içinde; yasa tasarısı üzerinde herhangi bir değişiklik yapmamaya karar verebilir; yasa tasarısını değiştirdikten sonra kabul edebilir. Senato belirlenen süre içinde yasa tasarısı hakkındaki kararını açıklamaz, ya da yasa tasarısını değiştirmeme kararını Temsilciler Meclisine bildirirse, yasa tasarısı Temsilciler Meclisi tarafından Kral'a sunulur. Yasa tasarısı tadil edilmişse, Senato bunu Temsilciler Meclisine gönderir. Senatonun gerçekleştirdiği değişiklikleri kabul etme, ya da kısmen veya tamamen reddetme hususunda nihai karar Temsilciler Meclisine aittir. Madde 79'a göre Temsilciler Meclisi, 78'inci maddenin son fıkrasında anılan inceleme sırasında yeni değişikliği kabul ederse bu yasa tasarısı karar için Senatoya iade edilir. Senato azami on beş gün içinde; yasa tasarısını Temsilciler Meclisi tarafından tadil edilmiş haliyle kabul etmeyi kararlaştırabilir; yasa tasarısını daha da değiştirdikten sonra kabul edebilir. Senato belirlenen süre içinde yasa tasarısı hakkındaki kararını açıklamaz, ya da yasa tasarısını Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmiş haliyle kabul ettiğini Temsilciler Meclisine bildirirse, yasa tasarısı

²⁵³ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 119.

²⁵⁴ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 118.

Temsilciler Meclisi tarafından Kral'a sunulur. Yasa tasarısı daha da değiştirilmişse, Senato bunu Temsilciler Meclisine gönderir. Senatonun gerçekleştirdiği değişiklikleri kabul etme, ya da üzerinde değişiklik yapma hususunda nihai karar Temsilciler Meclisine aittir.

Anayasa madde 80'den devam edecek olursak, 78'inci maddede belirtilen bir yasa tasarısı meclisin görüşme gündemine alınmışsa ve Federal Hükümet taslağının ivedilikle görüşülmesini talep etmişse, 82'nci maddede belirtilen Parlamento danışma komisyonu Senatoya karar vermesi için mühlet belirler. Komisyon anlaşmaya varamazsa, Senatoya yasa tasarısını gündeme almak için tanınan mühlet yedi güne indirilir ve yasa tasarısının incelenmesi için 78'inci maddenin üçüncü fıkrasında öngörülen mühlet otuz güne indirilir. Madde 81'de Senato, kanun önerisi verme yetkisi gereğince, bir meclis üyesi tarafından 78'inci maddede belirtilen konularla ilgili olarak sunulan kanun tasarısını Temsilciler Meclisine sunar. Meclis, yasa tasarısını reddederek, ya da kabul ederek, azami altmış gün içinde nihai kararını vermelidir. Meclis yasa tasarısını değiştirirse, bunu Senatoya iade eder. Senato, 79'uncu maddede belirtilen kurallara göre bu yasa tasarısını görüşür. 79'uncu maddenin üçüncü fıkrası uygulanacak ise, meclis on beş gün içerisinde nihai kararını verir. Meclis ikinci ve dördüncü fıkralarda belirtilen mühletler içinde bir karara varamazsa, 82'nci maddede belirtilen Parlamento danışma komisyonu on beş gün içinde toplanır ve meclise karar vermesi için mühlet belirler. Komisyon anlaşmaya varamazsa meclis altmış gün içinde karar alır.

Anayasa'nın 82. M.'ne göre Temsilciler Meclisi ve Senatolarda eşit sayıda üyeden oluşan bir Parlamento danışma komisyonu, Parlamentonun iki meclisi arasında ortaya çıkan yetki konusundaki ihtilafları çözümler. Yine Anayasa'nın 78 ve 81'inci maddelerde belirtilen inceleme sürelerini herhangi bir anda karşılıklı

mutabakatla uzatır. Komisyonu oluşturan iki grup arasında oy çoğunluğu mevcut değilse, komisyon üye sayısının üçte iki ekseriyetiyle karar alır. Komisyonun tertibi ve çalışma esaslarının yanı sıra 78 ila 81'inci maddeler arasında kalan maddelerde belirtilen mühlet hesaplama yöntemi kanunla belirlenir. Madde 83'de Meclis üyeleri tarafından sunulan yasa tasarıları ile Hükümet yasa tasarılarının her birinde yasa tasarısının, madde 74, 77 ya da 78'de belirtilen konulardan hangisiyle ilgili olduğu belirtilir. Kanunları yorumlama yetkisini madde 84 sadece kanunla tanınabileceğini belirtmiştir.²⁵⁵ Yasama tıkanıklıklarının giderilmesi amacı ile var olan çözüm araçlarına değinmek gerekmektedir.

3.11.1.1 Alarm Çanı Prosedürü

Belçika'da var olan toplulukların esas çıkarlarını korumak amacı ile alarm çanı prosedürü uygulanmaktadır. Bu prosedür yumuşak veto olarak isimlendirilmektedir. Yumuşak veto farklı etnik gruplar arasında arabuluculuk sağlamak ve geleneksel sert veto etkisini azaltmaktadır.²⁵⁶ Yumuşak veto tasarının çözüm bulma yolunda askıya alınmasını sağlarken, tasarının ortadan kalkmasını ve bir tarafın kazanırken diğer tarafın kaybettiği sonucu doğurmaktadır. Federal parlamentoda dil grubu üyelerinin %75'i sebepleri ile birlikte bir önerge veya yasa tasarısının belirli maddeleri hakkında topluluk çıkarlarına zarar vereceği yönünde iddiada bulunursa, önerge veya yasa tasarısı askıya alınır ve kabineye gönderilir. Federal kabine federal parlamentoya konsensüs ile aldığı karar hakkında tavsiyede bulunur. Federal parlamento gelen öneri üzerine kararını açıklar.²⁵⁷ Alarm çanı prosedürü Anayasa madde 54'düzenlenmiştir. Hükümet veya üye tarafından önerilen bir tasarı topluluklar arası ilişkilere zarar verebilmektedir. Dilsel bir grubun üyelerinin en az

²⁵⁵ *Belçika Anayasası*, a. g. e. (2007), s. 120-121.

²⁵⁶ Kelleher, S. (2005), Volume 2013, *Minority Veto Rights in Power Sharing Systems: Lessons from Macedonia, Northern Ireland and Belgium*, s. 6-7.

²⁵⁷ Kelleher, a. g. m. (2005), s. 8.

üçte ikisi tarafından imzalanmış raporun sunulmasından sonra ve halka açık oturumda yapılacak nihai oylama öncesi görüşme gündemine alınmış gerekçeli bir önergeyle itirazda bulunabilir. Fakat özel çoğunluk gerektiren bütçe ve kanunlar bunun haricindedir. Aynı hükümet veya üye tasarısı ile ilgili dil grubu üyelerinin bu prosedüre bir kez başvurma hakkı vardır. Bu süreçte parlamenter prosedür askıya alınır ve önerge Bakanlar Kurulu'na gönderilir. Bakanlar Kurulu otuz gün içerisinde önerge ile ilgili görüşünü açıklar ve konu ile ilgili meclise açıklamak üzere davet eder. Bakanlar Kurulu söz konusu Hükümet yasa tasarısının veya üyeler tarafından sunulmuş bir kanun teklifin değiştirildiğini de bildirebilmektedir.²⁵⁸ Bu prosedürdeki amaç federal parlamentoda yer alan bir dil grubunun, diğer dil grubuna karşı bir yasa önerisinde bulunmasını engellemektir. Bakanlar Kurulu dil esasına bağlı bir şekilde oluşturulmuş olup, Bakanlar Kurulu'na parlamentoya konu ile ilgili öneri vermesi gerekmektedir. Federal hükümet üzerinde baskı yaratmakta olup, eğer konu çözülmezse, büyük olasılıkla federal hükümetin düşmesine sebep olacaktır.²⁵⁹

2007 Kasım ayında, parlamentonun Hollandaca konuşan üyeleri seçim bölgelerinin bölünmesi ile ilgili oy birliği ile oylama yapmışlardır. Bu durum tek bir dil grubunun bu kadar hassas bir konu üzerine yaptığı ilk oylama olup, diğer dil grupları arasında var olan ilişkileri üzerine baskı yaratmıştır. Alarm çanı prosedürü devreye konularak, konu çözüme ulaşımından önce de 2010 yılında hükümet düşmüştür.²⁶⁰

²⁵⁸ The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, Legal Affairs and Parliamentary Documentation Department Belgian House of Representatives, (2019), https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf, s. 91-92. (21 05 2019)

²⁵⁹ Adams, M. (2014), Vol 12, *Disabling Constitutionalism. Can the Politics of Belgian Constitution be Explained?*, s. 286.

²⁶⁰ Adams, a. g. m. (2014), s. 288.

3.11.1.2 Veto Yetkisi ve Hakem Mahkemesi

Merkezi hükümete topluluklardan herhangi birinin hayati çıkarlarını (dil, eğitim ve kültür) etkileyeceği durumlarda veto yetkisi verilmektedir. Dil, eğitim, kültür ve sağlık konularında topluluklara oldukça özerklik tanınmış olduğundan ve bu sebeple toplulukların bu konularla ilgili özgürce karar verme yetkisi olduğundan veto yetkisinin kullanımını gerektirecek durumlara karşılaşmak çok sık görülmemektedir.²⁶¹ Pales tezinde karşılıklı vetonun tarafların endişesini azaltmış olduğundan, etnik grupların taleplerini artıracaklarını belirtmiştir, uzlaşmaya ulaşma isteğini azaltacağını ve böylelikle tıkanıklık sonucunu doğuracağını savunmuştur.²⁶²

Devletin organizasyonu ile ilgili kararlar federal parlamentonun üçte iki çoğunluğu ile (AY. M. 4) alınmaktadır. Anayasal değişiklik için de üçte iki çoğunluk aranmakta olup, Temsilciler Meclisi ve Senato'nun bunu kararı veto yetkisi vardır. Bir başka anlatımla kurumsal reformlar var olan üç dil grubunun rızası olmadan yapılamamaktadır.²⁶³ Hakem Mahkemesi ise Üyeleri dil esasına bağlı olarak oluşturulmuştur. Belçika federal Devleti'nde yasama sürecinde var olan sorunları giderme görevini üstlenmiştir.²⁶⁴

²⁶¹ Kelleher, a. g. m. (2005), s. 7.

²⁶² Pales, Z. (2011), *Belgium as a Crucial Test of Consociationalism: The 2007-2011 Political Crisis, In partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts*, s. 12.

²⁶³ Adams, a. g. m. (2014), s. 286.

²⁶⁴ Adams, a. g. m. (2014),s. 287.

Bölüm 4

FONKSİYONEL FEDERASYON ÖRNEĞİ OLARAK BOSNA HERSEK ÇİFT MECLİS SİSTEMİ

4.1 Genel Olarak Bosna Hersek Federasyonunun Yapısı

Bosna Hersek federasyon 21 Kasım 1995 tarihli Dayton Antlaşması oluşturulmuştur. Bosna-Hersek Anayasası'nın konfederal özellik taşıdığı belirtilir.²⁶⁵ Örneğin anayasa federe devletlere uluslararası ilişkiler konusunda yetki tanımaktadır. Ülke egemenliğine ve toprak bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde yabancı devletler ile özel paralel ilişkiler kurabilmektedirler. Federe devletler federal parlamento onayı ile yabancı devletler ve uluslararası organizasyonlar ile antlaşmalar yapabilmektedirler. Federal Parlamento yasa ile bazı antlaşmaları onay koşuluna bağlı tutmaktan çıkarabilmektedir.²⁶⁶

4.1.1 Bosna Hersek Federasyonunun Ortaya Çıkışı

Bosna-Hersek, Boşnak, Hırvat ve Sırp toplulukları, kimliklerinden oluşmakta olup, ortak bir ulusal kimlik ve ulus bilinci yaratılmadan kurulmuştur. Tıpkı ABD'de olduğu gibi bunun zamanla oluşabileceği düşünülmektedir. ABD'ni federasyona yönelten ortak bir savunma sisteminin kurulması iken, Bosna-Hersek için bu geçerli değildir zira federe birimlerden herhangi biri için düşman olarak görülen komşu bir ülke, diğer federe birim için dost olarak görülmektedir.²⁶⁷ Diğer ülkelerle federasyon yoluna gidilerek, birleşme yolu ile daha güçlü bir konuma geleceği düşünülmektedir.

²⁶⁵ Uygun, a. g. e. (2007), s. 163.

²⁶⁶ Uygun, a. g. e. (2007), s. 163.

²⁶⁷ Uygun, a. g. e. (2007), s. 164.

Ancak Bosna-Hersek'te iki federe devletten biri olan Sırp Cumhuriyeti Sırbistan ile birleşmek, diğeri olan Bosna-Hersek Federasyonu da Hırvatistan ile konfederal bir birleşim oluşturma amacı gütmektedir. Ayrıca ülkedeki Hırvatlar, Hırvatistan ile konfederasyondan daha yakın bir birlik oluşturmak istemektedir. Bu şartlar devletin toprak bütünlüğünün sağlanmasında ve federe birimlerin ortak karar almasında güçlük oluşturmaktadır.²⁶⁸

Anayasası 3. maddesine göre Bosna Hersek Federasyon'u; dış politika, dış ticaret politikası, gümrük politikası, para politikası, kurumların finansı ile ilgili konular ile Bosna Hersek Federasyon'un finansal yükümlülükleri, göç, mülteci, iltica politikası ve konu ile ilgili düzenlemeler, uluslararası ve entiteler arası kriminal yasama uygulama ve uluslararası polis gücü ile ilgili konular, uluslararası iletişim ve ortak uygulamalar ile ilgili kuruluşları sağlamak, entiteler arası ulaşım ile ilgili konularda düzenleme yapmak ve hava trafik kontrolü ile ilgili konularda yetkilidir.²⁶⁹

1995 Bosna-Hersek Anayasası, anayasayı değiştirme yetkisini federal parlamentoya bırakmıştır. Burada aranan koşul ülke halkını temsil eden Temsilciler Meclisi'nin değişikliğe 2/3 çoğunluk ile onay vermesidir. Üç kurucu halktan oluşan Temsilciler Meclisinin ikisinin parlamentoda 2/3 çoğunluğu ile değişikliğin kabul göreceği anlamını taşımaktadır.²⁷⁰ Bosna-Hersek'te üst meclis üyeleri federe parlamentolar tarafından belirlenmektedir. Toplam on beş üyesi olan üst meclisin üyeleri beşi Sırp parlamentosu tarafından ve diğer geriye kalan on üyeden beşi Boşnak ve diğer beşi de Hırvat olmak üzere oluşturulmaktadır.²⁷¹ Bosna Hersek Devleti'nin kendine özgü bir yapısı olduğundan, bu devletin henüz gerçek anlamda

²⁶⁸ Uygun, a. g. e. (2007), s. 165.

²⁶⁹ Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009, (2019), https://www.constituteproject.org/search?lang=en&q=bosnia&status=in_force&status=is_draft, s. 8.(01 05 2019)

²⁷⁰ Uygun, a. g. e. (2007), s. 240.

²⁷¹ Uygun, a. g. e. (2007), s. 258.

bağımsızlık statüsünü tam anlamıyla kazanamadığı düşünülmektedir. Bunu destekleyecek olursak, Bosna Hersek Anayasası'nın Dayton Antlaşması ile oluşturulduğundan, tam bir bağımsızlık statüsüne sahip olmadığı belirtilmektedir. Ülkenin siyasi yapılanması etnik kökenlidir. Ancak federasyondaki en yetkili makamın seçim yolu ile oluşturulmuş demokratik kurum olmayıp, bunun yerine uluslararası yüksek temsilciliktir.²⁷² Bunun sebebi büyük ihtimalle ülkenin tarihsel olarak farklı etnik kimliklerin çatışması ve yaşanmışlıklarıdır. Belçika Devleti de Bosna Hersek'e benzer etnik siyasal yapılanma ile oluşturulmuş bir devlettir. Bosna Hersek Anayasası devlet düzeyindeki organlarda bir etnik grubun diğer etnik grup üzerinde baskı sağlamasını, üstünlük sağlamasını engelleyecek şekilde düzenlenmiştir.²⁷³ Şüphesiz bu karakteri de fonksiyonel federasyona uygundur.

4.1.2 Bosna Hersek Federasyonunun Temel Özellikleri

Bosna Hersek'i diğer devlet biçimlerine kıyasla daha sui generis özelliğe sahip bir federasyondur. Özellikle, hükümet biçimi bakımından bir tasnif yapmanın mümkün olmadığı belirtilmiştir.²⁷⁴

Federal Bosna Hersek'i federasyon yapısının oluşumunda etken olan tarihi boyutunun önem arz ettiğinden, tarihi boyutu hakkında kısaca değerlendirme yapmak gerekir. Bosna Hersek'te Boşnaklar, Sırp ve Hırvatlar olmak üzere üç ayrı etnik grup vardır. Kuzey ve batısında Hırvatistan, doğusunda Sırbistan Devleti bulunur. Boşnak nüfusunun en fazla olduğu devlet Bosna Hersek'tir. Ülke içinde bulunan üç etnik gruplardan ikisinin bağımsız devletleri mevcuttur.²⁷⁵ İkinci Dünya Savaşı sonrası Tito önderliğinde partizanların mücadele sonucu Yugoslavya parçalarını

²⁷² Gedik ve Köküarı, a. g. e. (2014), s. 33.

²⁷³ Akgün, S. (2018), *Bosna Hersek'te Barış İnşa Süreci ile Yeniden Yapılandırma Çalışmaları: Barışçıl, Çözümçü, Tarih Okulu Dergisi*, Sayı xxxvii, s. 672., http://johschool.com/Makaleler/2124358396_28%20-%201313%20-%20S%20c4%20BEL%20AKG%20c3%20cN.pdf (06 05 2019).

²⁷⁴ Gedik ve Köküarı, a. g. e. (2014), s. 35.

²⁷⁵ Gedik ve Köküarı, a. g. e. (2014), s. 37.

oluşturan altı devlet 1946 yılında Yugoslavya Federal Halk Cumhuriyetini kurdu, 1963 yılında Devlet'in adı Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyet'i olarak değiştirildi, 1991 yılında Slovenya bağımsızlığını ilan ederek bu devletten ayrıldı ve bundan sonra Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyet'i dağılmaya başlamıştır. Dağılmadan sonra federe devletlerin bağımsızlıkları konusunda sorunlar çıkmaya başlamış, 1991 yılında ise Hırvatistan bağımsızlığını ilan etmiştir.

Hırvatistan'ın bağımsızlığını ilan etmesinin ardından Sırlar ve Yugoslavya ordusu ile Hırvatlar arasında çatışmaların başlamasına sebep olmuştur. Almanya'nın destek çıkması ile Slovenya ve Hırvatların bağımsızlıkları Avrupa Topluluğu tarafından tanınmıştır. Yine 1991 yılında Boşnaklar ile Bosna'daki Hırvatlar bağımsızlıklarını ilan etti ve bu ilan Avrupa Birliği ve ABD tarafından tanınmış, bu sebepten dolayı Sırlar ile Boşnaklar arasında çatışmalar başlamıştır. Bu süreçte ABD ve NATO tarafından iki taraf arasında uzlaşma sağlamak için birçok girişimler olmuştur.²⁷⁶

Bosnalı Hırvatların lideri Kresimir Zubak'ın Cumhurbaşkanı seçilmesi ile 1994 yılında Kurucu Meclis'te yapılan oylama sonucunda Bosna Hersek Federasyon'u resmi olarak kurulmuştur. Varılan bu antlaşmaya Boşnak Hırvat Federasyon Antlaşması (Washington Antlaşması) denilmektedir. Bu çerçevede Bosna'nın bölünmezliği ilkesine ilkesi doğrultusunda iki Hırvat, dört Boşnak ve iki de ortak olmak üzere sekiz kantondan oluşacak, altı ay sonra yapılacak seçimlerde cumhurbaşkanı, başbakan ve diğer organlar belirlenecekti. Oylama yapılmış ve bunun sonucu olarak Federasyon'un Cumhurbaşkanı Yardımcılığına Eyüp Ganiç, Başbakanlığa ise Haris Sladziç gelmiştir. Oluşturulan on bakanlıktan altısı Müslümanlara, dördü Hırvatlara verilmiştir. Kurulmuş olan federasyonun temel

²⁷⁶ Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 40-41.

ilkesi nüfusunun büyük çoğunluğunun Müslüman veya Hırvat olan Bosna Hersek'in tüm bölgelerini içine alan kantonlar sisteminin kurulmuş olmasıdır. Dış ilişkiler, savunma politikası, vatandaşlık, ekonomi ve ticaret politikası, maliye, enerji politikası ve kantonlar arası güvenlik denetiminin kurulması gibi konular federasyon hükümetinin yetkisi altındadır. Kantonlar tek başına veya Federasyon hükümeti ile ortak hareketle tüm politika alanlarında yetki sahibi olacaklardır. Temsilciler Meclisi yüz kırk üyeden oluşturulacaktır. Federal parlamentonun diğer bir kanadı olan Halklar Meclisi de otuzu Müslüman Boşnak, otuzu Hırvat üyeden oluşacaktır. Sırlara ait Sırp Danışma Konseyi kurulmuştur. Her ne kadar Boşnak Hırvat Federasyon Antlaşması kabul edilmişse de Boşnak-Hırvat çatışmaları bazı bölgelerde devam etmiştir.²⁷⁷

1994 yılında Kontak Grup Plan'ı adı altında Dayton Antlaşması masaya konuldu. Plan'ı ABD, Fransa, İngiltere, Rusya ve Almanya'nın dışişleri bakanları hazırlamıştır. Bu plana göre Bosna bölgesinin %51'i federasyona ve %49'u Sırp kontrolü altında olacaktı. Fakat bu plan Sırp liderler tarafından reddedildi. Sırlar ile Bosna arasındaki çatışmalar devam etti. Bosna ordusunun Sırlara ait bölgeleri elde edip, zafer kazanmaya devam ettikçe, 1995 yılında ateşkes ilan edildi ve görüşmeler başladı. 1995 yılında Bosnalı Sırlar, Hırvatlar ve çok ırklı Bosna bölgesinin liderleri arasında Bosna Hersek'te Barış için Genel Çerçeve Anlaşması imzalandı.²⁷⁸

Dayton Barış Antlaşması, girişim yapıp başarısız olan diğer anlaşmalardan farklı bir anlaşma olduğundan kısaca değinmek gerekir. Dayton Barış Anlaşması dış güçlerin Bosnalılara kabul ettirmeye çalıştırıldığı bir anlaşma olarak, Sırlar adına Slobodan Miloşoviç ve Hırvatlar adına Franjo Tudman tarafından dış temsilciler

²⁷⁷ Pulat, T. (2015), *Bosna-Hersek'te Devlet İnşa Süreci:1996-2013 Dayton Antlaşması Sonrasında Bosna-Hersek*, Türkiye Cumhuriyeti Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, s. 33-34. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp> (25 05 2019)

²⁷⁸ *Dayton Anlaşması*, https://tr.qwertyu.wiki/wiki/Dayton_Agreement, (01 11 2019)

olarak imzalandı. Ancak anlaşma sadece ülkede barışı sağlamak değil, devlet ve hükümete dair temel hususları düzenleme konusunda da düzenlemeler içermektedir.²⁷⁹

Dayton Antlaşması Bosna Hersek'i, Sırp Cumhuriyeti, Bosna Hersek Federasyonu olarak iki entiteye ve Brcko isimli özerk bir bölgeye bölmüştür. Federasyon içerisinde on kanton mevcuttur. Yüksek Temsilcilik Ofisi tüm sivil kurumların son sözü söyleyen nihai yetkili ofisi niteliğinde olduğundan, Bosna Hersek demokrasisi üzerinde bir gölge olduğu ileri sürülmektedir. Horowitz etnik, ırk, din, dil veya diğer ayırıcı özelliklerinden dolayı derinden ayrılıkları bulunan toplumlarda demokratik bir düzenin oluşuruelup başarılı olmasının zorluğan dikkati çekmektedir. Ona göre bunun nedeni özellikle bu tür ayrılıkları derinleşmiş toplumlar etnik partiler ve etnik oylamalar üretme eğilimindedir. Oyların ve sandalyelerin çoğunluğunu elde eden etnik bir parti azınlık grupları üzerinde baskı kurabilir ve etnik temelli partilerin bulunduğu ciddi şekilde bölünmüş toplumlarda, sıradan çoğunluk yönetimi genellikle etnik hâkimiyetle sonuçlanır.²⁸⁰

Dayton Antlaşması ülkede barışı getirmiş, fakat idari ve siyasi anlamda karmaşık bir yapı sağlamış ve etnik bölünmüşlüğü artırmıştır. Bölünmüşlük parlamentoyu kötü yönde etkilemiş olup, parlamentonun sık sık siyasi çıkmazlarla karşı karşıya kalmasına sebep olmaktadır. Bu sebeple Dayton Antlaşması'nın etnik grupların ortak kararıyla yenilenmesi gerektiği düşünülmektedir.²⁸¹

Sırp, Boşnak ve Hırvatlardan oluşan Bosna Hersek'te etnik ve din açıdan birbirinden farklı topluluklara sahiptir. Boşnaklar Müslüman, Sırp Ortodoks ve Hırvatlar ise Katolik'tirler. Farklı dinlere sahip olmalarına rağmen, bu üç etnik grup

²⁷⁹ Gedik ve Köküarı, a. g. e. s. 42-43.

²⁸⁰ Horowitz, Donald, L. (02 Nisan 2014), *Ethnic Power Sharing: Three Big Problems*, Journal of Democracy Volume 25, s. 5.

²⁸¹ Pulat, a. g. e. (2015), s. i-ii.

aynı dili konuşmaktadırlar.²⁸² Eski Yugoslavya Federasyonu'ndan ilk olarak, Slovenya, Hırvatistan ve ardından Makendonya ayrılma kararı almıştır. Ülke içerisinde var olan üç etnik grup kendi ordularını kurmuşlardır.²⁸³ Dayton Antlaşması ABD'nin Ohio eyaletinin Dayton kentinde imzalanmıştır. Antlaşma resmen savaşı sona erdirmiştir. Nisan 1992-Ekim 1995 yılları arasında yaşanan savaş 156 826 Boşnak, yaklaşık 70 bin Sırp ve 37 bin Hırvat'ın ölümü ile sonuçlanmış olup, Dayton Antlaşması ile üç taraf, biri federasyon, diğeri cumhuriyet, iki bölgeyi tek bir devlet çatısı altında birleştirildiler.²⁸⁴

Dayton Antlaşması içeriğinde birçok konu barındırmakta olup, başlıcaları şunlardır; barışın sağlanması ve askeri hususlar anlaşması, bölgesel istikrar anlaşması, unsurlararası sınır hattı ve ilgili sorunlar anlaşması, seçim anlaşması, anayasa, arabuluculuk anlaşması, insan hakları anlaşması, mülteci ve yerinden edilenlere ilişkin anlaşma, milli anıtları koruma kurulu anlaşması, Bosna Hersek halkı işbirliği anlaşması, sivil uygulama anlaşması ve uluslararası polis güçlerinin görevine dair anlaşma. Bosna Hersek Anayasası'nın 1. Maddesinde Bosna Hersek Devleti'nin Bosna Hersek Federasyonu ile Sırp Cumhuriyeti'nden oluştuğu belirtilmiştir. Vatandaşlık olarak, Bosna Hersek vatandaşlığı ve Bosna Hersek Federasyonu ile Sırp Cumhuriyeti vatandaşlığının olduğu kabul edilmiştir. Anayasa ile iki unsur kabul görmüştür. Bunlardan biri Sırp Cumhuriyeti, diğeri ise Bosna Hersek Federasyonu içerisinde yer alan Hırvatlar ile Boşnaklardır. Dış ilişkiler, dış ticaret, gümrük, para politikası, göçmenlik, kamusal ve uluslararası haberleşme, hava trafiği, unsurlar (entity) arası ulaşım gibi konular Bosna Hersek Devleti'nin

²⁸² Pulat, a. g. e. (2015), s. 1.

²⁸³ Pulat, a. g. e. (2015), s. 17.

²⁸⁴ Pulat, a. g. e. (2015), s. 28.

sorumluluğundadır.²⁸⁵ Federasyon'un özelliklerini daha net ortaya koymak için sistem içerisindeki işleyişi konusuna değinmek gerekmektedir.

4.1.3 Bosna Hersek Fedederasyonu'nun Sistem İçerisindeki İşleyişi

Bosna Hersek Devleti'nin organları yetki paylaşımı sistemi özelliğini barındırmaktadırlar. Veto ve orantılı temsiliyet hakkı gibi konuları uluslararası toplum tarafından Bosna Hersek devlet organlarına bırakılmıştır. Bu sayede uluslararası toplum, yetki paylaşımı ile devlet organlarının yürütülmesini gerçekleştirmeyi amaçlamıştır.²⁸⁶ Unsurların başka ülke ve uluslararası örgütler ile ancak Bosna Hersek Devleti Parlamentosu'nun onayı ile anlaşma yapma hakkına sahiptirler. Unsurlar ve kendilerine ait kurumları Anayasaya, kendi unsur hukukuna ve uluslararası hukuka uygun hareket etmek zorundadırlar. Bosna Hersek Devleti'nin sorumluluğu altında olmayan konular ile ilgili unsurlar arası koordinasyon işlerini Başkanlık makamı sağlamaktadır. Unsurlar arası kontrol olmaksızın serbest dolaşım hakkı mevcuttur.²⁸⁷

Anayasa içeriğinde Bosna Hersek Devleti'ne ait yetkiler belirtilmiş ve geri kalanlar ise de unsurların yetkisine bırakılmıştır. Farklılık unsurlarının kabul gördüğü konularda ülke egemenliğini, bölgesel bütünlüğü, siyasal bağımsızlığı ve ülkenin uluslararası kişiliğini korumak amacıyla yapılacak işlerde, Bosna Hersek Devleti sorumluluğu altındadır. Hiyerarşik sıralamada, Bosna Hersek Devlet'i Anayasası en üste yer aldığından, unsurların anayasalarından, kanunlarından ve diğer kurallarından üstün olup, buna uygun olmak zorundadırlar.²⁸⁸

Bosna Hersek federal yapısı göz önünde bulundurulduğu zaman, üniter yapıya sahip Sırp Cumhuriyeti'nin, federal bir yapı olan Bosna Hersek Federasyon'u ile

²⁸⁵ Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 44-45.

²⁸⁶ Akgün, a. g. m. (2018), s. 672.

²⁸⁷ Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 44.

²⁸⁸ Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 45.

ortak oluşturulan bir yönetim düzeni olduğu görülmektedir. Federe unsurların ve Bosna Hersek Devleti'nin yetkileri incelendiğinde konfederasyon gibi gevşek bir devlet topluluğunun varlığından söz edemeyiz. Ayrıca her bir unsura ait ayrı anayasa ve organların varlığı söz konusu olduğundan üniter bir yapının olamayacağı da açıktır.

Bosna Hersek federasyonunda, bu devlet biçiminin özelliklerine uygun olarak birden çok anayasa bulunmaktadır. Burada Bosna Hersek Devlet'i Anayasası, Bosna Hersek Federasyonu Anayasası ve Sırp Cumhuriyeti'ni Anayasası olmak üzere üç anayasa mevcuttur. Bosna Hersek Anayasası'nın V. kısmının 2. M.'ne göre federal devlete ait kantonların (toplam on kanton vardır) federal meclisin izni olması koşulu ile uluslararası anlaşma yapma yetkisi vardır. Bosna Hersek Federasyonu'na ait yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Üniter bir devlet olan Sırp Cumhuriyeti'nin de kendine ait yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Bosna Hersek Federasyonu'nu içerisinde toplam on kanton bulunup, federe devlet niteliğine sahiptirler. Sırp Cumhuriyeti'ni de Bosna Hersek Federasyonu'na ait bir federe birim olarak nitelendirebilir ve Bosna'da federalizmin varlığından söz edebiliriz. Fakat federal yapı içerisinde yer alan Yüksek Temsilciliğin oluşu, federal yapıyı bazı açıdan diğerlerinden farklı kılmaktadır.²⁸⁹

Her bir entitenin kendine ait yasama, yürütme ve yargı organları olsa bile, kendilerine ait özel orduları bulunmamaktadır. Bosna Hersek Anayasası'nın uluslararası antlaşmayla empoze edildiğinden, bu Anayasa'ya "Dayton Anayasası" da denilmektedir.²⁹⁰

²⁸⁹ Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 46.

²⁹⁰ Çağdaş Artantaş, O. ve Hasanagic, H. (2013), *Hükümet Sistemi Tartışmaları Işığında Bosna Hersek'in Siyasal Gelişimi ve Bugünü*, https://www.academia.edu/29148292/Bosna_-_Hersekin_Siyasal_Geli%C5%9Fimi_ve_Bug%C3%BCn%C3%BC, (23 05 2019).

Bunun dışında sistem içerisinde önemli bir organ olarak Yüksek Temsilcilik 'ten söz etmek gerekir. Sivil Uygulamasına Dair Antlaşma'nın 1. maddesinde tarafların yükümlülüklerine karşı taviz vermesi durumunda Yüksek Temsilcilik yetkili durumuna gelmektedir. Yüksek Temsilciliğe, yapıyı bir arada tutan ve tutkal görevi gören Anlaşmayı izleme ve birkaç ay sonrada Antlaşma'nın uygulanma sürecinde aykırılık yaratan milliyetçilere mücadele için emir verme yetkisi verilmiştir. Temsilciliğin barışın uygulanmasını gözlemleme, bu amaçla Bosna Hersek'teki idari ve sivil teşkilatın eylemlerini düzenleme ve barış sürecinin daha çabuk neticelenmesinde çıkan sorunların çözümünü hızlandırmak amacıyla yetkileri bulunmaktadır. Burada önemli olan nokta, Yüksek Temsilciliğe tüm bu yetkiler verilirken bu idari ve sivil teşkilatların otonomisine müdahale edemeyeceği yönünde güvence getirilmiş olmasıdır.

Temsilcilik izleme yaparken BM, AB, ABD, Rusya ve diğer ilgili ülkelere rapor vermekle de görevlidir. Yüksek Temsilcilik alt komisyonlar kurabilmekte ve diğer organlar ve IFOR (Implementation Force) üzerinde bir üstünlüğü bulunmamaktadır. Fakat barışın sivil uygulanması ile ilgili olarak Sivil Uygulama Antlaşmasını yorumlama yetkisi yine Yüksek Temsilcilik'dedir.

Yüksek Temsilciliğin vasfına ve rolüne ilişkin olarak şu örneğin aktarılması uygun olacaktır. 03.02.1998 tarihli kararında Bosna Hersek bayrağı ile ilgili olarak kanun yapılacaktı. Ancak Parlamento'nun konu ile ilgili çıkaracak olduğu kanun değiştirilerek ve Yüksek Temsilcilik tarafından Avrupa Konseyi bayrağındaki sarı ve maviye benzetilmesi önerilmiştir.²⁹¹ Temsilciliğin yetkisi o kadar geniş ki, seçilmiş veya seçilmemiş resmi yetkilileri Dayton Barış Antlaşması'nın uygulanmasına engel olması durumunda, işten çıkarma yetkisi vardır. Bu gibi

²⁹¹ Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 29.

konularda devlet veya entitelerin parlamentolarının yasa yapmama veya yapamama durumunda, Temsilcilik bağlayıcı karar alıp, yasa yapma yetkisine sahiptir.²⁹² Kanımızca dış güçler tarafından oluşturulmuş bir organın, devletin parlamentosu tarafından çıkarılacak olan bir kanun üzerinde etkili ve egemen olması, Bosna Hersek Federasyon'unu diğer federalizm yapısını benimsemiş olan ülkelerden ayıran önemli bir özelliktir. Nitekim bu demokratik parlamentoların bağımsızlığını ilkesini ihlal edip, ülkenin egemenlik unsurları bakımından son derece tartışmalı bir durumdur.

Yüksek Temsilcilik, zamanla uluslararası hedeflerini gerçekleştirmek ve politik engellere karşı koymak amacı ile yetkilerini artırmıştır. Yine 1997 yılında Bonn Zirvesi ile yüksek temsilcilerin yetkileri yasa yapmak ve seçimle gelmiş kamu görevlileri dahil kamu görevlilerini görevden alma yetkisine kadar genişletilmiştir. Lord Pady Ashdow'un Yüksek Temsilci olduğu 2002-2005 yıllarında bu durum daha da artmış ve temsilci sömürge valiliği olarak eleştirilmesine sebep olmuştur.²⁹³ Yüksek Temsilcilik çok önemli konularda, bölgesel yöneticiliğin karar alması gerektiğine rağmen, bir uzlaşuya ulaşamadıklarından, tek taraflı karar almaktadır. Daha önceleri Yüksek Temsilciliğe ait güven duygusu daha çok iken, 2005 yıllarında bu oran düşmüştür. Özellikle de Boşnakların güveni, Sırp ve Hırvatlara göre daha çok düşmüştür.²⁹⁴

Yüksek Temsilciliğin görevleri Dayton Antlaşması'nın onuncu ekinde belirtilmiş olup görevleri bunlardır. Antlaşma'nın uygulanmasını denetlemek, antlaşma tarafları ile yakın ilişki kurmak ve şikâyetlerini değerlendirmek, sivil örgütlerin faaliyetlerini denetlemek ve düzenlemek, sivil konularda yaşanan

²⁹² Wolff, S. *Peace by Design? Self Determination and Power-Sharing in Divided Societies*, University of Bath, 1-52, s. 14.

²⁹³ Akgün, a. g. m. (2018), s. 671.

²⁹⁴ Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 49-50.

problemleri çözmek, ÷lkeye yapılan iktisadi bağışlarla ilgili toplantılara katılmak, antlaşma uygulanışı ile ilgili BM, ABD, AB ve Rusya Federasyonu'na rapor vermek ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Polis Gücü'ne yardımcı olmak ve tavsiyede bulunmak. Yüksek Temsilcilik 'in verdiği kararların, Bosna Hersek yargı organları tarafından karşı çıkılması durumu kanun ile yasaklanmış olduğundan mümkün değildir. 2002 yılından itibaren Avrupa Birliği Genel İşler Konsey kararıyla, yüksek temsilci Avrupa Birliği'nin Bosna Hersek Özel Temsilci görevini de üstlenmiştir.²⁹⁵

Dayton Antlaşması ile ÷lkedeki bölünmüşlük duygusu azalmış ve bölgeselleşme gerçekleşmiştir. Fakat Sırlar ve Hırvatların büyük bir bölümü komşu ÷lkeler olan Sırp ve Hırvatlara katılmak istemeye devam ettiler. Her koşulda bu Antlaşma ÷lkedeki savaşı sona erdirmiştir. Dayton Antlaşması uygulama döneminde daha çok savunma, yargı sistemi, idari kurumlar, bakanlar kurulu ve parlamento gibi organların yapılanması ile ilgili konulara ağırlık verilmiştir. Bundan dolayı da parlamento ve bakanlar kurulu karar alma sürecinde, kararlara ulaşmada zorluklar yaşamıştır. Bosna Hersek Merkezi yönetimi kendine ait olan yetkilerini kullanmada fiilen başarısız olmuştur. Etnik unsurların dikey yapılanması birbirlerinden farklılık göstermektedir. Örneğin üniter yapıya sahip Sırp Cumhuriyeti merkezi otoritenin etkili olduğu yönetim iken, Bosna Hersek Federasyonu ekonomik açıdan daha güçlü olmasına rağmen, siyasi olarak bölünmüş ve adem-i merkezi bir yapılanmaya sahiptir.²⁹⁶ Federasyona ait on kanton geniş karar yapma yetkisine sahip olup, kararlarını uygularken de bütçelerini geliştirme yetkilerine sahiptirler. Bosna Hersek'te toplan 24 anayasa, bakanlar kurulunda da 180 bakanlık ve bakan bulunmaktadır. Karar alma sürecinde başkanlık makamında, parlamentoda ve bakanlar kurulunda zorluk ve tikanıklıklar yaşanmaktadır. Bu gibi durumlarda

²⁹⁵ Pulat, a. g. e. (2015), s. 47-48.

²⁹⁶ Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 51-52.

Yüksek Temsilcilik devreye girmektedir. Fakat her ne kadar Yüksek Temsilcilik devreye girse de bu süreç uzun vadeli olmayıp, sonraki dönemlerde sistemin kilitlenmesini engelleyememektedir. Bu da ülkenin ekonomik, ticari ve diğer alanlarda gelişimini engellemekte ve dış güçler ve Yüksek Temsilciliğin müdahale durumuna sebep olmaktadır.²⁹⁷ Kanımızca bu durumda da ülkede güvensizlik ortamı yaratılmasına sebep olmaktadır.

Dayton Antlaşması'ndan sonra uluslararası aktörler Bosna Hersek'te etkin rol almaya başlamıştır. Hatta uluslararası camianın yetkilerini aştığı söylenmiş olup, bu durum kendi içinde de eleştiriye yol açmıştır.²⁹⁸ Dayton Antlaşması'nın içerik olarak bir çok konudan oluşmaktadır.²⁹⁹

Dayton Antlaşması'nın Boşnaklar için ayrı bir önem arz etmektedir. Boşnaklar, Bosna Hersek Anayasası'nda ilk kez ayrı bir millet olarak nitelendirilmişlerdir. Dayton Antlaşması ile Bosna Hersek iki entiteye ve Brcko adında özerk bölgeye ayrılmıştır. Bu iki entitede Boşnaklar ve Hırvatlardan oluşan Bosna Hersek Federasyonu ve Sırlardan oluşan Bosna Hersek Sırp Cumhuriyeti'nden oluşmaktadır. Her bir birim komşu devletler ile uluslararası ilişki içerisine girme yetkilerine sahiptir. Her bir entitenin kendine ait siyasi ve ekonomi yapılanması vardır. Entitelere merkezi hükümetten daha çok yetki verilmiştir. Merkezi hükümetin dış politika, dış ticaret, gümrük politikası, para politikası vb. geniş olmayan yetkileri vardır. Merkezi hükümet ve parlamentonun kararları çoğunluk ile alınmaktadır. Fakat önemli olan nokta şudur. Üç etnik birimden herhangi biri kendi hayati çıkarına

²⁹⁷ Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 53.

²⁹⁸ Pulat, a. g. e. (2015), s. 2.

²⁹⁹ Ek 1-A: Barışın Askeri Yönlerini İçeren Antlaşma, Ek 1-B: Bölgesel İstikrar Antlaşması, Ek 2: Birimler Arası Sınır Hattı ve İlgili Konular Antlaşması, Ek 3: Seçimler Antlaşması, Ek 4: Bosna-Hersek, Ek 5: Tahkim Antlaşması, Ek 6: İnsan Hakları Antlaşması, Ek 7: Mülteciler ve Yerlerinden Olanlar Antlaşması, Ek 8: Milli Anıtları Koruma Kurulu Antlaşması, Ek 9: Kamu Teşebbüsleri Kurulması Antlaşması, Ek 10: Barış Sürecinin Sivil Uygulama Antlaşması ve Ek 11: Uluslararası Polis Görev Gücü Antlaşması. Pulat, a. g. e. (2015), s. 36-37

ters düşen bir kararı durdurma yetkisine sahiptir. Merkezi hükümet ve entite organları arasında yetki paylaşımı mevcuttur. Önemli olan bir diğer nokta ise merkezi hükümet ve entite organlarında üç etnik birimin orantılı bir şekilde temsilinin olmasıdır.³⁰⁰ Entitelerin sorumlulukları Bosna Hersek Anayasa madde üçte belirtilmiştir. Bu maddeye göre,

“Entitelerin Bosna Hersek egemenliği ve topraksal bütünlüğü doğrultusunda komşu ülkelerle ilişkiler kurmaya yetkilidir.

Bosna Hersek’in uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmek için, her bir entite gerekli yardımı Bosna Hersek Devlet’ine sağlamaktadır.

Her bir entite, uluslararası standartlara ve uluslararası insan hakları ve özgürlüklere bağlı olarak, kendi toprağında yaşayan kişilere yargılanma sağlamakla yükümlüdür.

Her bir entite diğer devlet veya uluslararası organizasyonlar ile Parlamenter Meclis rızası ile antlaşma yapabilmektedir. Parlamenter Meclis rızası alınmadan yapılabilecek antlaşmaları belirleyebilmektedir”.³⁰¹

Anayasada açıkça belirtilmemiş konular, entitelerin yetki alanındadır.³⁰² Ülke idari yapısında devlet, entite, kanton ve belediyeler olarak dört katman vardır. Her bir katmanın kendi meclisi vardır. Devlet, entite ve kantonların kendi anayasa ve yürütme organları da mevcuttur. Zaman zaman yetkilerin hangi birime ait olduğu konusunda ve birimler arası anayasal uyumsuzluk konusu yaşanmaktadır. Bu da siyasi ve idari alanda sıkıntıların yaşanmasına sebep olmaktadır. Yetkilerin hangi birime ait olduğu konusunda net bir ayrım olmadığı düşünülmektedir. Üç entite

³⁰⁰ Pulat, a. g. e. (2015), s. 39-40.

³⁰¹ *Bosnia and Herzegovina’s Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, (2019), https://www.constituteproject.org/search?lang=en&q=bosnia&status=in_force&status=is_draft (01 05 2019), s. 8-9.

³⁰² *Bosnia and Herzegovina’s Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s. 9.

siyasi kurumlarda, bürokraside ve devlet dairelerinde belli oranlarda temsil edilmektedirler. Bu sebeple karar ve uygulamaların entitelerin tümü tarafından uygun bulunması gerekmektedir. Sonuç olarak, ülkedeki bölünmüşlük ve milliyetçilik duygusunun artmasına katkıda bulunmaktadır.³⁰³

Bosna Hersek Federasyon'u 1994 yılında Boşnaklar ve Hırvatlar arasında Washington Antlaşması ile kurulmuştur. Federasyon içerisinde on kanton mevcuttur. Her bir kantonun kendine ait başkanı, başbakanı ve meclisi vardır. Federasyonun da iki kanattan oluşan parlamentosu ve hükümeti vardır. Federasyon içerisinde yer alan her bir kantonun nüfus sayısı ile orantılı parlamentosu vardır. Kanton başkanı kanton başkanı ve hükümeti ile ilgili kanton parlamentosuna öneride bulunmaktadır. Kanton parlamentosunun da buna onay vermek yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca, yerel olarak yürürlüğe girecek olan her kanunun kantonun onayından geçmesi gerekmektedir. Federasyon içerisinde beş Boşnak yoğun, üç Hırvat yoğun ve iki karışık kanton vardır. Buradaki yoğunluk kantonların nüfusları ile ilgilidir. Diğer bir yönetim Bosna Hersek Sırp Cumhuriyeti'dir. Cumhuriyet'in kendinin seçimine tamamen bağlı meclisi, anayasası, bakanlar kurulu, başbakanı ve devlet başkanı vardır. Meclisinin seksen üç üyesi vardır. Anayasası Dayton Antlaşması ile oluşturulmuştur. Dayton ve kendi anayasası altında bir devlet değildir. Fakat devlet niteliğini gerektirebilecek tüm siyasi yapı ile donatılmıştır. Burada merkezi bir yönetim söz konusudur. Parlamentosu iki kanatlıdır.³⁰⁴

Brcko bölgesi özerk bir bölgedir. Sırlar ve Hırvatlar için bu bölge önemli bir bölgedir. Sırlar için önemi, iki Sırp bölgesini birbirine bağlayan yerin ortasında bulunmasıdır. Boşnaklar ve Hırvatlar için de Bosna ile Hırvatistan'ı birbirine bağlayan köprü niteliğinde olmasıdır. Dayton Antlaşması'nda Brcko bölgesi ile ilgili

³⁰³ Uğur Ekinci, M. (2014), *Bosna Hersek Siyasetini Anlama Kılavuzu*, SetaYayınları 45, s. 34.

³⁰⁴ Pulat, a. g. e. (2015), s. 42-43.

maddeler vardır. Brcko bölgesi için tahkim başlığı altında maddeler bulunmaktadır. Dayton Antlaşması yürürlüğe girdikten 6 ay içerisinde Bosna Hersek Federasyon'u ve Sırp Cumhuriyet'i birer hakem atayacaklar. Onlar da birbirleri ile anlaşarak otuz gün içerisinde üçüncü hakemi atayacaklar. Anlaşamamaları durumunda Uluslararası Adalet Divanı başkanı üçüncü hakemi atayacaktır. Bu üçüncü hakem de Tahkim Kurulu'na başkanlık görevini üstlenecek. Bu Antlaşma'nın yürürlüğe girdiği tarihten de bir yıl içerisinde kararlarını açıklayacak olup, bu karar bağlayıcı niteliktedir. Tarafların kararları erteleme yetkisi bulunmamaktadır. Fakat uygulamada hakemler kararlarını ertelemişler ve karar 1999 yılında alınmıştır.³⁰⁵

1997 yılında ABD'li hukukçu Roberts Ovens başkanlığında oluşturulan Tahkim Kurulu'nca kararsız karar adı altında karar açıklanmıştır. Yüksek Temsilcilik 'de çalışacak olan Birleşmiş Milletler Brcko Özel Temsilcisi adı altında bir birim oluşturuldu. İkinci karar 1998 yılında Yüksek Temsilci Carlos Westendorp tarafından yine kararsızlık olarak açıklanmıştır. Karar 1999 yılbaşına kadar ertelenmiştir. Böylelikle Sırp Cumhuriyet'i bölgesinde kalan bu bölge, bir yıl uluslararası yönetim kontrolünde yönetilmeye devam etmiştir. Sonuç olarak 5 Mart 1999 yılında Brcko özerk bölge olarak ilan edilmiştir. Bosna Hersek Federasyon'unun ve Sırp Cumhuriyeti'nin topraklarında olduğu kabul edilmiştir. Statü olarak Brcko bölgesi Bosna Hersek Federasyon egemenliğinde kalmış ve kendi kendini yöneten idari birim olarak belirlenmiştir. Diğer var olan entitelerden farkı kendisine ait bayrağı ve ambleminin olmamasıdır. Bölgede güçler ayrılığı ilkesi kabul edilmiştir. Yasama organının yirmi dokuz üyesi vardır.³⁰⁶ Meclise seçilebilmek için yüzde 3'lük seçim barajı vardır. Üç etnik gruplar en az üç üyeyle temsil edilmektedir. Fakat her koşulda iki sandalye vilayette yaşayan azınlık gruplara

³⁰⁵ Pulat, a. g. e. (2015), s. 44.

³⁰⁶ Pulat, a. g. e. (2015), s. 45.

aittir.³⁰⁷ Kendisine ait Brcko Hükümeti adı altında yürütme organı vardır. Organ belediye başkanı ve bölüm başkanlarından oluşmaktadır. Belediye başkanı hem Brcko yasalarının hem de Bosna Hersek Devleti'nin yasalarını uygulamakla sorumludur. Yargı organında İlk Derece Mahkemesi ve Temyiz Mahkemesi vardır. Mahkemelerin yetki alanı Brcko yasaları ve Bosna Hersek Anayasası ile sınırlanmıştır.³⁰⁸

Bosna Hersek Anayasası ve devlete ait diğer yasalar doğrudan Brcko bölgesinde uygulanmaktadır. Bu sebeptir ki Brcko'da çıkarılan yasalar Bosna Hersek Anayasa'na uygun olmak zorundadır. Diğer iki devletçikten farkı bir bayrağının olmamasıdır. Maliye, ekonomi, kültür, eğitim, sağlık vb. konularda Brcko organları yetkilidir. Bölgenin kendisine ait yasama, yürütme ve yargı organı vardır.³⁰⁹ Brcko, Uluslararası Tahkim Mahkemesi kararı ile silahtan arındırılmış bir bölge olmuştur. İki entiteden hiçbirinin bölge üzerinde hâkimiyeti bulunmamaktadır. Fakat bu bölgeye yürütme yetkisine sahip uluslararası gözlemci getirilmiştir. 1999 yılında bölgede barışın sağlandığı düşüncesi ile 2012 yılına kadar Yüksek Temsilcilik Ofisi Uluslararası Gözlemciliği askıya almıştır. Brcko'nun bir ofisi kapatılarak, yönetim bölgenin kendisine bırakılmıştır.³¹⁰

Dayton Barış Antlaşması'nın kurduğu düzenin yapısal zayıflıklarının olduğuna değinilmiştir. Oydaşmacı ilkeleri içeren yapıya veya plana karşı Bosna'daki çoğunluklar arasında azınlıklara göre daha büyük hoşnutsuzluk oluşmuştur. Bu yönde en azından Boşnakların çoğulcu olduğu büyük bir yerde şimdi belki sadece çoğunlukta olduğu söylenebilir.³¹¹

³⁰⁷ Uğur Ekinci, a. g. e. (2014), s. 23.

³⁰⁸ Pulat, a. g. e. (2015), s. 45.

³⁰⁹ Akgün, a. g. m. (2018), s. 673.

³¹⁰ Uğur Ekinci, a. g. e. (2014), s. 20.

³¹¹ Horowitz, a.g.m. (02 Nisan 2014), s. 12.

Bosna Hersek Devleti'nin üniter bir yapıya sahip olduğu iddia edilse de ülke içinde var olan bölünmüşlük böyle bir durumu ortadan kaldırmaktadır. İki entitenin kendine ait vatandaşlığı ve yönetim düzeni vardır. Merkezi birimin fonksiyonları yoğun olmayıp, vatandaşlarda tek bir devletin vatandaşı olduğunu kabullenme güdüsü vardır. Bu sebeplerden üniter bir devlet yapısından bahsetmenin mümkün olmadığı düşüncesini ortaya koymaktadır. İkinci faktör antlaşmanın etnisiteyi onaylamış olmasıdır. Barışın sivil anlamda konuları düzenlemesine rağmen, askeri ve güvenlik konuları gibi konular üzerinde daha çok yoğunlaşmıştır. Antlaşmanın sağladığı sosyal, ekonomik ve siyasal yapılanma, antlaşma esas hedefinden saptırılmış bir şekilde yürütülmektedir. Çoklu iktidar merkezinin olması federal sistemde karmaşık bir yapının olmasına sebep olmaktadır. Bu sebeple Bosna Hersek Federasyon'u federal yapısı üzerine birçok eleştiri yer almaktadır. Federal bir yapıdan söz etmek için, tek tek ayrı egemen devletlerden değil, birleşme yolu ile tek bir devlet çatısı altında yer alan devletlerin varlığından söz etmek gerekir. Fakat yalnızca devletlerde bu isteğin olması yeterli bir etken değildir. Tek bir devlet çatısı altında birleşen devletlerin ayrıca kendilerine ait yönetim organlarının, farklı kimliklerinin ve ayırt edici özelliklerinin korumayı istemesi ve bu oranda devamlılığını sağlaması da gerekmektedir. Farklılıkların korunmaması üniter bir devletin ortaya çıkışını sağlayacaktır. Bugün Bosna Hersek'te federal bir yapının varlığının devamının dış egemen güçlerin etkisiyle korunduğu açıkça ortadadır. Çünkü bu konuda entitelerin ortak ve kararlı bir politikası bulunmamaktadır. Mevcut ortak organların iradesinden bağımsız davranma içgüdüleri var olup, bu durum federal yapıyı parçalayacak kadar oldukça güçlüdür. Bu durumu başlıca doğuran etken, entitelerin sahip olduğu dinsel ve kültürel farklılıklardır.³¹²

³¹² Akgün, a. g. m. (2018), s. 674.

Dayton Antlaşması üzerine eleştiriler bulunmaktadır. Breko bölgesinin nihai statüsünün saptanamamış olması önemli bir başarısızlık olarak değerlendirilmiştir. Antlaşmanın Amerikalı müzakerecisi de eleştiride bulunmuştur. Richard Holbrooke ülke tek bir devlet çatısı altında toplanmış olsa da kusurların olduğunu belirtmiştir. Örneğin birbirine düşman olan Sırp ordusu ve Hırvat-Müslüman Federasyonu olmak üzere iki ordunun varlığını sürdürmesi kabul edilmiştir. Bunun sebebi görüşmelerde NATO'nun tarafları silahtan arındırmayı bir görev olarak kabul edip, sağlayamamış olmasıdır. Diğer bir eleştiri de Sırlara Sırp Cumhuriyet'i adı altında varlıklarını sürdürmeye izin verilmesidir. Bu onlara verilen bir ödün olarak değerlendirilmiştir. Örneğin, Kosova'nın bağımsızlık mücadelesinde, Sırbistan buna karşı çıkmıştır. Fakat bu durum aynı zaman da fırsat da bilinerek, Bosna Hersek'teki Sırp Cumhuriyetinin de Sırbistan ile birleşerek bağımsız bir devlet olacağı sinyali verilmiştir. Bosnalı Sırlar da buna destek vermiştir.³¹³ Sonuç itibarı ülkede üç cumhurbaşkanlığı konseyi üyesi, üç başkan, on üç hükümet, on altı parlamento, üç yüzden fazla bakan ve bu birimlerin hepsinin üzerinde Yüksek Temsilcilik vardır. Fakat karar alma sürecinde de kararı sağlamak için üç etnik grubun (Hırvat, Boşnak, Sırp) onayı gerekmektedir.³¹⁴ Devlet içerisinde bir cumhuriyet ve bir de federasyonun yaratılmış olması ve ülkenin karmaşık bir siyasi yapısının olması ileride olası bir bağımsızlık mücadelesini gündeme getirmeye ışık tutacaktır.

17 Nisan 2019 yılında Bosna Hersek'te seçim meydana gelmiştir. Fakat NATO'ya üyelik durumu konusu devletin yeni hükümeti oluşturmasına engel olmuştur. Bosnalı Sırp liderleri üyeliğe karşı olup, Boşnak ve Bosnalı Hırvatlar bunu

³¹³ Dalar, M. (2008), *Dayton Barış Antlaşması ve Bosna Hersek'in Geleceği*, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Yıl: 9, Sayı: 16, s. 109, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/154685> (20 05 2019)

³¹⁴ Tekin, C. *Dayton Barış Antlaşmasına Göre Bosna Hersek Devleti*, <https://doczz.biz.tr/doc/63830/yr-d0%20C3%A7-dr.-cemile-tekin-in-tebli%C4%9Fi-konu%C5%9Fmas%C4%B1na-buradan> (21 06 2019)

desteklemekteydi. Bu durum devlet içinde kriz durumu yaratılmasını sağlayacağından, Avrupa Birliği en kısa sürede hükümetin oluşturulmasını ve NATO üyeliğinin sağlanması için reformların yapılmasının gereğini ortaya koymuştur.³¹⁵

4.2 Bosna Hersek Yasama Organının (Parliamentary Assembly)

Oluşumu, Yapısı ve Çalışma Biçimi

Siyasi açıdan zayıf bir merkezle, bir yetki paylaşım sistemi kurulmasını amaçlayan Anlaşmada, her grup devlet başkanlığında üç üye ile temsil ediliyor. Başkanlar doğrudan seçilir ve kapsamlı veto yetkilerinden söz edilebilir. Bakanlar Kurulunda her grup görevlerin üçte birini elinde tutar. Parlamento fedrasyonların kurucu unsurlarına uygun bir biçimde iki meclisli olup, Temsilciler Meclisi 42 seçilmiş üyeden, Halk Meclisi iki entite grubundan gelen 15'er üyeden oluşur. Her iki mecliste vekillerin üçte iki çoğunluğu Müslüman-Hırvat federasyonu ve üçte bir çoğunluğu da üçte biri Sırp cumhuriyeti tarafından seçilir veya atanırlar. Aynı kota merkezi yönetimin kamusal makamlarında da uygulanmaktadır. Karar yeter sayıları her iki mecliste genellikle oy çoğunluğu ile alınır, bazı durumlarda karar yeter sayısı her iki tarafın kabul etmesi halinde üçte iki çoğunluğunun kabulü gerekir. Bosna kendisinden önce farklılık unsurlarının bulunduğu bir federasyon örneği olarak Kıbrıs Cumhuriyeti ile karşılaştırılmıştır. Bosna'da Kıbrıs Cumhuriyetinin tersine uluslararası topluluk Uygulama Gücü olan IFOR'u³¹⁶ (Implementation Force) uygulaması ki daha sonra SFOR adını almıştır ve güvenlik garantisi olarak uluslararası bir polis gücü olan (IPTF-International Police Task Force) yüksek katılımını sürdürmüştür. Ayrıca Bosnalı Temas Grubu'nun beş üyesi Dayton

³¹⁵ Kovacevic, D. (2019), *NATO Remains Obstacles to Bosnia Forming New Government*, <https://balkaninsight.com>, (13 10 2019).

³¹⁶ 20 Aralık 1995'ten 20 Aralık 1996'ya kadar Bosna-Hersek'te görev yapan NATO önderliğinde çok uluslu bir barış gücü. IFOR, 21 Aralık 1996'da yerini SFOR'a bıraktı. SFOR da 2004'te EUFOR Althea ile değiştirildi.

Anlaşmasının resmi tanıkları olarak, katmanlar arasında arabuluculuk veya hakemlik etmek için geniş çapta sivil faaliyetler oluşturdu. Oluşturulan bu arabulucu ve hakemlik rolüne sahip kurum veya organlar; geniş kapsamlı yetkinliklere sahip AB tarafından atanan bir Yüksek Temsilci, AGİT seçim komisyonu, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komisyonu, bir AGİT ombudsmanı, bir insan hakları komisyonu ve nihayet Anayasadaki dokuz yargıçtan üçünün Anayasa Mahkemesinin tarafsızlığını sağlamak adına Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince atanması biçiminde ifade edilmektedir.³¹⁷

Bunun yanı sıra Bosna modeli hükümet sisteminin federasyonun yapısı bakımından eleştirildiği görülmektedir. Hatta bu modelin, başarısızlığa uğramış bir federasyon olarak 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasındaki hükümlerle ile benzediğine dikkati çekilmektedir. Özellikle halk oyuyla seçilen bir başkanın bulunduğu başkanlık sistemi ile önemli veto yetkileri bu benzerliğe örnek gösterilmiştir. Özellikle yönetici elit gruplarının oydaşmacı bir demokraside iş birliğine teşvik edilmesi gerektiğine işaret edilerek, özellikle çok katmanlı farklılık unsurlarının bulunduğu toplumlarda şu unsurların tercih edilmesi gerektiği belirtilmektedir; (1) Başkanlık sistemi yerine kabine hükümetleri, (2) Orantılılık konusundaki kurallar, çoğunluk grubundan çok fazla bir şey talep etmeden her grup için (özellikle kilit pozisyonlarda) uygun temsili sağlanması için esnek olmalıdır, (3) Veto hakları esasa ve usule ilişkin konulardaki koşullara tabi olmalıdır; Bu nedenle her siyasi konuda doğrudan ve mutlak vetolardan kaçınılmalıdır. (4) Kişisel veya bölgesel katmansal özerklik bazı hususlarla sınırlı kalmalıdır; dahası merkezi güç paylaşımı ve kendi kendini yöneten organlar özerk katmanlar arasında kurumsal

³¹⁷ Ulrich S. (2002), *Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation*, 2002 Journal of Peace Research, vol. 39, no. 2, s. 210.

bağlantı olmalıdır ve son olarak (5) Uyuşmazlıkların çözümünde hem politik hem de yargısal arabuluculuğun kullanılması önemlidir.³¹⁸

4.2.1 Federal Yasama Organının Oluşumu

Bosna Hersek yasama gücünün dini açıdan kültürel ve etnik karmaşaya paralel oluşturulduğu görülmektedir.³¹⁹ Anayasa madde 4 parlamenter meclis ile ilgili düzenlemeyi yapmıştır. Parlamenter meclis iki kanatlı olup, Temsilciler Meclisi ve Halkların Meclisi'nden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi kırk iki üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin üçte ikisi Bosna Hersek Federasyon'undan, üçte biri Sırbistan Cumhuriyeti'nden seçilmektedir. Halkların Meclisi on beş üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin üçte ikisi Bosna Hersek Federasyon'undan (bunların beşi Boşnak ve beşi Hırvat olması şartı ile), üçte biri Sırp Cumhuriyeti'nden (beş Sırp) seçilmektedir. Burada önemli olan nokta, Temsilciler Meclisi entitelerin nüfusları ile orantılı bir yapıya sahip iken, Halkların Meclisi etnik federasyonu, etnik eşitliğe bağlı olarak birleştirmektedir.³²⁰

Bosna federasyonu açısından yapılan karşılaştırmalı analizlerde şu eleştiriye ratslamak mümkündür. Bosna modelinde yetki paylaşımının karakterinin, daha yumuşak çatışma arabuluculuğu ve uzlaşma için daha fazla politik araçlar olmadığından, neredeyse tamamen yargının hakemlik rolü üzerine odaklanmaktadır. Bu nedenle neredeyse tüm siyasi anlaşmazlıkların yargı organına götürülmesi eğilimi söz konusu olmaktadır. Politik grupların anlaşmaya zorlanması halinde sistemin kilitlenmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun yerine politik araçlarla çatışma çözümünün daha fazla desteklenmesi gerektiğine işaret edilir. Bu görüşler Anayasa Mahkemelerine başvurmanın en son çare olması gerektiği ve her politik

³¹⁸ Ulrich, a.g.m. (2002) s.224.

³¹⁹ Kesebir, Zorbey, E. (2012), Bosna Hersek'in *Yasama Organı*, <http://eraykesebir.blogspot.com/2012/04/bosna-hersekin-yasama-organ.html> (01 06 2019)

³²⁰ Burgess, a. g. e. (2009), s. 19.

anlaşmazlığın yargı organına götürülmesinden ziyade sadece anayasal sorunlar için Mahkemeye gidilmesinin gerekli olduğunu belirtmektedirler.³²¹ Zira burada ifade edilen hususun, daha önce açıklanan politik koruma teorisi ile bağdaştığı görülebilir. Zira teori yargının sisteme müdahalesi yerine politik kurumların anlaşmazlıkları çözmek üzere tasarlandığı fikrini savunmaktadır. Bu noktada Bosna Hersek Federasyonunda yasama organının yapısı ve çalışma biçimi üzerinde durmak gerekir.

4.2.2 Federal Yasama Organının Yapısı ve Çalışma Biçimi

Halkların Meclisi'nde bulunan Hırvat ve Boşnak temsilciler, Hırvat ve Boşnak delegeler tarafından seçilmektedir. Sırbistan Cumhuriyetinden de temsilciler, Sırbistan Cumhuriyet'ine ait Ulusal Meclis tarafından seçilmektedir. Salt çoğunluk için dokuz üyeye ihtiyaç vardır. Bu dokuz üyenin üçü Boşnak, üçü Hırvat ve diğer geri kalan üçü de Sırp olması gerekmektedir. Temsilciler Meclisi'ne ait üyeler, Parlamenter Meclis tarafından saptanan seçim yasasına göre doğrudan entiteler tarafından seçilmektedir. Seçilmiş üyelerin çoğunluğu, salt çoğunluğu oluşturmaktadır. Madde 4'e göre yine her bir meclis seçim sonrası otuz gün içerisinde toplanmalıdır. Her bir meclis oy çoğunluğu ile kendi iç kurallarını belirler. Her bir meclis kendi üyeleri arasından bir Sırp, bir Boşnak ve bir de Hırvat seçerek ilk meclis ve üst meclis liderlerini belirler. Fakat bu liderler seçilmiş üç kişi arasında rotasyona bağlı tutulmaktadır.³²² Brcko özerk bölgesinin, Bosna Hersek Federasyon'u ve entiteler ile ilişkileri Bosna Hersek Parlamenter Meclisi'nin yürürlüğe koyacağı yasa ile düzenlenmektedir.³²³

³²¹ Ulrich, a.g.m. (2002), s.223.

³²² *Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s. 10.

³²³ *Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s. 15.

4.3 Federal Alt Meclisin (House of Representatives) Görev ve Yetkileri

Bosna Hersek federal alt meclisi Temsilciler Meclisi'dir. Temsilciler Meclisi görev ve yetkileri anayasa madde 4'de belirtilmiştir. Tüm yasama işlemleri için her iki meclisin onayı gerekmektedir. Bir yasanın geçirilmesi için mevcut olan ve oylamaya katılan üyelerin çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Her bir topluluğa ait delege ve üyelerin en az üçte birinin olumlu yönde oy vermesi gerekmektedir. Eğer bu çoğunluk sağlanamazsa, Başkan ve Başkan Yardımcısı bir komisyon oluşturur ve üç gün içerisinde olumlu yönde karar verilmesine çalışılır. Tüm çabalara rağmen karar alınmamışsa bulunan ve oy verenlerin çoğunluk oyu ile karar alınır. Fakat bu durumda muhalif oyların bir entiteye ait üye ve delegelerin üçte iki veya daha fazlası olmaması gerekmektedir.³²⁴ Temsilciler Meclisi ve Halkların Meclisi'nin her ikisinin de onayı ile birlikte yasama sürecinde karar almakta yetkili olduklarını söyleyebiliriz. Böylece Parlamenter Meclis adı altında her iki meclisin aynı olan yetkilerinden bahsetmek isterim. Yasa çıkarmak ve Başkanlık kararını uygulamak, meclisin yükümlülüklerini gerçekleştirmek, Bosna Hersek Devleti'ne ait kurumların işlemlerini yürütmek için gerekli kaynak ve gelirler üzerine karar vermek, Bosna Hersek kurumlarının bütçesini onaylamak, antlaşmaların onaylanması konusu üzerine karar vermek ve diğer gerekli görevleri yürütmek ve entitelerin karşılıklı antlaşmalarını yürütmektir.³²⁵ Anayasa madde 5'e göre, Parlamenter Meclisin güvensizlik oyu üzerine Bakanlar Kurulu istifa eder.³²⁶ Federal alt meclise anayasal değişiklik sürecinde de yetki verilmiştir. Anayasa madde 10'a göre anayasal

³²⁴ *Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s. 10.

³²⁵ *Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s. 11.

³²⁶ *Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s. 13.

değişiklik için Parlamenter Meclis'in kararı gerekmektedir. Bunun için Temsilciler Meclisinde bulunan ve oy kullanan üyelerin üçte iki çoğunluğunun oyu gerekmektedir.³²⁷

4.4 Bosna Hersek Üst Meclisinin (House of the Peoples) Oluşumu

Bosna Hersek Federal Parlamento'nun diğer kanadı üst meclis görevini yapan Halk Meclisi'dir. Halk Meclisi on beş üyeden oluşmaktadır. Üyelerin üçte ikisi beş Hırvat ve beş de Boşnak olmak üzere Federasyon'dan ve üçte biri de beş Sırp olmak üzere Sırp Cumhuriyeti'nden gelmektedir.³²⁸ Federal Parlamento'nun siyasi yapılanmasında nüfus oranlarına bakılmaksızın, üç etnik gruptan eşit sayıda üyelere sahip olduğunu görmekteyiz. Üyelerin seçim sistemine değinecek olursak, Hırvat ve Boşnak üyeler, Federasyon'un Hırvat ve Boşnak delegeleri tarafından seçilmektedir. Sırp Cumhuriyet'ine ait üyeler de Sırp Cumhuriyet'inin Ulusal Parlamento'su tarafından seçilmektedir. Halk Meclisi'nde oturum için dokuz üye bulunuyor olması gerekmektedir. Bunlardan en az üçünün Boşnak, üçünün Hırvat ve üçünün de Sırp olması gerekmektedir.³²⁹ Kanımızca ülkenin tarihi boyutu dikkate alındığı zaman, uzun yıllar süren çatışmalardan dolayı bir etnik grubun, diğer etnik grup üzerinde üstünlük sağlamasını engelleyecek şekilde, eşitlik ilkesine bağlı bir siyasi yapılanma amaçlanmıştır. Fakat her ne kadar ülke içinde birlik ve bölünmezliği sağlamak çalışılmışsa da karmaşık bir federal yapılanmanın söz konusu olduğu açıkça ortadadır. Bu da ilerleyen zamanlarda ayrılıkçılık hareketlenmelerini beraberinde getireceği olası bir durumdur. Örneğin, Dayton Antlaşması sürecinde Birleşmiş Milletler Barış Gücü kumandanı Rupert Smith şöyle açıklamıştır: “antlaşma ile beraber bu topraklarda bitirilmemiş, sadece durdurulmuş bir çatışmanın bölgede

³²⁷ *Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s. 16.

³²⁸ *Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s.10.

³²⁹ *İbid.*

tekrar bir tehlike unsuru yaratmaması için, Birleşmiş Milletlerin kurumlarının gözü kulağı her daim bu bölgede olmak zorundadır.”³³⁰ Halk meclisi Temsilciler Meclisi tarafından alınan kararları veto edebilmektedir. Temsilciler Meclisi’nde olduğu gibi görev süreleri iki yıl olup, bir başkan ve iki başkan yardımcısı mevcuttur. Kararlar çoğunluk oyu ile alınmakta olup, etnik gruplardan birinin karşı olma yetkisi vardır. Hatta etnik gruplardan birinin aleyhine olabilecek bir kararın yasalaşamaması ve anayasal değişiklik çalışmalarının başarısızlık ile sonuçlanmasına sebep olmaktadır.³³¹

4.5 Bosna Hersek Üst Meclisinin (House of Peoples) Görev ve Yetkileri

Bosna Hersek Devleti’nde bir yasanın kabulü için daha önce diğer meclis altında bahsettiğim gibi her iki meclisinde onayı gerekmektedir. Yasanın geçirilmesi için her iki mecliste bulunan ve oy veren üyelerin çoğunluğunun sağlanmış olması gerekmektedir. Yasanın kabul görmesi için her bir entiteye ait delege veya üyelerin en az üçte birinin çoğunluğunun sağlanmış olması gerekmektedir. Topluluklara ait üyelerin veya delegelerin üçte bir çoğunluğunun sağlanamaması durumunda, Meclis Başkan veya Başkan Yardımcıları bir komisyon oluşturur ve bu komisyon oylamayı takiben üç gün içerisinde onay almaya çalışır. Eğer tüm çabalara rağmen, başarısız olunursa, oylamada bulunan üyelerin çoğunluğu ile karar alınır. Fakat karşı oylar herhangi bir entitenin delege veya üyelerinin oylarından üçte iki veya daha fazlası olmamalıdır.³³² Halk Meclisi Federasyon ve Sırp Cumhuriyet’indeki meclisler tarafından seçilmekte olup, devlet başkanı veya kendi kararı ile feshedilebilmektedir.

³³⁰ Kesebir, a. g. e. (2012).

³³¹ *Bosna Hersek Halk Meclisi*, (2019), <https://www.turkaramamotoru.com/bosna-hersek-halk-meclisi-401425.html> (17 06 2019)

³³² *Bosnia and Herzegovina’s Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s. 10.

Fakat buna istinaden unsurlar tarafından doğrudan seçilen Temsilciler Meclisi'nin feshi durumu yoktur. Bu durum tam olarak kontrol ve denge mekanizmasının işlemediğinin bir göstergesidir. Yetkiler Halk Meclisi'nden daha çok Temsilciler Meclisi ve başkanlık makamında toplanmıştır. Yüksek Temsilcilik 'in de aynı sistem içerisine entegre edilmesi durumu daha da karmaşık bir duruma koymaktadır.³³³ Halk Meclisi'nin en önemli yetkisi, Temsilciler Meclisi'nde kabul görmüş bir yasanın, Halk Meclisi tarafından veto edilebilmesidir. Fakat yasama tıkanıklıklarının giderilmesi konusunda bu konu daha ayrıntılı bahsedilecektir. Fakat hiç kuşkusuz bu idari yapılanma hiyerarşisinin en üst noktasında Yüksek Temsilciliğin bulunduğunu kabul etmek gerekir. Çünkü üç kurucu halkın ortak bir karara ulaşamaması durumunda Yüksek Temsilcilik devreye girmekte ve aldığı karar ile de bağlayıcılık sağlayabilmektedir.³³⁴ Yüksek Temsilcilik yasa çıkarılması ve hatta kamu görevlisinin görevden alınmasına kadar yetkili kılınmıştır. Bence her ne kadar ülke içerisinde uzlaşma sağlamak gibi Yüksek Temsilciliğin önemli ve pozitif yönü olsa da, uluslararası aktörler tarafından kurulmuş bir organın devlet içerisinde var olan organlar üzerinde bağlayıcı karar yaratması hiç kuşkusuz egemenlik ilkesini zedelemektedir.

4.6 Yasama Tıkanıklarının Çözüm Araçları

Federal çift meclis bulunan ülkelerde yasama tıkanıklıklarının yaşanması kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu tıkanıklıkların giderilmesi amacı ile Federal Anayasa'ya çözüm yolları dâhil edilmektedir. Yasama sürecinin nasıl işlediğine dair Temsilciler Meclisi yetkileri ve Halk Meclisi yetkileri başlığı adı altında önceden değinilmiştir.

³³³ Gedik ve Köküarı, a. g. e. (2014), s. 51.

³³⁴ Numanoviç A. (2011), *Dayton Sonrası Bosna Hersek ve Avrupa Atlantik Entegrasyonu*, TC Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Ankara, Yüksek Lisans Tezi, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/>, s. 30. (21 06 2019)

Yasama tıkanıklarının çözüm araçları ile ilgili anayasa maddesi 4. Madde de yer almaktadır. Bunları ayrı ayrı belirtmek gerekmektedir.

4.6.1 Veto Yetkisi

Dayton Antlaşması'na göre üç etnik grubun temsilcilerinin hem federal devlet hem de federe devlet düzeyinde kendi çıkarlarına zarar verecek durumda veto yetkisi vardır. Boşnak, Sırp ve Hırvatların kabul görmediği bir yasa geçirilememekte olup, konsensüs gerekmektedir. Fakat uygulamada konsensüse nadiren ulaşıldığı ifade edilmiştir.³³⁵

Bu durumda grupların her bir konuyu hayati öneme sahip olarak ilan etmelerini ve dolayısıyla herhangi bir politik eylemi doğrudan durdurmaları sağlandığından, Bosna Hersek federasyonunda veto yetkilerinin karmaşıklığı eleştirilmektedir. Bu yetkinin Bosna devlet başkanlığının üç üyesinin yanı sıra her bir grubun Halk Meclisindeki milletvekilleri için de söz konusu olması her iki durumda işleyen sistemin “önemli çıkarlar” gerekçesiyle durdurulması söz konusu olacaktır.³³⁶

4.6.2 Ortak Komisyon

Parlamentar Meclis tarafından önerilmiş bir karar Boşnak, Hırvat ve Sırp halkına ve seçilmiş Boşnak, Hırvat ve Sırp Delegelerine hayati çıkarlarına zarar verebilmektedir. Bu durumda Halk Meclisi'nde yer alan ve bulunan Hırvat, Boşnak ve Sırp Delegelerin çoğunluğunun oyu ile önerilen karar onaylanmaktadır. Boşnak, Hırvat ve Sırp Delegelerinin çoğunluğunun bu onaya karşı çıkması durumunda, Halk Meclisi Başkanı ortak bir Komisyon oluşturur. Bu Komisyon'da üç Delege yer alır. Bu Delegeler 'in biri Hırvat Delegeler, biri Sırp Delegeler ve biri de Boşnak Delegeler tarafından seçilmektedir. Komisyon bu konuyu çözmek amacı ile oluşturulmuştur. Eğer Komisyon'da konuyu çözmeyi başaramaz ise, konu Anayasa

³³⁵ *Bosnia and Herzegovina, Freedom in the World 2016 Bosnia and Herzegovina*, (2016), <https://freedomhouse.org>, (13 10 2019)

³³⁶ Ulrich, a.g.m. (2002), s.223.

Mahkemesi'ne taşınır.³³⁷ Ortak komisyonun on iki üyesi vardır. Üyelerin altısı meclis, diğer altısı da Halk Meclisi tarafından seçilir. Üyelerin üçte ikisi Bosna Hersek Federasyon'u ve üçte biri Sırp Cumhuriyet'i tarafından seçilmektedir. Sürekli komiteler şunlardır; Bosna Hersek Federasyonu'nun güvenlik ve savunma konusuna ilişkin komite, Bosna Hersek'in güvenlik ve istihbarat kuruluşlarının operasyonlarına ilişkin denetleme amaçlı kurulan güvenlik ve istihbarat komitesi, ekonomik reform ve kalkınma konularına ilişkin oluşturulan komite, Avrupa entegrasyon konusuna ilişkin komite, idari meselelere ilişkin komite ve son olarak insan haklarına ilişkin komitedir.³³⁸

Bosna Hersek federasyonunun uluslararası toplum tarafından dayatılan anayasal kontrolün altında oldukça karmaşık bir ademi merkeziyetçi sistem olduğuna işaret edilmiştir.

4.6.3 Anayasa Mahkemesi

Ortak Komisyon vasıtasıyla çözüme ulaşamayan konu artık bir yasama organından yargı organına sevk edilmiş olur. Böylelikle konu yasama organı tarafından ele alınarak, çözüm üretilme yönünde sonuca ulaşılır.

2014 ve 2015 yılları arasında yasama da tıkanıklık yaşanmış olup, yalnızca Ticaret Yasası'nın kabulü başarılı olmuştur.³³⁹

Bosna Hersek'de ortak devletlerin ortak kurumlarından biri Bosna Hersek seviyesindeki tek mahkeme Bosna Hersek Anayasa Mahkemesi'dir. Mahkeme Anayasa'nın Ek 4'ün VI. Maddesinde düzenlenmiş olup, altı Bosnalı hakimlerden oluşan üyesi (iki Boşnak iki Hırvat ve iki Sırp) ve sözde uluslararası Avusturya

³³⁷ *Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009*, a. g. e. (2019), s.10.

³³⁸ *Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina*, <http://bih-parliamentary-twinning.eu/bih-beneficiary-parliaments>, (19 11 20019)

³³⁹ *Bosnia and Herzegovina, Freedom in the World 2016 Bosnia and Herzegovina*, a. g. e. (2016)

Fransa ve İsveç'li üç yargıçtan oluşan, Bosna Hersek devlet başkanlığına danışılarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Başkanı tarafından seçilen üyelerden oluşur. Üyelerin görev süresi 5 yıldır, yargıçlar 70 yaşına kadar görev yaparlar. Bosna Hersek Anayasa Mahkemesi karmaşık bir doğası bulunmaktadır. Özellikle yargı organının yavaşlığı ile tek ve kendine özgü bir hukuk devleti, çoğulcu demokrasi, insan haklarına saygı kültürünü oluşturamaması nedeniyle eleştirilmektedir. Bunun yargının doğasına işlenmiş sosyalist hukuk geleneği ve hukuk devleti anlayışının savaş nedeniyle minimum derecede benimsenmesinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Bu durum ırksal ve dini nefret politikası ve savaş sırasındaki “başarılı etnik temizlik” operasyonlarına dayanmaktadır. Politik kodlarının ırksal ve dini nefrete dayalı bir geçmişi içerdiğinde dikkati çekilir. Uluslararası odakların getirdiği çözüm savaş ve soykırımı bitirmeye hedeflemiş ancak zayıf karakteriyle Dayton Anayasası aşırı zayıf ve büyük bir devlet olma ön şartına yani etkili bir güç kullanma olasılığı ve anayasal kontrol olasılığına sahip değildir. Kâğıt üzerinde Washington ve Dayton Barış Anlaşmaları en etkileyici ve karmaşık olan anayasal denetim kontrol sistemi ve insan hakları koruma sistemini benimsemiştir. Bunlar; üç anayasa mahkemesi, üç yüksek mahkeme, iki özel insan hakları mahkemesi (Federasyon düzeyinde ve federe devletler düzeyindeki İnsan Hakları Odası) federasyon düzeyinde ombudsman ofisi ve üç unsur olarak üç federe birimde ombudsmanlar, özel bir mülkiyet komisyonu, seçim izleme komisyonları ve diğer birçok insan hakları izleme BM kurumları, AGİT, AB, Yüksek Temsilci ve diğer kuruluşlar ve kurumlardır. AİHS Anayasa düzeyinde veya hatta üzerinde doğrudan uygulanabilir bir insan hakları belgesidir. 15 diğer uluslararası ve Avrupa insan hakları sözleşmeleri (Bosna Hersek tarafından onaylanıp onaylanmadığı farketmeksizin) saygı duyularak, uygulanması beklenir. Uygulamada bu sistem çok karmaşık ve basit

bir şekilde çalışmamaktadır. Bosna Hersek Anayasa Mahkemesi yasama işlemleri, idari işlemler ve Bosna Hersek Anayasası ile ilgili olarak devletin ve her iki düzeyinin yargısal işlemleri üzerinde yetkileri vardır. Her iki entitenin yüksek mahkemeleri de dahil olmak üzere, herhangi bir mahkemenin kararından doğan anayasal meselelere ilişkin yargı yetkisine sahiptir. Mahkemelerin işleyişi, yargısal yorumları ve hukuk devleti anlayışı nedeniyle eleştirilmektedir. Gerçekten işlevsel etkili ve güvenilir bir yapı oluşturmak için hala gidilecek uzun bir yol olduğu, biraz daha az karmaşık bir anayasal kontrol sistemi ve insan haklarının korunması sisteminin tercih edilmesi gerektiği belirtilmektedir.³⁴⁰

Belçika iki meclis arası yetki farklılıkları ile Bosna Hersek iki meclis arası yetki farklılıkları arasında önemli farklılıklar mevcuttur. Belçika çift meclis sisteminde Temsilciler Meclisi ve Senato arasında önemli yetki farkı olmasına rağmen, Bosna Hersek Temsilciler Meclisi ve Halk Meclisi arasında büyük ölçüde yetki farkı bulunmamaktadır. Belçika’da Temsilciler Meclisi yetkisi federal hükümet denetimine bırakılmıştır. Örneğin, bütçe, soru önerisi sunma vb. konular. Senato, Federal Meclis, Toplum ve Bölge Konseyleri arasında var olan uyumsuzlukları çözmeye yetkilidir ve diğer konularda Temsilciler Meclisi ve Senato arasında yetkiler dönüşümlüdür. Parlamento’nun onayladığı bir yasa, kral ve bakanlar tarafından imzalandıktan sonra yürürlüğe girebilmektedir.³⁴¹ Fakat Bosna Hersek Federasyonu’nda Temsilciler Meclisi ve Halk Meclisi arasında çok önemli bir fark bulunmayıp, en önemli fark Halk Meclisi’nin, Temsilciler Meclisi kararını veto edebilmesidir.

³⁴⁰ Manfred N. (26 Ağustos 1999) *European Commission For Democracy Through Law* (Venice Commission), Seminar on Constitutional Control in Federal and Unitary States Batumi, Georgia, 1-2 July 1999, Strasbourg, CDL-JU (99) 21 rev. - 2 -, s.9

³⁴¹ *Bianet Bağımsız İletişim Ağı*, (2019), <https://m.bianet.org/bianet/siyaset/14475-belcika-modeli-federasyon-semsiyesi> (21 06 2019)

Temelde Bosna Hersek federasyon devlet yapısında üç önemli faktörün sorun olarak karşımıza çıktığını görülmektedir. Unsurların farklı nüfus oranlarının bulunmasına rağmen, başkanlık makamı ve meclislerde eşit olarak temsil edilmektedirler. Hükümet biçiminde parlamenter sistem ile başkanlık sistemini birleştiren karmaşık bir yapı söz konusudur. Son olarak da devlet organları üzerinde Yüksek Temsilcilik adı altında uluslararası organın bağlayıcı etkisi mevcuttur.³⁴²

³⁴² Gedik ve Köküsarı, a. g. e. (2014), s. 54.

SONUÇ

Sonuç olarak fonksiyonel federasyonlar gibi farklılık unsurlarının yönetilmesi oydaşmacı demokrasinin bazı ilke ve kurumlarıyla sisteme entegre edilmiş olmasını gerektirir. Şüphesiz bu kurumsal ilkelerden biri de federasyon devlet biçimidir.³⁴³ Ancak uygulama göstermektedir ki salt kurumsal tercihler ve ilkeler bu tür toplumlarda oydaşma açısından yeterli değildir. Bununla birlikte iyi bir oydaşma tasarımının oluşması için; özellikle anayasal düzenlemelerin karşılıklı tıkanmayı önlemek ve ortak güven oluşturmaya izin verecek biçimde olması gerekir. Bu veto haklarının dikkatlice ve kısıtlayıcı bir şekilde getirilmesini gerektirir. İkinci olarak her katmanın en büyük partileri arasında koalisyon oluşturulması desteklenmelidir. Bu nedenle devlet başkanları ve yürütme üyeleri doğrudan halkoyu ile değil parlamento tarafından seçilmelidir. Üçüncüsü, her grup içindeki siyasi çoğulculuğu teşvik ederek, yönetici elitlerin monolitik ulusal cephe kurmasını zorlaştırmaktır. Küçük partilerin temsil şansı olabilmesi adına nispi temsil- orantılı oylama ile prensip olarak her vatandaşın etnik olarak ayrılan diğer katmandaki partilere veya iki toplumlu partilere oy verebilmesi ile birleşik bir seçmen grubunun olması bunu sağlamaya yardımcı olabilir. Dördüncüsü bencil bölgesel ya da yerel grup elitlerin oluşmasını önlemek için ortak yönetim ilkeleri ile öz yönetim arasındaki doğru dengeyi sağlarlar. Burada Belçika'nın bölgeleri örnek verilerek, her gruba sınırlı özerklik sunulduğundan kendi kendini yöneten kurumlar gerginlikleri azaltabileceği belirtilmektedir. Ancak bu durumda da güç paylaşımı konusunda ters etki yapmamak için “ortak iyiye” yöneltmeleri ve hükümetin iki düzeyi arasında kurumsallaşmış bir etkileşim olması gerekir. Her katman, en azından diğerlerinin planları ve eylemleri

³⁴³ Lijphart, a.g.e. s. 15 vd.

hakkında danışarak buna göre kendi kararlarını almalıdır. Beşinci ve son olarak, her iki grubun siyasi elitlerinin kendilerini taraftarları karşısında kazananlar olarak sunmalarına izin verecek şekilde oluşturulması gerekir. Farklılık grupları arasındaki anlaşmanın şartları, etnik çatışmalar için tipik olan sıfır toplamlı oyunun (zero-sum game) pozitif toplamlı (kazan-kazan durumu) bir oyuna dönüşmesine yardımcı olmalıdır.³⁴⁴

Görüldüğü üzere fonksiyonel yapıdaki federasyonların oluşumu ve işleyişi diğer tür federasyonlara oranla daha hassas ve kırılgan unsurlara bağlı olabilir. Bu noktada istikrarlı federasyonların dahi uyuşmazlık olarak nitelendirildiği akla gelince incelenen federasyonların bugüne kadar sürdürülebilir yapılarının bir başarı olduğunu belirtmek gerekir. Çalışmanın ana hedefi açısından bu tür farklılıkların bulunduğu ülkelerde çift meclislerin siyasal koruma açısından son derece önemli organlar olduğuna işaret edilmiştir. Bu yönden özellikle yargı organı üzerinde uyuşmazlıkların çözümü açısından biriken baskının yerine politik araçların arattırılarak farklılık grupları arasında iş birliği sağlamaya zorlayacak esnek araçların olması önemlidir. İkinci meclislerin buradaki yetkileri ve konumu önemli olmakla birlikte, bu tür federasyonların, meclislerin politik tikanlıklarını çözecek alarm zili, ortak oturum veya hakem heyeti gibi tercihlerinin incelenmesinin dışında seçim sistem, siyasi parti yapısı, sosyo-ekonomik yapısı veya yönetici grubunun etkileri gibi birçok yönden ele alınması gerektiği bir gerçektir.

Çift meclis sistemi federasyonlar için büyük önem arz etmektedir. Toplumun tüm kesimlerinin temsilinin sağlanması için çift meclis sistemi önemli rol almakta olup, federasyon içerisinde sadece çift meclis sisteminin oluşu, sistemin adil, eşitlik ilkesine bağlı, kalıcı bir şekilde çalışması için de yeterli değildir tabi ki. Peki, çift

³⁴⁴ Ulrich, a.g.m. (2002), s.224-225.

meclis sistemi federasyonun olmazsa olmazı mıdır gerçekten? Çift meclis sisteminin lehinde olan birkaç doktrin münakaşalarından bahsetmek isterim. Çift meclis sisteminin tarihçesinde, aristokrasinin temsil edilebilmesi için, üst meclise ihtiyaç olduğu düşünülmekte idi. Seçimdeki haksızlıkların, üst meclis aracılığı ile giderileceği, üst meclisin devlet ile kişi arasındaki ilişkiyi kurduğu, insan haklarına aykırı yasa çıkarılmasının karşısında engel olduğu, kanunların iyi hazırlanmasında çift meclis sisteminin faydalı olacağı ve federal devletlerde federe devletlerin temsili için federasyonun bir gereği olarak belirtmiştir.³⁴⁵ Çift meclis sisteminin lehinde olan bu görüşler yanında aleyhinde olan görüşler de vardır. Milli egemenliğin yalnızca tek meclis ile sağlanabileceği, üst meclisi zamanla alt meclise benzeyeceğinden gereksiz olacağı, çift meclis sisteminin iş akışını zorlaştıracağı, çift meclis sisteminin demokratik bir sistem olmadığı gibi düşünceler vardır.³⁴⁶ Kuşkusuz, çift meclis sisteminin federasyonun bir gereği olduğunu söyleyebiliriz. Sistemin demokratik işleyişi, iki meclis arası yetki eşitliği, yasal tıkanıkların çözüm araçlarının düzenlenmesinin sağlanması durumunda çift meclis sisteminin tercih edilebilir bir sistem olduğu düşünülmektedir. Önemli olan bir sistemin varlığı değil, ülke koşullarına bağlı uygun bir sistemin demokratik ilkeler çerçevesinde, anayasal bir düzenleme ile kabul edilmesidir. Her sistem kendi içinde artıları barındırdığı gibi eksileri de vardır. Yaptığım çalışmamdan da, verdiğim örnekler den de bu net olarak açıkça ortadadır.

³⁴⁵ Arsel, İ. *Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler*, s. 60-61, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/328/3296.pdf>, (23 07 2019)

³⁴⁶ Arsel, a. g. e. s. 61.

KAYNAKLAR

Adams, M. (2014), Vol 12, Disabling Constitutionalism. Can the Politics of Belgian Constitution be Explained?

Akgün, S. (2018), *Bosna Hersek'te Barış İnşa Süreci ile Yeniden Yapılandırma Çalışmaları: Barışçıl, Çözumsuzlük*, Tarih Okulu Dergisi, Sayı xxxvii, s. 672.,http://johschool.com/Makaleler/2124358396_28%20-%201313%20-%20S%20c4%b0BEL%20AKG%c3%9cN.pdf (06 05 2019).

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <https://www.adaletbiz.com>, (20 10 2019)

Arsel, İ. Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/328/3296.pdf>, (23 07 2019)

Beliz Anayasası,

https://www.constituteproject.org/search?lang=en&key=uquota&status=in_force&status=is_draft, (02 07 2019)

Belçika Anayasası, (2007)

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/05-BELC387C4B0KA2099-148.pdf>, (10 05 2019)

Bianet Bağımsız İletişim Ağı, (2019), <https://m.bianet.org/bianet/siyaset/14475-belcika-modeli-federasyon-semsiyesi> (21 06 2019)

Bilgin, K. Belçika Federalizmi, (2015),
<https://www.hukukpolitik.com.tr/2015/11/03/belcika-federalizmi/> (31 03
2019)

Bilginin Hesabı, İki Meclis Sistemi Nedir, Özellikleri, www.hesaplamasi.net, (19 10
2019)

Bosna Hersek Halk Meclisi, (2019), <https://www.turkaramamotoru.com/bosna-hersek-halk-meclisi-401425.html>, (17 06 2019)Bosna Hersek
Parlamentosu,
<https://www.parlament.ba/Content/Read/36?title=Op%C4%87ipodaci> (13
09 2019)

Bosnia and Herzegovina, Freedom in the World 2016 Bosnia and Herzegovina,
(2016), <https://freedomhouse.org>, (13 10 2019)

Bosnia and Herzegovina's Constitution of 1995 with Amendments through 2009,
(2019),https://www.constituteproject.org/search?lang=en&q=bosnia&status=in_force&status=is_draft. (01 05 2019)

Brown, D. (2005), Who's Afraid of Asymmetrical Federalism? – A Summary
Discussion Institute of Intergovernmental Relations, IIGR, School of
Policy Studies, Queen's University, Asymmetry Series,(17).

Bulmer, E. (2017), Bicameralism, International idea Constitution-Building Primer, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf> (16 04 2019)

Burgess, M. (2009), Territorial and Non-Territorial Identities:Multinational Federalism in Multinational Federation, Centre for FederalStudies,Rutherford College,University of Kent, Centerbury, England.

Burgess, M. (2006), Comperative Federalism: theory and practice, Routledge, London.

Centre for Constitutional Dialogue , (2009), Federal System, Nepal Participatory Constution Building Booklet Series No:2, Print Point Publishing.

Cullen, R. (1990), Adative Federalism in Belgium, UNSW Law Journal, 13(2).

Çağdaş Artantaş, O. ve Hasanagic, H. (2013), Hükümet Sistemi Tartışmaları Işığında Bosna Hersek'in Siyasal Gelişimi ve Bugünü, https://www.academia.edu/29148292/Bosna_-_Hersekin_Siyasal_Geli%C5%9Fimi_ve_Bug%C3%BCn%C3%BC, (23 05 2019)

Çelik Ulusoy, D. (2018), Federal Sistemlerde Yetki Paylaşımı ve Yetki Uyuşmazlıklarının Yargısal Çözümü (Karşılaştırmalı): On İki Levha, 1. Baskı, İstanbul.

Çelik Ulusoy, Demet (2015), Federal Toplumu Anlamak: Federal Sistemlerin Sosyolojik Yaklaşımı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 64(3).

Dalar, M. (2008), Dayton Barış Antlaşması ve Bosna Hersek'in Geleceği, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Yıl: 9, Sayı: 16, s. 109, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/154685>, (20 05 2019)

Dayton Anlaşması, https://tr.qwertyu.wiki/wiki/Dayton_Agreement, (01 11 2019)

Demirkaya, Y. (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Yönetimde Değişim, Genel Satış Pazarlama ve Yayınevi.

Elazar Daniel, J. (1995), Federalism: An Overview, HSRC Publishers, Pretoria, Vol 1, 1-61, <http://federalism.org/wp-content/uploads/2016/01/Elazar-Federalism-An-Overview.pdf>, s. 6. (01 06.2019)

Elazar Daniel, J. Federalism and Political Integration, (Ed.), Lanham-New York-London: University Press of America-The Jerusalem Center for Public Affairs.

Erhürman, T. (2012), Çok Katmanlı Toplumlarda İstikrarlı Demokrasi: Birleşik Kıbrıs Örneği, 61 (1).

Erhürman, T. (2009), 100 Soruda Kıbrıs'ta Federasyon, Işık Kitabevi, 1. Baskı, Lefkoşa.

Erk, J. Swenden, W. (2010), *New Directions in Federeralism Studies*, Routledge, USA-Canada.

European Parliament, (2015), *The Belgian House of Representatives*, http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/36d31b98-25cc-4ee2-881d-c0a8ef392e13/Factsheet_BE_-_Kamer-Chambre.pdf (08 05 2019)

Fabre, E. (2009), *Belgian Federalism in a Comparative Perspective*, www.econ.kuleuven.be/vives, (31 03 2019)

Gedik,Ö. ve Köküsarı, İ. (2014), 14 Aralık 1994 Dayton Anlaşması ile Oluşturulan Hükümet Biçiminin Bosna Pratiğindeki Sorunları ve Çözüm Önerileri, c. xviii, s. 1-2, 26-61, https://www.researchgate.net/profile/ismail_koekuesari2/publication/322288726_14_aralik_1995_dayton_anlasmasi_ile_olusturulan_hukumet_biciminin_bosna_pratigindeki_sorunlari_ve_cozum_onerileri/links/5a509ecda-ca2725638c56360/14-aralik-1995-dayton-anlasmasi-ile-olusturulan-huekuemet-biciminin-bosna-pratigindeki-sorunlari-ve-coezuem-oenerileri.pdf?origin=publication_detail, (23 05 2019)

Gözler K., *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, <https://books.google.com.cy> (03 Nisan 2019)

Gözler, K. (2009), *Devletin Genel Teorisi*, 2. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, K. (2015), Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayın Dağıtım,
Bursa.

Horowitz, D. (2008), The Many Uses of Federalism, Duke University Law School.

Horowitz, Donald, L. (02 Nisan 2014), Ethnic Power Sharing: Three Big Problems,
Journal of Democracy Volume 25.

İsviçre Anayasası, (1999), <https://www.constituteproject.org>, (25 10 2019)

İsviçre Anayasası, <https://constituteproject.org>, (20 10 2019)

Kaboğlu, İ. (2007), Anayasa Yargısı: Avrupa Modeli ve Türkiye, İmge Kitapevi, 4.
Baskı, İstanbul.

Kanada Anayasası,

https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011?lang=en, (16
09 2019)

Kelleher, S. (2005), Volume 2013, Minority Veto Rights in Power Sharing Systems:
Lessons from Macedonia, Northern Ireland and Belgium.

Kesebir, Zorbey, E. (2012), Bosna Hersek'in Yasama Organı,
<http://eraykesebir.blogspot.com/2012/04/bosna-hersekin-yasama-organ.html>, (01 06 2019)

Kızılyürek, N. ve Erhürman, T. (2009), Kıbrıs'ta Federalizm, Öznesini Arayan Siyaset, Lefkoşa, Işık Kitabevi.

Kosova Anayasası, (2008), <https://www.constituteproject.org>, (25 10 2019)

Kovacevic, D. (2019), NATO Remains Obstacles to Bosnia Forming New Government, <https://balkaninsight.com>, (13 10 2019)

Lijphart A. (2010) Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links, <http://www.jstor.org/stable/3230173> (26 03 2017)

Lijphart, A. (1996), Çağdaş Demokrasiler, Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri: Yetkin Yayınları.

Livingston, William S. (1952), A Note on the Nature of Federalism, Political Science Quarterly, Vol. 67:1.

Lütem, İ, Cihanşümül Bir Federalizm'in Şartları ve Güçlükleri, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1275/2578.pdf>, (26 Temmuz 2019)

Malamud, A ve Costanzo, M. (2003), Subnational Bicameralism: The Argentine Case in Comparative Perspective, Center for Research and Studies in Sociology, University Institute of Management, Social Sciences and Technologies, Lisbon.

Manfred N. (26 Ağustos 1999) European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Seminar on Constitutional Control in Federal and Unitary States Batumi, Georgia, 1-2 July 1999, Strasbourg, CDL-JU (99) 21 rev. – 2.

Numanoviç A. (2011), Dayton Sonrası Bosna Hersek ve Avrupa Atlantik Entegrasyonu, TC Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Ankara, Yüksek Lisans Tezi, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/>, (21 06 2019)

O'flynn, I. ve Russel, D. (2005), Power Sharing, New Challenges for Divided Societies, Pluto Press.

Pales, Z. (2011), Belgium as a Crucial Test of Consociationalism: The 2007-2011 Political Crisis, In partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts.

Pazarcı, H. (1999), Uluslararası Hukuk Dersleri, II. Kitap, 6. Baskı, Ankara.

Pulat, T. (2015), Bosna-Hersek'te Devlet İnşa Süreci:1996-2013 Dayton Antlaşması Sonrasında Bosna-Hersek, Türkiye Cumhuriyeti Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, s. 33-34. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp> (25 05 2019)

Raoul B. ve Cheryl S. (2006), (Ed.), Distribution Of Powers And Responsibilities In Federal Countries içinde Hugues Dumont, Nicolas Lagasse, Marc Van Der Hulst, Sebastien Van Drooghenbrock, Kingdom of Belgium”, McGill-Queen's University Press.

Republic of Slovenia Constitutional Court, <https://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/> (13 09 2019)

Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, <http://bih-parliamentary-twinning.eu/bih-beneficiary-parliaments>, (19 11 20019)

Swenden, W. (2002), Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium, The Journal of Federalism, 32(3).

Şenocaklı, Ş. (2003), Federalizm ve Kıbrıs Uyuşmazlığı Ankara, Tutku Yayınları.

Tekin, C. Dayton Barış Antlaşmasına Göre Bosna Hersek Devleti, <https://doczz.biz.tr/doc/63830/yrd.-do%C3%A7-dr.-cemile-tekin-in-tebli%C4%9Fi-konu%C5%9Fmas%C4%B1na-buradan>, (21 06 2019)

Teziç, E. (2007), Anayasa Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları.

The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, Legal Affairs and Parliamentary Documentation Department Belgian House of Representatives, (2019),

https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf, s. 91-92. (21 05 2019)

Uğur Ekinci, M. (2014), Bosna Hersek Siyasetini Anlama Kılavuzu, SetaYayımları
45.

Ulrich S. (2002), Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation, 2002 Journal of Peace Research, vol. 39, no. 2.

Uran, P. (2008), Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri: Yetkin Yayınları.

Uygun, O. (2007), Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, İstanbul, On İki Levha Yayımcılık.

Watts Ronald L. (2005), (4), A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations, IIGR, Queen’s University Asymmetry Series.

Watts, L. R. (1996), Comparing Federal Systems in 1990s: Canadian Cataloguing in Publication Data.

Wolff, S. Peace by Design? Self Determination and Power-Sharing in Divided Societies, University of Bath, 1-52.

Wynsberghe, C. V. The Belgian Example, Weaknesses of the Federal Formula as Implemented in Belgium, Catholic University Louvain, Department of Social and Political Sciences.

Wynsberghe, C. V., The Belgian Example, Weaknesses of the Federal Formula as Implemented in Belgium, Catholic University Louvain, Department of Social and Political Sciences, <https://dial.uclouvain.be>, (01 10 2019)