T. C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

2005 IRAK ANAYASASI ve ANAYASAL GERÇEKLİK IŞIĞINDA IRAK CUMHURİYETİNDE DEVLETİN YAPISI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Omar Alaa Mohammed AL-JASIM

Danışman
Prof. Dr. Yüksel METİN

Isparta, 2017

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin Adı Soyadı	**Omar Alaa Mohammed AL-JASIM**
Anabilim Dalı	**Kamu Hukuku**
Tez Başlığı	**2005 Irak Anayasası ve Anayasal Gerçeklik Işığında Irak Cumhuriyetinde Devletin Yapısı**
Yeni Tez Başlığı[1] *(Eğer değişmesi önerildi ise)*	

Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği hükümleri uyarınca yapılan Yüksek Lisans Tez Savunma Sınavında Jürimiz 13.../7.../2.. tarihinde toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Yüksek Lisans tezi için;

☒ **OY BİRLİĞİ** ☐ **OY ÇOKLUĞU[2]**

ile aşağıdaki kararı almıştır.

☒ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarılı bulunmuş ve tez **KABUL** edilmiştir.
☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda tezin **DÜZELTİLMESİ[3]** kararlaştırılmıştır.
☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarısız bulunmuş ve tezinin **REDDEDİLMESİ[4]** kararlaştırılmıştır.

TEZ SINAV JÜRİSİ	**Adı Soyadı/Üniversitesi**	**İmza**
Danışman	Prof. Dr. Yüksel METİN	
Jüri Üyesi	Doç. Dr. Yakup ALTAN	
Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. Ummahan KAYGISIZ	
Jüri Üyesi		
Jüri Üyesi		

[1] Tez başlığının DEĞİŞTİRİLMESİ ÖNERİLDİ ise yeni tez başlığı ilgili alana yazılacaktır. Değişme yoksa çizgi (-) konacaktır.
[2] **OY ÇOKLUĞU** ile alınan karar için muhalefet gerekçesi raporu eklenmelidir.
[3] **DÜZELTME** kararı için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır.
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM-ÖĞRETİM VE SINAV YÖNETMELİĞİ Madde 28-(4) Tezi hakkında **DÜZELTME** kararı verilen öğrenci sınav tarihinden itibaren en geç üç ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur.
[4] Tezi **REDDEDİLEN** öğrenciler için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır. Tezi reddedilen öğrencinin enstitü ile ilişiği kesilir.

T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum "2005 Irak Anayasası ve Anayasal Gerçeklik Işığında Irak Cumhuriyetinde Devletin Yapısı" adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya'da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Omar Alaa Mohammed AL-JASIM

13.07.2017

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın başlangıcından tamamlanmasına kadar olan süreçte her türlü katkıda bulunan, tezimin her safhasında tecrübeleri ile bana yol gösteren ve yardımını benden esirgemeyen saygıdeğer danışmanım hocam Prof. Dr. Yüksel METİN'e, sonsuz teşekkürü bir borç bilirim. Türkiye'de kaldığım süre boyunca ders aşamasında bilgi birikimlerinden çok faydalandığım saygıdeğer hocalarıma da ayrıca sonsuz teşekkürlerimi bildiririm.

Bu çalışmamda beni bugünlere getiren, maddi ve manevi olarak her türlü fedakârlığı benden esirgemeyen, büyük destek sağlayan ve Irak'taki Arapça kaynaklara ulaşmamda bana yardımcı olan sevgili babama, anneme ve eşime sonsuz şükranlarımı sunarım.

Ayrıca bu çalışma sırasında benden yardımlarını, desteklerini ve ilgilerini hiçbir zaman esirgemeyen ve oldukça yararlı önerilerde bulunan değerli arkadaşlarım İbrahim ÇELİK'e, Sezai DEMİR'e ve Fikret DOĞAN'a sonsuz teşekkür ederim.

Aynı zamanda bana ve benim gibi daha birçok Iraklı öğrenciye Türkiye'de eğitim görme fırsatı sunan Irak hükümetine sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Türkiye Cumhuriyetine karşı borçluyum ve minnettarım. Bu borcun bir kısmını bu çalışmayla ödeyebildiysem ne mutlu bana, dileğim budur.

Ümit ederim ki, bu çalışma, Türkiye'de ve Irak'ta Irak Anayasaları konusunda araştırma yapanlar kimseler için yardımcı bir kaynak olur.

Omar Alaa Mohammed AL-JASIM

Isparta, 2017

(AL-JASIM, Omar Alaa Mohammed, 2005 Irak Anayasası ve Anayasal Gerçeklik ışığında Irak Cumhuriyetinde Devletin Yapısı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2017).

ÖZET

Bu çalışmada, genel olarak yapısal açıdan devlet şekilleri (üniter devlet, federal devlet ve bölgeli devlet) tek tek incelenmiştir, daha sonra Irak'taki eski Anayasalarda ve yürürlükteki 2005 Anayasasında devletin yapısına ilişkin düzenlemeler ele alınmıştır. Bu bağlamda ilk olarak 1876 Osmanlı dönemine ve Birinci Dünya Savaşı sonrasında Irak'ın İngiltere mandası altına girmesi ile Irak devletinin kurulmasına değinilmiştir. Ardından Irak'ın 1925, 1958, 1963, 1964, 1968, 1970 ve 2004 Anayasaları üzerinde durulmuştur. Son olarak ise 2005 Anayasası ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Bugün yürürlükte olan 2005 Anayasası incelenirken devletin yapısı, temel ilkeler, haklar ve özgürlükler, federal organlar, federal makamların görev alanları, Anayasa değişikliği, 2005 Anayasasında bölgesel otoriteler, özellikle 2005 Anayasasında Kürdistan Bölgesel yönetimi ve yetkileri detaylı bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın temel amacı, genel olarak yapılarına göre devlet şekillerini ortaya koymak ve Irak devletinin yapısını Anayasa hükümleri ve Anayasal gerçeklik ışığında incelemektir. Tezin konusu normatif düzenlemeler ışığında incelenmiş aynı zamanda Anayasanın uygulanması da dikkate alınmıştır.

Bu çalışmada genel olarak, Irak Anayasalarında devletin şekli ayrıntılı bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır. Irak devleti, 1925 Irak Anayasasında devlet modeli olarak üniter devlet modelini öngörmüş ve bu devlet modelini 1958, 1963, 1964, 1968 ve 1970 Anayasalarında devam ettirmiştir. Bu Anayasalarda üniter devlet modeline uygun olarak merkeziyetçi bir devlet yapısı düzenlenmiştir. 2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu ve 2005 Irak Anayasası ise devlet modeli olarak federal devlet modelini benimsemiştir.

Sonuç olarak, Krallık döneminde kabul edilmiş olan 21 Mart 1925 tarihli Anayasa Irak'ın ilk ve kalıcı Anayasasıdır. Cumhuriyeti döneminde 1958 ile 2005 arasında yapılan Anayasalar, bu dönem koşulları gereği geçici nitelikte Anayasalar olmuştur. 2005 yılında kabul edilmiş olan ve bugün de yürürlükte olan Anayasa ise, Irak'taki kalıcı Anayasalardan biridir.

Anahtar Kelimeler: Üniter Devlet, Federal Devlet Sistemi, Bölgeli Devlet, Devletin Yapısı, Irak Anayasaları, Federal Sistem, 2005 Irak Anayasası, Kürdistan Bölgesi.

(AL-JASIM, Omar Alaa Mohammed, The state structure in the Republic of Iraq in light of the constitutional reality and the Iraqi Constitution in 2005, Master of Arts Thesis, Isparta, 2017).

ABSTRACT

In this study, generally the forms of states (unitary state, federal state and regional state) were examined one by one, then the regulations concerning the structure of the state in the old Constitutions and in the 2005 Constitution - which is currently in effect in Iraq - were dealt. In this context, firstly the Ottoman period of 1876 and the establishment of the state of Iraq by Iraq's having gone under the mandate of England, after the First World War, were mentioned. Subsequent to it, 1925, 1958, 1963, 1964, 1968, 1970 and 2004 Constitutions of Iraq, were urged upon. And lastly, the 2005 Constitution were dealt in a detailed way. While the 2005 Constitution was being examined, the structure of the state, the fundamental principles, rights and the freedoms, federal organs, assigned positions of the federal offices, the constitutional amendment, the regional authorities in the 2005 Constitution, especially the Kurdistan Regional Government and its powers in the 2005 Constitution were tried to be told in detail.

The main aim of this study was to reveal the form of states according to their structures in general and to examine the structure of the Iraq state within the light of the Constitution and Constitutional authenticity. The subject of the thesis was examined in the light of the normative regulations and at the same time, the application of the Constitution was taken into consideration, as well.

In this study, generally, the form of the state in Iraq Constitutions was tried to be told in a detailed way. The Iraq state envisaged the unitary state model as the state model in the 1925 Iraq Constitution and it continued this state model in 1958, 1963, 1964, 1968 and 1970 Constitutions. In these constitutions, the centralist form of state, pursuant to the unitary state model, was regulated. And the 2004 Iraq State Transition Period Administrative Law and the 2005 Iraq Constitution adopted the federal state model as the form of state.

Consequently, the Constitution dated 21 March 1925, accepted in the Kingdom period, is the first and permanent Constitution. The Constitutions, which had been made between 1958 and 2005, were the constitutions in transient quality pursuant to the conditions of this period. And the Constitution, accepted in the year of 2005 and is currently in effect today, is one of the most permanent constitutions in Iraq.

Key Words: Unitary State, Federial Government System, Regional State, The Structure of The State, Iraqi Constitutions, The Federal System, The 2005 Iraq Constitution, The Kurdistan Regional.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR ..... **iii**
ÖZET ..... **iv**
ABSTRACT ..... **v**
İÇİNDEKİLER ..... **vi**
TABLOLAR DİZİNİ ..... **xii**
ŞEKİLLER DİZİNİ ..... **xiii**
KISALTMALAR DİZİNİ ..... **xiv**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
GENEL OLARAK YAPISAL AÇIDAN DEVLET ŞEKİLLERİ

I. Üniter Devlet 9
A. Üniter Devlet Tanımı 9
B. Üniter Devletin Temel İlkeleri 13
1. Devletin Tekliği ve Bölünmezliği 13
a. Devletin Unsurları Bakımından 13
aa. Bölünmez Ülke (Tek ve Bölünmez Toprak/Fizik Unsur) 14
bb. Bölünmez Millet (Tek ve Bölünmez Ulus/Beşeri Unsuru) 15
cc. Bölünmez Egemenlik (Tek ve Bölünmez Merkezi İktidar/Siyasi Unsuru) 16
b. Devletin Organları Bakımından 18
aa. Yasama Organı 18
bb. Yürütme Organı 19
cc. Yargı Organı 19
2. Merkez-Çevre İlişkisinde Temel İlkeler 20
a. Merkezden Yönetim İlkesi (Merkeziyet Sistemi İlkesi) 20
b. Yerinden Yönetim İlkesi (Yerinden Yönetim Sistemi) 22
II. Federal Devlet 24
A. Federal Devlet Tanımı 24
B. Federal Devletin Temel İlkeleri 28
1. Federal Devletin Unsurları 28
a. Ülke Unsuru (Toprak Unsuru) 29
b. Ulus Unsuru (Millet Unsuru) 29
c. Egemenlik Unsuru (İktidar Unsuru) 29
2. Federal Devletin Kurumsal Yapısı ve Organları (Federal Devlet Organları) 30
a. Yasama Organı 31
b. Yürütme Organı 33
c. Yargı Organı 36
C. Federal Devletin Kurulması 37
1. Bütünleşme İle Oluşan Federal Sistem 37
2. Ayrılma Yolu İle Oluşan Federal Sistem 38
D. Federal Devletin Özellikleri 39
1. Siyasal İktidarın Bölünmesi ve Paylaşması 39

2. Merkeziyetçi Olmama İlkesi (Yerinden Yönetim) 41
3. Anayasal Yetki Bölüşümü..... 43
4. Anayasanın Üstünlüğü İlkesi 45
5. Federal Birimlerin Coğrafi Bölge ya da Topluluk Esasına Göre Bölümlenmesi 46
a. Yersellik İlkesine Göre Örgütlenmesi (Coğrafi Bölge Esası, Toprak).... 47
b. İktidarın Topluluk Esasına Göre Örgütlenmesi..... 48
III. Bölgeli Devlet..... 49
A. Bölgeli Devlet Tanımı 49
B. Bölgeli Devletin Temel İlkeleri 52
1. Devletin Tekliği ve Bölünmezliği İlkesi 52
2. Bölgeli Devlette Yerinden Yönetim (İtalya ve İspanya Örnekleri) 55
3. Bölgeli Devlette Otoritelerin Yetkileri (İtalya ve İspanya Örnekleri) 62

İKİNCİ BÖLÜM
IRAK CUMHURİYETİ'NDE DEVLET YAPISININ TARİHİ GELİŞİMİ

I. 1876 Osmanlı Dönemi 73
II. 1920 İngiliz Dönemi 76
III. 21 Mart 1925 Irak'ın Kanun-i Esasisi (Krallık Dönemi) 79
A. 21 Mart 1925 Tarihli Irak'ın Kanun-i Esasisine Göre Devlet Şekli 82
B. 1925 Irak'ın Kanun-i Esasisine Göre Devlet Organları..... 86
1. Kral..... 87
a. Yasama Yetkisi..... 87
b. Yürütme Yetkisi 87
c. Yargı Yetkisi..... 87
d. İstisnaî Yetkisi..... 87
2. Yasama Organı..... 88
3. Yürütme Organı 88
4. Yargı Organı..... 89
IV. 27 Temmuz 1958 Anayasası (Cumhuriyet Dönemi/Birinci Cumhuriyet Anayasası) 92
A. 27 Temmuz 1958 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli..... 94
B. 27 Temmuz 1958 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları..... 96
1. Ulusal Konsey 97
2. Bakanlar Kurulu 97
3. Yargı Organı..... 97
V.4 Nisan 1963 Anayasası (25 Sayılı 1963 Tarihli Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu/ İkinci Cumhuriyet Anayasası) 99
A. 4 Nisan 1963 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli..... 101
B. 4 Nisan 1963 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları 102
1. Devrim Komutası Ulusal Meclisi..... 103
2. Cumhurbaşkanı 103
3. Yargı Organı..... 103
VI. 22 Nisan 1964 Anayasası (61 Sayılı 1964 Tarihli Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu/ Üçüncü Cumhuriyet Anayasası) 104
A. 22 Nisan 1964 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli..... 106
B. 22 Nisan 1964 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları 107

VII. 29 Nisan 1964 Anayasası/ Dördüncü Cumhuriyet Anayasası 108
A. 29 Nisan 1964 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli 110
B. 29 Nisan 1964 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları 111
1. Yürütme Organı 111
a. Cumhurbaşkanı 111
aa. Normal Yetkileri 112
bb. İstisnai Yetkiler 112
b. Hükümet 112
2. Millet Meclisi 113
3. Milli Savunma Konseyi 113
4. Yargı Organı 114
VIII. 21 Eylül 1968 Anayasası/ Beşinci Cumhuriyet Anayasası 115
A. 21 Eylül 1968 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli 116
B. 21 Eylül 1968 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları 118
1. Devrim Komuta Konseyi 118
2. Yürütme Organı 119
a. Cumhurbaşkanı 119
b. Bakanlar Kurulu 119
3. Yargı Organı 120
IX. 17 Temmuz 1970 Anayasası/ Altıncı Cumhuriyet Anayasası 122
A. 17 Temmuz 1970 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli 123
B. 17 Temmuz 1970 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları 125
1. Devrim Komuta Konseyi 125
2. Milli Meclis 125
3. Yürütme Organı 126
a. Cumhurbaşkanı 126
b. Bakanlar Kurulu 127
4. Yargı Organı 127
X. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu 130
A. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa Göre Devlet Şekli 135
B. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa Göre Devlet Organları 139
1. Yasama Organı 139
2. Yürütme Organı 141
3. Yargı Organı 143

ÜÇÜNÇÜ BÖLÜM
IRAK CUMHURİYETİ'NDE 2005 TARİHLİ IRAK FEDERAL ANAYASASI

I. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasının Hazırlanması 158
II. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasının Önemli Özellikleri 168
III. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasının Değiştirme Usulü 173
A. Değişiklik Teklifi 174
B. Değişikliğin Onaylanması 174
C. Anayasanın 126.maddesine Göre Bazı Maddelerle İlgili Belli Süre İçerisinde Anayasa Değişikliği Mümkün Değildir. 174

D. Anayasanın 126.Maddesi Gözetilmeksizin Tüm Maddelerin Değiştirilmesi Usulü (142.Maddeye Göre Tüm Anayasa Maddelerinin Değişikliği Mümkündür) 176
IV. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasına Göre Irak'ın Devletin Şekli 177
V. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasına Göre Devletin Federal Organları 191
A. Yasama Organı 191
1. Millet Meclisi 192
a. Millet Meclisine Üyelik Şartları 193
b. Millet Meclisinin Görevleri Ve Yetkileri 195
aa. Millet Meclisinin Yasama Alanındaki Yetkileri 195
bb. Millet Meclisinin Mali Görevler Alanındaki Yetkileri 197
cc. Millet Meclisinin Denetleme Alanındaki Yetkileri 199
dd. Millet Meclisinin Yürütme Alanındaki Yetkileri 202
ee. Millet Meclisinin Anayasanın Değiştirilmesi Alanındaki Yetkileri 203
ff. Olağanüstü Durumlarda Millet Meclisinin Yetkileri 204
2. Federal Meclis 204
a. Önerilen Yeni Anayasal Değişiklikler: (2005 Irak Anayasasının Gözden Geçirilmesi Ve Düzeltilmesi Komisyonu/Anayasanın Değiştirilmesi Komisyonu, 2014 Yılında Federal Meclis Kanunu) 208
b. Federal Meclis Kanunun Çıkarılmasını Gerektiren Önemli Nedenler .. 209
c. Federal Meclisine Üyelik Şartları 212
d. Federal Meclisin Yetkileri 212
e. Federal Meclis Yasasının Değiştirilmesi 217
3. Millet Meclisi ile Federal Meclis arasındaki İlişki 218
B. Yürütme Organı 219
1. Cumhurbaşkanı 220
a. Cumhurbaşkanı Seçilme Şartları 220
b. Cumhurbaşkanını Seçen Yetkili Makam 223
c. Cumhurbaşkanlığı Süresi 224
d. Cumhurbaşkanı Makamının Boşalması 225
aa. Cumhurbaşkanının Seçilme Görevinin Millet Meclisine Verilmesinin Birçok Anlamı Vardır 227
e. Cumhurbaşkanının Yetkileri 228
aa. Cumhurbaşkanının Genel Sorumlulukları/Yetkileri 228
bb. Cumhurbaşkanının Yürütme Alanındaki Yetkileri; Cumhurbaşkanı Ile Başbakan Arasındaki Ilişki 229
aaa. Başbakanın Seçilmesi 230
bbb. Cumhurbaşkanı Tarafından Boşalan Başbakanlık Makamının Doldurulması 230
ccc. Başbakandan Güvenoyunun Geri Alınması 231
cc. Cumhurbaşkanının Dışişleri Alanında Yetkileri 231
dd. Cumhurbaşkanının Askerî Alanındaki Yetkileri 231
ee. Cumhurbaşkanının Yargı Alanındaki Yetkileri 232
ff. Cumhurbaşkanının Olağanüstü Durumlardaki Yetkileri 232
gg. Cumhurbaşkanının Anayasayı Değiştirme Alanındaki Yetkileri 233
hh. Cumhurbaşkanının Yasama Alanındaki Yetkileri 234
f. Cumhurbaşkanının Millet Meclisi Ile İlişkileri ve Yetkileri 234

g. Anayasaya Göre Cumhurbaşkanının Rolü ve Yetkisinin Değerlendirilmesi ... 235
2. Başkanlık Divanı ... 236
a. Başkanlık Divanı Yetkileri ... 237
b. 2005 Anayasasında Başkanlık Divanının Değerlendirilmesi ... 238
3. Başbakanlık ... 238
a. Başbakanın Seçilme Şartları ... 239
b. Başbakan Seçilme Yolu ... 239
c. Bakanların Seçilme Şartları ... 242
d. Başbakan Yardımcısı ... 243
e. Bakanlar Kurulunun Oluşturulması ... 243
f. Hükûmetin Kurulması İçin Karar Alan Makam ... 245
g. Bakanlar Kurulunun Yetkileri ... 245
aa. Başbakanın Yetkileri ... 245
aaa. Başbakanın Tek Başına Yaptığı İşlemler ... 246
aaaa. Yürütme Görevi Alanında Yetkiler ... 246
bbbb. Bakanlarla İlgili Yetkileri ... 246
cccc. Askerî Alandaki Yetkileri ... 246
dddd. Olağanüstü/İstisnai Durumlardaki Yetkiler ... 247
bbb. Başbakanın Bakanlar Kurulu İle Ortak Yetkileri ... 247
ccc. Başbakanın Parlamento İlişkileri Çerçevesindeki Yetkilerinin Kullanılması ... 248
aaaa. Yürütme Görevi Alanındaki Yetkiler ... 248
bbbb. Yasama Görevi Alanındaki Yetkiler ... 249
bb. Bakanlar Kurulunun Yetkileri ... 249
aaa. Yürütme Alanındaki Yetkileri ... 249
bbb. Yasama Alanındaki Yetkileri ... 250
ccc. Dışişleri Alanındaki Yetkileri ... 250
ddd. Anayasanın Değiştirilmesi Alanındaki Yetkileri ... 250
C. Yargı Organı ... 251
1. Yüksek Yargı Konseyi ... 251
2. Federal Yüksek Mahkeme ... 253
VI. Yasama Organı İle Yürütme Organı Arasındaki İlişki ... 256
A. Millet Meclisinin Rolü ... 257
1. Yürütme Organı Üyelerinin Seçiminde ve İşlerinin Denetlenmesinde Millet Meclisinin Rolü ... 257
a. Yürütme Organı Üyelerinin Seçiminde Millet Meclisinin Rolü ... 257
b. Millet Meclisinin Yürütme Organını Denetleme Alanındaki Yetkisi ... 258
2. Millet Meclisinin Yürütme Organının Faaliyetlerine Müdahale Etme Yöntemleri ... 259
a. Millet Meclisinin Devletin En Üst Düzey Yöneticilerini Atamadaki Rolü ... 259
b. Millet Meclisinin Kamu Siyasetinin Planlamasındaki Rolü ... 260
3. Diğer Araçlar ... 260
B. Yürütme Organının Rolü ... 262
1. Yürütme Organının Millet Meclisi Üyelerinin Seçimindeki Rolü ... 262
2. Yürütme Organının Millet Meclisi Çalışmalarına Müdahale Etme Yöntemleri ... 262

a. Yasama Döneminin Başlaması İçin Milletvekillerini Davet Eder. 262
b. Millet Meclisini Gizli Oturuma Çağırma 262
c. Bakanlar, Parlamento Oturumlarına Katılma Hakkına Sahiptir. 263
d. Yasama Görevine Katılmak 263
e. Millet Meclisini Fesih Etme Hakkı 263
VII. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasının Öngördüğü Hükümet Sistemi 264
VIII. Irak'ta Anayasal Gerçeklik 270
IX. Federal Otoritenin Yetkileri 277
A. Federal Otoritenin Genel Yetkileri 278
B. Ortak Yetkiler 279
C. Bölgelere ve Bölgeye Dâhil Olmayan İllerin Özel Yetkileri 281
X. Irak Cumhuriyetinde Kürdistan Bölgesel Yönetimi ve Yetkileri 284
A. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasından Önce Irak Cumhuriyetinde Kürdistan Bölgesel Yönetimi ve Yetkileri 284
B. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasından Sonra Irak Cumhuriyetinde Kürdistan Bölgesel Yönetimi ve Yetkileri 292
SONUÇ 303
KAYNAKÇA 319
EKLER 332
Ek-1. 2005 IRAK CUMHURİYETİ ANAYASASI 333
ÖZ GEÇMİŞ 351

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1.1. Üniter Sistemli Dünya Devletleri 12
Tablo 1.2. Federal Sistemli Dünya Devletleri..... 28
Tablo 2.1. Eski Çağlarda Yapılan Irak Bölgesinde Kurulan Devletlerin Kanunları.. 73
Tablo 2.2. 2003 yılı Irak İktidar Meclisi Üyeleri 132
Tablo 3.1. Anayasa Taslağını Yazmakla Görevli Komisyonunun Üyeleri..... 161
Tablo 3.2. 2005 Anayasası Referandum Sonuçları..... 165

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1. Irak Genel..... 4
Şekil 2.1. Dünya Petrol Rezervlerinin Karşılaştırılması. 76
Şekil 3.1. Kürtlerin Kontrol Ettiği Bölgesel..... 301
Şekil 3.2. Kürdistan Otonom Bölgesi. 302

KISALTMALAR DİZİNİ

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

BM : Birleşik Milletleri

BMGK : Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi

C : Cilt

IKBY : Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi

KDP : Kürdistan Demokratik Partisi

KYB : Kürdistan Yurtseverler Birliği

M : Madde

M.Ö : Milattan Önce

No : Numara

P : Paragraf

s : Sayfa

S : Sayı

s.y : Sayfa sayısı yok

v.b : ve benzeri

v.d : ve diğerleri

vs : ve saire

y.t : Yayın tarihi yok

y.y : Yayın yeri yok

GİRİŞ

Anayasa kelime anlamı ile temel yasa anlamına gelmektedir. Anayasa bir hukuk sistemi içindeki en "üstün" yasadır. Anayasalar devletin temel yapısını, işleyişini ve kurumlarını düzenleyen hukuk metinleridir. Bir başka deyişle Anayasa, devletin temel kuruluş belgesidir. Anayasa toplumun üzerinde anlaşmaya vardığı, tabi olmayı kabul ettiği temel ilkeleri ifade eden bir belgedir. Bu yüzden anayasalar, sembolik anlamda da olsa, "sosyal sözleşmeler" olarak kabul edilir. Anayasalar devletin temel kuruluşunu ve kişilerin temel hak ve özgürlüklerini belirleyen kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Hemen anlaşılabileceği gibi, bu tanımda iki farklı boyut yer almaktadır. Devletin kuruluşunu belirleyen birinci boyuttaki kurallar ile devletteki üstün buyurma gücünü, bir başka deyişle devlet kudretini kullanacak olan yasama, yürütme ve yargı gibi temel organlar, bu organların oluşumu, yetkileri ve birbirleriyle olan ilişkileri düzenlenmekte, kısaca devletin kendine özgü kişiliği oluşturulmaktadır. Tanımın ikinci boyutunda ise, devletin üstün buyurma gücüne bir sınır çizilmekte ve bu üstün buyurma gücünün etkisi altındaki kişilerin özgürlük alanları belirlenmektedir. Farklı bir anlatımla, bu kurallarla, devlet, belirtilen alanlara müdahale etmeyeceği yönünde kişilere güvence vermektedir. Bu durumda, devletin temel kuruluşunu ve kişilerin temel hak ve özgürlüklerini belirleyen kurallarla, bir yandan devletin yetkilerinin belirlendiği, öte yandan bu yetkilerin sınırlandırıldığı söylenebilir.

Devletin temel yapısını kuran belge Anayasadır. Anayasaların çoğunda bir başlangıç bölümü bulunur. Başlangıç, anayasanın felsefesini, yapıldığı dönemin siyasal ve toplumsal koşullarını, yapılış nedenlerini, dayandığı temel ilke ve değerleri ortaya koyan metindir. Çağdaş anayasalarda başlangıç bölümünün ardından genel esaslar bölümü gelir. Genel esaslar bölümünde devletin temel nitelikleri açıklanır. Devlet modeli (üniter, federal ya da bölgeli), din-devlet ilişkileri ve bireylerin devlet karşısındaki konumuna ilişkin ilkeler bu bölümde düzenlenir. İnsan hakları da anayasaların bir parçasıdır. Çağdaş anayasaların çoğunda temel hak ve özgürlükler ayrı bir bölümde liste halinde düzenlenir. Anayasada, devlet organlarının yapısı,

işleyişi ve birbirleriyle olan ilişkileri de düzenlenir. Yasama, yürütme ve yargı organının kuruluşu, işleyişi, yetki ve görevleri ve bunların birbirleriyle olan ilişkileri anayasalarda yer alır. Yasama ve yürütme organlarının yapısı, yetkileri ve bu iki organ arasındaki ilişkinin anayasada düzenleniş biçimi aynı zamanda devletin hükümet sistemini (başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter) de ortaya koyar. Devlet yetkilerinin merkezle yerel yönetimler, bölgeler ya da eyaletler arasında paylaşımı da anayasalarda yer alan konular arasındadır. Söz konusu yetki paylaşımı devletin üniter mi, federal mi, yoksa bölgeli bir yapıya mı sahip olduğunu göstermesi açısından önem taşır.[1]

Irak sözcüğü, Arapçada nehrin kıyısı ve onu çevreleyen verimli toprak anlamına gelir. Tam adı Irak Cumhuriyeti (El-Cumhuriyyetü'l-Irâkiyye) olan Irak, dünyanın en eski medeniyetlerine ev sahipliği yapmış olan Aşağı Mezopotamya bölgesinde kurulmuş bir devlettir. Bugün Irak, Orta Doğu'da yer alan stratejik konumu ve sahip olduğu petrol rezervleri ile Körfezin önemli devletlerinden biri durumundadır. Körfez ülkeleri arasında Irak, Suudi Arabistan ve İran'dan sonra 437.072 km² ile en büyük yüzölçümüne sahip devlettir. Aşağıdaki şekil 1.1'deki haritada da görüldüğü üzere Arap olmayan dünya ile komşu tek Arap körfez devleti Irak, kuzeyde Türkiye, batıda Suriye ve Ürdün, doğuda İran, güneyde Suudi Arabistan ve Kuveyt ile çevrilidir.[2]

Irak'ta (Mezopotamya'da), tarih boyunca farklı dini, kültürel ve etnik grupları bünyesinde barındıran heterojen yapıda devletler hüküm sürmüştür. Irak devletleri, tarihsel, siyasi, ekonomik ve sosyal bakımdan Ortadoğu'nun en önemli devletlerinden olmuşturlar. Günümüzde genel olarak Ortadoğu bölgesinin ve özel olarak Irak'ın, yaşananlar göz önünde bulundurulduğunda, sorunlu ve istikrarsız bir bölgeye dönüştüğü görülmektedir.

2005 Irak Anayasası ve Anayasal gerçeklik ışığında Irak Cumhuriyetinde devletin yapısını tez konusu olarak seçmemin nedeni bu konunun daha önce hiçbir

[1] http://www.anayasaplatformu.net/s/anayasa-nedir-ne-degildir. Erişim tarihi (09.06.2017).
[2] https://tr.wikipedia.org/wiki/Irak. Erişim tarihi (25.09.2016).

yazar tarafından ele alınmamış olmasıdır. Bu tez konusu zor bir konu olmasına rağmen önemine binaen araştırılması gerektiğini düşündüğümden tercih ettim.

Çalışmanın konusu 2005 Irak Anayasası ve Anayasal gerçeklik ışığında Irak Cumhuriyetinde devletin yapısından ibarettir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmada ilk olarak genel hatları ile yapısal açıdan devlet şekilleri (üniter devlet, federal devlet ve bölgeli devlet) teker teker incelenecektir. İkinci olarak Irak Cumhuriyetinde devlet yapılanmasının tarihi gelişimi ele alınacaktır. 2005 öncesi Irak Anayasalarına göre devletin yapısı, bu bağlamda eski çağlarda Irak bölgesinde kurulan devletlerin kanunlarına, 1876 Osmanlı dönemine, 1920 İngiliz dönemine, Krallık döneminde kabul edilmiş olan 21 Mart 1925 tarihli ilk Irak Anayasasına, 27 Temmuz 1958 tarihli Birinci Cumhuriyet Anayasasına, resmi adı 25 sayılı 1963 tarihli Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu olan 4 Nisan 1963 tarihli İkinci Cumhuriyet Anayasasına, resmi adı 61 sayılı 1964 tarihli Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu olan 22 Nisan 1964 tarihli Üçüncü Cumhuriyet Anayasasına, 29 Nisan 1964 tarihli Dördüncü Cumhuriyet Anayasasına, 21 Eylül 1968 ve 16 Temmuz 1970 tarihli Beşinci ve Altıncı Cumhuriyet Anayasalarına, 28 Haziran 2004 sayılı (Irak Geçici Anayasası) Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa değinilecektir. Son olarak ise Anayasal gerçeklik ışığında 2005 Anayasasına göre Irak Cumhuriyetinde devletin yapısı ve aynı zamanda 2005 Anayasası incelenirken (bugün yürürlükte olan Anayasadır) 2005 Anayasasının temel ilkeleri, haklar ve özgürlükler, federal otoriteler, federal makamların görev alanları, Anayasa değişikliği, 2005 Anayasasında bölgesel otoriteler, özellikle 2005 Anayasasında Kürdistan Bölgesel Yönetimi ve Yetkileri olarak detaylı bir şekilde anlatılmaya çalışılacaktır.



Şekil 1.1. Irak Genel.[3]

[3] Çetinsaya, Gökhan, Seta Irak Dosyası Irak'ta Yeni Dönem, Orta Doğu ve Türkiye, *Seta Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, Rapor No. Stı-406, Ankara, 2006. s.y.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK YAPISAL AÇIDAN DEVLET ŞEKİLLERİ

Devletin varlık koşulları olarak kurucu üç öğe belirtilmektedir, buna göre devlet, ülke (yeryüzü parçası), insan topluluğu (millet) ve bu bağlamda gerçekleştirilen siyasal örgütlenme (egemenlik) olmak üzere üç unsurdan oluşmaktadır.[4] Bunlardan en önemlisi ve can alıcısı hiç şüphesiz egemenliktir. Egemenlik kural olarak bir ülkede yaşayan insanlar üzerinde kullanılan tek, kapsayıcı ve sınırsız hâkimiyet gücüdür.[5]

Modern devletin en büyük sorunlarından birisi de örgütlenme sorunudur. Kuşkusuz ki her ülke, kendi tarihsel ya da özel durumları içinde bu soruna çözüm aramaktadır.[6] Yapılarına göre devletler üniter devlet (basit devlet, tekli devlet) ve bileşik devlet (karma devlet) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bileşik devletler de kendi içinde devlet birlikleri ve devlet toplulukları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Devlet birlikleri de şahsı birlik ve hakiki birlik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Devlet toplulukları da konfederasyon ve federasyon olarak ikiye ayrılmaktadır.[7]

Tarihi tecrübelere bakıldığı zaman, şekli olarak devletler en başta tekli devletler (üniter devlet) ve bileşik devletler (federal devlet) olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır.[8] Tekli devlet ya da basit devlet denince, akla doğal olarak üniter devlet gelmektedir. Ayrıca üniter devlet ile federal devletin arasında 20. yüzyıl ile birlikte yeni bir terim olarak bölgeli devlet modeli kavramı ortaya çıkmıştır.[9] Üniter devlet ve federal devlet gerçekte aynı amacın ürünüdür, siyasal birliği sağlama. Birincisinde siyasal birlik tek yasama ekseninde sağlanmakta; İkincisinde

[4] Kaboğlu, İbrahim Ö, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, 7. Baskı, Legal Kitapevi Yayınları, İstanbul, 2011, s. 57.
[5] Muratoğlu, Tahir, "Almanya Federal Cumhuriyetinde Devlet Yapılanması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, c. XVIII, S. 2, s. 292-293.
[6] Esen, Selin, "Ulus-Devlet Modelleri ve İspanya Örneği", Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış, Doktora tezi), Ankara, 2001, s. 1.
[7] Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 4. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2013, s. 183.
[8] Gözler, 2013, s. 183.
[9] Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku Genel Esasları*, 17. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2014, s. 143.

ise birden çok yasama meclisi öngörülmektedir. Federal devlet gerçekte bir devletler birliğidir. Ancak bu birliğin, kendisini oluşturan her bir devletten ayrı bir tüzelkişiliği, federe devletlerle birlikte tabi olduğu bir Anayasası ve birleşen uluslar bütünün oluşturduğu bir uluslar ulusu vardır. Bu nedenle federal devlet kelimenin tam anlamıyla bir devlettir. Federal devletin ortaya çıkışı federasyonu konfederasyondan ayırmaktadır.[10]

Günümüzdeki devletlerin "üniter devlet" ya da "federal devlet" şekline sahip oldukları görülmektedir. Bununla birlikte az sayıda da olsa, üniter devlet ile federal devlet arasında yer alan "bölgeli devlet" modelini benimseyen devletler de bulunmaktadır.[11]

Tekil devlet olarak da adlandırılan üniter devletlerde hukuk birliği bulunur, yani siyasi otoritenin tek merkezde toplandığı, yasama iktidarı tektir ve yasama organının çıkardığı kanunların ülkenin tamamında uygulandığı, merkezi otoritenin tek bir anayasa ile sağlandığı devlet şeklindedir. Bu devletlerde kural olarak yasama, yürütme ve yargı yetkisinin yersel geçerliliği de sınırsızdır. Ancak bu durum, üniter devlette merkezi organların belirli alanlarla sınırlı işlemler yapmasına engel değildir.[12] Devleti oluşturan unsurların birliğine ve tekliğine dayanmaktadır. Tek merkezden yönetilen, ülkenin her tarafında aynı hukuk kurallarının geçerli olduğu devlet şeklidir. Bir devletin üniter devlet yapısına sahip olabilmesi için, devlet yetkilerinin, ister alt, ister üst düzeyde olsun, başka devletlerle paylaşılmaması gerekmektedir. Devletin ülkesinin ve ülke üzerinde yaşayan halkın, tek bir devletin egemenliğine tabi olması, iç ve dış egemenliğin başka bir devletle paylaşılmaması durumunda, üniter devletten söz edilmektedir. Üniter devlet, merkezden yönetim ilkesine göre örgütlenmiştir. Bu devlet biçimi merkeziyetçiliğin yanında, yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasına da engel değildir. Yerinden yönetime önem verilen üniter devletlerde, yerel kuruluşlara yönetsel özerklik tanınmıştır. Hiç bir zaman bu

[10] Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 8-9.
[11] Metin, Yüksel–Erece, Burak, "Bölgeli Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2016, S. 7, s. 716.
[12] Nalbant, 2012, s. 20.

özerklik, bağımsızlık düzeyine ulaşmamaktadır.[13] Türkiye, İngiltere, Fransa, Yunanistan ve İsveç gibi devletler üniter devlet yapısına sahip olan devletlerdir.

Buna karşılık karma/birleşik yapılı devletlerde, birden çok devletin kendi aralarında gerçekleştirdikleri bir anlaşma ile birleşmeleri sonucu oluşan devletlerdir ve buna bağlı olarak birden fazla, yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanan organlar bulunmaktadır.[14] Kendi içyapılarında bağımsız, dışarıya karşı ise aynı hukuk kurallarına tabi olan birden fazla devletten oluşan devlet şeklidir. Federalizmde birden çok devletin bir araya gelerek oluşturduğu bir birlik mevcuttur ve bu birlik kendisini oluşturan devletlerden ayrı bir devlet statüsüne sahiptir. Farklı devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları devlete federal devlet, federal devleti oluşturan devletlere de federe devletler denmektedir. Federalizmde devlet gücü federal devlet ile federe devletler arasında paylaştırılmıştır. Hem federal devlet hem de federe devletler yasama, yürütme ve yargı yetkileri ile donatılmıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak federal devlette olduğu gibi federe devletlerin de anayasası ve yasaları, yargı organları, parlamentosu, hükümeti ve bakanlıkları mevcuttur. Ancak dış egemenliğin kullanılması yetkisi yalnız federal devlete aittir.[15]

Federal devletlerde federe devletler ikinci meclis veya özel bir organ aracılığıyla federal devlet alanında temsil edilme ve federal yasama yetkisinin kullanımına katılma hakkına sahiptirler. Federal devletlerde federal yargı organları yanında federe devletlerin de kendine ait bir yargı sistemi vardır. Federal devletlerde mahalli hizmetlere ilişkin konuların tamamında kural olarak federe devletler yetkili iken, federal devletlerde federal anayasanın değiştirilmesi sürecine federe devletler de katılmaktadır.[16] Örnek olarak, ABD, Almanya, Kanada gibi ülkeler federal yapıya sahiptir.

Bölgeli devlet modeli ise, esasında bunlar üniter yapıları biraz yumuşatılmış devletlerdir. Bölgeli devlet, içinde yasama ve yürütme yetkilerine sahip özerk

[13] Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku-Anayasa Metni ve II. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, 16. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008, s. 18.
[14] Nalbant, 2012, s. 20.
[15] Metin–Erece, 2016, s. 716.
[16] Metin–Erece, 2016, s. 691.

bölgelerin bulunduğu üniter devlet olarak tanımlanabilmektedir.[17] Klasik üniter devlet ile federal devlet arasında bir ara-formül/bir karma olarak açıklanmaktadır. Bölgelere ya da topluluklara siyasal özerklik tanınmış olmasından dolayı üniter devletten farklılaşmakta, özerk yönetimlerin/bölgelerin kuruluş ve işleyişiyle, yetkilerinin anayasal güvencesi açısından federal devletten ayrılmaktadır. Federal devlet modelinden farklı olarak, bölgeli devlette siyasal merkeziyetçilik belirgin bir unsurdur. Bölgeli devlet, kurucu birimlerin bir araya gelmesiyle değil, siyasal merkezin kendine ait yetkilerin bir kısmını bölgelere devretmesi sonucunda oluşan bir modeldir.[18] Bölgeli devletin, birden fazla devleti bir araya getirerek yeni ve aynı zamanda merkezi bir devlet oluşturan federal bir Anayasası yoktur. Bölgeli devlette sadece merkezi devletin Anayasası vardır. Yani bölgelerin özerkliğinin kaynağı ulusal anayasadır. Bu Anayasa bölgelere siyasi ya da yalnızca idari özerkliğe sahip olma imkânı tanımaktadır. Bölgeli devlette, klasik üniter devlette olduğu gibi yargı birliği ilkesi geçerli olduğundan yargılama yetkisi sadece merkezi devlete ait bir yetkidir. Bölgeli devletlerde mahalli hizmetlerin yürütülmesine ilişkin yetkiler merkezi devlet ile özerk bölgeler arasında paylaştırılmıştır.[19] Ülkenin ve milletin bölünmez tekliği içinde, bölgesel özerkliğin tanındığı devlet türüdür. Diğer önemli bir nokta da, bölgeli devlette Anayasa, özerk bölgelerin katılımı olmaksızın değiştirilebilmektedir.[20] Özerk bölgelere tanınan yetkiler Anayasal güvenceye bağlanmış olsa da bölgeli devlet modelinde Anayasayı değiştirme yetkisi ulusal parlamentonundur ve bölgelerin bu sürece belirleyici katılımları söz konusu değildir, yani Anayasa değişikliği için bölgelerin onayı gerekli değildir.[21]

Bölgeli devlet, federalizme göre daha merkeziyetçi olmakla birlikte, bu merkeziyetçilik üniter devlet kadar değildir. Başka bir anlatımla, üniter devlete göre

[17] Metin–Erece, 2016, s. 716.
[18] Çavuşoğlu, Naz, "Bölgeli Devlette Egemenlik\Yetki Paylaşımı", *E. Akademi*, 2002, S. 4, p. 3, 27; Metin–Erece, 2016, s. 690; http://www.cokbilgili.com/genel/devlet-bicimleri.html. Erişim tarihi (25.09.2016).
[19] Metin–Erece, 2016, s. 691.
[20] Metin–Erece, 2016, s. 691.
[21] Çavuşoğlu, 2002, p. 27.

daha az merkeziyetçidir.[22] Bölgeli devlete, İspanya, İtalya, Portekiz ve Finlandiya en iyi örneklerdir.

Sözün kısacası, üniter devletler, siyasal merkeziyetçilik ve idari yerinden yönetim\özerklik ilkelerine dayanmaktadır. Buna karşılık bölgeli devletler, siyasal merkeziyetçilik, siyasal yerinden yönetim\özerklik (bölgeler için) ve idari yerinden yönetim\özerklik (yerel yönetimler için) ilkelerine dayanmaktadır. Federasyonlar ise, çok merkezli devletlerdir.[23]

Aşağıda sırasıyla üniter, federal ve bölgeli devlet şekillerine değinilecektir.

I. Üniter Devlet

A. Üniter Devlet Tanımı

"Üniter devlet (Unitary state, Etat unitaire)"e, tek devlet veya basit devlet (Etat simple) de denmektedir. Üniter devlet, devletin ülke, millet ve egemenlik unsurları ve keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik arz eden devlet şeklidir.[24] Yani üniter devlet, tek bir merkezi hükümet altında organize edilmiş devlet biçimidir. Yasama otoritesinin sürekli olarak tek bir merkezi iktidar tarafından kullanılması üniter devletin en önemli özelliğidir. Bunun için, üniter devlet, merkezi yasama organının üstünlüğüne ve egemenliğine dayanmaktadır. Aynı zamanda yürütme ve yargı da tek merkezden yapılan bir görevdir.[25] Üniter devlette tek ülke, tek vatandaşlık/kimlik, tek Anayasa olmaktadır.[26] Üniter devlette yasama, yürütme ve yargı organları bakımından da teklik söz konusudur.

Üniter devlet, biri dar, diğeri geniş olmak üzere iki değişik anlamda tanımlanmaktadır. Üniter devlet, devletin varlık koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin bulunduğu

[22] Metin–Erece, 2016, s. 716-717.
[23] Nalbant, Atilla, "Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi, Kurumsal Temeller", *Amme İdaresi Dergisi*, 1996, c. 29, S. 2, s. 70.
[24] Gözler, 2013, s. 184-185.
[25] Esen, 2001, s. 22.
[26] Canatan, Bilal, *Anayasa Hukuku*, 1. Baskı, Detay Yayınları, Ankara, 2010, s. 13.

devlet biçimidir. Üniter devlet, siyasal merkeziyetçi devlettir. Ancak bu tanım üniter devletin dar tanımıdır. Öğretide yaygın olarak üniter devlet tanımı, geniş anlamda tek siyasal örgütlenmeye sahip olan, başka bir anlatımla, tek merkezli devletler için kullanılmaktadır. Geniş anlamda üniter devletin temel ölçütü merkezi iktidarın tekliğidir. Yani tek siyasal örgütlenmeye sahip olan, tek merkezli devletler üniter devletlerdir. Bütün siyasal karar alma yetkisi tek bir merkezde toplanmıştır. Dar anlamda üniter devlet, varlık koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimi olarak, bu üç ayaklı birlik ilişkisi, temel bir hukuki düzenleme ile anayasa hukuku tarihine girmiştir. Devletin ülkesi ve ulusuyla tekliği ve bölünmezliği ilkesi, bu hukuki tanımın kökeninde Fransa'da ortaya çıkan, Fransız devrimi ve Napolyon merkezileşmesinin ürünü olan devlet örgütlenmesi bulunmaktadır. Temel ilkesi ise, devletin\Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesine, koşulsuz olarak Anayasada yer vermesidir. O halde dar anlamda üniter devletin ölçütü devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesinin Anayasada yer alıp almamasıdır. Bu incelemede üniter devletin bu dar tanımı benimsenmiştir. Siyasal iktidarın tekliğinin bulunduğu diğer devletler tek merkezli devletin alt modelleridir.[27]

Üniter devlet, tekil\tekçi devlet diye de anılır ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü formülü ile tanımlanmaktadır.[28] Üniter devlet, egemenliğin merkezde toplandığı devlet şeklidir. Yetki ve sorumlulukların merkezde toplandığı devletlere üniter devletler denmektedir.[29]

Üniter devlet, bir meclisin, o ülkede yaşayan insanlarla ilgili bütün siyasal kararları almak ve bütün yasaları kabul etmek bakımından münhasır yetkiye sahip olduğu devlet şekli olarak da tanımlanabilir. Üniter devlet, bir merkezin koyduğu kuralların ülke içinde, kişiler ve yer yönünden herhangi bir sınırlama olmaksızın uygulanmasını ifade etmektedir. Ülke olarak adlandırılan bir coğrafya parçası üzerinde yaşayan insan topluluğunun tek bir kurucu iktidara ve onun yapıtı tek bir Anayasaya ve bu Anayasaya göre kurulan tek yasama organına sahip olması ve bu

[27] Nalbant, 2012, s. 63-65.
[28] Nalbant, 2012, s. 3.
[29] Terzioğlu, Süleyman Sırrı, *Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Karahan Yayınları, Adana, 2011, s. 10.

yasama meclisinin Anayasaya uygun yasalar çıkartması, üniter devletin asli öğesini oluşturmaktadır. Hukukla çevrelenmiş bu egemen devlet, ülke içinde egemenlik yetkisine sahip tek siyasal otoritedir ve bunun sonucu olarak, hukuk düzeninin tek düzenleyicisi ve ülke içinde yetki paylaşımının tek örgütleyicisidir.[30]

Sonuç olarak üniter devlette, devlet bölünmez bir bütündür. Yani tüm siyasi otorite devlet hükmi şahsında toplanmıştır. Merkezi devletlerde organların ve Anayasanın tekliği esastır. Tek bir Anayasa, yasama organı ve yürütme organı vardır. Ülke içinde otoritenin tümü merkezde toplanmakta olup, diğer otoriteler, merkezi otoriteye yardım amacını taşımaktadır.[31] Fakat üniter devlette de il ve ilçe gibi idarî bölümler bulunabilmektedir. Ancak bunlar, basit idarî bölümlemelerdir. Bunların sadece idarî yetkileri vardır. Yasama ve yargı yetkileri yoktur. Bunların hepsi aynı egemenliğe tâbidir. Aynı anayasa ve aynı kanunlar, kısacası aynı hukuk kuralları uygulanmaktadır. Yerel yönetimler iç işlerinde sosyal hayatı düzenleyen basit düzenlemelere (trafik kuralları gibi) gidebilmektedir, fakat bağımsız hukuki düzenlemeler yapamamaktadır. Dünyada yaklaşık 150'den fazla devlet üniter devlet şeklinde yönetilmektedir. Yönetim sistemlerinin uygulanmasında ülkeler arasında farklılıklar bulunmakla birlikte her sistemin olmazsa olmaz bazı özellikleri bulunmaktadır.

Dünyada belli başlı üniter devlet örnekleri şu şekildedir:

[30] Nalbant, 2012, s. 383.
[31] Özer, Attila, *Anayasa Hukuku Genel İlkeleri*, 4. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2010, s. 65.

Tablo 1.1. Üniter Sistemli Dünya Devletleri

Sayı	Anayasa	Üniter Devlet	Sayı	Anayasa	Üniter Devlet
1	2004	Afganistan	76	2010	Angola
2	1998	Arnavutluk	77	1995	Azerbaycan
3	1972	Bangladeş	78	1994	Beyaz Rusya
4	1990	Benin	79	2009	Bolivya
5	1965	Botsvana	80	1991	Bulgaristan
6	1991	Burkina Faso	81	2004	Burundi
7	1996	Cezayir	82	1992	Cibuti
8	1996	Çad	83	1992	Çek Cumhuriyeti
9	1978	Dominika	84	1966	Dominik Cumhuriyeti
10	2002	Doğu Timor	85	2008	Ekvador
11	1983	El Salvador	86	1997	Eritre
12	1995	Ermenistan	87	1992	Estonya
13	1997	Fiji	88	1960	Fildişi Sahili
14	1968	Yeni Zelanda	89	1991	Gabon
15	1996	Gambiya	90	1992	Gana
16	1985	Guatemala	91	1990	Gine
17	1984	Gine-Bissau	92	1980	Guyana
18	1996	Güney Afrika	93	1948	Güney Kore
19	1995	Gürcistan	94	1987	Haiti
20	1990	Hırvatistan	95	1982	Honduras
21	1979	İran	96	1937	İrlanda
22	1944	İzlanda	97	1972	Kamerun
23	1995	Kazakistan	98	1963	Kenya
24	1993	Kırgızistan	99	1979	Kiribati
25	1991	Kolombiya	100	2006	Kongo Cumhuriyeti
26	1949	Kosta Rika	101	1998	Kuzey Kore
27	1976	Küba	102	1991	Laos
28	1992	Letonya	103	1984	Liberya
29	1951	Libya	104	1992	Litvanya
30	1926	Lübnan	105	1949	Macaristan
31	1992	Madagaskar	106	1991	Makedonya
32	1994	Malavi	107	2008	Maldivler
33	1992	Mali	108	1964	Malta
34	1979	Marshall Adaları	109	2014	Mısır
35	1991	Moritanya	110	1968	Mauritius
36	1994	Moldova	111	1992	Moğolistan
37	2007	Karadağ	112	2004	Mozambik
38	2008	Myanmar	113	1990	Namibya
39	1968	Nauru	114	1986	Nikaragua
40	1999	Nijerya	115	1980	Yeşil Burun Adaları
41	2004	Orta Afrika Cumhuriyeti	116	1972	Panama
42	1992	Paraguay	117	1993	Peru
43	1997	Polonya	118	1991	Romanya
44	2003	Ruanda	119	1960	Samoa
45	1600	San Marino	120	1990	Sao Tome ve Principe
46	2001	Senegal	121	2006	Sırbistan
47	1993	Seyşeller	122	1991	Sierra Leone
48	1965	Singapur	123	1992	Slovakya

49	1991	Slovenya	124	1978	Sri Lanka
50	1987	Surinam	125	2012	Suriye
51	1980	Şili	126	1994	Tacikistan
52	1946	Tayvan	127	1992	Togo
53	1976	Trinidad ve Tobago	128	2014	Tunus
54	1982	Türkiye Cumhuriyeti	129	1992	Türkmenistan
55	1995	Uganda	130	1967	Uruguay
56	1992	Özbekistan	131	1980	Vanuatu
57	1992	Vietnam	132	1975	Yunanistan
58	1991	Yemen	133	1991	Zambiya
59	1979	Zimbabve	134	1993	Andorra
60	1981	Antigua ve Barbuda	135	2002	Bahreyn
61	1973	Bahamalar	136	1966	Barbados
62	1981	Belize	137	2008	Bhutan
63	2000	Vatikan	138	1959	Brunei
64	1953	Danimarka	139	2011	Fas
65	1973	Grenada	140	1974	İsveç
66	1962	Jamaika	141	1946	Japonya
67	1993	Kamboçya	142	2004	Katar
68	1962	Kuveyt	143	1993	Lesotho
69	1921	Lihtenştayn	144	1868	Lüksemburg
70	1962	Monako	145	1814	Norveç
71	1996	Umman	146	1975	Papua Yeni Gine
72	1979	Saint Lucia	147	1979	Saint Vincent ve Grenadinler
73	1992	Suudi Arabistan	148	1875	Tonga
74	2007	Tayland	149	1952	Ürdün
75	1968	Tuvalu	150	1978	Solomon Adaları

Kaynak: http://www.wipo.int/portal/ar/.; ://tr.wikipedia.org/wiki/üniter_devlet. Erişim tarihi (25.09.2016). Adreslerindeki bilgiler ışığında tarafımızca derlenmiştir.

B. Üniter Devletin Temel İlkeleri

1. Devletin Tekliği ve Bölünmezliği

a. Devletin Unsurları Bakımından

Devleti oluşturan unsurların (ülke, millet ve egemenlik) yalnızca tek bir egemen güç tarafından idare edildiği, ona rakip ya da eşit veya ondan üstün başkaca bir egemen gücün bulunmadığı ve bu gücün başka devletlerle herhangi bir biçimde paylaşılmadığı devletlere üniter devlet adı verilmektedir.[32] Yani devlet, ülke, millet ve egemenlik unsurlarından oluştuğuna göre, üniter devlette, tek ülke, tek millet ve tek egemenlik vardır.[33] Fransız üniter devleti, devletin tekliği ve bölünmezliği temel

[32] Dikici, Fatih, *Anayasa Hukuku*, 9. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 22.
[33] Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*, 9. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015a, s. 62; Gözler, 2013, s. 185.

ilkesi üzerine kuruludur. Bu Anayasal ilke ilk olarak 1791 Fransız Anayasasında "Krallık tektir ve bölünmezdir" ifadesi ile yer almıştır.[34]

Üniter (tek) devlet yapılanmasında, devletin bir siyasi merkezi ve bu merkezin emrinde çalışan bir idare sistemi vardır. Üniter devletin siyasi ve idari teşkilatı, hem devletin unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlıdır. Unsurları bakımından da teklik gösteren üniter devletin, tek bir ülkesi, bu ülkede yaşayan bir milleti, tek merkezden kullanılan egemenlik yetkisi ve bunları temsil eden bir kişiliği vardır. Organları bakımından da teklik gösteren üniter devletin, tek yasama organı, tek hükümeti ve tek bir yargı sistemi bulunmaktadır. İktidar gücünü tek elde bütünleştiren üniter devlet, milliyetçi ideolojilerin yönlendirdiği, millî devlet anlayışının siyasi ve idari teşkilatlanma biçimidir.[35]

Başka bir deyişle, daha açıkçası devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesi bünyesinde üç bölünmezliği barındırır; egemenliğin, ulusun ve ülkenin tekliği ve bölünmezliği ilkeleridir. Bu nedenle, üniter devlette, devleti oluşturan unsurlar tek ve bölünmez bir bütündür. Aşağıda sırasıyla üniter devlette, devletin tekliği ve bölünmezliği unsurlarına değinilecektir.

aa. Bölünmez Ülke (Tek ve Bölünmez Toprak/Fizik Unsur)

Üniter devlette, devletin ülkesi tek ve bölünmez bir bütündür. Ülke, devleti oluşturan üç unsurundan biridir. Ülkenin bölünmezliği, devletin ülke topraklarının tamamının veya bir kısmının, ister idari ister siyasi gerekçelerle, yeni bir siyasi iktidar kullanma şeklinde anlaşılma sonucunu doğuracak şekilde ayrılmasını yasaklamaktadır.[36] Bu bakımından ülke, devletin önemli bir unsurudur.[37] Çünkü ülkesiz bir devletin kurulabilmesi mümkün değildir. Ülke belli büyüklükteki arazi parçasıdır[38] ve bu arazi parçasının sınırları belirlidir. Yani devlet mülki/ülkesel bir birliktir, her devletin belirli coğrafi sınırlar içinde kalan bir ülkesi vardır. Bunun

[34] Nalbant, 2012, s. 65; 1791 Fransız Anayasası, II. Başlık, m.1.
[35] Karatepe, Şükrü, *Anayasa Hukuku*, 1. Baskı, Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara, 2013, s. 83.
[36] Derdiman, Ramazan, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni*, 1. Baskı, Alfa Akademi Aktüel Yayınları, Bursa, 2006, s. 66.
[37] Özer, 2010, s. 43.
[38] Karatepe, 2013, s. 68.

hukuki sonucu, devletin yetki alanının sınırlı olmasıdır.[39] Devletin ülkesinin bölünmez bir bütün olması gerekmektedir. Üniter devlette ülke, eyalet, federe devlet ya da özerk bölge gibi, devletin siyasi egemenlik hakkını paylaşan birimlere ayrılmamaktadır. Devletin, üstlendiği kamusal hizmetlerini bölge, il ve ilçe gibi merkezi idare birimleri ile belediye ve il özel idaresi gibi mahalli idare birimleri arasında paylaştırılarak yürütmesi, devletin üniter niteliğini değiştirmemektedir. Çünkü bu birimler, siyasi özerkliği olmayan ve kendilerine ait iktidar yetkisi kullanmayan teknik birimlerdir. Üniter devlette, merkezi ve mahalli hizmet birimlerinin statüsü, devlet tarafından yasalarla merkezden düzenlenmektedir.[40]

Başka bir söyleyişle, ülkenin bir parçası yabancı bir devlete verilemez. Yani devlet, ülkeyi oluşturan toprakları terk etme, devretme yetkisine sahip değildir. Ülkesini oluşturan bir toprak parçasını başka bir devlete bırakamaz. Devletin ülkesini oluşturan toprakların da devletten ayrılma hakları yoktur. Ülke parçalanıp üzerinde birden fazla devlet kurulamaz. Bu ilke, ülkenin parçalanıp üzerinde hem bağımsız hem de federe devletler kurulmasını yasaklamaktadır.[41]

Ülkenin tekliği ve bölünmezliği ilkesi, ayrılma hakkını ülke içi idari birimlere tanımamaktadır.[42] Şüphesiz ki, üniter devletin ülkesi de il ve ilçe gibi birtakım bölümlere ayrılabilmektedir. Ancak bunlar, basit idarî bölümlemelerdir. Bu birimlerin sadece idarî yetkileri vardır. Yasama ve yargı yetkileri yoktur. Bunların hepsi aynı egemenliğe tâbidir. Bunların hepsinde aynı anayasa ve aynı kanunlar, kısacası aynı hukuk düzeni uygulanmaktadır.

bb. Bölünmez Millet (Tek ve Bölünmez Ulus/Beşeri Unsuru)

Bir toplumun üyeleri genellikle bir devletin vatandaşlarıdırlar. Böylece, devletin olduğu yerde, onun hukuk düzenine tümüyle tabi olan bir vatandaşlar topluluğu da söz konusudur.[43] Üniter devlette, millet olarak nitelendirilen toplumda

[39] Erdoğan, Mustafa, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2004, s. 10.
[40] Karatepe, 2013, s. 84.
[41] Gözler, 2015a, s. 63.
[42] Nalbant, 2012, s. 70.
[43] Erdoğan, 2004, s. 11.

sosyal veya siyasal ayrışma ve bu ayrışmaya sebep olabilecek her türlü davranış yasaklanmaktadır.[44] Üniter devlette, millet unsuru da tek ve bölünmez bir bütündür. Millet, devleti oluşturan kurucu unsurlardan biridir. Çünkü milletsiz bir devlet kurulabilmesi mümkün değildir. Ulusun tekliği ve bölünmezliği ilkesinin ortaya çıkışı da Fransız devrimine dayanır. O dönemde devlette toplumsal birliğin sağlanması devrimcilerin en önemli isteklerindendi. Eski rejim Fransa'sı ise birliği kral çevresinde sağlamıştır.[45]

Kısaca, devlet her şeyden önce bir insan topluluğudur. Ayrıca bunlar arasında bir amaç birliği de vardır.[46] Devleti oluşturan unsurlardan biri olan milletin bölünmez bir bütün olması gerekmektedir. Milleti teşkil eden insanların millet unsurunu oluşturmalarında din, dil, etnik grup bakımlarından ayrım yapılmamaktadır. Üniter devlette toplumlar veya cemaatler temelinde egemenlik yetkilerinin kullanılmasında farklılık yaratılmamaktadır. Üniter devlet sadece yer bakımından federalizme değil, aynı zamanda cemaatler ya da toplumlar temelinde federalizme, yani "korporatif federalizm" e de kapalıdır. Keza devlet yönetimine katılmak bakımından milleti oluşturan insanlar arasında bir ayrım yapılmamaktadır.[47] Yani üniter devlette, milleti meydana getiren insanlar, etnik köken, dil ve inançlar bakımından ayrılarak, farklı hukuki statüye tabi tutulmamaktadırlar. Milletin tamamı, soy, din, dil ayrımı yapılmaksızın aynı yasalarla bağlıdır. Üniter devlette tek tip vatandaşlık statüsü bulunmaktadır. Irk, din ve dil bakımından farklı topluluklara azınlık statüsü tanınması, üniter devlet ilkesine aykırıdır. Üniter devlet, milleti meydana getiren topluluğun, değişik statü ve haklar tanınarak ayrılmasına, ülkenin bölünmesine karşı olduğu kadar karşıdır.[48]

cc. Bölünmez Egemenlik (Tek ve Bölünmez Merkezi İktidar/Siyasi Unsuru)

Devlet, örgütlenmiş siyasi iktidardır. Devletler, toplumun tümü için geçerli olan kamusal kararları alıp uygulayacak ve temel hukuki işlevlerini yerine getirecek

[44] Derdiman, 2006, s. 64.
[45] Esen, 2001, s. 25.
[46] Gözübüyük, 2008, s. 15.
[47] Gözler, 2015a, s. 64.
[48] Karatepe, 2013, s. 84.

kurumları kapsayacak şekilde örgütlenirler. Ülkede sadece devlet, cebri yaptırımlarla desteklenen genel ve bağlayıcı kamusal kurallar koyma ve uygulama yetkisine sahiptir.[49]

Üniter devlet, birden fazla siyasal iktidara sahip olmayan, siyasal iktidarın tek olduğu devlettir. Siyasal iktidar ülkenin hiçbir yerinde farklı bir ya da birden fazla güce paylaştırılmamıştır. Devletin hiçbir yerinde etki derecesi az ya da çok ikinci bir iktidar (egemenlik) yoktur.[50] Tek devlet siyasal iktidar bakımından üniter bir yapıya sahiptir. Yani üniter devlette yukardaki belirtildiği gibi egemenlik tek ve bölünmez bir bütündür. Egemenlik, devletin üç unsurundan biridir. Kuşkusuz ki egemenlik, devleti oluşturan en önemli unsurlardan biridir. Kısaca, devletin ülkesi ve halkı ile ilgili bağlayıcı karar alma gücüdür.[51] Egemenlik hukuki, asli ve en yüce, mutlak ve sınırsız bir iktidardır.[52] Egemenlik, devletin varlık koşuludur, Egemenlik yoksa devlet de yoktur. Devletin egemenliği bölünmez bir bütün olması gerekmektedir. Tek olan egemenliğin sahası bütün ülkedir. Bu egemenliğe tâbi olan da bütün millettir. Egemenliğin kaynağı bakımından da ayrım yapılamaz.[53]

Başka bir deyişle, egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesi sadece ulusun, egemenliğin kaynağı olması, buna karşılık ulus altı hiçbir topluluğun, egemenliğin kaynağı niteliğine sahip olmaması anlamına gelmektedir. Bu anlamda, ulus, tek siyasal iktidarın\devletin meşruluk kaynağıdır. Bu bağlamda ulus altı topluluklar, egemenlikten kaynaklanan temel yetkiler olan yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanamazlar. O halde egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesinin açık anlamı, üç kamu erkinin tekliği ve bölünmezliği yani yasama, yürütme ve yargı organlarının tekliği ve bölünmezliğidir.[54]

Yani egemenlik yetkisi bölünmez bir bütün kabul edilmektedir. Bir merkezde toplanan egemenlik yetkisi, bu merkeze bağlı organlar eliyle kullanılmaktadır. Ülke içinde bir bölgenin ya da grubun kendisinden kaynaklanan bir yetki kullanmasına

[49] Erdoğan, 2004, s. 11.
[50] Derdiman, 2006, s. 64.
[51] Karatepe, 2013, s. 70.
[52] Teziç, 2014, s. 140.
[53] Gözler, 2013, s. 185-186.
[54] Nalbant, 2012, s. 67.

izin verilmemektedir. Devlet egemenliğine hiçbir şekilde ortak kabul etmemektedir. Bölünmez bir bütün olan ülkenin her yerinde, bölünmez bir bütün olan milleti temsilen aynı egemenlik hakkı geçerlidir.[55]

b. Devletin Organları Bakımından

Üniter devlette, devletin ülke, millet ve egemenlik unsurlarında teklik olduğu gibi, devletin yasama, yürütme ve yargı organları bakımından da teklik söz konusudur. Üniter devlette yasama, yürütme ve yargı yetkileri bu tek ve bölünmez olan egemenliğin sahibi adına kullanılmaktadır. Ayrıca üniter devlette, ülke sınırları içinde yasama, yürütme ve yargılama birliği olduğu gibi, salt bir hukuk ve yasa birliği de vardır.[56]

Üniter (tek) devlet yapılanmasında, devletin bir siyasi merkezi ve bu merkezin emrinde çalışan bir idare sistemi vardır. Üniter devletin siyasi ve idari teşkilatı, hem devletin unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlıdır. Unsurları bakımından da teklik gösteren üniter devletin, tek bir ülkesi, bu ülkede yaşayan bir milleti, tek merkezden kullanılan egemenlik yetkisi ve bunları temsil eden bir kişiliği vardır. Organları bakımından da teklik gösteren üniter devletin, tek yasama organı, tek hükümeti ve tek bir yargı sistemi bulunmaktadır. İktidar gücünü tek elde bütünleştiren üniter devlet, milliyetçi ideolojilerin yönlendirdiği, millî devlet anlayışının siyasi ve idari teşkilatlanma biçimidir.[57]

aa. Yasama Organı

Üniter devlette tek yasama organı ve tek bir yasama yetkisi vardır. Ülkenin bütünü için geçerli kanunlar, merkezde bulunan tek bir yasama organı tarafından yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, üniter devlette norm koyma yetkisi tek ve bölünmezdir ve o da devletin yasama organına aittir. Yani üniter devletin bir yasama yetkisi ve bu yetkiyi kullanarak ülkenin her yerinde geçerli olan yasalar yapan bir

[55] Karatepe, 2013, s. 84-85.
[56] Gözübüyük, 2008, s. 18.
[57] Karatepe, 2013, s. 83.

yasama organı vardır.[58] Üniter devlette (belediye ve il) yerel yönetimlerin kanun yapma yetkileri yoktur.

bb. Yürütme Organı

Üniter devlette, yürütme organı ve yetkisi bakımından esas itibarıyla bir bütünlük vardır. Üniter devletin yürütme organının tepesinde, parlâmenter hükûmet sistemlerinde Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakanlar, başkanlık sistemlerinde başkan bulunmaktadır. Üniter devletlerde yürütme yetkisi esas itibarıyla, bu merkezî idarede toplanmaktadır. Ancak, ülke genelinde bütün yürütme ve idare fonksiyonunun, başkentteki bu "merkezî idare" tarafından yerine getirilmesi mümkün değildir. Yani, üniter devletin yürütme ve idare organlarının mutlak bir şekilde üniter nitelikte olması imkânsızdır. İşte bu nedenle, üniter devletlerde de, idare organının tekliği mutlak nitelikte değildir. Bu bakımından üniter devletler, kendi içinde "merkezî üniter devlet" ve "âdem-i merkezî üniter devlet" olmak üzere ikiye ayrılabilmektedir.[59]

Başka bir söyleyişle, üniter devletin, yürütme yetkisini devlet adına kullanan, bir Devlet Başkanı ve bir hükümet vardır. Diğer idari birimlerin hepsi bir yürütme organına bağlı olarak görev yapmaktadır. Merkezi idarenin il ve ilçelerde teşkilatlanması ve yerel yönetimlerin bulunması, birlik ilkesini değiştirmemektedir. Bu birimler, üniter devletin yasalarını ve merkez teşkilatının kararlarını uygulayarak görev yapmaktadır.[60]

cc. Yargı Organı

Üniter devlettin yargı organı da üniter niteliktedir. Üniter devlettin yargı organı ve yetkisi de tektir. Kuşku yok ki, yargı organı üniter devletlerde de mahiyeti gereği birçok mahkemeden oluşmaktadır. Ancak, ülkenin her yerinde aynı tür mahkemeler vardır ve bunların hepsi aynı yargı yetkisini kullanarak karar verirler. Üniter devlette çok sayıda olan ilk derece mahkemelerinin üst mahkemeleri aynıdır.

[58] Karatepe, 2013, s. 85.
[59] Gözler, 2013, s. 186.
[60] Karatepe, 2013, s. 85.

Bir üniter devlette, birden fazla Ceza Mahkemesi, birden fazla İdare Mahkemesi olabilmektedir ve bunların üstünde tek bir Yüksek Mahkeme vardır. Ülkenin bütünü için geçerli kanunlar, ülkenin bir kısmı için bir Yüksek Mahkeme, ülkenin diğer kısmı için bir başka Yüksek Mahkeme öngörmemektedir. Yani Anayasa yargısı, adli, idari, askeri yargı gibi çok sayıda yargı yolunun bulunması, yargı yetkisinin tekliği ilkesini değiştirmemektedir. Çünkü yargı organları, ülkenin her yerinde, aynı yasaları uygulayarak adalet hizmetlerini yerine getirmektedir.[61]

2. Merkez-Çevre İlişkisinde Temel İlkeler

a. Merkezden Yönetim İlkesi (Merkeziyet Sistemi İlkesi)

Merkezden yönetim ilkesine göre, kamu hizmetleri, hizmeti yöneten görevliler ve hizmetin yürütülmesi için gerekli olan mali olanakların sağlanması bakımından merkezileşmiştir. Yani bir devletin ülkesi içindeki tüm kamu hizmetlerinin devlet merkezinde toplanması ve tek elden yürütülmesine merkezden yönetim denmektedir.[62]

Diğer bir deyişle, bu tür devletlerde bütün yetkiler ve sorumluluklar merkezde toplanmıştır. Merkezden yönetimde, bütün yönetim işleri, merkezi yönetimin üstlendiği hizmetler, hem merkezde hem de taşrada merkeze ait görevliler tarafından yürütülmektedir. Merkezden yönetim, demokrasi ilkesine de uygun değildir.[63] Merkezden yönetim esası bir yönüyle siyasal merkeziyetçiliktir. Siyasal yetkilerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak merkez dışı organlara aktarılması söz konusu değildir. Siyasal yetkiler bir merkezde toplanmaktadır.[64] Merkezi tekil devlette, yasama ve yargılama gibi, idare de tek elden yürütülmektedir. Bu yönetim biçimi, otoriter niteliği dolayısıyla ülkede birliği, bütünlüğü sağlamasına karşılık kırtasiyeciliği arttırdığı gibi, yerel hizmetlerde halkın yönetime katılmasını hayli kısıtlamaktadır.[65]

[61] Karatepe, 2013, s. 85.
[62] Esen, 2001, s. 27.
[63] Gözübüyük, 2008, s. 19.
[64] Nalbant, 2012, s. 215.
[65] Teziç, 2014, s. 144.

Üniter devletlerin merkezi idaresi başkent ve taşra teşkilatı olarak parçalı yapıda da olsa bir bütündür ve bütün yetkiler esas itibarıyla başkent teşkilatında toplanmaktadır.[66] Yani merkezi idarenin, başkent teşkilatında Devlet Başkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar bulunmaktadır. Bu düzeyde, başkentte alınan tüm kararlar taşrada bulunan idari birim ve görevlilerce uygulanmaktadır. Merkezden yönetimin iki yönü vardır; siyasal ve idari merkeziyet sistemleri. Ayrıca, bunların (siyasal ve idari) yetkileri merkezde toplanmıştır. Siyasal merkeziyetçilik, bir topluluğun siyasal karar alma usulünün merkeziyet sistemine bağlı olması demektir. Başka bir anlatımla, asli kurucu iktidar ve yasama erkini kapsar anlamda normatif iktidarın tekliği ilkesi geçerlidir. Bu anlamda devletler siyasal merkeziyetçi ya da siyasal merkeziyetçi olmayan devletler diye iki grupta toplanabilmektedir. Üniter devlet tek bir siyasal merkeze sahiptir ve bu bakımdan siyasal açıdan merkeziyetçidir. İdari merkeziyetçilik siyasal karar alma organlarına bağlı idarenin merkeziyet sistemine göre örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Bu sistemde idari etkinlik sadece merkez organ tarafından ya da merkez organa hiyerarşik olarak bağlı kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir. İdari merkeziyetçilik merkezde başkentin bulunduğu, çevrede ya da taşrada ona hiyerarşik olarak bağlı olan kamu görevlilerinin bulunduğu bir şebekeye benzetilebilmektedir. Bu şebekenin birimleri arasındaki ilişki bir kademelenme, hiyerarşi ilişkisidir.[67]

Merkezden yönetim ilkesini saf bir şekilde uygulamanın bir takım sakıncaları vardır. Bu sakıncaları gidermek için, yetki genişliği ilkesi ortaya atılmıştır.[68] Merkezci tekli devletlerin sakıncalarının hafifletebilmesi için, yetki genişliği (âdem-i temerküz) ilkesine de yer verilmektedir. Merkezi yönetimin taşrada görevli yüksek memurlarına, sınırlı olarak, belli konularda karar alma ve uygulama yetkisi verilmektedir. Yani yetki genişliği, genel olarak merkezde toplanmış yetkilerin bir bölümünün, yine merkezin denetimi altında, merkezdeki ve taşradaki bazı yüksek

[66] Gözler, 2013, s. 187.
[67] Nalbant, 2012, s. 30-31.
[68] Gözler, 2013, s. 188.

görevlilere aktarılmasıdır. Yetki genişliği, anayasal ve yasal kurallarla belirli teşkilat basamaklarına veya yüksek memurlara sürekli olarak tanınmaktadır.[69]

Merkez tarafından atanan bu kamu görevlileri, merkez adına ve hiyerarşik denetime bağlı olarak, kendilerine anayasa ve yasalarla tanınan yetkileri kullanmaktadır. Yetki genişliği ilkesi devletin genel yönetim hizmetlerinin taşrada görülmesi (merkezi idarenin taşra\dış hizmetleri) amacıyla başvurduğu bir idare tekniğidir. Bu teknik aynı kamu kişisi (devlet) içinde bir yetki dağılımıdır ve bu teknikle yetkiler merkezi yönetim ile taşra yönetimi arasında dağıtılır.[70]

Yetki genişliği devletin merkezci özelliğini bozmamaktadır.[71] Yani devletin tekli yapısı, merkezden yönetim ve yetki genişliği ilkelerinin uygulanmasına da engel değildir.

b. Yerinden Yönetim İlkesi (Yerinden Yönetim Sistemi)

Yerinden yönetim ilkesi (âdemi merkeziyet), ülkenin idari hizmetlerinin merkezi devlet dışında, farklı yörelerde oturan halkın, kendi aralarından seçtikleri kimseler tarafından yürütülmesidir. Böylece, merkezi devlet idaresinin yanı sıra, halkın kendi kendisini idare etmesi esasına dayanan kamu tüzel kişileri ortaya çıkmaktadır (mahallî idareler).[72] Ancak mahallî idarelerin, yasama ve yargı yetkileri yoktur. Sadece bir takım idari yetkileri vardır. Bunlar, ortak yerel gereksinimleri karşılayan ve genel karar organları, halk tarafından seçilen kamu tüzelkişilerdir.[73]

Aslında, yerinden yönetim Fransız idare hukuku öğretisinde ortaya çıkan bir kavramdır. Başka bir söyleyişle, yerinden yönetim, devletin, merkezi denetimini koruyarak, kamu hukuku tüzelkişiliğine sahip ve kendi işlerini idare etme özerkliğiyle donatılmış kurumlara birtakım kamu görev ve yetkilerini aktarması anlamına gelmektedir. Tıpkı yetki genişliği gibi, yerinden yönetim de idari örgütlenmeye ilişkin bir ilkedir. Ancak yetki genişliğinde bir kurumun kendi bünyesi

[69] Esen, 2001, s. 32.
[70] Nalbant, 2012, s. 31-32.
[71] Dikici, 2012, s. 23.
[72] Teziç, 2014, s. 145.
[73] Gözübüyük, 2008, s. 20.

içinde yetkilerin dağılımını düzenlenmesi söz konusu iken, yerinden yönetimde bir kurumun başka kurumlara birtakım görevleri aktarması söz konusudur.[74]

Yerinden yönetim, yerel halkın yönetime katılmasını sağlamak açısından, demokrasi ilkelerine de uygun düşmektedir. Yerinden yönetim kuruluşları devletten ayrı bir kimliğe (tüzel kişiliğe), görev ve yetkilere, mal varlığına ve amaçlara sahiptirler. Bu bakımından, yönetim işlerindeki sorumluluk, yerinden yönetim idarelerine aittir. Yerinden yönetim sistemi devletin tek yapılı olma özelliğini ortadan kaldırmamaktadır. Çünkü yerinden yönetim organları, merkezi tek yapılı devletin çıkardığı kanunlar çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmek zorundadırlar.[75]

Ayrıca, yerinden yönetim kuruluşlarının varlığı ve yetkileri, kendilerinden değil, merkezi idarenin iradesinden kaynaklanmaktadır.[76] Yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği özerkliklerinin olmasıdır. Özerklik, yerinden yönetim kuruluşlarının yönetim ve mali alanda, serbestçe hareket edebilme olanağını göstermektedir. Bu anlamda özerklik, bağımsızlık anlamına gelmemektedir.[77] Mahallî idareler, merkezi idare karşısında belirli bir derecede özerk olsalar da, merkezi idarenin mahallî idareler üzerinde idari vesayet yetkisi vardır. Diğer bir ifadeyle, yerinden yönetimin sakıncalarını hafifletebilmesi için, bu kuruluşlar (mahallî idareler) üzerinde idari vesayet denen idari denetim uygulanmaktadır.

Sonuç olarak üniter devlette, yerinden yönetim kuruluşlarının, devletten farklı hukuki kişiliğinin bulunması gereklidir. Yerinden yönetim otoritelerinin siyasi bağımsızlığı söz konusu değildir. Kuşkusuz devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmak seçilmiş otoriteler için, atanmış otoritelere oranla çok daha güvencelidir. Ayrıca bu kuruluşların yeterli ve etkili teknik, mali vb. araçlara sahip olmaları da diğer bir güvencedir.[78] Bu kuruluşların (mahallî idareler) bulunması üniter devletlerin niteliğini bozmamaktadır.[79] Başka bir anlatımla, üniter

[74] Nalbant, 2012, s. 33.
[75] Teziç, 2014, s. 145.
[76] Gözler, 2013, s. 189.
[77] Gözübüyük, 2008, s. 20.
[78] Nalbant, 2012, s. 33-34.
[79] Gözler, 2013, s. 189.

devletlerde yerinden yönetim ilkesinin ikamesi (hayata geçirilmesi) yasaklanmamaktadır.

II. Federal Devlet

A. Federal Devlet Tanımı

Federasyon kelimesi, kökeni bakımından, Latince (Foedus) kelimesinden gelmektedir. Federal sözcüğü anlaşma, sözleşme, birleşme demektir.[80] Federal sistem, egemenlik yetkilerine sahip iki yönetim düzeninin katı bir Anayasayla devlet yetkilerini paylaştıkları siyasal bir örgütlenme biçimidir. Günümüzde federal sistem, özellikle aralarında kültürel, sosyolojik, ırksal, dilsel, dinsel ve benzeri farklılıklar bulunan toplulukların bir arada yaşayabilmeleri açısından bir tür çözüm aracı olarak kabul görmektedir.[81]

Federal devlet, ortak bir Anayasa altında birleşmiş devletlerin oluşturduğu bir devlet biçimidir.[82] Federal devletler iki ya da daha fazla devletin her konuda anlaşarak meydana getirdiği birliktir. Bileşik devlette devletin unsurları iki düzeylidir, yani hem birlik (merkezi devlet) hem de üye devletler millet, ülke ve egemenlik unsurları ile yasama, yürütme ve yargı organlarına sahiptir.[83] Birleşme sonucu meydana gelen devlet federal devlettir, birleşen devletlere de federe devlet denmektedir. Federe devletler kendi iç işlerinde tamamen serbesttirler. Bunların kendine ait Anayasaları, yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Federal devletin de kendi Anayasası, yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Federe devletlerin Anayasaları, Federal Anayasaya aykırı olamazlar.[84]

Federasyon, uluslararası kişiliğe sahip bir merkezi devlet (federal devlet) ile uluslararası kişiliğe sahip olmayan bölgesel devletlerin (federe devletlerin) aralarında

---

[80] Uygun, Oktay, *Federal Devlet Temel İlkeler Kurumlar ve Uygulama*, 2. Baskı, İtalik Yayınları, Ankara, 2002, s. 11.
[81] Ulusoy, Demet, "Federal Sistemlerde Geriye Bakış, Modern Dönem Öncesi Yaklaşımlar", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2014, c. 69, S. 4, s. 739.
[82] Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku ve Anayasa Metni,* 6. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997, s. 17.
[83] Canatan, 2010, s. 14.
[84] Özer, 2010, s. 66-67.

güvenceli bir yetki paylaşımı yaparak oluşturdukları devlet topluluğudur. Federasyon, federal devlet ve federe devletler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Federal devlete, merkezi devlet de denmektedir. Bu devlet, ulusal düzeyde bulunmaktadır. Örneğin, ABD, Federal Almanya Cumhuriyeti bir federal devlettir.[85]

Federal sistemin, ABD'deki ilk uygulanma günlerinden bu yana, Amerikan federalistleri ya da daha yakın zamanlarda olmak üzere Almanya federalistleri arasında, federal sistemin, demokratik bir hükümet ve hukukun üstünlüğü ilkesini gerçekleştirme hususlarında yapıcı bir katkısı olduğu, dikey planda kuvvetlerin toplanmasına engel olduğu inancı yaygındır.[86]

Federal devletin tanımlanması ve ayırdedici özelliklerinin ortaya konması bakımından karşılaşılan en büyük güçlük, kendini federal olarak adlandıran devletlerin çok farklı Anayasalara, siyasal kurumlara, gelenek ve uygulamalara sahip olmalarıdır.[87] Federal devlet, tek yapılı devletten farklı olarak, yetkilerini ortaklaşa paylaştığı birden çok devletten oluşmaktadır.

Federal devletin özelliklerinden biri, kural olarak çift meclisli sistemi gerekli kılmasıdır. Federal meclislerden birinde devletler temsil edilirken, diğer federal mecliste ise, ülkede yaşayan halk temsil edilmektedir.[88]

Ayrıca, federal devletin doğuşu ya bir bütünleşme ya da bir ayrılma sonucu olabilmektedir.[89]

Federal devlet, ortak bir Anayasa altında birleşmiş devletlerin oluşturduğu bir devlet biçimidir. Federasyonu oluşturan devletlere federe devletler, bunların oluşturduğu devlete, federal devlet denir. Federasyonda federal devlet de, federe devletler de birer devlettir. Federe devletler birer devlettir, çünkü, bunların her

[85] Gözler, 2013, s. 193-199.
[86] Balta, Tahsin, "Federal Devlet Sistemi Üzerine Bazı Düşünceler", Çeviren, Özankaya, Özer, *Uluslararası Siyasi İlimler Derneğinin*, 21-25 Eylül 1964 tarihleri arasında Cenevre'de Toplanan Altıncı Dünya Kongresinde Bir Tebliğ olarak verilmiştir, s. 144.
[87] Uygun, 2002, s. 12.
[88] Terzioğlu, 2011, s. 13.
[89] Teziç, 2014, s. 149.

birinin kendisine mahsus bir ülkesi, kendisine mahsus bir halkı ve belli alanlarda sınırlandırılmış olmakla birlikte kendisine mahsus bir egemenliği vardır. Federal devlet de, bir devlettir, çünkü, federal devlet de, bir ülkeye (bu ülke federe devletlerin topraklarından oluşmaktadır), bir ulus (bu millet, federe devletlerin insanlarının bütününden oluşmaktadır) ve bir egemenliğe sahiptir. Federal devlet, federe devletlerin ülke ve millet unsuru üzerinde kuruludur, ancak federal devlet, kendisini oluşturan bu federe devletlerden ayrı bir devlettir. Federal devlet ve federe devletler ayrı tüzelkişiliklere sahiptir, ancak federe devletlerin uluslararası hukuk bakımından kişilikleri yoktur. Federasyonda iki ayrı tür devlet olduğuna göre, aynı ülke ve aynı ulus iki ayrı devlet egemenliğine ve dolayısıyla hukuk düzenine tabidir.[90]

Federe devletlerin ve federal devletin birer Anayasası vardır. Federal devletin ülkesi ve nüfusu, federe devletlerin ülkesi ve nüfusundan oluşmaktadır. Federe devlet içinde yaşayanların iki tür vatandaşlığı vardır. Bunlar, hem bir federe devletin, hem de federal devletin vatandaşlarıdırlar. Devlet egemenliğinin içte kullanılması, federe devletlerle, federal devlet arasında bölüşülmüştür. Dış egemenliğin kullanılması ise, federal devlete aittir. Federe devletler gibi, federal devletin de yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Federal devletin organlarına federe devletlerin katılma biçimi, federal anayasa ile belirlenmiştir. Federal devletin yasama organı iki meclislidir. Bu meclislerden biri federal devlet halkını, nüfus esasına göre, diğeri de federe devletleri, kural olarak, eşitlik esasına göre temsil etmektedir. Hem federal, hem de federe devletlerin her birinin tüzelkişiliği vardır. Federal devlet, federe devletlerin üstünde bir devlettir.[91]

Federal devlet, federasyonun kurucu birimlerinden yani federe devletlerden ayrı, ama onların üstüne konulmuş olan bir devlettir. Yani bir federasyonda federal devlet ile federe devletler arasında üst üste gelme durumu vardır. Bir tarafta federe devlet yapıları, diğer tarafta federal devlet yapısı bir arada bulunmaktadır. Aslında federe devletler normal bir devlettir ve bu tür devletler birleşerek karmaşık yapıdaki

[90] Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 8. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015b, s. 107-108.
[91] Gözübüyük, 2008, s. 21.

federal devleti meydana getirmiştir. Federal devlet bir nevi devletler üstü bir devlet gibi görünmektedir. Federal devletin kararları, federe devletleri bağlamaktadır. Federe devletler, federal devletin, yasama ve yürütme organının aldığı kararlara uymak zorundadırlar.[92]

Sonuç olarak, üst düzey, federal devlet düzeyidir, bu düzeyde tek bir devlet vardır, o da federal devlettir. Yani federal devlet, federasyonun ulus üstü düzeyinde bulunmaktadır. Alt düzey ise federe devletler düzeyidir ve bu düzeyde birden fazla devlet vardır. Buna Anayasa Hukuku literatüründe devlet düzeylerinin üst üste gelmesi denmektedir. Yani federe devletler, federasyonun ulus altı düzeyinde bulunmaktadırlar.[93]

Öte yandan federe devletlerin yetkilerine bırakılan konularda federal devlet, federe devletler üzerinde hiyerarşi veya vesayet yetkisine sahip değildir. Federal devletin federe devletleri denetleme, onlara emir ve talimat verme gibi herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu bakımdan federe devletler özerk olarak kendi federe bölgelerinde anayasal ve yasal düzenlemeler yapma yetkisine sahiptirler.[94]

Federalizm günümüzde hayli yaygın bir siyasi örgütlenme biçimidir.[95] Dünyada yaklaşık 27 devlet federasyon şeklinde yönetilmektedir. Yönetim sistemlerinin uygulanmasında ülkeler arasında farklılıklar bulunmakla birlikte her sistemin olmazsa olmaz bazı özellikleri bulunmaktadır.

Dünyada belli başlı federal devletin örnekleri şu şekildedir:

[92] Özer, 2010, s. 67.
[93] Gözler, 2013, s. 199-200.
[94] Dalar, Mehmet, "Kendi Kederini Tayin Hakkı Kavramı, Federasyon ve Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 2015, c. 20, S. 32, s. 36.
[95] Ağır, Osman, "Rus Tipi Federalizm", *Türkiye Sosyal Araştırmaları (TSA)*, 2015, S. 1, s. 29.

Tablo 1.2. Federal Sistemli Dünya Devletleri

Sayı	Anayasa	Federal Devlet	Detaylar
1	1787	ABD	50 eyalet, 4 federal bölge
2	1917	Meksika	31 eyalet ve bir Federal bölge Mexico City
3	1999	İsviçre	26 Kanton
4	1853	Arjantin	23 eyalet ve bir otonom şehir
5	1999	Venezuela	23 eyalet, bir başkent bölgesi, bir Federal bölgesi
6	1982	Kanada	10 eyalet ve 3 bölge
7	1988	Brezilya	26 eyalet ve bir Federal bölge
8	1900	Avustralya	6 eyalet ve 3 bölge
9	1920	Avusturya	9 eyalet
10	1949	Almanya	16 eyalet
11	1949	Hindistan	28 eyalet ve 7 birleşik toprak
12	1973	Pakistan	4 il ve 4 Federal bölge
13	2005	Sudan	18 eyalet
14	1963	Malezya	13 eyalet ve 3 Federal bölge
15	1999	Nijer	36 eyalet, 8 bölge
16	1970	Belçika	3 bölge ve 3 dil topluluğu
17	1971	Birleşik Arap Emirlikleri	7 emirlik
18	1983	Saint Kittis ve Nevis	2 eyalet
19	2001	Komorlar	3 Ada Anjouan, Grande Comore ve Moheli
20	1979	Mikronezya Federal devletleri	4 eyalet Chuuk, Kosrae, Pohnpei ve Yap
21	1993	Rusya	85 federe birimleri, 9 Federal bölge
22	1995	Bosna-Hersek	2 kuruluş, 1 ilçe
23	1994	Etiyopya	9 bölge ve 2 şehir
24	2005	Irak	18 şehir ve bir federal bölge
25	2008	Nepal	14 bölge
26	2011	Güney Sudan	10 eyalet
27	2012	Somali	Eyalet

Kaynak: http://ar.jurispedia.org/index.php/.; https://tr.wikipedia.org/wiki/Federasyon. Erişim tarihi (25.09.2016). Adreslerindeki bilgiler ışığında tarafımızca derlenmiştir.

B. Federal Devletin Temel İlkeleri

1. Federal Devletin Unsurları

Federasyonda federal devlet de, federe devletler de birer devlettir. Federe devletler birer devlettir, çünkü, bunların her birinin kendisine mahsus bir ülkesi, kendisine mahsus bir halkı ve belli alanlarda sınırlandırılmış olmakla birlikte kendisine mahsus bir egemenliği vardır. Federal devlet de, bir devlettir, çünkü, federal devlet de, bir ülkeye (bu ülke federe devletlerin topraklarından oluşmaktadır), bir ulusa (bu millet, federe devletlerin insanlarının bütününden oluşmaktadır) ve bir egemenliğe sahiptir. Federal devlet, federe devletlerin ülke ve millet unsuru üzerinde kuruludur, ancak federal devlet, kendisini oluşturan bu federe devletlerden ayrı bir

devlettir. Federal devlet ve federe devletler ayrı tüzelkişiliklere sahiptir fakat federe devletlerin bu tüzelkişiliğinin uluslararası boyutu yoktur. Federasyonda iki ayrı tür devlet olduğuna göre, aynı ülke ve ulus iki ayrı devlet egemenliğine ve dolayısıyla hukuk düzenine tabidir.[96]

a. Ülke Unsuru (Toprak Unsuru)

Devletin belli bir toprak parçası üzerinde münhasır kontrol gücüne sahip olmasıdır.[97] Ülke, devletin üç unsurundan biridir. Ülke unsuru bakımından, devletin toprakları, eyaletler arasında bölünmüştür. Her federe devletin kendi ülkesi vardır. Federal devletin ülkesi ise, federe devletlerin ülkelerinin tamamıdır.[98] Federal devletin ülkesi ve nüfusu, federe devletlerin ülkesi ve nüfusundan oluşmaktadır. Yani federal devletin toprak unsurunu federe devletlerin topraklarının bütünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla bir federe devletin ülkesi aynı zamanda federal devletin ülkesinin bir parçasıdır.

b. Ulus Unsuru (Millet Unsuru)

Millet, devletin üç unsurundan biridir. Federal devletin insan topluluğu unsuru, yani milletini, federal devlete vatandaşlık bağıyla bağlı olan insan topluluğu oluşturmaktadır. Bu insan topluluğu aynı zamanda bir federe devletin de insan topluluğunu oluşturmaktadır. Federe devlet içinde yaşayanların iki tür vatandaşlığı vardır. Bunlar hem bir federe devletin, hem de federal devletin vatandaşlarıdır. Yani bir federe devletin vatandaşı aynı zamanda federal devletin de vatandaşıdır.[99]

c. Egemenlik Unsuru (İktidar Unsuru)

Egemenlik, devletin üç unsurundan biridir. Federal devletin egemenlik alanı tamdır, yani federal devletin, kendini oluşturan federe devletlerin egemenliklerinin dışında, kendine mahsus bir egemenliği vardır. Yani devlet egemenliğinin içte

[96] Gözler, 2015b, s. 107-108.
[97] Poggı, Gıanfranco, *Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, Çeviren Babacan, Aysun, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008, s. 31.
[98] Karatepe, 2013, s. 87.
[99] Gözler, 2013, s. 201.

kullanılması, federe devletlerle, federal devlet arasında bölüşülmüştür. Federe devletlerin egemenlik alanı ise kendi eyaletlerinin bulunduğu bölgedir. Yani bütün federe devletler, millet unsuru üzerinde egemendir.[100] Diğer bir deyişle, devletin siyasi ve idari teşkilatlanması iki kademelidir. Alt kademede, kendi bölgelerinde egemen olan federe devletler, üst kademede ise, federe devletlerin hepsini kapsayan merkezi bir güç olarak federal devlet yer almaktadır. Yani federe devletler, kendi eyaletlerinin sınırları içinde geçerli olmak üzere alt kademe bir egemenlik hakkına sahiptir. Bu haklarına dayanarak, kendi eyaletlerinde geçerli olan yasaları çıkarmakta, vergileri toplamakta ve güvenlik hizmetlerini yürütmektedirler. Federe devletlerin, kendi bölgelerinde geçerli olan ve federasyona bağlı diğer eyaletler ve merkezi devlet tarafından tanınan, iç hukukları ve tüzel kişilikleri vardır. Federal, merkezi devlet ise, bütün eyaletleri içine alan ve ülkenin her yerinde geçerli olan bir üst egemenlik hakkına sahiptir. Federal devlet ülkenin her yerinde geçerli olan egemenlik hakkına dayanarak, federal anayasayı ve federal yasaları hazırlanmaktadır ve federal yasaların uygulanmasını denetleyen federal mahkemeleri kurmaktadır. Federal devlet, gerek iç hukuk, gerekse dış hukuk bakımından, eyaletlerin tamamını kapsayan üstün bir kişiliğe sahiptir.[101]

Sonuç olarak, bir federe devletin ülkesi ve milleti üzerinde, hem bu federe devletin hem de federal devletin egemenliği vardır.

2. Federal Devletin Kurumsal Yapısı ve Organları (Federal Devlet Organları)

Federal devlette, iktidarın iki yönetim alanı arasında bölünmesinin bir sonucu olarak, devlet organlarının bu iki alanda ayrı ayrı örgütlenmesi söz konusudur. Böylece, kural olarak, yasama, yürütme ve yargı organları her iki yönetim alanında ayrı ayrı kurulmaktadır. Federal yapılı devletlerde, devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları da iki kademelidir. Her federe devletin kendi bölgesel yasalarını yapan bir yasama organı, bölgesel hizmetleri yürüten bir yürütme organı ve bölgesel yasaları uygulayan yerel mahkemeleri vardır. Federal devletin ise, devletin merkezinde yer alan ve ülkenin her yerinde geçerli olan yasaları yapan bir yasama

[100] Gözler, 2013, s. 201.
[101] Karatepe, 2013, s. 87-88.

organı, ülkenin her bölgesinde yetkili olan ve devleti uluslararası planda temsil eden yürütme organı, ülkenin her yerinde geçerli olan yasaların uygulanmasından doğan uyuşmazlıkları karara bağlayan federal mahkemeleri vardır.[102]

Yani federal devletlerde, kuvvetler ayrılığı ilkesine paralel olarak, yasama, yürütme ve yargı organları şeklinde bölünen devlet fonksiyonlarını gerçekleştirecek kurumlar, hem federal (ulusal), hem de federe (ulus altı) ölçekte örgütlenmişlerdir.[103] Federal devletin organlarına federe devletlerin katılma biçimi (kuruluş ve işleyişi), Federal Anayasa ile belirlenmektedir. Aşağıda sırasıyla federal devletin yasama, yürütme ve yargı organları incelenmiştir.

a. Yasama Organı

Federal devletin, kural olarak yasama organı iki meclislidir. Bu meclislerden birincisi (milletvekilleri meclisi) federal devlet halkını nüfus esasına göre, diğeri ise (federal konsey), federe devletleri, kural olarak eşitlik esasına göre, temsil eder. Genellikle, federe devletlerin temsil edildiği ikinci meclislerde eşitlik ilkesi egemendir. Federe devletler ikinci mecliste eşit sayıdaki üyelerle temsil edilmektedir. Yasama yetkisinin kullanılmasında, federal devlette, her iki meclis eşit yetkilere sahiptir.[104] Hem federal, hem de federe devletlerin her birinin tüzelkişiliği vardır. Ancak federal devlet, federe devletlerin üstünde bir devlettir.[105]

Federal devletlerin yasama organı iki meclisten oluşmaktadır. Bu meclislerden ilki genel olarak bütün federal halkı, başka bir deyişle, halkın bütününü temsil eden temsilciler meclisi, halk meclisi, milletvekilleri meclisi gibi adlarla anılan, meclistir. Bu meclise, federe devletlerden nüfuslarıyla orantılı olarak temsilci seçilmektedir. Sonuç olarak, birinci mecliste, halkın tamamı temsil edilmektedir. Ikinci meclis ise, federe devletleri temsil etmektedir. Senato, Federal Meclis gibi terimlerle adlandırılan ikinci meclislerin kuruluşu, niteliği ve işleyişi bakımından, federal devletler arasında büyük farklılıklar vardır. Federal siyasal sistem açısından

[102] Karatepe, 2013, s. 88.
[103] Uygun, 2002, s. 371.
[104] Teziç, 2014, s. 154.
[105] Gözübüyük, 2008, s. 21.

önem taşıyan nokta, tüm bu farklılıkların ötesinde, ortak bir özellik olarak temsilin niteliğidir. Federal devlet sistemindeki bu ikinci meclisler, bütün halkı değil, federe devletleri temsil etmektedir.[106]

Ayrıca, federasyonu oluşturan federe devletlerin her biri, bir federe devlet olmak itibarıyla, diğerleriyle eşittir. Federe devletlerin nüfus ve toprak unsurları bakımından aralarında farklılık olsa da, bunların bir araya gelip federal devleti kurmaları bakımından aralarında bir eşitlik vardır. Federe devletlerin eşitliği ilkesi, federe devletlerin federal yasama organında eşit temsili ilkesini doğurmuştur.[107]

Bir federal sistemde, federal parlamentonun iki kanadının farklı fonksiyonlar üstlenmesinin bir gereği olarak, birinci meclis ile ikinci meclis arasında birçok farklılık bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi, kuşku yok ki, nüfus ve orantılı temsilin birinci meclis için kabul edilip, ikinci meclis bakımından uygulanmamasıdır. Federal sistemlerde, ikinci mecliste, eşit olmayan birimlerin eşit temsili ya da küçük birimlerin artık, büyük birimlerin eksik temsili esası kabul edilmiştir.[108]

Federal yasama organında birinci meclisler federal halkı temsil ettiğine göre burada federe devletlerin seçmen sayıları aynı olmadıkça eşit temsili sağlamak mümkün değildir. Dolayısıyla, federe devletlerin eşit temsili ilkesi ikinci mecliste sağlanmaya çalışılmıştır. Yani federe devletler, aralarında nüfus ve toprak bakımından büyüklük farkları ne olursa olsun, hiç bir önemi yoktur. Çünkü ikinci mecliste (eşitlik esasına göre) eşit olarak temsil edilmektedir.[109]

Örnek, ABD'nde, her eyalet, senatoda iki üye ile temsil edilmektedir. Eşit temsil ilkesi, nüfus ve toprak bakımından aralarında büyük farklılıklar bulunan federe devletler arasında ilginç karşıtlıklar doğurmaktadır. Örneğin, nüfusu 500 bin civarında olan Alaska ve Wyoming ile nüfusu 23 milyonun üzerinde olan Kaliforniya'nın senatör sayısı eşittir. Keza İsviçre, Meksika ve Arjantin'de ikinci meclis olarak öngörülen federasyon konseyinde her federe devlet ikişer üye ile temsil

[106] Uygun, 2002, s. 372.
[107] Gözler, 2013, s. 202.
[108] Uygun, 2002, s. 372-373.
[109] Gözler, 2013, s. 203.

edilmektedir. Bu bir ölçüde, uluslararası hukukun, devletlerin egemen eşitliği ilkesini yansıtmaktadır. Federe devletleri temsil eden ikinci meclis üyelerinin belirlenmesinde çeşitli yöntimler kullanılmaktadır. Bu üyeler, bazı devletlerde doğrudan halk tarafından seçilmekte, diğer bazı devletlerde ise, federe yönetimlerin yasama veya yürütme organlarınca belirlenmektedirler.

Öte yandan, federal sistem, uzun yıllar anayasal, siyasal ya da tarihsel yönleriyle de ele alınmıştır. Federal siyasal sistem açısından temel sorun, yasama yetkisinin iktidar merkezleri arasında nasıl bölüneceği olmuştur. Yasaların ne şekilde uygulanacağı olmuştur. Federal sistemlerde, federe devletlerin federal yasama organına katılmaları şart olduğuna göre ve bu katılma da esas itibarıyla federe devletlerin ikinci meclislerde temsil edilmeleri ile sağlandığına göre, İkinci meclis de, gerçekten önemli yetkilere sahip olmalıdır. Özellikle kanunların yapılmasında ikinci meclis de birinci meclisin yetkileriyle aynı ya da ona yakın yetkilere sahip olmalıdır. İkinci meclisin, federe devletlerin, ulusal politikanın belirlenmesine katılması bakımından temel bir araç olarak kabul edildiğinde, bu meclisin birinci meclisle eşit yetkiye sahip olması ya da en azından, eşit olmasa bile, önemli bazı yetkilerinin bulunması gerekmektedir.[110] Yani birinci ve ikinci meclisin yetkileri birbirine eşit veya yakın olmalıdır.

b. Yürütme Organı

Federal devletlerin yürütme organları, yapıları ve işleyişleri bakımından farklı özellikler göstermektedir. Federal yürütme organı, Almanya, Kanada ve Avustralya'da parlamenter sistem, ABD'nde başkanlık sistemi, İsviçre de ise, meclis hükümeti ile başkanlık sistemini birleştiren kollojyal (kurulsal) sisteme göre oluşturulmuştur. Her üç sistem, adı geçen ülkelerde, yerleşmiş geleneklere dayandığından başarıyla işlemektedir.[111] Federal devletlerde yürütme organının, bu devletin federal devlet olmasından kaynaklanan bir özelliği yoktur.[112]

[110] Uygun, 2002, s. 373-389.
[111] Uygun, 2002, s. 388.
[112] Gözler, 2013, s. 203.

Federal devletler, idari yapıları göz önüne alındığında dolaysız idari sistem ve dolaylı idari sistem olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Birinci kategoride, dolaysız idari sisteme sahip ülkeler vardır. Bu ülkelerde, her iktidar merkezi, kendi yasalarının uygulanmasında kendi idari mekanizmalarını kullanmaktadır. İkinci kategoriye giren ülkeler, dolaylı idari sisteme sahip federasyonlardır. Bu ülkelerde ise, bazı iktidar merkezleri kendi yasalarını başka iktidar merkezlerinin yönetsel mekanizmaları aracılığıyla uygulamaktadır. Genellikle, federal yönetim, üstlendiği kamusal faaliyetlerin yürütülmesi bakımından bütün federe devletlerde kendi örgütünü kurmak yerine, bu devletlerde var olan idari kurumlardan yararlanmaktadır. Dolaylı idari sistemin geçerli olduğu ülkelerde, federe devletlerin idari personeli, uyguladıkları yasaya göre bazen federal, bazen de federe memur kimliği ile hareket etmektedir.[113]

ABD, dolaysız idari sistemin en iyi örneğidir. Bu ülkede, konfederasyon dönemine (1781-1787) bir tepki olarak, federal yönetim organları yalnızca yasama alanında değil, yürütme ve yargı alanında da kurulmuştur. Alınan kararların uygulanması ve vergi toplanması gibi en hayati konularda bile üye devletlerde bağımlılık söz konusudur. Yani federal yasaları ülkenin her yerinde, her köşesinde uygulayacak federal yönetim birimleri ve yargısal kurumlar oluşturulmuştur.[114]

Yani bu ülkede federal yönetim organları, yasama, yürütme ve yargı organları alanlarında mevcuttur. Dolaysız idari sisteminin uygulandığı ülkelerde her iktidar merkezi, kendi yasalarının uygulanmasında kendi yönetsel mekanizmalarını kullanmaktadır. Buna karşılık ise, dolaylı idari sistemde, bazı iktidar merkezleri kendi yasalarını başka iktidar merkezlerinin yönetsel mekanizmaları aracılığıyla uygulamaktadır. Bu sisteme sahip devletlere örnek olarak İsviçre ve Almanya gösterilebilir. Bu devletler, konfederal geçmişlerine uygun olarak, federal yasaların uygulanmasını büyük ölçüde federe yönetimlere bırakmışlardır. Federal yönetimin, ülke düzeyinde ayrı bir idari örgütlenmeye gitmemesinin temel nedeni, federe

[113] Macmahon, Arthur, w. *Administering Federalism in a Democracy*, Oxford University Press, New York, 1972, s. 22; Uygun, 2002, s. 389.
[114] Uygun, 2002, s. 389-390.

devletlerin iyi eğitilmiş elemanlara ve köklü gelenekleri bulunan idari kurumlara sahip olmasıdır.[115]

Almanya Federal Anayasası, federal yönetimin kendi personeli ve kurumları aracılığıyla yürüteceği faaliyetleri saymış, diğer bütün faaliyetlerin eyalet idaresi tarafından yürütüleceği esasını koymuştur.[116] Almanya'da, Anayasanın başka türlüsünü öngörmemesi ya da başka türlüsüne izin vermemesi halinde federal faaliyetler eyaletler tarafından yürütülmektedir. Eyaletlerin, federal yasaların yürütülmesinin kendi işi olduğu konularda, senatonun başka karar vermediği durumlarda, gereken yönetimlerin kurulması ve idari süreçlerin düzenlenmesini sağlama görevi vardır.[117] Yani federal sistemin yürütme organı, dışişleri, federal demiryolları ve posta hizmetleri gibi birkaç faaliyet dışında, kendi yetki alanına giren konuların yürütülmesini eyalet yönetimlerine bırakmıştır. Ayrıca, federal yasaları uygulayan eyaletler, kendi idari usullerini kendileri düzenlenmektedir. Ancak yürütme organı, bu konuda, senatonun onayıyla genel yönetsel kuralları koyabilmektedir. Bunun yanı sıra federal yönetimin, eyaletlerin federal yasaları yürüttüğünden emin olmak amacıyla onları denetleme yetkisi de vardır. Diğer bir söyleyişle, federal yönetim, federal yasaların eyaletlerde uygulanmasını gözetmek amacıyla, eyalet makamlarına temsilciler gönderebilmektedir. Dolaylı yönetsel sistemin uygulandığı Almanya'da, federe devletler federal yönetimin taşra örgütleri olarak düşünülmemelidirler. Eyaletler, uygulayacakları yasaların içeriğinin belirlenmesinde önemli ölçüde söz sahibidirler.[118]

Sonuç olarak, federal yönetim, her iktidar merkezinin, kendi yasalarını uygulamak üzere kendi idari örgütlenmesini gerçekleştirmesinin, yani dolaysız yönetsel sistemi, federalizm için daha uygun olduğu düşünülebilmektedir. Ancak dolaylı yönetsel sistemin benimsenmesinin de, federal siyasal sistem ile bağdaşmayan bir yönü yoktur. Gerçekte, hangi idari sistemin elverişli olduğu, her ülkenin kendi durumlarına göre belirlenecektir.

---

[115] Uygun, 2002, s. 390.
[116] 1949 Almanya Federal Anayasası, m. 83.
[117] Esen, 2001, s. 102.
[118] Uygun, 2002, s. 391.

c. Yargı Organı

Federal devletlerde yargı organının, bu devletin federal devlet olmasından kaynaklanan önemli bir özelliği vardır. Her federal devlette mutlaka bir federal yüksek mahkeme vardır.[119] Federal sitemde, nasıl ki birden çok yasama ve yürütme merkezi olabilmekte ise, birden çok yargı merkezi de olabilmektedir.[120]

Federal siyasal sistemlerde, iki ayrı yönetim alanında çok sayıda iktidar merkezi bulunmaktadır. Bu iktidar merkezleri, kendi yetki alanlarına giren kamusal faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli organları kurarlar. Bu esas katı bir şekilde uygulandığında, her iktidar merkezinin kendi parlamentosu ve idari organlarını kurduğu gibi, kendi mahkemelerini de kurmasıdır. Şöyle ki, federal ve federe yönetim alanlarında birbirine paralel iki ayrı yargı sistemi ortaya çıkmaktadır. Ancak uygulamada, bu özelliği yalnızca ABD tam olarak göstermektedir. Brezilya ve Meksika'da da iki ayrı yargı sistemi kurulmuştur. ABD'nde, federal yönetim alanında aşamalı bir yargı sistemi kurulmuştur. Ancak federal sistemde, kendisini federal olarak tanımlayan devletlerin büyük çoğunluğunda, birbirine paralel iki ayrı yargı sistemi kurulmamıştır. Federal ve Federe Mahkemeler, aynı sistemin birbirlerini tamamlayan parçaları olarak tasarlanmışlardır. Bu ülkelerde, yargı sistemi, Federal ve Federe Mahkemelerin değişen ölçülerde bileşiminden oluşan bir bütünlük arz eder. Bu bütünlük, çoğu kez, Eyalet Mahkemeleri üzerinde Federal Temyiz Mahkemeleri kurularak sağlanmıştır. Ayrıca, birkaç ülke de ise, yargı tamamen federal yönetime ait bir konu olarak kabul edilmektedir. İsviçre'de, federal yönetim, federal yasalar ile ilgili uyuşmazlıklara bakacak mahkemeleri kurmamıştır. Almanya sisteminde, Anayasa uyarınca yargı görevi Federal Anayasa Mahkemesi, Federal Mahkemeler ve Eyalet Mahkemeleri tarafından yürütülmektedir. Ayrıca, bu ülkede, tüm ilk derece, İstinaf ve İlk Temyiz Mahkemeleri federe devletlerde kurulmuştur. Beş ayrı alanda (Adalet, İdare, Vergi, İş ve Sosyal Güvenlik Mahkemeleri), son Temyiz Mahkemesi olarak Federal Mahkemeler görev

[119] Gözler, 2013, s. 203.
[120] Esen, 2001, s. 106.

yapmaktadır. Federal ve Federe Anayasa Mahkemeleri ise, genel yargı sistemi dışında kalan özel amaçlı mahkemelerdir.[121]

C. Federal Devletin Kurulması

Federal devlet, bütünleşme veya ayrılma olmak üzere iki değişik yoldan kurulmaktadır. Aşağıda sırasıyla bahsedilecektir.

1. Bütünleşme İle Oluşan Federal Sistem

Federal devletlerin bir bölümü, ABD'nde ve İsviçre'de olduğu gibi, daha önce birbirlerinden bağımsız ve egemen olan devletlerin yakınlaşmalarından, birleşmelerinden doğmuştur. Başka bir anlatımla, bütünleşme, daha önce egemen olan devletlerin çeşitli nedenlerle bazı alanlardaki yetkilerin kullanılmasını bir üst düzeydeki otoriteye bırakarak, merkezi otoriteye bağlanmalarıdır. Uluslararası alanda olduğu gibi, ulusal çerçevede de, daha önceleri yetkilerini serbestçe kullanabilen devletler, belli bir dönemin zorlamaları ve çeşitli nedenlerle, uluslararası ilişkilerde iradelerini tam anlamıyla kullanamayacaklarına kanaat getirerek, bu alandaki yetkilerin kullanılmasını daha üst düzeydeki bir kuruluşa, yani federal bir örgüte bırakmayı uygun bulmuşlardır. Devletlerin, uluslararası egemenliklerini, bir üst düzeydeki federal örgüte terk etmelerine yol açan değişik etkenler vardır. Bunlar genellikle, bir askeri tehdidin varlığı, öte yandan daha geniş bir ekonomik pazarın oluşturulması, nihayet iç kargaşayı giderme ve devletlerin karşılıklı olarak sosyal bir düzeni gerçekleştirme isteğidir. Bazen de, federasyonun oluşması, devletlerden birinin öncülüğünde, daha doğrusu biri tarafından ötekilerine kabul ettirilir.[122]

Yani bağımsız devletler olan birden fazla üniter devlet, birleşerek bir federasyon meydana getirirler ve sahip oldukları bazı yetkileri federal devlete devretmektedirler. Tek devletten federasyona geçiş aşamasında genellikle devletler

[121] Uygun, 2002, s. 393-396.
[122] Teziç, 2014, s. 149.

ilk önce bir konfederasyon meydana getirirler. Bu konfederasyon daha sonra federasyona dönüşmektedir.[123]

Gerçekten, federe devletlerin federal bir çatı altında bütünleşmeleri, bu devletlerin, daha önce bir konfederasyon aşamasından geçerek de oluşabilmektedir. Örneğin, ABD ve İsviçre federal devletleri birleşme yoluyla kurulmuşlardır. 1787 Kuzey Amerika Birleşik Devletlerinden önce, Kuzey Amerika'daki 13 devlet birleşerek, 1776'da konfederasyon çatısı altında bir araya gelmiştir. 1787'de bu konfederasyon federasyona dönüşmüştür. İsviçre'de, 1848'de federal bir devlete dönüşmeden önce, 1315 yılında üç devletin (Kanton) ve sonradan da ötekilerin katılmasıyla bir konfederasyon oluşturulmuştur. 1871 Almanya İmparatorluğu daha önce, 1866 yılında, Kuzey Almanya Konfederasyonu olarak ortaya çıkmıştır.

2. Ayrılma Yolu İle Oluşan Federal Sistem

Federal devletlerin bir bölümü, bazı bölge veya eyaletlerin, daha önce yer aldıkları tekil devlet içinden ayrılmaları ile oluşmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ayrılma, daha önce tek yapılı olan devlette, merkezi otoritenin çeşitli nedenlerle zayıflaması ve yumuşaması sonucu, bazı bölgelere bağımsız bir devlet olmak yerine özerklik sağlanmasıdır.[124] Üniter nitelikte olan bir devletten, bölge ya da il gibi birimler ayrılmak istediğinde bu birimler, genellikle ayrılıp bağımsız devletler kurmak yerine, federe devlet haline gelmekte ve kendi aralarında bir federasyon oluşturmaktadırlar.[125] Kendi içindeki bölge ya da eyaletlerin tek yapılı devleti bölmesi etnik, kültürel ve dinsel etkenlerin baskısı ile ortaya çıkmaktadır. Tek yapılı devlette uygulanan politikanın, bu farklılıkları erittiği, ezdiği gerekçesiyle bölgeler ya da eyaletler, bağımsız bir devlet olmaksızın, hiç olmazsa belli bir özerklik isteğinde bulunmaktadır. Ancak, zamanla bu talepler, çoğu kez ayrılma ile sonuçlanabilmektedir. Bu şekilde, eski üniter devlet, federal devlete, eski devletin illeri ya da bölgeleri de federe devletlere dönüşmüş olmaktadır. Ayrılma yolu ile oluşan federal devlete örnek olarak Rusya'nın 1924'te Sovyetler Birliğine dönüşmüş olması gösterilebilir. Keza Çekoslovakya (1969-1993) ile 1970, 1980 ve nihayet

[123] Gözler, 2013, s. 211.
[124] Ağır, 2015, s. 30.
[125] Gözler, 2013, s. 211.

1993 yıllarındaki Anayasa değişiklikleriyle Belçika, üniter devletten federal bir devlete dönüşmüştür.[126]

D. Federal Devletin Özellikleri

1. Siyasal İktidarın Bölünmesi ve Paylaşması

Genel olarak, devletin kurulabilmesi için üç temel unsur olan ülke, millet ve egemenlik unsurları, federal devlette de bulunmaktadır. Federal devletin herkes tarafından kabul edilen temel özelliklerinden biri, iktidarın iki yönetim alanı arasında bölünmesidir. Federal sistemde devlet fonksiyonları, üniter devletten farklı olarak, tek bir merkezden yürütülmemektedir. Oluşturulan iki yönetim alanı arasında bölüştürülmektedir. Bu durum federal sistemlerin kurucu unsuru olan Anayasa ile oluşturulmuş güvenceli yetki paylaşımı ilkesiyle de ilişkilidir. Federal sistemde, yetki paylaşımının Anayasayla oluşturulması ve hiçbir yönetim düzeni tarafından tek taraflı olarak değiştirilememesi kurucu diğer bir özelliktir. Bu bağlamda Anayasal yetki paylaşımı, yönetim düzenlerinin kendi iradeleriyle üzerinde anlaştıkları bir tür anlaşma veya taahhütname kabul edilmektedir. Farklı siyasal toplulukların bir araya gelmesine yönelik anlaşmalar, günümüz federal sistemlerin inşasında önemli kaynaklardır. Nitekim ABD, Almanya ve İsviçre gibi günümüzdeki birçok federal sistemin tarihsel kökeninde, anlaşmayla bir araya gelen topluluk düşüncesinin temelleri önceden atılmıştır.[127]

Belirtmek gerekir ki, her federe devletin, açıktan açığa olmasa bile zımni olarak, merkezi ya da milli devlette payı olması gerekmektedir.[128] Bu yönetim alanlarından biri, içerdiği yetkilerin niteliği bakımından, ülkenin insan ve toprak unsurlarını kapsayacak şekilde genel ya da ulusaldır. Yetkilerini bu alanda kullanan yönetim, federal yönetim olarak adlandırılır. Buna karşılık, diğer yönetim alanında, en az iki veya daha çok sayıda yönetim birimi vardır. Söz konusu yönetimlerin yetkileri genel ya da ulusal olmayıp, ülkenin insan ya da toprak unsurları bakımından

[126] Teziç, 2014, s. 151.
[127] Ulusoy, 2014, s. 748-749.
[128] Balta, 1964, s. 140.

sınırlıdır. Yetkilerini ülke içinde belirli coğrafi bölgeler ya da belirli sosyal gruplar bakımından kullanabilen bu yönetimler federe yönetimler olarak adlandırılır.

Federal devlette, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını yerine getirecek organlar hem ulusal, hem de ulus altı ölçekte kurulmuştur. İki ayrı faaliyet alanı yaratılarak, kamusal faaliyetler ve bu faaliyetleri gerçekleştirecek devlet organları birbirinden ayrılmıştır.[129] Ancak egemenlik anlayışı, federal sistemde, üniter devlette görülen mutlak, sınırsız ve bölünmez bir nitelik taşımamaktadır. Dış egemenlik anlamında üniter devletle federal devlet arasında bir fark yoktur. Her iki devlet biçimi de uluslararası hukuk bağlamında egemen ve bağımsızdır. Bu iki devlet biçimi arasındaki asıl fark kendini iç egemenlikte göstermektedir.

Egemenliğin kullanılması açısından federal sistemde birden çok organ görevlidir ve egemenlik bu organlar arasında bölünmüştür. Egemenliği kullanan organlar yasama, yürütme ve yargı organları olarak ayrılmaktadır. Ancak bunlar hem ulusal ölçekte hem de ulus altı birimlerde ayrı ayrı kurulmuşlardır. Yani federal devlette egemenliği kullanan organlar yalnızca işlevsel bir ayrıma değil, aynı zamanda coğrafi veya topluluk esasına dayanan bir başka ayırıma göre de bölünmüştür.[130]

Klasik egemenlik anlayışı, devlet içinde bir kişi ya da organda somutlaşan egemen gücün mutlak, sürekli, bölünmez ve sınırlanmaz nitelikte olduğu görüşünü ileri sürer. Egemenlik, bir kişide, bir azınlıkta ya da halkın çoğunluğunda toplanabilmektedir. Bu anlamda monarşi, aristokrasi ya da demokrasi yönetimleri ortaya çıkmıştır. Ancak, burada önemli olan, her üç yönetimde de egemenliğin bölünmemesi, tek bir kişi veya organda toplanmasıdır. Yani bir devlette, tek bir egemen güç olmalıdır. Devlet içinde birden çok egemen güç varsa, böyle bir düzenin ayakta kalabilmesi mümkün değildir. Ayrıca, bölünmez, mutlak, sürekli ve sınırsız egemenlik anlayışı, çağdaş demokratik siyasal sistemlerle bağdaşmazlık içindedir. Bu nedenle, federal ve federe yönetimler, tek başlarına egemenliğin sahibi olduklarını ileri sürmek yerine, anayasal yetki bölüşümüne ilişkin esaslar

[129] Uygun, 2002, s. 125-126.
[130] Esen, 2001, s. 74.

çerçevesinde işbirliğini geliştirmeyi ve sağlıklı bir ortamda rekabet etmeyi amaçlamaktadır.[131] Egemenlik, federal yönetim ile federe yönetimler arasında bölünmüştür.

Federal devlet, kamusal faaliyetleri bakımından ikiye ayrılmaktadır. Dış ilişkiler, ulusal savunma, merkez bankası işlemleri gibi bir kısım faaliyetler, niteliği gereği ulusun ve ülkenin bütününü ilgilendirdiği için ulusal ölçekte yürütülmektedir. Eğitim, sağlık, kültür gibi diğer faaliyetler, ulus altı federe devletlerde, her birimin özgün durumlarına göre farklı şekillerde yerine getirilmektedir. Ulusal nitelikteki faaliyetleri, yetkilerini ulusun ve ülkenin tamamı üzerinde kullanabilen federal yönetim yürütmektedir. Diğer faaliyetler ise, ulus altı birimlerde kurulan federe yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Böylece, federal devlette, içerdikleri kamusal faaliyetler bakımından birbirinden farklılaşan iki yönetim alanı bulunmaktadır.[132]

2. Merkeziyetçi Olmama İlkesi (Yerinden Yönetim)

Federal devlet, siyasal iktidarın bölündüğü diğer bazı sistemlerden farklı olarak, merkeziyetçi olmama ilkesine dayanmaktadır, çünkü federal yönetim, yetkilerin temerküz ettiği bir merkez değildir. Aksine genelliği söz konusudur. Merkeziyetçi olmama ilkesi, bir siyasal sistem içinde, yetkilerin tek bir merkezde toplanmadığını ifade etmektedir. Yani, merkeziyetçi olmama ilkesine göre, bir siyasal sistem olarak federal devlette, yetkilerle donatılmış birden fazla merkez olması asıldır. Federal devletin özelliği, yetkilerin merkeziliği değil, genelliğidir. Diğer iktidar merkezleri, yetkilerini belirli coğrafi bölgelerde veya belirli toplumsal gruplar bakımından kullanırken federal yönetim, yetkilerini bütün ülke çapında kullanmaktadır.[133]

Bu yetkiler, biri ulusal, diğerleri ulus altı ölçekte olmak üzere, en az üç iktidar merkezi arasında bölünmüştür. Üç iktidar merkezi, asgari sınır olan, yalnızca iki federe birimden oluşan federal devletlere özgüdür. Kanada'da, 10 federe birimden

[131] Uygun, 2002, s. 126-135.
[132] Uygun, 2002, s. 157.
[133] Esen, 2001, s. 79-80.

oluşan, federal yönetim ile 11 iktidar merkezi vardır. ABD'nde de, 50 federe birimden oluşan, federal yönetim ile 51 iktidar merkezi vardır. İktidar merkezleri, demokratik ilke gereği, yetkilerini doğrudan halktan alan, sorumluluğu bir başka iktidar merkezine değil, halka karşı olan ve kendi yetki alanı içinde nihai karar alma yetkisine sahip alt siyasal sistemlerdir. Federal devlet, bu alt siyasal sistemlerin tek bir siyasal sistem olarak birleşmesidir. Yerinden yönetim birimleri, yetkilerini merkezi yönetimden almaktadır, bazı ülkelerde ise yerel ya da bölgesel yönetimlerin yetkileri geniş tutulmuş ve Anayasal güvenceye bağlanmıştır. Bu yetkilerin merkezden birimlere aktarılabilmesi için, bu yetkilerin önce bir merkezde toplanması gerekmektedir. Federal devlette, yerinden yönetim ilkesinin mantıki sonucu olan, yetkilerin toplandığı bir merkez yoktur. Federal devlette, biri federal yönetim alanında, diğerleri federe yönetim alanında olmak üzere, en az üç iktidar merkezi bulunmaktadır. Federe birimlerin sayısına bağlı olarak, iktidar merkezlerinin sayısı da çoğalır. Bu bağlamda, tek bir merkez ve ona bağlı çevre birimlerin varlığını öngören yerinden yönetimi ilkesi, federalizmin niteliği ile bağdaşmaz. Federalizmin egemen özelliği, merkeziyetçi olmaması, diğer bir deyişle, yetkilerin çok sayıda iktidar merkezi arasında bölünmesidir. Çok merkezli modelde, bütün iktidar merkezleri, hukuki bakımdan birbirine eşit ve bağımsız siyasal birimlerdir.[134]

Çok merkezli iktidar modelinde, iktidar merkezleri yetkilerini doğrudan halktan almaktadır. Federal devletle federe birimler arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. İktidar merkezlerinin her birinin egemenliğinin halka dayanması sonucunda federal devlette genellikle yurttaşlar kendilerini, biri ulusal kimlik, diğeri de bölgesel veya topluluk kimliği olmak üzere iki farklı kimlikle tanımlar. Federal siyasal sistemin kendisi, yetkilerin çok sayıda iktidar merkezi arasında bölünmesinin kabul edilmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, yetki bölüşümüne ilişkin esaslar, federal sistemi kuran ve iktidar merkezleri arasında gerçekleşen temel bir anlaşma veya sözleşme niteliğindedir. Ayrıca bu modelde iktidar merkezlerinin yetkileri de Anayasayla güvence altına alınmıştır.[135]

[134] Uygun, 2002, s. 176-183.
[135] Esen, 2001, s. 80.

3. Anayasal Yetki Bölüşümü

Federal devletlerde, kamusal faaliyetlerin iki yönetim alanı arasında bölünmesine ilişkin kurallar anayasalarda düzenlenmektedir. Ülkenin durumlarına göre, yönetimlerin sahip oldukları yetkilerin artması veya azalması mümkündür.[136]

Federal sistemde, federal ve federe devletlerin yetkileri anayasalarda tek tek sayılmaktadır. Federal devletlere genellikle, savaş ve barış ilan etmek, ordu kurmak ve beslemek, para basmak, vergi koymak gibi yetkiler tanınmaktadır. Federal devletlerde, ya federal yönetime özgülenen konular anayasada tahdidi sayma yoluyla belirtilir ve kalan tüm yetkilerin federe devletlere ait olduğu hüküm altına alınır ya da Anayasada federe devletlerin yetkileri tek tek sayılmakta ve bu yetkilerin dışında kalan bütün yetkiler federal devlete bırakılmaktadır.[137]

Yukardaki belirtildiği gibi, her iki yönetim alanına giren yetkilerin ayrıntılı olarak sayıldığı Anayasalar da vardır. Ayrıca, birçok Federal Anayasada görülen ortak bir özellik, hem federal hem de federe devletlerin yetkili olduğu ortak yetki alanı yaratılması ve bu alana giren konuların Anayasada sayılmasıdır.[138] Anayasa, federal bir sistemde, federal ve federe devletlerin yetkilerine ve görevlerine ilişkin bir anlaşma ya da sözleşmedir.[139]

ABD gibi devletlerde olduğu şekilde, Federal Anayasada sadece federal devletin yetkileri belirlenmiştir, bunun dışında kalanlar federe devletin yetkileri içinde yer almıştır. ABD Federal Anayasası, federal yönetimin yetkilerini sınırlı olarak saydıktan sonra bu kuralı getirmiştir. ABD Federal Anayasasının, değişik 10.maddesi uyarınca, bu Anayasanın federal yönetime bırakmadığı veya federe yönetimler için yasaklamadığı yetkiler federe yönetimlere veya halkına aittir.[140]

İsviçre Anayasasında genel yetki kuralı, Anayasanın 3.maddesine göre, kantonlar, egemenlikleri Federal Anayasa tarafından sınırlanmadığı ölçüde

[136] Uygun, 2002, s. 219.
[137] Gözler, 2013, s. 208.
[138] Uygun, 2002, s. 220.
[139] Esen, 2001, s. 84.
[140] 1787 ABD Federal Anayasası, m.10 Değişiklik.

egemendirler ve bu nitelikleriyle federal yönetime bırakılmayan tüm yetkileri kullanırlar.[141] Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasasında genel yetki kuralı, 30.maddesine göre, bu Anayasanın başka türlü öngörmediği ya da izin vermediği durumlarda, devlet yetkilerinin kullanılması ve faaliyetlerinin yerine getirilmesi federe yönetimlere aittir.[142]

Genel yetki kuralının federe yönetimler için öngörülmesi, bu yönetimlerin, federal yönetime göre daha çok yetki sahibi olduğu şeklinde değerlendirilmemelidir. Bazı federal ülkelerde, federal yönetimlerin anayasalarda sınırlı olarak sayılan yetkileri uzun bir liste oluşturmaktadır. Bu listenin dışında federe yönetimlere pek az konu kalmaktadır.[143] Önemli olan, yetkilerin iki yönetim alanı arasında güvenceli olarak bölünmesi ve her bir yönetimin bazı konularda münhasıran yetkili olduğunun kabul edilmesidir. Önceden egemen olan devletler, federal birlik oluşturduklarında, muhtemelen, yeni genel yönetime yalnızca belirli, sınırlı ve sayılı yetkiler vermek ve kalan yetkilerin tümünü kendileri için saklamak isteyeceklerdir. Ancak, bu nokta federal ilke için temel bir özellik değildir.[144]

Hindistan, Kanada, Avusturya, Nijerya, Malezya gibi bazı ülkelerin Anayasalarında genel yetki kuralı federal yönetim için öngörülmüştür. Kanada Anayasasında federe devletlere verilen yetkiler dışında kalan konularda federal devletin yetkili olduğu belirtilmiştir. Çağdaş Federal Anayasalarda görülen bir özellik, hem federal, hem de federe devletlerin yetkili oldukları konulara ilişkin bir listeye, yetki kurallarını düzenleyen hükümler arasında yer verilmesidir. Yaratılan ortak yetki alanı bakımından en önemlisi, bu alanda federal yönetime üstünlük tanınmasıdır. Kural olarak, federe devletler, ortak yetki alanına giren konular bakımından, ancak federal bir düzenleme yoksa faaliyette bulunabilmektedir, bu alan içinde, federal ve federe yasaların çatışması durumunda, federal yasalara üstünlük tanınmaktadır. Ortak yetki alanına giren bir konu federal yasa ile düzenlendiğinde, artık o konu federal yönetimin münhasır yetki alanı içine girmiş olabilmektedir. Yani

[141] 1999 İsviçre Anayasası, m.3.
[142] 1949 Almanya Federal Anayasası, m.30.
[143] Uygun, 2002, s. 221.
[144] Wheare, Kenneth C. *Federal Government*, 4. Baskı, Oxford University Press, New York, 1964, s.12; Uygun, 2002, s. 221

federal ve federe yasaların çatışması durumunda, kural federal yasaların üstünlüğüdür.[145]

Sonuç olarak, Federal Hukuk, Federe Hukuktan daha üstündür. Yani bir Federe Anayasa ile Federal Anayasa veya bir Federe Kanun ile bir Federal Kanun ve hatta bir Federe Anayasa ile bir Federal Kanun çatışırsa bu sonuçları uygulanmaktadır. Federal Hukukun üstünlüğü, federal devletin tüm organlarının tüm işlemleri için geçerlidir. Bunun için, ortak yetki alanına giren konular bakımından federal yönetimin tam bir kontrolü söz konusudur.

4. Anayasanın Üstünlüğü İlkesi

Federal devlette, Anayasanın üstünlüğü ilkesinin kabul edilmesi temel bir özelliktir. Federal sistemlerde görülen biri ulusal, diğeri ulus altı ölçekte olmak üzere, iki ayrı yönetim alanının olması, anayasalarla güvenceye alınmış[146] ve böylece yönetimlerden birinin tek başına üstün ya da egemen olması önlenmiştir. Federal sistemlerde, gerek federal alanda, gerek federe devletler alanında, hiçbir parlamentonun tek başına üstün ya da egemen olmaması gerekir. Federal devletlerde, parlamentoların yetkileri sınırlıdır, ayrıca bu sınırlar Anayasasıyla belirlenmektedir. Federal devlette, bir yönetim alanında kurulan parlamentonun yetkisi, diğer yönetim alanındaki parlamento ya da parlamentoların yetkisi ile sınırlıdır. Üstün olan, egemen olan, yönetimler arasındaki yetki bölüşümünü belirleyen Anayasa ve Anayasayı yapan iktidardır. Federal bir Anayasa, devletin temel organlarının işleyişi ve devlet ile bireyler arasındaki ilişkileri düzenleyen belge olmasının yanı sıra, federasyonu oluşturan iktidar merkezleri arasındaki yetki dağılımını belirleyen bir sözleşme niteliğindedir.[147]

Yani, federal devletlerde Anayasa, devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişi, devlet ile bireyler arasındaki ilişkiler ve bunların yanı sıra, federal ve federe devletlerin kuruluşu, görev ve yetkilerinin belirlenmesini de düzenleyen bir metindir. Federe devletlerin hak ve yetkilerini güvenceye alması nedeniyle büyük öneme sahip

[145] Uygun, 2002, s. 219-225.
[146] Esen, 2001, s. 80.
[147] Uygun, 2002, s. 341-342.

olan Anayasalar, federal sistemde en üstün hukuki metin olarak kabul edilmektedir.[148]

Federal bir Anayasanın, ulusal ve ulus altı ölçekte kurulan iktidar merkezleri arasındaki yetki dağılımını belirlemesi, onun kendine özgü bir Anayasa değişikliği yöntemine sahip olmasını gerekli kılmaktadır. Ulusal birimi temsil eden federe yönetimlerin Anayasa değişikliği sürecine katılması, ne federal, ne de federe yönetimlerin tek başına Anayasayı değiştiremeyecekleri esasının gereğidir. Örneğin ABD'nde, Anayasa değişikliğini, federal parlamentonun (Kongre) 2/3 çoğunlukla onaylaması ve federe parlamentoların 3/4'ünün değişiklik lehinde oy kullanması koşulu aranmaktadır. Bu durum, ülke nüfusunun yüzde beşinden azına sahip en küçük 13 eyaletin, bir Anayasa değişikliğini engelleyebileceği anlamına gelmektedir. İsviçre'de, federal parlamentonun salt çoğunluk ile karar vermesi ve yapılacak referandumda tüm seçimlerin ve Kantonların çoğunluğunun değişikliği onaylaması gereklidir. 1993 tarihli Rusya Cumhuriyeti Anayasası, federal parlamentonun ülke halkını temsil eden kanadının (Duma) 2/3, federe birimleri temsil eden kanadının (Federasyon Konseyi) 3/4 çoğunlukla Anayasa değişikliğini kabul etmesi koşulu aranmıştır. Ayrıca, söz konusu değişiklik, daha sonra federe birimlerin onayına sunulmalı ve federe parlamentoların 2/3'ünün onayını almalıdır. Federal sistem açısından önemli olan, değişikliğin ulusal veya ulus altı ölçekte ortaya çıkan çoğunluk iradelerinin biri tarafından tek yanlı olarak yapılamamasıdır. Federal sistem, iki ayrı faaliyet alanında örgütlenen federal ve federe yönetimlerini, birini diğerine üstün kılmayacak şekilde, tek bir devlet çatısı altında birleştiren bir sistemdir. Değişiklik sürecine her iki alanda kurulan yönetim birimlerinin onay vermesi, ulus ve ulus altı birimlerde oluşan iradelerin birleşmesi sağlanmalıdır.[149]

5. Federal Birimlerin Coğrafi Bölge ya da Topluluk Esasına Göre Bölümlenmesi

Federal sistem, federe birimlerin, coğrafi bölge ya da topluluk esasına göre örgütlenmesidir. Federal devlette, federe devletlerin sayısı, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Aşağıda sırasıyla değinilecektir.

[148] Esen, 2001, s. 80.
[149] Uygun, 2002, s. 343-346.

a. Yersellik İlkesine Göre Örgütlenmesi (Coğrafi Bölge Esası, Toprak)

Genel olarak, federal devlet, coğrafi bölge esasına dayanan federe devletlerden oluşmaktadır. Yersellik ilkesine göre, federe devletler, birbirlerinden ekonomik çıkarları, dilsel, dinsel, etnik, kültürel, tarihsel olarak farklılık göstermiş olan toprak parçalarından oluşmaktadır. Yani, ırk, dinsel, dilsel, milliyet, kültür veya tarihsel özelliklerin bütünü aynı toprak parçasında bulunabileceği gibi bunların yalnızca biri veya birkaçı da bulunabilmektedir. Önemli olan, federe devleti oluşturan toprak parçasıdır. Federal devlette, Anayasal yetki bölüşümü, federal yönetim ile federe devlet statüsü verilen coğrafi bölgeler esas alınarak gerçekleştirilmektedir.[150] Böylece farklı ekonomik, etnik, sosyal yapılardan gelen insanların, bu farklılıkları son derece önemlidir, çünkü federal yapı içinde koruması sağlanmaktadır.

Federal sistemde, federal yapılı devletlerin büyük çoğunluğunda federe devletler yersellik ilkesine göre belirlenmektedir. Ayrıca, Anayasalarında belirtilmektedir. Yani, Federal Anayasa, federe devletlere farklı kimliklerini ifade edecek ve koruyacak yetkiler vermektedir. Örneğin, Kanada'da, Fransız kökenli yurttaşların yaşadığı Guebec eyaleti, Fransız nüfusun %80'ini barındırır. Fransız kökenli diğer yurttaşlar dokuz eyalet ve federal yönetime bağlı iki bölgeye dağılmışlardır.[151] Yersel federalizmin, Bosna ve Hersek federasyonu örneklerinde, Hırvat ve Boşnaklar arasındaki temel ayrım, dinsel ve kültürel unsur bakımındandır. Almanya'da eyaletler genel olarak tarihsel esaslara göre belirlenmiştir. Bugün on altı eyaleti bulunan bu ülkedeki üç eyalet (Berlin, Hamburg ve Bremen) kent-devlet biçimindedir.[152]

Dilsel, dinsel ya da etnik toplulukların hiçbir bölgede çoğunluk oluşturacak ölçüde kümelenmeden, ülkenin çeşitli yerlerinde dağınık olarak bulunmaları da mümkündür. İktidar, ülkenin tümü üzerinde yetkilerini kullanan federal yönetim ile belirli coğrafi bölgelerde yetkili olan federe yönetimler arasında bölünmektedir. Coğrafi bölge toprak esasına dayanmayan federe devletler kurulamaz. Yani, yersellik

[150] Uygun, 2002, s. 306.
[151] Uygun, 2002, s. 306.
[152] Esen, 2001, s. 90-91.

özelliği göstermeyen federe devletler kurulamamaktadır. Yetki bölüşümünün yersellik özelliği göstermesi, bir başka deyişle, federe devletlerin coğrafi bölge esasına göre bölümlenmesi, federal devletin ayırt edici özelliklerinden biridir.[153]

b. İktidarın Topluluk Esasına Göre Örgütlenmesi

Topluluk esasına dayanan federalizmde toplumsal faaliyetler ülkenin nüfus unsuru göz önüne alınarak iki yönetim alanı arasında bölünmektedir. Bu durumda federal yönetimin yetkisi ülkenin tüm yurttaşlarını kapsadığı halde, federe devletler, sadece, ülkenin neresinde yaşadıkları önem taşımaksızın, belirli sosyal gruplar bakımından yetkili olurlar. Topluluk esasına dayanan federalizme korporatif federalizm de denmektedir. Korporatif federalizmde federe devletler dil, mezhep farklılaşmalarını da içinde barındıran din veya etnik etmenlere göre kurulmaktadır.[154]

Örneğin, Kıbrıs'ta 1960 Anayasası ile kurulan federasyonda, Kıbrıs halkı, Rumlar (%79) ve Türkler (%18) olmak üzere iki ana etnik gruptan oluşmaktadır. Topluluk esasına dayanan federe birimler, dil ve din unsurlarının yanı sıra etnik açıdan da farklılaşırlar. Buna karşılık, Belçika, topluluk esasına dayanan federe devletlere sahip tek federal devlettir. Belçika altı federe devletten oluşmuştur. Bunların üçü coğrafi bölge, diğer üçü dil ve kültür unsurları bakımından farklılaşan ve kısmen yersellik özelliği gösteren topluluk esasına göre örgütlenmiştir. Flaman ve Valonlar etnik unsur bakımından değil, dil ve kültür açısından farklılaşırlar.[155]

Sonuç olarak, topluluk esasına dayanan federalizmde, federe devletler din, dil ya da etnik unsur göz önüne alınarak kurulmaktadır. Aynı dinsel inancı paylaşan, aynı dili konuşan ya da aynı kökenden gelen kişilerin oluşturduğu gruplar, federe devletler olarak örgütlenebileceklerdir. Bu farklılıkların her biri, doğal olarak kültürel farklılaşmayı da içermektedir.[156]

[153] Uygun, 2002, s. 306-307.
[154] Esen, 2001, s. 91.
[155] Uygun, 2002, s. 309.
[156] Uygun, 2002, s. 308-321.

III. Bölgeli Devlet

A. Bölgeli Devlet Tanımı

Bölgeli devlet, genellikle, devlet içinde ırk, din, dil ya da yaşantı gibi yönlerden farklılık gösteren bölgelere, kısmi olarak siyasi ve idari özerklik tanınması şeklinde ifade edilmektedir. Özerk bölgenin de kendileri ile ilgili konularda bazı kanunları yapma yetkileri bulunmaktadır.[157]

Bölgeli devlet modeli, klasik üniter devlet ile federal devlet arasında bir ara-formül/bir karma olarak açıklanabilmektedir. Bölgelere ya da topluluklara tanınan siyasal özerklik açısından üniter devletten farklılaşmakta; özerk yönetimlerin/bölgelerin kuruluş ve işleyişiyle, yetkilerinin Anayasal güvencesi açısından federal devletten ayrılmaktadır.[158] Günümüzde üniter yapılı bazı devletler, bölgesel yapılanmalara sahiptir. En başta İspanya olmak üzere, İtalya, Portekiz ve Finlandiya gibi ülkelerde siyasal alanda da yetkilerle donatılmış bölgelerden oluşan ve kaynağını Anayasadan alan bu yeni modele bölgeli devlet adı verilmektedir.[159] Bölgeli devlet modeli esas olarak devletin tekliği anlayışı üzerine kurulu olmasına karşın, etnik, dilsel, dinsel, toplumsal özellikler veya kültürel özellikler ya da ortak tarihi ya da ekonomik nedenlerle farklılaşan bölgelere tanınan siyasal özerklikle, klasik anlamıyla üniter devletin tek siyasal merkezli bir devlet olma biçimini aşındıran bir modeldir. Ancak öte yandan bu tür farklılaşmalardan kaynaklanan çatışmaların yönetilmesinde birlikte yaşamayı sağlayan bir seçenek sunmaktadır.[160]

Nitekim bu bölümlere (etnik, dilsel, dinsel, yaşantı, toplumsal özellikler veya kültürel özellikler ya da ortak tarihi ya da ekonomik) siyasal ve idari özerklik tanınmaktadır. Yani, bölgeli devlet, içinde bölgesel yasama yetkisi dâhil bazı önemli yetkilere sahip özerk bölgelerin bulunduğu üniter devlete verilen isimdir.

---

[157] Derdiman, 2006, s. 68.
[158] Metin–Erece, 2016, s. 690; Çavuşoğlu, 2002, p. 3.
[159] İba, Şeref, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumları*, 2 Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008, s. 68.
[160] Çavuşoğlu, 2002, p. 3, 32.

Bölgeli devlet, esas itibarıyla bir üniter devlet olduğu için, bölgesel devlete daha doğru bir şekilde bölgeselleştirilmiş üniter devlet ismi de verilebilmektedir.[161] Başka bir deyişle, bölgeli devlet, üniter devlet ile federal devlet arasında kalan, bölgelerin sıradan bir üniter devletten daha çok otonomiye sahip olduğu ancak bu otonominin federal devletlerdeki kadar özgür olmadığı bir devlet şeklidir.

Bölgeli devlet, içinde yasama ve yürütme yetkilerine sahip özerk bölgelerin bulunduğu üniter devlet olarak tanımlanabilmektedir.[162] Bölgeli devletler önemli yetkilere sahiptirler, ancak, daha da önemli olan, özerk bölgelerin de yasama meclisleri vardır. Bu meclisler kendi bölgeleri için ve kendilerinin yetki alanına giren konularda (örneğin eğitim, sağlık, kültür, turizm, tarım, spor, vs.) kanunlar yapabilmektedir. Ancak bölgeli devletlerde tek bir Anayasa vardır ve Anayasaların hazırlanmasına bölgeler katılamamaktadırlar. Bölge valisi vardır ve valiler yine merkezden atanmaktadır. Bölgeli devlet, federalizme göre daha merkeziyetçi olmakla birlikte, bu merkeziyetçilik üniter devlet kadar değildir. Bir başka söyleyişle, üniter devlete göre daha az merkeziyetçidir.[163]

Ayrıca, bölgeli devletlerde bazı bölgeler diğerlerine göre daha çok otonomiye sahip olabilmektedir. Örneğin, İspanya'daki bazı bölgeler diğerlerine göre daha çok otonomiye sahiptir (Örneğin Katalonya, Bask, Endülüs ve Galiçya). Bunlardan Bask ve Katalonya, özerkliklerini siyasi mücadelelerle elde etmişlerdir. Özerklik talepleri adım adım genişlemiştir. Valencia, Galiçya, Endülüs ve Kanarya Adaları özerklik talep etmişlerdir.[164] Bu bölgelerin ayrıcalıkları, bölgesel yasama yetkilerinin genişliğinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim her bir bölgenin kendi bayrağı da vardır. Ancak ulusal bayrağa alternatif olsun diye değil, beraber dalgalanmak üzere.[165]

Sonuç olarak, bazı üniter devletler, yerinden yönetim ilkesinin uygulama alanını genişleterek, topluluklara veya bölgelere özerklik tanıyarak, çok bölgeli üniter devlet olma yolunu açmışlardır. Diğer bir ifadeyle, bazı üniter devletlerde

[161] Gözler, 2013, s. 215.
[162] Metin–Erece, 2016, s. 716.
[163] Metin–Erece, 2016, s. 716-717.
[164] Derdiman, 2006, s. 69.
[165] https://eksisozluk.com/bolgeli-devlet--4068578. Erişim tarihi (25.09.2016).

dinsel, dilsel, etnik ya da tarihsel özellikleri nedeniyle farklılaşan bölgelerin, değişik ölçülerde özerklikten yararlandıkları görülmektedir.[166] Bölgeli devlette, ülke dinsel, dilsel, etnik veya toplumsal özelliklerine göre bölümlere ayrılır ve bu bölümlerin siyasal ve yönetsel özerkliği vardır.

1978 İspanya Anayasası, hem milletin tekliğini kabul etmiş, hem de topluluklara özerklik tanımıştır. Böylece İspanya, hem tekli devlet özelliğini korumuştur, hem de bölgelere oldukça geniş özerklik tanımıştır. İtalya, bölgeli ya da bölgesel devlet olarak, İspanya özerklikler devleti, özerk toplulukları olarak adlandırılmaktadır.[167]

İtalya ve İspanya'da uygulanan sistem, bölgeli devlettir. Bu ülkelerdeki özerk yönetimler, yerel yönetimlerle karşılaştırıldıklarında önemli yetkilere sahiptirler. Ancak, daha da önemli olan, yasama yetkisi ile donatılmalarının bir sonucu olarak, söz konusu yönetimlerin, siyasal karar merkezleri haline gelmiş olmalarıdır. Bölgesel özerklik, hem ulusal Anayasa, hem de bu toplumlarda geçerli olan siyasal kültür ile korunur. İtalya, özerk yönetimlere tanınan yetkilerin büyük ölçüde Anayasal güvenceye kavuşturulduğu ülkelerden biridir. 27 Aralık 1947 tarihli İtalyan Anayasasında, özerk bölgelerin adları, mali özerklikleri, yasama ve yürütme organları belirtilmiştir. Anayasada sayılan 20 özerk bölgeden, önce yalnızca 5'inde, 1970 yılından itibaren ise, bütününde özerk yönetimler kurulmuş ve faaliyete başlamıştır. İspanya, bölgesel özerkliğin anayasal güvenceye bağlandığı diğer bir devlettir. Bu ülkede, Franco'nun ölümünden sonra yürürlüğe giren 1978 Anayasası ile bölgesel birimlere değişik derecelerde özerklik tanınması esası kabul edilmiştir. Ülkenin tümünü kapsayan 17 özerk yönetim kurulmuştur. Ancak, şu anda 17 tane özerk topluluk ve 2 tane özerk şehir bulunmaktadır. Özerk yönetimler, tarihsel, kültürel ya da ekonomik özellikleri ortak olan coğrafi bölgelerden oluşturulmuştur. İspanya'da, her özerk yönetimin bir parlamentosu vardır. Parlamento üyeleri, genel oyla, halk tarafından doğrudan seçilmiştir.[168] 1978 İspanya Anayasası, 1947 İtalya Anayasasından farklı olarak özerklik hakkını sadece bölgelere değil, topluluklara de

[166] Uygun, 2002, s. 185.
[167] Çavuşoğlu, 2002, p. 4.
[168] Uygun, 2002, s. 185-191.

tanımaktadır. Bask bölgesi, Katalonya ve Galiçya özerk toplulukları bu kapsamdadır.[169]

İspanya devleti, ne üniter ne de federal bir devlettir. Çünkü İspanya devletinde uygulanan sistem, bölgeli devlet modelidir. İspanyol milletinin tekliği, ortak vatanın bölünmez bütünlüğü ilkelerine dayanmaktadır. Anayasa, vatanın parçası olan toplulukların ve bölgelerin özerkliğini tanımakta ve güvence altına almaktadır. Egemenlik yalnızca İspanyol halkına aittir. Yani toplulukların kendi kaderlerini belirleme yetkileri yoktur. İspanya devletinde, merkez organları ile bölgesel organlar arasındaki yetki paylaşımı önemli bir sorundur. Devletin ve bölgelerin arasında yetki uyuşmazlığı çıktığı zaman sorun Anayasa Mahkemesince çözülmektedir.[170] Merkezi hükümet, bazı önemli yetkilerini bölgeye devretmiştir.

Bölgeli devlet modeli başta İspanya ve İtalya olmak üzere Portekiz ve Finlandiya gibi diğer bazı ülkelerde benimsenmiş bir devlet şeklidir.

B. Bölgeli Devletin Temel İlkeleri

1. Devletin Tekliği ve Bölünmezliği İlkesi

Devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesi, bölgesel devletin, devletin tekliği ilkesinin bölgesel devlette korunmasıdır. Bunun üç önemli sonucu vardır, bölgesel devletlerde tek kurucu iktidar vardır, tek egemenlik ve genel irade vardır, tek yargı organı vardır.

Yani, devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesi, egemenliğin, ulusun ve ülkenin tekliğine ve bölünmezliğine işaret etmektedir. Üniter devletin bir özelliği olan devletin tek ve bölünmez olduğu anlayışı, bölgeli devletler için de geçerlidir.[171] Bölgeli devlet, ülkenin ve milletin bölünmez tekliği içinde, bölgesel özerkliğin tanındığı devlet türüdür. Nitekim bölgeli devlet, milliyetlerin özerkliklerini tanımakla birlikte, milletin tekliğini ve bölünmez bütünlüğünü koruyan devlet modelidir.

[169] Çavuşoğlu, 2002, p. 8.
[170] Gözübüyük, 2008, s. 20.
[171] Esen, 2001, s. 117.

Bölgeli devlette, bir yandan milletin tekliği ve ülkenin bölünmez bütünlüğü korunarak, tek yapılı devlet özelliği garanti edilirken, diğer yandan ise, bölgelerdeki toplulukların özerklikleri kabul edilmektedir. Bölgeli devlette de, bölgelerin, merkezi devletten ayrı yasama ve yürütme organları vardır, ancak bunların yetkileri federe devletlere göre sınırlıdır. Keza, federe devletten farklı olarak, bölgeli devlette yargı birliği vardır.[172]

Bölgeli devlet, kurucu birimlerin bir araya gelmesiyle değil, siyasal merkezin kendine ait yetkilerin bir kısmını bölgelere devretmesi üzerinde oluşan bir modeldir. Bu husus, 1978 İspanya Anayasasının 2.maddesinde "Anayasa, İspanyol ulusunun parçalanmaz birliğine, bütün İspanyolların ortak yurdunun bölünmezliğine dayanır, ulusu oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkını ve kendi aralarında dayanışmasını tanır ve güvence altına alır" şeklinde ifade edilmiştir.[173]

Yani, Anayasanın İspanyol ulusunun ve ortak vatanın çözülmez birliği ile bütün İspanyolların bölünmezliği üzerine oluşturulduğunu belirtmiştir. Bunun sonucu olarak bölgeli devletlerde tek kurucu iktidar ve tek egemenlik vardır. İspanya Anayasasının 1.maddesinin 2.fıkrası da "bütün devlet yetkilerinin çıktığı ulusal egemenliğin kaynağı İspanyol ulusudur" diyerek "ulusal egemenliğin" İspanyol ulusuna ait olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla İspanya Anayasası ulusal birlik (tek ulus) ve ulusal egemenlik ilkesiyle birlikte "ortak ve bölünmez yurt" yani ülkenin bölünmezliği ilkesine yer vermekte ancak, ulusal bütünlük vurgusu içinde milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkını tanımaktadır.[174]

Diğer bir deyişle, Anayasanın 2.maddesine göre, hem üniter devletin bölünmez bütünlük ve ortak vatan ilkesini öne çıkarmakta, hem de federatif sistemin bölgesel özerklik ve milliyetlere saygı ilkelerini sağlamaktadır. İspanya halklarının kendi kaderini tayin hakkını dışlamakta fakat İspanya devletinde egemenliğin kaynağı olarak İspanyol ulusunu göstermektedir. Başka bir önemli unsuru, halkların ve bölgelerin özerklik hakkına sahip olmalarıdır. Burada söz konusu olan milliyet,

[172] Yüzbaşıoğlu, Necmi, *Anayasa Hukuku El Kitabi*, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2008, s. 24.
[173] 1978 İspanya Anayasası, m.2.
[174] Çavuşoğlu, 2002, p. 5, 6.

ayrılıkçı akımların ulusu ile merkeziyetçi akımların ulusal birlik/tek ulus temaları arasında uzlaşmanın ortaya çıkardığı bir kavramdır. Ayrıca, dayanışma ilkesi, zengin topluluklarla yoksullar arasında dayanışmanın gerekliliğini belirtmektedir.[175]

Bölgeli veya diğer adıyla bölgesel devletlerde yasama ve yürütme birliği yoktur. Ancak yargı birliği vardır. Yargı birliğinin olmasıyla federatif sistemden yasama birliğinin ve yürütme birliğinin olmamasıyla üniter sistemden ayrılmaktadır.[176]

27 Aralık 1947 tarihli İtalya Anayasası halk egemenliği ve Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesini öngörmüştür. Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesi mutlak bir tanımlama olarak düzenlenmemiştir. Bu ilke 27 Aralık 1947 tarihli İtalya Anayasasının 5.maddesinde "tek ve bölünmez Cumhuriyet" diye başlamaktadır, "tek ve bölünmez Cumhuriyet, yerel özerklikleri tanır ve gerçekleştirilmesini kolaylaştırır, devlette bağlı hizmetlerde, en geniş biçimiyle idari yerinden yönetimi gerçekleştirir, kendi mevzuatının ilke ve yönetimlerini bu özerklik ve yerinden yönetimin gereklerine uydurur." şeklinde düzenlenmiştir.[177]

Dolayısıyla İtalya Anayasası, Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesine dayanmaktadır ve devlete bağlı hizmetlerde idari yerinden yönetim ve son olarak yerel özerklikler tanınmıştır. Bu temel ilkeler Anayasanın bütününe egemendir. Anayasanın hem Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesini öngörmesi, hem de idari bölümleme yönünden bölgeler, il ve belediyeleri ayrıca düzenlemesi dikkat çekicidir. Bu durum bölgenin bir mülki bölümleme ya da yerel yönetim bölümlemesinin tipik özelliklerini göstermediğini ve kendine özgü bir statüye sahip yeni bir bölümleme ile karşı karşıya olduğunu göstermektedir. Ancak, Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesinin geleneksel anlamını içeren ulusun ve ülkenin tekliği ve bölünmezliği ilkesi yönünden değerlendirildiğinde, ülkenin tekliği ve bölünmezliğinin bir anlamda korunduğu söylenebilmektedir. Bölgelerin varlığını meşrulaştıran bir alt ulus, milliyet kavramı söz konusu olmadığı için, ulusun tekliği

[175] Nalbant, 2012, s. 308-309.
[176] https://tr.instela.com/bolgesel-devlet--548366. Erişim tarihi (05.11.2016).
[177] 1947 İtalya Anayasası, m.5.

ve bölünmezliği ilkesi İtalyan Anayasal sisteminde korunmaktadır. Anayasanın halk egemenliğini düzenleyen ilkesi bölgeler için milliyet vb. bir kavramı öngörmemiştir.[178]

Üniter devlet olan bölgesel devletlerde de siyasal iktidar tektir zira siyasal planda birliği sağlama amacı tüm bölgesel devletler için temel bir amaçtır. Tüm bölgesel devletlerin Anayasalarında devletin bölünmezliği belirtilmiştir. Örneğin, İtalya'da Sicilya parlamentosunun yasama yetkisi veyahut Fransa'da Korsika'nın kültürel özerkliği ulusal birliğe engel olmamaktadır. Dolayısıyla, bölgeli devlet modeli esas olarak devletin tekliği ve bölünmezliğidir.[179]

Bölgesel devletlerde, siyasal iktidarın tekliği ilkesi geçerlidir. Bu teklik iki yönden tanımlanabilmektedir. İlk olarak ulusal ve ülkesel birlik ilkesi geçerlidir. İkinci olarak, siyasal bölgeler, bir devlet hüviyetine sahip varlık değildir. Siyasal bölgelerin yetkilerinin kaynağı, kendi dışlarında bir otorite olan devlettir. İspanya'da Anayasa İspanyol ulusundan söz eder, ancak diğer yanda İspanya halkları vardır. İspanyol ulusu, İspanya halklarından oluşmaktadır. Fakat ne İspanya'da, ne de İtalya'da bölgesel yurttaşlıktan söz etmemektedir. Bu nedenle, bölgesel devletlerin ülke ve ulus anlayışı, federasyonlar ile üniter devletler arasında bir yer tutmaktadır.[180]

2. Bölgeli Devlette Yerinden Yönetim (İtalya ve İspanya Örnekleri)

Yerinden yönetim en geniş anlamıyla, merkezin kendi dışında bir otoriteye bir takım yetkileri aktarması olarak tanımlanabilmektedir.

Bölgeli devlette yerinden yönetimler, bölgelerin yanı sıra iller ve belediyelerden oluşmaktadır. Bunlar arasında da hiyerarşik bir ilişki kurmamıştır.

[178] Nalbant, 2012, s. 292-294.
[179] http://www.duzceyerelhaber.com/Alperen-Cihan-CETİNKAYA/20211-Korku-duvari-Bolgeli-devlet. Erişim tarihi (25.08.2016).
[180] Nalbant, 1996, s. 47-50.

İtalya Anayasası, bölgelere, illere ve belediyelere de aynı değeri ve özerkliği vermiştir.[181]

Ayrıca, İtalya, 1947 Anayasasıyla yerel yönetimleri üç kademeli olarak tanımlamıştır. Bunlar, bölge, il ve belediyelerdir. Ancak 1990'da Anayasada yapılan bir değişiklikle metropoliten kentler de yerel yönetim kademesine eklenmiştir. İtalya'da metropoliten kentlerin oluşumuna izin veren yasa 1990'da kabul edilmiştir. Bu yasaya göre Roma ve Milano başta olmak üzere dokuz kentin metropoliten kent olarak oluşmasına izin verilmiştir. Bu oluşum sırasında bu büyük belediyelerin mahallelerle birleşerek güçlü bir kentsel, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması öngörülmüştür.[182]

Yerel yönetim olarak bölgelerin organları, seçimle gelmekte, yetkilerini ve görevlerini yasalar belirlemektedir. Bu bakımdan, Anayasada temel dayanakları ve ilkeleri konsa da, Yasa Koyucunun iradesine bağlı olarak yetki alanları düzenlenmektedir. Böylece, İtalya Anayasasının 114.maddesine göre, Cumhuriyet bölgelere, illere ve komünlere bölünmektedir.[183]

1947 İtalya Anayasasının 115.maddesinde bölgelerin yasalarla belirlenen ölçülerde güç ve fonksiyonlara sahip otonom bir yapıda olduğu belirtilmiştir. Bölgelerin sınırları yine yasalarla belirlenmiştir. İtalya'da bölge yönetimlerinin oldukça geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerin en önemlilerinden birisi yasama yetkisidir. Anayasa, 5 bölgeye özel statü tanımaktadır. Bunlar, Sicilya, Sardunya, Trentino Alto Adige, friuli-venezia Giula, valle d'Aosta bölgeleridir. Bu bölgeler, devlet karşısında daha özerktirler. Bu beş bölgenin özel statülü olması tarihi, etnik, coğrafi sebeplere dayanmaktadır. Bunlara ilaveten 15 bölge daha vardır ki, bunlar olağan bölgelerdir. Özel statülü bölgelerle birlikte bölge sayısı 20'dir.[184]

---

[181] Esen, 2001, s.133.

[182] Toksöz, Fikret vd., *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa İspanya İtalya Polonya Çek Cumhuriyeti*, (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) İyi Yönetişim Programı (TESEV) Yayınları, İstanbul, 2009, s. 91.

[183] 1947 İtalya Anayasası, m.114.

[184] Tortop, Nuri, "Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1996, c. 5, S. 3, s. 63.

Özel statülü bölgeler, yasama yetkilerinin genişliği, statülerinin Anayasal değeri yönünden diğer bölgelerden ayrılmaktadır. Bu bölgelerin kurucu belgesi olan statüler anayasal yasalarla kabul edilmektedir. Olağan bölgeler, bu bölgelerin kurucu belgeleri olan statü, bölge meclisi tarafından kabul edilir ve bir Cumhuriyet yasasıyla onaylanmaktadır. Bölgeler Anayasada belirlenen ilkelere göre, kendilerine özgü yetkilere ve işlevlere sahip özerk örgütlenmeler olarak kurulmaktadır. İller ve belediyeler görevlerini belirleyen cumhuriyet genel yasalarının koyduğu ilkeler çerçevesinde özerk örgütlenmelerdir ve bunlar, hem devletin, hem de bölgenin yerinden yönetim çevrelerini oluşturmaktadır. Bunun için, Anayasanın hem Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesini öngörmesi, hem de idari bölümleme yönünden bölgeler, il ve belediyelerden ayrı düzenlenmesi dikkat çekicidir. Bu durum bölgenin bir mülki bölümleme ya da yerel yönetim bölümlemesinin tipik özelliklerini göstermediğini ve kendine özgü bir statüye sahip yeni bir bölümleme ile karşı karşıya olduğunu göstermektedir. İtalyan bölgelerinin kaynağında kültürel ya da etnik farklılıkları idari yapıya yansıtmak amacından çok yerinden yönetimi ve yerel özerklikleri güçlendirme isteği yatmaktadır. Bunun sonucu olarak genelde bölgelerin sınırları, kültürel ya da etnik farklılıklar esasına göre değil, idari sınırlar temel alınarak Anayasa tarafından belirlenmiştir. Bununla birlikte 1947 İtalya Anayasasının 6.maddesi devletin, dil açısından mevcut azınlıkları özel önlemlerle korumakla yükümlü olduğunu düzenlemiştir. Bu çerçevede dil farklılığının korunmasına ilişin kurallar bazı bölgelerin statülerinde de yer almaktadır. Bu düzenleme ile genel yönetimin ve olağan bölgeselleşmenin yanında kültürel kimliği olan bölgelerin bu kimliğini korumak amaçlanmıştır.[185]

Sonuç olarak İtalya'da bölge sayısı 20'dir. Bölge örgütlerinden sonra iller vardır ve il yerel yönetimlerinin sayısı 95'dir. Ayrıca, 8 tanesi son yıllarda kurulmuştur. 2010 sonu itibariyle İtalya illeri sayısı 109'dur.[186]

İl örgütlerinden sonra komün vardır ve komün sayısı ise 8100'dür. Böylece İtalya'da bölge, il ve komünler olmak üzere üç kademeli yerel yönetimler bulunmaktadır. Devlet, Anayasa ve yasalara uygun olarak yetkilerini bölge

[185] Nalbant, 2012, s. 292-295.
[186] https://tr.wikipedia.org/wiki/İtalyanın_illeri. Erişim tarihi (25.09.2016).

kuruluşlarına devredebilmektedir. İl ve komünler de birer yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bunlara da merkezi idarenin bazı görevleri devredilmiştir. Örneğin komünlerde belediye başkanları devlet temsilcisi sıfatıyla nüfus işleri, evlenme işleri, seçim hizmetleri ve istatistik hizmetlerini yürütmektedir. 1990'da çıkarılan yasa ile de illere ve belediyelere mali özerklik verilmiştir. İl ve belediyelerin yapısı da bölgeler gibi il ve belediye meclislerinden, yürütme kurulundan, belediye başkanı ve validen oluşmaktadır. Bölge yönetiminin seçilmiş yöneticisi ve seçilmiş bir meclisi bulunmaktadır. Bölge meclisi, genel oy ve nisbi temsil sistemine göre doğrudan doğruya seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Bölge meclisi, bölge encümeni üyelerini ve yedeklerini ve encümen başkanını seçmektedir. Bölge encümen başkanı bölgeyi temsil eder, kanun ve tüzükleri yayınlar. Bölgelerde olduğu gibi illerde de seçilmiş il encümenleri vardır. İl başkanı, il meclisi üyeleri ile birlikte doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Yani, il meclisi üyeleri ve başkanı halk tarafından beş yıl için seçilmektedir. İllerde devleti temsil eden valiler vardır. Vali, Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Vali, merkezi idarenin hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olup, il düzeyinde devlet faaliyetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamaktadır. İtalya'da belediyelerin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye başkanı tek dereceli olarak belediye meclisi üyeleri ile birlikte doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Yani, belediye başkanı ve belediye meclisi halk tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Belediyelerde daire başkanlarından oluşan bir encümen bulunmaktadır.[187]

İtalya'da yerel yönetimlerin mali kaynakları, kamu masraflarına iştirak için halkın ödediği vergilerden ve halka sunulan hizmetler karşılığı ödenen ücretlerden oluşmaktadır. Büyük şehirsel yerleşme birimlerinde, il yerel yönetimlerinin yerine metropol şehir sisteminin kurulması öngörülmüştür. Bu, 1990 yılında yapılan yerel yönetimler reformu kapsamında öngörülen yeni bir sistemdir.[188]

1990 reformuyla ayrıca metropol kentler yaratılmıştır. Bunun yanı sıra bölgelere de metropol kent oluşturma yetkisi verilmiştir. Metropol kentler illerin

[187] Toksöz, 2009, s. 97.
[188] Tortop,1996, s. 63-66.

bütün yetkilerini kullanarak belediyelere ait olan kimi alanlardaki işleri yerine getirmektedir.[189]

İspanya üniter devlet yapısına sahiptir. Ancak bu üniter yapı içerisinde geniş bir yerinden yönetim sistemi uygulanmaktadır. İspanya'da üç kademeli bir yerel yönetim sistemi bulunmaktadır: Bölgesel yönetim, il yönetimi, belediyeler. Bu ana birimler yanında belediye birlikleri, metropoliten yönetim ve ilçeler de yer almaktadır.[190]

Diğer bir anlatımla, İspanyada da yerinden yönetim, İtalya'daki gibi, özerk topluluklara, illere ve belediyelere bölünmektedir. Böylece, 1978 İspanya Anayasasının 137.maddesine göre ülke toprakları, belediyelere, illere ve özerk topluluklara bölünmüştür. Devlet bölgesel olarak belediye, il ve kurulabilecek özerk topluluklar halinde teşkilatlanmıştır. Bütün bu organlar, kendi işlerinin yönetimiyle ilgili özyönetim hakkına sahiptir.[191]

Bütün birimler kendi işlerinin yönetimi açasından özerklik ilkesinden yararlanırlar. İspanyada özerklik, farklı yönetim basamakları arasında, görevlerin ve yetkilerin basit bir paylaşımı çerçevesinde algılanmaktadır. Belediyeler, iller ve özerk topluluklar aynı Anayasa kuralına dayanılarak kurulmuşlardır. Her biri, yerinden yönetim ilkesine uygun bir biçimde, yerel toplulukların çıkarlarını gözetmek, işlerini yönetmek erkine sahiptirler. Parlamentonun, yerel birimlerin bu yetkilerine karışması söz konusu değildir. Bununla birlikte, bölgelerin yani özerk toplulukların durumu, belediyeler ve illerden ayrılmaktadır. Bölgelerin özerklikleri, özel özerklik sözleşmeleri ile düzenlenmiş durumdadır. Bölgeler, tam bir siyasal özerklikten yararlanmaktadırlar. Aldıkları kararlar, koydukları kurallar yasa gücündedir. Merkezin yerel birimler üzerindeki vesayet yetkileri tümüyle kaldırılmıştır. Yeni düzenlemede, il özel yönetimlerinin önemi giderek azalırken, belediyeler ve özellikle özerk topluluklar, önemli yerinden yönetim kuruluşları olma niteliğini kazanmaktadır. 1978 İspanya Anayasası amacını, İspanyolların ve

[189] Esen, 2001, s. 135.
[190] Toksöz, 2009, s. 77.
[191] 1978 İspanya Anayasası, m.137.

İspanyadaki bütün halkların, insan haklarını, kültür ve geleneklerini, dillerinin ve kurumlarının kullanılmasını güvenceye bağlamak, kendisini oluşturan ulusal toplulukların ve bölgelerin özerklik haklarını, aralarındaki dayanışmayı tanımak ve güvence altına almak, olarak açıklamıştır. 1978 İspanya Anayasasında her ne kadar yerel birimler yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yönetilmekte iseler de, yerel düzeyde yerinden yönetimin genel çerçevesini bölge yönetimleri ile merkezi yönetim belirlemektedir. 2 Nisan 1985 tarihinde İspanya yerel yönetimler yasası, belediyeleri, yurttaşın, toplumsal yaşama katılımının temel basamağı olarak tanımlamıştır. Bu kanun, gerek parlamentonun gerekse yerel meclislerin çıkardığı kanun ve diğer mevzuatın, belirli bir süre içinde, kendisine intibak ettirilmesini emretmiştir. İspanya Anayasası, il idaresi ve belediyelerden ayrı olarak bazı yerel birimlerin varlığına da yer vermiştir. Örneğin, aynı ilde veya çeşitli illerdeki belediyelerin birlik halinde bir araya gelmelerine izin vermiştir.[192]

İspanya'da yaklaşık 8000'den fazla belediye vardır ve belediyeler çeşitlilik göstermektedir. Normal belediyeler yanında özel statülü belediyeler ve büyükşehir belediyeleri bulunmaktadır. Belediyeyi, belediye başkanı ve meclis üyelerinden oluşan belediye meclisi yönetmektedir. Belediye başkanı, doğrudan doğruya halk tarafından seçilebildiği gibi, belediye meclisi tarafından, meclisin kendi üyeleri arasından da seçilebilmektedir. Belediye başkanı, bütün idari hizmetlerin başıdır. Belediyeyi temsil etmektedir. Belediye başkanlarının ikili bir rolü vardır, hem yerel siyasal bir makamdır, hem de belirli görevlerin verildiği, hükümetin yönetsel temsilcisidir.[193] Belediye meclisinin üyeleri de doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Seçimler de dört yılda bir yapılmaktadır. Belediyenin en üst karar organı meclistir. Encümen, belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Encümene seçilecek olanların atamaları başkan yardımcıları arasından yapılmaktadır. Encümenin görevi belediye başkanının işlerinde ona yardımcı olmaktır. Anayasaya göre il, kamu görevlerini yürütmek üzere bir araya gelmiş bir belediyeler topluluğunu anlatmaktadır. Dolayısıyla, devletin yer esasına göre kurulmuş bir bölünümdür. Ancak aynı zamanda, tüzelkişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir.

[192] Karapınar, Selahattin, "İspanyada Yerel Örgütlenme Yönetim Anlayışının Gelişimi", *Türk İdare Dergisi*, y.t, s. 221.
[193] Esen, 2001, s. 134.

1927 yılında oluşturulan 50 il bugün de sayıları değişmeksizin varlıklarını korumaktadırlar. Özerk bölgelerin kurulmasından sonra önemleri azalmış olsa da varlıklarını sürdürmektedirler. İllerde ikili bir yapı bulunmaktadır. Buna göre iller hem yerel hem de merkezi yönetime ilişkin bazı görevleri yönetmekle yükümlüdür. İlin organları meclis, başkan, başkan yardımcıları ve encümenden oluşmaktadır.[194]

İl sınırları, coğrafi, dil, kültür, tarihsel ve din özellikleri dikkate alınarak çizilmiştir. Yerel yönetim birimi olarak ili, il meclisi temsil etmektedir. İl meclisi, başkandan, meclis üyelerinden ve yönetim kurulundan oluşmaktadır. Başkanın, hem meclisin başkanı olarak, hem de kendine özgü yetkileri vardır. İspanya'da il meclisleri doğrudan halk tarafından seçilmez. İl başkanı ve yardımcıları il meclisi tarafından kendi üyeleri içinden seçilmektedir. Başkan, ilin icra organıdır. İli temsil etmektedir, il meclisine, il encümenine ve öteki ilgili komisyonlara başkanlık yapmaktadır. İlde seçilmiş bir encümen yoktur. İl yönetim başkanı, encümeni istediği gibi oluşturabilmektedir. Ancak, encümen üyelerinin başkan yardımcıları arasından seçilmesi gereklidir. Encümen, başkanın görevlerini yerine getirmede ona yardımcı olmaktadır. İl düzeyinde devleti temsil eden kişi, validir. Bakanlar kurulunca süresiz olarak atanmaktadır. İspanya Anayasası İspanya'yı bir üniter devlet olarak tanımlamış olsa da özerk bölge yönetimleriyle federal bir sisteme benzemektedir. Tarihi, kültürel ve sosyal koşulların oluşturduğu bölgeler özerk olarak konumlanmıştır. On dokuz özerk bölge bulunmaktadır. Özerk bölgelerin örgütlenmesi, organları, yetkileri ve görevlerini gösteren statüler demokratik biçimde oluşturulmuştur. Bu statülerin yasalaşma sürecinde yerel temsilcilerin görüşü alınmıştır. Başka bir söyleyişle, İspanyadaki özerk toplulukların sayısı 19'dur. Bu toplulukları ya tarihsel, kültürel ve ekonomik özellikleri ortak olan komşu illeri bir araya getirmek için il meclislerince kurulmakta, ya da her ildeki seçmenlerin çoğunluğunu temsil eden belediyelerin üçte ikisinin girişimini ile gerçekleştirilmektedir. Özerk toplulukların, aralarında federasyon kurmalarına anayasa izin vermemektedir. Bölgesel meclis bir parlamento gibi belli alanlarda yasama yetkisine sahiptir. Her bölgenin bir parlamentosu vardır. Yasama meclisi ve kendine özgü mahkemeleri vardır. Özerk bölgelerde bu mahkemeler yanında, bölge

[194] Toksöz, 2009, s. 83-84.

meclisi, başkan ve yönetim kurulu (encümen) olmak üzere üç organ bulunmaktadır.[195]

Bölge parlamentosunun üyeleri genel oyla, nispi temsil yönetimine göre, doğrudan doğruya halk tarafından dört yıl için seçilmektedir. Üyeler dört yıllık süre için seçilmektedir. Bu çerçevede her il bir seçim bölgesidir. Meclis kendi üyeleri arasından bir başkan seçmektedir. Başkan icra organının başıdır. Özerk bölgeyi başkan temsil etmektedir.[196]

Yani, başkan özerk bölgenin en yüksek idari başı ve siyasi temsilcisidir. Bölge parlamentosunun seçtiği başkan, bölgenin yönetim kurulunu belirlemektedir. Anayasaya göre, her özerk toplulukta, devlet hizmetleriyle özerk toplulukça görülen hizmetler arasında eşgüdüm sağlamakla görevli bir devlet temsilcisi bulunmaktadır. Yönetim kurulu, başkan ile sayılar 10'u geçmeyen üyelerden (yönetim kurulu özerk bölge başkanının başkanlığında meclis üyelerinden seçilmiş temsilcilerden) oluşmaktadır. Yönetim kurulu özerk bölgenin işlevlerinin yerine getirilmesini sağlanmaktadır. Bölge yönetimlerinde siyasal açıdan sorumluluk taşıyan kişi, özerk topluluğun başkanı olan kişidir.[197] Yerel yönetimlerde, bölgelere de birtakım yetkiler verilmiş olmakla birlikte, asıl yetkili organ merkezi yönetimdir. Bölgeli devlette bölgeler, hem siyasal bölgelerin alanıdır, hem de genel yönetim hizmetlerinin görüldüğü yönetsel çevrelerdir.

3. Bölgeli Devlette Otoritelerin Yetkileri (İtalya ve İspanya Örnekleri)

Bölgeli devlette bütün ülke bölgelere ayrılmaktadır. Bölgeler etnik, dilsel, dinsel, toplumsal özellikler veya kültürel özellikler ya da ortak tarihi ya da ekonomik farklılıklar dikkate alınarak oluşturulmaktadır. Bu bölgelerin en önemli özelliği, yerel

[195] Arslan, Kahan Onur, "Üniter, Federal ve Bölgesel Devletlerde Yerel Yönetimler (Fransa, Almanya ve İspanya Örnekler)", Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku A.B.D., y.y, y.t, s. 38.
[196] Toksöz, 2009, s. 84.
[197] Keleş, Ruşen, "İspanya'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1993, c. 2, S. 4, s. 11-19.

siyasal özerkliğe de sahip olmasıdır. Bunun en belirgin göstergesi, her bölgenin yargı organı dışında kendi yasama ve yürütme organlarının olmasıdır.[198]

Bölgeli veya diğer adıyla bölgesel devletlerde yasama ve yürütme birliği yoktur. Ancak yargı birliği vardır. Yargı birliğinin olmasıyla federatif sistemden, yasama birliğinin ve yürütme birliğinin olmamasıyla üniter sistemden ayrılmaktadır. 1947 İtalya Anayasasının 121.maddesine göre, bölge organları, yasama ve yürütme alanlarında işlev gören üç organdır. Bölge organları şunlardır: bölge meclisi, bölge yürütme kurulu ve yürütme kurulu başkanı. Bölge meclisi, bölge için atfedilen yasama yetkilerini olduğu kadar Anayasa ve yasaların öngördüğü diğer işlevleri de yerine getirir. Bu meclis, parlamentoya kanun tasarısı da sunabilir. Bölge yürütme kurulu, bölgenin yürütme organıdır. Bölge yürütme kurulu başkanı, bölgeyi temsil eder, politika oluşturmada kurulu yönlendirir, kanunları ve bölgesel tüzükleri yayımlar, devlet tarafından bölgeye devredilen idari fonksiyonları hükümetin talimatlarına uygun olarak yönetir.[199]

Yasama işlevi bölge meclisi, yürütme işlevi bölge yürütme kurulu ve bölge başkanı tarafından yerine getirilmektedir. Bölge meclisi bir bölgesel parlamento olarak halk tarafından seçilmekte, bölge yürütme kurulu ve başkanı ise, parlamentonun içinden seçilmektedir. Bölge başkanı, bölgeyi temsil eder, bölgesel yasaları ve düzenleyici işlemleri ısdar eder ve devlet tarafından bölgeye bırakılan idari görevleri merkezi hükümetin yönergeleri doğrultusunda yönetir. Yani devlet tarafından bölgeye bırakılan idari görevler alanında bölge başkanı yetkilidir. Bu anlamda bölge başkanı bölgede merkezi yönetimin kendisine delege ettiği görevleri yerine getiren, çift işlevli bir görevlidir. Bu merkezi görevli, bölgenin idare merkezinde bulunur ve devletin idari işlevlerini yönetir ve merkez ile bölge arasında eşgüdümü sağlanmaktadır.[200]

1947 İtalya Anayasasına göre merkezi iktidar ile bölgesel devlet arasındaki yetki paylaşımına gelince; Anayasa merkezi iktidarın ve bölgesel devletin yetkilerini

[198] Esen, 2001, s. 126-127.
[199] 1947 İtalya Anayasası, m.121.
[200] Nalbant, 2012, s. 296.

sayma yoluna gitmiştir. Ayrıca bazı konularda merkezi iktidar ile bölgesel devleti ortak yetkili görmüştür.

Buna göre İtalyan bölgelerinin yetkileri idari alanda yetkiler, bölgesel güvenlik, bölgesel ticaret, bölgesel sağlık, belirli öğretim konuları, bölgesel imar ve çevre, bölgesel ulaşım ve anayasal yasalarda gösterilen diğer işleri kapsamaktadır. Bölge meclisinin yasama yetkisinin alanını, 1947 İtalya Anayasasının 117.maddesi belirlemiştir. Anayasa bölgesel yasama yetkisini sınırlamamış ve Anayasa çerçevesinde diğer yasalarla yetkilendirmenin mümkün olduğunu belirlemiştir. Fakat bölge parlamentosu bu yasama yetkisini devlet yasaları ile saptanan ilkeler çerçevesinde kullanır ve bu yetkisini kullanırken ulusal yararla diğer bölgelerin yararlarını ihlal etmemelidir.[201]

1947 İtalya Anayasasının 117.maddesinde de aşağıdaki konularda kanun yapma yetkisi sadece devlete aittir. Bu yetkiler şu şekilde sıralanabilir:

- Dış politika ve devletin uluslararası ilişkileri, devlet ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler; sığınma hakkı ve AB vatandaşı olmayanların statüsü,
- Göç,
- Cumhuriyet ve dini mezhepler arasındaki ilişkiler,
- Savunma ve silahlı kuvvetler, devletin güvenliği, silah, mühimmat ve patlayıcılar,
- Para birimi, tasarrufların korunması ve mali piyasalar, rekabetin korunması, döviz kuru sistemi, devlet vergi ve muhasebe sistemleri, mali kaynakların istikrarı,
- Devlet organları ve ilgili seçim yasaları, devlet referandumları, Avrupa parlamentosu seçimleri,
- Devletin ve ulusal kamu kuruluşlarının idari teşkilatı,
- Yerel yönetim polisi hariç, kamu düzeni ve güvenlik,
- Vatandaşlık, medeni durum ve tescil büroları,
- Yargı ve usul hukuku, medeni hukuk ve ceza hukuku, idari yargı sistemi,

[201] Nalbant, 2012, s. 296-297.

- Ülke toprakları içinde teminat altına alınacak medeni ve toplumsal yetkilendirmeyle ilgili temel seviyede yardımların saptanması,
- Eğitimle ilgili genel hükümler,
- Sosyal güvenlik,
- Seçim yasaları, komünlerin yönetim organları ve temel fonksiyonları, iller ve metropol kentler,
- Gümrük, ulusal sınırların korunması ve uluslararası profilaksi (korunma),
- Ağırlık ve ölçüler, standart zaman, devletin, bölgelerin ve yerel yönetimlerin verilerinin istatistiği ve bilgisayarlı koordinasyonu ve fikir eserleri,
- Çevre, ekosistem ve kültürel mirasın koruması.

Aşağıdaki konularda (merkezi iktidar ve bölgesel devlet bakımından) ortak mevzuat geçerlidir:

Bölgelerin uluslararası ve AB ilişkileri, dış ticaret, işin korunması ve iş güvenliği, eğitim kurumlarının özerkliğine tabi olarak ve mesleki eğitim ve öğretim dışında, eğitim, meslekler, bilimsel ve teknolojik araştırma ve üretken sektörlere yönelik inovasyon (yenileşim) desteği, sağlığın korunması, beslenme, spor, afet yardımı, arazi kullanım planlaması, sivil liman ve havalimanları, büyük nakliye ve navigasyon (yol bul) ağları, haberleşme, ulusal üretim, enerji iletimi ve dağıtımı, tamamlayıcı ve destekleyici sosyal güvenlik, kamu hesaplarının uyumlaştırılması ve kamu maliyesi ve vergi sisteminin koordinasyonu, tanıtım ve kültürel faaliyetlerin organizasyonu dâhil olmak üzere kültürel ve çevresel özelliklerin geliştirilmesi, mevduat bankaları, tarımsal bankalar, bölgesel kredi kuruluşları, bölgesel arazi ve tarım kredi kurumları. Ortak mevzuat kapsamındaki konularda, devlet mevzuatında gösterilen temel esaslar dışında, kanun yapma yetkisi bölgelere aittir. Bölgeler açıkça devlet mevzuatı kapsamında olmayan tüm konularda kanun yapma yetkisine sahiptir. Bölgeler ve Trent ve Bolzano özerk illeri, kendi sorumluluk alanlarında AB mevzuat hükümleri hazırlık sürecine katılmaktadır. İlaveten, devlet kanununda belirlenen, bölgelerin ve özerk illerin sözleşmeleri yerine getirmemeleri halinde kullanılacak yardımcı kuvvetleri düzenleyen kurallara tabi olarak, uluslararası anlaşmalar ve AB

tedbirlerine karşı sorumludurlar. Bölgelere yetki devrine tabi özel mevzuat konularında düzenleme yapma yetkisi devlete aittir. Diğer tüm konularda düzenleme yapma yetkisi bölgelere aittir. Komünler, iller ve metropol kentler olarak organizasyon ve buna atfedilen fonksiyonlarının uygulanmasında düzenleyici yetkilere sahiptir. Bölgesel kanunlar kadın ve erkeklerin sosyal, kültürel ve ekonomik yaşamda tam eşitliklerinin önündeki her türlü engeli kaldırır ve seçimle gelinen görevlere erkek ve kadınlar için eşit erişimi teşvik eder. Bir bölge ile diğer bölgeler arasında, bölgesel faaliyetlerde performansın iyileştirilmesi için ve ayrıca ortak kuruluşların oluşturulmasını öngörebilecek olan anlaşmalar bölge kanunlarıyla onaylanır. Bölgeler, devlet mevzuatının belirlediği hal ve şekillerde, kendi sorumluluk alanlarında, yabancı devletler ve diğer devletlerin yerel yönetimleriyle anlaşma yapabilirler.[202]

Başka bir anlatımla, uygulamada üç yetki alanı ortaya çıkmıştır, birinci olarak bölgelerin münhasır yasama yetkisi, ikinci olarak bölgelerle devletin ortak /yarışmacı yasama yetkisi, üçüncü olarak ulusal yasa koyucunun bölgelere delege ettiği uygulama yemeli üzerine kurulu yasama yetkisi. Özel statülü bölgelerin yasama yetkisi 117.madde dışına taşabilmektedir.[203]

Fakat 18 Ekim 2001 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğiyle yeniden düzenlenen 1947 İtalyan Anayasasının 117.maddesine uyarınca, yasama yetkisi, Anayasaya uygun olarak ve uluslararası yükümlülükler ile AB hukukunun öngördüğü sınırlar çerçevesinde devlet ve bölgeler tarafından kullanılmaktadır. Bu maddede devletin münhasır yetki alanına giren konularla, devlet ile bölgelerin ortaklaşa yetki alanına giren konuların listesi var. Ancak ortaklaşa yetki alanı içindeki konularda temel ilkeler devlet yasalarıyla konuluyor, bölge yasama yetkisini bu çerçevede kullanacak. Bununla birlikte, açıkça devletin yasama alanı içinde saklı tutulmamış konularda bölgeler münhasır yasama yetkisine sahip. Bölgesel yasalar da, ulusal yasalar gibi Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi.

[202] 1947 İtalya Anayasası, m.117.
[203] Nalbant, 2012, s. 297.

Anayasa Mahkemesi devlet ile bölge ve bölgelerin kendi aralarındaki yetki anlaşmazlıkların çözümünde de yetkili organ.[204]

1978 İspanya Anayasasına göre merkezi iktidar ile özerk topluluklar arasındaki yetki paylaşımına gelince; Anayasa merkezi iktidarın ve özerk toplulukların yetkilerini sayma yoluna gitmiştir. Yani iki yetki listesi belirlemiştir. Ayrıca bazı konularda merkezi iktidar ile özerk toplulukları ortak yetkili görmüştür.

1978 İspanya Anayasası Federal Devlet Anayasaları gibi, iki yetki listesi belirlemiş ve bu yetki listeleri arasında karmaşık ve işbirlikçi bir mekanizma oluşturmuştur. Özerk topluluklara ve merkezi iktidara verilen yetkiler Anayasanın 148. 149. ve 15.maddelerinde düzenlenmiştir.[205]

Özerk topluluklara verilen yetkilerin bir bölümü Anayasanın 148.maddesinde listelenmiştir. Bu maddede özerk toplulukların hangi konularda yetki alabileceğini belirtmiştir. Bu yetkileri, idari yetkiler, bölgesel güvenlik, ticaret, sağlık ve sosyal yardımlaşma, kültürel ve öğretime ilişkin hizmetler, turizm, spor, imar, çevre ve çevre koruması, tarım, ulaşım. Görüldüğü gibi, Anayasanın 148.maddesini 1.fıkrasında 22 adet bölgesel yetki alanı göstermektedir. Özerk toplulukların burada sıralanan bütün yetkileri alması gerekmemektedir. Toplulukların üzerine almadığı yetkileri merkezi iktidar kullanmaktadır. Anayasanın 148.maddesinin 1.fıkrasında sayılan yetkiler tüm özerk topluluklar için öngörülmüştür. Anayasanın 148.maddesinin 2.fıkrasına göre bu yetki alanının 5 yıllık süre geçtikten sonra 149.madde kapsamında genişletebileceğini belirtmiştir.[206]

1992 yılında yapılan değişiklikle, bugün ikinci derecede özerk topluluk kalmamış, hepsi yetkilerini genişletmiştir. Diğer bir deyişle, bugün artık çifte liste sistemi mevcut değildir.[207]

[204] Çavuşoğlu, 2002, p. 17.
[205] Esen, 2001, s. 223.
[206] Nalbant, 2012, s. 325-326.
[207] Esen, 2001, s. 227.

Merkezi iktidar ise, Anayasanın 149.maddesinin 1.fıkrasına göre devletin münhasır yetki alanını belirlemektedir. Bu yetkiler şu şekilde sıralanabilir:

- Tüm İspanyolların haklarını kullanmaları ve ödevlerini yerine getirmesinde eşitliği güvenceleyen temel koşulları düzenlemek,
- Yurttaşlık, iç ve dış göç, yabancılar ve sığınma hakkı,
- Uluslararası ilişkiler,
- Savunma ve ordu,
- Yargı yönetimi,
- Ticari, cezai ve cezaevlerine ilişkin yasama, usul hukuku özerk toplulukların özgül hakları (hukuku) alanından doğan özgül gerekliliklere zarar vermeden,
- İş hukuku, özerk toplulukların organlarının yürütme alanına zarar vermeden,
- Medeni hukuku,
- Fikri ve sınai mülkiyet hakkında yasama,
- Gümrük ve tarifeye ilişkin rejim ve dış ticaret,
- Para sistemi, döviz, kambiyo ve konvertibilite, kredi, banka ve sigortaların genel ilkeleri,
- Ağırlık ve ölçüler ile resmi saat alanlarında düzenleme,
- Ekonomik etkinliğin genel planlamasının eşgüdümü ve temelleri,
- Kamu finansmanı ve devlet vergileri,
- Bilimsel ve teknik araştırmaların desteklenmesi ve eşgüdümü,
- Kamu sağlığı, sağlık genel eşgüdümü ve temelleri, ilaç ürünleri alanında düzenleme,
- Sosyal güvenliğin ekonomik rejimi ve yasama temelleri bu hizmetlerin özerk topluluklar tarafından görülmesine zarar vermeden,
- Kamu idarelerinin ve çalışanların statülerinin hukuki rejiminin temelleri, ortak idari süreç özerk toplulukların özgülüklerine zarar vermeden, kamulaştırma alanında yasama, idari sözleşme ve imtiyazların ve bütün kamu idarelerinin sorumluluğu sistemi hakkında yasama temelleri,
- Deniz avcılığı özerk toplulukların yetkilerine zarar vermeden,

- Deniz ticaret filosu ve gemilerin milliyeti, kıyılar aydınlatılması ve deniz ışıklandırması geneli ilgilendiren havaalanları, hava sahasının denetimi, hava ulaşım ve taşımacılığı, meteorolojik hizmetler ve hava taşıtlarının tescili,
- Bir özerk topluluğu aşan demiryolları ve kara ulaşımı, iletişim genel rejimi, motorlu araçların trafiği ve sirkülasyonu, posta ve telekomünikasyon, hava, yeraltı ve radyo kabloları,
- Birden çok özerk topluluğun sınırları içinden geçen suların işletilmesi, kaynakların kullanılması ve bu alanlarda yasama ve elektrik santralları kurma izni,
- Çevre korumasının yasama temelleri özerk toplulukların korumaya ilişkin tamamlayıcı norm koyabilme yetkisine zarar vermeden, kereste ve orman işletmeleri ile hayvancılık yollarının yasama temelleri,
- Geneli veya gerçekleşmesi birden fazla özerk topluluğu ilgilendiren işler,
- Maden ve enerji rejiminin temelleri,
- Üretim, ticaret ve silahlarla patlayıcıların kullanılması ve korunması rejimi,
- Basın, radyo, televizyon ve genel olarak bütün toplumsal iletişim araçları rejiminin temel normları özerk toplulukların yetkilerine zarar vermeden,
- İspanyanın kültürel, sanatsal ve anıtsal malvarlığını dışsatıma ve hırsızlığa karşı koruma, müzeler, devlete ait arşiv ve kütüphaneler,
- Kamu güvenliği özerk toplulukların statülerinde öngörüldüğü ve bir organik, yasanın çerçevesinde kolluk kurabilme yetkisine zarar vermeden,
- Mesleki ve akademik unvanların elde edilmesi, onaylanma koşullarının düzenlenmesi, eğitim ve öğretim hakkını düzenleyen anayasanın 127. maddesinin gerçekleşmesinin ve gelişmesi için temel normlar,
- Devlet istatistikleri,
- Referandum yoluyla halka danışma için izin.[208]

[208] 1978 İspanya Anayasası, m.149.

Görüldüğü gibi, Anayasa ayrıntılı bir biçimde ulusal parlamentonun yetki alanını belirlemiştir. Bu maddesinde 32 adet devletin (merkezi iktidarı) münhasır yetki alanlarını gösterilmektedir.[209]

Ancak sayılan bütün yetkiler bu nitelikte değildir. Münhasır yetkiler, yalnızca devlet tarafından kullanabilecek, devletin egemenlik çevresiyle ilgili olan ve onlarsız devletin var olma nedeninin ortadan kalkacağı yetkilerdir. Bu maddedeki yetkilerin çoğunluğu, özerk topluluklarla paylaşılan veya yarışan yetkilerdir. Paylaşan yetki, aynı konuyla ilgili olarak devletin yasama, özerk topluluğun ise yürütme işlevini üstlenmesidir. Yarışan yetki ise aynı konu hakkında hem devletin hem de özerk topluluğun kural koyabilmesidir.[210]

Bu iki listenin ulusal ve bölgesel yetki alanlarının iç içe geçmez biçimde düzenlediği ve böylece klasik federal tipte bir yetki paylaşımının bulunduğu mümkün değildir. İspanya Anayasası yetki paylaşımında karmaşık ve iç içe geçmeli bir sistem öngörmüştür.[211]

Ayrıca, Anayasanın 149.maddesinin 3.fıkrasına göre düzenlemeler yetkilerin diğer kısmını oluşturmaktadır. Buna göre, Anayasa tarafından devlete özel olarak verilmemiş olan konular, kendi statüleri yoluyla özerk topluluklar tarafından kullanabilmektedir. Statüler yoluyla toplulukların üzerine almadığı konular hakkındaki yetki devlete aittir.[212]

[209] Nalbant, 2012, s. 326-327.
[210] Esen, 2001, s. 231-232.
[211] Nalbant, 2012, s. 328.
[212] Esen, 2001, s. 236.

İKİNCİ BÖLÜM

IRAK CUMHURİYETİ'NDE DEVLET YAPISININ TARİHİ GELİŞİMİ

Irak Cumhuriyeti'nde devlet yapısına geçmeden önce konunun tarihsel arka planının daha anlaşılır olması açısından eski çağlarda Irak bölgesinde kurulan devletlerin kanunları ile ilgili kısa bir tarihçe sunmak faydalı olacaktır.

Tarih boyunca birçok medeniyetin beşiği olmuş Mezopotamya'nın büyük bir bölümü bugünkü Irak'ın topraklarını oluşturmaktadır. Bugünkü Irak'ın Güneyi ile Kuzeyi ve Suriye'nin bir bölümünü içine alan Sümer devleti ve uygarlığı yaklaşık bin yıl devam etmiştir. M.Ö 2500-3500 yıllarında devam eden Sümer uygarlığı insanlık tarihinin dönüm noktasıdır. Kısa aralıklarla parçalanma ve birleşme dönemleri geçiren bölge, gücünün zirvesine M.Ö 1750-1792 yıllarında Hammurabi döneminde ulaşmıştır. Bu dönemler insanlık tarihinin önemli dönemeçleridir. İşte Babil Kanunlarında Hammurabi Kanunu (1750-1792 M.Ö), şu ana kadar eski dünyanın en mükemmel, güçlü ve düzgün yazılan kanunlarından sayılmaktadır.[213] Doğudan gelen akınlar, askeri işgal ve göçlerle ülkenin demografik yapısı önemli değişikliklere uğramıştır. Bu durum başkenti Ninava (Musul) olan Asur devletinin kuruluşuna kadar devam etmiştir. Güneyde ise Babil İmparatorluğu kuruluş yıllarını yaşamıştır. Doğudan İranlıların darbeleri karşısında Asur devleti dağılmıştır. Babil güçlenerek bölgeye, Akdeniz'e kadar hâkim olmuştur. Daha sonra ülke sırası ile İranlıların, Makedonların ve Bizanslıların egemenliğine girmiştir.[214] Irak, en eski şark medeniyetlerinin doğduğu Mezopotamya, 633-642 yılları arasında İslam toprakları arasına girmiştir.[215] Emeviler ve Abbasiler dönemlerinde, en parlak devresini yaşamıştır. O zamanlar Bağdat dünyanın en önemli kültür ve ticaret merkeziydi. Irak, 637 yılında Müslümanlar tarafından fethedilmesinden sonra Ali bin

[213] Aryan, Basim, "Irak Anayasalarında Yargı Organı", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2010, s. 14.

[214] http://www.habervitrini.com/dunya/iraki-bugune-kadar-18-ulke-isgal-etmis-57612. Erişim tarihi (25.09.2016).

[215] Alheseni, Abdul Rezzak, *Irak'ın Modern ve Siyasal Tarihi,* 7. Baskı, 1. bölüm, Al Rafideyn Yayınları, Beyrut, 2008, s. 20.

Ebu Talip döneminde İslam'ın merkezi hâline getirilmiş ve başkent Küfeye taşınmıştır. Hazreti Ali bin Ebu Talip ile Emeviler arasındaki Saffayin Savaşı da Irak sınırları içinde olmuştur. Bu savaşın ardından bölge günümüze kadar süren farklı mezhep ve etnik grupların mücadelelerine sahne olmuştur. Emevi devletinin çöküşünden sonra 749'da ülke Abbasi devletinin merkezi durumuna gelmiştir. Bağdat yeni devletin başkenti olarak Halife Abu Cafer El-Mansur tarafından inşa edilmiştir. Abbasiler döneminden sonra 1055 yılından itibaren Selçukluların hâkimiyetine girmiştir. 1258 yılından itibaren Moğol istilasına uğramış ve iki yüzyıl onların kontrolünde kalmıştır. Tarihî kaynaklar, Bağdat Kütüphanesindeki eserlerin atıldığı Dicle Nehrinin günlerce mürekkep renginde aktığı ve binlerce ciltlik kitabı Basra Körfezine taşıdığını kaydederler. Ve yok edilen binlerce kitapla ilimde kaç asır geri gidildiği dikkate değer bir nokta olup aynı zamanda bize Bağdat'ın o günkü ilmî seviyesini gösteren önemli bir hususdur.[216] Daha sonraki dönemlerde Irak'ın bir bölümü Akkoyunlular 1444-1467, Karakoyunlular hâkimiyetine girmiştir. 1499-1508 yılları arasında Safevilerin kontrolüne geçmiştir. Mezhep ve etnik grupların arasındaki fark Safeviler döneminde belirginleşmiştir. Irak, Safeviler döneminden sonra Osmanlı devletinin hâkimiyetine girmiştir. 1534 yılından itibaren 1918'e kadar Osmanlı yönetiminde kalmıştır. Birinci Dünya Savaşı sonrasında Irak, İngiltere mandası altına girmiştir. Bu dönemde, Irak'ta ilk hükümetin kurulması 1920'de olmuş ve Irak'ın ilk Anayasası da 1925'te yazılmıştır. 1925 tarihli ilk Anayasa Irak'ın Kanun-i Esasisi diye isimlendirilmiştir.[217] Daha sonra 3 Ekim 1932 tarihinde Irak, manda rejiminin kaldırılmasına karar vermiştir. Ayrıca Irak devletinin Milletler Cemiyeti üyeliğinin kabulüne karar verilmiştir. Yani 1932 yılında Irak, İngiltere mandasından çıkmıştır.

Irak'taki anayasal gelişime bakıldığı zaman, İslam hukukuna dayalı yasalar olmakla beraber tabi olduğu siyasal rejimlerin karakteristik özelliğini yansıtan yasalar olmuştur. İslam âleminin, sonraları Osmanlı devletinin bir parçası olması, ardından İngiliz dönemini, daha sonra Krallıkla yönetilen bir devlet haline gelmesi ve sonrasında ise Cumhuriyete dönüşmesi bu bağlamda ele alınmalıdır. Irak'ın siyasi

[216] https://tr.wikipedia.org/wiki/Irak. Erişim tarihi (25.09.2016).
[217] Alcede, Raad, *Irak'ta Anayasal Gelişmeler*, 1. Baskı, Bilgelik Evi Yayınları, Bağdat, 2004, s. 5.

tarihi, bulunduğu coğrafyadaki siyasi ve tarihi gelişmelerle sıkı sıkıya bağlıdır.[218] Eski çağlarda yapılan Irak bölgesinde kurulan devletlerin kanunları, şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 2.1. Eski Çağlarda Yapılan Irak Bölgesinde Kurulan Devletlerin Kanunları

Sayı	Kanun İsmi	Tarih/Yıl	Detaylar
1	Aorkajina Reformları	2365–2357 M.Ö	/
2	Ornemmo Kanunu	2111–2094 M.Ö	3 bölümden ve 31 maddeden oluşur
3	Lipit İştar Kanunu	1934–1924 M.Ö	37 maddeden oluşur
4	Eşnona Kanunu (Blalama)	1935–1930 M.Ö	61 maddeden oluşur
5	Hammurabi Kanunu	1792–1750 M.Ö	13 bölümden ve 282 maddeden oluşur

Kaynak: Bakir, Taha, *Eski Medeniyetler Tarihine Giriş Birinci Bölüm Mezopotamya'da Medeniyet Kısa Tarihçesi*, 2. Baskı, Al Waraak Yayıncılık, Bağdat, 2012. s.y.; Reşid, Fewzi, *Eski ve Modern Irak'ın Tarihi*, 1. Baskı, Al Wifak Yayıncılık, Bağdat, 1998, s. 29-38.; Al Khafaji, Mustafa, "Eski Toplumlarda Hukuksal Tarih Hammurabi Kanunu Örneği", *İnsanlık Araştırmaları Babil Merkezi Dergisi*, 2014, c. 3, S. 2, s. 286-291. Kaynaklarındaki bilgiler ışığında tarafımızca derlenmiştir.

I. 1876 Osmanlı Dönemi

Geçmişte Osmanlı İmparatorluğunun bir parçası olan Irak'ın gerçek anlamda Osmanlı devletinin egemenliği altına girmesi, Kanunî Sultan Süleyman'ın 1534 yılında çıktığı Irak seferinde Bağdat'ı alması ile gerçekleşmiştir.[219] Bu tarihten sonra Irak, Osmanlı egemenliği altındayken değişen yeni bir idarî yapıya kavuşmuş ve eyaletlere bölünerek yönetilmiştir.[220] Kuzey Irak'ı içine alan Musul, 1878 yılından itibaren İstanbul'a bağlı bir vilâyet haline dönüştürülmüş ve Osmanlı devletinin egemenliğinden çıkıncaya kadar da bu konumda kalmıştır.[221] Irak, Osmanlı devleti ile İranlı hanedanlar arasındaki hâkimiyet mücadelesine sahne olmuştur. Bu mücadele 1639'da Osmanlıların lehine sonuçlanmış ve Irak 1918'e kadar Osmanlı yönetiminde kalmıştır.[222] Bugünkü Irak, Osmanlı dönemindeki Musul, Bağdat ve

[218] Hamad, Hussein W, "Irak'ta Anayasanın Yapısı ve Kabul Usulü", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2010, s. 1.
[219] Ferid, Muhammed, *Osmanlı Devleti Tarihi*, 1. Baskı, Al Nefaes Yayınları, Beyrut, 1981, s. 223.
[220] Terzioğlu, Süleyman Sırrı, "Tarihsel Süreç Çerçevesinde 2005 Irak Anayasasına göre Irak Türklerinin (Türkmenlerinin) Hukuksal Konumları", *Akademik Orta Doğu*, 2006, c. 1, S. 1, s. 159; Acil, Adnan, *Anayasa Hukuku/ Irak'ta Anayasa Hukuku ve Genel Teorisi,* 2. Baskı, Al Nipras Yayınları, Al Necef, 2013, s. 172.
[221] Marufoğlu, Sinan, *Osmanlı Döneminde Kuzey Irak (1831-1914)*, 1. Baskı, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 31.
[222] https://tr.wikipedia.org/wiki/Irak. Erişim tarihi (25.09.2016).

Basra eyaletlerinin bir araya gelmesiyle oluşmuştur.[223] Irak'ta, Osmanlı devletinin ilk Anayasasının hazırlanmasının üzerinden 140 yıl geçmiştir. Irak'ın siyasi gelişiminde bu yılların çok önemli rolü vardı. Bu gelişmeler net bir şekilde ülkede hazırlanan Anayasalara yansımıştır. Başlangıçta 24 Aralık 1876 yılında ilk Anayasa metni Osmanlı döneminde hazırlanmış ve Osmanlı Kanunu Esasisi adıyla adlandırılmıştır. Çünkü bu dönemde Irak, Osmanlı devletinin hâkimiyeti altındadır henüz.[224]

Irak devleti, Osmanlı devletine tabii olduğu bu dönemde 24 Aralık 1876 tarihli Osmanlı devletinin anayasası uygulanmıştır. 24 Aralık 1876 tarihinde II. Abdülhamit'in sadrazamı Mithat Paşanın hazırladığı Anayasa 119 madde ve 11 bölümden oluşmaktadır.[225]

Osmanlı İmparatorluğu için on dokuzuncu yüzyıl ne kadar uzun bir yüzyıl olmuşsa, yirminci yüzyıl da o ölçüde kısa olmuştur. On dokuzuncu yüzyılın sosyal, ekonomik, askeri ve siyasi yükünün ağırlığından bitap bir halde yirminci yüzyıla giren Osmanlı devleti için bu yüzyıl, çıkmaz bir sokak olduğunu kısa zamanda belli etmiştir. Nitekim devlet, yeni yüzyılın hemen başlarında birçok savaşla karşı karşıya kalmıştır. İmparatorluğun bu zorlu dönemecinde devletin idaresi büyük ölçüde İttihat ve Terakkinin kontrolündeydi. 1908-1914 yılları arasında İttihat ve Terakki Partisine muhalif olan çeşitli Arap partileri Bağdat, Basra, Musul ve Hille başta olmak üzere Irak'ın birçok kentinde faaliyet göstermişlerdir.[226] Birinci Dünya Savaşı sırasında İmparatorluğun Arap topraklarında çıkan ve Arap İsyanı olarak literatüre geçen olayın temel nedeni olarak, İttihat ve Terakkinin bölgede uygulamış olduğu merkezileştirme ve Türkleştirme politikaları öne sürülse de, bu iddia en azından temel neden olabilecek bir iddia değildir. Zira 1916 yılında patlak veren Arap İsyanının itici gücü ne Arap ulusçuluğu ne de ayrılıkçı hareketlerdi. İsyan, Birinci

---

[223] Helil, Osman, *Seçim Kanunu ve Irak'ın Esasi Kanunu*, Bağdat, 1999, s. 8; Sebag, İsmail, *Osmanlı ile İran İlişkilerinin Tarihçesi*, 1. Baskı, Al Nefaıs Evi Yayınları, Beyrut, 1999, s. 261; Acil, 2013, s. 172.

[224] Alcede, 2004, s. 3; Acil, 2013, s. 174-175; 24 Aralık 1876 tarihinde Osmanlı Kanunu Esasi çıkarılmıştır.

[225] Erdem, Tarhan, *Anayasalar ve Belgeler 1876-2012 (Anayasalar ve Anayasaları Değiştiren Kanunlar ile Anayasaların Fiilen Yerine Geçen Belgeler)*, 1. Baskı, Doğan Kitap Yayınları, İstanbul, 2012, s. 29-43; Acil, 2013, s. 175.

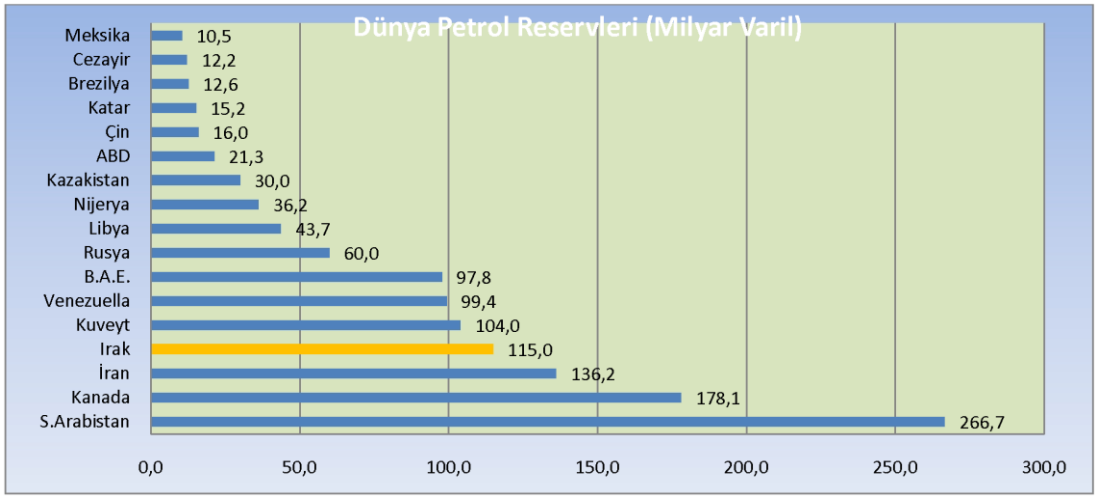
[226] Baştürk, Levent vd., *Irak Siyasetini Anlama Kılavuzu*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), Seta Yayınları XXVIII, 1. Baskı, 2013, Ankara, s. 15.

Dünya Savaşı koşullarında İngiltere ve Fransa'nın bölgesel çıkarları doğrultusunda taktiksel olarak planlanmış bir politikanın ürünü olmuştur.[227]

Sonuç olarak, Birinci Dünya Savaşı esnasında Osmanlının Ortadoğu'dan çekilmesine neden olan bazı yerel isyanlar olmuştur. Hüseyin bin Ali ve oğullarına Osmanlının yıkılmasından sonra kurulacak olan büyük Arap devletinin Krallığı vaat edilmiştir. İngiltere ve Fransa'nın Ortadoğu'daki çıkarları doğrultusunda Şerif Hüseyin önderliğinde ortaya çıkan ayaklanmayı ulusçuluk bağlamında değerlendirmek, doğası kavmiyetçi ve ruhu teokratik olan bir topluma yakıştırılmaya çalışılan dünyevi kimliktir. Fransızlar ve İngilizler arasında Kahire'de 16 Mart 1916 tarihinde Sykes-Picot anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşma ile yeni devletler kurulmuştur. Bu anlaşma sonucunda kurulan devletlerden biri olan Irak, İngiliz bölgesidir, yani İngiliz bölgesine ait Irak devleti sayılmaktadır. Böylece Lübnan ve Suriye Fransa'nın, Irak ve Filistin de İngiltere'nin manda yönetiminde ortaya çıkan yeni devletler olmuştur.

Irak'ın jeo-stratejik önemi, özellikle Hindistan yolunun üzerinde bulunması ve en önemli doğal zenginliği olan petrol bakımından verimli bir bölge oluşu Irak'ı İngilizler için vazgeçilmez kılmıştır. Bu sebeplerle Irak'ı işgal etmek için İngilizler uzun zamandan beri planlar hazırlıyorlardı ve en sonunda Birinci Dünya Savaşında bu planlarını gerçekleştirmeye başlamışlardır.[228] Irak'ın işgali hakkında İngiltere'nin Dışişleri Bakanı şöyle demişti: İngiltere'nin 300 yıl harcadığı çabanın orta doğuda sebebi Irak'tır.[229] Nitekim Birinci Dünya Savaşından sonra Osmanlı İmparatorluğunun çökmesi ve İngilizlerin Irak'ı işgal etmesi bunun sonucudur.[230] Aşağıdaki şekil 2.1, Irak'ın İngiltere için neden bu kadar önemli olduğunun adeta delili niteliğindedir:

[227] Şahin, İsmail–Şahin, Cemile–Yüce, Samet, "Birinci Dünya Savaşı Sonrası İngiltere'nin Irak'ta Devlet Kurma Çabaları", *Akademik Bakış*, 2014, c. 8, S. 15, s. 108-109.
[228] Hamad, 2010, s. 14.
[229] Alcede, 2004, s. 17.
[230] Abrahim, Sawash. SH, "Irak'ın Anayasal Yapısında Türkmenlerin Hukuki Pozisyonu", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2010, s. 1.



Şekil 2.1. Dünya Petrol Rezervlerinin Karşılaştırılması.[231]

II. 1920 İngiliz Dönemi

Osmanlı devletinden ayrıldıktan sonra Krallık rejimi ile idare edilmeye başlanan Irak, 1932 yılına kadar İngiltere'nin mandasında kalmıştır. Bu dönemde henüz Krallık kurulmadan manda yönetimi altında ilk olarak 1920 yılında Geçici Irak Anayasası kabul edilmiştir. Resmi adı Irak Yönetimi Organı Talimatları olan 13 Kasım 1920 tarihli Geçici Irak Anayasasına göre Irak halkının Arap, Kürt ve Türkmen unsurlardan oluştuğu ifade edilmiştir.[232]

1914 yılında başlayan Birinci Dünya Savaşı Irak'ı ele geçirmesi için İngiltere'ye çok iyi bir fırsat vermiştir. İngiltere ilk saldırıyı Hindistan hükümetiyle beraber yapmış ve yapılan saldırıya General Dilamin komuta etmiştir.[233] Ama bu saldırı bekleneni veremeyince İngiltere saldırıları kendi denetimi altında yapmaya karar vermiştir. Saldırılar General Mud'un komutası altında yapılmıştır. İngilizler öncelikle 11 Mart 1917 tarihinde başkent Bağdat'ı, sonra 7 Kasım 1918 tarihinde Musul şehrini sonra da kalan bölgeleri ele geçirdiler.[234] Böylece Irak'taki tüm yönetimi kontrol etmeye başladılar. İngilizler bir yandan Iraklıları Osmanlıya karşı kışkırtırken diğer yandan da gizli bir anlaşma yapmıştır. 16 Mayıs 1916 tarihinde

[231] "Irak Çalışma Ziyareti Raporu", *Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)*, 2011, s. 14.
[232] Terzioğlu, 2006, s. 162.
[233] Hamidi, Jaafeer, *Modern Ve Eski Irak'ın Tarihi*, 1. Baskı, Al Wifak Yayınları, Bağdat, 1998, s. 253.
[234] Alverdi, Ali, *Irak'ın Modern Tarihinde Sosyal Profilleri*, 19. Baskı, Al İlim Evi Yayınları, Beyrut, 2004, s. 151.

Kahire'de İngiltere, Fransa ve Rusya arasında Sykes-Picot anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma (Sykes-Picot anlaşması), 1917 yılında Rus devrimi gerçekleştiriliyorken Rusya'nın Çar hazinesinde bulunmuştur. Böylece, her şey ortaya çıkmıştır.[235] Bu anlaşma özellikle Ortadoğu'nun bugünkü şeklini almasının temel sebeplerindendir. İngiliz Subay Mark Sykes ile Fransız subay Georges Picot, Kahire'de bir araya gelerek masa başında Ortadoğu'yu iki ülke arasında paylaştırdılar. Bu anlaşmaya göre yeni yapay devletler kurulmuştur.[236] Anlaşmanın amacı savaşı İngilizler, Fransızlar ve Rusların kazanması durumunda ele geçirdikleri Arap bölgelerinin ne şekilde paylaşılacağını belirlemektir.[237]

1918 yılında Irak, Osmanlı devletinden tamamen ayrılmış ve 25 Nisan 1920 tarihinde yapılan San-Remo Konferansında Milletler Cemiyetinin de tanıması ile İngiliz manda yönetimine verilmiştir.

18-26 Nisan 1920 tarihli San-Remo Konferansı, Osmanlı sonrası Ortadoğu'nun durumunu görüşmek ve karara bağlamak için İtalya'nın San Remo şehrinde toplanmıştır. Konferans, Arap toprakları üzerinde asırlardır süren Osmanlı hâkimiyetine son verirken, onun yerine Fransız ve İngiliz mandası altında yeni devletlerin ortaya çıkmasını karara bağlamıştır. İngiliz mandasında Irak ve Filistin, Fransız mandasında Suriye ve Lübnan yeni devletler olarak tasarlanırken, bu devletlerin sınırları sosyal, ekonomik ve coğrafi gerçekliklerden uzak ve orada yaşayanların istekleri araştırılmadan belirlenmiştir. Bir bakıma San-Remo Konferansı, 16 Mayıs 1916 tarihli Sykes-Picot antlaşmasının kararlarını onaylamıştır.[238]

25 Nisan 1920 tarihinde San-Remo'da yapılan Konferansın kararlarına göre Irak, İngilizlerin mandasına girmiştir. Fakat Irak halkı bu oldu bittiyi kabullenmemiş ve neticede 30 Haziran 1920 ayaklanması başlamıştır. Bu durum 6 ay devam etmiştir. İngiltere bu gelişmeler üzerine geçici bir Irak hükümeti kurmak için ilk

[235] Altamavi, Süleyman, *Arap Toplumunun Siyasal Gelişimi*, 1. Baskı, Arap Fikrin Evi Yayınları, Al Kahire, 1997, s. 148; Acil, 2013, s. 182.
[236] http://tarihlervekulturler.blogcu.com/irak-in-kurulusu-ve-tarihi/5008661. Erişim tarihi (01.10.2016)
[237] Hamad, 2010, s. 14-15.
[238] Şahin–Şahin–Yüce, 2014, s. 112-113; Acil, 2013, s. 182.

adımlarını atmaya başlamıştır. Geçici Irak hükümeti, 27 Ekim 1920 tarihli Bakanlar Kurulu Başkanı (Al Geylani Abdul Rahman-Al Nakip) ve 8 Bakandan (ayrıca gerçek bir Bakanlık teşkilatına sahip olmayan 12 Bakan da dâhil) oluşmuştur.[239] Hükümetin tüm Bakanları İngiliz danışmanların kontrolü altında çalışmıştır.[240] Geçici Irak hükümetinin temel amacı, yeni bir Anayasa yapımı çalışmalarına başlanılması ve ardından oluşacak Anayasa taslağını Kurucu Meclisin onayına sunmaktır.[241]

13 Kasım 1920 tarihinde resmi adı Irak Yönetimi Organı Talimatları olan 1920 Anayasası ortaya çıkmıştır. Bu arada İngilizlerin yazdığı Yönergelerde İngiliz yetkililer ile Iraklı Bakanlar arasındaki ilişkiler belirlenmiştir.[242] Genel olarak, bu Yönergeler, Irak'ın ilk Anayasal nitelikteki belgeleri sayılmaktadır.[243] Bu yeni geçici hükümet, Irak'ın siyasi tarihinde bir yandan yeni bir dönem olarak kabul edilmektedir. Diğer yandan Bakanlar Kurulu kararı ile resmi adı Irak Yönetimi Organı Talimatları olan 14 maddeden oluşan 13 Kasım 1920 tarihli geçici Irak Anayasası yürürlüğe girmiştir.[244]

Irak Yönetimi Organı Talimatlarına göre, İngiliz sorumlusuna (Percy Cox, Irak Siyasi Yüksek Komiseri) çok geniş yetkiler verilmiştir. Buna göre Percy Cox, tüm kararları alma yetkisine sahip olmuştur.[245] Bu arada İngilizler tarafından Monarşi rejimi tercih edilmiştir. Cumhuriyet rejimine ise Irak'ın henüz Cumhuriyet rejimine hazır olmadığı gerekçesi ile karşı çıkmışlardır.[246] Buna bağlı olarak İngilizler tarafından Muhammed bin Abdullah'ın soyundan gelen Faysal, Kral olarak Irak'ın başına geçirilmiştir. Kral Faysal, güçlü ve bağımsız bir Irak devletini kurabilmenin yolunun güçlü bir ordudan geçtiğini düşünüyordu. Bu yönetimle İngilizler, hem Irak'a tamamen hâkim olmuştur hem de Osmanlının ardından doğan

[239] Acil, 2013, s.183; Alverdi, 2004, s. 22.
[240] Hamad, 2010, s. 15.
[241] Henon, Hemid, *Irak'ta Siyasal Sistemin Gelişmeleri ve Anayasa Hukuku İlkeleri*, 1. Baskı, Sanhouri Evi Yayınları, Bağdat, 2013, s. 205.
[242] Hamad, 2010, s. 15; Acil, 2013, s. 183.
[243] Alcede, Raad–Almafraji, İhsan–Zughayyir, Katran, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Irak'ta Anayasa Sistemi)*, 4. Baskı, Al Atik Yayınları, Al Kahire, 2011, s. 300.
[244] http://www.iraqja.iq/destor/.Irak Cumhuriyeti, Federal Yargı Organı. Erişim tarihi (26.09.2016).
[245] Alverdi, 2004, s. 14; Acil, 2013, s. 183; 1920 yılında Irak Yönetimi Organı Talimatları çıkarılmıştır
[246] Acil, 2013, s. 183-184; Hamad, 2010, s. 15.

halife boşluğunu bu şekilde doldurarak diğer İslam ülkelerine de etki etmeyi planlamıştır.[247]

Başka bir anlatımla, İngiliz Koloniler Bakanı Winston Churchill tarafından 1921 yılında düzenlenen Kahire Kurultayında Faysal bin El Hüseyin Irak'ın Kralı olarak tayin edilmiş ve böylece devletin yönetimi Krallık olarak belirlenmiştir.[248] Ancak bu kararın demokratik bir şekilde gerçekleşmesi amacıyla seçim yapılmasına karar verilmiştir. Yapılan seçim sonucu Faysal %95 çoğunlukla Irak'ın Kralı olarak kabul edilmiştir. Sonuç olarak 1921 yılında ilk defa Krallık olarak Irak devleti kurulmuştur. Bu yeni yönetim, Irak'ın siyasi tarihinde yeni bir dönem olarak kabul edilmektedir.

Kral için, resmi olarak 23 Ağustos 1921 tarihinde taç giyme töreni yapılmıştır.[249] Kral, taç giyme töreninin yapıldığı gün yapmış olduğu konuşmada, ilk gerçekleştireceği icraatın parlamento seçimlerini yapmak sonrada Irak-İngiltere anlaşmasını onaylamak ve Kurucu Meclisi toplayıp yeni bir Anayasa yazılmasını sağlamak olduğunu belirtmiştir. Kurucu Meclis, ilk iş olarak Irak-İngiltere anlaşmasını onaylamak için çalışmalara başlamıştır. Çalışmalar bitince de anlaşma onaylanmıştır.[250]

Kurucu Meclis tarafından 1924 yılının Haziran ayında yeni bir Anayasa yapımı çalışmalarına başlanılmıştır.[251]

III. 21 Mart 1925 Irak'ın Kanun-i Esasisi (Krallık Dönemi)

Resmi adı Irak Yönetimi Organı Talimatları olan 1920 Geçici Anayasasından sonra yeni bir Anayasa ortaya çıkmıştır. Gerçekte, 21 Mart 1925 tarihli Anayasa (Irak'ın Kanun-i Esasisi), Irak'ın ilk Anayasası sayılmaktadır. 1925 Anayasasının

[247] http://tarihlervekulturler.blogcu.com/irak-in-kurulusu-ve-tarihi/5008661. Erişim tarihi (01.10.2016)
[248] Alzubaidi, Hüseyin Letif, *Irak Partileri Ansiklopedisi*, Bilgilerin Vakfı Yayınları, Beyrut, 2007, s. 38.
[249] Alzamili, Sajid, *Irak'ta Anayasa Sistemi ve Anayasa Hukuku İlkeleri*, 1. Baskı, Niebuhr Evi Yayınları, Al Kadisiye, 2014, s. 307; Acil, 2013, s. 184.
[250] Hamad, 2010, s.16.
[251] Acil, 2013, s. 186; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 306.

ortaya çıkış koşulları dikkate alındığında siyasi ve sosyal ortam diğer devletlerden farklıydı, çünkü Irak, o dönem İngiltere'nin mandası altındaydı. Iraklıların Anayasa yapım sürecine katkıları ise şekli bir katkıydı. Bu Anayasa Irak ve İngiltere arasındaki anlaşmaya dayanılarak yazılmıştır. Yani İngiltere tarafından dikte edilmiştir. Irak devletinin ilk kuruluş yıllarında ve daha Irak parlamentosu oluşmadan Kurucu Meclis tarafından 21 Mart 1925 tarihinde Irak'ın ilk Anayasası ilan edilerek yürürlüğe girmiştir.[252]

Kral Faysal, kanunlara bağlı ve demokratik Anayasal bir düzenin tesis edilmesi şartı ile Irak'a emir tayin edilmiştir. Kral Faysal, taç giyme töreninin yapıldığı gün yaptığı konuşmada öncelikle yapılacak işlerin, seçimlerin yapılması, Irak-İngiltere anlaşmasını onaylamak ve yeni bir Anayasa yazılması için Kurucu Meclisin toplanması olduğunu belirtmiştir. Kral aynı konuşmada (Halkımız bilsin ki bu Kurucu Meclis, demokratik devletlerin kanunlarını örnek alarak bağımsız bir Anayasayı hazırlayacak iradedir) diyerek bu durumu ifade etmiştir.[253] Son olarak Kral Faysal, Irak ve İngiltere arasındaki ilişkilere yönelik anlaşmayı onaylamak için çalışmalara başlamıştır.[254] Görülen o ki Irak'ta, yeni Anayasa ile Irak-İngiltere arasındaki anlaşmalar arasında güçlü bir bağ vardır.[255]

1922 yılında yapılan ilk Irak-İngiltere anlaşmasının 3.maddesine göre yapılacak Irak Anayasasının temel kurallarından olmak üzere, Irak Kralı, Anayasanın yazılmasına izin verecek ve bu Anayasa Irak Kurucu Meclisine sunulacaktır. Bu Anayasa tüm Irak halkının haklarını, istek ve çıkarlarını göz önünde bulunduracak ve aynı zamanda herkes için tam özgürlüğü garanti edecektir. Irak devletinin yasama ve yürütme organlarına Anayasada yer verecektir. Aynı maddeye göre, Irak Kralı bu Anlaşmanın maddelerine aykırı düşen bir hususu içermeyecek olan Anayasayı hazırlayacak ve uygulamasını sağlayacaktır. Ancak ilk Anayasanın taslağı, belirtildiği gibi değil, İngiliz Sömürgeler Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır.[256]

[252] Abrahim, 2010, s. 28.
[253] Alheseni, Abdulrazzak, *Irak Bakanlıkları Tarihi*, Birinci bölüm, 5. Baskı, Beyrut, 1998, s. 62.
[254] Acil, 2013, s. 185-186.
[255] Henon, 2013, s. 208-209.
[256] Hamad, 2010, s. 16-18.

1922 Irak-İngiltere anlaşmasının 18.maddesine göre, Kurucu Meclis, Irak-İngiltere anlaşmasını onaylamak üzere çalışmalara başlaması gerekmektedir. Çalışmalar bitince de anlaşma onaylanacaktır. Yoğun gayretler ve çalışmalar neticesinde 27 Mart 1924 tarihinde Kurucu Meclis seçilmiştir. Kral Faysal, Kurucu Meclisin faaliyetlerini şu üç ana görevle sınırlamıştır ve bu görevler şunlardır:

- Irak ve İngiltere devletleri arasındaki anlaşmaya son halini vermek.
- Kişiler ve toplumun haklarını güvence altına alan Irak Anayasasını hazırlamak ve devlet otoritesini yeniden tesis etmek.
- Parlamento seçimlerinin yapılabilmesi için seçim yasasını düzenlemek.

Kurucu Meclisi bilfiil misyonunu icra etmeye başlamış ve yeni bir Anayasa taslağı metni üzerinde çalışmaya başlamıştır.[257]

İngiltere tarafından Anayasa taslağının yazılması için bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyon, İngiliz Koloniler Bakanlığı Doğu İşleri Dairesinde görevli Binbaşı Deblo G Yong, Olağanüstü Elçilik Evinde yargı müsteşarı olarak görev yapan M. A. Edward ve müfettiş Devid Sun olmak üzere üç üyeden oluşturulmuştur.[258] Bu komisyon yeni bir Anayasa taslağı hazırlamıştır. Anayasa taslağı daha sonra Irak hükümetine sunulmuştur. Anayasa taslağının incelenmesi için yeni bir komisyon oluşmuştur. Komisyon, Irak Adalet Bakanlığından Alsuvidi Naji, İngiliz Maliye Bakanlığından Sasson Hsagal ve Kralın Sekreteri Haydar Rüstüm'den oluşturulmuştur. Irak Anayasa taslağını inceleyen Irak-İngiliz karma komisyonu, bu taslağın bazı maddelerini ve özellikle Kralın geniş yetkileriyle alakalı olan maddelerini Anayasa taslağından çıkarmıştır. Aynı zamanda Osmanlı, Japon, Avustralya, Yeni Zelanda gibi yabancı Anayasalardan faydalanarak yeni bir taslak oluşturmuştur.[259] Ayrıca bu Anayasalardan birçok maddeler aktarmıştır. Karma komisyon tarafından son hali verilen Anayasa taslağı İngiliz Koloniler Bakanlığına gönderilmiştir. Bu Bakanlık Anayasa taslağını yeniden değiştirmiş ve Bağdat'a geri

[257] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 306-307.
[258] Hamad, 2010, s. 17.
[259] Abdulrahman, Nebil, *Irak'ın Monarşi Anayasası,* 2. Baskı, Al Atık Yayınları, Al Kahire, 2000, s. 6.

göndermiştir.[260] Al-Sadun Abdul Muhsin Başkanlığında bu taslağın incelenmesi için yeni bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyon Anayasa taslağında herhangi bir değişiklik yapmamış ve geçici Irak hükümeti tarafından da Anayasa taslağı onaylanmıştır.[261] Geçici Irak hükümeti tarafından onaylanan Anayasa taslağı, Kasım 1923'te gazetelerde yayınlanmış ve 14 Haziran 1924'te Kurucu Mecliste tartışılmasına karar verilmiştir. Kurucu Meclis de 10 Temmuz 1924'te taslağı onaylamış ve Kral Faysalın 21 Mart 1925'te onaylaması ile yürürlüğe girmiştir.[262]

1925 Anayasası on bölümden ve 125 maddeden oluşmaktadır.[263] Anayasanın Giriş bölümünde (m. 1-4) devlet şekli ve genel hükümler düzenlenmiştir. Anayasanın Birinci bölümünde (m. 5-18) halkın sahip olduğu haklar düzenlenmiştir. İkinci bölümde (m. 19-26) Kralın hakları düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde (m. 27-63) yasama organı düzenlenmiştir. Dördüncü bölümde (m. 64-67) yürütme organı düzenlenmiştir. Beşinci bölümde (m. 68-89) yargı organı düzenlenmiştir. Altıncı bölümde (m. 90-108) mali konular düzenlenmiştir. Yedinci bölümde (m. 109-112) yerel yönetimler düzenlenmiştir. Sekizinci, Dokuzuncu ve Onuncu bölümlerde ise Anayasa değişikliği ve diğer konular düzenlenmiştir.

A. 21 Mart 1925 Tarihli Irak'ın Kanun-i Esasisine Göre Devlet Şekli

21 Mart 1925 tarihli Anayasasına göre devletin yönetim şekli Krallıktır (Monarşi) ve Anayasanın 2.maddesine göre Irak devleti egemen, bağımsız ve hür bir devlettir. Krallık bölünmez ve ülke topraklarından hiçbir şekilde vazgeçilemez. Hükümet sistemi irsî olarak krallık ve şekli olarak parlamenter (temsili) sistemdir. Parlamenter sistem İslami ve hukuki temeller üzerine kurulmuştur. Devlet, genel olarak Kral, Bakanlar ve Meclis tarafından yönetilmektedir.[264]

---

[260] Alşavi, Munzir, *Irak Anayasal Kurumları ve Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Şefik Yayınları, Bağdat, 1996, s. 115.
[261] Henon, 2013, s. 211-212.
[262] Alhuseyni, Taha Hüseyin, *Anayasa Hukuku İlkeleri,* 1. Baskı, Zeyni Yayınları, Beyrut, 2016, s.173-176; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 312.
[263] Acil, 2013, s. 186-187; 1925 yılında Irak'ın Kanun-i Esasisi çıkarılmıştır. Bu Anayasa, Mart 1925 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[264] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 336.

Anayasanın 19.maddesine göre egemenlik (Irak devletinin egemenliği Kral Faysala ve varislerine halkın verdiği bir emanettir) halka aittir. Anayasa, egemenliğin Kral Faysal ve varislerine emanet olarak verilmiş olmasına rağmen onların yönetimde tek olmadıklarını ve başka güçlerin de iştirak ettiklerini öngörmüştür. Örnek olarak, Anayasanın 28.maddesine göre yasama yetkisi Kralla beraber parlamentoya aittir. Benzer şekilde 65.maddeye göre yürütme yetkisi Kralla beraber Bakanlar Kuruluna aittir.

Her ne kadar Anayasada üniter devlet ilkesi net ve açıkça öngörülmemiş ise de, Anayasanın bütününe bakıldığında devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları bakımından teklik özelliğinin bulunduğu görülmektedir. Bir başka deyişle, tek bir ülke, tek bir millet, tek bir egemenlik bulunmaktadır. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik söz konusudur. Böylece Irak devletinin idari ve siyasi yapılanması, hem devletin unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlıdır. Irak devletinde tek bir anayasa vardır. Nitekim 21 Mart 1925 tarihli Irak Anayasası Irak Kraliyetinin tekliği ve bölünmezliği ilkesini benimsemiştir. Anayasal metinler incelendiğinde Irak Kraliyeti, merkezi karar alma yetkisini haizdir. Bütün önemli yetkiler ve sorumluluklar merkezde toplanmaktadır. 1925 Anayasasında iktidarın (Kral) tek elde toplanılmasının benimsenmiş olmasına paralel olarak diğer otoritelerin ona bağlı olarak çalışması öngörülmüştür. Irak devleti, 21 Mart 1925 tarihli Anayasasına göre merkezi sisteme sahip bir devlet olması itibariyle tüm siyasi kararlar, başkentte yer alan merkezi hükümet tarafından alınmaktadır. Fakat merkezi hükümet tarafından merkezci tekli devletin sakıncalarının azaltılabilmesi için vilayetlerde görevli yüksek memurlarına (vilayet başkanı, belediye başkanı gibi), sınırlı olarak belli konularda karar alma ve uygulama yetkisi verilmiştir.

Sonuç olarak 21 Mart 1925 tarihli Irak Anayasasında devlet modeli olarak üniter devlet modeli öngörülmüştür.[265]

Bu Anayasa incelendiğinde 3.maddesinde Irak'ın başkenti Bağdat olarak kabul edildikten sonra Anayasanın 7.bölümünde ilk defa net ve açık bir şekilde yerel

[265] Alhuseyni, 2016, s. 178.

yönetimler (mahalli idareler) ile ilgili bir düzenleme yer almıştır. Bu bölümde vilayet, belediye, kaza, nahiye ve köy meclisi kurumlarından bahsedilmiştir.

Anayasanın 108.maddesine istinaden 1927 yılında 58 sayılı Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun maddelerinde merkez olarak hükümet, yerel yönetimler olarak vilayetler, belediyeler, kaza, nahiye ve köyler yer almaktadır. Bu kanun, 66 maddeden oluşmaktadır.[266]

Öte yandan Anayasanın 111.maddesine göre 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu çıkarılmıştır. Belediyeler İdari Kanununa göre belediye başkanı, hükümet tarafından atanmaktadır. Ayrıca bu kanunun belediyeler ile ilgili yetkileri, görevleri vs. ayrıntılı bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır. Bu kanun, 61 maddeden oluşmaktadır.[267]

Bunun ardından 1945 yılında Yeni Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu çıkarılmıştır. 1925 Irak Anayasasının 108.maddesine dayanarak da, 1945 yılında 16 sayılı Yeni Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu çıkartılmış ve Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[268] Bu kanun, 1927 yılında çıkarılan 58 sayılı Tugaylar (Elviye) İdari Kanununu ilga etmiştir. Ayrıca bu kanunda yerel yönetimler detaylı bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır.[269] Kanun içerisinde merkez olarak hükümet, yerel yönetimler olarak vilayetler, belediyeler, kaza, nahiye ve köyler yer almaktadır. Bu kanun, 104 maddeden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun köyler ile ilgili yetkileri, görevleri vs. ayrıntılı bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır. Bu kanun, 20 maddeden oluşmaktadır.[270]

---

[266] 1927 yılında 58 sayılı Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 566 sayılı 31 Temmuz 1927 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[267] 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 995 sayılı 14 Haziran 1931 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[268] 1945 yılında 16 sayılı yeni Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 2279 sayılı 7 Mayıs 1945 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[269] Zamıl, Muhammed, *Modern Irak'ta Yerel Yönetimler Tarihi*, Alttaki Yayınları, 2014, s. 1.

[270] 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 3981 sayılı 6 Mayıs 1957 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Sonuç olarak 1925 Anayasası, yerel yönetimler ile ilgili ilk defa güçlü ve etkili düzenlemeler getirmiştir.

1925 Anayasası parlamenter demokrasiyi esas almıştır. Parlamenter sistemin en önemli özelliklerinden biri de ikili yürütme aygıtına sahip olmasıdır. Yani yürütme organı Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere farklı iki yapıdan oluşur. Ancak Devlet Başkanının, siyasi olarak sorumluluğu yoktur ve sorumluluk Bakanlar Kuruluna aittir. Ayrıca yürütme organı ile yasama organı arasında denge ve iş birliğinin olması gerekmektedir.[271] Anayasanın 25.maddesinde Kralın dokunulmaz ve sorumsuz olduğu yazılıdır. Yani Kralın ne siyasi ne de cezai sorumluluğu söz konusudur. 27.maddesine göre kararlar kolektif şekilde yani ilgili Bakanın veya Bakanlar Kurulunun teklifi, Başbakanın kabulü ve Kralın onayıyla alınmaktadır.[272]

1925 Anayasasının 66.maddesine göre Bakanların kolektif ve şahsi sorumlulukları sistemi esas alınmıştır. Başka bir anlatımla, Bakanlar milletvekilleri Meclisine karşı ayrı ayrı ve kolektif olarak sorumludurlar.

Tipik parlamenter sistemin özelliği olan ikili yürütme aygıtına sahip olmanın bir sonucu olarak Devlet Başkanı (Kral) ve Bakanlar Kurulu vardır. Ancak Devlet Başkanının, siyasi olarak sorumluluğu yoktur, çünkü parlamenter sistemlerde Devlet Başkanının rolü zayıftır ve sorumluluk Bakanlar Kuruluna aittir.[273] Yani Krala karşı Bakanlar Kurulunun yetkileri ve sorumluluğu daha fazladır. Fakat Irak Anayasa Koyucusu parlamenter sistemin bu özelliklerini ihlal etmiştir. Çünkü 1925 Anayasasına göre, parlamento ve Bakanlar Kuruluna karşı birçok alanda Krala geniş yetkiler verilmiştir. Öte yandan 1925 Anayasasında Bakanlar Kurulunun parlamentoya karşı sorumluluğu kabul edilmektedir.[274]

[271] Alhuseyni, 2016, s. 83-84.
[272] Kamil, Mustafa, *Anayasa Hukuku*, İkinci Kitap, Bağdat, 2003, s, 46; Henon, 2013, s. 214-215; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 327.
[273] Alhuseyni, 2016, s. 180.
[274] Said, Dana- Kerim, Zanna, "Irak Kürdistan Bölgesinde Parlamenter Sistem Sorunları ve Özellikleri Karşılaştırmalı Çalışması", *Ürdün Üniversitesi Şeriat ve Hukuk Bilimi*, 2014, c. 41, S. 2, s. 1318; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 336.

Parlamenter sistemin gereklerinden biri de yasama ve yürütme arasında bir denge, karşılıklı ilişki ve işbirliğinin kurulmasıdır. Ancak 1925 Anayasasında, Kralın sahip olduğu yetkiler göz önüne alındığında, diğer anayasal kurumlar (yasama organı/yürütme organı) karşısında denge kraldan yana ağır basmıştır. Çünkü 1925 Anayasası, birçok alanda Krala geniş yetkiler vermiştir.[275]

Bu da genel olarak parlamenter sistemin özelliklerine ters düşmektedir. Dikkat edilirse Irak Anayasa Koyucusu, tipik parlamenter sistemin özellikleri olan denge ve iş birliğini göz ardı ederek, Kralın pozisyonunu, yasama organı ve yürütme organı karşısında güçlendirmeye yöneldiği görülmektedir.[276]

Diğer bir söyleyişle, dikkati çeken Krallık dönemi yasama organı, Kral karşısında güçsüz kılınmıştır.

Öte yandan tipik parlamenter sistemin özellikleri olan denge ve iş birliğinin iki kuvvet arasında göz ardı edilerek, yürütme yetkisinin lehine ve yasama organının aleyhine denge bozulmuştur. Örneğin 1925'ten 1958'e kadar parlamento, Bakanlar Kurulu tarafından 12 defa fesih edilmiştir.[277]

B. 1925 Irak'ın Kanun-i Esasisine Göre Devlet Organları

1925 Anayasası devlet organlarını tanımlamıştır. 1925 Anayasasına göre devlet organları Kral, yasama organı, yürütme organı ve yargı organı olmak üzere dört organdan oluşmaktadır. Devlet Başkanı olan Kral'a El-Melik denir. Yasama organı iki meclisli olup bunlar Milletvekilleri Meclisi ve Ayan Meclisidir. Yürütme organı ise Başbakan ve Bakanlardan oluşmaktadır. Anayasa, zikredilen her bir organın yetkilerini düzenlemiştir.[278]

[275] Şüber, Rafia, *Kuvvetler Ayrılığı Parlamenter Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları*, Sanhouri Evi Yayınları, 1. Baskı, Beyrut, 2016, s. 34; Aziz, Faiz, *Irak'ta Parlamenter Sistem Sapması ve Eğilmesi*, 2. Baskı, Al Sindibad Yayınları, Bağdat, 1984, s. 47.
[276] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 337.
[277] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 339.
[278] Alzamili, 2014, s. 316.

1. Kral

Anayasanın ikinci bölümü Kralın haklarına yer vermektedir. Söz konusu bölümde Kralın yetkileri son derece geniş düzenlenmiştir.[279]

a. Yasama Yetkisi

Anayasanın 28.maddesine göre yasama yetkisini Kral ve yasama organı beraber kullanmaktadır. 26.maddeye göre Kral, Ayan Meclisinin üyelerini tayin eder ve ayrıca yasama organının yapacağı kanunlar Kralın onayına tabidir.[280]

b. Yürütme Yetkisi

Kral, devletin başıdır. Anayasanın 25.maddesinde yazılıdır. Aynı şekilde bu maddede Kralın dokunulmaz ve sorumsuz olduğu yazılıdır. 27.maddesine göre kararlar, kolektif şekilde yani ilgili Bakanın veya Bakanlar Kurulunun teklifi, Başbakanın kabulü ve Kralın onayıyla alınmaktadır.

c. Yargı Yetkisi

Anayasa, Krala, yargı kararlarına bağlı olarak belirlenmiş cezaları indirme veya kaldırma (hükümsüz kılma) yetkisi vermiştir. 1925 Irak Anayasasının 68.maddesine göre hâkimler Kral iradesiyle atanırlar ve kanunda belirtilen durumların dışında görevden alınmazlar. 71.maddeye göre Mahkemelerin işine müdahale edilemez.[281]

d. İstisnaî Yetkisi

Anayasa, yasama organının tatilde olduğu dönem için Krala kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermiştir. Bakanlar Kurulunun önerisi üzerine olağanüstü

[279] Acil, 2013, s. 198; Aziz, 1984, s.78; Alhuseyni, 2016, s. 181.
[280] Henon, 2013, s.218; Acil, 2013, s. 199.
[281] Acil, 2013, s. 199.

halin ilanı Krala aittir.[282] Anayasanın Krala verdiği geniş yetkiler sembolik kalmamış, Kral tarafından sıklıkla kullanılmıştır.

2. Yasama Organı

1925 Anayasası, yasama organını (Teşriî Otorite), üçüncü bölümünde düzenlemiştir. Yasama organı iki meclisli olup bunlar Milletvekilleri Meclisi ve Ayan Meclisidir. Fakat Anayasanın 28.maddesine göre yasama yetkisini Kral ve yasama organı beraber kullanmaktadır.[283] Milletvekilleri Meclisi her 20000 kişiye bir milletvekili düşecek şekilde doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir.[284] Milletvekilleri Meclisi, her 4 yılda bir yapılan genel seçimlerle yenilenmektedir. Fakat 1925 Anayasasına göre kadınlar seçme, seçilme ve aday olma dâhil siyasi hakların hiçbirine sahip değildir.[285] Anayasanın 26.maddesine göre Kral, Ayan Meclisinin üyelerini tayin eder ve ayrıca yasama organının yapacağı kanunlar Kralın onayına tabidir. Ayan Meclisi üyelerinin sayısı Milletvekillileri Meclisinin üye sayısının 1/4'ünü geçemez. Ayan Meclisi 8 yılda bir Kral tarafından yenilenmektedir.[286]

3. Yürütme Organı

Yürütme organı, Anayasanın dördüncü bölümünde düzenlenmiştir. Kral, devletin başıdır. Başbakan ve Bakanların tayinleri Kral tarafından yapılmaktadır. Bakanlar Kurulu devletin üstlendiği görevleri yerine getirir. Toplantıları Başbakanın Başkanlığında gerçekleşmektedir.[287] Anayasanın 27.maddesine göre kararlar kolektif şekilde yani ilgili Bakanın veya Bakanlar Kurulunun teklifi, Başbakanın kabulü ve Kralın onayıyla gerçekleşmektedir.[288] Anayasanın 65.maddesine göre yürütme yetkisi devlet işlerinden sorumlu olan Bakanlar Kuruluna aittir. Fakat Bakanlar

[282] Alzamili, 2014, s. 323.
[283] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 329.
[284] Acil, 2013, s. 201.
[285] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 333; Acil, 2013, s. 201.
[286] Alhuseyni, 2016, s. 178-179; Acil, 2013, s. 205; Henon, 2013, s. 221-224.
[287] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 330; Acil, 2013, s. 200.
[288] Alhuseyni, 2016, s. 181.

Kurulunun almış olduğu kararların onayı için, bu kararların Krala arz edilmesi gerekmektedir.[289]

4. Yargı Organı

Beşinci bölümde (68-89. maddelerinde) yargı organı düzenlenmiştir. Anayasanın 68. ve 71.maddelerine göre hâkimler, Kral iradesiyle atanırlar ve kanunda belirtilen durumların dışında görevden alınamazlar. Mahkemelerin işine müdahale edilemez. Burada dikkat çeken konu olan Irak'ın Kanun-i Esasisi tüm hâkimlerin Kral emriyle atanmalarına değinmiştir. Krala, yargı kararlarına bağlı olarak belirlenmiş cezaları indirme veya kaldırma (hükümsüz kılma) yetkisi vermiştir. Kanuni bir sebeple muhakemenin gizli olması dışında hepsi aleni olmak üzere bütün hükümler kral adına çıkarılır.[290]

1925 Anayasası, Anayasa Yüksek Mahkemesinin kurulmasını düzenlemiştir. Bu sayede kanunların anayasallığının denetimini net ve açık bir şekilde hedeflenmiştir.[291] Önemli olan, 21 Mart 1925 Kanun-i Esasisine göre, Irak'ın ilk Yüksek Mahkemesinin kurulmasıdır.[292] Yüksek Mahkeme, Anayasada Özel Mahkeme şeklinde ifade edilmiştir. 1925'te hazırlanan Kanun-i Esaside Yüksek Mahkemenin en önemli görevleri, anayasa hükümlerini açıklamak, kanunların anayasallığının denetimi ve kanun hükümlerinin yorumunu yapmak, işledikleri suçlardan dolayı Milletvekilleri Meclisinin üyelerini, Bakanları ve Temyiz Mahkemesinin Yargıçlarını yargılamaktır.[293] Ayrıca, mali ve idari yasaları açıklamak, çıkarılan yasalar gereğince talimatların aykırılığını denetlemek olarak belirtmiştir. Anayasanın 82.maddesinin üçüncü fıkrasına göre Yüksek Mahkeme, 9 üyeden oluşur. Ayan Meclisi (senato) tarafından seçilen 1 başkan ve 8 üyeden oluşmaktadır. Ayan Meclisinin Başkanı aynı zamanda Yüksek Mahkemenin de başkanıdır. Onun bulunmaması durumunda, Ayan Meclisi Başkan Yardımcısı, Yüksek Mahkemeye başkanlık eder. 4 üye Ayan Meclisinden, 4 üye de Temyiz Mahkemesi hâkimlerinden veya normal mahkemelerde görev yapan diğer tecrübeli

[289] Alzamili, 2014, s. 325; Acil, 2013, s. 200.
[290] Aryan, 2010, s. 22.
[291] Acil, 2013, s. 195.
[292] Henon, 2013, s. 171.
[293] Acil, 2013, s. 196.

yargıçlardan seçilir.[294] Anayasanın 87.maddesie göre Yüksek Mahkemenin kararları kesin olup, diğer bütün mahkemeleri bağlayıcı niteliktedir.

Ancak Yüksek Mahkeme, görevine giren bir davaya kendiliğinden bakamaz, bunun için Kralın izni ve Bakanlar Kurulunun onayı gerekmektedir. Yani aslında Yüksek Mahkeme kendisinden beklenebilecek etkiye sahip olan bir mahkeme olarak tesis edilmiş değildir.[295]

Başka bir anlatımla, Yüksek Mahkemeye kanunların anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi verilmiştir. Fakat uygulamada Yüksek Mahkeme bu konuda kendisinden bekleneni yerine getirmiş değildir.

1925 Anayasası, Anayasanın değiştirilme usulünü düzenlemiştir. Zira Anayasanın net ve açık bir şekilde değiştirilme yollarını da belirlemiştir. 1925 Anayasası, katı Anayasalardan biridir.[296] Değiştirilmesi, normal kanunlar için öngörülen usulden daha zor bir usule tabidir.[297] Diğer yandan 118.maddeye göre Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl (21 Mart 1925'ten itibaren 21 Mart 1926'ya kadar) içinde Irak ve İngiltere arasındaki anlaşmaya aykırı olmamak koşuluyla Anayasa değişikliği yapılabilecek, 5 yıldan sonra (119.madde) ise her türlü Anayasa değişikliği yapılabilecektir. Her değişikliği, Milletvekilleri Meclisi ve Ayan Meclisi üyelerinin 2/3'sinin kararlaştırması gerekmektedir. Fakat Milletvekilleri Meclisi ve Ayan Meclisinin almış olduğu kararların onayı için, bu kararların Krala arz edilmesi gerekmektedir.[298]

---

[294] Aryan, 2010, s. 50-57; 1925 Anayasasında İkinci kez değişiklik yapan 69 sayılı 1943 kanununun otuz altıncı maddesinde yapılmıştır.

[295] Aldeli, Abdülgani, "2005 Anayasası ile 1925 Anayasasının Karşılaştırılması", *Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Anayasa Değişikliğinin Kampanyası, Al Meda Gazetesi,* 2005, S. 536, s. 12; Henon, 2013, s. 174; Acil, 2013, s. 197.

[296] Alhuseyni, 2016, s. 184-185.

[297] Alcede, Raad, *Irak'ta Anayasa Mevzuatı*, 1. Baskı, El Hikeme Evi Yayınları, Bağdat, 1998, s. 32; Acil, 2013, s. 192; Henon, 2013, s. 216; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 317.

[298] Besyonı, Abdülgani Abdullah, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Sistemlerin Arabulucusu*, 1. Baskı, Al Seadeni Yayınları, Al Kahire, 2004, s. 53; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 317-318; Acil, 2013, s. 152.

1925 Anayasasında sadece 3 defa değişiklik yapılmıştır. [299] Bunlardan ilki 29 Temmuz 1925'te yani onaylandıktan dört ay sonra yapılmıştır.[300] İkincisi, 27 Ekim 1943'te yapılmıştır. Bu Anayasa değişikliğinde Anayasanın birçok maddesi değiştirilmiş ancak devletin temel yapısı korunmuştur.[301] Son değişiklik ise 1958 yılında yapılmıştır.[302]

1925 yılında çıkarılan Krallık Anayasası açık bir şekilde Kürtlerin ve Arapların eşit statüsüyle ilgili bir düzenleme getirmemiştir.[303]

1925 Anayasası modern ve yazılı, ayrıntılı, katı, güzel bir üsluba sahip, iyi bir tasnife tabi tutulmuş ve iyi bir dille yazılmış bir Anayasadır. Irak'ın ilk kalıcı Anayasası ortaya çıkmıştır. Ayrıca 1925 yılında çıkarılan Irak Anayasası ışığında, temel hak ve özgürlükler çok iyi bir şekilde düzenlenmiştir. 21 Mart 1925'te Kral Faysal tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe giren bu Anayasa Irak'ta, Krallık rejiminin düştüğü 14 Temmuz 1958'e kadar yürürlükte kalmıştır.

1930 yılında Irak hükümeti bağımsız bir devlet olma yolunda Birleşik Krallık ile 25 yıllık bir anlaşma imzalarken 1932 yılında Milletler Cemiyetine bağımsız bir devlet olarak katılmıştır. Çünkü Irak, 1932 tarihinde, İngiltere'nin mandaterliğinden kurtularak bağımsızlığını ilan etmiştir.[304] Diğer bir deyişle, 3 Ekim 1932 tarihinde Irak manda rejiminin kaldırılmasına ve Irak devletinin Milletler Cemiyeti üyeliğinin kabulüne karar vermiştir. Böylece Irak, Milletler Cemiyetinde yerini alan ilk Arap devleti ve hatta tek Arap devleti olmuştur. 1933'te Kral Faysalın ölümünün ardından ülkede dinsel ve etnik çatışmalar artmıştır. Haşemi Krallığından Faysalın ölmesi üzerine yerine Gazi geçmiştir. Kral Gazinin İkinci Dünya Savaşından kısa bir süre önce bir araba kazasında ölmesi üzerine yerine dört yaşındaki oğlu İkinci Faysal geçmiştir. Yeni Kralın amcası Emir Abdullah Naip olarak yönetimi üstlenmiştir.

[299] Alhuseyni, 2016, s. 185-186; Acil, 2013, s. 194.
[300] Aladhemi, Muzaffer, *Irak'ın Kurucu Meclisi,* 1. Baskı, Bağdat, 2000, s. 586; Yasal Kayıtlık Divanı, 1925 Irak'ın Kanuni Esasisi ve Kanunun Değişiklikleri, Bağdat, 1999, s. 69-71.
[301] Khadouri, Mecid, *Irak'ta Hükümet Sistemi*, 1. Baskı, Bağdat, 1996, s.32; Yasal Kayıtlık Divanı, 1999, s. 118-119.
[302] Alcede, 2004, s. 47-48; Henon, 2013, s. 217; 1925 Anayasasının üçüncü değişikliğine göre, 4141 sayılı 11 Mayıs 1958 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[303] Dalar, 2015, s. 37; Acil, 2013, s. 221.
[304] Muhammad, Arkan, "Iraklı Kürtlerin Özerlikten De Facto Federalizme Geçiş Aşamaları" (1918-2005), *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi* (*CTAD*), 2013, c. 9, S. 18, s. 85.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında hâkim güçler arasında yaşanan mücadele Irak üzerinde de olmuştur.[305] Krallık rejimi yıllarında çeşitli hükümetler kurulmuştur. Özellikle, bu dönemde en belirgin hükümet Nuri Sait (Al-Paşa) hükümetidir. Irak'ta, Krallık rejiminin düştüğü 14 Temmuz 1958'e kadar yürürlükte kalmıştır. 14 Temmuz 1958'de General Kasımın askeri darbesiyle 38 yıllık Monarşi rejimi devrilmiş ve Cumhuriyet rejimi kurulmuştur.

IV. 27 Temmuz 1958 Anayasası (Cumhuriyet Dönemi/Birinci Cumhuriyet Anayasası)

27 Temmuz 1958 Anayasasıyla başlayan Irak Cumhuriyeti Anayasaları, 2005 Anayasasına kadar geçici Anayasalar niteliğinde olmuştur.[306] Bu Anayasalarda üniter devlet modeline uygun olarak merkeziyetçi bir devlet yapısı düzenlenmiştir.[307]

Irak ordusunun 14 Temmuz 1958 tarihinde yaptığı askeri darbe ile Krallık rejimi devrilip yerine Cumhuriyet rejimi ilan edilmiştir.[308] Yeni rejim Kraliyet döneminde yürürlükte olan 21 Mart 1925 Irak Kanun-i Esasisini de iptal ederek yerine 27 Temmuz 1958'de Cumhuriyet rejimine uyumlu yeni bir Anayasa ilan etmiştir.[309] 27 Temmuz 1958'de yürürlüğe giren Anayasa resmi olarak Birinci Cumhuriyet Anayasası olarak adlandırılmıştır. Başka bir anlatımla, Irak'ta 1958 Cumhuriyet Anayasası, 21 Mart 1925 Irak Kanun-i Esasisinin 14 Temmuz 1958'de kaldırılmasıyla yürürlüğe girmiştir. Böylece, 1958 Anayasası ilan edilmeden önce Başbakan yaptığı açıklamada devrimin yeni temellerini oluşturan geçici bir Anayasanın yapılmasını işaret etmiştir. Devrimciler, 27 Temmuz 1958 Anayasasının başlangıç bölümünde, halk adına, Irak Kanun-i Esasisi ve tüm düzenlemelerinin 14 Temmuz 1958'den itibaren yürürlükten kaldırıldığını ilan etmişlerdir. 1958 Anayasasına göre, 1958 Anayasası geçici bir Anayasadır ve kalıcı Anayasa yazıldıktan sonra geçici Anayasa iptal edilecek, ancak kalıcı Anayasa yazılmadığı

[305] https://tr.wikipedia.org/wiki/Irak. Erişim tarihi (05.10.2016).
[306] Şendel, Abdül Hüseyin İsa, *Modern Anayasalara göre Irak'ta Hükümet Sistemi*, 1. Baskı, Yasal Yayınları, Bağdat, 2009, s. 116.
[307] Alhuseyni, 2016, s. 189; Acil, 2013, s. 212-215.
[308] Acil, 2013, s. 221.
[309] Heyavi, Abdulrahman Nebil, *Irak Cumhuriyeti Anayasaları*, 2. Baskı, Al Atık Yayınları, Al Kahire, 2009, s. 7; Alhuseyni, 2016, s. 187.

takdirde geçici Anayasa uygulanacaktır.[310] Daha sonra demokratik hükümetin kurulması amacıyla kalıcı Anayasa hazırlandıktan sonra halkın onayı için referandum yapılacaktır.[311]

Darbeciler tarafından Irak Koordinasyon Bakanı Muhammed Sıdık Şenşel ve Irak ekonomi Bakanı Muhammed Hadid ve Demokratik Ulusal partisinin en tanınan üyesi ve Anayasa çalışmalarıyla bilinen Hüseyin Cemil, Anayasa taslağını hazırlamak için teklif edilmiştir.[312] Bu kişiler ayrıca kalıcı Anayasa yapılana kadar geçici dönem gereksinimlerine uygun olarak geçici bir Anayasa taslağı hazırlamak için görevlendirilmiştir. 14 Temmuz 1958'de General Abdülkerim Kasım Irak'ta darbe yapınca iktidarını güçlendirmek amacı ile Kürt desteğine ihtiyaç duymuş ve bu sebeple de Mustafa Barzani'yi Irak'a çağırmıştır.[313] Anayasanın hazırlanmasında Irak'ın Arap Ulusunun bir parçası olduğu, Arapların ve Kürtlerin bu vatanın asli unsuru oldukları göz önüne alınacaktır.[314] Anayasaya göre Irak ülkesinde Araplar ve Kürtler ortaktır. Onların ulusal hakları Irak Anayasası çerçevesinde tanınır. Böylece ilk kez, 1958 Anayasasında açıkça Araplar ve Kürtler asli unsur olarak birlikte gösterilmiştir.[315]

Geçici Anayasa taslağı iki gün içerisinde hazırlanmış ve Bakanlar Kurulunun, hiçbir değişiklik yapmadan, onaylaması ile yürürlüğe girmiştir.[316] Bakanlar Kurulu tarafından geçici Anayasanın yürürlüğe sokulması, geçici Anayasanın, Anayasal temellerini zayıflatmıştır. Bu durum haklı olarak geçici Anayasa üzerinde olumsuz bir izlenim yaratmış ve Cumhuriyet rejiminden sapılarak tekelci (otokratik) bir hükümet rejimine dönüşebileceği endişesini doğurmuştur.

---

[310] Alzodi, Muhammet, "1958'den beri Irak Devleti Anayasasız", *Orta Doğu Gazetesi*, 2003, S. 9014. s.y; Hamad, 2010, s. 20-21.

[311] Henon, 2013, s. 234; Irak Başbakanı Abdülkerim Kasım Açıklaması, 28 Temmuz 1958 tarihinde Irak Resmi Gazetede (Irak'ın Gerçeklikleri) yayınlanmıştır.

[312] Acil, Adnan, "Irak'ta Darbe Anayasaları/1958'den itibaren 2003'e kadar Irak'ta Yayınlanan Yeni Anayasalara Bakış", *Hukuki ve Siyaset Bilimleri Küfe Dergisi*, 2015, c. 1, S. 22, s. 94; Acil, 2013, s. 220; Alcede, 2004, s. 77.

[313] Kurubaş, Erol, "Irak'ta Kürt Ayrılıkçılığı ve Başarı Şansı", *Avrasya Dosyası Jeopolitik Özel*, 2002, c. 8, S. 4, s. 130.

[314] Alşavi, 1996, s. 152.

[315] Cemil, Hüseyin, "27 Aralık 1979 tarihli Röportajı"; Acil, 2013, s. 199; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 352; Acil, 2015, s. 95.

[316] Alhuseyni, 2016, s. 189; Alzamili, 2014, s. 336; Acil, 2013, s. 220.

27 Temmuz 1958 Anayasa tasarısı, Mısır'ın Anayasaları esas alınarak hazırlanmıştır. Irak Anayasa Koyucusu, Mısır Anayasalarından birçok iktibasta bulunmuştur.[317]

1958 Anayasasının ilan edildiğini beyan eden bildiri Başbakan tarafından imzalanmış ancak Anayasa metninin kendisi Başbakanın yanı sıra Bakanlar ve Ulusal Konsey üyeleri tarafından da imzalanmıştır. Yukarıda belirtildiği üzere Anayasa yeni iktidar üyeleri tarafından hazırlanmıştır. Bu Anayasayı gerçek bir Anayasa olarak kabul etmek mümkün değildir, çünkü Anayasayı hazırlayan hükümet bu konuda hukuken yetkili olmamasına rağmen fiilen sahip olduğu kuvvete dayanarak bu düzenlemeyi yapmıştır.

27 Temmuz 1958 Anayasası dört bölümden ve 30 maddeden oluşmaktadır.[318] Anayasanın Birinci bölümünde (m. 1-6) Irak'ın devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu düzenlemiştir. Anayasanın İkinci bölümünde (m. 7-19) temel haklar düzenlemiştir. Anayasanın Üçüncü bölümünde (m. 20-26) hükümet sistemi şekli düzenlenmiştir. Anayasanın Dördüncü bölümünde (m. 27-30) diğer hükümler düzenlemiştir.

1958 Anayasası, çok kısa bir Anayasadır. Çünkü bu Anayasa devlet organlarının görevlerine yer vermemiştir.[319]

A. 27 Temmuz 1958 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli

27 Temmuz 1958 tarihli Anayasasına göre, Irak'ta tek partili bir siyasi sistem hâkimdir. Başbakana (Abdülkerim Kasım) oldukça geniş yetkiler verilmiştir.[320]

1958 Anayasasının temel ilkelerine yer veren Anayasanın 1.maddesine göre, Irak devleti bağımsız ve egemenliği tam olan bir devlettir. 1958 Anayasasına göre, devletin şekli Cumhuriyettir.

---

[317] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 351.
[318] 27 Temmuz 1958 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası çıkarılmıştır. Bu Anayasa, 2 sayılı 28 Temmuz 1958 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[319] Hamad, 2010, s. 21.
[320] Acil, 2013, s. 224.

Aslında bu Anayasada üniter devlet ilkesi açıkça vurgulanmamış ise de, Anayasanın bütününe bakıldığı zaman devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları bakımından teklik özelliğinin bulunduğu görülmektedir. Başka bir söyleyişle, Irak devletinde tek bir anayasa, tek bir ülke, tek bir millet ve tek bir egemenlik bulunmaktadır. Keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik durumu mevcuttur. Irak devletinin idari ve siyasi teşkilatı, hem devletin unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlılık arz etmektedir. Nitekim 27 Temmuz 1958 tarihli Irak Anayasası Irak Cumhuriyetinin tekliği ve bölünmezliği ilkesini kabul etmiştir. Anayasal metinlere bakıldığı zaman Irak Cumhuriyeti merkezi karar alma yetkisine sahiptir. Kararlar, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanıp Ulusal Konsey tarafından onaylanmaktadır. Bütün önemli görev ve yetkiler merkezde toplanmaktadır. 1958 Anayasasında iktidarın tek elde toplanılmasının benimsenmiş olmasına paralel olarak diğer otoritelerin ona bağlı olarak çalışması öngörülmüştür. Irak devleti, 27 Temmuz 1958 tarihli Anayasasına göre merkezi sisteme sahip bir devlet olması itibariyle tüm siyasi kararlar, başkentteki merkezi hükümet tarafından alınmaktadır.

Sonuç olarak 27 Temmuz 1958 tarihli Anayasası devlet modeli olarak üniter devlet modelini benimsemiştir.

1958 Anayasasına bakıldığında 5.maddesinde Irak'ın başkentinin Bağdat olarak kabul edilmesinden sonra yerel yönetimlerle ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. 1925 yılındaki Anayasada yerel yönetimlerle ilgili bir düzenleme bulunmasına karşın 1958 tarihli Anayasada bu konuyla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.

Fakat Krallık döneminde 1945 yılında çıkarılan 16 sayılı Tugaylar (Elviye) İdari Kanununda hükümet tarafından bazı değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu ve 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari

Kanunu uygulanmaya devam etmiştir.[321] Yani yerel yönetimler ile ilgili daha önceki tüm kanunlar devam etmiştir.

Sonuç olarak 1958 Anayasası yerel yönetimler ile ilgili yeni ve etkili düzenlemeler getirmemiştir.

Başbakan çok geniş yetkilere sahiptir. Hatta Ulusal Konseyin almış olduğu kararlar dahi Başbakanın onayına tabi tutulmuştur. Bakanlar Kurulunun yaptığı toplantılar, Başbakanın belirlediği politikayı teyit eden rutin toplantılar haline gelmiştir. Bunun ışığı altında Başbakanın yasama ve yürütme fonksiyonlarına fiilen hâkim olduğu söylenebilir.[322]

Irak'ta Başbakan Abdülkerim Kasım iktidar odağı haline gelmiştir. Çünkü Silahlı Kuvvetler Genel Komutanlığı, Başbakanlık ve Savunma Bakanlığı görevlerini üstlenmiştir.[323]

Anayasanın yedinci maddesinde devlet organlarının kaynağının halk olduğu belirtilmiş (halk yetkilerin ve bunların meşruiyetinin kaynağıdır) ancak 7.maddesi fiilen uygulanmamıştır. Ayrıca halkın, etkin siyasi makamların belirlenmesi sürecine katılımını sağlayan Anayasal Kurumlara yer verilmemiştir. Örneğin Anayasa, Ulusal Konseyin Başkanının ve üyelerinin halk tarafından seçilmesi ilkesini düzenlememiş, keza yasama organı da doğrudan doğruya halk tarafından seçilmemiştir.[324]

B. 27 Temmuz 1958 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları

1958 Anayasası devlet organlarını tanımlamıştır. 1958 Anayasasına göre devlet organları, Ulusal Konsey, Bakanlar Kurulu ve yargı organı şeklinde üç organdan oluşmaktadır. Anayasa, belirtilen her bir organın yetkilerini ayrıca düzenlemiştir.

[321] 1945 yılında 16 sayılı Yeni Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu çıkarılmıştır. 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu çıkarılmıştır. 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanunu çıkarılmıştır.
[322] Fawzi, Ahmet, *Abdülkerim Kasım, Son Saatleri*, 2. Baskı, Arap Evi Yayınları, 1989, s. 81; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 355.
[323] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 358.
[324] Alzamili, 2014, s. 341.

1. Ulusal Konsey

1958 Anayasanın 20.maddesine göre Ulusal Konsey, Cumhuriyetin Başkanlığını üstlenen bir başkan ve iki üyeden oluşmaktadır. Anayasa, Ulusal Konsey üyelerinin atanma ve görevlerinin sona erme koşullarını açıklamamış ve Ulusal Konseyin, Bakanlar Kurulu tarafından yapılan kanunları onaylamak dışında başkaca bir yetkisini belirtmemiştir.[325]

14 Temmuz 1958 tarihinde Ulusal Konsey aldığı çok önemli bir kararla Abdülkerim Kasımı Başbakan olarak atamıştır.

2. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu bir başkan ve birkaç üyeden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu, yasama ve yürütme yetkilerine sahiptir.[326] 1958 Anayasasına göre Bakanlar Kurulu yasama ve yürütme yetkilerini kötüye kullanma durumu da dâhil hiçbir Anayasal kısıtlamaya tabi değildir. Bu nedenle Bakanlar Kurulu tek iktidar olarak kabul edilmektedir.[327] Bununla beraber Anayasa, aynı zamanda yasama organı olan Bakanlar Kurulunun kanunları yapma usulünü belirtmemiştir.

Böylece, Başbakan Abdülkerim Kasım'ın yasama ve yürütme yetkilerine fiilen hâkim olduğu söylenebilir.

3. Yargı Organı

1958 Anayasasının 23, 24 ve 25.maddeleri yargı organını düzenlemiştir. 1958 Geçici Anayasasının 23.maddesine göre, hâkimler bağımsızdırlar ve verecekleri yargı kararlarında kanun dışında hiçbir kuvvet veya makam kendilerine herhangi bir etkide bulunamaz. Hiçbir makam veya şahıs, yargı bağımsızlığına veya adalet işlerine müdahalede bulunamaz. Yargı cihazını ancak kanunlar düzenler. Anayasanın 25.maddesine göre, yargı kararlarının verilmesi ve yürütülmesi halk adına yapılır.

---

[325] Alanı, Nuri Abdülhamid-Alherbi, Ala Jasim, *Cumhuriyet Döneminde Irak Bakanlıklar Tarihi,* 2. Baskı, Al Nur Yayınları, Bağdat, 2005, s. 55; Acil, 2013, s. 223; Henon, 2013, s. 235.
[326] Acil, 2013, s. 224.
[327] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 355.

1958 Anayasası, 1925 Anayasasında olduğu gibi Yüksek Mahkemenin kurulmasını düzenlememiştir. Yani kanunların anayasallığının denetimini öngören bir mekanizma kurmamıştır.[328]

1958 Anayasası yumuşak bir anayasadır. Zira Anayasanın değiştirilme yolları belirlenmemiştir.[329] 1958 Anayasası incelendiğinde çok geniş yetkilere sahip olan Başbakan aynı zamanda Anayasayı değiştirme yetkisine de sahiptir. Ancak, Anayasanın değiştirilmesi için Ulusal Konseyin bu değişikliği onaylaması gerekmektedir.[330] Başka bir anlatımla madem Anayasa metni, Bakanlar Kurulu ve Ulusal Konsey üyeleri tarafından hazırlanmıştır o halde Bakanlar Kurulu ve Ulusal Konsey üyeleri tarafından da değiştirebilecektir.

Bu Anayasa yürürlükte olduğu sürece her hangi bir değişikliğe uğramamıştır. Ayrıca Cumhuriyet rejimi gibi temel düzenlemeler içermesine rağmen 1958 Anayasası geçici bir Anayasa olarak kalmıştır.

1958 Irak Anayasası, ilk kez açık ve net bir şekilde Kürtlerin haklarını belirterek Irak halkının Arap ve Kürt olarak iki ana milletten oluştuğunu belirtmiştir.[331] Bu Anayasa yeni bir konuya değinmiş, o da Kürtlerin varlığıdır. 1958 Anayasasının 3.maddesi aynen şu şekilde hükme bağlanmıştır: Irak'ın yapısı ve varlığı, vatandaşlar arasında dayanışma esası üzere kuruludur. Vatandaşların hakları ve özgürlükleri korunur. Araplar ve Kürtler ortaktırlar.[332] Anayasa Irak toprak bütünlüğü ilkesi içerisinde milli haklarını korur. 1958 Anayasasına göre Kürtler ve Araplar bu vatanda ortaktırlar ve milli hakları da Anayasada belirlenmiştir. 1958 Anayasasında açıkça Arap ve Kürtlerin ülkenin ortakları olarak gösterilmiştir.[333]

Buna rağmen (1958 Anayasasının içerdiği) Arap ve Kürtler arasında, Kürtlere haklarının verilmesi için (Kürt sorununun çözümünü teminen) yardımlaşma

[328] Henon, 2013, s. 172; Acil, 2013, s. 221.
[329] Acil, 2013, s. 147.
[330] Alzamili, 2014, s. 338; Cemil, Hüseyin, "27 Aralık 1979 Tarihli Röportajı"; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 354; Acil, 2013, s. 224.
[331] Cemil, Hüseyin, "27 Aralık 1979 Tarihli Röportajı"; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 352; Acil, 2015, s. 95.
[332] Terzioğlu, 2006, s. 164.
[333] Acil, 2013, s. 221.

konusunda Anayasanın 3.maddesin bulunan seçkin fikirler arasından birisi, Kürtlerin hakkını vererek bu sorunu çözmektir. Nitekim bu hüküm, vatandaşlar arasında yardımlaşma hakkında yeni bir kavram içermektedir. Bu durum Kürtlerin haklarına saygı ve özgürlüklerini korumakla gerçekleşecektir.[334]

1958 Anayasasının 9.maddesiyle kadınlar ilk defa seçme, seçilme ve aday olma dâhil bütün siyasi haklara kavuşmuştur.[335]

Aşağıda bahsedilecek Anayasalar (4 Nisan 1963 Anayasasından 29 Nisan 1964'e kadar) Irak'ta bilinen adıyla Abdülselam Arif Anayasaları genel olarak başlığı altında isimlendirilmiştir.[336]

V. 4 Nisan 1963 Anayasası (25 Sayılı 1963 Tarihli Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu/ İkinci Cumhuriyet Anayasası)

8 Şubat 1963 tarihinde Irak ordusu yeni bir darbe girişiminde bulunmuştur. Cumhuriyetin en üst kademesinde olan Başbakan General Abdülkerim Kasım aleyhine düzenlenen bu darbe sonucu Albay Abdülselam Arif, General Kasım rejimini devirerek Irak'ın ilk Cumhurbaşkanı olmuştur.[337]

1958 Anayasasından sonra 4 Nisan 1963 tarihinde yeni bir Anayasa kabul edilmiştir. 4 Nisan 1963'te yürürlüğe giren, resmi adı İkinci Cumhuriyet Anayasası olan yeni Anayasa, 1958 Anayasasını da yürürlükten kaldırmamış ve böylece Birinci Cumhuriyet Anayasasında, devlet organları hakkında geçen hükümler bu dönemde de yürürlükte kalmıştır.[338] Bu Anayasa 4 Nisan 1963 tarihinde çıkarılmış ve 25 sayılı 1963 tarihli Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu olarak adlandırılmıştır. Bu Anayasa 8 Şubat 1963 tarihinden itibaren, General Abdülkerim Kasımın devrildiği gün, geçmişe etkili olarak yürürlüğe girmiştir.[339] Aslında bu Kanun tam bir Anayasa

[334] İbrahim, Abdülazim M, "Irak Anayasalarında Temel Hak ve Özgürlüklerin Gelişimi", Gazi üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2010, s. 220.
[335] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 353; Acil, 2013, s. 221.
[336] Acil, 2013, s. 225.
[337] Abrahim, 2010, s. 34; Acil, 2013, s. 225.
[338] Aryan, 2010, s. 51.
[339] Acil, 2013, s. 218.

değildir, zira bu kanun, 25 sayılı Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu olarak isimlendirilmiştir.[340]

4 Nisan 1963'te Anayasa taslağını hazırlamak için bazı Bakanlar ve önemli siyasi kişilerden oluşan Devrim Komutası Ulusal Meclisinden bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun, hazırladığı Anayasa taslağını Devrim Komutası Ulusal Meclisine sunması kararlaştırılmıştır.[341] Aynı tarihte Bakanlar ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak yayınlanmıştır. Aslında devletin işleyişine hâkim olan Devrim Komutası Ulusal Meclisi tarafından imzalanması gerekirdi.

Anayasa, siyasi rejimin ekonomik ve sosyal yönlerine ilişkin konuları düzenlememiş, sadece siyasi otoritenin üslubu ve yöntemini düzenlemekle yetinmiştir. Bu nedenle gerçek anlamda bir Anayasa olmamıştır.[342] Yani, Devrim Komutası Ulusal Meclisinin yetkilerinin ve üyelerinin dokunulmazlığını ve kararlarını nasıl çıkaracağını ve meclisin teşkilatı vs. düzenleyen bir kanundu. Devrim Komutası Ulusal Meclisi ile ilişkisi gibi konulardan söz etmektedir.

Devrim Komutası Ulusal Meclisi, devletin en yüksek siyasi otoritesi olup Cumhurbaşkanı da Devrim Komutası Ulusal Meclisi üyelerinden seçilen kişilerdir. Devrim Komutası Ulusal Meclisinin otoritesi gereğince Cumhurbaşkanının yetkileri de oldukça sınırlı olmuştur.[343]

4 Nisan 1963 Anayasası beş bölümden ve 20 maddeden oluşmaktadır.[344] Anayasanın Birinci bölümünde, Devrim Komutası Ulusal Meclisinin oluşumu düzenlenmiştir. Anayasanın İkinci bölümünde, Devrim Komutası Ulusal Meclisinin yetkileri düzenlenmiştir. Anayasanın Üçüncü bölümünde, Devrim Komutası Ulusal Meclisinin özel sekretaryası düzenlenmiştir. Anayasanın Dördüncü bölümünde,

[340] Hamad, 2010, s. 22.
[341] Alcede, Raad, "Irak'ta Anayasaların Yapısı", Nis Üniversitesi Hukuk Fakültesi, (yayımlanmamış Doktora tezi), Fransa, Nis, 1981, s. 169; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 360; Alzamili, 2014, s. 343; Acil, 2013, s. 225.
[342] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 361.
[343] Alkazım, Salih, *Irak'ta Anayasa Sistemi*, 1. Baskı, Bağdat, 1981, s. 37; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 363.
[344] 4 Nisan 1963 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası çıkarılmıştır. Bu Anayasa, 797 sayılı 25 Nisan 1963 Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Devrim Komutası Ulusal Meclisi üyelerinin maaş ve ödenekleri düzenlenmiştir. Anayasanın Beşinci bölümünde, Devrim Komutası Ulusal Meclisi ve Cumhurbaşkanı detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

1963 Anayasasının çok kısa ve hatta özet bir Anayasa niteliğinde olduğu söylenebilir. Bu niteliği ilerleyen zamanda olumsuz sonuçları beraberinde getirmiştir.

Bu Anayasa bir önceki Anayasa (1958 geçici Anayasası) gibi, 25 gün gibi kısa bir süre içinde hazırlanmış ve yürürlüğe sokulmuştur. 4 Nisan 1963 Anayasası, kanun yapım tekniği bakımından zayıf, bölümlere ayırma bakımından düzensiz, devlet otoriteleri, yetki dağılımı ve organlar arasındaki ilişkiler konusunda kapsamlı bakış açısına sahip olmayan, bir kanundur.[345]

A. 4 Nisan 1963 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli

1963 Anayasasına göre Irak devletinin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğu kabul edilmektedir. Her ne kadar Anayasada üniter devlet ilkesi net ve açık bir şekilde öngörülmemiş ise de, Anayasa bir bütün halinde incelendiğinde devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları bakımından teklik söz konusudur. Başka bir anlatımla, tek bir anayasa, tek bir ülke, tek bir millet ve tek bir egemenlik vardır. Keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik öngörülmüştür. Irak devletinin idari ve siyasi yapılanması, hem devletin unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlıdır. Nitekim 4 Nisan 1963 Irak Anayasası Irak Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesini benimsemiştir. Bütün önemli yetkiler ve sorumluluklar merkezin tekelinde bulunmaktadır. 1963 Anayasasında iktidarın tek elde toplanılmasının öngörülmüş olmasına paralel olarak diğer otoritelerin ona bağlı olarak çalışması benimsenmiştir. Irak devleti, merkezi sisteme sahip bir devlet olması itibariyle tüm siyasi kararlar, başkentte yer alan merkezi hükümet tarafından alınmaktadır.

Sonuç olarak 4 Nisan 1963 tarihli Irak Anayasası, Irak devlet modeli olarak üniter devlet modelini öngörmüştür.

[345] Hamad, 2010, s. 23; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 362; Acil, 2013, s. 225-226.

1963 Anayasasına bakıldığında yerel yönetimlerle ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. 1925 yılındaki Anayasada yerel yönetimle ilgili bir düzenleme bulunmasına karşın 4 Nisan 1963 tarihli Anayasada bu konuyla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.

Fakat Krallık döneminde 1945 yılında çıkarılan 16 sayılı Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu, 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu ve 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanununu uygulanmaya devam etmiştir.[346]

Sonuç olarak 4 Nisan 1963 Anayasası yerel yönetimler ile ilgili yeni ve etkili düzenlemeler getirmemiştir.

4 Nisan 1963 Anayasasına göre, Irak'ta tek partili bir siyasi sistem hâkimdir. Devlet iktidarına (Devrim Komutası Ulusal Meclisi) oldukça geniş yetkiler verilmiştir.[347]

Yukarıda bahsi geçen düzenlemeler, Irak siyasi ve Anayasacılık tarihinde ilk olarak gerçekleşmiştir. Çünkü iktidar, toplu komuta/kollektif bir biçimde 4 Nisan 1963 Anayasası altında Devrim Komutası Ulusal Meclisi ile ortak bir şekilde çalışmaktadır.[348] Ayrıca gerçekte kimi bilim adamlarına göre, hükümet sistemi olarak meclis hükümeti sistemini benimsemiştir.

B. 4 Nisan 1963 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları

4 Nisan 1963 Anayasası devlet organlarını tanımlamıştır. 1963 Anayasasına göre devlet organları, Devrim Komutası Ulusal Meclisi, Cumhurbaşkanı ve yargı organı olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Anayasa, zikredilen her bir organın da yetkilerini düzenlemiştir.

[346] 1945 yılında 16 sayılı Yeni Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu çıkarılmıştır. 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu çıkarılmıştır. 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanunu çıkarılmıştır.
[347] Alzamili, 2014, s. 350.
[348] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 363.

1. Devrim Komutası Ulusal Meclisi

Devrim Komutası Ulusal Meclisi en fazla 20 üyeden oluşmaktadır. Devlet idaresinde söz sahibi olan Devrim Komutası Ulusal Meclisi kendi üyeleri arasında her iki ayda bir, başkan seçmektedir.[349]

Devrim Komutası Ulusal Meclisi yasama organı olup Yasa Koyucu olmasıyla birlikte Silahlı Kuvvetlerin de Başkomutanıdır. Devrim Komutası Ulusal Meclisi, uluslararası sözleşme ve antlaşmaları yapıldıktan sonra onaylamak, Başbakan ve Bakanları tayin etmek, istifalarını kabul etmek, Bakanlar Kurulunun güven oylaması ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan kararları onaylamak gibi önemli ve geniş yetkilere sahiptir.[350]

2. Cumhurbaşkanı

Devrim Komutası Ulusal Meclisi, 17 sayılı kararnameye dayanarak Sayın Abdülselam Arifi Irak'ta ilk Cumhurbaşkanı olarak seçmiştir.[351]

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, kesin ve gerçek yetkilere sahip olmayıp sadece Anlaşmaları imzalama, Devrim Komutası Ulusal Meclisinin onayladığı kanunları imzalama ve Cumhuriyet kararnameleri çıkarma gibi şekli yetkilere sahiptir.[352]

3. Yargı Organı

Bu Anayasa, yasama ve yürütme organlarını belirtmiş olmasına rağmen, yargı organından söz etmeyi ihmal etmiştir. Fakat 4 Nisan 1963 tarihinde yürürlüğe giren İkinci Cumhuriyet Anayasası, 27 Temmuz 1958 Anayasasını yürürlükten kaldırmamış ve böylece Birinci Cumhuriyet Anayasasında, yargı organı hakkında geçen hükümler bu devirde de yürürlükte kalmıştır.[353]

---

[349] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 364; Alzamili, 2014, s. 346.
[350] Acil, 2013, s. 226-227; Henon, 2013, s. 242-243; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 365.
[351] Alzamili, 2014, s. 342.
[352] Acil, 2013, s. 229; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 366.
[353] Aryan, 2010, s. 51.

1963 Anayasası da, 1958 Anayasası gibi, Anayasa Yüksek Mahkemesinin oluşumunu düzenlememiştir. Çünkü kanunların anayasallığının denetimini açık bir biçimde belirtmemiştir.[354]

Anayasa metni dikkate alındığında her ne kadar yürütme organı Devrim Komutası Ulusal Meclisi ve Cumhurbaşkanından oluşsa da asıl otorite Devrim Komutası Ulusal Meclisi olup Cumhurbaşkanı, sınırlı ve şekli yetkilere sahiptir.[355]

1963 Anayasası yumuşak bir anayasadır. Zira Anayasanın değiştirilme yollarını da belirlenmemiştir.[356] 1963 Anayasası incelendiğinde tüm güçler Devrim Komutası Ulusal Meclisinin elindedir. Bunun tabi sonucu olarak, Devrim Komutası Ulusal Meclisinin, Anayasayı değiştirme yetkisine sahip olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle, madem Anayasa, Devrim Komutası Ulusal Meclisi tarafından hazırlanmıştır o halde Devrim Komutası Ulusal Meclisi tarafından da değiştirebilecektir. Buna rağmen Anayasa yürürlükte olduğu sürece hiç tadil edilmemiştir.[357]

VI. 22 Nisan 1964 Anayasası (61 Sayılı 1964 Tarihli Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu/ Üçüncü Cumhuriyet Anayasası)

18 Kasım 1963 tarihinde Irak ordusu tarafından gerçekleştirilen yeni bir darbe sonucu yeni bir Anayasa ortaya çıkmıştır. 22 Nisan 1964'te yürürlüğe giren resmi adı Üçüncü Cumhuriyet Anayasası olan yeni Anayasa, 4 Nisan 1963 Anayasası gibi, 1958 Anayasasını da yürürlükten kaldırmamıştır.

Bilindiği gibi 4 Nisan 1963 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı zayıf, sınırlı ve şekli yetkilere sahipti. 8 Şubat 1963 darbesinden 9 ay sonra yani 18 Kasım 1963'te Abdülselam Arif liderliğinde gerçekleşen askeri darbe sonucu gerçek ve

[354] Henon, 2013, s. 172.
[355] Henon, 2013, s. 244.
[356] Acil, 2013, s. 147.
[357] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 363.

geniş yetkilere sahip Cumhurbaşkanını öngören yeni bir siyasi sistemi kuran 22 Nisan 1964 Anayasası ilan edilmiştir.[358]

22 Nisan 1964 Anayasası (Anayasal Kanun), tam bir Anayasa değildir. Nitekim bu kanun, 61 sayılı 1964 tarihli Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu olarak isimlendirilmiştir.

Cumhurbaşkanı Abdülselam Arif, Devrim Komutası Ulusal Meclisi tarafından 8 Şubat 1963 tarihinde yapılan devrime karşı askeri darbe olarak yapmıştır. Bu darbenin en önemli amacı, 4 Nisan 1963 tarihinde kabul edilen ve Cumhurbaşkanına önemli ve etkili yetkiler vermeyen toplu komuta/kollektif (Devrim Komutası Ulusal Meclisi) rejimini ortadan kaldırmıştır.[359] Sonuç olarak, Cumhurbaşkanına önemli, geniş ve etkili yetkiler vermiştir. Yani bir bakıma 22 Nisan 1964 Anayasası, Cumhurbaşkanına, Devrim Komutası Ulusal Meclisinin yetkilerini aktarmıştır.

22 Nisan 1964 Anayasasının 15.maddesi, 4 Nisan 1963 Anayasasını yürürlükten kaldırmıştır. 22 Nisan 1964'te yürürlüğe giren ve resmi adı Üçüncü Cumhuriyet Anayasası olan 1964 Anayasası da, 1958 Anayasasını yürürlükten kaldırmamış ve böylece de Birinci Cumhuriyet Anayasasında, devlet organları hakkında yer alan hükümler bu dönemde de yürürlükte kalmıştır.

22 Nisan 1964 yeni Irak Anayasası, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından imzalandıktan sonra yayınlanmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan yeni Anayasanın 13.maddesine göre Cumhurbaşkanı istisnai yetkiler de dâhil olmak üzere tüm siyasi otoriteye sahiptir.[360]

[358] Acil, 2015, s. 93; Alzamili, 2014, s.350; Acil, 2013, s. 229; 18 Kasım 1963 Tarihli Darbesi Birinci Beyanname 892 sayılı 15 Aralık 1963 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[359] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 369.
[360] Alzamili, 2014, s. 351.

22 Nisan 1964 Anayasası (Geçici Anayasa), bölümsüz olarak 17 maddeden oluşmaktadır.[361] Ancak bu kanun tam anlamıyla bir Anayasa değildir. 61 sayılı 1964 tarihli Devrim Komutası Ulusal Meclisi Kanunu olarak adlandırılmıştır.

Cumhurbaşkanı tarafından 29 Nisan 1964 Anayasasında yapılan 8 Eylül 1965 tarihli değişiklik ile Devrim Komutası Ulusal Meclisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklik ile 22 Nisan 1964 tarihli geçici Anayasası bu tarihte resmen yürürlükten kaldırılmış oldu. Ayrıca bu değişikliğe istinaden Bakanlar Kuruluna Devrim Komutası Ulusal Meclisinin tüm yetkileri verilmiştir.[362]

1964 Anayasasının tıpkı 1963 Anayasası gibi çok kısa ve hatta özet bir Anayasa niteliğinde olduğu söylenebilir. Bu niteliği ilerleyen zamanda olumsuz sonuçları beraberinde getirmiştir.[363]

Bu Anayasa bir önceki Anayasa (1963 Geçici Anayasası) gibi, kısa bir süre için yürürlüğe girmiştir. 22 Nisan 1964 Anayasası, Kanun yapım tekniği bakımından zayıf, bölümlere ayırma bakımından düzensiz, devlet otoriteleri, yetki dağılımı ve organlar arasındaki ilişkiler konusunda kapsamlı bakış açısına sahip olmayan, bir kanundur.

A. 22 Nisan 1964 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli

22 Nisan 1964 Anayasası, 4 Nisan 1963 Anayasasının benimsediği toplu komuta ilkesinden vazgeçmiştir çünkü 22 Nisan 1964 Anayasası tek el komuta sistemini destekleyip düzenlemiştir.[364] 22 Nisan 1964 Anayasasına göre, Irak'ta tek partili bir siyasi sistem hâkimdir. 1964 Anayasasına göre Irak devletinin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğu kabul edilmektedir.

Açıkçası Anayasada üniter devlet ilkesi öngörülmemiş ise de, Anayasanın bütününe bakıldığı zaman devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları

[361] 22 Nisan 1964 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası çıkarılmıştır. Bu Anayasa, 948 sayılı 1964 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[362] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 374; Alşavi, 1996, s. 184; Henon, 2013, s. 253.
[363] Alhuseyni, 2016, s. 189.
[364] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 374.

bakımından teklik durumu mevcuttur. Başka bir deyişle, Irak devletinde tek bir anayasa, tek bir ülke, tek bir millet ve tek bir egemenlik bulunmaktadır. Keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik söz konusudur. Irak devletinin idari ve siyasi yapılanması, hem devletin unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlıdır. 1964 Irak Anayasasına göre Irak Cumhuriyetinin tekliği ve bölünmezliği ilkesi benimsenmiştir. Anayasa düzenlemelerine bakıldığında, Irak Cumhuriyeti merkezi karar alma yetkisine sahiptir. Bütün önemli yetkiler ve sorumluluklar merkezde toplanmaktadır. 22 Nisan 1964 tarihli Anayasada iktidarın tek elde toplanılmasının benimsenmiş olmasına paralel olarak diğer otoritelerin ona bağlı olarak çalışması düzenlenmiştir. Irak devleti, 1964 Anayasasına göre merkezi sisteme sahip bir devlet olması itibariyle tüm siyasi kararlar, başkentte bulunan merkezi hükümet tarafından alınmaktadır.

Sonuç olarak 22 Nisan 1964 tarihli Anayasasında kabul edilen sistem üniter devlet sistemidir. 22 Nisan 1964 tarihli Anayasasına bakıldığında yerel yönetimlerle ilgili herhangi bir yeni düzenlemeye yer verilmemiştir. 1925 yılındaki Anayasada yerel yönetimle ilgili bir düzenleme bulunmasına karşın 22 Nisan 1964 tarihli Anayasada bu konuyla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.

Ancak Krallık döneminde 1945 yılında çıkarılan 16 sayılı Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu, 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu ve 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanununu uygulanmaya devam etmiştir.[365]

Sonuç olarak 22 Nisan 1964 Anayasası yerel yönetimler ile ilgili yeni ve etkili düzenlemeler getirmemiştir.

B. 22 Nisan 1964 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları

22 Nisan 1964 Anayasası devlet organlarını tanımlamıştır. 1963 Anayasasına göre devlet organları, Devrim Komutası Ulusal Meclisi ve yürütme organı (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu) olmak üzere iki organdan oluşmaktadır. Bu

[365] 1945 yılında 16 sayılı yeni Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu çıkarılmıştır. 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu çıkarılmıştır. 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanunu çıkarılmıştır.

arada 22 Nisan 1964 Anayasasının 3.maddesine göre Devrim Komutası Ulusal Meclisi, yasama yetkisine sahiptir.[366]

22 Nisan 1964 Anayasası, Cumhurbaşkanı işlemlerini detaylı olarak düzenlemiş fakat diğer organlar hakkında anayasal bir düzenlemeye yer vermemiştir.[367]

1964 Anayasası da, 1958 ve 1963 Anayasaları gibi, Anayasa Yüksek Mahkemesinin oluşumunu düzenlememiştir. Çünkü kanunların anayasallığının denetimini açık bir biçimde belirtmemiştir.[368]

1964 Anayasası yumuşak bir anayasadır. Zira Anayasanın değiştirilmesi için özel bir usul belirlenmemiştir.[369] Ancak 22 Nisan 1964 Anayasası incelendiği zaman Anayasanın 13.maddesine göre Cumhurbaşkanının istisnai yetkiler de dâhil olmak üzere tüm siyasi otoriteye sahip olması sebebiyle, Cumhurbaşkanının Anayasayı değiştirme yetkisine de sahip olduğu söylenebilir. Ancak bu Anayasa yürürlükte olduğu sürece sadece bir kez tadil edilmiştir.[370]

VII. 29 Nisan 1964 Anayasası/ Dördüncü Cumhuriyet Anayasası

29 Nisan 1964'te yürürlüğe giren ve resmi adı Dördüncü Cumhuriyet Anayasası olan Anayasanın 103.maddesi, 1958 Anayasasını yürürlükten kaldırmıştır.

29 Nisan 1964 Anayasası, 22 Nisan 1964 Anayasasından 7 gün sonra yürürlüğe girmiştir.[371]

Cumhurbaşkanı tarafından ülkenin geçici Anayasasının taslağını hazırlaması için görevlendirilen Adalet Bakanı Kamil Al-Kâtibi, bu konuda üst düzey yargıçlardan oluşan bir komisyon kurmuştur. Hazırlanan Anayasa taslağında

[366] Alzamili, 2014, s. 350-351.
[367] Henon, 2013, s. 245.
[368] Henon, 2013, s. 172.
[369] Acil, 2013, s. 147.
[370] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 374; 11 Kasım 1964 Tarihinde Anayasanın 13.maddesini kaldırılmıştır, ayrıca bu tadil Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmıştır.
[371] Acil, 2015, s. 102; Alhuseyni, 2016, s. 189.

Cumhurbaşkanına önemli ve geniş yetkiler verilmediğinden dolayı bu taslak Cumhurbaşkanı tarafından reddedilmiştir.

Daha sonra Anayasa taslağının hazırlanması için, Cumhurbaşkanı, bir kaç Bakan ve Cumhurbaşkanlığına bağlı çeşitli görevlerde bulunan üst düzey bazı yöneticilerden oluşan bir komisyon kurularak bu komisyonda Cumhurbaşkanına ait olması düşünülen yetkilerin garanti altına alınması sağlanmıştır. Daha sonra bu yeni Anayasa taslağı 29 Nisan 1964 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar tarafından imzalanması üzerine yayınlanmış ve 3 Mart 1964 tarihinde Anayasa resmen ilan edilmiştir.[372]

29 Nisan 1964 Anayasası altı bölümden ve 106 maddeden oluşmaktadır.[373] Anayasanın Birinci bölümünde (m. 1-3) devlet şeklini düzenlenmiştir. Anayasanın İkinci bölümünde (m. 4-17) Toplumun temel bileşenlerini düzenlenmiştir. Anayasanın Üçüncü bölümünde (m. 18-39) temel hak ve ödevler düzenlenmiştir. Anayasanın Dördüncü bölümünde (m. 40-93) hükümet sisteminin şekli düzenlenmiştir. Anayasanın Beşinci bölümünde (m. 94-97) genel hükümler düzenlenmiştir. Anayasanın Altıncı bölümünde ise (m. 98-106) geçici hükümler düzenlenmiştir.

29 Nisan 1964 Anayasası, Mısır'ın Anayasaları esas alınarak hazırlanmıştır. Anayasanın birçok maddesi, Mısır Anayasasından iktibas edilmiştir.[374]

29 Nisan 1964 Anayasası, Cumhuriyet tarihindeki diğer Anayasalar gibi geçici özelliğe sahiptir. Hatta Anayasa metninde "bu Geçici Anayasayı ilan ediyoruz" ibaresi kullanılmıştır. Anayasanın 102.maddesine istinaden geçici Anayasanın yürürlük süresi, yürürlük tarihinden itibaren üç yıl olarak belirlenmiştir. Ancak Anayasanın 104.maddesine göre, geçici Anayasa, Millet Meclisinin onayladığı Daimi Anayasa yürürlüğe girene kadar yürürlükte kalacaktır. Bu Anayasa

[372] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 375-376.
[373] 29 Nisan 1964 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası çıkarılmıştır. Bu Anayasa, 949 sayılı 9 Mayıs 1964 Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[374] Acil, 2013, s. 232.

17 Temmuz 1968'de siyasi rejim yıkılıncaya ve 21 Eylül 1968 Anayasası yürürlüğe girene kadar geçerliliğini korumuştur.[375]

A. 29 Nisan 1964 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli

29 Nisan 1964 Anayasasına göre, Irak'ta tek partili bir siyasi sistem hâkimdir. 29 Nisan 1964 Anayasası, 22 Nisan 1964 Anayasası gibi siyasi otoritenin tek el komuta sistemini destekleyip düzenlemiştir. 29 Nisan 1964 Anayasası, tüm önemli yetkileri Cumhurbaşkanına vermiştir. 1964 Anayasasında düzenlenen devlet şeklinin, Cumhuriyet olduğu kabul edilmektedir. Aslında bu Anayasanın yapılış şekli dikkate alındığında, Anayasada düzenlenen yetkilerin kaynağının Cumhurbaşkanı olduğunu belirtmek abartılı olmayacaktır.[376]

Her ne kadar Anayasada üniter devlet ilkesi belirgin bir şekilde yer almasa da, Anayasa bir bütün olarak incelendiğinde devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları bakımından teklik özelliğinin bulunduğu görülmektedir. Başka bir söyleyişle, tek bir anayasa, tek bir ülke, tek bir millet ve tek bir egemenlik bulunmaktadır. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik söz konusudur. Irak devletinin idari ve siyasi teşkilatı, hem devletin temel unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlıdır. Nitekim 29 Nisan 1964 tarihli Irak Anayasası Irak Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesini benimsemiştir. Anayasa maddelerine bakıldığında Irak Cumhuriyeti merkezi karar alma yetkisine sahiptir. Bütün önemli görev ve yetkiler merkezde toplanmaktadır. 29 Nisan 1964 tarihli Anayasada iktidarın tek elde toplanılmasının benimsenmiş olmasına paralel olarak diğer otoritelerin ona bağlı olarak çalışması kabul edilmiştir. Irak devleti, 29 Nisan 1964 tarihli Anayasaya göre merkezi sisteme sahip bir devlet olması itibariyle tüm siyasi kararlar, başkentteki merkezi hükümet tarafından alınmaktadır.

Özet olarak 29 Nisan 1964 Anayasası, Irak devlet modeli olarak üniter devlet modelini benimsemiştir. 29 Nisan 1964 Anayasasına bakıldığında Anayasanın 94.maddesinde Bağdat'ın Irak'ın başkenti olduğu belirtilmiştir. Anayasanın

[375] Alzamili, 2014, s. 354.
[376] Acil, 2013, s. 233.

3.bölümünde bulunan 83. ve 84.maddelerinde yerel yönetimle ilgili geniş bir düzenleme bulunmaktadır. Bu bölümde belediye meclisi, kaza, nahiye, köylerle ilgili düzenlemeler yer almıştır.

Bunun yanı sıra Krallık döneminde 1945 yılında çıkarılan 16 sayılı Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu, 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu ve 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanununu uygulanmaya devam etmiştir.[377]

Sonuç olarak 29 Nisan 1964 Anayasası yerel yönetimler ile ilgili yeni ve etkili düzenlemeler getirmiştir.

B. 29 Nisan 1964 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları

29 Nisan 1964 Anayasası devlet organlarını tanımlamıştır. 1964 Anayasasına göre devlet organları, yürütme organı, yasama organı (Millet Meclisi), Milli Savunma Konseyi ve yargı organı olmak üzere dört organdan oluşmaktadır. Anayasa, zikredilen her bir organın da yetkilerini düzenlemiştir.

1. Yürütme Organı

29 Nisan 1964 Anayasasına göre yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Hükümet olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır.

a. Cumhurbaşkanı

Anayasanın dördüncü bölümünde (40-60.maddelerinde) Cumhurbaşkanının haklarına yer vermekte ve Cumhurbaşkanına ait yetkilerin önemi açıkça gösterilmektedir. Söz konusu dördüncü bölümde Cumhurbaşkanının yetkileri son derece geniş düzenlenmiştir.[378]

[377] 1945 yılında 16 sayılı Yeni Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu çıkarılmıştır. 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu çıkarılmıştır. 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanunu çıkarılmıştır.
[378] Acil, 2013, s. 234-235; Henon, 2013, s. 248.

29 Nisan 1964 Anayasasına göre Cumhurbaşkanına ait olan yetkiler normal ve istisnai olmak üzere geniş tutulmuştur.[379]

Bu bölümde, bizzat Cumhurbaşkanı kendi yetkilerini resmi olarak düzenlemiş ve kendini mutlak hâkim kılmıştır.

aa. Normal Yetkileri

Anayasanın 43.maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Başbakanı, Başbakan yardımcılarını ve Bakanları atamaya ve istifalarını kabul etmeye, kanunları, içtüzükleri ve uluslararası anlaşmaları onaylamaya ve Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı olmaya yetkili olduğu düzenlenmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanının, Milli Savunma Konseyine Başkanlık yapması, normal yetkileri arasında sayılmıştır.[380]

bb. İstisnai Yetkiler

İstisnai yetkiler ise Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunun onayından sonra olağanüstü hal ilan etmesi, ülkenin tehdit altında olması durumunda kanun hükmünde kararname çıkarması ve özel afla cezaları hafifletmesi veya iptal etmesine ilişkin yetkilerinden oluşmaktadır.[381]

b. Hükümet

Anayasanın 66.maddesine göre yürütme organı, Başbakan ve Başbakan yardımcıları ve Bakanlardan oluşmaktadır. Anayasaya göre hükümet, devletin yüksek yürütme ve idari organıdır.[382]

Fakat Cumhurbaşkanı tarafından 29 Nisan 1964 Anayasasında yapılan 8 Eylül 1965 tarihli değişiklik ile Devrim Komutası Ulusal Meclisi kaldırılmıştır.

[379] Acil, 2013, s. 235; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 380.
[380] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 380.
[381] Henon, 2013, s. 250; Acil, 2013, s. 235-236.
[382] Acil, 2013, s. 236.

Ayrıca bu değişikliğe istinaden Bakanlar Kuruluna Devrim Komutası Ulusal Meclisi tüm yetkilerini verilmiştir.[383]

Yani 29 Nisan 1964 Anayasasında yapılan 8 Eylül 1965 tarihli değişikliklerle yasama organının yetkileri hükümete verilmiştir.

Sonuç olarak, 29 Nisan 1964 Irak Anayasasına göre yürütme organının, bir yandan yürütmeye ilişkin yetkileri, öte yandan yasamaya ilişkin yetkileri olmak üzere iki çeşit yetkisi vardır.

Bu durumda hükümet kendi politikalarına karşı olan herhangi bir kanunu değiştirme veya yürüklükten kaldırma yetkisine sahiptir.

2. Millet Meclisi

Anayasa, yasama organını düzenleyerek yasama yetkisini Millet Meclisine vermiştir. 7 sayılı 1967 tarihli Millet Meclisi Üyelerini Seçme Kanunu çıkartılmış ancak bu kanun 17 Temmuz 1968 Anayasasına kadar uygulanmamış (sadece kâğıtta üzerinde kalmış) ve yasama yetkisi Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmıştır.[384]

3. Milli Savunma Konseyi

11 Eylül 1965 tarihinde Milli Savunma Konseyi Kanunu çıkartılmıştır. Bu Konseyin yetkileri askeri özellik taşımakta olup Konsey hiçbir Anayasal veya siyasi yetkilere sahip değildir.[385] 11 Eylül 1965 tarihli Milli Savunma Konseyi Kanununa göre Konsey, asil ve yedek üyelerden oluşmaktadır.

Milli Savunma Konseyinin asil üyeleri, Cumhurbaşkanı (Başkan), Başbakan (Başkan Yardımcısı), Savunma Bakanı, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliyet Bakanı, Genelkurmay Başkanı, Hava Kuvvetleri Başkanı ve Deniz Kuvvetleri Başkanından oluşmaktadır.

---

[383] Henon, 2013, s. 253; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 374; Alşavi, 1996, s. 184.

[384] Alzamili, 2014, s. 358-359; Henon, 2013, s. 251-252; Acil, 2013, s. 237-238; 7 sayılı 1967 tarihli Millet Meclisi Üyelerini Seçme Kanunu çıkartılmıştır. Bu kanun, 370 sayılı 9 Şubat 1967 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[385] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 382.

Milli Savunma Konseyinin yedek üyeleri, Ekonomi Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Planlama Bakanı, Kültür Bakanı, Genelkurmay Başkan Yardımcıları, Tümen Komutanları ve Bağdat Garnizon Komutanından oluşmaktadır.[386]

Asil üyelerin, Milli Savunma Konseyi oturumlarına katılması gerekmektedir. Aksi takdirde yedek üyeler, duruma göre Milli Savunma Konseyi oturumlarına katılmaktadır. Milli Savunma Konseyi, genel görevlerini hükümet ile ortaklaşa yürütmektedir. Örneğin Cumhurbaşkanı makamı herhangi bir sebepten dolayı boşalırsa yeni bir Cumhurbaşkanı, konsey ve hükümet tarafından seçilmektedirler.[387]

4. Yargı Organı

Anayasanın dördüncü bölümünde (85-93.maddelerinde) yargı organına yer verilmektedir. 85.maddesine göre, hâkim ve yargıçlar bağımsızdırlar. Yargısal görevlerini yerine getirirken sadece kanunlara bağlı olup hiçbir organ müdahale edemez.[388]

1964 Anayasası da, 1958 ve 1963 Anayasaları gibi, Anayasa Yüksek Mahkemesinin oluşumunu düzenlememiştir. Çünkü kanunların anayasallığının denetimini açık bir biçimde belirtmemiştir.[389]

29 Nisan 1964 Anayasasında tüm önemli yetkilerin Cumhurbaşkanına verilmesi ve halkın, Anayasal yetkilerin asıl kaynağının olduğunun belirtilmemesi haklı olarak Cumhurbaşkanının, Anayasal yetkilerin kaynağı olduğu düşüncesini yaratmıştır.[390]

29 Nisan 1964 Anayasası yumuşak bir anayasadır. Zira bu Anayasada 1958, 1963 ve 1964 diğer Anayasaları gibi, Anayasanın değiştirilmesi için özel bir usul belirlenmemiştir.[391] Ancak, Anayasada siyasi koşullara bağlı olarak yapılacak olan

[386] Alzamili, 2014, s. 359; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 382.
[387] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 382-383; Alzamili, 2014, s. 360.
[388] Aryan, 2010, s. 51.
[389] Henon, 2013, s. 172.
[390] Alzamili, 2014, s. 360.
[391] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 377; Acil, 2013, s. 238.

değişikliklerde, değiştirme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna aittir. Nitekim Anayasada, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından altı sefer değişiklik yapılmıştır.[392] Yani, bu Anayasada, 1968 tarihli geçici Anayasası ile yürürlükten kaldırılmadan önce 6 değişik olmuştur.[393]

29 Nisan 1964 Anayasasına göre, Irak'ın Kanun-i Esasisi, Birinci, İkinci, Üçüncü Cumhuriyet Anayasalarından düzenlenme yönünden tamamıyla farklıdır. Her ne kadar bu Anayasa beş ayı aşmayan kısa bir süre içinde yazılmış olsa da (18 Kasım 1963-29 Nisan 1964) tarihleri arasında yazılmıştır. Cumhuriyet döneminde yapılan Anayasalara göre, nitelikli bir sıçrama kaydetmiştir. Bu Anayasa, yazılı, ayrıntılı, yumuşak, güzel bir üsluba sahip, iyi bir tasnife tabi tutulmuş ve iyi bir dille yazılmış bir Anayasadır.[394] Bu dönemde yine tek partili bir siyasi sistem hâkimdir. 1964 Anayasasında, devlet şeklinin yine Cumhuriyet olduğu kabul edilmektedir.

1966 yılında Abdülselam Arif ve iki Bakanı bir kaza sonucu ölmüştürler. Abdülselam Arif öldükten sonra kardeşi Abdülrahman Arif yeni Cumhurbaşkanı olmuştur.

VIII. 21 Eylül 1968 Anayasası/ Beşinci Cumhuriyet Anayasası

17 Temmuz 1968'de gerçekleşen kansız bir darbenin ardından iktidar (hükümet) tamamen değişmiştir. 21 Eylül 1968'de yürürlüğe giren resmi adı Beşinci Cumhuriyet Anayasası olan Anayasa, 29 Nisan 1964 Anayasasını da yürürlükten kaldırmıştır.[395]

---

[392] Acil, 2013, s. 238.

[393] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 377-378; 29 Nisan 1964 Anayasasının Değişiklikleri, Bunların ilki 14 Aralık 1964'te yani onaylandıktan yedi ay sonra yapılmıştır ve 1045 sayılı 14 Aralık 1964 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. İkinci değişiklik 8 Eylül 1965'te yapılmıştır ve 1166 sayılı 9 Eylül 1965 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Üçüncü değişiklik 8 Aralık 1966'da yapılmıştır ve 1250 sayılı 19 Aralık 1966 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Dördüncü değişiklik 7 Şubat 1967'de yapılmıştır ve 1269 sayılı 7 Şubat 1967 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Diğeri ise 3 Mayıs 1967'de yapılmıştır ve 1407 sayılı 9 Mayıs 1967 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Son değişiklik ise 17 Nisan 1968 yılında yapılmıştır ve 1565 sayılı 6 Mayıs 1968 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[394] Hamad, 2010, s. 24.

[395] Acil, 2013, s. 239.

17 Temmuz 1968'de iktidarın ele geçirilip Cumhurbaşkanı Abdurrahman Arif in Irak dışına sürgün edilmesinden sonra iktidar (Cumhuriyet işleri idaresi), Devrim Komuta Konseyinin eline geçmiştir. Konsey daha sonra kendi içlerinden oy birliği ile Ahmet Al-Bekir'i Cumhurbaşkanı olarak seçmiştir.[396]

Darbeden 65 gün sonra Irak Temyiz Mahkemesinde görev yapan bazı yargıçlardan ve Cumhurbaşkanına bağlı bazı üst düzey görevlilerden oluşan komisyonca hazırlanan yeni Anayasa taslağı Devrim Komuta Konseyi tarafından kabul edildikten sonra 21 Eylül 1968 tarihinde ilan edilmiştir.[397] Ayrıca, 1968 Anayasasının 93.maddesine istinaden, 29 Nisan 1964 tarihli Dördüncü Cumhuriyet Anayasası ilga edilmiştir.[398]

21 Eylül 1968 Anayasasının içerdiği (toplu komuta) sistemi ile ilgili özel hükümler hariç 1968 Anayasasında dikkat çeken en önemli özellik, bu Anayasaya 29 Nisan 1964 Anayasasından ve Birleşik Arap Cumhuriyetinin 25 Mart 1964 tarihli Anayasasından birçok maddenin iktibas edilmiş olmasıdır. [399]

1968 Anayasası beş bölümden ve 95 maddeden oluşmaktadır.[400] Anayasanın Birinci bölümünde (m. 1-6) devlet şekli düzenlenmiştir. İkinci bölümde (m. 7-18) Toplumun temel bileşenleri düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde (m. 20-40) temel hak ve ödevler düzenlenmiştir. Dördüncü bölümde (m. 41-87) hükümet sistemi şekli düzenlenmiştir. Beşinci bölümde ise (m. 88-95) diğer hükümler düzenlenmiştir.

A. 21 Eylül 1968 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli

1968 Anayasasına göre Irak devletinin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğu kabul edilmektedir. 21 Eylül 1968 Anayasası, devlet yönetimi ile ilgili olarak yine (toplu komuta) rejimini benimsemiş ve iktidar, Devrim Komuta Konseyi tarafından yani (toplu komuta) rejimine uygun olarak 21 Eylül 1968 Anayasası altında

[396] Henon, 2013, s. 254; Acil, 2013, s. 239.
[397] Alcede, 2004, s. 123.
[398] Alzamili, 2014, s. 362.
[399] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 395; Acil, 2015, s. 107.
[400] 21 Eylül 1968 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası çıkarılmıştır. Bu Anayasa, 1625 sayılı 21 Eylül 1968 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

kullanılmıştır. Bu yönetim biçimi, 1968 Anayasasını, (tek el komuta) ilkesini benimseyen diğer Anayasalardan farklı kılan diğer bir özelliği olmuştur.[401]

Aslında bu Anayasada üniter devlet ilkesi açıkça vurgulanmamış ise de, Anayasa bir bütün halinde incelendiğinde devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları bakımından teklik söz konusudur. Başka bir söyleyişle, tek bir anayasa, tek bir ülke, tek bir millet ve tek bir egemenlik bulunmaktadır. Keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik öngörülmüştür. Irak devletinin idari ve siyasi yapılanması, hem devletin unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlılık arz etmektedir. Nitekim 21 Eylül 1968 tarihli Irak Anayasası, Irak Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesini benimsemiştir. Anayasal metinler incelendiğinde Irak Cumhuriyeti, merkezi karar alma yetkisini haizdir. Bütün önemli yetkiler ve sorumluluklar merkezde toplanmaktadır. 21 Eylül 1968 tarihli Anayasasında iktidarın tek elde toplanılmasının öngörülmüş olmasına paralel olarak diğer otoritelerin ona bağlı olarak çalışması benimsenmiştir. Irak devleti, 1968 Anayasasına göre merkezi sisteme sahip bir devlet olması itibariyle tüm siyasi kararlar, başkentte yer alan merkezi hükümet tarafından alınmaktadır.

Sonuç olarak 21 Eylül 1968 Irak Anayasasında, devlet modeli olarak üniter devlet modeli benimsenmiştir. 1968 Anayasasına bakıldığında Anayasanın 5.maddesinde Bağdat'ın Irak'ın başkenti olduğu belirtilmiştir Anayasanın 77.maddesinde yerel yönetimle ilgili düzenlemelerin daha sonra çıkarılacak bir kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Bunun neticesinde 1969 yılında Yeni Yerel Yönetimler Kanunu çıkarılmıştır. 1968 Irak Anayasasının 77.maddesine dayanarak, 1969 yılında 159 sayılı Yeni Yerel Yönetimler Kanunu çıkartılmış ve Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[402] Bu kanunun 146.maddesine göre 1945 yılında çıkarılan 16 sayılı Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu, 1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu ve 1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanununu ilga etmiştir. Ayrıca bu kanunda yerel

[401] Alzamili, 2014, s. 365.
[402] 1969 yılında 159 sayılı Yeni Yerel Yönetimler Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 1789 sayılı 13 Ekim 1969 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

yönetimler detaylı bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır. Kanunun maddelerinde merkez olarak hükümet, yerel yönetimler olarak vilayetler, belediyeler, kaza, nahiye ve köyler yer almaktadır.[403] 1969 yılında 159 sayılı Yeni Yerel Yönetimler Kanunu 149 maddeden oluşmaktadır.

Sonuç olarak 1968 Anayasası yerel yönetimler ile ilgili yeni ve etkili düzenlemeler getirmiştir.

Anayasa, 3.maddesinde devlet yetkilerinin ve bunların meşruiyetinin kaynağı olarak halk egemenliği ilkesini benimsemiş, ancak gerçekte, millet Anayasaya kaynak olmamıştır. Yani, halkın, Anayasanın yazılması sürecinde hiçbir şekilde katkısı olmamıştır.[404]

B. 21 Eylül 1968 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları

1968 Anayasası devlet organlarını tanımlamıştır. 1968 Anayasasına göre Devrim Komuta Konseyi, yürütme organı ve yargı organı şeklinde üç organdan oluşmaktadır, Anayasa, zikredilen her bir organın yetkilerini düzenlemiştir. Bu organlar Anayasanın dördüncü bölümünde düzenlenmiştir.

1. Devrim Komuta Konseyi

Konsey en fazla 15 üyeden oluşmaktadır. Devrim Komuta Konseyi, yetkileri itibariyle Irak'ın en yüksek yönetim organı olup kendisine geniş yetkiler tanınmıştır. En önemli yetkisi ise yasama yetkisi olup kanunların yapılması sürecinde Bakanlar Kurulunun kanun önerisi olmaksızın kanunları yapma ve kanun hükmünde kararnameler çıkartma yetkisine sahiptir.[405] İlaveten Cumhurbaşkanı ve yardımcılarını seçme ve işlemlerini denetleme yetkisine sahiptir. Aynı zamanda Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı olma sıfatına sahiptir. Anayasanın 46.maddesine göre konsey üye tamsayısının en az üçte ikisinin olumlu oyu olmaksızın üyeler

[403] Ahmet, Ali, "Federal Devletlerde Yerel Yönetimler", *Kürt Haber Şebekesi*, Irak, 2014. s.y; Zamıl, 2014, s. 1.
[404] Henon, 2013, s. 256.
[405] Acil, 2013, s. 243.

hakkında sorumluluğunu doğurabilecek herhangi bir hukuki işlem yapılamaz. Üçte ikilik çoğunluğa ulaşıldığında ise özel yargılama usulleri söz konusu olacaktır.[406]

2. Yürütme Organı

21 Eylül 1968 Anayasasına göre yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır.

a. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, Anayasanın 50.maddesine göre hem Devrim Komuta Konseyinin Başkanı hem de Devlet Başkanı sıfatına sahiptir. Cumhurbaşkanı, Devrim Komuta Konseyi adına Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanlığını temsil yetkisine de sahiptir. Kanunları yapma ve kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, Anayasada hem Devrim Komuta Konseyine hem de ikincil olarak Cumhurbaşkanına tanınmış bir yetkidir.[407] Bunun yanında Cumhurbaşkanına, Bakanları atama ve görevden alma, hâkimleri mesleğe kabul etme, emekli etme ve meslekten çıkarma, olağanüstü hal ilan etme gibi çok geniş yetkiler tanınmıştır.[408]

b. Bakanlar Kurulu

Anayasanın 62.maddesine göre Bakanlar Kurulu (hükümet) yürütme ve yüksek idare mercii olup Cumhurbaşkanı ve Bakanlardan oluşmaktadır.[409] Anayasanın 64.maddesine göre, hükümet, temel olarak idari konularla ilgili kanunların yürütmesinden sorumludur.[410]

1968 Anayasasında, 10 Kasım 1969 tarihinde yapılan üçüncü değişiklikle beraber Cumhurbaşkanına aynı zamanda Başbakan olma sıfatı tanınmıştır.[411]

---

[406] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s.406; Alzamili, 2014, s. 365-366.
[407] Acil, 2013, s. 243.
[408] Alzamili, 2014, s. 366; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 406; Henon, 2013, s. 260.
[409] Acil, 2013, s. 244.
[410] Henon, 2013, s. 261.
[411] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 408; Acil, 2013, s. 244.

3. Yargı Organı

Dördüncü bölümde (79-87. maddelerinde) yargı organı düzenlenmiştir. 1968 Anayasasının 79.maddesine göre, hâkimler ve yargıçlar bağımsızdır. Onların yargı işlerinde kanun dışında hiçbir otorite onların üzerinde baskı uygulayamaz.[412]

1968 Anayasası, 1958, 1963 ve 1964 Anayasalarından farklı olarak Anayasa Yüksek Mahkemesinin oluşumunu ve bu suretle kanunların anayasallığının denetimini açık bir şekilde öngörmüştür. Ancak gerçekte Yüksek Mahkeme fiilen kurulmamıştır.[413]

Başka bir ifadeyle, 21 Eylül 1968 Anayasası, diğer Anayasaların ihmal ettikleri önemli bir konu olan Yüksek Anayasa Mahkemesinin kuruluş, görev ve yetkilerini ele almıştır.[414] Anayasa Mahkemesi, kanunların Anayasallığı ilkesini teyit etmek üzere Anayasanın yorumunu yapar ve kanunların Anayasaya uygunluğunu denetler. Anayasa Mahkemesinin, idari ve mali kanunların yorumlanmasına ilişkin kararları ve tüzüklerin kanunlara uygunluğunun denetimi neticesinde vermiş olduğu kararlar kesindir.[415]

1968 Anayasasının 87. maddesinde Anayasa Yüksek Mahkemesinin oluşturulmasını ele almıştır. Böylece Anayasanın 87. maddesine istinaden 1968 yılında 159 sayılı kanunla Anayasa Yüksek Mahkemesi Kanunu çıkarılmıştır.[416] Bu kanuna göre Yüksek Mahkeme, bir başkan, 8 asil ve 4 yedek üyeden oluşmaktadır.[417] Temyiz Mahkemesinin Başkanı aynı zamanda Yüksek Mahkemenin de başkanıdır. Mali Denetleme Kurulu Başkanı ve Kanunlar Dairesi Başkanı Yüksek Mahkemenin üyesi olup kalan üyelerden 3 tanesi Temyiz Mahkemesi hâkimlerinden ve 3 tanesi de

---

[412] Aryan, 2010, s. 52.
[413] Nasir, Hüseyin Cafer, "Uluslararası Sözleşmeler Işığında Geliştirilmesi ve Hak ve Özgürlüklerinin Korunmasında Irak Federal Yüksek Mahkemenin Rolü", *Max Planck Enstitüsü Alman Uluslararası Hukuk*, Erbil, bu Araştırma 9-18 Aralık 2010'da sunulmuştur; Acil, 2013, s. 242; Acil, 2015, s. 109; 1968 yılında çıkarılan 159 sayılı Anayasa Yüksek Mahkemesi Kanunu olan 1659 sayılı 2 Aralık 1968 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[414] Acil, 2013, s. 241; Hamad, 2010, s. 25.
[415] İbrahim, 2010, s. 179; Acil, 2013, s. 241-242.
[416] 1968 yılında çıkarılan 159 sayılı Anayasa Yüksek Mahkemesi Kanunu olan 1659 sayılı 1968 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[417] Acil, 2013, s. 241.

en az genel müdür seviyesinde çalışmış üst düzey bürokratlar arasından seçilir. Yedek üyelerden iki tanesi Temyiz Mahkemesi hâkimleri arasından ve diğer 2 yedek üye ise en az genel müdür seviyesinde görev yapmış bürokratlar arasından Adalet Bakanının önerisi üzerine Bakanlar kurulunca atanmaktadır.[418]

1968 Anayasası, 1958, 1963 ve 1964 Anayasalarından farklı özelliğe sahiptir. Bu Anayasada, Anayasanın değiştirilmesinin yolları da düzenlenmiştir. 21 Eylül 1968 Anayasasının 92.maddesinde Anayasa değişikliği ile ilgili hükümlere yer verilmiştir.[419] 1968 Anayasası yumuşak bir anayasadır. Buna göre Anayasa, Milli Meclisin yapacağı daimi Anayasa yürürlüğe girene kadar geçerli olacak ve sadece gerekli durumlarda Devrim Komuta Konseyi tarafından değişiklikler yapılabilecektir.[420] Devrim Komuta Konseyi, aynı zamanda yasama organı olup Anayasanın yanı sıra kanunları yapma, değiştirme ve ilga etme yetkisine de sahiptir. Nitekim 1968 Anayasası, Devrim Komuta Konseyi tarafından 16 Temmuz 1970 tarihinde yürürlükten kaldırıldıktan sonra yeni Anayasa çıkarılmıştır (1970 Anayasası).[421] 21 Eylül 1968 Anayasasında 1 yıl içinde sadece 4 değişiklik yapılmıştır.[422]

1968 Anayasası yazılı, ayrıntılı, yumuşak bir Anayasa olarak iyi bir sınıflandırma, güzel bir üslup ve iyi bir dil ile yazılmıştır. Aynı zamanda tek partili bir siyasi sistem hâkimdir. 1968 Anayasasına göre Irak devletinin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğu kabul edilmektedir.

[418] Henon, 2013, s. 174-176.
[419] Acil, 2013, s. 245.
[420] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 397; Henon, 2013, s. 256; Acil, 2015, s. 111.
[421] Obaid, Adnan, *Irak'ta Anayasa Sistemi ve Kamu Teorisi*, 2. Baskı, Al Nibras Yayınları, Al Necef, 2012, s. 245.
[422] Alcede, 2004, s. 124; 21 Eylül 1968 Anayasasının Değişiklikleri, Bunların ilki 12 Mart 1969'da yani onaylandıktan altı ay sonra yapılmıştır ve 1969 yılında 1705 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. İkinci değişiklik 15 Mart 1969'da yapılmıştır ve 1969 yılında 1729 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Üçüncü değişiklik 10 Kasım 1969'da yapılmıştır ve 1969 yılında 1798 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Son değişiklik ise 24 Aralık 1969'da yapılmıştır ve 1969 yılında 1819 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

IX. 17 Temmuz 1970 Anayasası/ Altıncı Cumhuriyet Anayasası

16 Temmuz 1970 geçici Anayasasının taslağı, Irak'ın Cumhuriyet tarihinde ilk defa uzman bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Bu adım önemli bir anlam taşımaktadır.[423] 16 Temmuz 1970 tarihinde yürürlüğe giren bu geçici Anayasa, diğer Irak Anayasalarına nazaran en uzun süre uygulanan Anayasa olmuştur.

16 Temmuz 1970'te yürürlüğe giren ve resmi adı Altıncı Cumhuriyet Anayasası olan Anayasa, 21 Eylül 1968 Anayasasını yürürlükten kaldırmıştır.

1970 Anayasasının taslağı için Devrim Komuta Konseyi Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Divan Başkanı, Devrim Komuta Konseyinin Hukuk İşleri Daire Başkanı ve Bağdat Üniversitesi Hukuk ve Siyaset Bilimi Fakültelerinden 4 profesörün katılımından oluşan komisyon kurulmuştur.[424] Yoğun çalışmalar sonucu Anayasa taslağı hazırlanmış ve bu taslak, Devrim Komuta Konseyinin küçük değişikliklerinden sonra kabul edilerek Devrim Komuta Konseyinin 792 sayılı kararı ile 16 Temmuz 1970 tarihinde ilan edilmiştir.[425]

1970 Anayasası beş bölümden ve 67 maddeden oluşmaktadır. Daha sonra yapılan Anayasa değişiklikleri ile beraber madde sayısı 70 olmuştur.[426] Anayasanın Birinci bölümünde (m. 1-9) Irak devletinin şekli düzenlenmiştir. İkinci bölümde (m. 10-18) Irak Cumhuriyetinin sosyal ve ekonomik temelleri düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde (m. 19-36) temel hak ve ödevler düzenlenmiştir. Dördüncü bölümde (m. 37-61) devletin temel organları düzenlenmiştir. Beşinci bölümde ise (m. 62-67) diğer hükümlere yer verilmiştir.

---

[423] Abrahim, 2010, s. 36.
[424] Acil, 2013, s. 245-246.
[425] Alşavi, Munzir, *Anayasa Hukuku*, İkinci Bölüm 1967-1970, Şefik Yayınları, Bağdat, 1970, s. 235; Henon, 2013, s. 262-263; Alhuseyni, 2016, s. 193; 1900 sayılı 19 Temmuz 1970 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[426] 17 Temmuz 1970 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası çıkarılmıştır. Bu Anayasa, 1900 sayılı 17 Temmuz 1970 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

A. 17 Temmuz 1970 Irak Anayasasına Göre Devlet Şekli

1970 Anayasasına göre Irak devletinin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğu kabul edilmektedir. Her ne kadar Anayasada üniter devlet ilkesi açıkça öngörülmemiş ise de, Anayasanın bütününe bakıldığında devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları bakımından teklik özelliğinin bulunduğu görülmektedir. Bir başka deyişle, tek bir ülke, tek bir millet ve tek bir egemenlik vardır. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik söz konusudur. Böylece Irak devletinin idari ve siyasi teşkilatı, hem devletin unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlıdır. Irak devletinde sadece bir ulusal anayasa vardır. Bu anayasa, Kürt bölgelerine siyasi, hukuki ve idari özerkliğe sahip olma hakkı tanımıştır. Ancak buradaki özerk yönetim kurumlarının Irak'ın idari kurumlarının bir parçası olduğu özellikle öngörülmüştür. Nitekim 17 Temmuz 1970 tarihli Irak Anayasası, Irak Cumhuriyetinin tekliği ve bölünmezliği ilkesini benimsemiştir. Anayasal metinlere bakıldığı zaman Irak Cumhuriyeti merkezi karar alma yetkisine sahiptir. Bütün önemli yetkiler ve sorumluluklar merkezde toplanmaktadır. 17 Temmuz 1970 tarihli Anayasada, iktidarın tek elde toplanılmasının benimsenmiş olmasına paralel olarak diğer otoritelerin ona bağlı olarak çalışması öngörülmüştür. Irak devleti, 1970 Anayasasına göre merkezi sisteme sahip bir devlet olması itibariyle tüm siyasi kararlar, başkentte bulunan merkezi hükümet tarafından alınmaktadır. Fakat merkezi hükümet tarafından Kürdistan Bölgesine, yasama ve yürütme konularında karar alma ve uygulama yetkisi verilmiştir. Buradaki özerk yönetim kurumlarının Irak'ın idari kurumlarının bir parçası olduğu özellikle vurgulanmıştır. Yani bu yönetime ayrı bir egemenlik hakkı tanınmamıştır.

17 Temmuz 1970 tarihli Anayasada, Kürtlere otonomi hakkı tanınmış ve sonuç olarak (Kürdistan Bölgesi) 11 Mart 1974 tarihinde 33 sayılı Özerklik Yasası düzenlenmiştir. Daha sonra, Irak Cumhuriyetinde Kürdistan Bölgesel Yönetimi ve Yetkileri başlığı altında Kürdistan Bölgesi ile ilgili konu detaylı ve net bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır.

Sonuç olarak 17 Temmuz 1970 Anayasasında, Irak devletinin devlet modeli olarak üniter devlet modeli benimsenmiştir.

1970 Anayasasına bakıldığında Anayasanın 8.maddesinde Bağdat'ın Irak'ın başkenti olduğu belirtilmiştir 1970 Anayasası yerel yönetimlere geniş yetkiler tanımıştır. Bunun sebebi âdemi merkeziyetçilik anlayışını kabul etmiş olmasıdır. Âdemi merkeziyetçilikle yerel yönetimlere birçok yetkiler verilmesine rağmen gerçekte merkezi yönetim uygulamasıyla verilen yetkiler pek bir anlam ifade etmemiştir.

Bunun yanı sıra Baas döneminin 1969 yılında 159 sayılı Yeni Yerel Yönetimler Kanunu uygulanmaya devam etmiştir. Daha sonra bu kanunla ilgili Devrim Komuta Konseyi tarafından bazı değişiklikler yapılmıştır.[427]

Ayrıca bu dönemde yerel yönetimler ile ilgili bazı önemli kanunlar çıkarılmıştır. Bunlar: 1977 yılında 35 sayılı Hukuksal Sistemi Reform Kanunu, 1979 yılında 164 sayılı Yerel Yönetim Bakanlığı Kanunu ve 1995 yılında 25 sayılı Yerel Millet Meclisi Kanunu çıkarılmıştır. 1995 yılında düzenlenen 25 sayılı Yerel Millet Meclisi Kanununun 1.maddesine göre her vilayet, kaza ve nahiyede bir Yerel Millet Meclisi vardır.[428]Sonuç olarak 1970 Anayasası yerel yönetimler ile ilgili yeni düzenlemeler getirmiştir.

1970 Anayasasının 2.maddesinde devlet yetkilerinin ve bunların meşruiyetinin kaynağı olarak halk egemenliği ilkesini benimsemiş, ancak gerçekte, millet Anayasaya kaynak olmamıştır. Yani, halkın, Anayasanın yazılması sürecinde hiçbir şekilde katkısı olmamıştır. Ayrıca Devrim Komuta Konseyinin şekillenmesinde de rolü olmamıştır.

[427] 1969 yılında 159 sayılı Yeni Yerel Yönetimler Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun 1789 sayılı 13 Ekim 1969 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[428] 1977 yılında 35 sayılı Hukuksal Sistemi Reform Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 4 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun, 2576 sayılı 14 Mart 1977 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 1979 yılında 164 sayılı Yerel Yönetim Bakanlığının Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun 17 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun, 2750 sayılı 7 Ocak 1980 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 1995 yılında 25 sayılı Yerel Millet Meclisin Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 102 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun, 3596 sayılı 25 Aralık 1995 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

B. 17 Temmuz 1970 Irak Anayasasına Göre Devletin Temel Organları

1970 Anayasası devlet organlarını tanımlamıştır. 1970 Anayasasına göre devlet organları Devrim Komuta Konseyi, yasama organı (Milli Meclis), yürütme organı ve yargı organı olmak üzere dört organdan oluşmaktadır. Anayasa, zikredilen her bir organın yetkilerini düzenlemiştir.

1. Devrim Komuta Konseyi

Devrim Komuta Konseyi, Başkan, Başkan yardımcısı ve isimleri Anayasada belirtilen altı üyeden oluşan ülkenin en yüksek otoritesidir.[429] Devrim Komuta Konseyi, yetkileri itibariyle Irak'ın en yüksek yönetim organı olup kendisine geniş yetkiler tanınmıştır. En önemli yetkisi ise yasama yetkisi olup kanunları yapma ve kanun hükmünde kararnameler çıkartma yetkisine sahiptir.[430] Ayrıca oluşan Devrim Komuta Konseyinin tüm üyeleri Baas Partisi üyesi olmuştur.[431]

2. Milli Meclis

Milli Meclis siyasi, ekonomik ve sosyal olarak farklı kesimlerden seçilen iki yüz elli temsilciden oluşmaktadır. Milli Meclisin üyelerinin seçimi, serbest, tek dereceli ve gizli seçimle olup milletvekili Irak'ta ki tüm halkı temsil etmektedir.[432]

Meclisin yasama süresi dört yıl olarak düzenlenmiştir. Meclisin yasama yetkisi askeri ve güvenlik alanları dışında olup yasama faaliyetinde bulunabilmesi üye tamsayısının ¼'ünün yasa teklifinde bulunmasına veya Devrim Komuta Konseyinin ve Cumhurbaşkanının yasa önerisinde bulunmasına bağlıdır.[433]

Ancak oluşan Milli Meclisin tüm üyelerinin Baas Partisi üyesi olması parlamento içerisinde farklı seslerin olmamasına neden olmuştur. Bu da doğal olarak

[429] Acil, 2013, s. 247.
[430] Alhuseyni, 2016, s. 194-197; Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 421-422; Henon, 2013, s. 264-265.
[431] Kalıd, Hemid, *Irak'ta Siyasal Sistemin Gelişimi ve Anayasa Hukuku İlkeleri,* 1. Baskı, Al Senhüri Evi Yayınları, Bağdat, 2012, s. 267.
[432] Alzamili, 2014, s. 372; Acil, 2015, s. 114; Alhuseyni, 2016, s. 198; Acil, 2013, s. 249.
[433] Henon, 2013, s. 267-270; Alhuseyni, 2016, s. 198-199; Alzamili, 2014, s. 374; Acil, 2013, s. 250.

iktidar erki içerisinde yürütme organının güdümünde etkisiz bir parlamento olması sonucunu doğurmuştur.[434]

1970 Anayasasında her ne kadar Milli Meclise yer verilmiş olsa da 1980 yılında yapılan 55 sayılı kanuna kadar Milli Meclis fiilen oluşturulamadı.[435] Adı geçen kanuna dayanarak Milli Meclisin İçtüzüğü oluşturuldu. Bu kanun, daha sonra 1995 yılında 26 sayılı yasa ile ilga edildi.[436]

3. Yürütme Organı

17 Temmuz 1970 Anayasasına göre yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır.

a. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, Anayasanın 38.maddesine göre hem Devrim Komuta Konseyinin Başkanı hem de Devlet Başkanı sıfatına sahiptir. Cumhurbaşkanı, aynı zamanda Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı ve yürütme organının Başkanı Bakanlar Kurulunun Başkanıdır. En önemli yetkisi ise kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisinin olmasıdır.[437]

Yürütme organının tek bir kişiden oluşması daha doğru ifade ile iki kanatlı bir hükümet sistemini benimsememiş olmasından dolayı 1970 Anayasasının, başkanlık sistemine yaklaştığı söylenebilir.

8 Temmuz 1973 yılında 1970 Anayasasının dördüncü bölümünde yapılan değişiklik ile Bakanlar Kurulu düzenlenmiş ve fakat aynı düzenlemede Bakanlar Kurulunu Başkanının Cumhurbaşkanı olduğu yer almıştır.

---

[434] Baştürk, vd., 2013, s. 172.
[435] Acil, 2013, s. 249.
[436] Henon, 2013, s. 267; Alzamili, 2014, s. 372; 1980 yılında 55 sayılı Milli Meclisi Kanunu çıkarılmıştır. Ardından Bu kanun daha sonra 1995 yılında çıkarılan 26 sayılı yeni Milli Meclisi Yasa ile ilga edildi. Yeni Kanun 91 maddeden oluşmaktadır.
[437] Alhuseyni, 2016, s. 195-197; Acil, 2013, s. 250.

1995 Anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanının 7 yıl için halk tarafından seçilmesi düzenlenmiştir.[438]

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı ve Devrim Komuta Konseyinin Başkanı olası sebebiyle çok farklı görevleri yerine getirmektedir.

b. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, Başbakan, Başbakan yardımcıları ve birkaç Bakandan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaları yürütmekle görevli olan bakanlar kurulu aynı zamanda Anayasa tarafından verilen bazı görevleri de yerine getirmektedir.[439] 1970 Anayasasının başkanlık sistemine yakın bir hükümet sistemini benimsemiş olması Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanı karşısında etkisiz bir organ olması sonucunu doğurmuştur. Bu durum ise Bakanların devlet içerisindeki konumlarını adeta devlet memuru konumuna indirgemiştir.[440]

4. Yargı Organı

1970 Anayasasının dördüncü bölümünde (60-61.maddelerinde) yargı organı düzenlenmiştir. Anayasanın 60.maddesinin birinci fıkrasına göre yargı bağımsız olup kanun dışında herhangi bir otoriteye bağlı değildir.[441] İkinci fıkrasına göre anayasa, bütün vatandaşların yargı haklarını garanti altına almıştır.

Dördüncü bölüm yargı konusunu özetlemesine rağmen, iki temel ilke üzerinde durmuştur. Biri, yargının bağımsızlığı ile ilgili diğeri ise bütün vatandaşların yargı haklarının güvence altına alınmasıdır. Önemli olan burada hekim teminatı, kanunlara bırakılmıştır.[442]

[438] Alcede–Almafraji–Zughayyir, 2011, s. 430-431; Alzamili, 2014, s. 375; Acil, 2013, s. 251; 17 Temmuz 1970 Anayasasının değişikliklerinden biridir ve 18 Eylül 1995'te yapılmıştır ve 1995 yılında 3581 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[439] Alhuseyni, 2016, s. 196.
[440] Henon, 2013, s. 276-278.
[441] Alhuseyni, 2016, s. 199.
[442] Aryan, 2010, s. 52.

1970 Anayasası da, 1958, 1963 ve 1964 Anayasaları gibi, Anayasa Yüksek Mahkemesinin oluşumunu düzenlememiştir. Buradan hareketle kurucu iktidarın, kanunların anayasa uygunluğunun denetimini öngörmediği belirtilmektedir.[443]

1970 Anayasası, 1968 Anayasası gibi Anayasanın değiştirilmesinin yolları da düzenlenmiştir.[444] 1970 Anayasası yumuşak bir anayasadır. Anayasanın 66.maddesine göre devletin en yüksek merci ve kurucu iktidarı olan Devrim Komuta Konseyi Anayasayı değiştirme yetkisine de sahiptir. Ve Anayasada, Konsey tarafından yirmi beş defa değişiklik yapılmıştır.[445] Anayasada değişiklik yapılabilmesi için Devrim Komuta Konseyinin 2/3 çoğunluğunun değişiklik yönünde olumlu oyu gerekmektedir.

Burada dikkat çeken konu olan 1970 Anayasasının 5.maddesinin ikinci fıkrasına göre, Irak devletinin insan kaynağı başlıca iki etnisiteden oluşmaktadır.

[443] Henon, 2013, s. 172-176.
[444] Acil, 2013, s. 254-255; Alhuseyni, 2016, s. 201.
[445] Alcede, 2004, s. 137-144; 17 Temmuz 1970 Anayasasının Değişiklikleri, Bunların ilki 22 Temmuz 1973'te yani onaylandıktan üç yıl sonra yapılmıştır ve 1973 yılında 2262 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. İkinci değişiklik 11 Mart 1974'te yapılmıştır ve 1974 yılında 1327 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Üçüncü değişiklik 1975'te yapılmıştır ve 1975 yılında 2612 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Dördüncü değişiklik 16 Temmuz 1979'da yapılmıştır ve 1979 yılında 2721 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Beşinci değişiklik 15 Mart 1980'de yapılmıştır ve 1980 yılında 2764 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Altıncı değişiklik 28 Haziran 1982'de yapılmıştır ve 1982 yılında 2892 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Yedinci değişiklik 25 Şubat 1985'te yapılmıştır ve 1985 yılında 3034 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Sekizinci değişiklik 21 Eylül 1985'te yapılmıştır ve 1985 yılında 3066 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Dokuzuncu değişiklik 16 Temmuz 1986'da yapılmıştır ve 1986 yılında 3109 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Onuncu değişiklik 2 Ağustos 1986'da yapılmıştır ve 1986 yılında 3111 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. On birinci değişiklik 26 Ağustos 1987'de yapılmıştır ve 1987 yılında 3165 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. On ikinci değişiklik 5 Eylül 1987'de yapılmıştır ve 1987 yılında 3167 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. On üçüncü değişiklik 2 Temmuz 1988'de yapılmıştır ve 1988 yılında 3310 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. On dördüncü değişiklik 21 Kasım 1988'de yapılmıştır ve 1988 yılında 3408 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. On beşinci değişiklik 3 Eylül 1990'da yapılmıştır ve 1990 yılında 3324 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. On altıncı değişiklik 1 Nisan 1991'de yapılmıştır ve 1991 yılında 3347 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. On yedinci değişiklik 23 Eylül 1991'de yapılmıştır ve 1991 yılında 3372 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. On sekizinci değişiklik 23 Eylül 1991'de yapılmıştır ve 1991 yılında 3372 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. On dokuzuncu değişiklik 23 Eylül 1991'de yapılmıştır ve 1991 yılında 3372 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Yirminci değişiklik 14 Kasım 199'de yapılmıştır ve 1991 yılında 3375 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Yirmi birinci değişiklik 18 Kasım 199'de yapılmıştır ve 1979 yılında 2721 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Yirmi ikinci değişiklik 30 Aralık 1991'da yapılmıştır ve 1992 yılında 3387 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Yirmi üçüncü değişiklik 1 Şubat 1993'te yapılmıştır ve 1993 yılında 3443 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Diğeri ise değişiklik 18 Eylül 1995'te yapılmıştır ve 1995 yılında 3581 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Son değişiklik ise değişiklik 18 Temmuz 2000'de yapılmıştır ve 2000 yılında 2837 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Bunlar Arap ve Kürt milletidir. Yani, Irak halkı Arap ve Kürt halkları olmak üzere iki ana milletten oluşmaktadır. 1970 Anayasasına göre Kürtler ve Araplar bu vatanda ortaktırlar. Bu ortaklık, Irak Cumhuriyetinin tekliği ve bütünlüğü çatısı altında bulunmaktadır. Anayasa, Irak toprak bütünlüğü ilkesi içerisinde milli haklarını korur. Anayasanın 7.maddesinin ikinci fıkrasına göre Kürtçe dili, Kuzey Irak bölgesinde Arapçanın yanında ikinci resmi dildir. Aslında 1970 Anayasasındaki belki de en önemli değişiklik Kürtlerin kendi bölgelerinde otonomi hakkını elde etmeleri olmuştur.[446] Başka bir söyleyişle, 1970 Anayasasında Kürtlere otonomi hakkı tanınmış ve sonuç olarak Kürdistan Bölgesi 11 Mart 1974 tarihinde 33 sayılı Özerklik Yasası düzenlenmiştir.

16 Temmuz 1970 Anayasası otuz üç yıl yürürlükte kalmış (yürürlükte kalma bakımından en uzun Anayasadır) ve 9 Nisan 2003 tarihinde Baas rejimi yıkıldıktan sonra uygulanmasına son verilmiştir. Ancak bu Anayasa geçici bir Anayasa olarak kalmıştır.[447]

Sonuç olarak Irak'ta 1925 ile 1970 yılları arasında kalan dönem içerisinde yedi Anayasa hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Bunlardan ilk Anayasa (Krallık Anayasası) 1925 Irak Kanun-i Esasisidir. İkincisi ise 1958 geçici Irak Anayasasıdır. Bu Anayasa ile hem Krallık Anayasası kaldırılmıştır hem de Cumhuriyet ilan edilmiştir. Bu Anayasadan sonra diğer Irak geçici Anayasaları olan 1963, 1964, 1968 ve 1970 yıllarına ait Anayasalar yürürlüğe girmiştir.[448]

Öte yandan, 1991 yılında da bir Anayasa taslağı hazırlanmıştır. Ancak bu Anayasa yürürlüğe girmemiştir.[449] 1991 Anayasa taslağının birinci maddesinde devlet şeklinin Cumhuriyet olması ve hükümet sisteminin de başkanlık olması öngörülmüştü. 1991 Anayasa taslağında kabul edilen sistem üniter devlet sistemidir

[446] Hamad, 2010, s. 26; 17 Temmuz 1970 Anayasasının ikinci değişikliği 11 Mart 1974'te yapılmıştır ve 1974 yılında 1327 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[447] Alhuseyni, 2016, s. 190; Acil, 2013, s. 254.
[448] Acil, 2013, s. 256.
[449] 1991 yılında Irak'ın Anayasası Projesi hazırlanmıştır. Ancak bu Anayasa yürürlüğe girmemiştir.

1991 Anayasa taslağı yasalaşsaydı 1921 yılında Irak devletinin kurulmasından itibaren hazırlanmış en detaylı ve modern Anayasa olacaktı.

1921 yılında Irak devleti kurulduğundan beri üniter/merkezi bir devlet olarak yapılandırılmıştır. Devletin bu yapısı, 82 yıllık süreçte Irak'ta birçok Cumhuriyet ve Krallık rejimleri yaşanmasına rağmen bu merkeziyetçilik rejimi değişmemiştir. Çünkü bu Anayasalarda üniter devlet modeline uygun olarak merkeziyetçi bir devlet yapısı düzenlenmiştir. 2003'ten sonra ise 2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu ve 2005 Irak Anayasası devlet modeli olarak federal devlet modelini benimsemiştir.[450]

X. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu

20 Mart 2003 tarihinde ABD ve İngiliz birlikleri, kitle imha silahlarını bulmak amacıyla operasyona başladı. 2003 yılının Mart ayında ABD'nin Irak'ı işgal etmek amacıyla başlayan süreçte 9 Nisan 2003'te başkent Bağdat'a giren Koalisyon Güçleri Saddam Hüseyin iktidarını devirdi.[451] Irak'ın 20 Mart 2003 tarihinde ABD'nin önderliğindeki Koalisyon Güçleri tarafından işgaliyle başlayan süreç, Irak'ta ve Ortadoğu'da bugün dahi etkilerini sürdürmeye devam etmektedir. Kısa sayılabilecek sürede biten savaş neticesinde Baas rejimi yıkıldı ve Irak'ta Saddam Hüseyin ve Baas sonrası yeni bir dönem başladı.[452]

13 Mayıs 2003 tarihinde Irak Geçici Koalisyon Yönetim Başkanı Paul Bremer Irak iktidarını resmen ele alarak kendini Irak'ı Yöneten Geçici Koalisyon Otoritesinin müdürü olarak isimlendirmiştir.[453] Başka bir anlatımla, ABD tarafından Amerikalı Paul Bremer sivil idareci olarak atandı. Paul Bremer, bir çok karar almakla beraber en önemlileri, Irak'ta yasama, yürütme ve yargı yetkilerini üzerine aldığı 1 nolu bildirge ile Irak devletinin siyasi, askeri ve güvenlik kurumlarını

[450] Mahmut, Muhammed, *Anayasa Değişikliğine Göre 2005 Yılında Çıkarılan Irak Anayasası Işığında Çalışmalar*, 1. Baskı, Millet Meclisi Yayınları, Bağdat, 2010, s. 88.
[451] Acil, 2013, s. 262.
[452] Çetinsaya, 2006, s. 1; Acil, 2013, s. 262.
[453] Alzamili, 2014, s. 386.

kapatan 2 nolu bildirgesi olmuştur.[454] Bu kararların sonucu Irak'ta hiç de beklenilen gibi olmamıştır.

Diğer bir ifadeyle, Amerikalı yetkililer, rütbeli-rütbesiz ayrımı yapmadan Irak ordusunu ve bütün güvenlik güçlerini lağvettiler ve Baas Partisine mensup bütün memurların işlerine son verdiler. Bu politikanın Irak için büyük bir hata olduğu bugün daha iyi anlaşılmaktadır. Başlangıçta sadece belli sayıda yüksek rütbeli Baas Partisi üyesini hedefleyen Baassızlaştırma politikası sonucunda, Baas Partisine üye bütün bürokratlar ile öğretmen ve doktorlar da dâhil olmak üzere kamu çalışanları kamudan ihraç edilmiş ve yaklaşık 750000 kişi işsiz kalmıştır.[455]

Paul Bremer 13 Mayıs 2003'ten itibaren 30 Haziran 2004'e kadar Irak'ın tek hâkimi olmuş ve 30 Haziran 2004 tarihi aynı zamanda ilk geçici Irak hükümetinin kuruluş tarihi olmuştur. Zira 2004 Devlet Yönetim Kanunun 29.maddesinde, geçici Irak hükümetinin, aynı kanunun 2.maddesine göre, tam otoriteyi üstlendiğinde, Irak'ı yöneten Geçici Koalisyon Otoritesinin infisah edeceği ve İktidar Meclisinin görevinin sona ereceği düzenlenmiştir.

13 Temmuz 2003 tarihinde Irak'ı yöneten Geçici Koalisyon Otoritesi kararıyla İktidar Meclisi adı altında bir meclis kurulduktan sonra bu meclis Irak'ın yönetimi ile ilgili (alfabetik sıraya göre Meclis Başkanlarının Yönetiminde) sıradan yetkilere sahip olması sebebiyle İktidar Meclisi Irak işgalinden sonra ikinci yüksek iktidar olmuştur.[456]

İktidar Meclisi, 13 Temmuz 2003'ten itibaren, 30 Haziran 2004'te kaldırıncaya kadar etkin bir şekilde çalışmıştır.[457] Aynı şekilde 2004 Devlet Yönetim

[454] Sebia, Mevlut Sedat, "2005 Anayasası Işığında Irak'ın Siyasal Sistemi", *Uluslararası Çalışmalar Merkezi/ Afrika Çalışmaları Bölümü Raporu,* 2013, s. 1; Henon, 2013, s. 291; (1 ve 2 nolu) 3977 sayılı 2003 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[455] Çetinsaya, 2006, s. 7; Acil, 2013, s. 264.

[456] Alhuseyni, 2016, s. 206; Acil, 2013, s. 263; Bu karar, (6) nolu 3978 sayılı 17 Ağustos 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[457] Alfezil, Munzır, *Irak'ın Anayasasının Sorunları Kökleri, Yazıları, Yorumları, Tadilleri, Irak'ın Demokratik Geleceğine Yasal ve Siyasal Bir Bakış,* 1. Baskı, Aras Evi Yayınları, Erbil, 2010, s. 60; Acil, 2013, s. 263; 3978 sayılı 2003 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Kanunun 29.maddesi gereğince, geçici Irak hükümetinin tam otoriteyi üstlenmesiyle görevi sona ermiştir.

İktidar Meclisi 25 üyeden oluşmakta olup Meclis Başkanı, alfabetik sırayla her ay biri olmak üzere kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Bunun sonucu olarak ilk Meclis Başkanı El-Caferi olmuştur.[458]

2003 yılı Irak İktidar Meclisi üyeleri ve sırasıyla Başkanları aşağıdaki gibidir.

Tablo 2.2. 2003 yılı Irak İktidar Meclisi Üyeleri

Sayı	2003 yılı Irak İktidar Meclisi Üyeleri	Sayı	2003 yılı Irak İktidar Meclisi Üyeleri
1	Dr. İbrahim El-Caferi	14	Dr. Mahmut Osmani
2	Dr. Ahmet El-Çelebi	15	Mesut Barzani
3	Ahmet Şiyaa El-Berrak	16	Dr. Muwaffaq El-Rubai
4	Dr.İyad Allavi	17	Nesir Çadırcı
5	Celal Talabani	18	Wael Abdul-Latif
6	Hemid Mecid Musa	19	Yonadım Kene
7	Dar Enver El-Din	20	Dr. Recai Habib Alkhozai
8	Abdul Kerim El-Muhammadavı	21	Semir Şakir El-Sumaydai
9	Dr. Adnan El-Paçacı	22	Salah Al-Din Muhammed Beha Al-Din
10	Dr. Akile El-Haşim'i	23	Songül Çabuk
11	Gazi Ecil El-Yaver	24	Ez El-din Al-Salim
12	Dr. Muhsin Abdul-Hemid	25	Abdülaziz El-Hâkim
13	Muhammed Bahr El-Ulum		

Kaynak: Alzamili, 2014, s. 387-188; Alfezil, 2010, s. 57. Kaynaklarındaki bilgiler ışığında tarafımızca derlenmiştir.

İktidar Meclisinin yetkileri danışmanlıkla sınırlı kalmıştır. Yani, İktidar Meclisinin karalarının Paul Bremer'in onayına tabi olması, Meclisin Paul Bremer'e danışmanlık yapan bir kurul haline gelmesine yol açmıştır. Bu Irak devletinin ilk kurulduğu zamanki İngiliz vesayetini hatırlatmaktadır.

İktidar Meclisi, meşruiyetin kaynağı bakımından millete bağlı bir iktidar değil, işgalci kuvvetlere bağlı bir Meclis olması, Irak yönetiminde son derece kısıtlı bir etkiye sahip olması sonucunu doğurmuştur.[459] Paul Bremer, bu gerçeği daha

[458] Tülemez, Coşkun "Irak'ın Muhtemelen Geleceği ve Türkiye'ye Ektileri", Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2013, s. 59.

[459] Alebası, Muetez Faisal, *İşgal Devletinin Görevleri ve Sorumlulukları*, 1. Baskı, Al Dar Yayınları, 2008, s. 110.

sonra yazdığı bir kitapta şu şekilde ifade etmektedir: Küçük bir konvoy düzenlemekten aciz olan bir Meclis, nasıl devletin işlerini yapabilecek.[460]

11 Ağustos 2003 tarihinde 25 üyeden oluşan İktidar Meclisi üyelerinin her bir üyesinin önerisi ile belirlenen üyelerden oluşan Anayasa Hazırlama Komisyonu kurulmuştur. Fakat bu komisyon kendisinden beklenen başarıyı sağlayamamıştır.[461]

3 Eylül 2003 tarihinde Irak'ı yöneten Geçici Koalisyon Otoritesi Başkanı tarafından çıkarılan 6 nolu bildirge ile İktidar Meclisine hükümeti belirleme yetkisi verilmiştir. Geçici Irak hükümeti 25 kişiden oluşmakta olup Bakanlar tıpkı Anayasa Hazırlama Komisyonunun oluşumunda olduğu gibi İktidar Meclisi üyelerince önerilmektedir.[462]

15 Kasım 2003'te Irak'ı Yöneten Geçici Koalisyon Yönetimi ile İktidar Meclisi arasında, çıkartılan Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu ile anlaşma sağlanmıştır. Bu kanunla Geçici Irak İdaresinin şekli ve devlet idaresinin esasları belirlenmiştir. Ayrıca Devlet Yönetim Kanununun en geç 28 Şubat 2004 tarihinde hazırlanması belirtilmiştir.[463] Ancak 8 Mart 2004 tarihinde hazırlanabilen yasa, İktidar Meclisi üyeleri tarafından imzalandıktan sonra 2004 Irak devletinin geçici Anayasası olarak kabul edilmiştir.[464]

Resmi adı Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu olan kanun, 30 Haziran 2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.[465] 2004 Irak Devlet Geçiş

[460] Bremer, Paul, *Irak'ta Bir Yıl Geçirmiştim*, Çeviren Kişi Aleyoubi, Ömer, Arap Kitabevi Yayınları, Beyrut, 2006, s. 220; Henon, 2013, s. 296; Alzamili, 2014, s. 390.
[461] "Irak'ta Anayasal Meydan Okuması", *Krizler Uluslararası Grubu/19 No Orta Doğu Raporu, Arap Gelecek Dergisinde yayınlanmıştır,* 2003, S. 12, s. 161; Alfezil, 2010, s. 55; Alzamili, 2014, s. 391; Henon, 2013, s. 304.
[462] Henon, 2013, s. 298-299; Bu bildirge, 3979 sayılı 2003 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[463] Alhuseyni, 2016, s. 206; Bremer, 2006, s. 361-388; Henon, 2013, s. 304-305; Alzamili, 2014, s. 392.
[464] Acil, 2013, s. 264.
[465] Hemidi, Ali Hadi, "Irak'ta Hukuk ve Siyasal Müfredata Federal Kelimesinin Eklenmesi", *Küfe Hukuki ve Siyaset Bilimlerinin Dergisi*, 2010, c. 1, S. 3, s. 68; Alhuseyni, 2016, s. 206.

Dönemi Yönetim Kanunu kısa bir süre içerisinde hazırlanıp yürürlüğe girmiştir. Bu yüzden bazı hükümleri açık ve anlaşılır değildir.[466]

28 Aralık 2005'te yürürlüğe giren resmi adı Irak kalıcı Anayasası, 30 Haziran 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununu yürürlükten kaldırmıştır.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu dokuz bölümden ve 62 maddeden oluşmaktadır. Ayrıca, daha sonra üç bölüm daha eklenmiştir.[467] Anayasanın Birinci bölümünde (m. 1-9) temel ilkeler düzenlenmiştir. İkinci bölümde (m. 10-23) temel haklar düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde (m. 24-29) geçici Irak hükümeti düzenlenmiştir. Dördüncü bölümde (m. 30-34) geçici yasama organı düzenlenmiştir. Beşinci bölümde (m. 35-42) geçici yürütme organı düzenlenmiştir. Altıncı bölümde (m. 43-47) federal yargı organı düzenlenmiştir. Yedinci bölümde (m. 48-51) İhtisas Mahkemesi ve Milli Kurullar düzenlenmiştir. Sekizinci bölümde (m. 52-58) bölgeler, iller, belediyeler ve yerel yönetimler düzenlenmiştir. Dokuzuncu bölümde ise (m. 59-62) geçiş dönemi sonrası düzenlenmiştir. Ayrıca, Kanuna eklenen Birinci bölümde Geçici Irak hükümetinin oluşturulması düzenlenmiştir. İkinci bölümde Irak Hükümeti Organları ve Yetkileri düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde Geçici Millet Meclisi düzenlenmiştir.

Kabul edilerek yürürlüğü giren bu kanunun, devletin geçici Anayasası olacağı 60, 61 ve 62.maddelerde belirtilmiştir.[468] Devlet Yönetim Kanununun 62.maddesine göre, bu kanun, daimi Anayasa Resmi Gazetede yayınlanıncaya ve o Anayasa gereğince yeni Irak hükümeti kuruluncaya kadar yürürlükte kalacaktır.[469]

Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu açık bir şekilde Kürtlerin ve Arapların eşit statüsüyle ilgili bir düzenleme getirmiştir. 9.maddede, Arapçanın ve Kürtçenin, Irak devletinin resmi dilleri olacağı düzenlenmiştir.

---

[466] Henon, Hemid, "2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu Okumaları", *Bağdat Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yasal Bilimleri Dergisi*, 2005, c. 20, S. 1, s. 2.

[467] 2004 yılında Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 3981 sayılı 2004 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kanununa eklen maddeler, 3986 sayılı 2004 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[468] Alhuseyni, 2016, s. 207.

[469] Henon, 2013, s. 306; 2004 yılında Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 3981 sayılı 2004 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

A. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa Göre Devlet Şekli

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, 1958 Cumhuriyet Anayasasındaki Ulusal Konseye benzer şekilde ve fakat daha sonraki Anayasaların aksine tek Başkan değil üç üyeden oluşan Başkanlık Divanı rejimini benimsemiştir.

Öte yandan, önceki Anayasalar üniter devlet modelini benimsemişken, 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, ilk defa ve temel olarak Irak federal rejiminin temel taşı olmuştur.[470] Bu düzenlemeyle, yönetimin merkezde toplanmasını engellemek ve daha sonra gerçekleştirilecek uygun adımlarla illerin yetkisini arttırmak hedeflenmiştir.[471] Yani 09 Nisan 2003 tarihinde Irak'ın işgal edilmesinden sonra bölgesel idari âdem-i merkeziyetçiliğin ve siyasi âdem-i merkeziyetçiliğin benimsenmesi ile ilgili önemli hukuksal gelişmeler olmuştur. Her yönüyle yeni ve değişik bir siyasi rejim kurulmuştur. Bu değişikliklerden en önemlisi; idari ve hükûmet kadrolarında Irak devletinin, üniter devletten birleşik/federal devlete ve merkeziyetçilikten âdem-i merkeziyetçiliğe dönüşmesi olmuştur.[472]

2003'ten sonra yerel yönetimler ile ilgili Irak Geçici Koalisyon Yönetim Başkanı Paul Bremer tarafından 2004 yılında 71 sayılı bir karar çıkarılmıştır.[473] Bu karar 9 bölümden oluşmaktadır. Bu kararın bölümlerinde merkez olarak hükümet, yerel yönetimler olarak bölgeler, vilayetler, belediyeler, kaza, nahiye ve köyler yer almaktadır. Bu karara göre 2003'e kadar daha önce uygulanan tüm yerel yönetimler ile ilgili kanunlar durdurulmuştur. Örnek olarak 1969 yılında 159 sayılı Yeni Yerel Yönetimler Kanununun uygulaması durdurulmuştur.

---

[470] Alrubai, Ethmaar, "Almanya Federalizmi ile Irak'ta Önerilen Federal Projenin Karşılaştırılması", *Bağdat Üniversitesi Siyasal Bilimleri Fakültesi Birincisi Çalışmalar Dergisi*, 2009, S. 40, s. 141.

[471] Abdulcebar, Ahmet, "Irak'ta Federalizm ve Âdem-i Merkeziyet", *Irak ve Ordun Bürosu/Friedrich-Ebert Vakfı Yayınları*, Bağdat, 2013, s. 10.

[472] Alşekravi, Ali, "Federal Devlet Şeklinin Dersleri", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Siyasal Örgütleri*, *Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2016, s. 2; Alhemdani, Sami, *Yerel Yönetim Uygulamaları ve Denetlemesi,* 1. Baskı, Ulusal Merkezi Yasal Yayınları, Al Kahire, 2014, s. 54; Alzamili, 2014, s. 395; Henon, 2013, s. 308-309.
http://www.uobabylon.edu.iq/eprints/publication_3_2517_391.pdf. Erişim tarihi (12.12.2016).

[473] Irak Geçici Koalisyon Yönetim Başkanı Paul Bremer tarafından 2004 yılında 71 sayılı Irak'ta Yerel Yönetimler ile ilgili Kararı çıkarılmıştır.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununda kabul edilen sistem federal devlet sistemidir. 2004 Devlet Yönetim Kanununa bakıldığında yerel yönetimler (mahalli idareler) konusunda diğer Anayasalara kıyasla çok daha geniş yetkiler verildiği görülmektedir. Kanunun 4.maddesi ve 8.bölümünde bulunan 52. 54. ve 55.maddeleri bu düzenlemelerin bulunduğu ilgili kısımlardır. Bu Kanunla Kürdistan Bölgesi kabul edilmiş ayrıca vilayet meclislerinin kurulması kabul edilmiştir. Kanunun 4.maddesinde merkez olarak hükümet, yerel yönetimler olarak bölgeler, vilayetler, belediyeler, kaza, nahiye ve köyler yer almaktadır. Sonuç olarak 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu yerel yönetimler ile ilgili yeni ve etkili düzenlemeler getirmiştir.

Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun 4.maddesine göre, Irak'ta yönetim şekli, Cumhuriyet, federal, demokratik ve çoğulcudur. Yetkiler, federal hükümet, bölgesel hükümetler, vilayetler, belediyeler ve mahalli idareler arasında paylaşılmıştır. Federal sistem; coğrafi ve tarihi gerçeklere ve kuvvetler arasında ayrılık esasına dayanır. Soy, ırk, etnik köken, milliyet ve mezhep temeline dayanmaz.

Bilindiği gibi federal devlet, bütünleşme veya ayrılma olmak üzere iki değişik yoldan kurulmaktadır. Yani, federal devletler, devlet olma vasfının korunmasını isteyen ve federal merkez kurmak isteyen birkaç devletin birleşmesiyle veya bir devletin parçalanmasıyla ortaya çıkmaktadır. Fakat bu durum Irak'ta geçerli değildir. Çünkü Anayasayı hazırlayan kişiler federal devlete giden yolda başarılı olamamışlardır. Bilindiği gibi Irak 18 ilden oluşmakta ve bunlardan sadece Kürdistan Bölgesi özel bir bölge teşkil etmektedir. Bu bölgenin özelliği ise (köken/etnik) bölgede yaşayan halkın çoğunluğunun Kürtlerden oluşmasıdır.[474] Federal sistemde Kürdistan Bölgesi coğrafi ve tarihi gerçekler esasına dayanmamıştır. Etnik temele dayanmıştır.

[474] Henon, 2013, s. 309; Kürdistan Bölgesi, 1974 yılında çıkarılan 33 sayılı Otonomi Kanununa göre, Erbil, Dahok ve Süleymaniye vilayetlerinden oluşmaktadır.

Irak Devlet Yönetim Kanununu, geçiş dönemi kanunu olduğunu açık ve ayrıntılı bir şekilde belirtmiştir.[475] Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun 2.maddesinin birinci fıkrasına göre, geçiş dönemi, ibaresiyle, 30 Haziran 2004'ten başlayıp bu kanun hükümlerince düzenlenen daimi bir Anayasa gereğince seçilen Irak hükümetinin oluşturulmasına kadar olan dönem kastedilir. Bu kanunun 61.maddesinin uygulanması durumu dışında (kalıcı Anayasası ile ilgili), bu dönemin son süresi olarak 31 Aralık 2005 tarihi belirlenmiştir.

Devlet Yönetim Kanununun, İkinci fıkrasına göre, geçiş dönemi iki safhadan oluşur, İlk aşama, 30 Haziran 2004'te iktidarı üstlenen tam egemen geçici Irak hükümetinin kurulmasıyla başlayacaktır. Bu hükümet, İktidar Meclisi ve Irak'ı Yöneten Geçici Koalisyon Otoritesinin Irak toplumunun kesimleriyle gerçekleştirecekleri geniş çaplı istişare yöntemiyle oluşturulacaktır. Bu konuda, Birleşmiş Milletlerle de istişare yapılması öngörülmüştür. Bu hükümet iktidarını; bu kanun, kanundaki ilkeler, kanunda belirlenen temel haklar ve bu kanunun ayrılmaz bir parçası olan; üzerinde ittifak edilmiş ve geçici dönemin başlangıcından önce yayınlanan ekler uyarınca kullanacaktır.

2004 Devlet Yönetim Kanununun 2.maddesinde öngörülen plan doğrultusunda, birinci geçici Irak hükümeti, 30 Haziran 2004'te (31 Ocak 2005'e kadar) iktidarı üstlenen tam egemen geçici Irak hükümeti olarak kurulmuştur. 28 Haziran 2004 tarihinde Irak yönetim yetkisi, Birleşmiş Milletler temsilcisi Lekhdar Brahiminin çalışmaları ile oluşturulan, Gazi El-Yaverin Devlet Başkanı ve İyad Allavi'nin Başbakan olarak belirlendiği geçici Irak hükümetine devredilmiştir.[476] Böylece, birinci geçici Irak hükümetinin organları, Başkanlık Divanı (Başkan ve 2 üyeden oluşur), Bakanlar Kurulu (Başbakan ve Bakanlar) ve Geçici Ulusal Meclisinden (100 üyeden oluşur) oluşmaktadır.[477]

İkinci aşama, bu kanunda düzenlendiği gibi, mümkün olduğunca 31 Aralık 2004 tarihine kadar yapılacak ve her halde 31 Ocak 2005 tarihini geçmeyecek olan

[475] Acil, 2013, s. 265.
[476] Tülemez, 2013, s. 62.
[477] Henon, 2013, s. 314-315.

Milli Meclis seçimlerinin gerçekleştirilmesinden sonra oluşacak geçici Irak hükümetinin kurulmasından sonra başlar. İkinci aşama, daimi Anayasaya göre Irak hükümeti kurulduğunda sona erecektir.

2005 yılında yapılan iki seçim ve bir referandum ile birlikte Irak tarihinde yeni bir sayfa açıldı. Irak'ta yaşanan tüm olumsuzluklara rağmen bu seçimlerin yapılabilmiş olması bile Irak'ın geleceği açısından önemlidir.[478]

2004 Devlet Yönetim Kanununun 2.maddesinde öngörülen plan doğrultusunda da, Geçici Millet Meclisi kurulması için 30 Ocak 2005'te seçimler yapılmıştır. 30 Ocakta 50 yıllık Cumhuriyet döneminde ilk çok partili seçimler düzenlendi. Seçimlerin ardından ikinci geçici Irak hükümeti yönetimi ele almıştır. Müzakereler yaklaşık 3 ay devam etmiştir. Seçimler sonucunda oluşan Geçici Millet Meclisi tarafından oluşturulan Başkanlık Divanı tarafından Irak Devlet Başkanlığına Celal Talabani, Başbakanlığa ise İbrahim Caferi atanmıştır. İbrahim Caferi Başkanlığındaki hükümet, 28 Nisan 2005 tarihinde Irak Geçici Millet Meclisinin onaylamasıyla görevine başlamıştır.[479] Geçici Irak hükümeti, Irak'ın daimi Anayasasını hazırlama görevini üstlenmiş ve hazırlanan Anayasa 15 Ekim 2005'te yapılan Anayasa referandumu ile kabul edilmiştir. Yeni Anayasaya göre, 275 kişilik Daimi Millet Meclisi kurulması için 15 Aralık 2005'te bir seçim yapılmıştır ve 4 yıllık süre ile seçilmeleri öngörülmüştür. Bu Anayasa 28 Aralık 2005'te yürürlüğe girmiştir. Bu arada, pek çok bakanın atanmasından sonra 20 Mayıs 2006'da Millet Meclisi tarafından onaylanan daimi hükümet, Irak'ın geçici Anayasalarından neredeyse yarım yüzyıl sonra Irak'taki Anayasal hükümet olmuştur.[480]

Aşağıda ikinci geçici Irak hükümeti yönetimine değinilecektir.

[478] Çetinsaya, 2006, s. 16.
[479] Alfezil, 2010, s. 59; Tülemez, 2013, s. 64; Henon, 2013, s. 314-317; Alhuseyni, 2016, s. 207; Acil, 2013, s. 278.
[480] Özer, Âdem-Orhan, Ahmet, "Irak'ın Anayasal Yapısı", *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Araştırmaları*, 2011, s. 2; Alfezil, 2010, s. 59; Henon, 2013, s. 317; Alhuseyni, 2016, s. 203.

B. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa Göre Devlet Organları

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu devlet organlarını tanımlamıştır. Kanunun üçüncü bölümünde devlet organları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Bu kanunda yasama organı olan Milli Meclis, Başkanlık Divanı ve Başbakanın da yer aldığı Bakanlar Kurulundan oluşan yürütme organı ve yargı organı olmak üzere üç organ düzenlenmiştir.[481] 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, zikredilen her bir organın yetkilerini düzenlemiştir. Ayrıca, yasama, yürütme ve yargı organları ayrıdır ve biri diğerinden bağımsızdır.[482] Söz konusu makamlar kuvvetler ayrılığı ilkesine göre görevlerini yerine getirir.

1. Yasama Organı

Milli Meclis, 275 üyeden oluşmaktadır. 2004 Devlet Yönetim Kanununun 30.maddesi uyarınca Irak devleti, geçici dönem boyunca Milli Meclis adıyla bilinen bir yasama organına sahiptir. Bu Meclisin başlıca görevi, yasa yapma ve yürütme kuvvetinin çalışmalarını denetlemektir. Kanunlar Irak halkı adına yayınlanır. Kanunlar, tüzükler ve onlarla ilgili talimatlar Resmi Gazetede yayınlanır ve aksi düzenlenmedikçe, yayınlanma tarihinden itibaren yürürlüğe girerler. Milli Meclis, seçim kanunu ve siyasi partiler kanununa uygun olarak yapılan seçimler sonucu oluşur. Seçim Kanunu, kadınlar için, Milli Meclis üyelerinin dörtte birinden az olmayan bir temsil oranı ve Türkmenler, Keldaniler ve Asuriler ve diğer tüm Irak toplum kesimleri için adil bir temsil gerçekleştirmeyi hedefler. Milli Meclis seçimleri, mümkün olduğunca 31 Aralık 2004 öncesinde veya her halde 31 Ocak 2005 tarihini geçmeyecek şekilde gerçekleştirilecektir.

2004 Devlet Yönetim Kanununun 32.maddesinin birinci fıkrasına göre, Milli Meclis kendisi için içtüzük çıkarır. İçtüzüğe göre şartlar aksini gerektirmedikçe

[481] Acil, 2013, s. 269.
[482] Alşekravi, Ali, *Çağdaş Siyasal Sistemleri*, 1. Baskı, Arap Rönesans'ı Yayınevi, Al Kahire, 2014, s. 207.

oturumlarını aleni yapar. İlk oturuma yaşça en büyük Meclis üyesi başkanlık eder. İkinci fıkrasına göre, Milli Meclis, üyeleri arasından başkan ve iki başkan vekili seçer. Bu makam için yapılan oylamada en çok oyu alan kişi Milli Meclis Başkanı olur. Oylamada, başkana en yakın oyu alan birinci başkan vekili, ona en yakın oyu alan da ikinci başkan vekili olur. Başkan, sorunu sadece oylamaya sunar, doğrudan sorunun konuşulmasından önce oturum başkanlığından geçici olarak ayrılmadıkça, kendisi müzakereye katılamaz. Üçüncü fıkrasına göre, bir kanun tasarısı Milli Meclisin normal oturumunda iki kere görüşülmedikçe oylanamaz. Bu iki okuma arasında en az iki gün olması gerekir. Kanun tasarısı, oturum çalışma gündemine alındıktan sonra dört gün geçmedikçe oylanamaz.

Ayrıca, 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunun dokuzuncu bölümünde geçiş dönemi sonrası düzenlenmiştir. Bu konu, tezin üçüncü bölümünde yeni Anayasanın hazırlanması aşamasıyla bağlantılı olarak detaylı bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır. Netice itibarıyla, 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, açık ve net bir şekilde Irak daimi Anayasasının hazırlanmasına ilişkin yöntemi belirlemiş ve bu daimi Anayasanın taslak yazım sorumluluğunu Geçici Millet Meclisine yüklemiştir.

Geçici Milli Meclisin en önemli görevi Irak devletinin daimi Anayasasını hazırlamaktır.[483] Bu arada, 60.maddesine göre, Milli Meclis, Irak daimi Anayasa taslağını kaleme alır. Milli Meclisin, Anayasa taslağını kaleme alma sorumluluğunu yerine getirirken; bütün Irak bölgesinde periyodik ve aleni genel toplantılar yapması, iletişim araçlarından yararlanması ve Irak vatandaşlarından teklifler alma yollarıyla Anayasa hakkındaki tartışmaları özendirmesi usulüne başvurması öngörülmüştür.

2004 Devlet Yönetim Kanununun 61.maddesinin birinci fıkrasına göre, Milli Meclis, daimi Anayasa taslağını en geç 15 Ağustos 2005'e kadar kaleme alacaktır. İkinci fıkrasına göre, daimi Anayasa taslağı, genel bir halk oylamasıyla Irak halkının onayına sunulur. Daimi Anayasa taslağı, referandum öncesi süreçte, kamuoyu önünde tartışılması amacıyla geniş ölçüde basılacak ve dağıtılacaktır. Üçüncü fıkrasına göre, Irak'taki seçmenlerin çoğunluğunca onay verilmesi ve üç veya daha

[483] Acil, 2013, s. 270-271; Alzamili, 2014, s. 396.

fazla vilayette seçmenlerin üçte ikisi tarafından reddedilmemesi durumunda, Anayasa taslağı onaylanmış ve halkoylaması başarılı olmuş sayılacaktır. Dördüncü fıkrasına göre, halkoylamasıyla daimi anayasa kabul edildiğinde, en geç 15 Aralık 2005'te daimi hükümet seçimleri yapılacak ve en geç 31 Aralık 2005'te yeni hükümet görevi üstlenecektir. Beşinci fıkrasına göre, halkoylamasıyla daimi Anayasa taslağı reddedildiğinde, Milli Meclis fesih olunur ve en geç 15 Aralık 2005'te yeni Milli Meclis seçimleri yapılacaktır. Yeni Milli Meclis ve yeni Irak geçiş hükümeti, o zaman, en geç 31 Aralık 2005'e kadar görevi üstlenirler ve görevlerini bu kanuna uygun olarak sürdürürler. Ancak, daimi bir Anayasanın konulması için yeni taslak oluşturmada son süre, 1 yılı aşmayacak şekilde değiştirilebilir. Yeni Milli Meclis, yeni bir daimi Anayasa taslağı yazmak için görevlendirilecektir. Altıncı fıkrasına göre, zaruret halinde, Milli Meclis Başkanı, üyelerinin çoğunluğunun uygun görmesiyle, Başkanlık Divanına, en geç 1 Ağustos 2005'e kadar, Anayasa taslağı yazımının tamamlanması için ilave süreye ihtiyaç duyulduğunu bildirebilir. Başkanlık Divanı, o zaman, Anayasa taslağının yazım süresini 6 aylık bir süre için uzatabilecektir. Bu süre tekrar uzatılamaz. Yedinci fıkrasına göre, Milli Meclis, 15 Ağustos 2005'te daimi Anayasa taslağı yazımını tamamlayamaz ve m. 61/6'da zikredilen süre uzatımını talep etmezse, m. 61/5 uygulanacaktır.[484]

Dolayısıyla 2005 yılına ait Irak daimi Anayasasının hazırlanması yönteminin Anayasal referandum yoluyla olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim Geçici Millet Meclisi, Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun 61.maddesi gereğince 30 Ocak 2005 tarihinde halk tarafından seçilmesinin akabinde bahsi geçen Anayasa taslağını yazmıştır.

2. Yürütme Organı

Geçici dönemde yürütme organı, Başkanlık Divanı, Bakanlar Kurulu ve ona Başkanlık eden Başbakandan oluşmaktadır.[485]

[484] 2004 yılında Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 3981 sayılı 2004 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[485] Acil, 2013, s. 271; Henon, 2013, s. 318.

Devlet Yönetim Kanununun 36.maddesinin 1.fıkrasına dayanarak Milli Meclis, Devlet Başkanı ve onun iki vekilini seçer. Bunlar, görevi; Irak'ın egemenliğini temsil etmek ve ülkenin önemli meselelerine çözüm bulmak olan Başkanlık Divanını oluştururlar. Başkanlık Divanının seçimi, tek liste halinde ve üyelerin üçte iki çoğunluğuyla gerçekleşir. Nitekim 37.maddesinde Başkanlık Divanı, Milli Meclis tarafından kabul edilen bir yasama işlemini, Milli Meclis Başkanı tarafından karara bağlandığının Başkanlık Divanına bildirilmesinden itibaren 15 gün içinde iptal edebilme hakkına sahiptir. İptal olma durumunda, yasama işlemi, üçte iki çoğunlukla, onu tekrar kararlaştırabilme hakkına sahip olan Milli Meclise iade edilir ve 30 günü geçmeyen süre boyunca iptal edilemez. Bu kanunun 38.maddesine göre, Başkanlık Divanı, oybirliği ile Başbakanı ve Başbakanın tavsiyesi üzerine Bakanlar Kurulunu belirler. Bundan sonra, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, bir hükümet olarak çalışmalarına başlamadan önce, Milli Meclisin mutlak çoğunluğunun güvenoyunu elde etmeye çalışır. Ayrıca, 39.maddenin ikinci fıkrasına göre, Başkanlık Divanı, sadece tören ve protokol amaçlarına yönelik olarak Irak Silahlı Kuvvetlerine Başkomutanlık görevi yapar. Başkanlık Divanı, komuta yetkisine sahip olmayıp; bilgilenme, sorup öğrenme ve görüş belirtme hakkına sahiptir. Askeri işlerde fiili otorite, uygulamada, Başbakandan, Savunma Bakanına ve Irak Silahlı Kuvvetlerine doğru bir silsile halinde uzanır.

2004 Devlet Yönetim Kanununun 40.maddesine göre, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Milli Meclis önünde sorumludur. Milli Meclis, gerek Başbakan ve gerekse tek veya toplu olarak Bakanlar hakkında güvensizlik oyu verme hakkına sahiptir. Başbakan hakkında güvensizlik oyu ortaya çıkmışsa, hükümet düşer ve bu durumda m.40/2 uygulanır. Buna göre, Bakanlar Kurulunun tümü hakkında güvensizlik oyunun ortaya çıkması halinde, Başbakan veya Bakanlar, 38.maddeye göre, yeni bir Bakanlar Kurulu teşkil oluncaya kadar, 30 günü geçmeyen bir süre boyunca görevlerinde kalmaya devam ederler.

2004 Devlet Yönetim Kanunu incelendiğinde yasama organı ile yürütme organı arasındaki dengenin yasama organından yana ağır bastığı görülmektedir. Gerçekten kanunda birçok alanda yasama organına geniş yetkiler verilmiştir.[486]

3. Yargı Organı

Devlet Yönetim Kanununun altıncı bölümü, yargı organını ayırarak bağımsız bir yargı düzeni kurmuştur.[487]

2004 Devlet Yönetim Kanununun 43.maddesinin birinci fıkrasına göre, yargı bağımsızdır. Herhangi bir şekilde, yürütme kuvveti ve onun içerisinde olan adalet bakanlığı tarafından yönetilemez. Yargı, yasama ve yürütme organlarının müdahalesi olmaksızın, sanığın, kanuna uygun olarak suçsuzluğunu veya suçluluğunu kararlaştırmada tam olarak yetkilidir.

2004 Devlet Yönetim Kanununun 44.maddesinde, Irak'ta Federal Yüksek Mahkeme adında özel bir mahkeme kurulması öngörülmüştür. Devlet Yönetim Kanununun 44.maddesine dayanarak, 2005 yılında 30 sayılı kanunla Irak Federal Yüksek Mahkeme kurulmuştur.[488] Bu kanun, 11 maddeden oluşmaktadır.

2004 Devlet Yönetim Kanunu, 1925 ve 1968 Anayasaları gibi, Anayasa Yüksek Mahkemenin kuruluşunu ele almıştır ve kanunların anayasallığının denetimini açık bir şekilde düzenlemiştir.[489] Nitekim Federal Yüksek Mahkemenin vermiş olduğu kararlar ülkede etkili olmuştur. 30 sayılı Federal Yüksek Mahkeme Kanunu halen yürürlüktedir.[490] Esasında 2005 Anayasasına göre yeni bir Federal Yüksek Mahkemenin kurulması öngörülmüş fakat kurulmamıştır.

Irak Federal Yüksek Mahkemenin en önemli özelliği, geçici Irak hükümeti ile bölge hükümetleri, vilayet idareleri, belediyeler ve mahalli idareler arasındaki

[486] Henon, 2013, s. 319.
[487] Acil, 2013, s. 274.
[488] 2005 yılında 30 sayılı Federal Yüksek Mahkeme Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 3996 sayılı 17 Mart 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[489] Alfezil, 2010, s. 64-65; Acil, 2013, s. 275-276.
[490] Acil, 2013, s. 275; Henon, 2013, s. 178-179.

davalarda ilk ve tek yetkili mahkeme olmasıdır. Ayrıca kanunların, tüzüklerin ve talimatların anayasaya uygunluğunun denetimini yapar. Bu kanunların, tüzüklerin ve talimatların federal hükümet, bölgesel hükümetler, vilayet idareleri ve mahalli idareler tarafından yapılması arasında fark yoktur. Yani bir davacının iddiasına veya diğer bir mahkemenin göndermesine binaen; federal hükümet, bölgesel hükümetler, vilayet idareleri, belediyeler veya mahalli idareler tarafından çıkarılan kanun, tüzük veya talimatların bu kanunla uyumlu olmamasından kaynaklanan davalarda, ilk ve tek yetkili mahkeme olmasıdır. Federal Yüksek Mahkeme, bir kanunun, tüzüğün, talimatın veya hakkında itiraz olan bir uygulamanın bu kanunla uyumlu olmadığına karar verirse, o norm hükümsüz sayılır.

Federal Yüksek Mahkeme, dokuz üyeden oluşmaktadır.[491] Merkezi Bağdat'ta bulunan Federal Yüksek Mahkemeye federal hükümet ile bölgesel hükümetler arasındaki anlaşmazlıklara, yasaların Anayasaya uygunluğunu denetleme ve idari yargı kararlarına ilişkin itirazlara bakma gibi görevler verilmiştir.[492]

2005 Irak Anayasası, yeni bir Federal Yüksek Mahkemenin kurulmasını öngörmesine (m. 92) rağmen, bu fiilen hayata geçmemiştir. Bugün Irak'ta var olan ve görev yapan Federal Yüksek Mahkeme halen 2004 Devlet Yönetim Kanunuyla kurulmuş olan mahkemedir.[493]

2004 Devlet Yönetim Kanununun 45.maddesine göre, Yüksek Yargı Konseyi kurulur ve hâkimler meclisi işlevini üstlenir. Yüksek Yargı Konseyi, federal yargıyı denetler ve Konsey bütçesini yönetir. Bu Konsey; Federal Yüksek Mahkeme Başkanı, Federal Temyiz Mahkemesi Başkanı ve Başkan vekilleri, Federal İstinaf Mahkemeleri Başkanları ve her bölgenin Temyiz Mahkemesi Başkanı ve iki başkan vekilinden oluşur. Federal Yüksek Mahkeme Başkanı, Yüksek Yargı Konseyine başkanlık eder. Onun bulunmaması durumunda, Konseye, Federal Temyiz Mahkemesi Başkanı başkanlık eder.

---

[491] 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun 44.maddesinin 2. 3. ve 5.fıkralarına dayanmaktadır.

[492] Baştürk, vd., 2013, s. 175.

[493] Almusevi, Salım, "Irak Federal Yüksek Mahkemenin Kuruluşu Anayasa ile Hukuk Arasındaki Analitik ve Eleştirel Çalışmalar", *Uygar Diyalog/Yasal Araştırmaları ve Çalışmaları*, 2009, S. 2519, s. 1.

2004 Devlet Yönetim Kanununa göre çıkarılması gereken Yüksek Yargı Konseyi Kanunu çıkarılmamıştır. Bundan dolayı 2017 yılında yeni Yüksek Yargı Konseyi Kanunu[494] çıkarılana kadar Koalisyon Güçleri kararıyla 2003 yılında çıkarılan 35 sayılı Yüksek Yargı Konsey Kanunu uygulanmaya devam etmiştir.[495]

Yüksek Yargı Konseyi her ne kadar bir yüksek organı hüviyetinde olsa da esasında idari bir organdır.[496] Bu organ fonksiyon bakımından Türkiye'deki Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna benzemektedir.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, 1925, 1968 ve 1970 Anayasalarında olduğu gibi, Anayasanın değiştirilmesini usulünü düzenlemiştir. Ayrıca, 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, 1925 Anayasası gibi, katı Anayasa olarak kabul edilmektedir.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, katı Anayasalardan biridir.[497] Yani, donuktur. Değiştirilmesi, normal kanunlar için öngörülen usulden daha zor bir usule tabidir.[498] Bu kanunun 3.maddesinin birinci fıkrasına göre, bu kanun, ülkede en üstün kanun olarak kabul edilir. Tüm Irak'ta, istisnasız herkesi bağlayıcı niteliktedir. Bu kanun, ancak Milli Meclis üyelerinin dörtte üç çoğunluğu ve Başkanlık Divanının ittifakıyla değiştirilebilir. Aynı şekilde, ikinci bölümde zikredilen Irak halkının haklarından herhangi bir şekilde eksiltme yapılması, geçiş döneminin bu kanunda belirtilen sürelerin daha sonrasına uzatılması, yeni Meclis seçimlerinin yapılmasının ertelenmesi, bölge ve vilayetlerin yetkilerinin azaltılması, İslam'ı, diğer dinleri ve toplulukları ve de dini törenleri etkileyecek herhangi bir değişiklik bu kanunda yapılamaz. İkincisi fıkrasına göre, bu kanuna aykırı herhangi bir hukuki düzenleme geçersiz sayılır. Üçüncü fıkrasına göre ise bu kanunun yürürlüğü, daimi Anayasa gereği seçilmiş hükümetin kurulmasıyla sona erer.

[494] 2017 yılında 45 sayılı Yüksek Yargı Konseyi Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun, 4432 sayılı 31 Ocak 2017 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[495] 2003 yılında 35 sayılı Yüksek Yargı Konseyi Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun, Koalisyon Güçleri tarafından 18 Eylül 2003 tarihinde düzenlenmiştir.
[496] Acil, 2013, s. 274.
[497] Acil, 2013, s. 277.
[498] Alzamili, 2014, s. 394; Acil, 2013, s. 277.

Bunun neticesinde, Irak halkının kanunda tanınan haklarına ilişkin değişiklik yapılamaması, İslam'ı, diğer dinleri ve toplulukları ve de dini törenleri etkileyecek her hangi bir değişiklik yapılamaması, bu Anayasanın katı bir Anayasa olmasını sağlayan önemli özelliklerdir.[499]

Anayasaya göre devlet, federal yapıya sahip olup yetkiler bölgesel yönetimler ile federal otoriteler arasında dağıtılmıştır. Anayasanın sekizinci bölümünde bölgeler, iller ve diğerlerinin yetkileri belirtilmiştir.[500]

Bu kanunun temel amacının, Irak'taki federal sistemin tasarımı, geçmiş yönetim döneminde yaşanan zulüm ve baskının sürmesine imkân veren, federal hükümet elinde otorite toplanmasını engellemek olduğu belirtilmiştir.

Irak'taki bölgelere gelince 2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunun 4. ve 9.maddelerine göre, Irak, soy, ırk, etnik, köken, milliyet ve mezhep temeline değil, coğrafî ve tarihi gerçeklere ve kuvvetler arasında ayrılık esasına dayanan federal bir devlettir. Irak'ın farklı etnik yapıdan oluşan bir ülke olduğu kabul edilmekle birlikte, Arap halkının esas unsur ve Arapçanın ve Kürtçenin resmî dil olması benimsemiştir. Buradan 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun manevi milliyetçilik anlayışını benimsediği anlaşılmaktadır.[501]

Ancak, Irak'taki federal sistemde Kürdistan Bölgesi bakımından Anayasada benimsenen anlayıştan sapılmış, coğrafi ve tarihi gerçekler esasına göre değil etnisite temelli (etnik temele dayanan) bir yapı oluşmuştur.

Aslında Irak'taki üniter yapı, Kürtlerin uzun süre devam eden çabası sonucu federal yapıya evrilmiştir.[502]

---

[499] Acil, 2013, s. 277; Henon, 2013, s. 307-308; Alzamili, 2014, s. 394.
[500] Henon, 2013, s. 323.
[501] Terzioğlu, 2006, s. 166.
[502] Alamiri, İbtisam, "Irak'ta İşgalden Sonra Kürtlerin Devlet Kurma Stratejisi", *Bağdat Üniversitesinde Uluslararası ve Stratejik Araştırmaları Merkezi,* 2014, s. 26; Bremer, 2006, s. 274.

2004 yılında çıkarılan Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu açık bir şekilde Kürtlerin ve Arapların eşit statüsüyle ilgili bir düzenleme getirmiştir. 9.maddede, Arapçanın ve Kürtçenin, Irak'ın resmi dilleri olduğuna yer verilmiştir.

Devlet Yönetim Kanununun 53.maddesi uyarınca, 19 Mart 2003'te, Erbil, Süleymaniye, Dahok, Kerkük, Diyala ve Musul vilayetlerinden oluşan coğrafi bölgeyi yöneten hükümet, Kürdistan Bölgesi hükümeti olarak resmi hükümet sıfatıyla tanınmıştır. Bu kanunda geçen Kürdistan Bölgesi hükümeti terimi ile Kürdistan Milli Meclisi, Kürdistan Bakanlar Kurulu ve Kürdistan Bölgesi Bölgesel yargı otoritesi kastedilmektedir. Geçiş dönemi boyunca, 18 vilayet sınırı değişmeksizin kalacaktır. Kürdistan Bölgesi dışında, sayısı üçü geçmeyen vilayetler, Bağdat ve Kerkük hariç, aralarında bölgeler oluşturma hakkına sahiptirler. Geçici Irak hükümeti, bu bölgelerin oluşturulması için, gerekli teklif biçimini, ele alınmak ve kararlaştırılmak üzere seçilmiş milli meclise sunacaktır. Milli Meclisin yeni bir bölge teşkiline ilişkin bir karar alması yeterli değildir. Bu kararın ayrıca ilgili vilayetlerin seçmenlerince referandum aracılığıyla onaylanması gerekir. Bu kanun, Türkmenlerin, Keldanilerin ve Asurilerin ve diğer tüm vatandaşların; idari, kültürel ve siyasal haklarını garanti edeceği belirtilmiştir.

Kanunun 53'üncü maddesinin ilk fıkrasında Kürdistan Bölgesi ismen yer almış, üçüncü fıkrasında ise kanun hükümlerine uyumlu olarak yeni bölgelerin kurulabileceği düzenlenmiştir. Yani, bu maddede, özellikle Kürdistan Bölgesi ismen yer almıştır. Bu hüküm de Kürtlere verilen yetkilerden birini ihtiva etmektedir.

2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, Irak Savaşı döneminde müttefik güçlere katlı sağlayan Kürtleri adeta ödüllendirmiştir. Kürdistan Bölgesel yönetimine verilen yetkilerin genişliği ve Irak'ta başka hiçbir yerel yönetime benzeri imtiyazlar tanınmamış olması bunun kanıtıdır.[503]

2004 Devlet Yönetim Kanunun 54.maddesine göre, bu kanunda düzenlendiği şekilde münhasıran federal hükümetin yetkisi dâhilinde olan konular dışında,

[503] Şaban, Abdul Hüseyin, "Federalizm ve Irak", *Bilgiler Arap Merkezi/Bilgiler Dergisi*, 2007, S. 40, s. 89.

Kürdistan Bölgesi hükümeti, geçiş dönemi boyunca hâlihazırdaki işlevlerini yerine getirmeye devam eder. Kürdistan Milli Meclisi, Kürdistan Bölgesinde, federal kanunların uygulanmasını değiştirme yetkisine sahiptir. Ancak bu yetki, federal hükümetin münhasır yetkileri kapsamında olan ve bu kanunun 25 ve 43/4 maddelerinde düzenlenen konularda geçerli değildir.

2004 Devlet Yönetim Kanununun 54.maddesi federal otorite ile Kürdistan Bölgesel yönetimi arasındaki yetki paylaşımında federal devletin münhasır yetkilerini saymış ve diğer konularda Kürdistan Bölgesel yönetiminin yetki olduğunu düzenlemekle Kürdistan Bölgesel yönetiminden yana bir tutum benimsemiştir.[504]

Devlet Yönetim Kanununun 55.maddesine göre, her vilayet, vilayet meclisi kurma, valiyi belirleme ve aynı şekilde belediye ve mahalli meclisler oluşturma hakkına sahiptir. Kanuna uygun olarak yetkili bir mahkeme tarafından suçlu bulunmadıkça; bölge hükümeti üyesi, vali, vilayet, belediye ve mahalli meclis üyeleri, federal hükümet veya onun yetkililerinden biri tarafından görevden alınamaz. Aynı şekilde, bölge hükümeti; valiyi, vilayet, belediye ve mahalli meclis üyelerini azledemez. Madde 25 ve 43/4 kapsamındaki konularla ilgili tanınan yetkiler hariç; vali veya vilayet, belediye veya mahalli meclis üyeleri federal hükümetin denetimine tâbi değildir. Başka bir anlatımla, 55.madde, federal hükümet ile bölgesel otoriteler arasında, federal devlet modeline de uygun olarak oldukça zayıf bir vesayet ilişkisi öngörmüştür.

2004 Devlet Yönetim Kanununun 57.maddesine göre, münhasıran geçici Irak hükümetine ait olmayan tüm yetkiler, uygun hükümet kurumlarının oluşturulmasından sonra ve mümkün olduğunca en kısa zamanda, bölge hükümetleri ve vilayetler tarafından kullanılabilir.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununda Kürtlerin lehine yer alan düzenlemelerin tamamı ve özellikle Kürdistan Bölgesel yönetiminin isminin

[504] Albedri, Ali, "Merkezi İktidar ve Bölgesel Devletin Yetkileri", *Al Şirazi Araştırmaları ve Çalışmaları*, Washington, 2015. s.y; Alfezil, 2010, s. 244; http://www.shrsc.com/news12. Erişim tarihi (10.06.2017).

birkaç defa yer alması, 2005 tarihinde kabul edilen Irak Anayasasında da tekrarlanmıştır.[505]

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun 62.maddesine göre, bu kanun, daimi Anayasa yayınlanıncaya ve o Anayasa gereğince yeni Irak hükümeti kuruluncaya kadar yürürlükte kalacaktır.[506]

Sonuç olarak Irak'ın ilk anayasası olan 1925 Anayasası ile son anayasası olan 2005 Irak Federal Anayasası arasında kabul edilmiş birçok anayasa bulunmaktadır. Ancak bu anayasalar inkılap veya darbe sonrasında yürürlüğe konulmuş geçici anayasalar niteliğine idi.

[505] Muhammad, 2013, s. 102.
[506] 2004 yılında Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 3981 sayılı 2004 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

ÜÇÜNÇÜ BÖLÜM

IRAK CUMHURİYETİ'NDE 2005 TARİHLİ IRAK FEDERAL ANAYASASI

Irak devleti kurulduğu 1921 yılından beri üniter/merkezi bir devlet olarak yapılanmıştır. Devletin bu yapısı, 82 yıllık süreçte Irak'ta birçok Cumhuriyet ve Krallık rejimleri yaşanmasına rağmen bu merkeziyetçilik rejimi değişmemiştir. Çünkü bu Anayasalarda üniter devlet modeline uygun olarak merkeziyetçi bir devlet yapısı düzenlenmiştir. 2003'ten sonra ise 2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu ve 2005 Irak Anayasası devlet modeli olarak federal devlet modelini benimsemiştir.[507]

9 Nisan 2003 tarihinde Irak'ta siyasi rejimin çöküşünden sonra, bölgesel idari âdem-i merkeziyetçilik ve siyasi âdem-i merkeziyetçilik yönetiminin benimsenmesi ile ilgili büyük hukuksal gelişmeler olmuştur. Her yönüyle yeni ve değişik bir siyasi rejim kurulmuştur. Bu değişikliklerden en önemlisi; idari ve hükûmet kadrolarında Irak devletinin, üniter devletten birleşik/federal devlete ve merkeziyetçilikten âdem-i merkeziyetçiliğe geçiş olmuştur.[508] 2005 Irak Anayasasının siyasi sistem ile ilgili özelliği incelendiği zaman, Anayasa ile belirlenen sistemin geniş bir âdem-i merkeziyetçi ve basit/gevşek bir federasyon modeli olduğu görülmektedir. Anayasaya göre, bir ya da birkaç vilayet bir araya gelerek bölgeler kurabilecek; bu bölgeler yüksek derecede bir otonomiye sahip olacaklardır.[509]

Irak'taki federalizm, federalizmin varlığını oluşturmak için önceden bağımsızlığını kazanmış federal bölgelerin bir araya gelmesiyle kurulmamıştır.[510] Buna geçmiş dönemlerde merkezî yönetimden yarı bağımsızlığını kazanmış

[507] Acil, 2013, s. 280; Mahmut, 2010, s. 88; Alhuseyni, 2016, s. 210.
[508] Alşekravi, Ali, "Irak'ta Federal Bölgelerin Sorunlu Doğuşu Yasal Metni ve Siyasal Gerçekliğinin Işığında", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2011, s. 4; Altaie, Mücahit, "Federal ve Âdem-i Merkeziyetçilik Arasındaki Irak Devleti", *İdare Çalışmaları ve Danışma Merkezi*, 2016, s. 3; Alhemdani, 2014, s. 460-461; Alfezil, 2010, s. 76; Mahmut, 2010, s. 113.
[509] Tülemez, 2013, s. 67.
[510] Alhuseyni, 2016, s. 212-213; Acil, 2013, s. 38-39.

Kürdistan Bölgesi dâhil değildir. Üstelik Irak federalizmi, Irak merkezî hükûmetinin kendi isteğiyle yetkisini paylaşarak gelecekte federal sistem içerisinde yerel hükûmetlerin kurulması için imkân tanıyarak da kurulmamıştır.[511] Buna ilaveten Irak federalizmi, başka federalizmlerde olduğu gibi olağan bir ortamda da kurulmamıştır.[512] Aksine yabancı askerî işgal altında, şiddetli iç kargaşayı müteakiben aşırı merkeziyetçi rejimin çöküşü ve bölgenin değişikliğe karşı çıkması ile kurulmuştur.[513]

Bu durum, federalizmin Anayasal çerçevesinin, kültürel, coğrafi, ekonomik, sosyal. siyasi vb. yapısına göre daha önceden hazırlanmasına rağmen, işgal altındayken geçirildiği için olumsuz yansımaları olmuştur. Ancak bu çerçevede muhtemelen gelecekte arzu edilen federal birleşik Irak'ın oluşumunu sağlayan yeni federal bölgelerin hesabı öngörülmemiştir. Bu çerçevede sadece tek boyutlu ve tek bir federal yapıya sahip olan Kürdistan Bölgesi etkisi altında ilerlemiştir. İkinci meclisin (Federal Meclis) devre dışı olması, kuruluşu ve yetkisi ile ilgili planın olmayışı bunun bir kanıtıdır.

Irak'ın 2005 Anayasasında federalizmin benimsenmesi yeni Irak devletinin kuruluşunda önemli tarihî bir dönemeçtir. Bu da federalizmin önemli sedasının henüz başlangıcıdır, gelecekte aşamalı olarak daha da gelişerek, sadece Irak'ı değil tüm bölgenin sistemi üzerinde de etkisini gösterecektir. Yeni doğan Irak'ın federalizmi, Irak kamuoyu için özellikle uzlaşılması gereken federalizm ve demokrasi gibi birçok yeni konunun tartışılması ve çekişmesine gebedir.[514] Şu anda federalizmin varlığı ve pratik uygulamaları konusunda meydana gelen geniş, ilginç ve sürekli olan tartışmalar daha önce Irak'ın hiçbir Anayasal ve siyasi meselelerinde ortaya çıkmamıştır.[515]

---

[511] Hemidi, Ali, "Irak'ta Federal Devleti Oluşturulan Birimler", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2016, s. 3; Acil, 2013, s. 38-39.

[512] Hadi, Ali, "Irak Üniversitelerinde Hukuk ve Siyasal Fakültelerine Federalizm Kelimesinin Eklenmesi", *Küfe Dergisi*, Özel sayı, 2012, s. 60.

[513] Acil, 2013, s. 47.

[514] Alardavi, Khaled, "Irak'ta Federalizm ve Demokratik Gerçeklik", *Irak'ta Stratejik Araştırmaları Al Fırat Merkezi/ Al Fırat Dergisi*, Kerbela, 2011, S. 7, s. 35.

[515] Salih, Neğem, "2005 Irak Anayasasında Federalizm Gerçekliği ve Hırsı", *Bağdat Üniversitesi Siyasal Bilimleri Fakültesi Birinci Çalışmalar Dergisi*, 2009, S. 41, s. 47.

2003 tarihindeki işgale kadar otoriter ve merkeziyetçi bir rejim bulunmaktaydı. Bu rejimin devrilmesinden sonra artık siyasi sistem, otoritenin merkeziyetçi sisteme yoğunlaşma imkânını kesinlikle ortadan kaldırmakta ve ülkede Irak halkının refahını, psikolojik rahatlığını sağlamaktadır. Siyasi otorite, halka kendini iktidarda olduğunu hissettirmek şuurundan hareketle halkın kendi siyasi kültürünü ortaya çıkarmasını, katılımlarını sağlamaktadır. Ayrıca her siyasetçinin görevi, halkın korkusunu yok etmek ve demokrasiden yana taraf olmalarını sağlamaktır.

Demokratik federalizmin uygulanması ile birlikte siyasi iktidar tek bir merkezde toplanmayacak, birlik ve adaletin tecelli ettiği bir toplum oluşacaktır.

Irak'ta federal sistemin tasarımı, federal/merkezi hükümetin elinde otorite toplanmasını engelleyici şekilde gerçekleştirilmektedir. 2005 Anayasası hazırlanırken federal sisteme ilişkin hükümler halkın talebi doğrultusunda ve beklentilerine uygun bir şekilde kaleme alınmış değildir.

Irak Anayasasının hükümlerine bir bütün olarak bakıldığında federalizmin benimsenmesi, bölgeler ve vilayetlere geniş yetki tanımaktadır. Fakat 2005 Anayasası, federal sistem ile ilgili bazı eksik ve belirsiz hükümler içermektedir.[516]

2005 Irak Federal Anayasasının 1.maddesine göre, *"Irak Cumhuriyeti egemen, bağımsız ve federal bir devlettir. Yönetim şekli Cumhuriyet, temsili (parlamenter) ve demokrattır. Bu Anayasa Irak'ın bütünlüğünü garanti eder."*

2005 Anayasasının 48.maddesine göre, *"federal yasama organı Millet Meclisi ve Federal Meclisten oluşur."*

Anayasanın 116.maddesi uyarınca *"Irak Cumhuriyetinin federal sistemi başkent, bölgeler, bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler ve yerel yönetimlerden oluşur."*

[516] Abdin, Adil Sakran Zine El, "Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi (TBB)*, 2017, S. 128, s. 167.

Anayasanın 122.maddesinin 2 ve 3 fıkraları uyarınca *"vilayetler ilçe, bucak ve köylerden oluşur. Bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere, âdem-i merkeziyet ilkesi gereğince işlerini yürütebilmek için geniş idari ve mali yetkiler tanınır."*

2005 Anayasasında, federal hükümet ile bölgesel hükümetler arasındaki ilişki otoritenin paylaşılması esasına dayanmaktadır. Federal hükümet ile vilayetlerin ilişkisi ise âdemi merkeziyetçi sisteme göre yürütülmektedir.[517] Federal yönetim ile bölgesel ya da vilayetler yönetimin yetkiler dağılımı ile ilgili açıklamada, federal devlet ile federe devletler veya vilayetler arasındaki yetki paylaşımına gelince; Anayasa, öncelikle federal devletin yetkilerini sayma yoluna gitmiş, bunlar dışında kalan konularda federe devletleri ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetleri yetkili kılmıştır. Ayrıca bazı konularda federal otorite ile federe otoriteler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere ortak yetkiler verilmiştir. Federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan bütün yetkiler bölgelere ve bölgeye dâhil olmayan vilayetlere verilmiştir. Bunun yanı sıra Anayasanın 114.maddesinde federal yönetim ile bölgesel yönetim arasındaki ortak yetki dağılımına işaret edilmiştir. Ayrıca bazı görevler federal otoriteler ve bölgesel hükümetler veya vilayet meclisi arasında ortak olarak yürütülür.[518] Yani 2005 Anayasası, federal otoriteler ve bölgesel ya da vilayetlerin yönetimi için birtakım ortak yetkiler de belirlenmiştir.

Fakat federal otorite kanunu ile bölgeler kanunu ya da bölgeye dâhil olmayan iller kanunu arasında herhangi bir uyumsuzluk veya anlaşmazlık çıkarsa, "bölgeye dâhil olmayan iller kanununa ve bölge otorite kanununa ortak yetkilerde öncelik verilir." denilmek suretiyle federal sistemlerde bulunmayan bir usul benimsenmiştir.[519]

Örnek olarak, Anayasanın 120. ve 121.maddelerine göre, *"Federal Anayasaya tezat teşkil etmeyecek şekilde bölgesel otorite, görev alanları ve bunların*

[517] Abdin, 2017, s. 165.
[518] Talib, Musaddak–Redam, Beydaa, *2005 Irak Cumhuriyeti Anayasasının Açıklaması,* Sanhouri Evi Yayınları, 1. Baskı, Beyrut, 2016, s. 124; Dalar, 2015, s. 43; Henon, 2013, s. 390; Acil, 2013, s. 54; Mahmut, 2010, s. 93.
[519] Resim, Hayal Kasım*, 2005 Irak Cumhuriyet Anayasası Notları,* 1. Baskı, Al Selam Evi Yayınları, Al Necef, 2012, s. 111; Abdulalla, Ahmet, "Gerçeklik İhtiyaçları ile Parti Çıkarları Arasında Irak'ta Âdem Merkeziyet", *Irak ve Ordun Bürosu/Friedrich-Ebert Vakfı Yayınları,* Bağdat, 2013, s. 16; Henon, 2013, s. 393.

uygulanmasını belirleyen bölgesel bir Anayasa hazırlar. Bu Anayasada federal otoritenin görev alanı içerisine dâhil edilen konular dışında bölgesel otoriteler Anayasaya uygun olarak yasama, yürütme ve yargı erklerini kullanma hakkına sahiptirler." Yani Irak Anayasa Koyucusu, bölgelere yasama, yürütme ve yargı otoritelerini kullanma yetkisi vermiştir. Anayasanın 121.maddesinin devamında *"Federal otoritenin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir hususa ilişkin federal yasa ile bölgesel yasa arasında bir anlaşmazlık veya uyuşmazlık ortaya çıktığı takdirde, bölgesel makamlar, bölgede federal yasanın uygulanmasının değiştirilmesini sağlama hakkına sahiptir."* Fakat nasıl olur da bölgesel makamlar çelişki halinde bu federal yasanın uygulamasını değiştirebilir.[520] Diğer federal devletlerdeki federal hukukun üstünlüğü ilkesi karşısında bunun izahını yapmak çok güçtür. Bu düzenleme hukuk sistemiyle bağdaşmadığından değiştirilmesi uygun olacaktır.[521]

Anayasanın 117. 118 ve 119.maddelerinde bölgelerin oluşturulması ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. 2005 Anayasasında yazıldığı gibi, Irak için istenen federalizm, etnik/millî ve idari olmak üzere ikili temele dayalı olarak hazırlanmıştır. Bir taraftan şimdiki sınırları içerisinde bulunan ırka dayalı Kürdistan Bölgesinin kurulmasına,[522] Anayasanın 117.maddesine göre, 2005 Anayasası, "*yürürlüğe girdikten sonra Kürdistan Bölgesini ve mevcut organlarını federal bir bölge olarak kabul eder."* ikinci olarak da (etnik) ırka dayalı olmayan Kürt Bölgesinin dışında kalan (idari temele dayılı), Irak'ın genelini içine alan bir, iki veya üç ilin bir araya gelmesi ile yeni bölge kurulmasına izin vermektedir.

Anayasanın 119.maddesine göre, *"bir veya daha fazla sayıda vilayetin, aşağıda belirtildiği şekilde talep gelmesi durumunda referandumla bir bölge oluşturması mümkündür:*

[520] Acil, 2013, s. 453.
[521] Alzuheri, Rıyaz, "Irak Anayasasının Çelişkileri/ Bölgeler ve illerin Yetkileri Sorunu", *Irak Cumhuriyetinin Federal Yargı Organı Araştırmaları,* 2014, s. 1.
[522] Meki, Lika, *Irak ile Dünyanın Arasında Federalizm, Karşılaştırmalı Bir Bakış*, Al Cezire Yayınları, Al Doha, 2005. S. 1. s.y; Resim, 2012, s. 115.

- *Bölge oluşturmak isteyen vilayet meclislerinden her birinin üyelerinin 1/3'inin talebi üzerine,*

- *Bölge oluşturmak isteyen vilayetlerdeki seçmenlerin 1/10'in talebi üzerine."*

Bunun için bölgelerin bir veya daha fazla ilden oluşabileceği belirtilmektedir. Yani, bir il kendi başına bölge olabilmektedir.[523]

Bu arada Anayasanın 118.maddesine göre, *"Millet Meclisi ilk oturum tarihini takip eden altı ay içerisinde toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla çıkartacağı bir yasayla bölgelerin oluşturulmasına ilişkin yürütme yetkilerini tespit eder."* Bunun neticesinde de 2008 yılında 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanunu çıkarılmıştır.[524] Böylece Anayasaya göre Irak'ta, Kürdistan Bölgesi, Bağdat ve Kerkük dışında 13 bölge oluşturulabilecektedir. Ancak gerçekte şimdiye kadar Kürdistan Bölgesi dışında herhangi bir bölge oluşturulmamıştır.[525]

Gerçekte Irak devleti şu anda tek bir yerden yönetilmemektedir. Kuzey Irak ve Bağdat olarak ayrılmış durumdadır. Buradan çıkan sonuç, 2005 Anayasasına göre bölgelere çok geniş yetkiler verilmiş olduğudur.[526]

Dünyada çeşitli ülkelerde federalizm daha önceden denenmiştir. Ancak Irak'taki bu sistem idari ve ırk/etnik ikilisine dayalı bölgelerin oluşmasına izin vermektedir. Bu durum daha önce meydana gelmemiştir. Dünyadaki tüm federalizm

---

[523] Tansi, M. Deniz, "Yeni Orta Doğunun Şifresi: Irak'ın Kuzeyi", *Yeditepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İİBF*, 2015, s. 1346.
http://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/TANS%C4%B0-M.-Deniz-YEN%C4%B0-ORTADO%C4%9EU%E2%80%99NUN-%C5%9E%C4%B0FRES%C4%B0-IRAK%E2%80%99IN-KUZEY%C4%B0.pdf Erişim tarihi (16.11.2017).

[524] 2008 yılında 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 4060 sayılı 11 Şubat 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu kanun, 22 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun, Millet Meclisi tarafından ilk oturumdan yaklaşık iki yıl sonra çıkarılmıştır. Bu kanun, Millet Meclisi ilk oturum tarihinden itibaren 6 ay içerisinde çıkarılmamıştır.

[525] Hâmid, Ali, Irak "Federal Devletinde Federe Devletler", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2016, s. 7; Salih, 2009, s. 56-57; Hadi, 2012, s. 61.

[526] Alşekravi, Ali, "Modern Siyasal Sistemleri", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2011, s. 1.

yönetimlerinde devlet veya devletçiklerin içerisinde federalizm, dine, ırka ve diğer sebeplere dayalı bloklaşmalar arasındaki anlaşmazlıkların çözümü için kurulmuştur.

Özet olarak, yeni Irak Anayasasındaki federalizm ne kuruluş nedeni bakımından, ne özellikleri bakımından ne de ayrıntıları bakımından daha önce denenmiş hiçbir federalizme benzememektedir. Irak federalizmi henüz olgunlaşmamış ve çok aşırılıklar içeren bir biçimde görülmektedir. Bunun nedeni Anayasa taslağını hazırlayanların, başkalarının tecrübelerinden yararlanmamış olmasıdır.

Kendilerine örnek ve rehber aldıkları Amerika, daha önceden iç savaş yaşamasına rağmen ABD'deki federalizm geçmişte yaşanan problemleri atlatarak birliğini muhafaza etmeyi başarmıştır. Aynı şekilde Irak da yaşadığı problemleri atlatarak birliğini muhafaza etmeyi hedeflemektedir.

2005 Anayasası metinlerinde stratejik bir seçenek olan Irak'taki federalizm sisteminin kurulması kararlaştırılmasına rağmen, Irak halkı tarafından anlaşılamayan Anayasadaki belirsizlikler, net olmayan birçok konu vardır. Federalizm, Irak'ın tüm bölgelerinde siyasi, ekonomik ve sosyal bakımdan kökleşemedi. Bunlar bilinmediğinden dolayı bazen federalizm, bölünmek şeklinde algılanmış ve insanları başka yanlış anlayışlara sevk etmiştir.[527] Bu durum, Irak'taki siyasi sürecin değişik yönlere doğru çekilmesine sebebiyet vererek, federalizm sisteminin gerçeğini çarpıtmış olmaktadır. Dolayısıyla Anayasanın başarısı engellenmiş olmaktadır. Tabii bu durum Kürdistan Bölgesi için geçerli değildir. Bundan dolayıdır ki miras kalmış "merkeziyetçilik", iktidarın uygulamasında devam etmektedir. Bu durum siyasi partilerde ve sloganlarında, yaygın olan ekonomi metodunda, sosyal ilişkiler ve değerlerinde sürdürülmeye devam etti. Bu konularda federalizmle uyumlu ve somut bir değişiklik olmadı. Değişiklik, âdemi merkeziyetçilikle ilgili olarak vatandaşı

[527] Resim, 2012, s. 13; Mahmut, 2010, s. 90.

kısmen de olsa ikna ederek demokrasi süslemesiyle suni bir görüntü vermiş oldu. Bu durum, vatandaşların federalizmin böyle bir şey olduğunu zannetmelerine yol açtı.[528]

Irak'ta federalizmin tam anlaşılamamasının ve belirsizliğin artmasının nedenleri şu şekilde özetlenebilir:

- 2003 yılından sonra Kürdistan Bölgesi gibi yeni bölgelerin ortaya çıkmaması.
- Bazı siyasi güçler ve gruplar tarafından federalizme karşı reklam yapılarak, Irak vatandaşının belleğine federalizmin, Irak'ın bölünmesi anlamına geldiği fikrinin yerleştirilmeye çalışılması.
- Federalizmle ilgili değişik görüş ve bakış açılarını ortaya atanların, birbirlerinin programını etkisiz kılmak, yok saymak, engellemek gibi bir amaçlarının olması. Örneğin; "Orta ve Güney Federal Bölge Projesi", "Basra Federal Bölge Projesi". Bu projelerle ilgili olumsuz görüşler insanların görüşlerinden zaman zaman veya tamamen geri adım atmalarına sebep olmaktadır.[529]
- Federalizmle ilgili Anayasada bulunan bazı maddelerin devre dışı bırakılması. Örnek vermek gerekirse Federal Meclisin kurulmasını öngören Anayasanın 65.maddesine rağmen Federal Meclisin kurulmamış olması, ayrıca Anayasa metinleri ile ilgili güvensizliğin olması ve değiştirilmesi için çağrıda bulunulmasına rağmen değişiklik yapılmamış olması, buna ilaveten Anayasanın bazı maddelerinin görmezlikten gelinmesi ve hayata geçirilmesinin ihmal edilmesi sonucu, Anayasa, Irak vatandaşlarının gözünde zayıf kalmış, bu da vatandaş üzerinde federalizme karşı olumsuz bir etkinin oluşmasına neden olmuştur.

Başka bir deyişle, Irak'ın Kalıcı Anayasasında Millet Meclisinin oluşumu, niteliği, görev ve yetkisi düzenlenmiş ancak Federal Meclisin nasıl oluşturulacağı,

[528] Şaban, Abdul Hüseyin, "Irak'ta Federalizm ve Bölgeler (Anlamı ve Oluşumu)", *Merkezi Çalışmaları ve Stratejik Araştırmaları, Bağdat*, 2015, s. 1; Alardavi, 2011, s. 56.
[529] Salih, 2009, s. 60.

niteliği, görev ve yetkilerine değinilmediğinden göz ardı edilmiştir. Federal Meclisin kurulması başka seçim dönemlerine ertelenmiştir.

Öte yandan Türkiye gibi bazı ülkeler, Irak'ta üniter yapının korunmasının, Irak'taki istikrar ve güç için daha faydalı olacağını düşünmektedir. Federatif ya da konfederatif yapılar mevcut ayrımları daha da derinleştirerek Irak'ı bölünmeye götürebilir.[530]

Tüm bunlara rağmen 1924 tarihinden itibaren Irak'ta ilk defa vatandaşlar bir Anayasanın hazırlanmasına katkı sağlamıştır (1925 Anayasası her ne kadar Kurucu Meclis tarafından hazırlanmış olsa da Irak o dönemde manda altından kurtulamamıştır). Bu Anayasa halk tarafından seçilmiş Kurucu Meclis tarafından hazırlanmıştır ve halk tarafından referandumda oylanarak kabul edilmesi sağlanmıştır.[531] Bu Anayasa, demokrasi, âdem-i merkeziyetçilik, birleşik federalizm, hukuk, temel özgürlükler konuları bakımından Arap ve komşu ülkelerin anayasasından katbekat üstündür.[532]

Kısacası, 2005 Anayasa metni, diğer Ortadoğu ülkelerinin Anayasalarıyla karşılaştırıldığında modern, çağdaş ve demokratik bir metin olarak algılanabilir.

I. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasının Hazırlanması

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, açık bir şekilde Irak daimi Anayasasının hazırlanmasına ilişkin yöntemi belirlemiş ve bu daimi Anayasanın taslak yazım sorumluluğunu Millet Meclisine yüklemiştir.[533] Devlet Yönetimi Kanununun 60.maddesine göre, Milli Meclis, Irak daimi Anayasa taslağını kaleme alır. Milli Meclis Anayasa taslağını kaleme alma sorumluluğunu yerine getirirken; bütün Irak bölgesinde periyodik ve aleni genel toplantılar yapma, iletişim

[530] Çetinsaya, 2006, s. 38.
[531] Abdulcebar, Ahmet, *Irak'ta Demokratik Geçişler*, 1. Baskı, Körfez Yayanları, 2005, s. 70.
[532] Kili, Tanya vd., "Irak Anayasasıyla İlgili Temel Görüşler, Irak Anayasasını Yazma Notları", *Irak Demokratik Bilgiler Merkezi/ Iraq Democracy Information Center,* 2005, S. 6, s. 9.
[533] Henon, 2013, s. 328; Alzamili, 2014, s. 403; Acil, 2013, s. 83; 2004 yılında Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 3981 sayılı 2004 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

araçlarından yararlanma ve Irak vatandaşlarından teklifler alma yollarıyla Anayasa hakkındaki tartışmaları özendirme usulüne başvurur. Ayrıca 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun 61.maddesi, daimi Anayasa hazırlama işlemlerini beyan etmiştir.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun 61.maddesi uyarınca:

A. Milli Meclis, daimi Anayasa taslağını en geç 15 Ağustos 2005'e kadar kaleme alacaktır.
B. Daimi Anayasa taslağı, genel bir halkoylamasıyla Irak halkının onayına sunulur. Daimi Anayasa taslağı, halk oylaması öncesi devrede, kamuoyu önünde tartışılması amacıyla geniş ölçüde basılacak ve dağıtılacaktır.
C. Irak'taki seçmenlerin çoğunluğunca onay verilmesi ve üç veya daha fazla vilayette seçmenlerin üçte ikisi tarafından reddedilmemesi durumunda, Anayasa taslağı onaylanmış ve halkoylaması başarılı olmuş sayılacaktır.
D. Halkoylamasıyla daimi Anayasa kabul edildiğinde, en geç 15 Aralık 2005'te daimi hükümet seçimleri yapılacak ve en geç 31 Aralık 2005'te yeni hükümet görevi üstlenecektir.
E. Halkoylamasıyla daimi Anayasa taslağı reddedildiğinde, Milli Meclis fesih olunacak ve en geç 15 Aralık 2005'te yeni Milli Meclis seçimleri yapılacaktır. Yeni Milli Meclis ve yeni Irak geçiş hükümeti, o zaman, en geç 31 Aralık 2005'e kadar görevi üstlenir ve görevlerini bu kanuna uygun olarak sürdürürler. Ancak, daimi bir Anayasanın konulması için yeni taslak oluşturmada son süre, 1 yılı aşmayacak şekilde değiştirilebilir. Yeni Milli Meclis, yeni bir daimi Anayasa taslağı yazmak için görevlendirilecektir.
F. Zaruret halinde, Milli Meclis Başkanı, üyelerinin çoğunluğunun uygun görmesiyle, Başkanlık Divanına, en geç 1 Ağustos 2005'e kadar, Anayasa taslağı yazımının tamamlanması için ilave süreye ihtiyaç duyulduğunu bildirebilir. Başkanlık Divanı, o zaman, Anayasa taslağının yazım süresini 6 aylık bir süre için uzatabilecektir. Bu süre tekrar uzatılamaz.

G. Milli Meclis, 15 Ağustos 2005'te daimi Anayasa taslağı yazımını tamamlayamaz ve m. 61/F'de zikredilen süre uzatımını talep etmezse, 61/E maddesi uygulanacaktır.

2005 yılında yapılan iki seçim ve bir referandum ile birlikte Irak tarihinde yeni sayfalar açıldı. Bütün sıkıntı, eksiklik ve olumsuzluklarına rağmen bu seçimlerin yapılabilmiş olması bile Irak'ın geleceği açısından önemlidir. Demokratikleşme açısından bu aşama gerekliydi.[534] Geçici Millet Meclisi kurulması için 30 Ocak 2005 tarihinde seçimler yapılmıştır. Seçimleri takiben ikinci geçici Irak hükümeti yönetimin kurulmasını ele almıştır. Ardından geçici Irak hükümeti yönetimi, Irak'ın kalıcı Anayasasını hazırlama görevini üstlenmiş ve hazırlanan Anayasa 15 Ekim 2005 tarihinde yapılan Anayasa referandumu ile kabul edilmiştir. Yeni Anayasaya göre, 275 kişilik daimi Millet Meclisi kurulması için 15 Aralık 2005 tarihinde bir seçim yapılmıştır ve 4 yıllık süre ile seçilmeleri öngörülmüştür.[535]

Dolayısıyla 2005 yılına ait Irak daimi Anayasasının hazırlanması yönteminin Anayasal referandum yoluyla olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim geçici Millet Meclisi, Devlet Yönetimi Kanununun 61.maddesi gereğince 30 Ocak 2005 tarihinde halk tarafından seçilmesinin akabinde bahsi geçen Anayasa taslağını yazmıştır. Meclis, aralarında Anayasa taslağını yazmakla yetkili üyelerle birlikte 55 üyeden oluşan bir komisyon kurmuştur. Bu üyelerden 28 üye Ulusal Birlik listesinden, 15 üye Kürdistan Birlik listesinden, 8 üye Irak listesinden ve 4 üye de Bağımsız üyelerden oluşmaktadır. Sonra komisyon asli listesine meclis dışından 15 üye daha ilave edilmiştir. Bu komisyona 27 sayılı Özel Komisyon resmi adı verilmiştir.[536]

Daimi Anayasa taslağı yazmakla görevlendirilen ana komisyon, Anayasa bölümlerine göre 6 alt komisyona ayrılmıştır. Yasada bu komisyon için kararlaştırılan sürenin azlığına ilave olarak Anayasa formatına ilişkin engellerden

[534] Çetinsaya, 2006, s. 16.
[535] Özer-Orhan, 2011, s. 2.
[536] Şaban, Abdul Hüseyin, "Irak Anayasası Taslağına Bir Bakış", *Arap Geleceğin Dergisi*, 2005, S. 10, s. 51; Alzamili, 2014, s. 405; Henon, 2013, s. 332; Alfezil, 2010, s. 59; Alhuseyni, 2016, s. 207-208.

sayılması hasebiyle Anayasa yazma komisyonunun büyük bir kısmı ilgili konular hakkında bilgilendirilmiştir.

Aşağıda 2005 tarihinde Irak'ta Anayasa taslağı hazırlama komisyonunun üyeleri bulunmaktadır.

Tablo 3.1. Anayasa Taslağını Yazmakla Görevli Komisyonunun Üyeleri

Sayı	Anayasa Taslağını Yazmakla Görevli Komisyonunun Üyeleri	Sayı	Anayasa Taslağını Yazmakla Görevli Komisyonunun Üyeleri
1	Dr. Hummam Hammudi	29	Dr. Fuat Masum
2	Ahmet El-Safi	30	Dr. Sadi Berezenci
3	Abdülhadi El-Hâkim	31	Fereydoon Abdul Kader
4	Ali El-Debbağ	32	Dr. Munzır El-Fezil
5	Hüseyin Azap	33	Dr. Hüseyin Ballasanı
6	Nuri El-Maliki	34	Abdul Halik Zankana
7	Ali El-Edip	35	Sami Ahmet Şebek
8	Bahaa El-Araji	36	Nergis Mecid
9	Hanin Kaddo	37	Dara Nureddin
10	Sami Azara El-Macun	38	Ahmet Wahab Mecid
11	Aboud El-Issawi	39	Dindar Şefik
12	Akram El-Hâkim	40	Hamid Mecid Musa
13	Celâlettin Ali El-Seğir	41	Adil Nasir
14	Dr. Saad Kandil	42	Münire Abdoul
15	Sami El-Askerî	43	Nuri Potrus
16	Dr. Cevat Sumaisem	44	Kamran Kahiri Saad
17	Dr. Nadim El-Cabir'i	45	Yunadım Yusuf kana
18	Abbas El-Bayati	46	Riyad Kûhiye
19	Şirvan El-Waeli	47	Abdul Rahman Al-Naim'i
20	Dr. Hudayır El-Khuzai	48	Kasım Davud
21	Ali El-Safi	49	Wael Abdul-Latif
22	Dr. Muhsin El-Gazveni	50	Adnan El-Cenabi
23	Akile El-Dehan	51	Rasim El-Awadi
24	Zehra El-Haşemi	52	Hüseyin El-Şaalan
25	İltifat Abdul-Sada	53	Dr. Raca El-Khuzai
26	Maryam El-Rayes	54	Dr. Tamir El-kadban
27	İman El-Asadi	55	Tahir El-Beka
28	Nacihe Abdul Amir		

Kaynak: Alfezil, 2010, s. 66-69; Alzamili, 2014, s. 405. Kaynaklarındaki bilgiler ışığında tarafımızca derlenmiştir.

2005 Irak kalıcı Anayasa taslağı hazırlama komisyonunun başkanı, ara komisyonlar ve üyeleri:

Dr. Hummam Hammudi, ana komisyon başkanıdır, Hammudi 2005'te Irak Anayasasını oluşturan komisyonun başkanlığını yapmıştır.[537] Yukarıda da belirtilen daimi Anayasa taslağı yazmakla görevlendirilen ana komisyon, Anayasa bölümlerine göre 6 alt komisyona ayrılmıştır.[538] Alt komisyonlar ve üyeleri şunlardır:

1. Temel İlkeler Komisyonu, (komisyon başkanı: Ahmet El-Safi, komisyon üyeleri: Dr. Fuat Masum, Hamid Mecid Musa, Sami Ahmet Şebek, Sami El-Askerî, Dr. Muhsin El-Gazveni, Hanin Kaddo, Abdülhadi El-Hâkim, Riyad Kûhiye, Tahir El-Beka).
2. Temel Haklar ve Özgürlükler Komisyonu, (komisyon başkanı: Dr. Hudayır El-Khuzai, komisyon üyeleri: Dr. Munzır El-Fezil, Kamran Kahiri Saad, Ahmet Wahab Mecid, Abbas El-Bayati, Sami Azara El-Macun, Zehra El-Haşemi, Nacihe Abdul Amir, Nesar Zugeyır, Aboud El-Issawi, Wael Abdul-Latif).
3. Devlet Şekli ve Devletin Federal Organları Komisyonu, (komisyon başkanı: Dr. Tamir El-kadban, komisyon üyeleri: Adil Nasir, Münire Abdoul, Nergis Mecid, Dr. Saad Kandil, Akram El-Hâkim, Nuri El-Maliki, Dr. Nadim El-Cabir'i).
4. Bölgesel Hükümet Yetkileri ve Otoriteleri Komisyonu, (komisyon başkanı: Dr. Sadi Berezenci, komisyon üyeleri: Dindar Şefik, Fereydoon Abdul Kader, Ali El-Edip, Şirvan El-Waeli, Ali El-Debbağ, İltifat Abdul-Sada, Rasim El-Awadi).
5. Anayasal Güvenceler Komisyonu, (komisyon başkanı: Hüseyin Azap komisyon üyeleri: Dr. Hüseyin Ballasanı, Dara Nureddin, İman El-Asadi).
6. Sonuç ve Geçiş Hükümleri Komisyonu, (komisyon başkanı: Abdul Halik Zankana, komisyon üyeleri: Nuri Potrus, Yunadım Yusuf kana, Akile El-Dehan).

Irak Anayasasının hazırlanmasında izlenen bu yöntem, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının hazırlanmasına benzemektedir. Bilindiği üzere Avrupa Birliği Temel

[537] Alhuseyni, 2016, s. 207.
[538] Alfezil, 2010, s. 69.

Haklar Şartını hazırlayan Konvansiyon çalışmalarını dört alt komisyonla yürütmüştür.[539]

Kurulan komisyon, yeni Anayasa taslağına ilişkin çalışmalara 11 Mayıs 2005 tarihinde başlamıştır.[540] 22 Ağustos 2005 tarihinde çalışmalarını tamamlamıştır.

Geçici Millet Meclisi, son tarih olarak belirlenen 15 Ağustos 2005 tarihine kadar Anayasa taslağı yazımını tamamlayamamıştır. Bu durum, 15 Ağustos 2005 tarihinden 22 Ağustos 2005 tarihine kadar Anayasa taslağı yazımının bitiş zamanındaki değişikliği içeren 6 sayılı 2005 yılına ait yasa gereğince Başkanlık Divanının, Devlet Yönetimi Kanununda düzenlemeye gitmesine neden olmuştur.[541] Bunun sonucunda ise daimi Anayasa taslağının yazım işleminin yapıldığı sürenin 3 ayı geçmemesi gerekir. Bu 3 aylık kısa süre zarfı Anayasa taslağını hazırlamak için yeterli bir süre sayılmamaktadır. Nitekim komisyon yasaya göre kendilerine verilen bu kısa süre nedeniyle birçok zorluk ve sorunlarla karşılaşmıştır. Ayrıca Anayasanın kabul sürecindeki acelecilik bazı olumsuz sonuçları doğurmuştur. Örneğin, federalizmin sınırları gibi hayati konulardaki Anayasa maddelerinin ayrıntıları 15 Aralık 2005 seçimlerinden sonra oluşan meclise bırakılmıştır. İkinci yasama meclisi olan Federal Meclis ve Federal Yüksek Mahkemesinin kurulması vd. konular büyük anlaşmazlıklara sebep olmuştur. Nitekim toplam 50 madde kadar olan hayati konuların basit kanun düzenlemeleri şeklinde yapılacak, bunlarla ilgili kararlar duruma göre Millet Meclisi üyelerinin salt çoğunluğuyla bazı maddeler için nitelikli çoğunlukla, bazıları için ise 2/3 çoğunlukla alınacaktır.[542]

Komisyon, Anayasa taslağı yazımını tamamladıktan sonra daimi Irak Anayasasının referandum işlemleri için 15 Ekim 2005 tarihini referandum tarihi olarak belirlemiştir. Şöyle ki 11 Ekim 2005 tarihinde çıkan 12 sayılı 2005 yılına ait

[539] Metin, Yüksel, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (SBF)*, Ankara, 2002, c. 57, S. 4, s. 43.
[540] Alfezil, 2010, s. 59.
[541] Kalıd, Hamit, *Irak'ta Anayasal Sistemin Gelişimi ve Anayasal Hukuk İlkeleri*, 2. Baskı, Üniversite Evi Yayınları, Bağdat, 2010, s. 217; Henon, 2013, s. 332; Alzamili, 2014, s. 405; Acil, 2013, s. 278; Bu değişiklik, Başkanlık Divanı tarafından onaylanmasından sonra 4003 sayılı 2005 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 2004 Devlet Yönetim Kanununun 61.maddesinin birinci fıkrasına göre, Milli Meclis, daimi Anayasa taslağını en geç 15 Ağustos 2005'e kadar kaleme alacaktır.
[542] Abdulcebar, Falih, "Anayasadaki Zıtlıklar", *Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Raporu*, Bağdat, 2006, s. 61; Salih, 2009, s. 57; Çetinsaya, 2006, s. 22; Acil, 2013, s. 301.

referandum yasasının 5.maddesine istinaden Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği kurulmuş, bu Komiserliğin referandum yürütme görevini üstleneceği ve bu yönde gerekli sistemleri çıkarabileceğini belirtmektedir.[543] Aradaki 4 günlük süre zarfında işlemler tamamlanmalı ve referandum zamanında yapılmalıdır. Referandum üzerinden 10 gün geçtikten sonra ise Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği Anayasa referandumunda halkın büyük çoğunluğunun evet oyu verdiğini ilan etmiştir.[544]

Halk oylamasında, Iraklıların %78'i Anayasaya olumlu oy kullanmıştır.[545] Yeni Anayasaya göre, 275 kişilik daimi Millet Meclisi kurulması için 15 Aralık 2005'te bir seçim yapılmıştır ve 4 yıllık süre ile seçilmeleri öngörülmüştür. 2005 Anayasası 28 Aralık 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu arada, pek çok Bakanın atanmasından sonra 20 Mayıs 2006'da Millet Meclisi tarafından daimi hükümetin onaylanmasıyla, Irak'ın 1958 tarihli Anayasasından itibaren kurulmuş ilk Anayasal hükümet olma özelliğini taşımaktadır.[546]

15 Ekim 2005 tarihinde yapılan Anayasa referandumu sonuçları aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.[547]

---

[543] Odee, Cemil, "Irak Anayasası Taslağı Referandumu (Anlamları, Çalışmaları ve Sonuçları)", *Dünyanın Çevresinin Makaleleri, Çalışmalar ve Araştırmaları için Al Şirazi Merkezi,* 2017. s.y; Alzamili, 2014, s. 405; Henon, 2013, s. 333; Kalıd, 2010, s. 217; http://www.alshirazi.com/world/article/07.htm. Erişim tarihi (02.02.2017). 2005 yılında 12 sayılı Anayasa Referandum Yasası çıkarılmıştır. Referandum Yasası 6 maddeden oluşmaktadır. Bu yasa, 4005 sayılı 12 Ekim 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Fakat daha önceki Koalisyon Güçleri kararıyla 31 Mayıs 2004 tarihinde 92 sayılı Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği Kanunu çıkarılmıştır. Son olarak 2005 Irak Anayasasının 102.maddesine dayanarak, 2007 yılında 11 sayılı Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği Kanunu çıkartılmış ve Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği Kanununun son hali kaynağını bu kanundan almaktadır. Bu kanunun 1.maddesine istinaden çıkarılan yeni kanunla 2004 yılında Koalisyon Güçleri tarafından çıkarılan 92 sayılı Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği Kanunu ilga olmuştur. Bu kanun, 4037 sayılı 14 Mart 2007 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 2007 yılında çıkarılan 11 sayılı Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği Kanunu 9 maddeden oluşmaktadır.

[544] Alhuseyni, 2016, s. 208.

[545] Herb, Tarık, *2005 Irak Anayasasının Araştırmaları ve Makaleleri*, 1. Baskı, Al Henş Evi Yayınları, Bağdat, 2007, s. 8; Acil, 2013, s. 278.

[546] Alhuseyni, 2016, s. 203; Özer–Orhan, 2011, s. 2-4; Kalıd, 2010, s. 217; Alfezil, 2010, s. 59; Henon, 2013, s. 317.

[547] 2005 Anayasası 25 Ekim 2005 tarihinde Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği tarafından halkın büyük çoğunluğunun evet oyu verdiğini ilan etmiştir; 2005 Anayasası, 4012 sayılı 28 Aralık

Tablo 3.2. 2005 Anayasası Referandum Sonuçları

SAYI	Şehir İsmi	Evet/%	Hayır/%
1	Erbil	99.36%	0.64%
2	Dohuk	99.13%	0.87%
3	Süleymaniye	98.96%	01.04%
4	Anbar	03.04%	96.96%
5	Selahaddin	18.25%	81.75%
6	Nineva/Musul	44.92%	55.08%
7	Bağdat	77.70%	22.30%
8	Babil	94.56%	05.44%
9	Basra	96.02%	03.98%
10	Kerkük	62.91%	37.09%
11	Diyala	51.27%	48.73%
12	Tikar	97.15%	02.85%
13	Kadisiye	96.74%	03.26%
14	Kerbela	96.58%	03.42%
15	Mutanna	98.65%	01.35%
16	Meysan	97.79%	02.21%
17	Necef	95.82%	04.18%
18	Vasit	95.70%	04.30%
Toplam/Sonuç	18 şehir - 9.852.291 Milyon kişi	78.59% - 7.742.796 Milyon kişi	21.41% - 2.109.495 Milyon kişi

Kaynak:https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82; http://www.alwasatnews.com/news/500479.html. Erişim tarihi (02.02.2017).Adreslerindeki bilgiler ışığında tarafımızca derlenmiştir.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunun m.61/3'e göre, Irak'taki seçmenlerin çoğunluğunca onay verilmesi ve üç veya daha fazla vilayette seçmenlerin üçte ikisi tarafından reddedilmemesi durumunda, Anayasa taslağı onaylanmış ve halkoylaması başarılı olmuş sayılır. Başka bir deyişle, kalıcı Anayasanın kabulü üç eyaletin toplam nüfusunun üçte ikisinin reddetmesi şartına bağlanmaktadır. Böylece Kürtler istediklerini almış ve etnik temelli bir federasyonla gayet geniş yetkilere sahip bir özerklik hakkını elde etmişlerdir. Bu suretle Kürtler daimi Anayasayı veto etmek gibi orantısız bir güce sahip olmuşlardır.[548]

15 Ekim 2005 tarihinde yapılan referandumda yeni Anayasanın kabul edilmemesinin 3 veya daha fazla vilayette seçmenlerin 2/3'ü tarafından reddedilmesi şartına bağlanmasını adaletle izah etmek güçtür. Nitekim 3 veya daha fazla vilayette seçmenlerin yarısından fazlası olumsuz oy kullanmış olsa bile istenilen 2/3

2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır; 2005 Anayasası Taslağı, Resmi Gazetede yayınlanmadan önce BM tarafından tüm halka yaklaşık 5000000 baskı dağılmıştır.

[548] Muhammad, 2013, s. 102.

çoğunluğa erişmeden hiçbir şey ifade etmeyecektir. Aslında bu durum yeni Anayasanın kabul edilmemesini engellemek amacında olduğunu göstermektedir. Yukarıdaki tabloda Anbar ve Selahaddin vilayetlerinde 2/3'ü aşan ret oyu çıkmıştır. Şayet Musul'da verilen ret oyu %55 değil de %67 olsaydı Anayasa reddedilmiş olacaktı. Neticede Anayasanın reddedilebilmesi için 3 vilayette 2/3 çoğunluğa erişilemediği için yeni Anayasa kabul edilmiştir. Öte yandan kalan vilayetlerde halkın büyük çoğunluğunun olumlu oyuna erişildiği için yeni Anayasa kabul edilmiştir. Yeni Anayasanın nasıl reddedileceğiyle ilgili madde Kürtler tarafından hazırlanmıştır. Irak'taki Kürdistan Bölgesi (Süleymaniye, Erbil, Dohuk) evet oylarının en fazla olduğu 3 şehirdir. Çünkü bu Anayasanın kendilerine nasıl önemli yetkiler tanıdığını biliyorlardı. Bunun için tamamına yakını evet oyu vermiştir. Yeni Anayasanın yürürlüğe girmesiyle Kürtler hedeflerine ulaşmış oldular.

2005 Irak Anayasasının hazırlanması sürecinde ABD'nin etkin bir rolü olmuştur. Anayasanın içeriği büyük ölçüde işgal güçlerinin istek ve arzularına uygun olacak şekilde oluşturulmuştur. Anayasa referandumda kabul edildiği için şeklen meşru görülebilir. Ancak bir toplumsal sözleşme belgesi olarak görülemez.

ABD'nin bütün beklentilerine rağmen, referandumda %78 oyla kabul edilen mevcut Anayasanın Irak'a iç barış ve istikrar getireceği oldukça şüpheli gözükmektedir.[549]

Buna ilave olarak 2004 sayılı Devlet Yönetimi Kanununun belirtmiş olduğu genel çerçevede Millet Meclisi sınırlanmış ve diğer meselelerde ve federal sisteme geçilmesi örneğinde olduğu gibi Irak Anayasasına harfi harfine aktarılmıştır.

Şu da dikkati çekmektedir ki yeni Anayasanın 143.maddesinde *"yeni Irak hükümeti kurulduktan sonra Geçici İdari Yasa ve eki 53/a ve 58.maddeleri dışında kalanları iptal edilir."* Bu maddeler Kürdistan ve Kerkük'teki durumlar ile ilgilidir.[550]

[549] Çetinsaya, 2006, s. 21-22.
[550] Acil, 2013, s. 279.

Bu yönelim doğru sayılmamaktadır. Çünkü Anayasanın her bir bölümü birbirini tamamlayan entegre bir yapıdır ve bir kısmının özellikle de en çok uygulanan maddelerinin iptal edilip bazı maddelerini olduğu gibi bırakmak doğru anlayış değildir. Aslında yapılması gereken, Yeni Anayasa kabul edildikten sonra 2004 tarihli Geçici İdari Yasasının tamamının kaldırılması gerekirdi. Böylece yeni Anayasada 143.madde bu şekilde düzenlenmemiş olacaktı.[551] Daha sonra, 2005 Kalıcı Anayasasından Sonra Irak Cumhuriyetinde Kürdistan Bölgesel Yönetimi ve Yetkileri başlığı altında bu maddeler ile ilgili konu ayrıntılı ve net bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır.

Yukarıda belirtildiği gibi 4012 sayılı 2005 Anayasası 28 Aralık 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Ancak Anayasa bu tarihte yürürlüğe girmemiştir. Zira Anayasanın 144.maddesine göre, *"bu Anayasa referandumla onaylanmasından, Resmi Gazetede yayınlanmasından ve bu Anayasa uyarınca hükümet kurulduktan sonra yürürlüğe girer."* Böylece 7 Aralık 2005 tarihinde bu Anayasa Millet Meclisi tarafından onaylanmıştır. Daha sonra bu anayasa Başkanlık Divanı tarafından onaylanmıştır. Ancak daha sonra 20 Mayıs 2006 tarihinde Irak'ın hükümeti kurulmuştur. Neticede 2005 Irak Anayasası 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[552]

2005 Irak Cumhuriyeti Anayasası, Irak halkı tarafından genel referandum yöntemiyle çıkartılan ilk Anayasa sayılır.[553] Daha önceki Anayasalar 1925 yılında olduğu gibi yabancılar tarafından dayatılan veya geçici Irak Anayasalarında olduğu gibi askeri darbeler yoluyla konulan anayasalardır (1958, 1963, 1964, 19680, 1970, 2004).[554]

[551] Resim, 2012, s. 135; Henon, 2013, s. 334.
[552] Alfezil, Munzir. "2005 Irak Anayasası Ne Zaman Yürürlüğe Girmiştir", *Orta Doğu Gazetesi,* S.11470, 2010. s.y; Alfezil, Munzir. "2005 Irak Anayasası Ne Zaman Yürürlüğe Girmiştir", Al Noor Çalışmaları ve Makaleleri, 2010. s.y; Alhuseyni, 2016, s. 208; Acil, 2013, s. 279.
[553] Haider, Nezar, "Irak Anayasası İle İlgili Temel Görüşler, İnsanların Doğumu", *Irak Demokratik Bilgiler Merkezi/ Iraq Democracy Information Center,* Stockholm, 2005, S. 6, s. 31; Alhuseyni, 2016, s. 205; Acil, 2013, s. 279.
[554] Acil, 2013, s. 279.

2005 Anayasası altı bölümden ve 144 maddeden oluşmaktadır.[555] Anayasanın Birinci bölümünde (m. 1-13) temel ilkeler düzenlenmiştir. Anayasanın İkinci bölümünde (m. 14-46) haklar ve özgürlükler düzenlenmiştir. Anayasanın Üçüncü bölümünde (m. 47-108) federal organlar düzenlenmiştir. Anayasanın Dördüncü bölümünde (m. 109-115) federal makamların görev alanları düzenlenmiştir. Anayasanın Beşinci bölümünde (m. 116-125) bölgesel otoriteler düzenlenmiştir. Anayasanın Altıncı bölümünde (m. 126-144) sonuç ve geçiş hükümleri düzenlenmiştir.

II. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasının Önemli Özellikleri

2005 Irak Anayasasındaki bazı maddelerin analizini yaparak Irak'ın devlet yapısını, özelliklerini ve doğasını tespit etmek mümkündür.

Irak Anayasası; demokratik, temsili, parlamenter Cumhuriyet rejimini öngörmüştür. Anayasanın 1.maddesine göre, *"Irak Cumhuriyeti egemen, bağımsız ve federal bir devlettir. Yönetim şekli Cumhuriyet, temsili (parlamenter) ve demokrattır. Bu Anayasa Irak'ın bütünlüğünü garanti eder."*

Böylece Irak'ta rejim şekli Cumhuriyettir. Yani, Devlet Başkanı, Millet Meclisi (Parlamento) tarafından seçilir.[556]

Anayasa m.5'e göre, *"egemenlik halkındır. Halk, yetkilerin ve bunların meşruiyetinin kaynağıdır, bu iradeyi gizli, genel ve doğrudan oy vererek, Anayasal Kurumlar aracılığıyla kullanır."*

Halk, iktidarın ve meşruiyetin kaynağıdır. 2005 Irak Anayasasında otoriteyi desteklemek için demokrasinin yolu olan rejim, atamayla değil, genel referandum sistemi uygulamasını temsilen seçim yolunu tercih etmiştir. Halk sözcüğü, seçim yapma hakkına sahip kişiler anlamına gelir. Halk, iktidarın işini yapmaz. Halk,

[555] 2005 yılında Irak Federal Anayasası çıkarılmıştır. Bu Anayasa, 4012 sayılı 28 Aralık 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[556] Hadi, Ali, "Irak'ta Siyasal Sistemin Özellikleri", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2012, s. 6; Henon, 2013, s. 335.

iktidarı belirler ve kendini temsil edecek kişileri seçer.[557] Halk, kendine vekâleten yasama, mali ve denetleme görevlerini yapan yürütme işlerini yapacak milletvekillerini seçer.[558] Bu özellik, parlamenter demokrasiyi doğrudan demokrasi ile yarı doğrudan demokrasiden farklı kılan bir özelliktir.[559] Ayrıca parlamenter sistem, iş birliği ve dengeyi gözeterek kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı bir sistemdir. Çünkü bu iş birliği ve denge parlamenter sisteminin temel ilkesidir.[560]

2005 Anayasasında federal devlette iktidar kurumlarının arasında denge, eşitlik, eşit şartlarda rekabet ve iş birliği konularında yasama organının lehine ve yürütme organının aleyhine meydana gelen kısmen dengesizlikler, parlamenter sistem ilkesinin uygulanmadığını ortaya koymuş oldu.

Parlamenter sistem genel olarak ikili yürütme aygıtına sahiptir; Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu. Yürütme organı farklı iki yapıdan oluşur. Ancak Devlet Başkanının, siyasi olarak sorumluluğu yoktur ve sorumluluk Bakanlar Kuruluna aittir.[561] Irak Anayasa Koyucusu parlamenter sistemin bu özelliklerini ihlal etti.[562] Çünkü Bakanlar Kurulu yerine, Devlet Başkanı olan Cumhurbaşkanı mekanizmasını destekleyerek, Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasına ve genişlemesine neden oldu. Yani Bakanlar Kuruluna (kabineye) karşı Cumhurbaşkanını güçlendirmiştir.

- Irak Anayasasında federal devlet şekli kabul edilmiştir. Yani Irak'ta rejim sistemi federaldir. Anayasanın birinci maddesine göre, *"Irak Cumhuriyeti egemen, bağımsız ve federal bir devlettir."*
- 2005 Anayasasında İslami kuralların yeri sağlamlaştırılmıştır.[563] Anayasanın 2.maddesinin 1.fıkrasına göre, *"devletin resmi dini İslam'dır*

[557] Acil, 2013, s. 280.
[558] Kalid, Hamid Henon, *Siyasal Sistemleri,* 1. Baskı, Sanhouri Evi Yayınları, Bağdat, 2012, s. 45.
[559] Alşekravi, Ali, "Irak'taki Siyasi Sistemin Türü ve Demokratik Şekli", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2015, s. 1; Alzamili, 2014, s. 406.
[560] Alhuseyni, 2016, s. 83-84.
[561] Acil, 2013, s. 31.
[562] Alhuseyni, 2016, s. 214-215.
[563] Abdulcebar, Falih, "Irak Anayasasıyla İlgili Temel Görüşler, Anayasa ve Biz", *Irak Demokratik Bilgiler Merkezi/ Iraq Democracy Information Center,* Stockholm, 2005, S. 6, s. 15; Alzamili, 2014, s. 412.

ve yasamada temel bir kaynaktır." 2.fıkrası ise *"İslam'ın değişmez hükümleriyle çelişen yasa çıkartılamaz."*

Ayrıca Anayasanın 3.maddesine göre, *"Irak milletler, dinler ve mezhepler ülkesidir. Arap Camiasının kurucu, aktif üyesidir, Arap Camiası sözleşmesine bağlıdır ve İslam âleminin parçasıdır."*

Şüphesiz ki Anayasada devletin resmî dini İslam'dır ifadesinin bulunması, toplumdaki her bireyin dinî inancını özgürce yaşayamaması anlamına gelmez. Bilakis her birey, herhangi bir dine mensup olabilir, kamu düzeni ve kamu ahlâkını ihlal etmeden dinî ibadetlerini özgürce yaşama hakkına sahiptir.[564]

- Irak Anayasasında Kürt milletinin Irak halkını oluşturan iki ana milletten biri olduğu açıkça kabul edilmiştir. Irak'ta iki temel unsur olarak Araplar ve Kürtler kabul edilmiştir.[565]

Anayasanın 4.maddesinin 1.fıkrasına göre, *"Arapça ve Kürtçe Irak Cumhuriyetinin resmi dilleridir."* Devletin resmi dilinin Arapça ve Kürtçe olduğunu, resmi gazetede, resmi belgelerde ve yazışmalarda Arapça ve Kürtçe kullanılacağını öngören Anayasa, eğitim kurumlarının iki resmi dilden birisiyle açılabileceğini kabul etmektedir.[566]

- 2005 Anayasasının en önemli özelliklerinden biri de Irak halkının tüm haklarını ve özgürlüklerini güvence altına alarak, ister psikolojik, isterse fiziksel olsun her türlü işkenceyi yasaklamıştır. Iraklılar cins, ırk, milliyet, köken, renk, din, mezhep, inanç, görüş, iktisadi veya sosyal statü ayrımı yapılmaksızın kanun önünde eşittirler. Herkes yaşam, güvenlik ve özgürlük hakkına sahiptir. Devlet halkın fikir, basın, yayın, barışçıl gösteri yapma, dernek kurma ve siyasi parti kurma vb. gibi birçok alandaki özgürlüklerini güvence altına almıştır.[567] Irak Anayasası modern

[564] Acil, 2013, s. 280.
[565] Tansi, 2015, s. 1345; Alzamili, 2014, s. 413-414.
[566] Dalar, 2015, s. 42-43; Acil, 2013, s. 281.
[567] Resim, 2012, s. 28.

Anayasalarda kabul edilen temel hak ve özgürlükleri içinde barındırmaktadır.[568]

- 2005 Anayasası katı (sert) bir anayasadır.[569] 2005 Anayasasının değiştirilmesi, normal kanunlar için öngörülen usulden daha zor bir usule tabidir.[570]

Anayasanın 13.maddesinde çıkarılacak kanunların nelere aykırı olamayacağı ve hangi usullerle çıkarılabileceği hususu düzenlenmiştir.

Anayasanın 13.maddesinin 1.fıkrasına istinaden *"bu Anayasa Irak'taki en üst yasa olup, Irak'ın istisnasız her bölgesinde geçerlidir."* Öte yandan 2.fıkrasına göre *"Anayasayla bağdaşmayan yasa çıkartılamaz. Bölgesel Anayasalarda veya diğer hukuki belgelerde Irak Anayasasıyla çelişen hükümler geçersiz sayılır şeklinde bir hüküm vardır."*

Anayasal metinlere göre, 2005 Anayasası şekil ve makam olarak yücedir. Anayasa, hukuk sisteminde piramidin tepesinde yer almaktadır.[571] Kanun Koyucunun çıkardığı kanunlar, Anayasa hükümlerine aykırı olamaz, aksi takdirde kanun geçersiz sayılır.

Anayasa, devletteki tüm kuvvetlerin hukuksal kaynağıdır. Ayrıca Anayasa, kanunları yargı denetimine açarak kendi hükümlerinin korunması için bir mekanizma oluşturulmasını sağlamıştır.[572]

Anayasada herhangi bir hususta katılık varsa bu kuralın mutlak suretle devam edeceği anlamına gelmez. Bu hükümlerin düzeltilmesi mümkün olabilir.[573] Ancak bu

---

[568] Acil, 2013, s. 282-286.
[569] Alhuseyni, 2016, s. 251; Mahmut, 2010, s. 113; Acil, 2013, s. 299.
[570] Merze, İsmail, *Anayasa Hukuku ve Siyaset Bilimi İlkeleri,* 3. Baskı, Al Melek Yayınları, Bağdat, 2004, s. 114; Almeczup, Muhammed, *Lübnan'da Anayasa Hukuku ve Siyasi Sistemi*, 4. Baskı, Al Halebi Yasal Yayınları, Beyrut, 2002, s. 60; Henon, 2013, s. 336-337; Mahmut, 2010, s. 113; Alzamili, 2014, s. 407-408; Acil, 2013, s. 113.
[571] Acil, 2013, s. 111.
[572] Ahmet, İkram-Abdullah, Ahmet, "Anayasa Değişikliği ve Anayasanın Özelliklerinin Değiştirilmesinin Etkileri", *Al Musul Üniversitesi Siyasal ve Hukuk Fakülteleri, Bölgesel Araştırmalar Merkezi,* S. (14) 5, 2009, s. 1.
[573] Mahmut, 2010, s. 51-52.

kanunların düzeltilmesi için Millet Meclisinden çıkan olağan kanunların düzeltilmesi için yapılan özel çalışmaların yapılması gerekir.[574]

Anayasanın 126. ve 142.maddelerinde, Anayasa değiştirme usulü ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

Anayasa diğer olağan/normal kanunlardan üstün olduğu için Kanun Koyucu tarafından değiştirilemez. Anayasanın 126.maddesinin öngördüğü işlemlere göre değiştirilebilir.[575] Ancak bazı maddelerin değiştirilmesiyle ilgili farklı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlarla ilgili belli sürelerin geçmesi şartı aranmıştır.

Aynı şekilde Anayasanın 126.maddesi istisnaya dâhil olmaksızın, bütün maddeler 142.maddenin izin verdiği usule göre belli bir süre içerisinde değiştirilebilir. Yani Anayasanın bütün maddelerinde değişiklik yapmaya izin verilmiştir.

Bir yandan Anayasanın 126.maddesine göre,

1. "*Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birlikte veya Millet Meclisi üyelerinin 1/5'i Anayasada değişiklik yapılması teklifinde bulunabilirler.*
2. *Anayasanın birinci bölümünde yer alan temel ilkeler ile ikinci bölümde yer alan haklar ve özgürlüklere ilişkin hükümler ancak arka arkaya iki seçim döneminden sonra, Millet Meclisi üye sayısının 2/3'sinin onayı, halkın referandumla kabulü ve Cumhurbaşkanının 7 gün içerisinde onayı ile değiştirebilir.*
3. *Bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilmeyen maddeler, Millet Meclisi üyelerinin 2/3'sinin onayı, halkın referandumla kabulü, Cumhurbaşkanının 7 gün içerisinde onayı dışında değiştirilemez.*
4. *Federal Makamların kesin görev alanı kapsamına girmeyen bölgesel yetkileri azaltacak şekilde Anayasa maddelerinde değişiklik yapılması*

[574] Alzamili, 2014, s. 409; Henon, 2013, s. 336.
[575] Henon, 2013, s. 336.

ancak ilgili bölgedeki yasama organının kabulü ve yapılacak bir referandumla bölge sakinlerinin çoğunlukla kabulü ile mümkündür.

5. *a) Cumhurbaşkanı bu maddenin ikinci ve üçüncü alt maddelerinde belirtilen süre içerisinde değişikliklere onay vermese dahi, değişiklikler onaylanmış sayılır. b) Değişiklikler Resmi Gazetede yayınlandığı tarihten itibaren yürürlüğe girer."*

Öte yanda Anayasanın 142. maddesine göre,

1. "*Millet Meclisi, çalışmaya başladığında, Irak toplumunun bileşenlerini temsil eden bir komisyon oluşturulur. Bu komisyon 4 ayı geçmemesi gereken bir sürede Anayasa üzerinde yapılması mümkün olan gerekli değişiklik önerisi raporunu Millet Meclisine sunar. Komisyon, önerileri karara bağladıktan sonra, lağvedilir.*
2. *Heyet tarafından önerilen değişiklik tek paket olarak Millet Meclisi oyuna sunulur ve Meclis üyelerinin nitelikli çoğunluğu ile kabul edilir.*
3. *İkinci fıkrada geçen şekilde değişiklik Millet Meclisi tarafından onaylanması tarihinden itibaren en geç 2 ay içerisinde referanduma sunulur.*
4. *Oy verenlerin çoğu olumlu oy ve 3 veya fazla ilde oy verenlerin 2/3'sinin ret oyu kullanmaması halinde referandum değişikliği onaylanmış addedilir.*
5. *Bu maddedeki değişiklik karara bağlanıncaya kadar, bu maddede geçen hükümler Anayasa değişikliği ile ilgili 126.maddenin hükümlerinden müstesna kılınır."*

Aşağıda Anayasada değişiklik yapılması ile ilgili ayrıntılı bir değerlendirme yapılacaktır.

III. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasının Değiştirme Usulü

Yukarıda belirtildiği gibi Anayasa değiştirme usulü şu şekildedir:

A. Değişiklik Teklifi

Anayasanın düzeltilme yetkisi Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulunun bir araya gelerek (kolektif) teklif etmesi veya Millet Meclisi sayısının beşte birinin teklifi ile öneri sunulur.[576]

Bunun anlamı Anayasada, Anayasanın değiştirilmesi teklifi hakkı gerekli şartları sağlaması halinde yasama organı veya yürütme organındadır.[577] Eski sistemle karşılaştırıldığında değiştirme teklifi hakkı 2005 yılına nazaran genişletilmiştir.

Bu usul iki otorite olan yasama organı ve yürütme organı arasındaki iş birliğini benimseyen ülkelerin izlediği yoldur.[578]

B. Değişikliğin Onaylanması

Anayasa değişiklik yapılması için aşağıdaki yolların izlenmesi gerekir:

- Millet Meclisi üyelerinin 3/2'sinin onayının alınması,
- Genel referandum ile halkın onayını almak,
- Değiştirilen yasa, en geç 7 gün içerisinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır. Anayasadaki değişiklikler Resmî Gazetede yayınlandıktan sonra yürürlüğe girer.[579]

C. Anayasanın 126.maddesine Göre Bazı Maddelerle İlgili Belli Süre İçerisinde Anayasa Değişikliği Mümkün Değildir.

Anayasanın bazı maddelerinde belli süreler geçmeden değişiklik yapmak Anayasaya aykırıdır. Anayasanın değiştirilmesi için Anayasanın yürürlüğe girdiği

[576] Acil, 2013, s. 298; Alhuseyni, 2016, s. 254-255.
[577] Henon, 2013, s. 337; Alzamili, 2014, s. 409.
[578] Alhuseyni, 2016, s. 254-255.
[579] Alşekrevi, Ali, "Irak'ta Federal Bölgelerin Oluşturulması", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları,* 2016, s. 5; Mahmut, 2010, s. 103; Alhuseyni, 2016, s. 255-256.

tarihten itibaren en az iki dönem geçtikten sonra yani 8 yılın geçmesi gerekmektedir.[580]

Anayasada değişiklik yapılması belli bir süre geçmeden mümkün olmayan maddeler aşağıdadır:

- Anayasanın birinci bölümünde geçen temel ilkeler
- Anayasanın ikinci bölümünde geçen hak ve hürriyetler.[581]

Yukarıda belirtilen maddeler dışında kalan diğer maddeler, Millet Meclisi üyelerinin 2/3'sinin onayı, halkın referandumla kabulü ve Cumhurbaşkanının 7 gün içerisinde onayı ile değiştirilebilir.[582]

Öte yandan Anayasanın 126.maddesinin 4.fıkrasına göre, *"federal makamların kesin görev alanı kapsamına girmeyen bölgesel yetkileri azaltacak şekilde Anayasa maddelerinde değişiklik yapılması ancak ilgili bölgedeki yasama organının kabulü ve yapılacak bir referandumla bölge sakinlerinin çoğunlukla kabulü ile mümkündür."*

Anayasanın bazı maddelerinde değişiklik yapılması diğer yöntemden farklıdır. Özellikle, bölge yetkilerinin azaltılması gibi konular sadece federal otoritenin yetkisi dâhilinde değildir. Değişiklik yapılması için bölgede referandum sonucu halkın çoğunluğunun onayı ile birlikte bölgenin yasama otoritesinin de onayı gereklidir.[583]

[580] Acil, 2013, s. 298-299; Alzamili, 2014, s. 410.
[581] Alşekrevi, 2016, s. 5.
[582] Acil, 2013, s. 299.
[583] Mahmut, 2010, s. 103; Acil, 2013, s. 299.

D. Anayasanın 126.Maddesi Gözetilmeksizin Tüm Maddelerin Değiştirilmesi Usulü (142.Maddeye Göre Tüm Anayasa Maddelerinin Değişikliği Mümkündür)

Irak taslak Anayasası yazıldıktan sonra, Anayasa taslağını hazırlayan grup ve siyasi kitleler arasında birkaç değişik konuda çok açık ve net anlaşmazlıklar ortaya çıktı. Anayasa taslağını hazırlayan gruba 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununda tespit edilen tarihlere göre sürenin kısa olmasından dolayı siyasi grup ve kitlelerin anlaşmasıyla Anayasanın değişikliği için 142.madde eklenmiştir. Bu maddede Anayasanın 126.maddesi gözetilmeksizin, tüm maddelerinde değişiklik yapmaya izin verilmiştir.[584]

Anayasada değişiklik yapılması için belki de aşılması mümkün olmayan çok zor ve karmaşık şartların aşılması gerekir. Özellikle önümüzdeki dönemlerde federal sistem ve bölgenin yetkileri ile ilgili diğer karmaşık konularda da düzenlemelerin yapılması beklenmektedir.

Anayasanın 142.maddesi gereğince; Anayasanın tüm maddelerinin belli usullerden sonra değiştirilmesi mümkündür. Bu maddedeki değişiklik karara bağlanıncaya kadar, bu maddede geçen hükümler Anayasa değişikliği ile ilgili 126.maddenin hükümlerinden müstesna kılınır. Böyle bir düzenlemenin getirilmesi Anayasanın birçok maddesinde eksiklik ve kusur olduğunun göstergesidir.[585]

Anayasanın değiştirilmesi için bir önerinin sunulması şarttır. Öneriler sadece ve sadece Millet Meclisi üyelerinden oluşan ve Irak toplumunun tüm ana kesimlerini temsil eden bir komisyon tarafından hazırlanır.[586] Bu komisyon Anayasada yapılması gereken önemli değişikliklerin raporunu hazırlar. Ayrıca bu komisyonun işi bitince derhal fesih edilecektir.

[584] Kalıd, 2010, s. 221; Henon, 2013, s. 338-339; Alzamili, 2014, s. 411; Alşekrevi, 2016, s. 6; Alfezil, 2010, s. 253; Mahmut, 2010, s. 100-101; Alhuseyni, 2016, s. 251.
[585] Alzamili, 2014, s. 411.
[586] Alhuseyni, 2016, s. 252.

Anayasa değişikliğinin yasalaşması için, Anayasanın 142.maddesinde Millet Meclisinin nitelikli çoğunluğunun onayı alındıktan sonra, onay tarihinden itibaren en geç 2 ay içerisinde referanduma gidilir. Oy verenlerin çoğu olumlu oy ve 3 veya fazla ilde oy verenlerin 2/3'sinin ret oyu kullanmadığı takdirde referandum değişikliği onaylamış addedilir. Burada dikkat çeken husus, Anayasanın 126.maddesinde olduğu gibi Cumhurbaşkanının onayı aranmaz.[587]

2005 kalıcı Anayasasının 142.maddesine istinaden, 2009 yılında Irak'ın Anayasasının değiştirilmesi için bir komisyon kuruldu.[588] Anayasa İnceleme Komisyonu, çalışmalarını 23 Temmuz 2009 tarihinde tamamladı ve Anayasanın değiştirilmesi için öneriler hazırladı. Ancak bu değişiklikler ne yasalaştı ne de uygulandı, sadece kâğıda yazıldığıyla kaldı. Kısacası, Anayasa Değiştirme Komisyonu, Anayasa tarafından Anayasanın değiştirilmesi için aldığı sürenin 4 ay olmasına rağmen, 11 yıldan beri görevini yerine getirmede başarılı olamamıştır.[589]

Sonuç olarak Anayasanın 142.maddesi istisnaidir, yani 142.madde komisyon kurulduktan ve Anayasa hükümleri uygulandıktan sonra sona erer. Çünkü Anayasanın asıl Anayasa değiştirme usulü 126.maddesinde düzenlenmiştir.[590]

IV. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasına Göre Irak'ın Devletin Şekli

Irak'ın geçmiş siyasi tarihinde abartısız tüm siyasi sistemler denenmiştir. Bazı ülkelerin aksine siyasi sisteminde hükûmetlerin birbirini takiben istikrarlı bir şekilde yönetildiği görülmemektedir.

1921 yılında Irak devleti kurulduğundan beri üniter/merkezi bir devlet olarak yapılandırılmıştır. Devletin bu yapısı, 82 yıllık süreçte Irak'ta birçok Cumhuriyet ve Krallık rejimleri yaşanmasına rağmen bu merkeziyetçilik rejimi değişmemiştir.

[587] Acil, 2013, s. 300; Alhuseyni, 2016, s. 253-254.
[588] Şüber, 2016, s. 123; 2009 yılında, 2005 Irak Anayasasının Gözden Geçirilmesi ve Düzeltilmesi Komisyonu kurulmuştur. Anayasa İnceleme Komisyonu çalışmalarını 23 Temmuz 2009 tarihinde tamamladı ve Anayasanın değiştirilmesi için öneriler hazırladı.
[589] Henon, 2013, s. 340; Alşekrevi, 2016, s. 7; Alhuseyni, 2016, s. 252.
[590] Mahmut, 2010, s. 100-101; Alfezil, 2010, s. 257; Alşekrevi, 2016, s. 7; Acil, 2013, s. 298; Alhuseyni, 2016, s. 251.

Çünkü bu Anayasalarda üniter devlet modeline uygun olarak merkeziyetçi bir devlet yapısı düzenlenmiştir. 2003'ten sonra ise 2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu ve 2005 Irak Anayasası devlet modeli olarak federal devlet modelini benimsemiştir.[591]

2003 Savaşı öncesinde Amerika'nın en yakın müttefiki olan Kürtlerin savaş sonrasında önemli siyasi kazanımlar elde edeceği, savaştaki ve savaş sonrasındaki gelişmelere bağlı olarak Kürtler için federasyon ile bağımsız devlet seçenekleri arasında ihtimaller belireceği tahmin edilmiştir.[592]

9 Nisan 2003 tarihinde Irak işgalinden sonra rejim çökmüş ve Irak devletinin rejimi üniter devletten birleşik/federal devlete ve merkeziyetçilikten de âdem-i merkeziyetçiliğe evrilmiştir.[593] Böylece 2003'teki ABD-İngiliz müdahalesi neticesinde büyük bir gelişme olmuş ve Irak devleti üniter yapıdan federatif yapıya dönüşmüştür.[594]

2005 Anayasası yapım sürecinde ihtilaflı noktalardan birincisi federalizm konusudur. Kürtlerin asıl hedefi bağımsız bir Kürdistan devleti kurmaktır. Ancak bunun gerçekleşmesinden önce şimdiye kadar yasal olarak elde edemedikleri argümanların yasal hale gelmesini istemişlerdir. Bunun için Kürtler 1991'den sonra elde ettikleri kazanımları kaybetmemek, sağlamlaştırmak, yasal bir zemine oturtmak için federalizmi şart koşmuşlardır.[595]

Kısacası Irak'taki federal sistemin hayata geçirilmek istenmesine ABD ve Kürtler sebebiyet vermiştir. Çünkü federalizm uzun zamandan beri Kürtlerin hayalinde bulunan bir sistemdir.[596]

---

[591] Acil, 2013, s. 47; Mahmut, 2010, s. 88; Alhuseyni, 2016, s. 210.
[592] Çetinsaya, 2006, s. 2.
[593] Abdulcebar, 2013, s. 12; Abdulalla, 2013, s. 26; Resim, 2012, s. 13; Hadi, 2012, s. 69; Alfezil, 2010, s. 76; Acil, 2013, s. 47.
[594] Dalar, 2015, s. 13; Acil, 2013, s. 47.
[595] Çetinsaya, Gökhan, "Irak Anayasası Ne Getirdi", *Anlayış Dergisi*, 2005, S. 30. s.y; http://www.anlayis.net/defaultblog.aspx?dergiid=30. Erişim tarihi (11.06.2017); Acil, 2013, s. 48.
[596] Acil, 2013, s. 48.

2005 Kalıcı Anayasasının birinci maddesine göre, *"Irak Cumhuriyeti egemen, bağımsız ve federal bir devlettir. Yönetim şekli Cumhuriyet, temsili (parlamenter) ve demokrattır. Bu Anayasa Irak'ın bütünlüğünü garanti eder."*

Irak devletinin niteliğini belirtmek için "federal" karşılığı kullanılan Arapça İttihad kelimesi bölünmeden çok birleşmeyi çağrıştırmaktadır. Fidirali kelimesi kullanılabilecekken federal niteliğin ittihad kelimesi ile ifade edilmesi dikkat çekicidir. Dolayısıyla anayasada Irak devletinin niteliği federal olarak belirtilirken, Irak'ın bir birlik ve ittifaktan oluştuğu vurgusu yapılmıştır.[597]

2005 Irak Anayasası, federal ve demokrat olarak nitelediği devletin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğunu, hükümet sisteminin ise parlamenter sistem olduğunu benimsemiştir.[598]

Bunun anlamı, rejim Cumhuriyettir ve Devlet Başkanı, Millet Meclisi tarafından seçilir. Temsili olduğundan, Millet Meclisi, kurumlar halk tarafından seçildiği için halkı vekâleten (temsilen) göreve başlar. Rejim şekli parlamenter olduğundan, kuvvetler arasında işbirliği ve denge esasına göre kurulmalıdır.

Ancak Irak'ın Millet Meclisine verilen yetkiler, genel olarak tipik parlamenter sistemin özelliklerine ters düşmektedir. Dikkat edilirse Irak Anayasa Koyucusu, bir taraftan parlamenter sistemin temel ilkesi olan denge ve iş birliğinin iki kuvvet arasında göz ardı edilerek, yasama organını (Millet Meclisi), yürütme organına (Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu) karşı güçlendirmeye yöneldiği görülmektedir.[599] Ayrıca Bakanlar Kuruluna karşı birçok alanda Devlet Başkanına geniş yetkiler verilmiştir.

Diğer taraftan Anayasa Koyucu, 2004 yılında geçiş döneminde Irak devletinin yapısını federalizm olarak benimsemiştir. Bu da 2005 kalıcı Anayasasının

[597] Çakmak, Cenap, "Yeni Anayasa Sonrasında Irak Parçalanır Mı?", *Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi (YASAM),* Stratejik Rapor: Aralık 2005, Tasam Yayınları, İstanbul, s. 20.
[598] Dalar, 2015, s. 43.
[599] Altaie, 2016, s. 12.

birinci maddesinde "*Irak Cumhuriyeti egemen, bağımsız ve federal bir devlettir*" ifadesinde açıkça belirtilmiştir. Bunun anlamı devlet şekli federaldir.

Irak Anayasa Koyucusu, Federal Anayasaların ana temelini benimsemiştir. Yasama organı, Millet Meclisi ve Federal Meclis olmak üzere iki ayrı kanattan oluşmaktadır ve bunlar birbirinden bağımsız olmalıdır.

Anayasada, federal birleşik sistem öngörülmüştür. Fakat federal sistemin çok önemli bir özelliği göz ardı edilmiştir.[600] O da Irak'ta yasama organı iki meclisten kurulur diyen Anayasanın açık hükmüne rağmen ikinci meclis olan Federal Meclisin kurulmamış olmasıdır.[601]

Bu hususta, Irak'ın kalıcı Anayasasında Millet Meclisinin niteliği, şartları ve yetkisinin açıklaması yapılmış ancak Federal Meclisin kurulması şartlarına ve yetkilerine değinilmediğinden bu husus göz ardı edilmiştir ve Federal Meclisin kurulması için de başka seçim dönemlerine ertelenmiştir.[602] Ayrıca Federal Meclisle ilgili Millet Meclisinden herhangi bir kanun veya karar çıkmamıştır.

2005 Anayasasıyla ilgili bir gerçek de şu ki, sadece Millet Meclisinin kurulması açıklanmış fakat Federal Meclisin kurulmasıyla ilgili hiçbir açıklama yapılmamıştır. Yani, yasama organının iki aygıtı arasındaki ilişkinin düzenlenmesinde kuralın dışına çıkmıştır.

Federal Meclisin yetkilerinin artırılması yoluna gidilmemiş, aksine Millet Meclisinin yetkileri artırılmıştır. Federal Meclise karşı Millet Meclisi güçlendirilmiştir. Diğer taraftan Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclis ile ilgili ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir.[603] Bu nedenle 2005 Anayasası, tipik federal sistemin özelliklerini yansıtmamaktadır. Federalizmde bulunması gereken Federal Meclisin kurulmaması, Anayasal metinleri işlevsiz hâle getirmiştir.

[600] Alhuseyni, 2016, s. 211.
[601] Mahmut, 2010, s. 111.
[602] Abdulalla, 2013, s. 6-7; Özer-Orhan, 2011, s. 6; Talib–Redam, 2016, s. 113.
[603] Özer-Orhan, 2011, s. 6; Talib–Redam, 2016, s. 113; Abdulalla, 2013, s. 10.

Irak Anayasa Koyucusu, federal sistemin uygulanması ile ilgili Anayasa metinlerinin düzenlenmesi ve açıklanmasında başarılı olamamıştır.[604] Çünkü Anayasanın özellikle federal sistem ile ilgili maddeleri ve diğer bazı önemli maddeleri iyi bir şekilde düzenlenmemiştir.

2005 Anayasasının ışığında siyasi rejimin şekli ve Anayasal gerçekliği araştırıldığında, 2005 Anayasasında federal sistemin tam ve ciddi bir şekilde uygulanmadığı açık bir şekilde ortaya çıkmıştır.

Sonuç olarak, sadece Anayasal normatif şekil olarak Irak, parlamenter federal bir devlettir. Irak'taki Anayasal gerçekliğe göre bu şekil, pratik olarak uygulanmamış ve uygulama bakımından Irak'ın parlamenter federal bir devlet olmasını sağlayamamıştır.[605] Irak'ın parlamenter federal bir devlet olması hayata geçmemiştir. Yani, Irak'taki Anayasal gerçeklik incelendiğinde federal devlete ilişkin normatif anayasa hükümlerinin hayata geçirilmediği, normatif anayasa ile anayasal gerçekliğin birbiriyle örtüşmediği görülmektedir. Anayasaya göre Irak, federal bir devlettir. Ancak anayasa hükümleri tam olarak uygulamaya geçirilemediği için federal devlet yapısı da tam olarak gerçekleştirilebilmiş değildir.

Irak'ta uygulanan federal sistemin temelinde, Kürt politikacıların, Irak'ın güçlü ve istikrarlı olabilmesi için en iyi çözümün etnik temelde bir federasyon olduğunu açıklamaları yer almaktadır.[606]

2003'teki ABD-İngiliz müdahalesinden sonra Irak'ta oluşacak Anayasal yapının nasıl olacağı çok önemli hale gelmiştir. Çünkü bu Anayasal yapı etnik ve idari temellere dayanan bir federasyon öngörmüştür. Bunun neticesinde Kürtler de hazırladıkları ve Millet Meclisine kabul ettirmeye çalıştıkları taslak Anayasalarda etnik temelde bir federal yapı oluşması için çabalamaktadırlar.[607]

---

[604] Resim, 2012, s. 13; Mahmut, 2010, s. 93.
[605] Şüber, 2016, s. 191.
[606] Özalp, Hişyar vd., "Irak Anayasası", *Serbesti Dergisi*, İstanbul, 2005, S. 22, s. 18; Acil, 2013, s. 48.
[607] Kurubaş, Erol, "Kuzey Irak'ta Olası Bir Ayrılmanın Meşruluğu ve Self-Determinasyon Sorunu", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (SBF)*, Ankara, 2004, c. 59, S. 3, s. 174.

2005 Anayasasında kabul edilen sistem federal devlet sistemidir. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa ve 2005 Anayasasına bakıldığında yerel yönetimler konusunda diğer Anayasalara nazaran çok daha geniş yetkiler verildiği görülmektedir. Anayasanın 5.bölümü bu düzenlemelerin bulunduğu ilgili kısımlardır. Bu Anayasayla Kürdistan Bölgesi kabul edilmiş ayrıca vilayet meclislerinin kurulması kabul edilmiştir. Anayasanın 116-122.maddelerinde merkez olarak hükümet, yerel yönetimler olarak bölgeler, vilayetler, belediyeler, kaza, nahiye ve köyler yer almaktadır.[608]

Sonuç olarak 2005 Anayasası yerel yönetimler ile ilgili yeni ve etkili düzenlemeler getirmiştir.

Anayasanın 116.maddesine göre, *"Irak Cumhuriyetinin federal sistemi başkent, bölgeler, bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler ve yerel yönetimlerden oluşur."* Buna göre Irak, dört ana idari yapıdan oluşmaktadır.[609]

Anayasanın 124.maddesine göre, *"Bağdat belediye sınırları itibarı ile Irak Cumhuriyetinin başkentidir. Ayrıca, idari sınırlarıyla Bağdat vilayetini teşkil eder. Bağdat bir bölgeye dâhil değildir."*

2005 Anayasasına göre Irak için istenen federalizm, etnik ve idari ikili temele dayalı olarak hazırlanmıştır.[610] İlk olarak şimdiki sınırları içerisinde bulunan etnik temele dayalı Kürdistan Bölgesinin kurulmasına,[611] Anayasanın 117.maddesine göre 2005 Anayasası, *"yürürlüğe girdikten sonra, Kürdistan Bölgesini ve mevcut organlarını federal bir bölge olarak kabul etmektedir."* ikinci olarak da etnik temele dayalı olmayan Kürt Bölgesinin dışında kalan (idari temele dayılı), Irak'ın genelini içine alan diğer illerin aralarında her bir veya daha fazla sayıda ilin bir araya gelmesi ile yeni bölge kurulmasına izin vermektedir.[612] Anayasanın 117'inci maddesinin ilk fıkrasında Kürdistan Bölgesi ismen yer almış, ikinci fıkrasında ise Anayasa

[608] Zamıl, 2014, s. 1.
[609] Resim, 2012, s. 114; Acil, 2013, s. 52.
[610] Acil, 2013, s. 52.
[611] Meki, 2005. S. 1; Resim, 2012, s. 115; Acil, 2013, s. 47.
[612] Hemed, Mervan, "Irak'ta Bölgelerin Kuruluşu", *Selahaddin Üniversitesi Siyasal ve Hukuk Fakülteleri Araştırmaları,* 2013, s. 1.

hükümlerine uyumlu olarak yeni bölgelerin kurulabileceği düzenlenmiştir.[613] Bu hüküm Kürtlere verilen yetkilerden birini ihtiva etmektedir.

Anayasanın 119.maddesi uyarınca, *"bir veya daha fazla sayıda vilayetin, aşağıda belirtildiği şekilde talep gelmesi durumunda referandumla bir bölge oluşturması mümkündür.*

- *Bölge oluşturmak isteyen vilayet meclislerinden her birinin üyelerinin 1/3'inin talebi üzerin,*

- *Bölge oluşturmak isteyen vilayetlerdeki seçmenlerin 1/10'in talebi üzerine."*

Bunun için bölgelerin bir veya daha fazla ilden oluşabileceği belirtilmektedir. Yani, bir il kendi başına bölge olabilmektedir.[614] 2005 Anayasasının 117.maddesinin 2.fıkrasında, Anayasa hükümleri uyarınca kurulacak yeni bölgeleri tanır ibaresi yer almaktadır.[615] Bir veya daha fazla vilayetin bölge (federe devlet) oluşturmak istemeleri halinde vilayet meclislerinden her birinin üyelerinin 3/1'inin veya vilayet seçmenlerinin 10/1'inin talebi üzerine bölge olacaklarını referandumla gerçekleştirebileceklerdir. Yani 119.maddesine göre, il meclisi üyelerinin üçte biri veya her ildeki seçmen sayısının onda birinin federal hükümete başvurmasıyla, referandum yapılarak yeni bölgeler oluşturma imkânı mevcuttur.[616] Yeni bölgeler oluşturulduktan sonra Federal Anayasaya tezat teşkil etmeyecek şekilde bölgesel otorite, görev alanları ve bunların uygulanmasını belirleyen bölgesel bir Anayasa hazırlar. Bölge ve vilayetlerin bölgesel otorite olarak her birinin yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip olma haklarının olduğu kabul edilmektedir.[617] Yani Irak Anayasa Koyucusu, bölgelere yasama, yürütme ve yargı otoritelerini kullanma yetkisi vermiştir.

---

[613] Bilen, Özden, "Irak'ın Siyasal Yapısal Yapılanmasının Hidropolitik Değerlendirilmesi", *Stratejik Analiz Dergisi,* 2003, S. 38, s. 1; Hâmid, 2016, s. 7; Salih, 2009, s. 56-57; Hadi, 2012, s. 61.
[614] Tansi, 2015, s. 1346.
[615] Özer–Orhan, 2011, s. 4.
[616] Bilen, 2003, s. 1; Acil, 2013, s. 52.
[617] Dalar, 2015, s. 41; Acil, 2013, s. 46; 2005 yılında Irak Federal Anayasası çıkarılmıştır. Bu Anayasa, 4012 sayılı 28 Aralık 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Kısacası özetlemek gerekirse, 2005 Anayasası, Kürdistan'ın bir federal bölge olduğunu kabul etmiş, Irak'ın diğer bölgelerinin konularını Millet Meclisine terk etmiştir.[618]

Irak Anayasasının ilgili maddelerine bakıldığı zaman Kürdistan'ın tek bir bölge olarak ele alındığı görülecektir.[619] Kürdistan Bölgesi, Irak Anayasasına göre değerlendirildiğinde federal Irak devleti içinde federe bir devlet olarak tanınmıştır.[620] 2005 Irak Federal Anayasasına göre federe birimler bölge olarak isimlendirilmiştir.

Anayasanın 118.maddesi uyarınca, *"Millet Meclisi ilk oturum tarihini takip eden 6 ay içerisinde toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla çıkartacağı bir yasayla bölgelerin oluşturulmasına ilişkin yürütme yetkilerini tespit eder."* 2005 Irak Anayasasının 118.maddesine dayanarak, 2008 yılında 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanunu çıkarılmıştır. Anayasaya göre Irak'ta Kürdistan Bölgesi, Bağdat ve Kerkük dışında 13 bölge oluşturulabilecektedir. Ancak gerçekte şimdiye kadar Kürdistan Bölgesi dışında herhangi bir bölge oluşturulmamıştır.[621]

2008 yılında çıkarılan 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanununun 1.maddesine göre bölgeler, bir veya daha fazla sayıda vilayetten oluşur. Sonuç olarak bir il kendi başına bölge olabilmektedir.[622] Aynı kanunun 2.maddesine göre aşağıda belirtildiği şekilde talep gelmesi durumunda referandumla bir bölge oluşturulması mümkündür:

- Bölge oluşturmak isteyen vilayet meclislerinden her birinin üyelerinin 1/3'inin talebi üzerine.
- Bölge oluşturmak isteyen vilayetlerdeki seçmenlerin 1/10'in talebi üzerine.

[618] Hemidi, 2016, s. 9; Salih, 2009, s. 60.
[619] Özalp, vd., 2005, s. 19; Acil, 2013, s. 47-48.
[620] Dalar, 2015, s. 33.
[621] Alşekrevi, 2016, s. 8; Abdulcebar, 2013, s. 17; Resim, 2012, s. 116; 2008 yılında 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 4060 sayılı 11 Şubat 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu kanun 22 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun, Millet Meclisi tarafından ilk oturumdan yaklaşık iki yıl sonra çıkarılmıştır. Bu kanun, Millet Meclisi ilk oturum tarihinden itibaren 6 ay içerisinde çıkarılmamıştır.
[622] Tansi, 2015, s. 1346; Alşekrevi, 2016, s. 9.

- Bölgeye herhangi bir vilayet katılmak isterse bölgesel meclisin 1/3'inin onaylamasıyla ve isteyen vilayet meclislerinden her birinin üyelerinin 1/3'inin talebi üzerine.

2008 yılında çıkarılan 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanununun 22.maddesine göre, bu kanun Resmi Gazetede yayınlandıktan 18 ay geçtikten sonra yürürlüğe girer. Buna rağmen hiçbir bölge kurulmamıştır.

Nitekim bu Anayasa yürürlüğe girdikten sonra, Kürdistan Bölgesini ve mevcut organlarını federal bir bölge olarak kabul etmiştir. Bu hüküm de Kürtlere verilen yetkilerden birini ihtiva etmektedir. Ancak Kürdistan Bölgesi için bu kadar ayrıcalık yeterli olmayacaktır. Bunun üzerine Irak Anayasa Koyucusu bundan daha fazla yetki vermiştir. Anayasanın 141.maddesine dayanan Kürdistan Bölgesinde 1992'den beri çıkartılan yasaların, sözleşmelerin, mahkeme kararlarının anayasaya aykırı olmamak koşuluyla geçerli olduğunun altı çizilmiştir. Anayasa, geriye doğru yürüyerek, 1992'den beri Kürt bölgesinin özerk yönetimini yasallaştırmaktadır. Bu da Kürtlerin, 2005'te değil, 1992'den beri Kürdistan özerk bölgesine bu bağlamda sahip olduğunu göstermektedir. İşin ilginç olan tarafı, Anayasada bölgelerden sadece Kürdistan adı verdikleri bölgeye atıfta bulunmalarıdır.[623] Bu da Kürt federe bölgesine geniş yetkiler verildiğini kanıtlamaktadır.[624]

Sonuç olarak Irak devleti şu anda tek bir yerden yönetilmemektedir. Kürdistan Bölgesi ve Bağdat hükümeti olarak ayrılmış durumdadır. 2005 Anayasasına göre bölgelere ve özellikle Kürdistan Bölgesine çok geniş yetkiler verilmiştir.[625] Böylece, Anayasa Kürtlere önemli ayrıcalıklar tanımıştır.

Anayasanın 122.maddesine dayanarak *"vilayetler ilçe, bucak ve köylerden oluşur. Bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere âdem-i merkeziyet ilkesi temelinde işlerini yürütebilmek için geniş idari ve mali yetkiler tanınır."* Âdemi Merkeziyet

[623] Tansi, 2015, s. 1346.
[624] Özer–Orhan, 2011, s. 4-5.
[625] Alasaf, Sevsen–Cevad, Saîd, "Irak Federalizmi: Devletin Zayıflatmasına Karşı Bölgelerin Güçlendirilmesi", *Al Cezire Merkezi Araştırmaları*, Al Doha, 2012, s. 2.

ilkesini uygulamaya geçirmek ve içişlerinde kendini idare etmek amacıyla, bölgelere dâhil olmayan illere çok geniş mali ve idari yetkiler verilmiştir.[626]

Yönetimin merkezde toplanmasını engellemek amacıyla 2008 yılında 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunu çıkarılmıştır.[627] Bölgeye bağlı olmayan iller idari olarak âdem-i merkeziyetçilik sistemi kapsamındadır.[628] Bu değişiklik yıllarca aşırı ve sert merkeziyetçi sistem ile yönetilen Irak'ın idari düzeninde yapılan önemli ve köklü bir değişikliktir. Bu Irak'ın idare sistemine çizilmiş yeni bir çehredir. Ayrıca bu durum Irak'ta federal hükûmet ile Irak'ın illeri ve Kürdistan Bölgesi arasında idari yönetim dağılımı ve idari kadrolar paylaşımı konusunda yeni bir şekildir.

2008 yılında çıkarılan 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanununa göre, her vilayet, valiyi belirleme, vilayet meclisi kurma ve aynı şekilde yerel yönetimler, belediye, köy ve mahalli meclisler oluşturma hakkına sahiptir.

2005 Anayasasının 122.maddesinin 3 ve 5.fıkralarına göre, *"vilayet meclisi tarafından seçilen vali vilayetteki en yüksek yürütme merciidir ve meclis tarafından kendisine tanınan yetkileri kullanır. Vilayet meclisi, hiçbir Bakanlığın veya bir Bakanlığa bağlı olmayan kurum ve kuruluşların kontrol ve denetimine tabi değildir ve bütçesi bağımsızdır."* Yani vali, vilayetteki en yüksek yürütme merciidir ve vilayetin genel politikasının yürütülmesinden sorumludur.

Vilayet meclisi üyeleri gizli oylamayla doğrudan doğruya halk tarafından dört yıllık bir süre için seçilmektedir. Vilayetin valisi, yerel seçim sonuçlarının onaylandığı tarihi takip eden 15 gün içerisinde yayınlayacağı bir bildiri ile meclisi toplantıya çağırır. İlk vilayet meclis oturumu en yaşlı üyenin başkanlığında gerçekleştirilir. Vilayet meclisi ilk oturumda bir başkan ve başkan yardımcısı seçer.

[626] Abdulalla, 2013, s. 12; Acil, 2013, s. 53.
[627] 2008 yılında 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 4070 sayılı 31 Mart 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu kanun, 55 maddeden oluşmaktadır. Bu Kanunla ilgili 7 yıl içinde 2 değişiklik yapılmıştır. Bunların ilki 15 sayılı değişiklik olup 2010 yılında yapılmıştır, ikincisi ise 19 sayılı değişiklik olup 2013 yılında yapılmıştır.
[628] Abdulcebar, 2013, s. 11; Altaie, 2016, s. 7.

Gizli ve doğrudan oylama yapılır ve vilayet meclis üyelerinin nitelikli çoğunluğunu alan adaylar seçilir.[629]

Vilayet valisi, vilayet meclisi tarafından, meclisin kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan seçilebilmektedir. Vilayet valisi bütün idari hizmetlerin başıdır. Vilayeti temsil etmektedir. Valinin iki yardımcısı olur. Bu yardımcılar vilayet meclisi tarafından, meclisin kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan da seçilebilmektedir.[630]

Vilayet meclisi tarafından ilk oturumunu takip eden 30 gün içerisinde vali ve yardımcısı seçilmelidir. Gizli ve doğrudan oylama yapılır ve vilayet meclis üyelerinin nitelikli çoğunluğu alan adaylar seçilir.[631]

Vilayet meclisi bütün vilayet halkını temsil eder ve en az 25 temsilciden oluşur. Ayrıca vilayet 500.000 kişiden fazla ise asıl sayısına ek olarak her 200.000 kişiye bir temsilci düşecek şekilde seçilen temsilcilerden oluşur.[632]

Federal hükümeti ve vilayet meclisinin kabulü ile federal hükümet yetkilerini vilayetlere devredebilir veya aksi olabilir.[633]

2008 yılında çıkarılan 21 sayılı Bir Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanununa göre vilayet meclisi yasama yetkisi kullanabilir. Vilayet meclisinin yasama yetkisinin alanını, 2008 yılında çıkarılan 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanununun 2.maddesi belirlemiştir. Buna göre, vilayet meclisi idari alanda, anayasanın 110.maddesi dışında, tüm yetkileri kullanabilmektedir. Bu arada bütçe, sağlık, ticaret, güvenlik, imar ve çevre, belirli öğretim konuları, ulaşım ve Anayasal düzenlemelerde gösterilen diğer işleri kapsamaktadır.

---

[629] Albedri, İsmail-Hadi, Ali-Kerem, Refah, "Irak Kanunlarında Yerel Yönetimlerin oluşturulması", *Al Hili Hukuki ve Siyaset Bilimlerin Dergisi,* 2015, S. 2, s. 73-76; 2008 yılında çıkarılan 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanununun 7.maddesinin 1.fıkrasına dayanmaktadır.

[630] Albedri-Hadi-Kerem, 2015, s. 61-62; Acil, 2013, s. 53; 2008 yılında çıkarılan 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanununun 24. 26 ve 27.maddelerine dayanmaktadır.

[631] 2008 yılında çıkarılan 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanununun 7.maddesinin 7.fıkrasına dayanmaktadır.

[632] Acil, 2013, s. 53; Albedri-Hadi-Kerem, 2015, s. 61; 2008 yılında çıkarılan 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanununun 3.maddesine dayanmaktadır.

[633] 2005 Irak Federal Anayasasının 123.maddesine dayanmaktadır.

Anayasa, geniş yetkisi ve âdem-i merkeziyet ilkesi temeline dayanarak vilayet meclisi yasama yetkisini vilayet çevresiyle sınırlamış ve Anayasa çerçevesinde diğer yasalarla yetkilendirmenin mümkün olduğunu belirlemiştir.[634] Fakat vilayet meclisi bu yasama yetkisini devlet yasaları çerçevesinde kullanır ve bu yetkisini kullanırken Anayasa kurallarına aykırı hareket etmemelidir.[635]

Ayrıca vilayet meclisi vilayet çerçevesinde devlet kurumlarının faaliyetlerini denetlemektedir. Bununla birlikte Millet Meclisi vilayet meclisinin faaliyetlerini denetlemektedir.[636]

Nitekim 2008 yılında çıkarılan 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanununun 2. maddesinin 6.fıkrasına göre, Anayasanın 115.maddedesinde zikredilen federal otorite kanunu ile bölgeye dâhil olmayan iller kanununun arasında herhangi bir uyuşmazlık veya anlaşmazlık çıkarsa, "2008 yılında çıkarılan 21 sayılı bölgeye dâhil olmayan iller kanununa ortak yetkilerde öncelik verilir." metniyle federal sistemlerde bulunmayan bir yola girmiştir.[637]

Federal devlet ile federe devletler veya vilayetler arasındaki yetki paylaşımına gelince; Anayasanın 110.maddesi incelendiğinde öncelikle federal devletin yetkileri sayma yoluna gidilmiş, bunların dışında kalan konularda federe devletler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetler yetkili kılınmıştır. Yani federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan bütün yetkiler bölgelere ve bölgeye dâhil olmayan vilayetlere verilmiştir. Ayrıca bazı konularda federal otorite ile federe otoriteler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere birtakım ortak yetkiler verilmiştir. Bu arada Anayasanın 114.maddesinde federal yönetim ile bölgesel yönetim arasındaki ortak

[634] Acil, 2013, s. 53.
[635] Alkhafaji, Ali Musa, "Irak'ta Kamu Siyasetleri ve Yerel Yönetimler", *Al Nehrin Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Araştırmaları*, No. 1614, Bağdat, 2012. s.y.
[636] Acil, 2013, s. 53.
[637] Alzuheri, 2014, s. 1; Abdulalla, 2013, s. 16; Henon, 2013, s. 393; Resim, 2012, s. 111; Acil, 2013, s.453; 2008 yılında 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 4070 sayılı 31 Mart 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu kanun, 55 maddeden oluşmaktadır. Bu kanunla ilgili 7 yıl içinde 2 değişiklik yapılmıştır. Bunların ilki 15 sayılı değişiklik olup 2010 yılında yapılmıştır, ikincisi ise 19 sayılı değişiklik olup 2013 yılında yapılmıştır.

yetki dağılımına işaret edilmiştir. Bunun yanı sıra bazı görevler federal otoriteler ve bölgesel hükümetler veya vilayet meclisi arasında ortak olarak yürütülür.[638]

Anayasanın 115.maddesine göre federal otorite kanunu ile bölgeler kanunu ya da bölgeye dâhil olmayan iller kanunu arasında herhangi bir uyumsuzluk veya anlaşmazlık çıkarsa, "bölgeye dâhil olmayan iller kanununa ve bölge otorite kanununa diğer ortak yetkilerde öncelik verilir." metniyle federal sistemlerde bulunmayan bir yola girmiştir.[639]

Öte yandan Anayasanın 121.maddesine göre, *"federal otoritenin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir hususa ilişkin federal yasa ile bölge yasası arasında bir anlaşmazlık veya uyuşmazlık ortaya çıktığı takdirde, bölgesel makamlar, bölgede federal yasanın uygulamasını düzeltme hakkına sahiptir."* Ancak nasıl olur da bölgesel makamlar çelişki halinde bu federal yasanın uygulamasını değiştirebilir.[640] Diğer ülkelerdeki federalizm sistemi içerisinde bunun izahını yapmak çok güçtür. Bu düzenleme hukuk sistemiyle bağdaşmadığından değiştirilmesi uygun olacaktır.[641]

Görüldüğü gibi Irak'taki federalizm sistemi, dünyadaki birleşik federalizm gibi ülkenin birliğini ve güvenliğini muhafaza edecek bir federalizm kurulmasını sağlayamamış, federal ve konfederal bir sisteme yaklaşmış ve karma bir sisteme benzemiştir.[642] Bu da özellikle Kürdistan ve diğer bölgelere geniş yetki verilmesiyle kanıtlanmıştır. Bölgelerin yetkisinin geniş tutulması, federal devlet yapısını ortadan kaldırıp aşırı âdem-i merkeziyetçi devletin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Böylece federal devletin yetkileri, genel olarak sadece dış işleri, savunma, siyaset, ekonomi ve mali vb. işlerde merkeze bağlı olacaktır, onun dışındaki konularda yetkinin bölgeler ve illere verilmesi muhtemeldir ve bazı yetkiler de ortak olacaktır. Daha da ileri giderek Anayasada bölgelere ve illere yetki vererek, federal yasalarda bir

[638] Talib–Redam, 2016, s. 124; Dalar, 2015, s. 43; Henon, 2013, s. 390; Acil, 2013, s. 54; Mahmut, 2010, s. 93.
[639] Alzuheri, 2014, s. 1; Abdulalla, 2013, s. 16; Henon, 2013, s. 393; Resim, 2012, s. 111.
[640] Acil, 2013, s. 453.
[641] Alzuheri, 2014, s. 1.
[642] Salih, 2009, s. 67.

anlaşmazlık çıkarsa federal yasaları değiştirme ve hatta bazı durumlarda kendi topraklarında yasayı uygulamama yetkisi de verilmiştir.[643]

Burada amaç, yönetimin merkezde toplanmasını engellemek ve akabinde uygun adımlarla illerin yetkisini artıran yetkilerin verilmesini sağlamaktır. Bu durum adı geçen birimlerin âdem-i merkeziyetçilik ilkesinden hareketle federalizme doğru, aşama aşama ilerlemelerini gerçekleştirmektir.[644] Böylece bölgelerin ve vilayetlerin yetkilerinin verilmesi için illere il meclisi, valinin ataması ayrıca eğitim, sağlık ve bazı konuların idaresini yapmak için belediye meclisinin kurulması gibi yetkilerin verilmesi hedeflenmektedir.[645]

Federal Irak Cumhuriyeti Anayasası hiçbir şüpheye ve yoruma yer bırakmadan Irak'ın başkentinin Bağdat olduğunu kabul etmiştir. Anayasa Irak'ın bölge ve bölgeye dâhil olmayan illerden oluşan federal bir devlet olduğunu açıkça ortaya koymuştur. Tüm bunlar halkın seçimi ile gerçekleşmiş olup Anayasanın hükmüne göre hiç kimse Anayasanın uygulanmasını engelleyemez, erteleyemez veya geciktiremez.

Ayrıca Anayasanın 125.maddesi uyarınca *"bu Anayasa Türkmenler, Keldaniler, Asurîler ve diğer topluluklar gibi çeşitli milliyetlerin idari, siyasi, kültürel ve eğitim haklarını güvence altına alır."* Yani 2005 Irak Anayasası, yerel yönetimlere dayanarak Türkmenler, Keldaniler, Asurîler gibi azınlıklara birtakım haklar vermiştir. Başka bir anlatımla, bu Anayasa, Türkmenlerin, Asurilerin ve Keldanilerin ve diğer tüm vatandaşların; idari, kültürel ve siyasal haklarını garanti edeceği belirtilmiştir.[646]

Kerkük meselesine gelince Anayasanın 140.maddesinin 2.fıkrasında bu hususa değinilmiştir. Özellikle Kerkük'le ilgili bazı çalışmaların yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bu maddeye göre 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununda

[643] Alşimeri, Rıza-Aldiri, İyad, "Irak'ta Federal Bir Sistemin Uygulanma Olasılığı (Coğrafi-Politik Bir Çalışma)", *Al Qadisiya Üniversitesi Edebiyat ve Eğitim Bilimleri Dergisi*, 2009, c. 8, S. 4, s. 140.
[644] Salih, 2009, s. 68; Resim, 2012, s. 13; Acil, 2013, s. 53.
[645] Acil, 2013, s. 56.
[646] Acil, 2013, s. 54.

yer alan ve geçiş hükümetinin sorumluluğunda uygulanan hususlar, bu Anayasaya uygun olarak seçilecek daimi hükümet tarafından yerine getirilene değin sürdürülür. Bu çalışmalar, normalleştirme, nüfus sayımı ve sakinlerinin iradesini tespit için Kerkük'te ve diğer anlaşmazlık bölgelerinde en geç 31 Aralık 2007 tarihinde referandum düzenlenmesi şeklinde tamamlanmalıdır. Fakat gerçekte Irak'taki anlaşmazlıklar ve uyuşmazlıklar nedeniyle bu çalışmalar şu ana kadar tamamlanmamıştır. Bunun anlamı, 2005 Anayasasının birçok maddesinde eksiklik ve kusur olduğunun kanıtıdır.

V. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasına Göre Devletin Federal Organları

Anayasanın 47.maddesine göre, *"federal organlar, yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşmaktadır. Söz konusu organlar kuvvetler ayrılığı ilkesine göre görevlerini yerine getirir."*

A. Yasama Organı

Anayasanın 3.bölümünde yer alan federal organların 1.kısmında yasama organından bahsedilmektedir. Anayasanın 48'den 65.maddesine kadar yasama organının yapısını ve iki yasama meclisinin Millet Meclisi ve Federal Meclis arasındaki yetki dağılımını ele almıştır.

2005 Irak Anayasası, parlamenter sistemin kabul edildiği yeni Anayasada federal yasama organı federal sistemin özelliklerine uygun olarak iki kanatlıdır.[647] Yani yasama organı da diğer federal devletlerde olduğu gibi iki meclislidir: Millet Meclisi ve Federal Meclisidir. Millet Meclisi bütün Irak halkını temsil eder. Federal Meclisin ise bölgelerden ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerden gelen temsilcilerden oluşacağı öngörülmüştür.[648]

[647] Özer–Orhan, 2011, s. 5; Henon, 2013, s. 346; Alzamili, 2014, s. 415.
[648] Zay, Muhammed, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku,* 8. Baskı, Zeyni Yayınları, Beyrut, 2013, s. 143; Alhuseyni, 2016, s. 216; Dalar, 2015, s. 43.

Anayasanın 48.maddesine göre, *"federal yasama organı Millet Meclisi ve Federal Meclisten oluşmaktadır."*

Anayasa metninde açıkça görülüyor ki iki yasama (Millet Meclisi ve Federal Meclis) meclisi sistemini kabul etmiştir. Parlamenter sistemine dayalı federal devletlerin en önemli özelliklerinden biri, iki yasama meclisine sahip olmalarıdır. Başlı başına federal kurum sayılan Federal Millet Meclisi; aynı yasama heyeti içerisinde bulunur. Ancak Federal Meclis oluşum ve yetki bakımından ikinci meclisten farklıdır.[649] İki meclis aşağıda ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

1. Millet Meclisi

Millet Meclisi, federal sistem nezdinde birinci yasama organı ve yüksek denetleme organıdır.

Anayasa m.49/1'e göre, *"Millet Meclisi bütün Irak halkını temsil eden ve seçim bölgelerinden her 100.000 kişiye bir sandalye düşecek şekilde seçilen temsilcilerden oluşur. Milletvekilleri genel, gizli ve doğrudan oylama yoluyla seçilir. Mecliste halkın bütün kesimlerinin temsil edilmesine dikkat edilir."*

Başka bir anlatımla, Anayasanın 49.maddesinde meclisin oluşum kuralları ve yetkileri açıkça düzenlenmiştir. Irak'ta her 100.000 vatandaş, parlamentoda bir kürsü ile temsil edilir. Hâlihazırda Millet Meclisi 328 milletvekilinden oluşur.[650] Bu sayı çok fazla olduğundan bazı milletvekilleri sayının azaltılması için parlamento başkanlığına öneride bulundular. Aynı maddenin dördüncü fıkrasına göre, *"Seçim Yasası, kadınlara Millet Meclisinde üye sayısının ¼'den daha az olmayan bir temsil imkânı sağlamayı amaçlar."* Başka bir anlatımla, Anayasada Millet Meclisinde kadınlar kotası da bulunmaktadır. Meclis üye tam sayısının en az dörtte birinin, bir başka deyişle her dört milletvekilinden birinin kadın olması gerekmektedir.

[649] Albena, Mahmut, *Siyasal Sistemler Arabulucusu*, 1. Baskı, Al Arap Kitabevi Yayınları, Al Kahire, 1988, s. 347; Şüber, 2016, s. 119-120.
[650] Alhuseyni, 2016, s. 217; Alzamili, 2014, s. 415.

Anayasanın 14.maddesine göre, *"Iraklılar cins, ırk, milliyet, köken, renk, din, mezhep, inanç, görüş, iktisadi veya sosyal statü ayrımı yapılmaksızın kanun önünde eşittirler."* Bu durum uygarlığın bir göstergesi olmasına rağmen Anayasanın 49.maddesinin 4.fıkrasında kadınlar lehine %25 oranında kota getirilmiştir. Söz konusu kotanın eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı yönünde görüşler bulunmaktadır.[651] Anayasa, kadınların siyasette daha aktif olmalarını sağlamak, kadın milletvekili sayısını artırmak için kota uygulaması getirmiştir. Kota uygulaması, tipik bir pozitif ayrımcılıktır. Günümüzde batılı ülkelerde kadınlar lehine alınan tedbirler, eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanmamaktadır.

a. Millet Meclisine Üyelik Şartları

Anayasanın 49.maddesinin 2.fıkrasında *"milletvekili adaylarının tam ehliyetli ve Iraklı olması gerekir."* Yani, Millet Meclisinde üye olmak için adayın Iraklı olması şarttır. Diğer bir ifadeyle, Millet Meclisi adayları için aranan en önemli iki şart, Irak vatandaşı ve ehil olmaktır.[652] Aynı maddenin 3.fıkrasına göre, *"aday ve seçmen olma koşulları ile seçimlerle ilgili esaslar yasayla düzenlenir."* Yani, bu maddeye ek olarak aday, seçmen ve seçime bağlı konuları içeren bir kanun çıkarılacaktır.

2005 yılında çıkarılan 16 sayılı Seçim Kanununda Millet Meclisine adaylık için gerekli şartlar düzenlenmiştir. Seçim Kanununun 6.maddesinde "Meclis adaylarının seçmen olmaları şartı aranmaktadır…". Aynı Kanunun 3.maddesine bakıldığında seçmen olunması için aşağıdaki şartların bulunması gerekir.[653]

- Irak vatandaşı olmak,
- Tam ehliyetli olmak,
- Seçim tarihi itibariyle 18 yaşını doldurmuş olmak,
- Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliğinin öngördüğü seçim listesinde kayıtlı olmak.

[651] Talib–Redam, 2016, s. 109; Henon, 2013, s. 348.
[652] Alhuseyni, 2016, s. 218; Henon, 2013, s. 346; Şüber, 2016, s. 120; Alzamili, 2014, s. 415.
[653] Besyonı, 2004, s. 708; Alzamili, 2014, s. 416; Henon, 2013, s. 347; 2005 yılında 16 sayılı Seçim Kanunu çıkarılmıştır.

Ancak 6.maddede seçmen olma şartlarının yanında adaylarda aranan şartlar aşağıdadır;

- 30 yaşını doldurmuş olmak,
- Daha önce Baas Partisine üye olmamak,
- Gayri meşru yollardan kamu malı ve ülke malından haksız yere mal edinmemek,
- Yüz kızartıcı suç işlememiş, geçmişi temiz, en az lise mezunu olmak,
- Aday olduğu sırada Irak Silahlı Kuvvetlerine mensup olmaması gerekmektedir.[654]

Anayasanın 49.maddesinin 5.fıkrasında, *"Millet Meclisi çıkaracağı bir yasayla ölüm, istifa ve görevden alma gibi sebeplerle boşalacak milletvekilliklerinin nasıl doldurulacağını belirler."* Yani Meclis, üyelerinin istifa, görevden uzaklaştırma ve vefat durumunda Meclis, yerlerine üye seçme yetkisine sahiptir.

Bunun için, 2006 yılında Milet Meclisi Üyelerinin Değiştirilmesi ile çıkan 6 sayılı Kanunda,[655] Meclis üyelerinin üyelik haklarının hangi hâllerde düşeceğini ve değişen bir üyenin yerine nasıl yeni bir üyenin seçileceği yazılıdır.[656]

Anayasanın 49.maddesinin 6.fıkrasında, *"Millet Meclisi üyeleri milletvekilliğiyle birlikte eşzamanlı olarak başka bir resmi görev veya işle iştigal edemezler."* Yani, Millet Meclisi üyelerinin vekillik dışında başka resmî bir görev yapmaları yasaklanmıştır.

Meclise üye seçilen adaylar, seçim sonuçları onaylandığı tarihten itibaren üyelik haklarının tamamından yararlanacaktır. Anayasa m.93/7'de; Federal Yüksek Mahkeme, Millet Meclisi için yapılan genel seçimlerin sonuçlarını onaylar. Yani, Federal Yüksek Mahkeme, Millet Meclisi üyeliği genel seçimlerinin sonuçlarını

[654] Alhuseyni, 2016, s. 220-221.
[655] Henon, 2013, s. 359; 2006 yılında 6 sayılı Millet Meclisi Üyelerinin Değiştirilmesi Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 4024 sayılı 19 Temmuz 2006 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Ancak bu kanun 2007 yılında 49 sayılı değişikliğe istinaden düzenlenmiştir. 4049 sayılı yeni kanun 2007 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[656] Şüber, 2016, s. 119-120.

onaylama yetkisine sahiptir. Milletvekilleri Mecliste göreve başlamadan önce Millet Meclisi huzurunda, Anayasanın 50.maddesinde yer alan şekilde kayıtlı yemini ederler.[657] Milletvekilleri ancak, Anayasanın 50.maddesinde yazılı olan "yemin metnini" okuyarak yemin ettikten sonra görevine başlar.

b. Millet Meclisinin Görevleri Ve Yetkileri

2005 Anayasasında, Millet Meclisinin ağırlığı diğer Anayasal Kurumlardan daha ağır basmaktadır.[658] Böylece Anayasa, meclis hükümeti sistemine yaklaşmış olmaktadır. Millet Meclisine birçok alanda geniş yetki verilmiştir. [659] Verilen yetkiler aşağıdaki gibidir:

aa. Millet Meclisinin Yasama Alanındaki Yetkileri

Millet Meclisi, Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak yasama görevini yürütmektedir. Anayasanın 61.maddesinin 1.fıkrasında, *"federal yasaları çıkartmak."* yani, federal kanunlarının yazılması yetkisi Millet Meclisine verilmiştir.[660] Kanunların yasalaşması için iki ana aşamadan geçmesi gerekir. İlk olarak kanunların önerilmesi daha sonra bu kanunların kabul edilmesi gerekir.

Anayasanın 60.maddesinin 1.fıkrasında, *"yasa tasarıları Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Millet Meclisine sunulur."* Aynı maddenin 2.fıkrası ise, *"yasa tasarıları 10 milletvekili veya ilgili komisyonlardan biri tarafından Millet Meclisine sunulur."*

Başka bir anlatımla, yürütme organına yasaların önerilmesi yetkisi verilmiş ve bu da "hükûmet önerileri" olarak adlandırılmıştır. Diğer taraftan yasama organı üyelerine de yasaların önerilmesi yetkisi verilmiş ve bu da "parlamento önerileri" olarak adlandırılmıştır.

[657] Alzamili, 2014, s. 417.
[658] Acil, 2013, s. 50.
[659] Talib–Redam, 2016, s. 109; Henon, 2013, s. 351; Alzamili, 2014, s. 431-432; Şüber, 2016, s. 194; Acil, 2013, s. 287-290.
[660] Alhuseyni, 2016, s. 222-223; Şüber, 2016, s. 127.

İki öneri arasında fark şu şekilde açıklanmıştır; Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu önerilerine hükümet önerileri, Millet Meclisi üyelerinin (en az 10 milletvekili) önerisine parlamento önerileri denir.[661] Hükûmet önerilerine aynı zamanda "kanun tasarısı", parlamento önerilerine de "kanun önerisi" denir.

Kanun tasarısı, Millet Meclisine geldikten sonra, ikinci aşama başlar o da kanunların yasalaşmasıdır. Kanunların yasalaşması için önce tartışılır daha sonra onaya sunulur. Yasaların tartışmaya açılması için Mecliste yeterli sayının sağlanması gerekir. Oturumun gerçekleşmesi için de milletvekili asıl sayısının nitelikli çoğunluğunun sağlanması gerekir. Akabinde Millet Meclisi kanun tasarısının esaslarını tartışmaya açar. Eğer Meclis üyelerinin çoğunluğu kabul etmezse yasa reddedilmiş olur. Meclis üyelerinin çoğunluğu kabul ederse tasarının maddeleri tek tek detaylı bir şekilde tartışmaya açılır. Daha sonra yasanın oylamaya sunulması için tartışmanın üzerinden en az dört günün geçmesi gerekir. Kanun tasarısıyla ilgili ilk okuma yapılır. Kanunun düzeltilmesi için öneriler yazılı bir şekilde sunulduktan sonra, en az iki günden sonra ikinci okuma yapılır.[662]

Anayasanın 138.maddesinin 5.fıkrasına göre, Mecliste yeterli sayı sağlanması şartıyla kanun, salt çoğunluk tarafından kabul edildikten sonra onaylanması ve yürürlüğe girmesi için Başkanlık Divanına gönderilir.

Anayasa m.61/4'e göre, *"uluslararası sözleşme ve antlaşmaların onaylanması için Meclis üyelerinin 2/3 çoğunluğuyla yasa çıkartılır."* Başka bir ifadeyle, Millet Meclisi, Meclis üyelerinin üçte iki çoğunluğunun onayı ile uluslararası anlaşmaları ve sözleşmeleri onaylama yetkisine sahiptir.

[661] Alzamili, 2014, s. 432.
[662] Alhuseyni, 2016, s. 224; Acil, 2013, s. 288; Henon, 2013, s. 352-353; Alzamili, 2014, s. 432-434.

bb. Millet Meclisinin Mali Görevler Alanındaki Yetkileri

Dünyadaki tüm parlamentoların, yasama ve denetleme yetkilerinden önce, öncelikli konusu mali konulardır. Çünkü kamunun malı, halkın gerçek malıdır ve parlamento da halkın temsilcisidir.[663]

Anayasanın 62.maddesinin 1.fıkrasına göre, *"Bakanlar Kurulu genel bütçe ve kesin hesap yasa tasarısını ve kesin hesabı onaylanmak üzere Millet Meclisine sunar."* Aynı maddenin 2.fıkrasına göre, *"Meclis, genel bütçenin bölüm ve fasılları arasında değişiklik yapabilir, toplam tahsisatında azaltma yapabilir ve gerektiğinde toplam harcama tutarının miktarını arttırmak hususunu Bakanlar Kuruluna önerebilir."*

Yani, genel bütçe ve Millet Meclisinin onaylamasının gerekliliğinden bahsetmektedir. Bakanlar Kurulu, genel bütçe tasarısını ve kesin hesabı onaylama için Millet Meclisine sunar.[664]

Millet Meclisi, devletin Bütçe Kanunu, ek bütçe ve kesin hesabının onaylanmasına bakar. Buna ilaveten Meclis, genel bütçenin maddelerinin yerlerini değiştirir ve mali tutarın düşürülmesini sağlar. Gerektiğinde giderlerin artırılması için Bakanlar Kuruluna önerilerde bulunur.[665]

Millet Meclisinin görevi, genel bütçenin onaylanmasıyla bitmez, kesin hesabın onayına kadar sürer. Bakanlar Kurulunun kesin hesabı Millet Meclisine sunması gerekir. Meclis kesin hesabı inceleyerek, hükûmetin bütçeyi nasıl uygulayacağını, uygulamaların gelirle uyumlu olup olmadığını ve bir önceki yıla göre kıyaslanmasını tespit eder.[666]

[663] Alzamili, 2014, s. 434-435; Alhuseyni, 2016, s. 225.
[664] Alhiti, Numan Atilla, *Hükümetin Faaliyetlerinin Denetlenmesi, Karşılaştırmalı Bir Anayasa Çalışması,* 1. Baskı, Risalen Evi Yayınları, Şam, 2007, s. 139; Alhuseyni, 2016, s. 226.
[665] Alhuseyni, 2016, s. 227.
[666] Elcenabi, Tahir, *Irak'ta Kamu Maliyesi ve Mali Mevzuat Bilimi,* 4. Baskı, Al Atık Yayınları, Al Kahire, 2011, s. 12-13; Elşekravi, 2016, s. 6.

Bundan dolayı Anayasa, Bakanlar Kurulunun kesin hesabı Millet Meclisine sunmasını zorunlu kılmıştır. Millet Meclisi, bütçe kanununun geçmesi için öncelikle kesin hesabı tartışır daha sonra oylar, yeterli sayıya ulaşırsa yasalaşır.

Irak Federal Anayasasının 28.maddesinde, Millet Meclisine başka mali alanlarda da denetleme yetkisi verilmiştir.

Anayasa m. 28/1'e göre, *"yasada belirtilmedikçe vergi ve harç konulamaz, değiştirilemez, toplanamaz ve kimseye muafiyet tanınamaz."* Aynı maddenin 2.fıkrasında *"dar gelirlilere asgari yaşam standardı sağlamak üzere vergiden muafiyet tanınır."*

Bu maddede Anayasanın genel bir kurala değindiği açıktır. Kanun olmadan vergi getirilmesi, harç uygulanması, harç düzeltilmesi ve harcın kaldırılması mümkün değildir.[667] Ayrıca kanun, vergisini ihlal eden vatandaşın hangi hâllerde affedileceğini de belirler. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, gelir düzeyi düşük vatandaşlara vergi affı getirilmiştir. Bu da düşük gelirli ve yaşamını zor şartlarda sürdürmeye çalışan vatandaşlara güvence sağlamış olmaktadır.[668] Bu da kanun ile düzenlenir.

Özellikle millî ve siyasi duygusu olgunlaşmamış, bilinçsiz toplumlarda kamu malı en çok zarar gören maldır. Bundan dolayı Anayasalar kamu malına tecavüz edilmesinin yasak olduğunu vurgulamaktadır.

2005 Irak Anayasasının 27.maddesinin 1.fıkrasında *"kamu mallarının saygınlığı vardır. Bunları koruyup kollamak her vatandaşın görevidir."* Aynı maddenin 2.fıkrasında *"devlet mallarının korunması, yönetilmesi, bunlar üzerinde tasarrufta bulunulması ve bunlardan hangi şartlar altında feragat edileceğinin esas ve sınırları yasayla düzenlenir."*

[667] Alhuseyni, 2016, s. 225.
[668] Acil, 2013, s. 289; Alzamili, 2014, s. 435.

Buradan çıkan sonuç kamu malının korunması her vatandaşın görevidir ve kamu malları ile ilgili tasarruf etmek, parlamentonun denetimi altında olmalıdır.[669]

cc. Millet Meclisinin Denetleme Alanındaki Yetkileri

Bakanlar Kurulunu parlamentoya karşı sorumlu kılan Anayasa, tipik parlamenter sistemin özelliklerinden biridir.[670]

Anayasanın 61.maddesinin 2.fıkrasına istinaden, yürütme organının faaliyetlerini denetleme yetkisi Millet Meclisine verilmiştir.

Millet Meclisine tanınan yetkilerden bir diğeri Anayasanın 61.maddesinin 6.fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, *"Millet Meclisinin nitelikli çoğunluğunun öne sürdüğü bir gerekçeyle Cumhurbaşkanını sorgulama, milletvekillerinin nitelikli çoğunluğunun talebi üzerine Federal Yüksek Mahkeme tarafından suçu sabit bulunduğu takdirde, aşağıdaki suçlardan herhangi birini işlemesi nedeniyle Cumhurbaşkanını görevden almak,*

- *Anayasal yemini ihlal,*
- *Anayasa hükümlerini ihlal,*
- *Vatana ihanet."*

Diğer bir ifadeyle, Millet Meclisi, nitelikli çoğunluğunun öne sürdüğü bir gerekçeyle Cumhurbaşkanını sorgulayabilir. Ayrıca Anayasada belirlenmiş suçları işlediği takdirde nitelikli çoğunluğun talebi üzerine Federal Yüksek Mahkeme tarafından yapılacak yargılama sonucunda suçu sabit bulunduğu takdirde görevinden alınacaktır.[671]

Anayasanın 61.maddesinin 8.fıkrasında, Millet Meclisi, özerk kurulların yetkililerini, Bakanlar için uygulanan prosedürleri takip ederek sorgulama hakkına sahiptir. Nitelikli çoğunlukla karar alındığı takdirde bunların görevlerine son

[669] Alzamili, 2014, s. 436.
[670] Acil, 2013, s. 288.
[671] Talib–Redam, 2016, s. 112; Şüber, 2016, s. 128; Acil, 2013, s. 288; Alhuseyni, 2016, s. 230.

verebilir. Yani, Millet Meclisi, bağımsız heyetlerin sorumlularını Bakanlıklar ile ilgili belirlenmiş kurallara göre sorgulama yetkisine sahiptir. Meclisin salt çoğunluğu ile affedebilir.

2006 yılında çıkarılan Millet Meclisi İçtüzüğünün 32.maddesi, Millet Meclisinin yürütme organının faaliyetlerinin denetlenmesiyle ilgili uygulama şartlarını içerir.[672] Denetlemedeki yetkiler aşağıdadır:

- Başkanlık Divanı üyelerinin sorgulanması, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyelerinin sorgulanması, yürütmede herhangi bir sorumlunun sorgulanması.
- Yukarıda adı geçen sorumlular kamu yararına veya vatandaşların haklarına karşı bir olaya karışmışsa, meclis uygun gördüğü takdirde ilgili kişinin sorgulanmasına karar verir.
- Meclis, yürütme organına ait kurumların yasa uygulanmalarında kamu yararına, vatandaşların haklarına yönelik yaptığı ihlaller ile ilgili herhangi bir resmî kurumdan bilgi ve belge talep etme hakkına sahiptir.
- Meclis nezdinde bahsi geçen bir konuya ilişkin tanıklık, açıklama yapmak, bilgi vermek için her şahsı Meclis önüne çıkarma yetkisine sahiptir.
- Milletvekilleri, kanunların uygulanmasını denetlemek için Bakanlıklara ve Devlet Dairelerine ziyaret gerçekleştirebilir.[673]

Ayrıca, Anayasanın 61.maddesinin 7.fıkrasına göre, *"a) Milletvekilleri, görev alanları konusunda Başbakan veya Bakanlara soru yöneltebilirler. Adı geçenler sorulara yanıt verebilirler. Yalnızca soruyu yönelten milletvekilinin aynı konuda yorum yapma hakkı vardır. b) Bakanlar Kurulunun veya bir Bakanlığın politikası ve işleyişi konusunda en az 25 milletvekilinin imzasıyla bir konu tartışılmak ve Kabine veya ilgili Bakanların bu konudaki politika ve performansı hakkında açıklayıcı bilgi almak üzere Meclis gündemine getirilebilir veya soru önergesi verilebilir. Bu husus*

[672] Alhuseyni, 2016, s. 228; Alzamili, 2014, s. 420-422; 2006 yılında Millet Meclisinin İçtüzüğü çıkarılmıştır.
[673] Şüber, 2016, s. 128-129.

Millet Meclisi Başkanına sunulur. Başbakan veya ilgili Bakan bu konunun Millet Meclisinde görüşülmesi için tarih tespit eder. c) Millet Meclisinin en az 25 üyesinin imzasıyla Başbakan veya Bakanlar aleyhinde yetkileri dâhilinde olan konular hakkında soru önergesi verilebilir. Soru önergesi Meclis Başkanlığına ulaştıktan en az 7 gün sonra bu konuda soruşturma ve tartışma başlatılır."

Böylece Millet Meclisi, yürütme organının çalışmalarını sorgulayarak, genel konuları tartışarak, soru yönelterek, yanıt alarak ve güven oylaması yaparak denetleme yapar.[674]

Milletvekilleri, yazılı olarak Başkanlık Divanı Üyelerine, Başbakana, Başbakan Yardımcılarına, Bakanlara, Bağımsız Heyetlerin Başkanlarına, Bakanlıklara Bağlı Olmayan Daire Başkanlarına veya Hükûmet Üyelerine Daire Başkanlarına, Başkanlık Heyetine alanları ile ilgili soru sorabilir.[675]

Anayasa, Millet Meclisine, talep edilen bir sebepten dolayı Mecliste nitelikli çoğunluğun sağlanması hâlinde, Cumhurbaşkanını sorgulama yetkisi vermiştir.

Ayrıca, Millet Meclisi, tartışmak için genel bir konuyu sunma ve sorgulama yetkisine sahiptir. En az 25 Milletvekilinin oyu ile Bakanlar Kurulu veya Bakanlardan hem çalışmaları ile ilgili bilgi hem de siyasi konularda bilgi talep edebilir.

Buna ilaveten Millet Meclisi, Başbakan ve Bakanlardan güvenoyunu çekme hakkına sahiptir. Yasama organını Bakanlar Kurulu karşısında güçlendiren bir düzenlemedir.[676]

Bakanlardan güvenoyunun çekilmesi, nitelikli çoğunlukla ya Bakanın talebi üzerine gerçekleşir veya Bakana yöneltilen sorgulama sonucu ve en az 50

[674] Raafet, Dusuki, *Yürütme Organının Parlamento Çalışmaları Karşısında Güçlendirilmesi,* 1. Baskı, Al Maarif Yayınları, Al İskenderiye, 2006, s. 123-155; Henon, 2013, s. 353; Acil, 2013, s. 288; Alhuseyni, 2016, s. 228.
[675] Acil, 2013, s. 288.
[676] Alhuseyni, 2016, s. 228.

milletvekilinin onaylamasıyla gerçekleşir. Meclis, talep tarihinden itibaren 7 günden önce kararını açıklayamaz.

Başbakandan güvenoyunun çekilmesi için yapılacak oylama, Cumhurbaşkanın Millet Meclisine yaptığı istemle ya da Millet Meclisinin üye sayısının beşte birinin onayı ile gerçekleşir. Ancak Meclis üyelerinin beşte bir sayısının talebinin geçerli olması için Başbakanın Meclis tarafından sorgulanması yapılır ve talepten en az 7 gün sonra güvenoyunun çekilmesi gerçekleşir.

Güvenoyunun çekilmesi Meclisin nitelikli çoğunluğunun onayı ile gerçekleşir. Bu durumda Bakanlık kabinesi istifa etmiş sayılır.[677]

dd. Millet Meclisinin Yürütme Alanındaki Yetkileri

Anayasa, Cumhurbaşkanının seçilme yetkisini Millet Meclisine vermiştir. Bu sistem dünyadaki başka parlamenter sistemlerde de bulunmaktadır.[678]

Anayasanın 61.maddesinin 3.fıkrasında Millet Meclisinin yetkilerinden biri de Cumhurbaşkanını seçmektir.

Anayasanın 70.maddesinin 1.fıkrasında *"Millet Meclisi, üyeler arasından üyelerinin 2/3 çoğunluğu ile Cumhurbaşkanını seçer."* Aynı maddenin 2.fıkrasında *"adayların hiçbiri gerekli çoğunluğu oluşturacak sayıda oy alamadığı takdirde, ilk turda en fazla oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılır. Bu turda en çok oy alan aday Cumhurbaşkanı ilan edilir."*

Başka bir anlatımla, Millet Meclisi, adaylardan birini Cumhurbaşkanı seçer. Cumhurbaşkanı adayının Meclisin toplam sayısının üçte ikisinin oyunu alması gerekir. Meclisin ilk toplantı tarihinden itibaren 30 gün içerisinde Cumhurbaşkanının seçilmesi gerekir.[679]

[677] Henon, 2013, s. 353-358.
[678] Acil, 2013, s. 289; Alzamili, 2014, s. 436.
[679] Alzamili, 2014, s. 436.

Anayasanın 138.maddesinin 2.a) fıkrasına göre, *"Millet Meclisi, Devlet Başkanını ve iki yardımcısını seçer. Bunlar Başkanlık Divanı adı altında bir Divan teşkil ederler. Divan üyeleri tek liste olarak 2/3 çoğunlukla seçilirler."* Diğer bir ifadeyle, Millet Meclisi, Devlet Başkanını ve iki yardımcısını seçer ve buna da Başkanlık Divanı denir.

2005 Anayasanın 61.maddesinin 5.fıkrasında *"aşağıda belirtilen atamaları onaylamak: a) Yüksek Yargı Konseyinin önerisi üzerine Federal Temyiz Mahkemesi Başkan ve üyeleri, Genel Başsavcı ile Yargıtay Başkan ve üyelerini nitelikli çoğunlukla atamak, b) Bakanlar Kurulunun önerisi üzerine büyükelçiler ve özel atamaya tabi diğer yetkililer, c) Bakanlar Kurulunun önerisi üzerine Genelkurmay Başkanı ve Yardımcıları ile Tümen ve daha üst askeri birliklerin Komutanları ve Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanını atama yetkisi verilmiştir."*

Millet Meclisinin yürütme organı alanında başka yetkileri de vardır. Yargı organında üst düzey personellerin, diplomatların sivil ve askerî personellerin atamalarında Meclisten onay alması şarttır.[680]

ee. Millet Meclisinin Anayasanın Değiştirilmesi Alanındaki Yetkileri

Anayasa, Anayasadaki maddelerin değiştirilmesi için önerilerde bulunma yetkisini, yürütme organı (Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu) ile parlamentonun iki meclisinden biri olan Millet Meclisine vermiştir.[681]

Anayasanın 126.maddesinin birinci fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birlikte veya Millet Meclisi üyelerinin 1/5'i Anayasada değişiklik yapılması teklifinde bulunabilirler."*

Yani, Anayasanın değiştirilmesi için öneride bulunma yetkisini Millet Meclisine ve Cumhurbaşkanıyla birlikte Bakanlar Kuruluna vermiştir.

[680] Talib–Redam, 2016, s. 111; Şüber, 2016, s. 129; Alzamili, 2014, s. 437; Acil, 2013, s. 289.
[681] Şüber, 2016, s. 130.

ff. Olağanüstü Durumlarda Millet Meclisinin Yetkileri

2005 Anayasası, savaş ve olağanüstü hal durumlarını istisnai durum kabul etmiştir.[682]

Anayasanın 61.maddesinin 9.fıkrasında *"a) Cumhurbaşkanı ve Başbakanın ortak talebi ve Millet Meclisinin 2/3 çoğunluğunun kabulüyle savaş ve olağanüstü hal ilan edilebilir. b) Olağanüstü hal 30 gün süreyle ilan edilir. Bu süre her defasında Meclis tarafından onaylanarak uzatılabilir. c) Savaş ve olağanüstü hal durumlarında Başbakan gerekli yetkilerle donatılır. Bu yetkiler Anayasaya aykırı olmayacak şekilde yasayla belirlenir. d) Başbakan savaş veya olağanüstü hal sona erdiği tarihten itibaren 15 gün içerisinde yapılan icraatları ve sonuçları Meclise sunar."*

Dikkat edilirse, bu düzenlemeye bakıldığında Irak Anayasası, savaş ve olağanüstü hal durumlarında Millet Meclisine, yürütme organını denetleme hakkını vermiştir.[683]

2. Federal Meclis

Federal Meclis, federal seviyede ikinci yasama teşkilatı sayılır. Yani, Federal Meclis adı altında ikinci bir yasama meclisi ihdas edilmiştir. [684] Anayasa Koyucu, Federal Meclisin kuruluşu ve yapısının genel bir temele oturmasına önem vermiştir. Irak Anayasasının 65. ve 137.maddelerinde, Federal Meclisin çalışma mekanizması, yapılanması, üyelik şartları ve geçerliliği ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.[685]

Anayasanın 65. ve 137.maddelerinde Federal Meclisle ilgili düzenlemeler şu şekildedir:

Anayasanın 65.maddesine göre, *"Federal Meclis adı altında bir yasama meclisi ihdas edilir. Bu Meclis, bölgelerden ve bir bölgeye dâhil olmayan*

[682] Acil, 2013, s. 290.
[683] Şüber, 2016, s. 130.
[684] Özer–Orhan, 2011, s. 6; Şüber, 2016, s. 122; Henon, 2013, s. 361-362.
[685] Acil, 2013, s. 50.

vilayetlerden gelen temsilcilerden oluşur. Millet Meclisi üyelerinin 2/3 çoğunlukla çıkartacağı bir yasayla yapısı, üyelik koşulları ve görev alanları ve bu Meclisle ilgili tüm hususlar düzenlenir."

Ayrıca, Anayasanın 137.maddesine göre, *"bu Anayasada Federal Meclise ilişkin hükümlerin uygulanması, bu Anayasanın yürürlüğe girmesini takip eden birinci seçim döneminden sonra 2/3 çoğunlukla karar vermesine kadar ertelenir."*

Anayasanın federal sistemle ilgili 3.bölümünün 1.kısmının altında bulunan iki organdan biri Millet Meclisi diğeri Federal Meclistir. Anayasa, federal yasama organının Millet Meclisi ve Federal Meclisten oluştuğunu düzenlemesine rağmen, Anayasa Koyucu, bu kısımda Millet Meclisine ilişkin konuları ayrıntılı bir şekilde anlatmış ancak Federal Meclisle ilgili sadece 65. ve 137.maddelerini düzenlemiş ve Federal Meclisle ilgili düzenlemelerin yapılmasını Millet Meclisine bırakmıştır.[686]

Anayasada "yasama özelliği" olan bir meclisi sadece bir maddeye sığdırmaya çalışmak, "Ayrıntıları ile ilgili bir yasa düzenlenecek." demek ve aynı zamanda Millet Meclisiyle ilgili birçok maddenin düzenlenmesi kabul edilebilecek bir durum değildir. Böyle bir davranış Anayasalarda pek karşılaşılan bir durum değildir.[687] Anayasal gücü olan Federal Meclisin ayrıntılı bir şekilde anlatılması gerekirdi. Bu anlamda bakıldığı zaman Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclisle ilgili ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir.[688]

Anayasanın 65.maddesinde, "Millet Meclisi, Federal Meclisini kurar." ifadesine rağmen Federal Meclisi kurulmamış ve bununla ilgili kanun çıkarılmamıştır. Federal Meclis ile ilgili çalışmaların Millet Meclisinin tam sayısının üçte ikisi tarafından onaylanıncaya ve 2009 seçimlerine kadar Federal Meclis ile ilgili çalışmalar ertelenmiştir.[689]

---

[686] Talib–Redam, 2016, s. 113.
[687] Alhuseyni, 2016, s. 217.
[688] Abdulalla, 2013, s. 6-7; Özer-Orhan, 2011, s. 6; Talib–Redam, 2016, s. 113.
[689] Alzamili, 2014, s. 438.

Burada garip olan ve dikkat çeken konu, Federal Meclisle ilgili düzenlemelerin Millet Meclisinin üye tam sayının üçte ikisinin onayı ile yapılacak olması ve Anayasa yürürlüğe girdikten sonra ikinci seçim dönemine kadar ertelenmesine yer vermiş olmasıdır.[690] Anayasanın yürürlüğe girdiği 2005 yılından sonraki seçim dönemi olan 2009 yılından itibaren Federal Meclisle ilgili düzenlemelerin yapılması gerekmesine rağmen 2010-2014 yasama dönemi içerisinde ve halen devam eden 2014-2018 yasama dönemi içerisinde bu konuda şimdiye kadar hiçbir gelişme yaşanmamıştır. Yani şu ana kadar Federal Meclisle ilgili Millet Meclisinden herhangi bir kanun veya karar çıkmamıştır.[691]

Bu anlatılanlara bakıldığı zaman Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclisinde ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir.[692]

Millet Meclisi ve Federal Meclisi yasamada ortak olmasına rağmen Federal Meclisin, Anayasa Koyucusu tarafından görmezlikten gelinmesi garip bir durumdur. Anayasa yeniden gözden geçirilmelidir.[693]

Yani iki yasama meclisi olan Birinci Meclis ve İkinci Meclisin yasamada ortak olması gerekmektedir ABD, Meksika, Arjantin, Venezuela, Kanada ve güney Afrika gibi ülkelerde böyledir.[694] Örnek olarak ABD'de çift kanatlı parlamento olan Temsilciler Meclisi ve Senatonun görev ve yetkileri ayrı ayrı düzenlenmiştir.[695] Ancak Irakla ilgili böyle bir şey söylemek doğru olmayacaktır. Çünkü Irak'ta Federal Meclisine verilen görevler ve yetkiler, ABD'de Senatoya verilen yetkiler ve görevler gibi değildir.[696]

Anayasanın Federal Meclis ile ilgili hükümlerini incelerken bazı önemli noktalar tespit edilmiştir. Bunlar:

---

[690] Acil, 2013, s. 290.
[691] Alhuseyni, 2016, s. 217.
[692] Abdulalla, 2013, s. 6-7; Özer-Orhan, 2011, s. 6; Talib–Redam, 2016, s. 113; Alhuseyni, 2016, s. 217.
[693] Henon, 2013, s. 362; Alzamili, 2014, s. 439.
[694] Acil, 2013, s. 216.
[695] Alhuseyni, 2016, s. 80-83.
[696] Tansi, 2015, s. 1345; Salih, 2009, s. 58.

- Federal Meclisin kurulmaması ve kurulmasını, üyelik ve yetki konularını Millet Meclisine bırakmak, yasaya açık ve net olarak önem verilmemesini göstermektedir. İki Meclisin kanun merkezinde eşit olmaları gerekir. Çünkü federal sistemin iki yasama organı temeline dayalı kurulması gerekir.[697]
- Federal yasama organının bir parçası olan Federal Meclisin kuruluşunu sadece Millet Meclisine vermek ve oluşumunu bir kanuna dayandırmak şüphesiz bir Anayasa ihlalidir. Çünkü bu konuda sıradan kanun değil anayasa yetkilidir. Anayasa bir devletin erklerini kurar ve çalışmalarını düzenlemekle mükelleftir, yasama organı tarafından çıkan kanunlar, bu konuda yetkili değildir. Federal Meclisin kurulması, Millet Meclisinin kararına bağlı olduğu anlamına gelir.[698] Millet Meclisinden karar çıkmazsa Federal Meclis de kurulmaz.[699]
- Millet Meclisi ile Federal Meclisin parlamento yasama çalışmalarında ortak olmaları gerekir. Millet Meclisinin, Federal Meclisten daha kudretli ve daha yüksek bir yere konulması kabul edilemez. Ayrıca Federal Meclisin çalışmalarının ertelenmesi doğru değildir.[700]
- Anayasada iki meclisin (Millet Meclisi ve Federal Meclisinin) arasındaki ilişkisinin yasama konularında (öneri, onay, iki meclis arasındaki sorunların çözümü) herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.
- Bir yandan siyasi gruplar arasında daha önceden anlaşmanın olmaması, açık ve net gelecek ile ilgili görüşün olmaması, bir taraftan da grupların temsilcisi olan Anayasa komisyonu yazarlarının arasında anlaşmazlıkların bulunması, Federal Meclisle ilgili Anayasal hiçbir hususun net olmayışı (Meclisin kurulması, Meclisin yetkileri ve başka önemli durumlar) gibi pürüzler Federal Meclisin amacına ulaşmasına mani olmuştur.[701]

---

[697] Natan, Brown, "Anayasa Analitik Notları", *Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Raporu*, Bağdat, 2006, s. 46; Salih, 2009, s. 59.
[698] Acil, 2013, s.290.
[699] Ahmet, Abdulcabbar, "Irak'ta, Gerçekçilik İhtiyaçları İle Parti Çıkarları Arasındaki Âdem-i Merkeziyetçilik", *Irak ve Ürdün Bürosu/Friedrich-Ebert Vakfı Yayınları,* Amman, 2016, s. 6-7; Henon, 2013, s. 363; Alzamili, 2014, s. 438; Talib–Redam, 2016, s. 113.
[700] Alhuseyni, 2016, s. 217.
[701] Talib–Redam, 2016, s. 114-115.

Mutlaka Federal Meclisin sorunlarının çözülmesi gerekir. Anayasanın bu Meclisin kurulması, yetkisinin belirlenmesi ve Anayasa metinleri ile ilgili bağının ortaya konulmasını kapsayarak Anayasada düzeltme yapılması gerekir. Bu değişikliği yaparak Federal Meclisin aktif hâle gelmesi, Millet Meclisiyle eşit bir konuma getirilmesi, ABD (Amerikan Senatosu) ve Almanya gibi federal devletlerde olduğu gibi denk olan meclislerin eşit yetkilere sahip olması gerekmektedir.

Şüphesiz ki Irak'ta Federal Meclisin kurulması mükemmel ve güçlü bir federal sistem kurulmasını sağlayacaktır. Ayrıca nüfus yoğunluğunu gözetmeksizin bölgelerle, bölgelere bağlanmayan illerin arasında bir denge sağlar. Çünkü Federal Meclis, o bölgelerin temsilcisidir.[702]

a. Önerilen Yeni Anayasal Değişiklikler: (2005 Irak Anayasasının Gözden Geçirilmesi Ve Düzeltilmesi Komisyonu/Anayasanın Değiştirilmesi Komisyonu, 2014 Yılında Federal Meclis Kanunu)

2005 Federal Anayasasının 142.maddesine dayanarak, 2009 yılında Irak'ın Anayasasının gözden geçirilmesi ve düzeltilmesi için bir komisyon kuruldu.[703]

Anayasa İnceleme Komisyonu çalışmalarını 23 Temmuz 2009 tarihinde tamamladı ve Anayasanın değiştirilmesi için öneriler hazırladı. Federal Meclisle ilgili olan 81-98. maddeler hakkında metinler hazırlandı ve Federal Meclisin oluşumu, görevleri ve yetkileri belirlendi. Ancak bu değişiklikler ne yasalaştı ne de uygulandı, sadece kâğıda yazıldığıyla kaldı.

Ayrıca 2014 yılında Federal Meclis Kanun Projesi hazırlandı[704] ve Cumhurbaşkanı tarafından Millet Meclisine gönderildi. 22 Eylül 2014 tarihinde Millet Meclisinin 18 sayılı oturumunda ilk okuması yapıldı. Okumalar dahi tamamlanmadı ve bugüne kadar yasalaşmadı.

---

[702] Alseid, Said Ali, *Siyasal Sistemlerin Temel İlkeleri ve Çağdaş Sistemleri*, Modern Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Al Kahire, 2007, s.203; Alzamili, 2014, s. 439.

[703] Şüber, 2016, s. 123; 2005 Irak Anayasasının Gözden Geçirilmesi ve Düzeltilmesi Komisyonu, (Anayasanın Değiştirilmesi Komisyonu).

[704] Alşekravi, Ali, "2005 Irak Cumhuriyet Anayasası Federal Organları", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2016, s. 5; 2014 yılında Federal Meclis Kanun Projesi hazırlanmıştır.

24 maddeden oluşan Federal Meclis Kanunu Projesi Meclisin kuruluşunu, yetkisini ve çalışmalarını içerir. Federal Meclis Kanunu Projesinin okunması sırasında Federal Meclisin tüm kanunlarının, Anayasada veya Kanunda geçen Millet Meclisinin kanunlarına benzediği ortaya çıkmıştır. Federal Meclisin Kanunları 22 Eylül 2014 tarihinde ilk defa Millet Meclisinde okundu. Bu kanunların ikinci kez okunduktan sonra yasalaşması beklenmekteydi. Ancak ikinci okuma şimdiye kadar gerçekleşmediğinden yasa haline getirilememiştir.

Federal Meclis Kanunu Projesinde, Federal Meclis federal yasama organının bir parçası ve bölgelere dâhil olan illerin de çıkarlarının savunmasının temsilcisi olduğunun açıklaması yapılmıştır.

Federal Meclis, Millet Meclisinden sonra ikinci federal yasama meclisidir. Federal Meclis, Irak'ın tüm illerinin temsilcisi olmayı hedefler ve illerin hukukunu savunur.[705] Federal Meclis, Federal Devletin Anayasaya veya Kanuna aykırı bir şekilde illere veya yerel yönetimlere müdahale etmesini engeller.

Anayasa Koyucusu, temsil edilme konusunda eşitliğe bağlı kalmıştır. Federal Meclis bu projeye göre, Irak'ın tüm illerini temsil edecektir. Nüfusuna bakılmaksızın her ili eşit olarak 4 üye temsil eder. Üyelerin görev süresi dört yıldır. Irak'ın ister bölge içerisinde olsun ister bölge dışında olsun tüm illerini temsil ederler. Federal Meclisin üye sayısını hesaplamak için Irak'taki il sayısını 4 ile çarpmak yeterli olacaktır. Irak'ta 18 il bulunduğuna göre Federal Meclisin 72 üyeden oluşması gerektiği anlaşılacaktır.

b. Federal Meclis Kanunun Çıkarılmasını Gerektiren Önemli Nedenler

Federal Meclisin kurulması bölgeler ile bölgelere bağlı olmayan iller arasındaki çıkarların bağını arttırır ve de kuvvetlendirir. Federal Meclis bölgeler ile federal hükûmet arasında denetleme ve dengeleme için bir mekanizma oluşturacak biçimde çalışırlar. Ayrıca Irak halkının refahı ve istikrarı için ilgili kanunları inceler, konuyla ilgili yardımcı olurlar ve tarafların ortak sorumluluklarını gerçekleşmesini

[705] Acil, 2013, s. 217.

sağlamaya çalışırlar. Bu Meclis, federal hükûmet ile bölgesel ve yerel yönetimler arasında yükümlülüklerinin artırılmasını sağlayarak ulusal birliğin etkin bir şekilde güçlendirilmesine aracı olacaktır. Bu da federal hükûmetin etkin bir şekilde Anayasa ve hukuk dışında bölgelere ve yerel yönetimlere Anayasa dışı müdahale etmesini engelleyerek, federal yasama organının yapılanmasını güçlendirir, tamamlar, sağlamlaştırır ve Irak'ın Federal Anayasasının 65.maddesinin de hükümlerini yerine getirilmiş olur.[706]

Önerilen proje metinlerini incelerken aşağıdaki bazı önemli konular tespit edildi;

- Federal Meclis, Millet Meclisinden çıkan kanun projelerini incelemek için bir otorite teşkil eder. Böylece yasama ile ilgili bir denetleme ve inceleme otoritesi yerini almış olur. Federal Meclis üyelerinin görevlerini yerine getirmek için yüksek bilgi sahibi olmaları gerekir.
- Kanun projesinde, Irak Millet Meclisi ile ilgili Seçim Yasasının, Federal Meclis için de geçerli olması yazılmıştır. Bu durum yasanın hükümlerine ve Federal Meclisin görevine aykırı değildir. Federal Meclis, Millet Meclisinden farklı yapı ve öneme sahip olduğundan, bu proje Millet Meclisi tarafından onaylandıktan sonra Federal Meclis için özel bir seçim yasası düzenlenmesi ve yasalaştırılması daha iyi olacaktır. Geçerli olacak yasa 2013 yılında çıkarılan 45 sayılı Irak Millet Meclisi Seçim Yasasıdır.[707]
- Irak, illerinin idaresini ve bölgesel oluşumlarını koruyacak üstünlüğe sahip, güçlü bir Federal Meclisle henüz karşı karşıya değildir. Çünkü yürürlüğe girmesi hedeflenen yasaya göre Federal Meclis, yasama meclisine nazaran güçsüz bir konumda olacaktır. Güçsüz olsa da Federal Meclisin oluşturulması yasama organı ve yürütme organın tekel etkisini kıracaktır. Ancak güçlü bir Federal Meclis Projesi oluşturulmadığı için bu durum Irak Millet Meclisini genişleterek Irak bütçesine yeni bir yük getirmekten başka bir işe yaramayacaktır. Öte yandan birçok sorun

[706] Alşekravi, 2016, s. 5.
[707] Alşekravi, 2016, s. 5; 2013 yılında 45 Sayılı Irak Millet Meclisi Seçim Yasası çıkarılmıştır.

yaşayan ve ihmal edilen yeni Irak devletinin inşası için ihtiyaçları karşılamak isteyen yasama çalışmalarına da yük getirmiş olacaktır.

- Federal Meclis, Millet Meclisinin şimdiki partileri ve gruplarıyla ancak Millet Meclisinin küçük bir örneği olur. Federal Meclisin üyeleri de Millet Meclisindeki parti üyelerinin iradesi altında rehin olurlar.

2014 yılında Federal Meclis Kanun Projesine dayanarak, seçimden on beş gün sonra Cumhurbaşkanı Federal Meclisi toplantıya çağırır. Yapılan ilk toplantıda önce Meclisin en yaşlı üyesi Meclis başkanı olarak seçilir. Daha sonra Meclis sayısının nitelikli çoğunluğuyla (37 üye) birinci ve ikinci başkan yardımcıları seçilir. Seçim gizli yapılır. Federal Meclis üyeleri göreve başlamadan önce Irak Anayasasının 2005 yılı 50.maddesine göre "Anayasal Yemin" eder.

Kanun Projesine göre Federal Meclis, çalışmalarını yürütmek için önce içtüzüğü hazırlar. İçtüzüğün hazırlanmasında Federal Meclisin görevlerine uyum sağlamak şartıyla Millet Meclisi içtüzüğünden yararlanır.[708] Toplantı açık olur ancak tutanaklar uygun görülen bir metotla yayınlanır.

Federal Meclis yılda iki yasama dönemi olarak toplam sekiz ay çalışır, her dönem dört aydır. Gerektiğinde ve Millet Meclisinin yasama döneminin yoğunluğundan dolayı süre uzatılırsa Federal Meclisin de çalışması Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi Başkanı, Federal Meclis Başkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından talep edilirse çalışma süresi uzatılır.

Belli bir konudan dolayı Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi Başkanı, Federal Meclis Başkanı, Federal Meclis üyelerinin beşte biri ve Bakanlar Kurulu Federal Meclisi olağanüstü toplantıya çağırılabilir. Toplantıda sadece belirlenen konularla ilgili görüşülür. Yani, yalnızca toplantıya çağırılmasına gerekçe gösterilen husus ele alınır. Toplantının yapılması için Meclis üyelerinin üye sayısına göre nitelikli çoğunluğun hazır olması gerekir. Kararlar, mevcut üye sayısının salt çoğunluğu ile alınır.

[708] Alşekravi, 2016, s. 6; 2006 yılında Millet Meclisinin İçtüzüğü çıkarılmıştır.

c. Federal Meclisine Üyelik Şartları

Federal Meclisi üyeliği için gereken şartlar şunlardır:

- Her aday kendi ilinden aday olarak başvurulabilir. Bir ilde sadece ikamet ediyor olarak görülmek yeterli değildir, orada bilfiil oturmak da gerekir.[709]
- Millet Meclisine aday olmak için aranan şartların aynısı burada da aranmaktadır. Örneğin, otuz yaşından küçük olmaması şartı vb.

d. Federal Meclisin Yetkileri

Önerilen 2014 yılında çıkarılan Federal Meclis Kanun Tasarısına göre yetkiler aşağıdadır;

1. En az on üye veya ilgili komisyon tarafından; bölgelerin veya bölgeye bağlı olmayan illerde yaşayan vatandaşların yasal ve Anayasal haklarının savunulması veya desteklenmesini hedefleyen görüş, öneri ve projesini Cumhurbaşkanına sunabilir. Cumhurbaşkanı, görüş ve önerileri uygun görüp onaylarsa yasa projesi hazırlanması veya Anayasa hükümleri çerçevesinde incelenip daha sonra yasalaşması için Millet Meclisine gönderilmesine karar verebilir.

Şu anlaşılmaktadır ki Federal Meclisin Cumhurbaşkanı için bir danışmanlık organı olması istenmektedir. Millet Meclisinde onaylanan bir konunun yasalaşması söz konusu iken, Federal Meclisinde onaylanan bir konunun yasalaşması söz konusu değildir. Son söz Cumhurbaşkanının görüş, öneri ve projelerine bağlıdır.

2. Millet Meclisi yasalaştırmak istediği kanunları Federal Meclise gönderir. Federal Meclis de konuyla ilgili aşağıdaki uygulamaları yapar.

[709] Alşekravi, 2016, s. 5.

- Federal Meclisi, bir yasayı önüne geldiğinden itibaren en geç 15 gün içinde, onaylarsa Millet Meclisine gönderir. Millet Meclisi de yasa tasarısının Anayasanın 73.maddesindeki 3.fıkraya dayanarak onaylanması için Cumhurbaşkanına gönderir.
- Bir yasa Federal Meclis tarafından en geç 15 gün içerisinde, onaylanmaz ise neden onaylanmadığını içeren gerekçeyle birlikte Millet Meclisine iade edilir.
- Millet Meclisi en geç 15 on beş gün içerisinde itiraz edilen kanun ile Federal Meclisin itirazlarını birlikte tekrar oylamaya sunar. Millet Meclisi mevcut üye sayısının nitelikli çoğunluğunun onayını alırsa, kararı Federal Meclise bildirir ve Kanunun onaylanıp yasalaşması için Cumhurbaşkanına gönderir. Bu da Millet Meclisinin Federal Meclisin üstünde olduğu anlamına gelir. Bu durum, dünyanın ve uluslararası federalizm örneklerine aykırıdır.

Irak Anayasa Koyucusunun, yasama yetkisinin Anayasal alanlarında hem ikili yasama erkini ve hem de iki meclisi (Millet Meclisi ve Federal Meclisi) eşit düzeyde esas alması ve kabul etmesi gerekiyordu.[710] Diğer yandan yürütme organının icraatlarının yasalaşması ve denetlenmesi ile yasama ve yürütme organları arasında kanun teklifleri ve tasarılarının yasalaşması konusunda çıkan anlaşmazlıkları çözmesi gerekirdi.

Anayasaya göre federal yasama organı, Millet Meclisi ve Federal Meclisten oluşur. Bu nedenle Kanun Koyucu, Federal Meclis Kanun Tasarısını yaptığı zaman yasama organının hem yürütme organını denetlemesini, hem de Millet Meclisi ile Federal Meclis arasında bir köprü kurarak eşit yetkiler vermesini sağlamalıydı. Buna ilave olarak Anayasal yetki temeline istinaden, kanunların yapımı, tasarıları ve önerileri bakımından yasama organı ile yürütme organının arasındaki uyuşmazlıklar veya sorunların çözülmesi gerekirdi.[711]

[710] Muhsin, Ali, *2005 Irak Anayasasının Değiştirilmesinin Maddi ve Şekli Usulü*, 1. Baskı, Al Rivad Evi Yayınları, Bağdat, 2014, s.167.
[711] Alşekravi, 2016, s. 7.

- Federal Meclisin Kanunla ilgili itirazlarını, Millet Meclisi en geç on beş gün içerisinde kabul etmezse tekrar Federal Meclise iade eder. Bu durumda;
  - Federal Meclis, bu bendin 1.fıkrasında yazılı süre ve esaslara göre yasaları onaylayabilir.
  - Federal Meclis, bir kanuna karşı bu bendin 2.fıkrasında yazılı süre ve esaslara göre itirazında ısrarcı olabilir. Bu durumda Millet Meclisi itiraz edilen yasayı en geç on beş gün tekrar oylamaya sunar, itiraz edilen yasa eğer Millet Meclisinin tam sayısının üçte ikisinin onayını alırsa yasa onay ve yürürlüğe girmek için Cumhurbaşkanına gönderilir.

3. Federal Meclis, bölgesel yönetim ile federal hükûmet arasında veya federal yönetim ile bölgelere bağlı olmayan iller arasında meydana gelen anlaşmazlıkları çözmekle görevlidir. Federal Meclis, eğer bu anlaşmazlıklar çözülemiyorsa, Millet Meclisi probleme uygun çözüm bulana kadar görüşmeyi durdurur, çözümü uygun olan önerileri hazırlar, daha sonra öneriyi Cumhurbaşkanına sunar. Cumhurbaşkanı, Millet Meclisini ve Federal Meclisi ortak toplantı yapmaları için davet eder. Anayasal ve hukuka aykırı olmayan bir çözüm bulmak için toplantı yapılır, toplantıya Federal Meclis Başkanı başkanlık yapar.
4. Bölgeler arasında, bölgeler ile bölgeye bağlı olmayan iller arasında ve illerin kendi aralarında meydana gelen anlaşmazlıkların çözümünde Meclis (Federal Meclisi), üye sayısının üçte ikisinin (48 üye) onayını alırsa karar kesindir, yani bu karara karşı başvurulabilecek bir merci yoktur.
5. Bölgeler, bölgelere bağlı olmayan iller ve vatandaşların, federal devlet kurumlarının idaresine, yasa önerilerini veya gelecekle ilgili görüşlerini bildirebilirler. En az on üyeden veya oluşturulan komisyon tarafından verilen öneri ve görüşler, yasalaşması veya haksızlıkların telafisi için Cumhurbaşkanına gönderilir.
6. Düzenlenen kanunda en dikkat çeken ve tehlikeli yetki, Millet Meclisi tarafından bölgelere bağlı olan veya bölgelere bağlı olmayan illerle ilgili

hukuku, yasaları veya Anayasayı ihlal ederek çıkartılan kanunların, bölgelere bağlı olan veya bağlı olmayan illere tarafından veto hakkının olmasıdır.

"Hukuka aykırı yapılan ihlal" terimi soyut bir kavramdır, bu yüzden kanun tasarısında hangi durumların hukuka aykırı yapılan ihlal oluşturabileceğini biraz daha ayrıntılı düzenlenmeliydi. Ama kanun tasarısında sadece hukuka aykırı ihlal denilerek bu kavram kötü niyetli kişilerin olası istismarına açık hale getirilmiştir. Başka bir ifade ile hukuka aykırı yapılabilecek ihlallerin türünün en azından birkaç örnekle açıkça belirtilmesi gerekirdi yani bu durum kesinlikle tek bir kelime ile belirtilmemeliydi.[712]

Mevcut Irak Anayasasına göre, bölgelerin ve bölgelere bağlı olmayan illerin yetkileri oldukça geniş tutulmuştur. Bu duruma en büyük örnek olarak 2005 Irak Anayasasının 126.maddesinin 4.fıkrası gösterilebilir. Buna göre, *"federal makamların kesin görev alanı kapsamına girmeyen bölgesel yetkileri azaltacak şekilde Anayasa maddelerinde değişiklik yapılması ancak ilgili bölgedeki yasama organının kabulü ve yapılacak bir referandumla bölge sakinlerinin çoğunluğunun kabulü ile mümkündür."* Yani, "bölgeler ve illerin yetkileri kısıtlanamaz."[713]

7. 2014 Federal Meclis Kanun Tasarısına göre, Anayasanın 105.maddesi, çeşitli federal devlet kurumlarında adil bir şekilde görev almak, görevlendirme yapmak, bölgeler ve uluslararası konferanslara katılım güvencesini sağlamak için bölgeler ve bölgelere bağlı olmayan illerin haklarını güvence altına alan genel bir heyet ile ilgili yasa tasarının hazırlanmasını talep eder. İlgili yasa tasarısı hazırlandıktan sonra yasalaşması için Cumhurbaşkanına gönderilir.

2005 Anayasasının 105.maddesine göre, *"bölgelerin veya bir bölgeye dâhil olmayan illerin çeşitli federal devlet kuruluşlarının idaresinde, öğrenim burslarının dağıtımında, yurtdışına gönderilecek heyetlerde, bölgesel veya uluslararası*

[712] Alşekravi, 2016, s. 7-8.
[713] Alşekravi, 2016, s. 8.

kongrelerde adil bir şekilde temsil edilmelerini sağlamak üzere bir kamu kurumu kurulur. Bu kurum federal hükümet, bölgeler veya bir bölgeye dâhil olmayan il temsilcilerinden oluşturulur. Bu kurumla ilgili hükümler yasayla düzenlenir."

8. Bölgelerin ve illerin haklarının güvencesini sağlayan genel heyetin görevini layıkıyla yaptığına dair, yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kuruluna düşüncesini sunar. Meclis nitelikli çoğunluğunun kararı ile heyet başkanını sorguya çekebilir ve görevinden alabilir.
9. 2014 Federal Meclis Kanun Tasarısına göre, 2005 Anayasanın 106.maddesi gereğince, federal devletin gelirini denetleyecek bir heyet kurulması için kanun tasarısı hazırlayabilir. Daha sonra kanunun yasalaşması için Anayasaya aykırı olmayacak şekilde Cumhurbaşkanına sunar.

Anayasasının 106.maddesine göre, *"çıkartılacak bir yasayla federal gelirleri denetleyecek ve tahsis edecek bir kamu kuruluşu kurulacaktır. Bu kuruluş, federal hükümet, bölgeler ve vilayetlerin uzman ve temsilcilerinden oluşacak ve aşağıdaki sorumlulukları üstlenecektir:*

- *Uluslararası hibe, yardım ve kredilerin, bölgeler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetler arasında tahsis edilen paylarına göre adil bir şekilde dağılımını denetlemek,*

- *Federal mali kaynakların iyi bir şekilde kullanılmasını ve paylaşılmasını sağlamak,*

- *Paranın, bölgesel hükümetler veya bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere tahsis paylarına göre dağılımında şeffaflık ve adalet ilkelerine riayet edilmesini sağlamak."*

10. Federal devletin gelirlerini denetleyen genel heyet; yardım dağıtma, uluslararası kredi verme ve federal devletin malını iyi kullanma görevini

layıkıyla yaptığına dair, yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna görüş sunabilir. Ayrıca gelirlerle ilgili bir kusur varsa yürütme organına bilgi verir. Federal Meclis, Anayasal hukuk çerçevesinde Meclisin nitelikli çoğunluğu ile heyet başkanını sorguya çekebilir veya görevinden alabilir.

11. Yıllık Meclis bütçe tasarısını önerir, onay almak ve federal devlet genel bütçesine dâhil etmek için Millet Meclisine sunar.
12. Vefat, görevden uzaklaştırma, istifa gibi üyeliği düşen üyelerinin yerine başkasının gelmesini düzenleyen kanunu önerebilir. Bu öneriyi daha sonra yasa tasarısı olması için Cumhurbaşkanına sunabilir. Cumhurbaşkanı tasarıyı onayladıktan sonra Anayasal hukuk çerçevesi içerisinde yasalaşması için Millet Meclisine gönderilir.
13. Millet Meclisi Başkanı, yardımcısı, üyelerinin ayrıcalık ve dokunulmazlık gibi haklardan yararlandığı gibi, Federal Meclis Başkanı, yardımcısı ve üyeleri de aynı haklardan yararlanır.

Federal Meclisin fesih edilmesi, herhangi bir sebepten dolayı Federal Meclisin üçte bir üye sayısının talebi ile ve nitelikli çoğunluğunun sağlanması şartıyla gerçekleşir. Ayrıca herhangi bir sebepten dolayı Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkanının onayı alınarak Bakanları Kurulu tarafından da fesih gerçekleştirilir.[714]

e. Federal Meclis Yasasının Değiştirilmesi

Federal Meclis Yasasının değiştirilmesi ile ilgili prosedür, 22.maddede belirlenmiştir.

- Cumhurbaşkanı, Millet Meclisine Federal Meclis Kanununu değiştirmek için yasa tasarısı sunabilir. Ayrıca Millet Meclisinin üçte biri veya Federal Meclisin üçte biri de aynı öneriyi sunabilir.
- Bir yasa değiştirme tasarısı, Millet Meclisinin Başkanlığı makamında yapılacak olan iki meclisin ortak oturumunda oylamaya sunulur. Toplantı

[714] Alşekravi, 2016, s. 10.

her zaman Millet Meclisi toplantılarının yapıldığı yerde yapılır ve bu oturuma Millet Meclis Başkanı veya vekili başkanlık eder.

- Tasarı; iki meclisin (Millet Meclisi/Federal Meclisi) üyelerinin toplamının nitelikli çoğunluğunu sağlanırsa kabul edilmiş sayılır.

Bu tasarı da dikkat çeken bir diğer nokta ise Federal Meclis Kanununun 23.maddesine aykırı olan hiçbir yasanın kabul edilmemesidir.

Bir diğer yandan kanun tasarısının dünyadaki çeşitli parlamenter sistemle yönetilen ülkeler, Arap ülkeleri ve Anayasa kanunları alanında uzman kişiler tarafından yeniden hazırlanması gerekmektedir. Çünkü yukarıda da belirtilen sebepler dolayısıyla bu tasarı da bir çok eksik ve kusurlar bulunmaktadır.

Federal Meclis Kanun Tasarısı; Federal Meclis, bölgelerin ve bölgelere bağlı olmayan illerin nüfusunu, yüzölçümünü ve ekonomisini dengeli bir şekilde temsil etmeli, ayrıca devletin aşırı merkeziyetçiliğini sınırlandırılmalı, devletin yapısında köklü ve önemli bir yere sahip olmalıdır. Bu yüzden mevcut tasarıya bu düşünceleri destekler nitelikte maddeler koyulmalıdır.

Buna ek olarak Federal Meclis, Millet Meclisinin yasalaştırdığı kanunları tekrar gözden geçirerek bir emniyet sibobu işlevi görür, ayrıca iki meclisin bulunması yürütmenin denetlemesinin artmasına neden olur.[715]

Millet Meclisi; devletin yapısında çok önemli bir yere sahip olan bu Federal Meclis Kanun Tasarısını, hukuka aykırılıklarını giderip Irak halkı için daha güvenli ve huzurlu bir yaşam alanı sağlayacak şekilde düzenlenmesi bütün Irak halkınca ümit edilmektedir.

3. Millet Meclisi ile Federal Meclis arasındaki İlişki

Federal Meclis Yasasının 17.maddesine göre, Kanun Koyucu, Federal Meclis Kanun Tasarısında iki yasama teşkilatının birbiriyle ilişkilerini düzenlemiştir.[716]

[715] Alseid, 2007, s. 203; Salih, 2009, s. 58.

Federal Meclis ile Millet Meclisi, Millet Meclisine tahsis edilen bir mekânda ortak bir toplantı yapar. Toplantıya Federal Meclis Başkanı veya onu temsilen vekili, başkanlık eder. Toplantı aşağıdaki durumlarda gerçekleşir.

- İki meclisin toplam üye sayılarının üçte ikisinin onayı ile savaş veya olağanüstü hâl ilan edildiğinde,
- Meclis seçimleri sonucunun oylamasından sonra Federal Meclisin ilk oturumunda ve Cumhurbaşkanının daveti üzerine Meclisin toplanmasında,
- Anayasanın belirttiği şartların oluşması durumunda, toplanan iki meclisin nitelikli çoğunluğunun sağlanması hâlinde Cumhurbaşkanı sorgulanması veya görevden uzaklaştırılmasında.

Bu maddenin, yukarıda bahsedildiği gibi, soru sorulduğunda, bir konunun tartışmasında, öneri ve oylamalarda Millet Meclisi üyeleri ile Federal Meclis üyeleri eşit, aynı haklara sahiptir.

Kanun Koyucu, iki federal yasama meclisinin toplanmasını "konferans" şeklini benimseyerek çözmüştür. Toplantıya Federal Meclis Başkanı veya vekili başkanlık yapar. Böylece Kanun Koyucu, Federal Meclise yüksek bir makam ve siyasi bir konum vermiştir.

B. Yürütme Organı

Genel olarak parlamenter sistemlerde federal yürütme organı da Cumhurbaşkanı/Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu olarak iki kanattan oluşmaktadır.[717]

Yürütme organı, 2005 Anayasasında ikinci bölümün 66. ve 86.maddelerinde düzenlenmiştir.

---

[716] Şüber, 2016, s. 134.
[717] Acil, 2013, s. 291; Şüber, 2016, s. 47; Alhuseyni, 2016, s. 232.

Irak Anayasasının 66.maddesine göre, *"federal yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşur. Bu makamlar yetkilerini Anayasa ve yasalara uygun olarak yürütürler."* Yani, yürütme organı, Anayasa ve Kanunlar çerçevesinde yetkisini kullanan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olarak iki kanattan oluşmaktadır.[718]

1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, 2005 Anayasasında üçüncü bölümün 2.kısmında yer alan yürütme organının içerisinde (67. ve 75.maddelerinde) düzenlenmiştir.

Anayasanın 67.maddesinde *"Cumhurbaşkanı, Devletin Başkanıdır. Vatanın birliğinin sembolüdür. Ülkenin egemenliğini temsil eder. Anayasaya bağlılığı teminat altına alır. Irak'ın bağımsızlığının, egemenliğinin ve toprak bütünlüğünün Anayasa hükümlerine uygun olarak korunması için faaliyet gösterir."* Yani, Cumhurbaşkanı Devletin Başkanıdır, ayrıca vatanın birliği ve ülkenin egemenliğinin de simgesi olarak tanımlanmıştır.[719]

Irak Anayasasını hazırlayan Anayasa Koyucu Anayasanın 67.maddesini, bire bir 1926 Lübnan'ın Anayasasından iktibas etmiştir.[720]

a. Cumhurbaşkanı Seçilme Şartları

Anayasayı düzenleyen, Cumhurbaşkanı makamına aday olanların hangi şartlara sahip olması gerektiği Anayasanın 68. 135. ve 138.maddelerinde belirtilmiştir.

Anayasanın 68.maddesine göre, Cumhurbaşkanı seçilme şartları:

- Kimlik, *"doğuştan Iraklı olmak, Iraklı anne ve babadan doğmak."* yani Irak Cumhurbaşkanlığına aday olanların Irak'ta doğmuş Irak vatandaşı

[718] Alhuseyni, 2016, s. 232.
[719] Acil, 2013, s. 50; Alhuseyni, 2016, s. 234.
[720] Talib–Redam, 2016, s. 115.

olması gerekir. Daha sonra Irak vatandaşlığına geçen vatandaşlar aday olamaz. Aynı zamanda adayın annesi ve babası Irak'ta doğmuş, Irak vatandaşı olması gerekir. Annesi ve babası daha sonra Irak vatandaşlığına geçen vatandaşlar aday olamaz.[721]

Buradaki amaç, adayın devlete ve halkına sadakatle bağlı olduğunu temin etmektir.

Anayasanın 18.maddesinin 4.fıkrasına göre, *"Iraklılar aynı anda birden fazla ülkenin vatandaşlığına sahip olabilirler. Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir yüksek düzeyde ya da güvenlikle ilgili makamlarda görev yapanlar sonradan kazandıkları vatandaşlıklardan feragat etmek zorundadır."*

Daha açıkçası Anayasada Cumhurbaşkanlığı adayının çift uyruklu olmasına izin verilmiştir. Çift uyruklu olmak aday olmaya engel değildir. Yani çift uyruklu olan bir vatandaş Cumhurbaşkanlığı makamına aday olabilir. Ancak aday olmak isteyen bir vatandaşın aday olması için başka ülkeden aldığı vatandaşlıktan feragat etmesi şartı vardır. Adayın vatanına siyasi bağlılığı için bu şart çok doğaldır.[722]

- Yeterlilik/Tam ehliyetli, Cumhurbaşkanlığına aday olan kişilerin tam ehliyetli olması gerekir. Yani adayın medeni ve siyasi yeterliliğe sahip olması şarttır.[723]

Medeni haklar; 1951 yılında yürürlüğe giren 40 sayılı Irak Medeni Kanununun 46.maddesinin birinci fıkrasında; "Akli dengesi yerinde, 18 yaşını doldurmuş her insanın medeni haklardan yararlanması için tam ehliyetli olduğunu ve herhangi bir engelinin olmadığını" düzenlemiştir.[724]

[721] Alzamili, 2014, s. 441.
[722] Şüber, 2016, s. 82.
[723] Alzamili, 2014, s. 441.
[724] Abdulhekim, Abdulmecid-Albekri, Abdulbaki-Albeşir, Muhammed, *Irak Medeni Kanununun Taahhüt Teorisinin Özeti*, 1. Baskı, Al Senküri Yayınları, Bağdat, 2011, s. 69-70; Şüber, 2016, s. 83; Albedri-Hadi-Kerem, 2015, s. 68-69; 1951 yılında 40 sayılı Irak Medeni Kanunu çıkarılmıştır.

Ancak siyasi hukuka gelince Anayasanın 20.maddesinde bu konuya değinilmiştir. Bu arada Anayasanın 20.maddesine göre, *"vatandaşlar kadın-erkek ayrımı yapılmaksızın genel hayata katılma hakkına sahiptir, seçme, seçilme ve aday olma dâhil bütün siyasi haklardan yararlanırlar."*

Kanun Koyucu, medeni ve siyasi haklara sahip olan her vatandaşın seçmen ve aday olma şartlarını 2005 yılında hazırlanan 16 sayılı Seçim Yasasına göre düzenlemiştir.[725]

- Yasal yaş sınırı, 40 yaşını bitirmiş olmak. Yani sorumluluk üstlenecek akla ve mantığa sahip olması ve zihinsel olgunlaşmaya varması için 40 yaşını doldurması gerekir.[726]

Ayrıca adayın başkan ve liderlik ehliyetine sahip olarak kamunun işleriyle ilgilenmesi için bu yaşın doldurulması şarttır.

Anayasanın bu metni, kaynağı Kuran-ı Kerim olan İslam şeriatından alınmıştır. Kuran-ı Keriminde Ahkâf Süresi 15. Ayeti diyor ki:[727]

حَتَّىٰ إِذَا بَلَغَ أَشُدَّهُ وَبَلَغَ أَرْبَعِينَ سَنَةً قَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي ۖ إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ

- Siyasi deneyim, iyi bir üne ve siyasi tecrübeye sahip olmak. Yani Anayasa metinlerinde Cumhurbaşkanlığı makamına aday olacak kişinin tahsili ile ilgili şart konulmamıştır.[728] Ancak Anayasanın 68.maddesinin 3.fıkrasında; devlet işlerinin idaresini yürütmek için adayın yüksek siyasi deneyime sahip olması gerekir.

---

[725] Şüber, 2016, s. 83; 2005 yılında 16 sayılı Seçim Kanunu çıkarılmıştır.

[726] Henon, 2013, s. 364; Alzamili, 2014, s. 441.

[727] Şüber, 2016, s. 84; http://www.kurantefsiri.org/hidayet.aspx?sID=46&aID=15. Hatta izâ beleğe eşuddehu ve beleğe erbaine seneten kale rabbi evzı'nî en eşkure nimetekelletî enamte aleyye ve âlâ valideye ve en amele Saliha'n terdâhu ve aslıh lî fî zürriyeti, innî tubtu ileyke ve innî minel Müslim'in(Müslim'ine).Yani, Nihayet erginlik çağına ulaştığı zaman 40 yaşını tamamladı. Şöyle dedi: "Rabbim! Bana, anne ve babama verdiğin nimetlere şükretmekte, Senin razı olduğun Salih amelleri (nefs tezkiyesi) yapmakta beni başarılı kıl. Ve zürriyetimi ıslah et. Muhakkak ki ben, Sana tövbe ettim ve muhakkak ki ben (Sana) teslim olanlardanım."

[728] Talib–Redam, 2016, s. 115; Şüber, 2016, s. 85; Henon, 2013, s. 364; Alzamili, 2014, s. 441; Resim, 2012, s. 74.

- İyi bir geçmişe sahip olmak; nezih, dürüst, adil olması ve vatanına bağlılığıyla tanınır olmak, yani adayın iyi bir geçmişe sahip, adaletli ve vatanına sadık olması şarttır.
- Temiz bir adli sicile sahip olması; yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymemiş olmak, başka bir deyişle, yüz kızartıcı bir suçtan yargılanmamış olması gerekir. Yani şaibeli olmaması gerekir.[729]

Ayrıca Anayasanın 138.maddesinin 3.fıkrasında:

- Yasaklanan partinin bir üyesi yani "*Baas Partisinin üyesi ise Baas Partisi iktidardan düşmeden 10 yıl önce istifa etmiş olması,*
- *1991 yılında meydana gelen ayaklanmanın bastırılmasında ve Anfal harekâtına katılmamış olması, Irak milletine karşı bir suç işlememiş olması gerekir."*

Siyasi tutumunun güvenli olması, Anayasanın 135.maddesinin 3.fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar, Millet Meclisi, Başkan ve üyeleri, Federal Meclis başkan ve üyeleri ile bölgelerdeki muadilleri, yargı kurulu üyeleri ile Baas'ı kökten kazıma kapsamına giren diğer makamlar için aday olanların Baas'ı Kökten kazıma yasası hükümleri kapsamında olmamaları gerekir."* Yani, Cumhurbaşkanlığına aday olanların "Baas Partisinden temizlenme" önlemleri içerisinde olmaması gerekir.[730]

b. Cumhurbaşkanını Seçen Yetkili Makam

Irak Anayasasında otoriteyi desteklemek için demokrasinin yolu olan seçim önerilmiştir.[731] Anayasanın 70.maddesinin 1.fıkrasına göre, *"Millet Meclisi, üyeler arasından üyelerinin 2/3 çoğunluğu ile Cumhurbaşkanını seçer."* Aynı maddenin 2.fıkrasında *"adayların hiçbiri gerekli çoğunluğu oluşturacak sayıda oy alamadığı takdirde, ilk turda en fazla oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılır. Bu*

[729] Alzamili, 2014, s. 441; Şüber, 2016, s. 86; Henon, 2013, s. 364; Alhuseyni, 2016, s. 234.
[730] Şüber, 2016, s. 86.
[731] Acil, 2013, s. 50; Şüber, 2016, s. 86.

turda en çok oy alan aday Cumhurbaşkanı ilan edilir." Başka bir ifadeyle, Cumhurbaşkanını seçme yetkisi iki yasama meclisinden biri olan Millet Meclisine verilmiştir.[732]

Anayasanın 71.maddesinde *"Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi huzurunda, Anayasanın 50.maddesinde yer alan şekilde yemin eder."*

Bu arada Anayasa Koyucusu, Anayasanın 69.maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı için aday olma işlem ve prosedürleri yasayla düzenlenir. Bu maddenin 2. fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanına bir veya daha fazla sayıda yardımcı seçilme koşulları yasayla düzenlenir."*

Ayrıca Anayasada Cumhurbaşkanının bir veya birden fazla yardımcısının olmasını kabul etmiş ancak o yardımcıların alanları ve yetkileri ile ilgili ayrıntılı bir şekilde açıklama yoktur.[733]

c. Cumhurbaşkanlığı Süresi

Anayasanın 72.maddesinin 1.fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanlığı görev süresi 4 yılla sınırlıdır ve aynı kişi bir sefere mahsus ikinci defa Cumhurbaşkanı seçilebilir."*

Irak Anayasasında Cumhurbaşkanının süresi 4 yıl ile sınırlandırılmıştır. Süre bir defaya mahsus yenilenebilir. Yani, Cumhurbaşkanlığı süresi en fazla 8 yıl olabilecektir.[734]

Anayasada Cumhurbaşkanının iki dönem süre ile sınırlandırılması, diktatörlüğün engellenmesi için doğru bir uygulamadır. Bu madde birçok modern ve gelişmiş ülkelerin Anayasasında da yer almaktadır.[735]

---

[732] Şüber, Rafı, *Irak Devlet Başkanı Sorumluluğu hakkında Çalışmalar*, 1. Baskı, Al Melak Yayınları, Bağdat, 2009, s. 247; Alhuseyni, 2016, s. 231; Henon, 2013, s. 365; Alzamili, 2014, s. 442; Şüber, 2016, s. 86-87; Acil, 2013, s. 50.

[733] Alzamili, 2014, s. 442; Şüber, 2016, s. 87.

[734] Acil, 2013, s. 291; Alhuseyni, 2016, s. 237; Henon, 2013, s. 365; Alzamili, 2014, s. 442; Şüber, 2016, s. 88.

Anayasada Cumhurbaşkanlığının süresinin başlaması ile ilgili bir metin yoktur. Ancak bu süre, net olarak Cumhurbaşkanlığı makamını teslim aldığı günden itibaren başlamış kabul edilmelidir.[736]

Görev süresinin ne zaman başladığı ile ilgili bir düzenleme olmasa da görev süresinin sona ermesiyle ilgili Anayasada bir metin vardır. Anayasanın 72.maddesinin 2.a) fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanının görev süresi Millet Meclisinin görev süresinin bitmesiyle sona erer."* Cumhurbaşkanı yeni Millet Meclisi için seçimler yapılana ve Meclis toplanana kadar görevine devam eder. Ancak, Millet Meclisinin ilk oturumunu takip eden 30 gün içerisinde yeni Cumhurbaşkanı seçilmelidir. Aynı maddenin 2.b) fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde kalan görev süresi için Millet Meclisi tarafından Cumhurbaşkanı makamının boşaldığı günden itibaren 30 gün içerisinde yeni bir Cumhurbaşkanı seçilir."*

Her hâlükârda Cumhurbaşkanı bulunmadığı takdirde Cumhurbaşkanı yardımcısı yerine geçer.[737]

Anayasada Cumhurbaşkanlığı süresinin 4 yıl olması ve bunun da bir defaya mahsus yenilenmesi durumu, Irak'ın Anayasal sistemine son derece uyumludur, sağlam bir demokratik uygulama olarak kabul edilebilir ve Cumhurbaşkanlığı görevinin gereken bilimsel değerler için önem arz ettiği söylenebilir.[738]

d. Cumhurbaşkanı Makamının Boşalması

Cumhurbaşkanının görev süresinin Anayasanın öngördüğü bir şekilde sona ermesi doğaldır. Öte yandan, yasaların öngördüğü belirlenen süreden önce yani

[735] Kazım, Sacid, "Başkanlık Süresi ve Devletlerin Anayasaları", *Karşılaştırmalı Hukuk Dergisi*, 2006, c. 4, S. 39, s. 41.
[736] Alzamili, 2014, s. 442.
[737] Alhuseyni, 2016, s. 238.
[738] Şüber, 2016, s. 88; Alzamili, 2014, s. 443.

olağanüstü durumlarda vefat, istifa, görevden uzaklaştırılma ve kısmen veya tamamen görevini yapamama gibi durumlarda Cumhurbaşkanı makamı boş kalır.[739]

Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde kalan görev süresi için Millet Meclisi tarafından yeni bir Cumhurbaşkanı seçilir.[740]

Anayasanın 61.maddesinde suçlardan herhangi birini işlemesi nedeniyle Cumhurbaşkanının görevden alınması düzenlenmiştir.[741]

Anayasanın 61.maddesinin 6.fıkrasına göre, *"milletvekillerinin nitelikli çoğunluğunun talebi üzerine Federal Yüksek Mahkeme tarafından suçu sabit bulunduğu takdirde, aşağıdaki suçlardan herhangi birini işlemesi nedeniyle Cumhurbaşkanının görevden alınması düzenlenmiştir."* Bunlar:

- *Anayasal yemini ihlal,*
- *Anayasa hükümlerini ihlal,*
- *Vatana ihanet.*

Anayasanın 75.maddesinde Cumhurbaşkanın istifası düzenlenmiştir.

- *"Cumhurbaşkanı istifasını yazılı olarak Millet Meclisi Başkanına sunabilir. Bu yazı Meclis Başkanlığına sunulduktan 7 gün sonra geçerli sayılır.*
- *Cumhurbaşkanı olmadığında Cumhurbaşkanı yardımcısı yerine vekâlet eder.*
- *Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde Cumhurbaşkanı yardımcısı göreve vekâlet eder. Bu durumda Millet Meclisi, görevin başladığı tarihten itibaren 30 gün içerisinde Anayasa hükümlerine uygun olarak yeni Cumhurbaşkanını seçer.*
- *Cumhurbaşkanlığı makamı boşaldığında ve Cumhurbaşkanı yardımcısı bulunmadığında, Millet Meclisi Başkanı bu göreve vekâlet eder. Bu*

[739] Alhuseyni, 2016, s. 237; Talib–Redam, 2016, s. 116; Alzamili, 2014, s. 443.
[740] Şüber, 2016, s. 88.
[741] Henon, 2013, s. 366.

durumda da makamın boşaldığı tarihten itibaren 30 gün içerisinde ve Anayasanın hükümlerine uygun olarak yeni Cumhurbaşkanı seçilir."

Diğer bir anlatımla, Cumhurbaşkanı istifasını yazılı olarak Millet Meclisi Başkanına sunması gerekir. Cumhurbaşkanı bulunmadığı takdirde ona vekâlet edecek kişi Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak düzenlenmiştir.[742] Her hâlükârda Cumhurbaşkanı bulunmadığı takdirde Cumhurbaşkanı yardımcısı yerine geçer.[743]

Cumhurbaşkanlığı makamının boş olmasını ilan etme yetkisine sahip olan taraf Millet Meclisidir. Çünkü Millet Meclisi Anayasaya göre, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması tarihinden itibaren en geç 30 gün içerisinde yeni bir Cumhurbaşkanı seçme sorumluluğuna sahiptir.[744]

Anayasanın Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgi metinleri incelenirken, Anayasanın 70.maddesinde Cumhurbaşkanı seçimi ilkelerinin demokratik sistemle genel çerçevede uyumlu olduğu görülmektedir. Çünkü Anayasa, Cumhurbaşkanını seçme görevini Millet Meclisine vermiştir.

aa. Cumhurbaşkanının Seçilme Görevinin Millet Meclisine Verilmesinin Birçok Anlamı Vardır:

- Millet Meclisine siyasi ve Anayasal ayrıcalıklar vermek,
- Millet Meclisinin Anayasal merkezde Cumhurbaşkanından daha çok otorite ve payeye sahip olduğunu göstermektir.[745]

Gerçekte, Cumhurbaşkanı adayını belirlerken partilerin önünde bazı engeller olduğu görülmektedir. Bunlardan bazıları aşağıdadır;

Bazı partilerde ve siyasi teşkilatlarda seçime katılmış ve çok ciddi oy almış seçkin bir şahsiyetin Cumhurbaşkanlığı seçiminde engeller çıkabilmektedir. Son

[742] Alhuseyni, 2016, s. 237-238.
[743] Henon, 2013, s. 365; Alzamili, 2014, s. 444; Şüber, 2016, s. 89.
[744] Alzamili, 2014, s. 444-445.
[745] Şüber, 2016, s. 89-90.

günlerde Irak'ta, seçimde kazanmış bazı kitle ve siyasi grupların arasında Cumhurbaşkanı adayı ile ilgili anlaşma yapılmaktadır.

Öte yandan bir defaya mahsus, seçimde kazanan taraflar arasında siyasi anlaşma yapılarak Cumhurbaşkanlığı adaylığına bir grubun üyesi gösterilmesinden sonra anlaşma yapan diğer tarafların üyelerinden biri Millet Meclisi Başkanı ile Başbakanlığa aday gösterilmektedir. Bu sistemde aslında iki tarafta kazanmaktadır.

e. Cumhurbaşkanının Yetkileri

Bilindiği gibi genel olarak tipik parlamenter sistemin özelliği olan ikili yürütme aygıtına sahip olmanın bir sonucu olarak Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu vardır. Yani parlamento tarafından seçilen sembolik Cumhurbaşkanına karşı Bakanlar Kurulunu güçlendirmesi gerekmektedir. Nitekim Devlet Başkanının, siyasi olarak sorumluluğu yoktur çünkü parlamenter sistemlerde Devlet Başkanının rolü zayıftır ve siyasi sorumluluk Bakanlar Kuruluna aittir.[746]

Ancak Irak'taki Anayasa Koyucusu parlamenter sistem usullerini ihlal ederek, Bakanlar Kurulunun aksine Cumhurbaşkanının rolünü destekleyerek, Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasına ve genişlemesine neden olmuştur. Yani Bakanlar Kuruluna karşı Cumhurbaşkanını güçlendirmiştir. Anayasanın sadece bir maddesi değil birçok alanın düzenlenmesi Cumhurbaşkanının yetkisindedir.[747] Cumhurbaşkanı yasama ve yargının yanında yürütme alanında da birtakım yetkilere sahiptir.[748]

aa. Cumhurbaşkanının Genel Sorumlulukları/Yetkileri

Anayasanın 67.maddesinde, Cumhurbaşkanının genel yetkileri ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

---

[746] Dovergih, Morris, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumları*, Çeviren Kişi George Saad, 1. Baskı, Üniversite Müessesesi Çalışmaları ve Yayınları, 1992, s. 127; Said-Kerim, 2014, s. 1318-1319.

[747] Alzehiri, Riyaz, "Irak Anayasasıyla İlgili Temel Görüşler, Irak Anayasasının Yasal Görüşü", *Irak Demokratik Bilgiler Merkezi/ Iraq Democracy Information Center,* Stockholm, 2005, S. 6, s. 18; Resim, 2012, s. 73; Alşekravi, 2015, s. 10; Alhuseyni, 2016, s. 239.

[748] Acil, 2013, s. 291-292.

- Anayasaya bağlılığı teminat altına alır. Yani, Anayasaya bağlılık ve bağlayıcı konularda güvence vermesi,
- Irak'ın bağımsızlığının, egemenliğinin ve toprak bütünlüğünün Anayasa hükümlerine uygun olarak korunması için faaliyet gösterir. Yani, Irak'ın bağımsızlığını, egemenliğini, birliğini ve toprak güvenliğini korumak,
- Halkın çıkarını gözetmek,
- Federal demokratik rejimin korunması,
- Özel ve tüzel özgürlüklerin muhafaza edilmesi,
- Yargı bağımsızlığının korunması,
- Yasaların uygulanmasına bağlı kalınmasıdır.

Anayasa metinlerinde, Cumhurbaşkanının birliğin ve egemenliğin sembolü olduğu ayrıca önemli siyasi ve hukuksal bir konumda olduğu, devlet işleri idaresinde önemli rolünün olduğu düzenlenmiştir.[749]

bb. Cumhurbaşkanının Yürütme Alanındaki Yetkileri; Cumhurbaşkanı Ile Başbakan Arasındaki Ilişki

Anayasada Cumhurbaşkanının yürütme kadroları alanında yetkileri ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

Anayasada yürütmenin iki organlı olduğu, Cumhurbaşkanının yanında Bakanlar Kurulunun Başkanlığını yürüten Başbakan bulunmaktadır.[750] Ancak Anayasada bu konuda ayrıntılı bir düzenleme yer almamaktadır.

Irak Anayasasında kabul edilen parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı, Başbakanı seçer ve atamasını yapar. Başbakanın makamı boşalırsa Cumhurbaşkanı o makamı doldurabilir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, Başbakandan güvenoyunu çekme hakkına sahiptir.[751]

[749] Şüber, 2016, s. 103
[750] Alhuseyni, 2016, s. 240-241.
[751] Şüber, 2016, s. 103-104; Alhuseyni, 2016, s. 240.

aaa. Başbakanın Seçilmesi

Anayasanın 76.maddesinde, Cumhurbaşkanının Başbakanı seçme yetkisi düzenlenmiştir.

Anayasanın 76.maddesinin 1.fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanı seçildiği tarihi takip eden 15 gün içerisinde en fazla koltuğa sahip olan siyasi grubun adayını Bakanlar Kurulunu oluşturmakla görevlendirir."* Diğer bir ifadeyle, Cumhurbaşkanı tarafından atanan Başbakan Bakanlar Kurulunu oluşturur. Aynı maddenin 3. ve 5.fıkralarına göre, *"görevlendirilen Başbakan adayı bu maddenin ikinci bendinde belirtilen süre içerisinde kabinesini oluşturamazsa, Cumhurbaşkanı yeni bir adayı 15 gün içerisinde Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirir. Bakanlar Kurulu güvenoyu alamadığı takdirde, Cumhurbaşkanı 15 gün içerisinde yeni bir Başbakan adayını hükümeti kurmakla görevlendirir."* Başka bir anlatımla, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun kurulması teklifini, Millet Meclisinde sayısı en çok olan siyasi grubun adayına yapar.

bbb. Cumhurbaşkanı Tarafından Boşalan Başbakanlık Makamının Doldurulması

Anayasada, herhangi bir nedenden dolayı Başbakanın makamı boşalırsa Cumhurbaşkanı o makamı doldurabilir.[752]

Anayasanın 81.maddesinin 1.fıkrasına göre, *"Başbakanlık makamı herhangi bir sebepten dolayı boşalırsa Cumhurbaşkanı bu görevi de üstlenir."* Aynı maddenin 2.fıkrasında *"bu durumda Cumhurbaşkanı, Anayasanın 76.maddesi uyarınca 15 gün içerisinde yeni bir adayı hükümeti kurmakla görevlendirir."*

Böylece Cumhurbaşkanı, kendi yetkisinin yanında Anayasanın Başbakana verdiği tüm yetkileri kullanabilir. Yani Anayasa Koyucusu, Cumhurbaşkanına hem Devlet Başkanlığını hem de Başbakanın görevlerini yapmasına izin vermiştir.

[752] Resim, 2012, s. 85; Şüber, 2016, s. 103.

Nitekim, bu da parlamenter sistemde iki görevin bir kişi tarafından yürütülmesinin yasak olması esasını yıkmış olmaktadır.[753]

ccc. Başbakandan Güvenoyunun Geri Alınması

Anayasanın 61.maddesinde, Cumhurbaşkanının Başbakandan güvenoyunu çekme yetkisi ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

Anayasanın 61.maddesinin 8.fıkrasına göre; b) *"Cumhurbaşkanı Millet Meclisine başvuruda bulunarak Başbakan hakkında güven oylaması yapılması isteminde bulunabilir."* Anayasada, Cumhurbaşkanı Millet Meclisine yazı yazarak Başbakandan güvenoyunu çekme yetkisine sahiptir.

cc. Cumhurbaşkanının Dışişleri Alanında Yetkileri

Anayasanın 73.maddesinde, Cumhurbaşkanının dışişleri alanında yetkileri ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

Anayasanın 73.maddesinin 2. ve 6.fıkralarında, *"uluslararası sözleşme ve antlaşmalar Millet Meclisi tarafından kabul edildikten sonra onaylamak, bunların Cumhurbaşkanına gönderilmesini takip eden 15 gün içerisinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadıkları takdirde, otomatik olarak onaylanmış addedilir. Cumhurbaşkanı, büyükelçileri kabul etmeye yetkilidir."*

Burada Cumhurbaşkanının dışişleriyle ilgili alanlardaki yetkileri yer almaktadır. Bunlar; Uluslararası antlaşma veya anlaşmaları onaylama ve büyükelçileri kabul etme yetkisidir.

dd. Cumhurbaşkanının Askerî Alanındaki Yetkileri

Anayasanın 73.maddesinde Cumhurbaşkanının askeri alanındaki yetkileri yer almaktadır.

[753] Said-Kerim, 2014, s. 1321.

Anayasanın 73.maddesinin 5. ve 9.fıkralarında, Cumhurbaşkanı, *"Başbakanın tavsiyesi doğrultusunda ve yasalara uygun olarak madalya ve nişan vermeye, resmi protokol ve törenlerde Silahlı Kuvvetlere Komuta etmeye sahiptir."* Cumhurbaşkanının askeri yetkileri:

- Karşılama töreni ve kutlamalarda Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı olması,
- Başbakanın tavsiyesi ile madalya ve devlet nişanı vermesi.[754]

ee. Cumhurbaşkanının Yargı Alanındaki Yetkileri

Anayasanın 73.maddesinde, Cumhurbaşkanının yargı alanındaki yetkileri düzenlenmiştir.[755]

Anayasanın 73.maddesinin 1. ve 8.fıkralarında, Cumhurbaşkanı, *"Başbakanın tavsiyesi doğrultusunda kişisel haklara tecavüz, uluslararası suçlar, terör, suç işleme, mali ve idari yolsuzluklar ile hüküm giyenler haricindeki suçlular için af ilan etmeye, ilgili mahkemelerin verdiği idam cezalarını onaylamaya sahiptir."* Cumhurbaşkanının yargı yetkileri:

- Özel af çıkartılması,
- Yetkili mahkemelerin verdiği idam hükmünün onaylanması.[756]

ff. Cumhurbaşkanının Olağanüstü Durumlardaki Yetkileri

Anayasanın 61.maddesinde, Cumhurbaşkanının olağanüstü durumlarla ilgili yetkileri yer almaktadır.

Anayasada, kuvvetler arasında işbirliğinin sağlanması ilkesine dayanarak, Cumhurbaşkanının olağanüstü durumlarda üstüne düşen görevi Başbakan ile iş birliği içerisinde yapması gerekir.

[754] Acil, 2013, s. 292.
[755] Henon, 2013, s. 368-369; Alzamili, 2014, s. 446-447.
[756] Acil, 2013, s. 292.

Anayasanın 61.maddesinin 9.fıkrasında, *"Cumhurbaşkanı ve Başbakanın ortak talebi ve Millet Meclisinin 2/3 çoğunluğunun kabulüyle savaş ve olağanüstü hal ilan edilir."* Başka bir ifadeyle, Cumhurbaşkanı, Başbakan ile ortak bir talep ile parlamentodan savaş veya olağanüstü hâl ilan etme yetkisine sahiptir.[757]

gg. Cumhurbaşkanının Anayasayı Değiştirme Alanındaki Yetkileri

Anayasanın 126.maddesinde, Cumhurbaşkanının Anayasayı değiştirme alanındaki yetkileri yer almaktadır.

Anayasa değişikliği önerisi; Anayasanın 126.maddesinin 1.fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, *"Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birlikte veya Millet Meclisi üyelerinin 1/5'i Anayasada değişiklik yapılması teklifinde bulunabilirler."* Yani, Cumhurbaşkanı ile Başbakan birlikte Anayasa değiştirme önerisinde bulunabilirler.

Anayasanın değiştirilmesini onaylamak; Anayasanın 126.maddesinin 2. ve 3.fıkralarında düzenlenmiştir. *"Anayasanın birinci bölümünde yer alan temel ilkeler ile ikinci bölümde yer alan haklar ve özgürlüklere ilişkin hükümler ancak arka arkaya iki seçim döneminden sonra, Millet Meclisi üye sayısının 2/3'sinin onayı, halkın referandumla kabulü ve Cumhurbaşkanının yedi gün içerisinde onaylaması ile değiştirebilir. Bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilmeyen maddeler, Millet Meclisi üyelerinin 2/3'sinin onayı, halkın referandumla kabulü, Cumhurbaşkanının yedi gün içerisinde onayı dışında değiştirilemez."*

Yani, Anayasa metninin değiştirilmesi önce Millet Meclisinin onayına sununlur, daha sonra referanduma gidilir, halkın onayı alındıktan sonra Cumhurbaşkanı onaylama yetkisine sahiptir.

[757] Şüber, 2016, s. 105.

hh. Cumhurbaşkanının Yasama Alanındaki Yetkileri

Cumhurbaşkanın yasama ile ilgili yetkileri Anayasanın 60. ve 73.maddelerinde düzenlenmiştir.

- Kanun tasarısı sunmak. Anayasanın 60.maddesinin 1.fıkrasına göre, *"yasa tasarıları Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Millet Meclisine sunulur."* Yani, yürütme organının her iki kanadının sahip olduğu ortak yetkilerden biri de kanun önerisi sunma yetkisidir.
- Millet Meclisi tarafından çıkartılan yasaları onaylamak.[758] Anayasanın 73.maddesinin 3.fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi tarafından çıkartılan yasaları onaylama yetkisine sahiptir. Yasanın Cumhurbaşkanına imzalaması için sunulmasından sonraki 15 gün içerisinde yasa imzalanmazsa onaylanmış kabul edilir.

Diğer bir ifadeyle, Cumhurbaşkanı, yasama işlemleri alanında önemli yetkiye sahiptir.[759] Bu yetki, parlamento tarafından çıkarılan kanunların yasalaşıp yürürlüğe girmesi için Cumhurbaşkanının onayının gerekli olmasıdır.[760]

- Kanunlara kaşı itiraz etme yetkisi. Millet Meclisinden gelen kanunlar ve kararlara karşı Cumhurbaşkanı itiraz etme hakkına sahiptir.[761]
- Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmak.

f. Cumhurbaşkanının Millet Meclisi Ile İlişkileri ve Yetkileri

Parlamenter sistemde, iki kuvvet arasında iş birliği, denge ve denetlemeyi sağlamak için yürütme organının bazı çalışmalarını yasama otoritesinin sahasında yapmasına karar verilir.[762] Bu çerçevede Irak Anayasasında Millet Meclisi ile ilişkilerde Cumhurbaşkanına aşağıdaki yetkiler verilmiştir:

[758] Alzamili, 2014, s. 447; Henon, 2013, s. 368.
[759] Acil, 2013, s. 291.
[760] Şüber, 2016, s. 106.
[761] Mahmut, 2010, s. 110.
[762] Şüber, 2016, s. 106.

- Millet Meclisini toplantıya çağırmak. Anayasanın 54.maddesine dayanarak *"Cumhurbaşkanı genel seçim sonuçlarının onaylandığı tarihi takip eden 15 gün içerisinde yayınlayacağı bir bildiri ile Meclisi toplantıya çağırır."* Anayasanın 58.maddesinin 1.fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı, Millet Meclisini olağanüstü toplantıya çağırabilir.

Sonuç olarak Cumhurbaşkanına, Millet Meclisini olağan veya olağanüstü toplantı yapmaya çağırma yetkisi verilmiştir.

- Parlamentoyu fesih etme önerisini onaylamak, Anayasanın 64.maddesinin 1.fıkrasına göre, *"Millet Meclisi, üyelerinin 1/3'inin istemi veya Başbakanın talebi ve Cumhurbaşkanının onayı üzerine nitelikli çoğunlukla karar alındığı takdirde fesih olunabilir."*

Anayasada Başbakan tarafından sunulan parlamentonun fesih talebine, Cumhurbaşkanı tarafından onay verme şartı bulunmaktadır.

g. Anayasaya Göre Cumhurbaşkanının Rolü ve Yetkisinin Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanının yetkilerini belirlemek siyasi rejimin yapısına bağlıdır. Yetkiler sistemlere göre değişir. Irak Anayasasında rejimin şekli parlamenter sistem olarak belirlenmiştir. Bu rejim temelinde Cumhurbaşkanının rolü, dar bir kapsamdadır.[763]

Bu rejim temeli esas alındığında aşağıdaki tespitlerin yapılması mümkündür:

- Anayasaya göre, yürütme alanında Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu yer almaktadır. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu direkt olarak Anayasadan aldığı yetkiye göre yürütme alanında söz sahibidir.
- Anayasa, yürütme ve yasama alanlarında Cumhurbaşkanının yetkisini arttırmıştır.

[763] Alhuseyni, 2016, s. 239.

- Anayasaya bakıldığında Cumhurbaşkanının konumunun Başbakana nazaran daha ağır olduğu kabul edilmiştir.
- Cumhurbaşkanı, geniş yetkiye sahip olarak ilgili Bakanlara danışmadan tek başına karar verebilir. Bu durum parlamenter sistemdeki temelin ve mevzuatın dışına çıkan bir durumdur.
- Anayasada, Başbakanlık makamının boşalması durumunda, Cumhurbaşkanı hem kendi görevini hem de Başbakanın görevini birlikte yürütme yetkisine sahiptir. Aynı şekilde bu durumda parlamenter sistemdeki temelin ve mevzuatın dışına çıkan bir durumdur.[764]

2. Başkanlık Divanı

Başkanlık Divanı, 2005 Anayasasında altıncı bölümün ikinci kısmının 138.maddesinde düzenlenmiştir.[765]

Anayasanın 138.maddesinin birinci fıkrasında, *"bu Anayasada yer verilen Cumhurbaşkanı deyimi Başkanlık Divanı olarak okunur. Cumhurbaşkanı ile ilgili hükümler, bu Anayasa yürürlüğe girdikten bir dönem sonra uygulamaya geçer."* Aynı maddenin 2.fıkrasına göre, *"Millet Meclisi, Devlet Başkanını ve iki yardımcısını seçer. Bunlar Başkanlık Divanı adı altında bir Divan teşkil ederler. Divan üyeleri tek liste olarak 2/3 çoğunlukla seçilirler."*

Bu Anayasada yer alan Cumhurbaşkanı ile ilgili hükümler Başkanlık Divanı Başkanı ve üyeleri için de geçerlidir.

Başkanlık Divanı Başkan ve üyeliklerinden birisi herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, Millet Meclisi bu makama, üyelerinin 2/3'sinin oyuyla yeni bir üye seçer.

Cumhurbaşkanı ile ilgili özel hükümler dört yıl süreyle ertelenmiştir. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu özel hükümlerin Başkanlık Divanına

[764] Şüber, 2016, s. 108.
[765] Henon, 2013, s. 369; Acil, 2013, s. 51.

devredilmesini öngörmektedir.[766] Başkanlık Divanının üyeleri Millet Meclisinin üçte ikisinin oy çoğunluğuyla seçilir.[767]

a. Başkanlık Divanı Yetkileri

Anayasada, Başkanlık Divanının yetkileri belirlenmiştir. Anayasada Başkanlık Divanına ve özellikle Cumhurbaşkanına tüm yetkilerini kullanmaya izin verilmiştir.[768] Bunların dışında Başkanlık Divanına başka yetkiler de verilmiştir.[769] Bunları Anayasanın 138.maddesinin 6.fıkrasına dayanarak Başkanlık Divanı, Anayasada yer alan Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanır. Ayrıca diğer yetkileri de 54. 58. 60. 64. 67. 73. 76. ve 81.maddelerindedir.

Dikkat çeken konulardan olan Anayasanın 138.maddesinin 5.fıkrası uyarınca Başkanlık Divanı kanunların yasalaştırması için yetkileri:

a) "Millet Meclisinin çıkarttığı yasa ve aldığı kararlar Başkanlık Divanına sunulur. Başkanlık Divanı yasa ve kararların sunulmasını takip eden 10 gün içerisinde bu kararları oybirliğiyle alır, onaylar ve yayınlar. Bölge oluşturulmasıyla ilgili 118. ve 119.maddeler bu hükme istisna teşkil ederler.

b) Başkanlık Divanı, yasa ve kararları onaylamadığı takdirde itiraz konuları yeniden görüşülmek üzere Millet Meclisine iade edilir. Meclis, itiraz edilen maddeleri yeniden gözden geçirdikten sonra bu hususları oylar. Salt çoğunlukla kabul edilen yasa ve kararlar onaylanmak üzere tekrar Başkanlık Divanına sunulur.

c) Başkanlık Divanı kendisine sunulan yasa ve karar tasarılarını 10 gün içerisinde onaylamadığı takdirde, Millet Meclisine iade edilir. Millet Meclisi, bu defa bu yasa ve karar tasarılarını üye sayısının 3/5 çoğunluğuyla aynen kabul ettiği takdirde bunlar onaylanmış addedilir ve itiraz hakkı düşer."

[766] Acil, 2013, s. 51.
[767] Henon, 2013, s. 369; Şüber, 2016, s. 108; Acil, 2013, s. 51.
[768] Acil, 2013, s. 292-293.
[769] Şüber, 2016, s. 109.

b. 2005 Anayasasında Başkanlık Divanının Değerlendirilmesi

- Anayasada Cumhurbaşkanına tahsis edilen görev ve yetkiler Başkanlık Divanı (Cumhurbaşkanı ve yardımcıları) tarafından uygulanacaktır. Başkanlık Divanı üyeleri toplanarak tüm yetkileri kullanabilirler. Başkanlık Divanı kararlarını oybirliğiyle alır. Bir üye, diğer üyelerden birini oturumda bulunmayan üyelerden birinin yerine vekil tayin edebilir.
- Anayasa yürürlüğe girdikten bir dönem sonra, Cumhurbaşkanına ilişkin hükümleri gözden geçirilir.
- Anayasa Koyucusu, kararları oybirliğiyle alır. Başkanlık Divanı ile ilgili karar almak için bir mekanizmanın kurulmasını Anayasada düzenlemiştir.[770]

3. Başbakanlık

Başbakanlık, federal yürütme otoritesinde ikinci tarafı teşkil eder. Anayasaya göre, Başbakanlık, devletin yüksek yürütme ve idari heyetidir.[771] Bu heyet, Başbakan, Başbakan Yardımcıları ve Bakanlardan oluşmaktadır. Ayrıca Başbakan ve Bakanlar, Millet Meclisine karşı ayrı ayrı ve kollektif olarak sorumludurlar.[772]

Anayasanın 78.maddesine göre, *"Başbakan devletin genel politikasının yürütülmesinden sorumludur. Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanıdır. Bakanlar Kurulunu yönetir, toplantılarına başkanlık eder. Millet Meclisi onayı ile Bakanları görevlerinden alabilir."*

Başka bir söyleyişle, Başbakan yetkilerini Anayasadan alır ve devletin kamu siyaseti ile ilgili konularda direkt olarak yürütmeden sorumludur.[773]

[770] Henon, 2013, s. 369; Şüber, 2016, s. 110-111.
[771] Abdulzehre, Esir İdris, *Irak'taki Siyasi Tecrübenin Geleceği*, 1. Baskı, Al Besaır Yayınları, Beyrut, 2011, s. 180; Acil, 2013, s. 293.
[772] Letif, Emin, *Irak Anayasalarında Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Uygulaması*, 1. Baskı, Düşünce ve Bilinç Ofisinin Yayınları, Süleymaniye, 2007, s. 174; Alhetib, Numan, *Siyasal Sistemler ve Anayasa Hukuku Arabulucusu*, Kültür Evi Yayınları, Oman, 1999, s. 378; Henon, 2013, s. 371; Acil, 2013, s. 51.
[773] Şüber, 2016, s. 91.

a. Başbakanın Seçilme Şartları

Anayasanın 77.maddesinde Başbakanlığa aday olmanın şartları açıklanmıştır. Aynı maddenin birinci fıkrasına göre Başbakanın Cumhurbaşkanı olmak için gerekli olan koşulları taşımasının yanı sıra, üniversite veya dengi okul diplomasına sahip olması ve 35 yaşını tamamlamış olması gerekir.

Anayasa metnini incelerken Başbakan adayından istenen şartların aynısını Cumhurbaşkanı adayından da istendiği görülecektir. Başbakan olabilmek için aranan şartlar, vatandaşlık/Iraklı, tam ehliyetli, hukuk ve edebî liyakatler ve temiz özgeçmişe sahip olmak, iyi bir üne ve siyasi tecrübeye sahip olmak, nezih, dürüst, adil olması ve vatanına bağlılığıyla tanınır olmak ve yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymemiş olmak gibi ortak şartlardır. Bazı farklar vardır ki o da yaş ve tahsildir. Yani Başbakanın, Lisans mezunu ve 35 yaşını tamamlamış olması gerekir.[774]

b. Başbakan Seçilme Yolu

Anayasanın 76.maddesinin 1.fıkrasında *"Cumhurbaşkanı seçildiği tarihi takip eden 15 gün içerisinde en fazla koltuğa sahip olan siyasi grubun adayını Bakanlar Kurulunu oluşturmakla görevlendirir."* Daha açıkçası Cumhurbaşkanı seçildiği tarihten sonra en geç 15 gün içerisinde, hükûmetin kurulması için Millet Meclisinde en çok milletvekili sayısına sahip grubun içindeki partiden bir adaya görev verir.[775]

Buna karşın 26 Mart 2010 tarihinde Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliğinin Irak Milletvekili Seçim Sonuçlarını açıklaması sırasında "en çok milletvekili sayısına sahip parti/ en fazla koltuğa sahip olan siyasi kitlenin adayı" ifadesi kamuda heyecana ve tartışmaya neden oldu.

[774] Alhuseyni, 2016, s. 241-242; Henon, 2013, s. 372; Şüber, 2016, s. 92; Acil, 2013, s. 294.
[775] Acil, 2013, s. 293; Henon, 2013, s. 371; Şüber, 2016, s. 93.

Hükümeti kurma görevinin seçimlerde en fazla temsilci kazanmış bloğa verilmesi şarttır.[776] Dikkat çeken bir konu olan, 2010 seçimlerine detaylı bir şekilde değinilecektir.

Seçimde Irakiye Listesi (El Irakiyye İttifakı) en çok oy alarak birinci parti olarak Millet Meclisinde 91 koltuğa sahip oldu. Kanun Devleti Koalisyonu (Hukuk Devleti İttifakı) Millet Meclisinde 89 koltuğa, Ulusal Koalisyonu Millet Meclisinde 71 koltuğa, Kürdistan Koalisyonu ise Millet Meclisinde 43 koltuğa sahip oldu.

Bu arada, Anayasanın 76.maddesinde "en çok milletvekili sayısına sahip parti/ en fazla koltuğa sahip olan siyasi kitlenin adayı" ifadesinin anlamında büyük anlaşmazlıklar meydana geldi.[777]

El Irakiyye İttifakı en çok milletvekiline sahip olmasından dolayı hükûmeti kurma hakkına sahiptir ve Başbakan kendi listesinden çıkmalıdır.

Ancak Kanun Devleti Koalisyonuna göre, seçimden sonra en çok milletvekiline sahip olan veya koalisyon kurarak en çok sayıyı elde eden grup hükûmeti kurma hakkına sahip olur.

Anayasadaki bu metnin açıklaması ile ilgili anlaşmazlığı gidermek için, Anayasanın 93.maddesinin ikinci fıkrasına göre, Federal Yüksek Mahkeme tarafından *"Anayasadaki hükümlerin yorumu yapılır"*. Yani Anayasa metinlerinin açıklamasında yetkili olan yargı merci Federal Yüksek Mahkemedir. Bilfiil bu Konu, Başbakanlığın talebi üzerine, yetkili olan Federal Yüksek Mahkemeye gönderildi ve Anayasanın 76.maddesi ve özellikle "en çok milletvekili sayısına sahip parti/en fazla koltuğa sahip olan siyasi kitlenin adayı" ifadesinin netliğe kavuşturulması talep edildi.[778]

[776] Alhuseyni, 2016, s. 242-243.
[777] Talib–Redam, 2016, s. 119.
[778] Başbakanlık tarafından 1979 sayılı 21 Mart 2010 tarihinde "en çok milletvekili sayısına sahip parti/ en fazla koltuğa sahip olan siyasi kitlenin adayı" ifadesinin netliğe kavuşturulması talep olarak Federal Yüksek Mahkemeye gönderildi.

- Federal Yüksek Mahkeme, Anayasanın 76.maddesini inceleyerek aşağıdaki açıklamayı yaptı;

Anayasanın 76.maddesindeki hükmün uygulanması, Anayasanın 54.maddesi gereğince Cumhurbaşkanının talebi ile yeni Millet Meclisinin kurulmasından sonra devreye girer. Millet Meclisinin ilk oturumunda Anayasanın 55.maddesi gereğince Millet Meclisi Başkanı daha sonra iki yardımcısı seçilir.

Daha sonra Millet Meclisi, Anayasanın 70.maddesi gereğince Cumhurbaşkanını seçer.

Cumhurbaşkanı seçildiği tarihten itibaren en geç 15 gün içerisinde Millet Meclisinde en çok milletvekiline sahip olan partinin herhangi bir adayına Bakanlar Kurulunu kurması için görev verir. Yani, en çok milletvekiline sahip olan partiye Bakanlar Kurulunu kurması için görev verir.

- Federal Yüksek Mahkemeye göre, "en çok milletvekili sayısına sahip parti/ en fazla koltuğa sahip olan siyasi kitlenin adayı" ifadesinin anlamı aşağıdadır;

  - İki belli isim veya numara altında tek liste olarak seçime girmiş, seçimden sonra tek liste altında kitle oluşturarak en çok koltuk sayısına sahip olmuş gruptur.

  - İki farklı isim veya numara altında seçime girmiş ve iki veya daha fazla listenin birleşerek bir araya gelmiş, seçimden sonra parlamentoda tek kitle (grup) hâlinde birleşmiş olanıdır.

Hangi grup daha çok milletvekiline sahip ise; Cumhurbaşkanı, parlamentonun ilk oturumunda bu grubun herhangi bir adayına Bakanlar Kurulunun kurulması için teklifte bulunur.[779]

[779] Şüber, 2016, s. 94.

Yukarda belirtilen karar 28 Mart 2010 tarihinde Irak Federal Yüksek Mahkemesi tarafından verilen karardır. Bu karara göre, seçimlerden sonra oluşturulacak bir grup, Anayasanın 76.maddesindeki şartı karşılamak için yeterlidir. Bunun neticesinde Mayıs 2010'da Kanun Devleti Koalisyonu ile Irak Ulusal İttifakı (Ulusal İttifak) adı altında yeni bir grup oluşturmuştur. 13 Ekim 2010 tarihinde Celal Talabani Cumhurbaşkanı seçilmiş ve 25 Ekim 2010 tarihinde Kanun Devleti Koalisyon Başkanı Nuri El-Maliki'yi hükümeti kurmakla görevlendirmiştir. Yeni hükümet 22 Aralık 2010 tarihinde Irak parlamentosundan güvenoyu almıştır. Bunun yansıra seçimlerde birinci olan Irakiyye İttifakı Başkanı İyad Allavi'yi, kabinede yer almamış ve Erbil anlaşmasına göre oluşturulması öngörülmüş Stratejik Siyasal Ulusal Konseyinin başına geçirilmesi kararlaştırılmıştır. Fakat bu Konsey hiç bir zaman kurulamamıştır.[780]

Anayasanın 76.maddesinin devamında *"Başbakan adayı bu görev kendisine tevdi edildikten sonraki 30 gün içerisinde Kabine üyelerini tespit eder. Görevlendirilen Başbakan adayı bu maddenin ikinci bendinde belirtilen süre içerisinde kabinesini oluşturamazsa, Cumhurbaşkanı yeni bir adayı 15 gün içerisinde Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirir. Görevlendirilmiş Başbakan, Bakanlar Kurulunun listesini ve hükümet programını Millet Meclisine sunar. Bakanlar tek tek ve program, nitelikli çoğunlukla onaylandıktan sonra Başbakan Meclisten güvenoyu almış olur. Bakanlar Kurulu güvenoyu alamadığı takdirde, Cumhurbaşkanı 15 gün içerisinde yeni bir Başbakan adayını hükümeti kurmakla görevlendirir."*

Ardından, Başbakan ve Bakanlar görevlerine başlamadan önce Millet Meclisi huzurunda, Anayasanın 50.maddesinde yer alan şekilde yemin eder.

c. Bakanların Seçilme Şartları

Anayasanın 77.maddesinin 2.fıkrasına göre, *"Bakan olmak için milletvekillerinde aranan koşulların bulunmasının yanı sıra, üniversite veya dengi*

[780] Baştürk, vd., 2013, s. 61-69.

okul diplomasına sahip olmak gerekir." Ayrıca 49.maddenin 2.fıkrasına istinaden *"milletvekili adaylarının tam ehliyetli Iraklılar olması gerekir."*

Yani, Anayasanın 49. ve 77.maddelerinde Bakan makamına talip olmak isteyen kişilerde aranan şartlar;[781]

- Irak vatandaşı olmak,
- Tam Ehliyetli,
- Lisans mezunu olmak.

d. Başbakan Yardımcısı

Anayasanın 139.maddesi uyarınca, *"ilk seçim döneminde Bakanlar Kurulu Başkanının iki yardımcısı olur."* Yani, Başbakanın birinci seçim döneminde iki yardımcısı olur.[782]

Ancak birinci dönemden sonra Başbakanın birinci dönemde olduğu gibi iki yardımcısı mı, yoksa birkaç yardımcısı mı olacak? Bu sorunun cevabı, net değildir. Daha açıkçası Anayasada bu soruya açık ve net bir cevap bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu soruna siyasi ve pratik durum hâkim olur.

e. Bakanlar Kurulunun Oluşturulması

Anayasanın üçüncü bölümünde devlet organlarından, üçüncü bölümün İkinci kısmında yürütme organından, ayrıca ikinci kısmın altında Bakanlar Kurulundan bahsedilmiştir.[783] Anayasanın 76.maddesinde Bakanlar Kurulunun teşkil edilmesi hükümleri açıklanmıştır. Yukarıda, Başbakan seçilme yolu başlığı altında Bakanlar Kurulu oluşturulması ile ilgili konu ayrıntılı ve net bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır.

[781] Henon, 2013, s. 372; Şüber, 2016, s. 96.
[782] Şüber, 2016, s. 97.
[783] Henon, 2013, s. 371; Alhuseyni, 2016, s. 242-243.

Anayasada bulunan hükümleri analiz ederken Bakanlar Kurulunun teşkil edilmesi birkaç aşamadan oluştuğu görülür.[784]

Birinci Aşama; Bakanlar Kurulunun Başkanı (Başbakan) teklifi, Cumhurbaşkanı, Millet Meclisinde en çok milletvekiline sahip olan grubun adayına Bakanlar Kurulunun kurulması teklifinde bulunur.[785]

İkinci Aşama; Bakanlar Kurulu üyelerinin seçimi, Cumhurbaşkanının teklifini alan Başbakan, Bakanlar Kurulunu kurar. Başbakan, başlangıçta teklif aldığı tarihten itibaren en geç 30 gün içerisinde Bakan üyeleri adlarıyla tespit eder.

Anayasa metnine göre; teklif alan Başbakan, Bakanlarını adlarıyla tespit etmeyi üstlenir. Ancak siyasi bir gerçek vardır ki, o da parlamento seçimlerinde kazanan kitle ve siyasi gruplar bakanlık makamına adaylarını Millet Meclisinde ki hacimlerine göre kendileri belirlerler. Daha sonra Başbakan, siyasi partilerin önerdikleri adaylardan Bakanlarını seçer.[786]

Sonuç olarak Başbakan, Bakanları seçmekte tam manasıyla özgür değildir, siyasi partiler arasındaki kotaya ve anlaşma sonucuna göre Bakan seçer.

Üçüncü Aşama; Bakanlar Kurulunun Millet Meclisinden güvenoyu alması, Başbakan güvenoyu alması için bakan olacak üyelerin adlarını ve Bakanlık programını Millet Meclisine sunar.[787] Bu güven Bakanlara tek tek ve Bakanlık programına da Millet Meclisi tarafından nitelikli çoğunluk onayının verilmesi ile gerçekleşir. Yani onay alınınca güvenoyu alınmış olur.

Anayasanın 79.maddesine göre Başbakan ve Bakanlar Anayasanın 50. maddesinde yer alan yemin metnine göre yemin ederler. Başka bir anlatımla, Başbakan ve Bakanların görevlerine başlamadan önce Millet Meclisi huzurunda, Anayasanın 50.maddesinde yer alan şekilde yemin etmeleri gerekmektedir.

[784] Şüber, 2016, s. 98-99.
[785] Alhuseyni, 2016, s. 242-243.
[786] Şüber, 2016, s. 98-99; Alzamili, 2014, s. 451.
[787] Alzamili, 2014, s. 451.

f. Hükûmetin Kurulması İçin Karar Alan Makam

2005 Anayasası hükûmetin kurulması ile ilgili karar çıkartan, görevden alan, istifasını kabul eden, Bakanın istifası veya görevden alınması, Başbakanın istifası veya görevden alınmasının yetkisini hangi tarafa verdiğini açıkça belirtmemiştir.

Bu şüphesiz ki açıkça Anayasal bir eksikliktir. Genel olarak, bu yetkinin Devlet Başkanına bırakılması gerekmektedir. Fakat bu yetkinin 2005 Anayasasına göre Devlet Başkanına bırakılmaması parlamenter sisteme karşı önemli bir ihlaldir.[788]

g. Bakanlar Kurulunun Yetkileri

Bildiği gibi Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan oluşur. Bunun için her tarafın yetkisi aşağıda ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır:

aa. Başbakanın Yetkileri

Anayasa, Başbakana her türlü konuda yürütme organının alanını kapsayacak ve esas olarak doğrudan başbakanın elinde olan (Başbakanın zaten avucunun içinde bulundurduğu) birçok yetki verilmiştir. Başbakanın bunların dışında bazı yetkiler yasama alanına aittir.[789]

Anayasanın 85.maddesine göre, *"Bakanlar Kurulu çalışmalarını düzenlemek üzere bir İçtüzük çıkarır."* Başka bir anlatımla, Bakanlar Kurulu çalışmalarının yürütülmesi için kendine has bir İçtüzük hazırlamasına işaret etmektedir. Bilfiil 2014 yılında 8 sayılı Bakanlar Kuruluna has bir İçtüzük düzenlenmiştir.[790]

[788] Talib–Redam, 2016, s. 118; Henon, 2013, s. 373; Alzamili, 2014, s. 452.
[789] Alhuseyni, 2016, s. 245-246; Şüber, 2016, s. 111; Henon, 2013, s. 372-373.
[790] Alzamili, 2014, s. 453; 2014 yılında 8 sayılı Bakanlar Kurulunun İçtüzüğü çıkarılmıştır.

aaa. Başbakanın Tek Başına Yaptığı İşlemler

aaaa. Yürütme Görevi Alanında Yetkiler

Anayasanın 78.maddesine göre, *"Başbakan, devletin genel politikasının yürütülmesinden sorumludur. Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanıdır. Bakanlar Kurulunu yönetir, toplantılarına başkanlık eder. Millet Meclisi onayı ile Bakanları görevlerinden alabilir."* Diğer bir ifadeyle, Bakanlar Kurulunun belirlediği, devletin kamu siyasetini direkt olarak uygulamak zorundadır. Bu da her yürütme organının asli görevidir. Düzenleme ve idare konularına gelince, Başbakan, Bakanlar Kurulunun idaresini ve başkanlığını yapar.

bbbb. Bakanlarla İlgili Yetkileri

Anayasanın 76.maddesinin 1. 2. ve 4.fıkralarında, Cumhurbaşkanının Bakanlarla ilgili yetkileri düzenlenmiştir. Bunun neticesinde Başbakan, Cumhurbaşkanından görevi alınca Bakanlar Kurulunu kurma ve seçme yetkisine sahiptir.[791]

cccc. Askerî Alandaki Yetkileri

Anayasada, askerî konularda ve savaş konularında otorite Millet Meclisi, Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında paylaşılmış olup düzenlenmesi için de bazı kurallar konulmuştur.[792]

Anayasanın 73. ve 78.maddelerinde açıklandığı gibi, Başbakanın Askeri yetkileri:

- Başbakan, Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanıdır.
- Cumhurbaşkanı, Başbakanın tavsiyesi doğrultusunda ve yasalara uygun olarak madalya ve nişan vermek.

[791] Alhuseyni, 2016, s. 243.
[792] Şüber, 2016, s. 112.

dddd. Olağanüstü/İstisnai Durumlardaki Yetkiler

Anayasanın 61.maddesinde iki hâl istisnai durum olarak sayılmıştır. Bunlar; savaş ve olağanüstü haldir.

Anayasanın 61.maddesinin 9.fıkrasına dayanarak,

- *"Cumhurbaşkanı ve Başbakanın ortak talebi ve Millet Meclisinin 2/3 çoğunluğunun kabulüyle savaş ve olağanüstü hal ilan edilebilir.*
- *Olağanüstü hal 30 gün süreyle ilan edilir. Bu süre her defasında Meclis tarafından onaylanarak uzatılabilir.*
- *Savaş ve olağanüstü hal durumlarında Başbakan gerekli yetkilerle donatılır. Bu yetkiler Anayasaya aykırı olmayacak şekilde yasayla belirlenir.*
- *Başbakan savaş veya olağanüstü hal sona erdiği tarihten itibaren 15 gün içerisinde yapılan icraatları ve sonuçları Meclise sunar."*

Nitekim bu Anayasaya bakıldığı zaman olağanüstü durumlarda alınan kararların parlamento tarafından denetlemeye tabi olma sistemini kabul etmiştir.[793]

bbb. Başbakanın Bakanlar Kurulu İle Ortak Yetkileri

Bazı yetkiler Başbakan ile Bakanlar Kurulu ortaklaşa yürütürler. Bu yetkiler Anayasanın 60. ve 80.maddelerinde belirlenmiştir.[794]

Anayasanın 60.maddesi uyarınca *"yasa tasarıları Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Millet Meclisine sunulur."* Anayasanın 80.maddsine göre ise Bakanlar Kurulu aşağıda belirtilen yetkileri kullanır:

[793] Şüber, 2016, s. 113.
[794] Alhuseyni, 2016, s. 245-247.

- *Devletin genel politikasını ve genel projelerini planlamak ve uygulamak, Bakanlıkların ve bir Bakanlığa bağlı olmayan kurumların çalışanlarının faaliyetlerini denetlemek,*
- *Yasa tasarılarını Meclise önermek,*
- *Yasaların uygulanması için kararnameler, talimatlar ve yönetmenlikler çıkarmak,*
- *Genel bütçe, kesin hesap ve kalkınma planlarını hazırlamak,*
- *Bakanlık Müsteşarları, Büyükelçiler, Genelkurmay Başkanı ve Yardımcıları, Tümen ve daha üst askeri birliklerin Komutanları, Milli İstihbarat ve Emniyet Teşkilatı Başkanları ve özel statüye haiz üst düzey devlet memurlarının atamalarını Millet Meclisine tavsiye etmek,*
- *Uluslararası sözleşme ve antlaşmalar hakkında müzakereler yapmak ve imzalamak veya bu amaçla yetki vermek.*

Bu yetkiler yürütme, yasama ve Anayasada yer alan dışişleri konularının değiştirilmesi ile ilintili yetkilerle paylaşılır.[795]

ccc. Başbakanın Parlamento İlişkileri Çerçevesindeki Yetkilerinin Kullanılması

Parlamento sisteminin temeline dayanarak otoriteler arasındaki işbirliği aradaki etkili ilişkiler ile sağlanır. Bunun için Başbakan ile Millet Meclisinin aralarındaki ilişkiler alanında özel çalışma yapar.[796] Bunlardan bazıları aşağıda belirtilmiştir;

aaaa. Yürütme Görevi Alanındaki Yetkiler

Anayasanın 78.maddesinde, Başbakanın yürütmeyle ilgili yetkileri düzenlenmiştir. Başka bir anlatımla, Başbakan, Bakanlar Kurulunu yönetir. Başbakan bir Bakanı görevinden alabilir. Ancak bu yetki Millet Meclisinin onayı şartına bağlanmıştır.

[795] Alhuseyni, 2016, s. 245-247; Şüber, 2016, s. 113.
[796] Şüber, 2016, s. 114.

bbbb. Yasama Görevi Alanındaki Yetkiler

Başbakanın Millet Meclisi ile başlattığı ilişkilere dayanarak, Anayasanın 58.maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında iki etki belirtilmiştir.

Bir yandan Başbakan, Millet Meclisini olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. Diğer yandan her bir yasama dönemi, devam eden çalışmaların tamamlanması için 30 günden fazla olmamak kaydıyla uzatılabilir. Bu uzatma da Başbakanın, talebiyle gerçekleşir. Yani Başbakan Millet Meclisine talepte bulunarak yasama dönemini uzatabilir.

Anayasa kaynaklı bu iki yetki ortak yetkilerdir, Cumhurbaşkanına ve Millet Meclisinde 50 milletvekiline verilmiştir.[797]

Burada dikkat çeken husus, devlet otoriteleri arasındaki etkilenme alanlarıdır. Anayasanın 64.maddesinin birinci fıkrası uyarınca *"Millet Meclisi, üyelerinin 1/3'inin istemi veya Başbakanın talebi ve Cumhurbaşkanının onayı üzerine nitelikli çoğunlukla karar alındığı takdirde fesih olunabilir. Ancak, Başbakan hakkında verilen gensoru önergesi sonuçlandırılmadan Meclis feshedilmez."* Yani, Başbakan, Cumhurbaşkanının onayını almak şartıyla, Millet Meclisinin fesih edilmesi için talepte bulunabilir.[798]

bb. Bakanlar Kurulunun Yetkileri

Bakanlar Kurulu Anayasanın 60. 80. ve 126.maddelerine dayanarak aşağıdaki yetkilerini kullanabilir:

aaa. Yürütme Alanındaki Yetkileri

Bakanlar Kurulu Anayasanın 80.maddesinde yukarıdaki belirtildiği gibi, yürütme organının bir tarafı olarak birçok yetkiye sahiptir.

[797] Şüber, 2016, s. 11.
[798] Alhuseyni, 2016, s. 244; Şüber, 2016, s. 114.

bbb. Yasama Alanındaki Yetkileri

Irak'taki parlamenter rejimin özelliklerinden biri; Bakanlar Kurulu ile Millet Meclisi arasındaki karşılıklı ilişkinin var olmasıdır.

Anayasanın 60.maddesine göre, *"yasa tasarıları Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Millet Meclisine sunulur."*

Bu ilişkinin bir örneği, kanunlarla ilgili yasalaştırma konusunda kanun tasarısı önermek için Bakanlar Kuruluna katılma yetkisi verilmiş olmasıdır. Buna ilaveten, Bakanlar Kurulu yasalaştırma alanlarında cüzi de olsa kanunların uygulanması için sistem, kararnameler, yönergeler, talimatlar ve yönetmenlikler çıkarmada yetkilidir.[799] Ayrıca, Bakanlar Kurulu, genel bütçe, kesin hesap ve kalkınma planlarını hazırlama yetkisine de sahiptir.

ccc. Dışişleri Alanındaki Yetkileri

Anayasanın 80.maddesinin 6.fıkrasına dayanarak Bakanlar Kurulu, *"uluslararası sözleşme ve antlaşmalar hakkında müzakereler yapmak ve imzalamak veya bu amaçla yetki vermek."* Yani, Anayasada uluslararası antlaşma ve anlaşmaların müzakere edilmesi ve imza atılması konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.[800]

ddd. Anayasanın Değiştirilmesi Alanındaki Yetkileri

Anayasanın 126.maddesinin 1.fıkrasında, Bakanlar Kurulunun Anayasanın değiştirilmesi ile ilgili yetkisi düzenlenmiştir. Başka bir ifadeyle, Anayasa Koyucusu, Anayasanın değiştirilmesi yetkisini yürütme organı (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu) ile yasama organının (Millet Meclisi) ortak yetkisi olarak belirlemiştir. Burada iki yürütme otoritesi tarafı aynı dalda (görevde) ortak olmuşlardır.[801]

[799] Alhuseyni, 2016, s. 246.
[800] Şüber, 2016, s. 116.
[801] Alhuseyni, 2016, s. 247; Şüber, 2016, s. 116.

C. Yargı Organı

2005 Anayasasında, 3.bölüm devlet organlarına, aynı bölümün 3.kısmı ise yargı organına ayrılmıştır. Anayasada, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanarak, yasama organı ve yürütme organının yanında yargı organı da başlı başına bir otoriteye sahiptir.[802]

Anayasanın 87.maddesine göre yargı organı bağımsızdır. Bu görevi çeşitli tür ve derecedeki tarafsız ve bağımsız mahkemeler yürütür ve kararlarını yasalara uygun olarak alırlar.

Anayasada, yargı organı ve yargıçların bağımsız olmasında titizlik gösterilmiştir. Ayrıca diğer devlet kurumlarının yargıya ve adalete müdahale etmeleri engellenmiştir.[803]

Anayasada, sadece bir maddede değil, birçok maddede 87. 88. 92. 97. ve 98.maddeler yargının bağımsızlığına birçok defa atıf yapılmıştır.[804]

Anayasanın 89.maddesine dayanarak *"federal yargı organı; Yüksek Yargı Kurulu, Federal Yüksek Mahkeme ve Federal Temyiz Mahkemesi (Yargıtay) ile Savcılık Teşkilatı, Yargı Denetim Kurulu ve yasayla düzenlenen diğer federal mahkemelerden oluşur."*

Ancak sadece, Yüksek Yargı Konseyi ve Federal Yüksek Mahkemenin önemli olmasından dolayı ele alınması gerekir:

1. Yüksek Yargı Konseyi

2005 Anayasasında 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun 45.maddesinde olduğu gibi, Yüksek Yargı Konseyinin yapılandırılması ile ilgili

[802] Talib–Redam, 2016, s. 121; Alzamili, 2014, s. 483; Resim, 2012, s. 88; Acil, 2013, s. 295; Alhuseyni, 2016, s. 247.
[803] Alzamili, 2014, s. 484.
[804] Acil, 2013, s. 295.

herhangi bir mekanizmadan bahsedilmemektedir.[805] Ancak Yüksek Yargı Konseyi, Millet Meclisinin kararıyla; kurulması ve yetkilerini ele alan Anayasanın 90.maddesine aktarılmıştır.[806]

2005 Anayasasının 90.maddesi uyarınca *"Yüksek Yargı Konseyi, yargı kurumlarının işlerini yönetir. Yapısı, ihtisas alanları ve çalışma kuralları yasayla belirlenir."* Kısacası, bugün Irak'ta yürürlükte olan 2005 Irak Anayasasının 90.maddesine istinaden Yüksek Yargı Konseyinin varlığı öngörülmüştür.[807]

2005 Irak Anayasasının 90.maddesine dayanarak, 2012 yılında 112 sayılı Yüksek Yargı Konsey Kanunu çıkartılmış ve Yüksek Yargı Konseyi resmen kurulmuştur. Fakat Federal Yüksek Mahkeme bu kanunu Anayasa aykırı bularak yürürlükten kaldırmıştır.[808]

2017 yılında yeni Yüksek Yargı Konseyi Kanunu çıkarılana kadar[809] Koalisyon Güçleri kararıyla 2003 yılında çıkarılan 35 sayılı Yüksek Yargı Konsey Kanunu uygulanmaya devam etmiştir.[810]

Son olarak 2005 Irak Anayasasının 90.maddesine dayanarak, 2017 yılında 45 sayılı Yüksek Yargı Konsey Kanunu çıkartılmış ve Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yüksek Yargı Konseyinin son hali kaynağını bu kanundan

---

[805] Alzamili, 2014, s. 483; Henon, 2013, s. 376; 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 3981 sayılı 2004 yılında Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 2004 Devlet Yönetim Kanununun 45.maddesine göre, Yüksek Yargı Konseyi kurulur ve hâkimler meclisi işlevini üstlenir. Yüksek Yargı Konseyi, federal yargıyı denetler ve Konsey bütçesini yönetir. Bu Konsey; Federal Yüksek Mahkeme Başkanı, Federal Temyiz Mahkemesi Başkanı ve Başkan vekilleri, Federal İstinaf Mahkemeleri Başkanları ve her bölgenin Temyiz Mahkemesi Başkanı ve iki başkan vekilinden oluşur. Federal Yüksek Mahkeme Başkanı, Yüksek Yargı Konseyine başkanlık eder. Onun bulunmaması durumunda, Konseye, Federal Temyiz Mahkemesi Başkanı başkanlık eder.

[806] Alhuseyni, 2016, s. 248; Acil, 2013, s. 295.

[807] Acil, 2013, s. 295-296.

[808] Alhuseyni, 2016, s. 248; 2012 yılında 112 sayılı Yüksek Yargı Konsey Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 4266 sayılı 4 Şubat 2012 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Fakat bu Kanun, Federal Yüksek Mahkeme tarafından 16 Eylül 2013 tarihinde 87 sayılı kararıyla Anayasaya aykırı olduğu için yürürlükten kaldırılmıştır.

[809] 2017 yılında 45 sayılı Yüksek Yargı Konseyi Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun, 4432 sayılı 31 Ocak 2017 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[810] Alkeysi, Abdülkadir, "Yargı Organının İçinde Bulunduğu Zor Durum ve Gelecek Reformlar", *Kitabat Araştırmaları,* Almanya, 2015. s.y; 2003 yılında 35 sayılı Yüksek Yargı Konseyi Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, Koalisyon Güçleri tarafından 18 Eylül 2003 tarihinde düzenlenmiştir.

almaktadır.[811] Bu kanunun 10.maddesine göre 2003 yılında Koalisyon Güçleri tarafından çıkarılan 35 sayılı Yüksek Yargı Konseyi Kanununu ilga etmiştir.[812]

Yüksek Yargı Konseyi her ne kadar bir yüksek organı hüviyetinde olsa da esasında idari bir organdır.[813] Bu organ fonksiyon bakımından Türkiye'deki Hâkimler Savcılar Yüksek Kuruluna benzemektedir.

Öte yandan Yüksek Yargı Kurulu yetkilerini, Anayasanın 91.maddesine dayanarak kullanır.[814] Bu yetkiler aşağıda sıralanmıştır;

- *"Yargı işlerini idare eder ve federal yargıyı denetler.*
- *Federal Temyiz Mahkemesi Başkanlığına, Başsavcılığa ve Yargı Denetim Kurulu Başkanlığına aday gösterir ve bunların atamalarının onaylanması için isimlerini Millet Meclisine sunar.*
- *Federal yargı organının yıllık bütçe taslağını önererek, onaylanmak üzere Millet Meclisine sunar."*

2. Federal Yüksek Mahkeme

2005 Irak Federal Anayasasının 92.maddesinin 1.fıkrasına dayanarak *"Federal Yüksek Mahkeme mali ve idari bakımdan bağımsız bir yargı kurumudur."* Ancak Federal Yüksek Mahkemenin kuruluşundan ve Mahkemenin içeriğinden Aynı maddenin 2.fıkrasında bahsedilmiştir: *"Federal Yüksek Mahkeme belirli sayıda yargıçlar, İslam fıkhı ve hukuk uzmanlarından oluşur. Millet Meclisi üye sayısının 2/3 çoğunluğu ile çıkartılacak bir yasayla üye sayısı ve nasıl seçilecekleri ve mahkemenin işleyiş şekli belirlenir."*

Anayasa Koyucusu, Federal Yüksek Mahkeme kurulmasında İslam Fıkıh uzmanlarının bulunması şartını koymakta başarılı olamamıştır. Çünkü Federal Yüksek Mahkemenin alanı, sadece hukuk uzmanlarının yer alması gereken bir

[811] Herb, Tarık, "Yüksek Yargı Konsey Kanununun Tam Şekli Ne Zaman Çıkarılacak", *Şefek Araştırmaları,* 2017. s.y.
[812] 2017 yılında 45 sayılı Yüksek Yargı Konseyi Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun, 4432 sayılı 31 Ocak 2017 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[813] Alhuseyni, 2016, s. 249.
[814] Alhuseyni, 2016, s. 250.

mahkemedir. Yetkisi Anayasadaki kanunların uygulanmasını denetlemektir. Ayrıca Anayasayı, yasama organı ve yürütme organının ihlâli ve müdahalelerinden korumaktır. Yani Mahkemenin uzmanlık alanı, şeriat davaları değil hukuk davalarıdır.[815]

2004 Devlet İdaresi Kanununun 44.maddesine dayanarak, 2005'te 30 sayılı Federal Yüksek Mahkeme Yasası çıkartılmıştır.[816] Öte yandan, hala bu kanun devam etmektedir ve 2005 Anayasasına dayanarak yeni bir kanunun çıkarılması gerekmektedir ancak günümüzde halen böyle bir kanun çıkarılmamıştır.[817]

Kısacası, 2005 Irak Anayasası başka bir Federal Yüksek Mahkemenin varlığını öngörmesine (m. 92) rağmen fiilen hayata geçmemiştir. Bugün Irak'ta var olan ve görev yapan Federal Yüksek Mahkeme halen 2004 Devlet Yönetim Kanunuyla kurulmuş olan mahkemedir.[818]

Federal Yüksek Mahkemenin kurulması ve bazı önemli kanunların oluşturulması, toplam 50 madde kadar olan hayati konuların basit kanun düzenlemeleri şeklinde yapılacak, bunlarla ilgili kararlar Millet Meclisi üyelerinin 2/3 çoğunluğuyla, nitelikli çoğunlukla veya salt çoğunlukla alınacaktır.[819]

Irak Federal Yüksek Mahkemenin en önemli özelliği, Irak hükümeti ile bölge hükümetleri ve vilayet idareleri arasındaki davalarda ilk ve tek yetkili mahkeme olmasıdır. Ayrıca kanunların, tüzüklerin ve talimatların Anayasaya uygunluğunun denetimini yapar. Bu kanunların, tüzüklerin ve talimatların federal hükümet, bölgesel hükümetler, vilayet idareleri ve mahalli idareler tarafından yapılması arasında fark yoktur.[820]

[815] Resim, 2012, s. 91; Henon, 2013, s. 377; Alzamili, 2014, s. 486; Acil, 2013, s. 296.
[816] Henon, 2013, s. 380; 2005 yılında 30 sayılı Federal Yüksek Mahkeme Kanunu çıkarılmıştır.
[817] Acil, 2013, s. 296.
[818] Almusevi, 2009, s. 1; Acil, 2013, s. 296.
[819] Çetinsaya, 2006, s. 22.
[820] Acil, 2013, s. 45.

Öte yandan Anayasanın 93.maddesine dayanarak Federal Yüksek Mahkeme yetkilerini kullanır.[821] Bu yetkiler aşağıda sıralanmıştır;

- *"Yürürlükte bulunan yasa ve yönetmeliklerin Anayasaya uygunluğunu denetler.*
- *Anayasadaki hükümlerin yorumunu yapar.*
- *Federal yasaların ve federal otorite tarafından uygulamaya konulan karar, yönetmelik, talimat ve emirlerin uygulanmasından kaynaklanan sorunları hükme bağlar. Bakanlar Kurulu, ilgili kişiler ve başkalarının mahkemeye direkt olarak itiraz hakkı yasal güvence altındadır.*
- *Federal hükümet ile bölgesel hükümetler, vilayetler, belediyeler ve yerel idareler arasındaki anlaşmazlıkları hükme bağlar.*
- *Bölgesel hükümetler veya vilayetler arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları hükme bağlar.*
- *Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlara yöneltilen suçlamaları karara bağlar.*
- *Millet Meclisi için yapılan genel seçimlerin sonuçlarını onaylar.*
- *Federal yargı ile bölgelerin ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerin yargı organları arasında görev alanları konusunda ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları karara bağlar.*
- *Bölgeler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerin yargı organları arasında görev alanları konusunda ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları karara bağlar."*

Anayasanın 94.maddesine dayanarak *"Federal Yüksek Mahkeme kararları kesindir ve bütün diğer organlar için bağlayıcıdır."*

Burada dikkat çeken konu Federal Yüksek Mahkeme devlet kurumlarının kendi arasındaki uyuşmazlıklar ile federe düzeydeki kurumlar ve federal düzeydeki kurumlar arasındaki uyuşmazlıkları çözen Türkiye'deki Uyuşmazlık Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi gibi çalışan yüksek bir mahkemedir.

[821] Alhuseyni, 2016, s. 250; Acil, 2013, s. 296-297.

VI. Yasama Organı İle Yürütme Organı Arasındaki İlişki

Parlamenter sistemde yasama organı ve yürütme organının arasındaki ilişkilerin iş birliği, denge ve karşılıklı denetleme temeline dayalıdır. Dolayısıyla bu bir taraftan Bakanlar Kurulunu parlamentoya karşı sorumlu kılan yani, Bakanlar Kurulunun parlamento önündeki sorumluluğu, diğer taraftan da yürütme organının parlamentoyu fesih etme hakkına sahip olmasıdır.[822]

Yürütme organı ile yasama organı arasındaki eşitlik, iki organ arasındaki dengeyi sağlamıştır. Hiçbir otorite diğerine tabi olmamakla birlikte terazinin iki eşit kefesi olarak nitelendirilebilir. Ne yürütme organının kefesi yasama organının kefesinden ağırdır ne de yasama organının kefesi yürütme organının kefesinden ağırdır.[823]

Parlamenter sistemlerde iki organ arasında eşitlik ve dengenin bulunmasının yanında iki tarafın da birbirlerine karşı kullanabilecekleri araç veya enstrümanları da vardır.

Irak Anayasasına göre yasama organı ve yürütme organı arasındaki ilişkiye bakıldığında, yasama organına verilen hükûmetin icraatlarının denetlenebilmesi ve güvenoyunu çekebilme hakkı, buna karşılık da yürütme organına verilen meclisi fesih edebilme yetkisi parlamenter sistemdeki dengenin ve işbirliğinin sağlanabilmesi için önemlidir.[824]

Bu araçlara sırasıyla detaylı bir şekilde değinilecektir.

[822] Abdulkerim, Alvan, *Siyasal Sistemler ve Anayasa Hukuku*, 1. Baskı, Kültür Evi Yayınları, Oman, 2001, s. 214; Şüber, 2016, s. 145.
[823] Said-Kerim, 2014, s. 1320; Şüber, 2016, s. 158.
[824] Alzamili, 2014, s. 455.

A. Millet Meclisinin Rolü

1. Yürütme Organı Üyelerinin Seçiminde ve İşlerinin Denetlenmesinde Millet Meclisinin Rolü

a. Yürütme Organı Üyelerinin Seçiminde Millet Meclisinin Rolü

Anayasada, yürütme organındaki iki kanadın (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu) seçiminde Millet Meclisinin çok önemli rolü vardır.[825] Anayasanın 70.maddesine göre, Millet Meclisi, Cumhurbaşkanını seçme yetkisine sahiptir.

2006 yılı Millet Meclisi İçtüzüğünün sekizinci bölümü Başkanlık Divanına ait çalışmaları düzenlemektedir.[826] İçtüzüğün 47.maddesinde; "Anayasanın 70.maddesine dayanarak, Cumhurbaşkanı ile yardımcılarını aday göstermek ve seçilmeleri konularını görüşmek için özel bir toplantı yapar." ifadesi geçmiştir.

Aynı kanunun 48.maddesine göre Cumhurbaşkanı ile yardımcıları Millet Meclisin huzurunda görevlerine başlamadan önce Anayasanın 50.maddesinde belirlenmiş yemini ederler.

Anayasanın 76.maddesinin 4.fıkrasında, Millet Meclisi, Başbakan ve Bakanların seçiminde güvenoyu yetkisine sahiptir. ifadesi yer almaktadır.[827]

Millet Meclisi İçtüzüğünün dokuzuncu bölümünde, Bakanlıklara güvenoyu verilmesi, programların incelenmesi ve takip edilmesi konusunda çalışmalara yer verilmiştir.[828]

2006 yılında çıkarılan Millet Meclisi İçtüzüğünün 49.maddesinin içeriği aşağıdadır:

- Teklif edilen Başbakan, Bakanların adlarını ve Bakanlık programını Millet Meclisine sunar.

[825] Acil, 2013, s. 289; Şüber, 2016, s. 146-147.
[826] Şüber, 2016, s. 147; 2006 yılında Millet Meclisinin İçtüzüğü çıkarılmıştır.
[827] Alhuseyni, 2016, s. 244; Henon, 2013, s. 358.
[828] Şüber, 2016, s. 147; 2006 yılında Millet Meclisinin İçtüzüğü çıkarılmıştır.

- Bakanlık programı, Millet Meclisinde oylamaya sunulmadan önce, konu ile ilgili rapor düzenlemesi için Millet Meclisi Başkan Yardımcısının Başkanlığındaki özel bir komisyona devredilir.
- Bakanlar Millet Meclisinden onay aldıktan sonra, Bakanlar Kurulu güvenoyu almış sayılır. Bakanların tek tek onay alması gerekir. Ancak Bakanlar ve Bakanlık programı, Millet Meclisi sayısının nitelikli çoğunluğunun onayını almış olmalıdır.

Siyasi ve Anayasal gerçeklik esas alındığında, Bakanların belirlenmesinde Başbakanın tek başına karar alabilme usulü değil farklı bir usul izlenmiştir.[829] İzlenen usul şu şekildedir;

- Çoğunlukla hükümet üyeleri, Millet Meclisi üyelerinden seçilmektedir. Yani, genellikle hükûmet üyeleri parlamento üyelerinden seçilmektedir.
- Bakanların seçiminde Başbakan tek başına karar almamaktadır. Bakanlar Kurulunda görev yapan üyeler, parlamentoda oy almış siyasi partilerin önerdiği adaylardan seçilmektedir. Başbakan, partilerin gösterdiği adaylardan uygun olanını seçme hakkına sahiptir.

b. Millet Meclisinin Yürütme Organını Denetleme Alanındaki Yetkisi

2006 yılında çıkarılan Millet Meclisi İçtüzüğünün 32.maddesinde, Millet Meclisi yürütme organını denetler.[830]

2006 yılında çıkarılan Millet Meclisi İçtüzüğünün 32.maddesi, Millet Meclisinin yürütme organının çalışmalarını denetlemesi şartlarını içerir. Denetlemedeki yetkiler şu şekildedir:

- Başkanlık Divanı üyelerinin sorgulanması, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyelerinin sorgulanması, yürütmede herhangi bir sorumlunun sorgulanması,

[829] Şüber, 2016, s. 148.
[830] Acil, 2013, s. 288; Şüber, 2016, s. 148; 2006 yılında Millet Meclisinin İçtüzüğü çıkarılmıştır.

- Yukarıda adı geçen sorumluların kamu çıkarına veya vatandaşların haklarına karşı bir olaya müdahil olmuşsa Meclis uygun gördüğü takdirde sorumluyu sorguya çeker.
- Meclis, kamu çıkarına, vatandaşların haklarına, yürütme organına ait kurumların yasa uygulanmalarında yapılan ihlaller ile ilgili herhangi bir resmî taraftan bilgi ve belge talep etme hakkına sahiptir.
- Meclis nezdinde bahsi geçen bir konuya ilişkin tanıklık, açıklama yapmak, bilgi vermek için her şahsı Meclis önüne çıkarma yetkisine sahiptir.
- Millet Meclisi üyeleri, kanunların uygulanmasını denetlemek için Bakanlıkları ve Devlet Dairelerini ziyaret edebilir.

Böylece Millet Meclisi, yürütme organının çalışmalarını sorgulayarak, genel konuları tartışarak, soru yönelterek, yanıt alarak ve güvenoyunu çekerek denetleme yapabilmektedir.[831]

2. Millet Meclisinin Yürütme Organının Faaliyetlerine Müdahale Etme Yöntemleri

Anayasa Koyucusu, Millet Meclisine yürütme organın çalışmalarını etkileyebilecek yetkiler vermiştir.

a. Millet Meclisinin Devletin En Üst Düzey Yöneticilerini Atamadaki Rolü

Anayasanın 61.maddesinin 5.fıkrasında, Millet Meclisinin, devletin en üst düzey yöneticilerini atama yetkisini haiz olduğu düzenlenmektedir. Başka bir ifadeyle, askerî, sivil ve diplomatik alandaki yöneticilerin atamaları Bakanlar Kurulu kararıyla gerçekleşir. Ancak yargının üst kademelerindeki atamalar Yüksek Yargı Konseyi tarafından gerçekleştirilir.[832] Aynı şekilde bu atamaların da Millet Meclisi

[831] Alhiti, 2007, s. 43; Alzamili, 2014, s. 455.
[832] Acil, 2013, s. 289.

tarafından onaylanması gerekir. Yani, bu atamaları onaylama yetkisi Millet Meclisine verilmiştir.[833]

b. Millet Meclisinin Kamu Siyasetinin Planlamasındaki Rolü

Anayasa, devletin kamu siyasetinin uygulanması ve planlanması yetkisini Bakanlar Kuruluna vermesine rağmen, Millet Meclisine de birçok şekilde müdahale edebilmesi için benzer yetkiler vermiştir. Bunların en önemlisi Millet Meclisinin yasama politikalarının oluşturulması ve belirlenmesi üzerinde sahip olduğu otoritedir, [834] Kamu siyaseti aşağıdaki durumlardan etkilenir:

- Millet Meclisinden çıkan yasa önerileri, Millet Meclisinin siyasetini belirler ve Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan siyasetin temel taşlarını etkilemiş olur.
- Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan yasa tasarıları, Millet Meclisine tanınan yetki çerçevesinde tartışmaya açılır ve bu tasarıların içerdiği temel ilkelerin değiştirilmesi kabul edildiği takdirde, Bakanlar Kurulu tarafından sunulan tasarılar kökten etkilenmiş olmaktadır.

Bu yasa tasarılarının geleceği Millet Meclisinin iradesine bağlıdır. Millet Meclisi, isterse tasarıyı olduğu gibi, isterse değişiklik yaparak kabul eder ya da kamu isteğine ters düşerse reddeder.

3. Diğer Araçlar

Millet Meclisinin yürütme organını etkileyen diğer araçlara şunlar örnek gösterilebilir. Millet Meclisinin sorular sorması, genel bir konuyu tartışmaya açması, parlamenter soruşturma açması, sorgulama yapması ve hükûmetten güvenoyunu geri çekebilmesi gibi yöntemler yürütmenin çalışmalarını etkilemiş olur.[835]

[833] Talib–Redam, 2016, s. 111; Şüber, 2016, s. 129; Alzamili, 2014, s. 437.
[834] Şüber, 2016, s. 157-158.
[835] Alhiti, 2007, s. 43; Alzamili, 2014, s. 455; Acil, 2013, s. 288.

Anayasanın 61.maddesinin 6. 7. ve 8.fıkralarında şu şekilde düzenlemeler mevcuttur: Böylece Millet Meclisi, yürütme organının çalışmalarını sorgulayarak, genel konuları tartışarak, soru yönelterek, yanıt alarak ve güvenoyunu çekerek denetleme yapar.[836] Milletvekilleri, yazılı olarak Başkanlık Divanı Üyelerine, Başbakana, Başbakan Yardımcılarına, Bakanlara, Bağımsız Heyetlerin Başkanlarına, Bakanlıklara bağlı olmayan Daire Başkanlarına veya Hükûmet Üyelerine Daire Başkanlarına, Başkanlık Heyetine alanları ile ilgili soru sorabilir.

Anayasa, Millet Meclisine, talep edilen bir sebepten dolayı Mecliste nitelikli çoğunluğun sağlanması hâlinde, Cumhurbaşkanını sorgulama yetkisi vermiştir.[837] Ayrıca, Millet Meclisi, tartışmak için genel bir konuyu sunma ve sorgulama yetkisine sahiptir. En az 25 Milletvekilinin oyu ile Bakanlar Kurulu veya Bakanlardan çalışmaları ile ilgili bilgi ya da siyasi açıklama talebinde bulunabilirler.

Buna ilaveten Millet Meclisi, Başbakan ve Bakanlardan güvenoyunu çekme hakkına sahiptir. Bakanlardan güvenoyunun çekilmesi, nitelikli çoğunlukla ya Bakanın talebi üzerine gerçekleşir ya da Bakana yöneltilen sorgulama sonucu ve en az 50 Milletvekilinin onaylamasıyla gerçekleşir. Meclis, talep tarihinden itibaren 7 günden önce kararını açıklayamaz. Millet Meclisinin Başbakandan güvenoyunun çekilmesi için talep, ya Cumhurbaşkanınca ya da Millet Meclisinin üye sayısının beşte birinin onayı ile gerçekleşir. Cumhurbaşkanı, Meclise başvuruda bulunarak Başbakan ile ilgili güvensizlik yapılması talebinde bulunabilir. Bunun yanında Meclis üyelerinin beşte birinin talebinin geçerli olması için Başbakanın Meclis tarafından sorgulanması yapılır ve talepten en az 7 gün sonra güvenoyunun çekilmesi gerçekleşir.

Güvenoyunun çekilmesi Meclisin nitelikli çoğunluğun onayı ile gerçekleşir. Bu durumda Bakanlık Kabinesi istifa etmiş sayılır.[838]

[836] Raafet, 2006, s. 123-155; Henon, 2013, s. 353; Acil, 2013, s. 288; Alhuseyni, 2016, s. 228.
[837] Acil, 2013, s. 288.
[838] Henon, 2013, s. 358; Alhuseyni, 2016, s. 244.

B. Yürütme Organının Rolü

1. Yürütme Organının Millet Meclisi Üyelerinin Seçimindeki Rolü

Millet Meclisi üyelerinin seçilmesi, seçim kanununun düzenlediği yönteme göre ve yapılacak seçimlerle halk tarafından belirlenir. Dolayısıyla milletvekili seçimlerinde yürütme organın direkt olarak hiçbir müdahalesi olmamıştır.

2. Yürütme Organının Millet Meclisi Çalışmalarına Müdahale Etme Yöntemleri

a. Yasama Döneminin Başlaması İçin Milletvekillerini Davet Eder.[839]

Bilindiği gibi Anayasada kararlaştırılan milletvekili süresi boyunca parlamento sürekli toplanmaz. Parlamento, kanunların yasalaşması ve denetleme görevini yerine getirmek için yılda birkaç ay toplanır, buna, parlamentonun olağan toplantısı denir. Ancak bazen parlamento tatilde olmasına rağmen önemli ve olağanüstü durumlarda yapılacak çağrıyla toplanır. Buna, parlamentonun olağanüstü toplantısı denir.[840]

Anayasanın 54. 57. ve 58.maddelerinde bu konula ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Böylece yürütme organı Millet meclisini hem olağan hem de olağanüstü durumlarda toplantıya davet eder.[841]

b. Millet Meclisini Gizli Oturuma Çağırma

Kural Millet Meclisi toplantılarının açık olmasıdır. Ancak özel durumlarda yürütme organı, Millet Meclisini gizli oturum yapmaya çağırabilir.[842]

Millet Meclisi İçtüzüğünün 29.maddesinin 1.fıkrasında; Millet Meclisi toplantıları açık olur ancak özel durumlarda oturum Başkanının talebi, Millet Meclisi Başkanı, Bakanları Kurulu, Başkanlık Divanının önerisi veya 35 Milletvekilinin

[839] Acil, 2013, s. 291.
[840] Alzamili, 2014, s. 472; Şüber, 2016, s. 152.
[841] Alhuseyni, 2016, s. 239.
[842] Şüber, 2016, s. 154.

talebi üzerine Millet Meclisi gizli toplantı yapar. Ancak Millet Meclisi mevcut sayısının çoğunluğunun onayı ile gerçekleşir.

c. Bakanlar, Parlamento Oturumlarına Katılma Hakkına Sahiptir.

Millet Meclisi önünde Bakanların kollektif olarak sorumlulukları vardır. Bu sorumluluklar, kamu siyaseti uygulaması veya kendi Bakanlığındaki özel siyasi sorumluluğu kapsamaktadır.

Anayasaya göre Bakanlar, Millet Meclisi oturumlarına katılma, projeler ve yasa önerilerini tartışmaya ve Millet Meclisinin kararlarına etki edebilme hakkına sahiptirler. Bu hak Millet Meclisi çalışmalarını etkilemek için yürütme organının elinde önemli bir araçtır.[843]

Millet Meclisi İçtüzüğünün 40.maddesinin 1.fıkrasında, Başkanlık Divanı üyeleri ve Bakanlar Kurulunun üyeleri bağlı oldukları kurumdan izin alarak kendi istekleri üzerine Millet Meclisi oturumlarına katılabilir. Millet Meclisi Başkanlığı onayı gerekmektedir.

d. Yasama Görevine Katılmak

Yürütme organı ile Millet Meclisi, yasama görevleri ile ilgili aşamalarda ortaktırlar.[844] Anayasanın 60. 73/3. ve 138/5.maddelerinde bu konu ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Yani, yürütme organı, kanun önerilerinde, itiraz etmede ve yasa çıkarılmasında hak sahibidir.[845]

e. Millet Meclisini Fesih Etme Hakkı

Yürütme organı, yasama organının yasal süresini doldurmadan görevine son verdiği takdirde erken seçime gidilir. Millet Meclisinin fesih edilmesi, yürütme organının elinde tuttuğu denetleme hakkının en tehlikeli şekilde kullanılmasını ifade

[843] Said-Kerim, 2014, s. 1323; Şüber, 2016, s. 155.
[844] Acil, 2013, s. 294.
[845] Alhuseyni, 2016, s. 246; Acil, 2013, s. 292-293.

eder.[846] Anayasanın 64.maddesinde bu konula ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Daha önce yukarıda anlatılan yasama organının yürütme organı üzerindeki güvenoyunu çekmesi yetkisinin karşılığı, yürütme organının elinde bulunan Millet Meclisini fesih etme hakkıdır.[847]

Sonuç olarak, Millet Meclisinin feshi ile hükümetten güvenoyunun geri alınması hakkı, parlamenter sistemde yasama organı ile yürütme organı arasındaki denge ve iş birliğinin sağlanmasına yol açmıştır.[848]

VII. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasının Öngördüğü Hükümet Sistemi

Parlamento tarafından seçilen sembolik Cumhurbaşkanına karşı Bakanlar Kurulunu güçlendiren ve Bakanlar Kurulunu parlamentoya karşı sorumlu kılan 2005 Irak Anayasası, tipik parlamenter sistemin özelliklerini tam olarak yansıtmamaktadır.[849]

Tipik parlamenter sistemin özelliği olan ikili yürütme aygıtına sahip olmanın bir sonucu olarak Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu vardır. Ancak Devlet Başkanının, siyasi olarak sorumluluğu yoktur çünkü parlamenter sistemlerde Devlet Başkanının rolü zayıftır ve sorumluluk Bakanlar Kuruluna aittir.[850] Buna rağmen, 2005 Anayasasına istinaden Cumhurbaşkanı, tipik parlamenter sistem tarafından belirlenen otoriteden çok daha fazlasına sahiptir. Diğer taraftan da yürütme organı ile yasama organı arasında denge ve iş birliğinin olması gerekmektedir.[851]

Federal sisteminin de klasik olarak bazı özellikleri vardır; yasama organı iki meclisten oluşur, biri nüfus yoğunluğunu temsil eder, diğeri ise bölgeler arasında

[846] Alzamili, 2014, s. 479.
[847] Said-Kerim, 2014, s. 1323.
[848] Alhuseyni, 2016, s. 244.
[849] Dalar, 2015, s. 43; Acil, 2013, s. 31.
[850] Almeczup, Muhammed, *Siyasal Sistemi ve Anayasal Hukuku*, 4. Baskı, Al Halebi Yasal Yayınları, Beyrut, 2004, s. 114; Said- Kerim, 2014, s. 1317-1318; Şüber, 2016, s. 187.
[851] Acil, 2013, s. 31; Alhuseyni, 2016, s. 83-84.

eşitlik ilkesini temsil eder. İki meclis de yasama konusunda ortaktır. İki meclisli tipik federal sistemin en önemli özelliklerini yansıtmaktadır.

1925 Irak Anayasasına göre devletin şekli parlamenter ve Krallıktır. 1970 Anayasası da Başkanlıkla yönetilir, rejim ise Cumhuriyettir. 2003 yılına gelene kadar Irak'taki Anayasalar incelendiğinde devletin yapısı Krallık veya Cumhuriyet olmasına rağmen şekli üniter devlettir. 2003'ten sonra Anayasanın değiştirilmesi ile bu durum değişmiştir. Böylece 2004 Devlet Yönetim Kanunu ve 2005 Anayasası ile yeni sistem gelmiştir. Bu sisteme federal parlamenter rejim sistemi denilmektedir.[852]

Anayasanın 1.maddesi uyarınca *"Irak Cumhuriyeti egemen, bağımsız ve federal bir devlettir. Yönetim şekli Cumhuriyet, temsili (parlamenter) ve demokrattır. Bu Anayasa Irak'ın bütünlüğünü garanti eder."*

Irak Anayasa Koyucusu, Anayasanın 1.maddesinde rejimin parlamenter federal sistem olduğunu yazmakla, bu durumu açıkça ortaya koymuştur.

Anayasada açık metin olmasına ve parlamenter federal sistemin kabul edilmesine rağmen, Anayasa Koyucusunun kabul ettiği siyasal sistemin yapısının belirlenmesi konusunda anayasa uzmanlarının tartışmaları engellenememiştir. Diğer bir söyleyişle, Anayasada parlamenter federal rejim kabul edilse de Anayasa uzmanları 2005 Anayasasındaki siyasi yapının belirlenmesi konusunu tartışmaktadırlar.

Bu anlaşmazlıkların nedeni, Irak'ta uygulanan sistemin temelinin klasik parlamenter federal sistem ile örtüşmemesidir. Yani, tipik sisteme benzememektedir.

Irak Anayasa Koyucusu, parlamenter sistemin genel temellerini ele almıştır. Diğer yandan federal sistemin de klasik durumunu sürdürmeye devam etmiştir. Yani, federal sistemin tipik özelliklerini ele almıştır.

[852] Şüber, 2016, s. 188.

Anayasada parlamenter rejimin üstünde durduğu temel olan yürütme organının iki kanattan (Cumhurbaşkanı ve Başbakan) oluşması benimsenmiştir. Bu iki kanadın birbirinden bağımsız olması öngörülmüştür.

Böylece, Bakanlar Kurulu devletin siyasetinin planlanması, uygulanması ve genel planlamadan sorumlu olan taraf olmuştur. Ayrıca Bakanlar Kurulu, Bakanlıklara ve Bakanlıklara bağlı olmayan kuruluşların denetlemesi sorumluluğunu üstlenmiştir.[853]

Bu durum, bir taraftan Bakanlar Kurulunun kolektif olarak sorumluluğunu, diğer taraftan da Millet Meclisi karşısında Bakanlıkların bireysel sorumluluklarını sağlamıştır. Yani, Bakanlar, Meclise karşı ayrı ayrı ve kollektif olarak sorumludurlar.

Ayrıca federal Anayasaların ana temeli de benimsenmiştir. Yasama organı Millet Meclisi ve Federal Meclis olmak üzere iki ayrı kanattan oluşmaktadır ve bunlar birbirinden bağımsız olmalıdır. Şu bir gerçek ki, Anayasa da iki meclisin kurulmasından bahsedilmişse de sadece Millet Meclisi kurulmuş fakat Federal Meclisin kurulması konusunda hiçbir çalışma yapılmamıştır.

Yukarıda bahsedildiği gibi Irak Anayasa Koyucusu, devlet organları arasındaki ilişkileri düzenleyen genel kuralların dışına çıkmıştır.[854] Yani Irak Anayasa Koyucusu bir yandan yürütme organının iki aygıtı arasındaki ilişki, diğer yandan da yasama organının iki aygıtı arasındaki ilişkinin düzenlenmesinde belirlenen kuralın dışına çıkmıştır.

Bu konuda şu tespitlerin yapılması mümkündür:

Birincisi: Genel olarak ikili yürütme aygıtına sahiptir. Yani, Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu olarak yürütme organı farklı iki yapıdan oluşur. Ancak Devlet Başkanının, siyasi olarak sorumluluğu yoktur ve sorumluluk Bakanlar Kuruluna aittir. Irak Anayasa Koyucusu, parlamenter sistemin bu özelliğini ihlal etmiştir.

[853] Resim, 2012, s. 73; Şüber, 2016, s. 188.
[854] Şüber, 2016, s. 189.

Çünkü Bakanlar Kurulunun aksine, Cumhurbaşkanının konumunu destekleyerek, Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasına ve genişlemesine neden olmuştur. Yani Bakanlar Kuruluna karşı Cumhurbaşkanını güçlendirmiştir. Diğer taraftan yürütme organı ile yasama organının arasında denge ve iş birliğinin olması gerekmektedir.[855] Ancak Irak'taki Anayasa Koyucusu, parlamenter sistemin bu özelliği de ihlal etmiştir. Çünkü tüm kuvvetler, yasama organını temsil eden Millet Meclisi lehine verilmiştir. Bunun için 2005 Anayasası, tipik parlamenter sistemin özelliklerini tam olarak yansıtmamaktadır.[856]

İkincisi: Anayasa Koyucusu; bir taraftan Federal Meclisin yetkilerinin artırılması yoluna gidilmemiş, aksine Millet Meclisinin yetkileri artırılmıştır. Yani, Federal Meclise karşı Millet Meclisini güçlendirmiştir. Diğer taraftan Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclisle ilgili ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir.[857] Ayrıca federal sistemde bulunan federe devletler uygulamasına Irak'ta Kürdistan Bölgesel yönetimi haricinde rastlamak mümkün değildir. Bu da diğer bölgeler açısından bu sistemin hakkıyla uygulanmadığını göstermektedir. Bu nedenle 2005 Anayasası, tipik federal sistemin özelliklerini de tam olarak yansıtmamaktadır. Ancak federal sistemde görülen âdem-i merkeziyet uygulamasına istinaden Irak'taki bölgeler ve bölgelere dâhil olmayan vilayetlere ve yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmiştir. Bu arada federe devletlerin (Bölgesel yönetimler) kendilerine özgü Anayasası, yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Bölgelere dâhil olmayan vilayetlere, vilayet sınırları içerisinde yasama ve idare yetkisi verilmiştir. Ayrıca federal devletle, federe devlet arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümlenmesi için Federal Yüksek Mahkemesi oluşturulmuştur. Bu sebeplerle federal sistemin kısmen uygulandığı söylenebilir.

Ayrıca Anayasada; kuvvetler arasında denge ve iş birliği sağlanmaya çalışılmıştır. Anayasa Koyucusu, yasama organı ile yürütme organı arasındaki iş

[855] Alhuseyni, 2016, s. 83-84.
[856] Hemidi, Ali, "Irak Siyasal Sistemi", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2011, s. 2.
[857] Abdulalla, 2013, s. 10; Talib–Redam, 2016, s. 113; Özer-Orhan, 2011, s. 6.

birliği alanını düzenlemiş ve aradaki dengenin sağlanması için de yol haritası hazırlamıştır.

Ancak Anayasal metinler incelendiğinde, kuvvetler arasında dengesizlik bulunduğu ve tüm gücün, yasama organını temsil eden Millet Meclisi lehine verildiği görülmektedir.[858]

2005 Anayasası hükûmet sisteminin yasalarla uyum sağlaması bakımından birçok görüş ayrılığına neden olmuştur. Belirlenen beş fikir ayrılığı aşağıdadır;

- Irak Anayasasının içerdiği sistem, şekil ve içerik olarak tipik parlamenter sisteme benzeyen bir parlamenter sistemdir.

Irak Anayasası çok ayrıntılı bir şekilde parlamenter sistem üzerine odaklanmaktadır. Bir taraftan yürütmenin ikili olması, diğer taraftan da yürütme organı ile yasama organı arasındaki yumuşak ayrım dikkate alındığında, klasik parlamenter sistem temeline odaklandığı görülmektedir.[859]

- Irak Anayasasının içerdiği devlet şekli, tipik federal sisteme benzeyen bir federal sistemdir.

Irak Anayasasında çok ayrıntılı bir şekilde federal sisteminin üzerinde durulmaktadır. Çünkü Millet Meclisi ve Federal Meclisi olarak yasama organı iki kanada sahiptir. Ayrıca Irak'ın durumu özel ve kritik olduğu için Anayasa Koyucusu bu konuyla ilgili, Federal Meclise ilişkin hükümlerin uygulanmasını, bu Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra Millet Meclisi tarafından karar vermesine kadar ertelenir şeklinde düzenlemiştir.

Ama bu Anayasaya bakıldığı zaman Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclisi ile

[858] Alşekravi, 2015, s. 11; Şüber, 2016, s. 34
[859] Alhuseyni, 2016, s. 84; Acil, 2013, s. 31; Şüber, 2016, s. 189.

ilgili ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir. Bu sebeple 2005 Anayasası, tipik federal sistemin özelliklerini tam olarak yansıtmamaktadır.[860]

- Anayasa, kısmen yarı başkanlığa yakın, "gelişmiş ve modern parlamenter sistemden bahsetmektedir. Cumhurbaşkanı bir konu hakkında Bakanlar aracıyla değil kendi başına etkin bir karar alabilir.

Anayasada, parlamenter sistemde bilinen yetkilerin Bakanlar Kuruluna verildiği düşünülmemelidir. Yürütme organı otoritesi Cumhurbaşkanına verilmiştir ancak yanında ona yardımcı olması amacıyla Bakanlar Kurulu bulunmaktadır. Anayasada geçen rejim sistemi parlamenterdir.[861]

- Anayasa ile getirilen sitemin meclis hükümeti sistemi olduğu ortaya çıkmıştır.[862]

Irak Anayasa Koyucusu, sistemi yasama organını temsil eden Millet Meclisi lehine düzenlemiştir. Böylece Millet Meclisi iki organı temsil eden yasama ve yürütmeyi bir arada toplamıştır.[863]

Millet Meclisi iki organı elinde tutmasına rağmen, ana görevi olan yasamayı ele alıp yürütmeyi, yürütme otoritesini temsil eden Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kuruluna bırakmıştır.

Millet Meclisi yürütme organı alanında birçok konuya müdahale edebilir. Bunlardan biri Cumhurbaşkanının seçilmesidir. Bakanlar Kuruluna güvenoyu

[860] Abdulalla, 2013, s. 6-7; Özer-Orhan, 2011, s. 6; Talib–Redam, 2016, s. 113.
[861] Şüber, 2016, s. 189.
[862] Kerim, Zanna, "Irak'taki Anayasal Mevzuat Konusunda Bir Analitik Çalışma", Süleymaniye Üniversitesi Hukuk Fakültesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Süleymaniye, 2009, s. 173-174; Said- Kerim, 2014, s. 1323; Acil, 2013, s. 31.
[863] Ali, Said Alseyid, "Amerika Birleşik Devletlerinin Siyasi ve Anayasal Sisteminde Kuvvetler Ayrılığının Gerçekliği", Ayn Şems Üniversitesi Hukuk Fakültesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ayn Şems, 1999, s. 321; Şüber, 2016, s. 189.

verilmesi, yürütme organının faaliyetlerinin denetlenmesi, sorgulama ve üst düzey memurların atanması konusunda yetkiler verilmiştir.[864]

Anayasada, parlamentonun ağırlığı hükûmete nazaran daha ağır basmaktadır. Böylece Millet Meclisine Anayasa özel bir konum verilmiştir.

- Anayasada melez bir sistem ortaya çıkmıştır. Bu sistemin temeli parlamenter sistem oluşturmaktadır. Buna ilaveten meclis hükümeti sistemi ve başkanlık sistemi temelinden de eklemeler yapılmıştır.[865]

Netice itibarıyla, 2005 Anayasasındaki sistem, parlamenter sistemdir. Bu sebeple parlamenter sistem olduğu için Millet Meclisi önemli bir konumdadır ve diğer yapıları egemenlik ve otoritesi altına almaktadır.

VIII. Irak'ta Anayasal Gerçeklik

Irak'ta normatif anayasa ile anayasal gerçeklik tam olarak birbiriyle örtüşmemektedir. Normatif anayasa ile reel anayasa arasında belli bir mesafenin bulunması bir bakıma kaçınılmazdır. Bu nedenle normatif anayasa ile reel anayasanın tam olarak örtüşmemesi, büyük bir sorun olarak görülmez. Ancak bu mesafenin olağan ölçüleri aşması durumunda ciddi siyasal ve toplumsal sorunlar yaşanması da aynı şekilde kaçınılmazdır.[866]

2005 Anayasasında, açık biçimde federal sistemden bahsedilmesi, Anayasa Koyucusunun, Anayasayı hazırlarken federal bir sistemin konusu, şekil ve kurulması ile ilgili genel temele dayandığı anlamına gelmez. Çünkü 2005 Anayasası metinleri, federal sistemin özellikleri ile büyük bir uyum sağlamamaktadır.[867]

---

[864] Alzamili, 2014, s. 437; Şüber, 2016, s. 148; Talib–Redam, 2016, s. 111; Acil, 2013, s. 288.
[865] Acil, 2013, s. 31.
[866] Sancar, Mithat, "Anayasa Hukuku ve Gerçekliği", *Birikim Dergisi,* İstanbul, 2008. s.y; http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/195/anayasa-hukuku-ve-gercekligi#.WTqCmPlTLIV. Erişim tarihi (09.06.2017).
[867] Şüber, 2016, s. 191.

Sonuç olarak, Irak Anayasa Koyucusu, federal sistemin uygulanması ile ilgili Anayasa metinlerinin düzenlenmesi ve açıklamasında başarılı olamamıştır.[868] Çünkü Anayasanın özellikle federal sistem ile ilgili maddeleri ve diğer bazı önemli maddeleri iyi bir şekilde düzenlenmemiştir.

2005 Anayasası ışığı altında siyasi sistemin şekli ve Anayasal gerçekliği araştırıldığında, 2005 Anayasasında federal sistemin tam ve ciddi bir şekilde uygulanmadığı açıkça anlaşılmaktadır.

Buna rağmen siyasi kitle ve gruplar federal sistemin değişmezleri ile ilgili metinlerin Irak'ın içteki durumuna uyumlu olduğunu varsayarak üzerinde anlaşma yapmışlardır. Bu da parlamenter ve federal sistemin temellerini sarsarak, Irak'taki uygulama mekanizmasını olumsuz olarak etkilemiş oldu. Çünkü genel olarak parlamenter sistem, Anayasal kurumlar arasında denge ve ortak iş birliği ilişkisini öngörmektedir. Diğer taraftan da, federal sistemler, genel olarak ikili yasama organı ilkesini tavsiye eder. Devlette seçim yapılır ve iki federal meclis vardır. Federal Meclisler, federal devletin temelini oluşturur. Fakat bu sistem Irak'ta uygulanmamıştır.

2005 Irak Anayasası analiz edildiği zaman Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclis ile ilgili ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir. Aslında bu boşluk kasıtlı olarak yapılmamıştır. Anayasanın kısa bir süre içinde hazırlanmış olması ve siyasi gruplar arasındaki anlaşmazlıkların ortaya çıkması neticesinde bu durumun düzenlenmesi ertelenmiştir.[869]

Anayasada "yasama özelliği" olan Federal Meclisi bir maddeye sığdırmaya çalışmak, "Ayrıntıları ile ilgili bir yasa düzenlenecek." ifadesine yer vermek ve aynı zamanda Millet Meclisiyle ilgili birçok maddenin bulunması kabul edilmesi mümkün bir durum değildir. Bu, diğer Anayasalarda karşılaşılmayan ilginç bir durumdur.

[868] Resim, 2012, s. 13.
[869] Özer-Orhan, 2011, s. 6.

Anayasal gücü olan Federal Meclis gibi bir meclisin ayrıntılı bir şekilde anlatılması gerekirdi.

Burada farklı olan ve dikkat çeken konu, Anayasanın 137.maddesinde yer verilen, Federal Meclisle ilgili özel maddelerin yapılmasının birinci seçim döneminden sonra Millet Meclisinin üye tam sayısının üçte ikisinin onayına kadar ertelenmesinin kabul edilmiş olmasıdır. Federal sistemin temel yapısını oluşturan ikinci meclisin kaderini Millet Meclisinin 2/3 çoğunluğuna bırakıp ve birinci seçim döneminin sonuna ertelemek çok talihsiz bir düzenleme olarak kabul edilmelidir. Ayrıca Federal Meclisle ilgili Millet Meclisinden herhangi bir kanun veya karar çıkmamıştır.

Yasama meclisi içerisinde bulunan Millet Meclisi ve Federal Meclisi yasama görevini yerine getirirken ortaktırlar. Bu sebeple Federal Meclisin görmezlikten gelinmesi izahı güç bir durumdur. Anayasanın Federal Meclisle ilgili maddelerinin yeniden gözden geçirilip değiştirilmesi icap etmektedir.

Sonuç olarak Irak, sadece normatif şekil olarak federal bir devlettir. Irak'taki Anayasal gerçeklik incelendiğinde bu normatif şeklin pratik olarak uygulanmadığı ve bu durumda Irak'ın federal bir devlet olmasını gösterememiştir.[870] Yani, Irak'ın federal bir devlet olması hayata tam olarak geçirilememiştir.

2005 Anayasasında Anayasal yapıyla ilgili iki zıt durum söz konusudur.

Bir taraftan Anayasada kuvvetlerin ayrılması temeli benimsenirken, diğer taraftan kuvvetlerle ilgili sıralamanın yapılması bu durumu gözler önüne sermektedir. Anayasal Kurumlar arasında bir sıralama yapılmış, hiyerarşik bir çatının altında toplamaya çalışılmıştır.

Dolayısıyla 2005 Anayasası, Irak Anayasa Koyucusu tarafından hazırlanırken, yasama organı ile yürütme organının arasındaki ilişkide birtakım tutarsızlıklar ortaya çıkmıştır.

[870] Şüber, 2016, s. 191.

Bu tutarsızlıklar bir taraftan yürütme organının iki tarafını oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun arasındaki Anayasal düzenlenmeler çerçevesindeki tutarsızlıklar, diğer taraftan da yetkinin kullanılması ile ilgili tutarsızlıklar görülmektedir.[871]

Aynı şekilde, yasama organının iki tarafını oluşturan Millet Meclisi ve Federal Meclisi arasındaki anayasal düzenlenmeler çerçevesindeki tutarsızlıklar, buna ilaveten yetkinin kullanması ile ilgili tutarsızlıklar görülmektedir.

Bilindiği gibi genel olarak, parlamenter sistemlerde Devlet Başkanının rolü zayıftır ve sorumluluğu azdır. Halk tarafından seçilen, yasama organı karşısında sorumlu olan Başbakanın konumunu güçlendirmek gerekir. Yani, parlamento tarafından seçilen sembolik Cumhurbaşkanına karşı Bakanlar Kurulunu güçlendiren ve Bakanlar Kurulunu parlamentoya karşı sorumlu kılan Anayasa, tipik parlamenter sistemin özelliklerinden biridir.[872]

Ancak Irak'taki Anayasa Koyucusu, parlamenter sistem usullerini ihlal ederek Cumhurbaşkanının konumu güçlendirilmiş ve yetkileri artırılmıştır. Cumhurbaşkanının yetkilerini ve kuvvet merkezini güçlendirerek, Cumhurbaşkanın konumunun Başbakanın konumuna tercih etmiştir.[873] Bunun için Cumhurbaşkanına verilen yetkiye nazaran Bakanlar Kuruluna verilen yetki sınırlıdır.

En belirgin ihlal ise Millet Meclisinin lehine gerçekleşmiştir. Bu durum Millet Meclisinin otoritesinin güçlendirilmesi ve Federal Meclisin aksine Millet Meclisinin yetkilerinin artırılmasıyla meydana çıkmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanının ve Bakanlar Kurulunun Millet Meclisine bağlanması da bu durumun ortaya çıkmasına neden olan diğer bir etkendir. Yani Millet Meclisinin yetkileri altındadır. Millet Meclisine çok önem vermek, parlamenter sistemin meclisi hükûmeti sistemine yaklaşmasına neden olur.

[871] Resim, 2012, s. 72-73.
[872] Dalar, 2015, s. 43; Alşekravi, 2015, s. 5; Alzamili, 2014, s. 406; Alhuseyni, 2016, s. 84.
[873] Hemidi, 2011, s. 3; Resim, 2012, s. 73; Şüber, 2016, s. 193.

Sonuç olarak, devlet otoriteler arasında eşitlik, denge, iş birliği, karşılıklı denetleme gibi parlamenter sistemin temelini oluşturan önemli taşlardan birinin uygulanmamasına neden olmuştur.

Irak Anayasa Koyucusu, Anayasada Millet Meclisinin oluşum şartları, yetkisi ve kuruluşu ile ilgili ayrıntılı bir şekilde düzenleme yapmıştır. Federal Meclise gelince yapısı ve görevi ile ilgili Anayasada açıklama yapılmamıştır.

Federalizme bağlı olarak kurulması gereken Federal Meclisin oluşturulmamış olması, bu konuyla ilintili Anayasal hükümleri işlevsiz hâle getirmiştir.

Federal Meclisin kuruluşu başka seçim dönemlerine ertelenmiştir. Bu tutum doğru olmamakla birlikte Federal Meclisin yapısına ve özelliğine ters düşmektedir. Çünkü federal sistemlerde yasama, iki otorite temeli üzerinde durmaktadır. İki mecliste yasama görevinde ortaktır. Bir meclisi iptal edip tek meclis oluşturarak çalışmak mümkün değildir.

Irak'taki parlamenter sistemde Anayasal federal otoriteler arasındaki ilişkilerde bağlılık, hiyerarşi ve sıralama vardır. Irak'ta Anayasal Kurumları şu şekilde sıralanabilir:

- Millet Meclisi.
- Cumhurbaşkanı.
- Bakanlar Kurulu.
- Federal Meclisi.

Irak'ta Anayasal Kurumların (Devlet Organları) arasındaki ilişki dengesizdir. Çünkü Piramitin tepesinde Millet Meclisi vardır, akabinde Cumhurbaşkanı, daha sonra Bakanlar Kurulu, en son da ise Federal Meclisi bulunmaktadır.[874]

[874] Şüber, 2016, s. 192.

Anayasa Koyucusu, Millet Meclisine siyasi ayrıcalık tanıyarak ve Meclisi diğer kurumlardan üstün tutarak, onu özel Anayasal merkez hâline getirmiştir.[875] Bu da konumunun Federal Meclisten ve yürütme organından (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu) üstün olmasını sağlamıştır.[876] Yani Millet Meclisine çok geniş yetkiler vererek diğer Anayasal Kurumlara nazaran en yüksek konumda olmasına neden olmuştur.

Bunun nedeni, 2005'te geçici Millet Meclisi (El Cemiye El Vataniye) seçildikten sonra, bu geçici Millet Meclisine, yasama organı olma ile yeni Anayasa taslağını hazırlama görevinin birlikte verilmesidir.[877]

Ayrıca, federalizmin tercih edilme nedeni aslında açıktır. Toplam 275 koltuktan oluşan Meclisten, Kürtlere ait Millet Meclisi (El Cemiye El Vataniye) 75 koltuk almıştır. Bu da Kürtlerin yeni Anayasanın hazırlanmasındaki etkilerini arttırmış olup, federal sistemin tercih edilmesinde etkili olmalarına neden olmuştur. Kürtlerin illerine gelince, Federal Anayasaya uymayan her yasayı Anayasal hak olarak reddetme hakkına sahipler. Çünkü Anayasanın değiştirilmesinde geçerli olan kural m.142'de düzenlenmiş olup iş bu maddeye göre, 3 vilayetin 2/3'sinin olumsuz oyuyla Anayasa değişikliği kabul edilmeyebilir. Kürtler 3 vilayete sahip olduğu için kendi çıkarlarına ve fikirlerine uymayan değişiklikleri onaylamayarak bir üstünlük elde etmiş olacaklardır. Kürtler, federal sistemi destekledikleri için bununla ilgili bir değişiklik gündeme geldiğinde gerekli olumsuz oyları vererek buna engel olacaklardır. Bu sebeple Irak'ta federal sistemin değişmesi pek mümkün görünmemektedir. Böylece Kürtler, hayal ettikleri federal sistemi gerçekleştirmiş oldular.

2005 Anayasasında, sistemin şeklini tespit etmek aşağıdaki nedenlerden dolayı zordur:

[875] Alhuseyni, 2016, s. 222.
[876] Şüber, 2016, s. 193; Henon, 2013, s. 384.
[877] Henon, 2013, s. 384.

- Anayasadaki sistemin, parlamenter sistem olduğunu söylemek kolay değildir. Çünkü parlamenter sistemlerde kuvvetler ayrılığı ilkesine bağlılık vardır. Kuvvetler arasında iş birliği olur ancak Başbakanın rolü Cumhurbaşkanının rolünden daha etkilidir.[878]
- Irak'ın sistemi için, "meclis hükûmeti sistemidir demek de mümkün değildir. Çünkü bu sistemde otorite, parlamentoya odaklı olur, ayrıca hükûmet, parlamentoya tabi olur.
- Bu sisteme "karma sistem" demek de mümkün değildir. Çünkü bu sistemde Devlet Başkanının yetkisi diğer kurumların yetkisinden fazladır.[879] 1958 Fransız Anayasası buna örnek gösterilebilir.

Anayasada karma sisteminin bazı esasları uygulanmıştır. Karma sistem, parlamenter ve başkanlık sisteminin bir arada olmasıdır. Bunun yanında meclis hükümeti sistemine yaklaşılmıştır.

Böylece Anayasa Koyucusu, yasama ve yürütme otoritelerinin arasındaki ilişkiler konusunda parlamenter sisteminin birçok özelliğini kabul etmiş ve uygulamıştır.

Cumhurbaşkanının yetki ve otoritesiyle ilgili alınan kararlarda başkanlık sisteminden esinlenilmiştir.[880]

Millet Meclisine verilen yetkilerde ve otoritelerde de meclis hükümeti sistemden bazı maddeler alınmıştır. Ayrıca Millet Meclisinin her iki yürütme organı ile ilişkisine bakıldığında onlardan üstün bir konumda olduğu görülecektir. Yani Millet Meclisine özel bir önem verilmiş ve önemli bir konuma yükseltilmiştir.[881]

2005 Irak Federal Anayasası, anayasacılığın gerekenlerini tam olarak karşılamamaktadır. Federal Meclis kurulması, Kuvvetler ayrılığı iktidarın

[878] Alhuseyni, 2016, s. 84.
[879] Henon, 2013, s. 383-384.
[880] Alhuseyni, 2016, s. 70-71.
[881] Şüber, 2016, s. 191; Henon, 2013, s. 388.

sınırlanması, Federal Yüksek Mahkeme ve hukuk devleti gibi birçok konuda kusur ve eksikliklerin bulunduğu söylenebilir.

2005 Irak Federal Anayasasının tam olarak uygulamaya geçirildiği söylenemez. 2005 Anayasasının yürürlüğe girmeden önce başlayan ve Anayasanın kabul ettikten sonra da devam eden siyasi gruplar arasında iç karışıklık ve güvenlik sorunları nedeniyle siyasi istikrar sağlanamamış ve bunun sonucu olarak anayasa tam olarak hayata geçirilememiştir. Sonuç olarak, Irak'ta normatif Anayasa ile Anayasa gerçekliği arasında diğer ülkelerden farklı olarak daha fazla bir ayrışmanın bulunduğu görülmektedir.

IX. Federal Otoritenin Yetkileri

Anayasada, yetki dağılımı konusunda tüm Federal Anayasalarda referans alınan genel tarzlardan yararlanılmıştır.

Federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki paylaşımına gelince; Anayasa öncelikle federal devletin yetkilerini sayma yoluna gitmiş, bunlar dışında kalan konularda federe devletleri ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetleri yetkili kılmıştır. Ayrıca bazı konularda federal otorite ile federe otoriteler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetler ortaklaşa yetkili kılınmıştır. ABD, Birleşik Arap Emirlikleri, Avustralya ve İsviçre buna örnek ülkelerdendir.[882]

Yani münhasıran Irak hükümetine ait olmayan tüm yetkiler, bölge hükümetleri ve vilayetler tarafından kullanılabilmektedir. Başka bir anlatımla, Anayasada, sadece federal otoritenin yetkileri belirlenmiştir. Diğer yetkiler ise bölgelere ve vilayetlere terk edilmiştir. Ayrıca federal otorite ile bölge otoritesi veya vilayetler arasındaki ortak yetkiler tespit edilmiştir.

2005 Anayasasında, federal devlet ile federe devletler veya vilayetler arasındaki yetki paylaşımına gelince; federal yönetim ile bölgesel ya da vilayetler

[882] Alşekravi, Ali, "Irak Devletinin Federal Şekli", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2013, s. 4-5; Talib–Redam, 2016, s. 124; Dalar, 2015, s. 43; Salih, 2009, s. 62-63; Henon, 2013, s. 390; Abdulalla, 2013, s. 13; Resim, 2012, s. 104-105; Hadi, 2012, s. 66; Acil, 2013, s. 54.

yönetimin yetkiler dağılımı ile ilgili açıklamada, Anayasanın 110.maddesine bakıldığında öncelikle federal devletin yetkileri sayma yoluna gidilmiş, bunların dışında kalan konularda federe devletleri ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetler yetkili kılınmıştır. Yani federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan bütün yetkiler bölgelere ve bölgeye dâhil olmayan vilayetlere verilmiştir. Ayrıca bazı konularda federal otorite ile federe otoriteler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere birtakım ortak yetkiler verilmiştir. Bu arada Anayasanın 114.maddesinde federal yönetim ile bölgesel yönetim arasındaki ortak yetki dağılımına işaret edilmiştir. Bunun yanı sıra bazı görevler federal otoriteler ve bölgesel hükümetler veya vilayet meclisi arasında ortak olarak yürütülür.[883]

Aşağıda sırasıyla genel, ortak ve özel yetkilerden bahsedilecektir;

A. Federal Otoritenin Genel Yetkileri

Anayasanın 4.bölümünde özel olarak federal otoritenin yetkileri düzenlenmiştir.[884]

Anayasanın 109. ve 110.maddelerinde açıklandığı gibi, federal otorite sadece yetkileri kullanır. Bu yetkiler şu şekilde sıralanabilir:

- *"Federal otoriteler Irak'ın birliğini, bütünlüğünü, bağımsızlığını, egemenliğini ve demokratik federal düzenini korur.*
- *Dış politikayı ve diplomatik temsil faaliyetlerini belirlemek, uluslararası sözleşmeler ile dış borç politikasını müzakere etmek, imzalamak ve onaylamak, dış iktisat ve ticaret politikasını belirlemek,*
- *Silahlı kuvvetlerin teşkil edilmesi, Irak'ın sınır güvenliğini sağlanması ve ülkenin savunulması dâhil olmak üzere milli güvenlik politikasını belirlemek ve uygulamak,*

[883] Talib–Redam, 2016, s. 124; Dalar, 2015, s. 43; Henon, 2013, s. 390; Acil, 2013, s. 54; Mahmut, 2010, s. 93.
[884] Acil, 2013, s. 54-55; Henon, 2013, s. 390.

- *Maliye politikası ve gümrük rejimini belirlemek, para basmak ve Irak'ta bölgelerin ve vilayetlerin sınırlarından yapılan ticaret politikasını düzenlemek, devletin genel bütçesini ve para politikasını belirlemek, Merkez Bankasını kurmak ve idare etmek,*
- *Ölçü, tartı ve ağırlık birimlerini belirlemek,*
- *Vatandaşlık, vatandaşlığa kabul, ikamet ve siyasi iltica taleplerine ilişkin politikaları düzenlemek,*
- *Yayın frekansları ve posta politikasını belirlemek,*
- *Genel bütçe ve yatırım projelerini düzenlemek,*
- *Irak dışından gelen su kaynaklarıyla ilgili siyaseti planlamak, Irak'a suyun belli bir seviyede akmasını ve Irak'ın içerisinde adil şekilde dağılımını uluslararası yasa ve kurallara göre sağlamak,*
- *Genel nüfus sayımı ve istatistiklerini düzenlemek."*

B. Ortak Yetkiler

Anayasanın 114.maddesinde federal otorite ile bölge otoriteleri arasındaki ortak yetkiler açık bir şekilde düzenlenmiştir. Ancak ortak yetkiler Anayasanın sadece bir maddesinde değil, birçok maddesinde düzenlenmiştir.[885]

Anayasanın 111. 112. 113. 114. ve 115.maddelerinde açıklandığı gibi, federal otorite ile bölge otoriteleri ve vilayetleri yetkileri ortak olarak kullanır: federal devlet ile federe devletlerin ve vilayetlerin ortaklaşa yetkili olduğu konular şunlardır:[886]

- *Gümrüklerin yönetimi ve düzenlemeleri bölgesel hükümet ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerle eşgüdüm sağlanarak yapılır. Elektrik enerjisi ana kaynaklarının düzenlenmesi ve dağıtımı,*
- *Çevre kirliliğinin önlenmesi, bölgeler ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerle işbirliği halinde çevrenin temiz tutulmasına yönelik çevre siyasetinin belirlenmesi,*
- *Kalkınma ve genel planlama politikasının belirlenmesi,*

[885] Acil, 2013, s. 55.
[886] Henon, 2013, s. 392.

- *Bölgelerle ve bölgeye dâhil olmayan vilayetlerle yapılacak işbirliği ile genel sağlık politikasının belirlenmesi,*
- *Bölgelerle ve bölgeye dâhil olmayan vilayetlerle istişare içerisinde eğitim ve öğretim politikasının belirlenmesi,*
- *Ülke içi su kaynakları politikası ve dağılımın adil olarak düzenlenmesi,*
- *Irak'ta bulunan petrol ve doğalgaz, çeşitli bölge ve vilayetlerde yaşayan bütün Irak halkının malıdır.*
- *Federal hükümet, mevcut yataklardan çıkarılan petrol ve doğalgaz yönetimini bölge hükümetleri ve vilayetlerle birlikte yapar. Elde edilen gelir, ülkenin tamamında nüfus dağılımına göre adaletli bir şekilde dağıtılır. Eski rejim tarafından haksız bir şekilde mahrum bırakılarak zarara uğratılan veya sonradan zarar gören bölgelere, tüm bölgelerin de dengeli olarak kalkınmasını sağlayacak şekilde belirli bir süre için ilave pay verilir.*
- *Federal hükümet ile petrol ve gaz üreten bölge ve vilayet hükümetleri bir araya gelerek, Irak milletine en fazla menfaati sağlayacak şekilde ve mevcut en ileri pazarlama ve yatırım ilkelerini ve teknolojisini kullanarak petrol ve doğalgaz yataklarını geliştirmek için gerekli strateji ve siyaseti tayin ederler.*
- *Tarihi eserler, mevkiler, yapılar, el yazmaları ve sikkeler ulusal servet olup federal otorite yetkisinde kalarak bölge ve vilayetler ile yardımlaşarak idare edilir.*

Burada dikkat çeken husus, Anayasanın 115.maddesi uyarınca federal otorite ile bölge ve vilayet yönetimleri arasında diğer ortak yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlıklar ortaya çıktığı takdirde, bölge ve vilayet yasalarının geçerli olacağıdır.[887]

[887] Henon, 2013, s. 393.

C. Bölgelere ve Bölgeye Dâhil Olmayan İllerin Özel Yetkileri

2005 Anayasası yukarıda federal otoritenin yetkileri içerisinde sayılan konular dışında kalan bütün yetkilerin bölgelere ve bölgelere dâhil olmayan vilayetlere verilmesini benimsemiştir.

Anayasaya bakıldığında, 4. 65. 105. 106. 120. 121. 122. ve 123. maddelerinde açıklandığı gibi, bölgelerin hükûmetleri (özellikle Kürdistan Bölgesi) ve bölgeye dâhil olmayan vilayetler sadece bu maddelerde belirtilmiş yetkileri kullanır.

İşin püf noktası da buradadır. Anayasanın 115.maddesine istinaden *"federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan bütün yetkiler bölgelere ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere verilmiştir. Federal otorite ile bölge ve vilayet yönetimleri arasında diğer ortak yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlık ortaya çıktığı takdirde, bölge ve vilayet yasaları geçerlidir."*

Kısacası, Anayasanın 115.maddesinde iki düşünce vardır. Bunlar:

Birincisi: Federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan tüm yetkiler bölgelere ve bölgeye dâhil olmayan illere verilmiştir.

Örnek olarak genel ve yüksek öğretim, tarım ve sulama, kültür, maliye ekonomi işleri, sağlık ve sosyal işler, içişleri, konut ve imar, insan hakları, endüstri, enerji ve mineraller, iletişim ve belediyeler, güvenlik güçleri (peşmerge gibi), Kürdistan Anayasası, diyanet işleri ve vakıflar, hukuk işleri, ulaşım ve kadın hakları vs. Bu gibi alanlarda Kürdistan Bölgesel parlamentosunun çıkardığı yasalar veya bölgeye dâhil olmayan iller yasaları, 2005 tarihli Irak'ın Federal Anayasasına bölgeler ya da vilayetler açısından öncelikli uygulama imkânı sağlamaktadır.[888]

İkincisi: Federal otorite kanunu ile bölgesel kanunu ya da bölgeye dâhil olmayan iller kanunu arasında herhangi bir uyumsuzluk veya anlaşmazlık çıkarsa, "bölgeye dâhil olmayan iller kanununa ve bölge otorite kanununa ortak yetkilerde

[888] Baştürk, vd., 2013, s. 184-185; Acil, 2013, s. 56.

öncelik verilir." metniyle Federal sistemlerde bulunmayan bir yola girilmiştir.[889] İki otorite arasında ortak yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlıklar çıkarsa yerel kanunun, federal kanuna tercih edilmesi ilkesini kabul etmek zordur.[890] Bölge parlamentosu veya il meclisi kararını, tüm halkı temsil eden federal parlamento kararının üstünde tutmak nasıl mümkün olabilir?

Öte yandan 2005 Anayasasında, bölgelerin hükûmetlerine ve bölgeye bağlı olmayan vilayetlere birçok yetki verilmiştir. Verilmiş bu yetkiler dünyadaki tipik federal sisteme göre hukuka aykırı kabul edilmelidir. Çünkü bölgelere ve vilayetlere oldukça geniş yetkiler verilmiştir.

Anayasanın m. 121/2'ye göre, *"federal otoritenin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir hususa ilişkin federal yasa ile bölge yasası arasında bir anlaşmazlık veya uyuşmazlık ortaya çıktığı takdirde, bölgesel makamlar, bölgede federal yasanın uygulamasını düzeltme hakkına sahiptir."* Fakat nasıl olur da bölgesel makamlar çelişki halinde bu federal yasanın uygulamasını değiştirebilir.[891] Diğer ülkelerdeki federalizm sistemi içerisinde bunun izahını yapmak çok güçtür. Bu düzenleme hukuk sistemiyle bağdaşmadığından değiştirilmesi uygun olacaktır.[892]

Ayrıca bu Anayasa yürürlüğe girdikten sonra, sadece ve sadece Kürdistan Bölgesini ve mevcut organlarını federal bir bölge olarak kabul etmiştir. Ancak Kürdistan Bölgesi için bu kadar ayrıcalık yeterli olmayacaktır. Bunun üzerine Irak Anayasa Koyucusu bundan daha fazla yetki vermiştir. Anayasanın 141.maddesine dayanan Kürdistan Bölgesinde 1992'den beri çıkartılan yasaların, sözleşmelerin, mahkeme kararlarının Anayasaya aykırı olmamak koşuluyla geçerli olduğunun altı çizilmiştir. Anayasa, geriye doğru yürüyerek, 1992'den beri Kürt Bölgesinin özerk yönetimini yasallaştırmaktadır. Yani Kürtler, 2005 değil, 1992'den beri Kürdistan

[889] Alzuheri, 2014, s. 1; Abdulalla, 2013, s. 16; Henon, 2013, s. 393; Resim, 2012, s. 111.
[890] Cevad, Kanım, "Irak Anayasasına Eleştirel Bir Bakış", *Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Raporu*, Bağdat, 2006, s. 131; Resim, 2012, s. 111; Henon, 2013, s. 394.
[891] Acil, 2013, s. 453.
[892] Alzuheri, 2014, s. 1.

özerk bölgesine bu bağlamda sahiptir. İşin ilginç olan tarafı, Anayasada bölgelerden sadece Kürdistan adı verdikleri bölgeye ad vererek atıfta bulunmalarıdır.[893]

Buna ilaveten, "âdem-i merkeziyet ilkesini uygulamaya geçirmek ve içişlerinde kendini idare etmeleri için, bölgelere bağlı olmayan illere çok geniş mali ve idari yetkiler verilmiştir. Anayasanın 122.maddesinin 2.fıkrasına göre, Irak Anayasa Koyucusu, bölge içinde yer almayan illere, geniş idari ve mali yetkiler vermektedir. Aynı maddenin 5.fıkrasına göre, "*Vilayet meclisi, hiçbir Bakanlığın veya bir Bakanlığa bağlı olmayan kurum ve kuruluşların kontrol ve denetimine tabi değildir ve bütçesi bağımsızdır."* Bunun neticesinde 2008 yılında 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunu çıkarılmıştır.[894] Anayasanın 123.maddesi uyarınca, *"iki tarafın kabulü ile federal hükümet yetkilerini vilayetlere devredebilir veya aksi olabilir."*

Yönetimin merkezde odaklanmasını engellemek amacıyla 2008 yılında hazırlanmış 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunun içeriğine bakıldığında; bölgeye bağlı olmayan illerin idari olarak âdem-i merkeziyetçilik sistemi kapsamında kabul edildiği görülür.[895] Bu değişiklik yıllarca aşırı ve sert merkeziyetçi sistem ile yönetilen Irak'ın idari düzeninde yapılan önemli ve köklü bir değişikliktir. Bu Irak'ın idare sistemine çizilmiş yeni bir çehredir.

Anayasanın 117. 118 ve 119.maddelerinde bölgelerin oluşturulması ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. 2005 Irak Federal Anayasasının 118.maddesine dayanarak, 2008 yılında 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanunu çıkarılmıştır.[896] Bunun için bölgelerin bir veya daha fazla ilden oluşabileceği belirtilmektedir. Yani, bir il kendi başına bölge olabilmektedir.[897] Yukarıda, 2005 Anayasasının devlet şekli

[893] Tansi, 2015, s. 1346.
[894] 2008 yılında 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 4070 sayılı 31 Mart 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu kanun, 55 maddeden oluşmaktadır. Bu Kanunla ilgili 7 yıl içinde 2 değişiklik yapılmıştır. Bunların ilki 15 sayılı değişiklik olup 2010 yılında yapılmıştır, ikincisi ise 19 sayılı değişiklik olup 2013 yılında yapılmıştır.
[895] Abdulcebar, 2013, s. 11; Altaie, 2016, s. 7.
[896] 2008 yılında 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, 4060 sayılı 11 Şubat 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu kanun, 22 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun, Millet Meclisi tarafından ilk oturumdan yaklaşık iki yıl sonra çıkarılmıştır. Bu kanun, Millet Meclisi ilk oturum tarihinden itibaren 6 ay içerisinde çıkarılmamıştır.
[897] Tansi, 2015, s. 1346.

başlığı altında bölgelerin oluşturulması ile ilgili konu ayrıntılı ve net bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır.

X. Irak Cumhuriyetinde Kürdistan Bölgesel Yönetimi ve Yetkileri

Aşağıda, 2005 Irak Federal Anayasasındaki Kürdistan Bölgesel yönetimin önceki ve sonraki yetkileri detaylı bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır.

A. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasından Önce Irak Cumhuriyetinde Kürdistan Bölgesel Yönetimi ve Yetkileri

Kürdistan Bölgesi, Irak'ın kuzeyinde bulunan bölge 11 Mart 1970 tarihinde Saddam Hüseyin ile Molla Mustafa Barzani'nin arasında yapılan anlaşma üzerine kurulmuştur.[898] Yani 11 Mart 1970 tarihinde Kürtlere otonomi verilmiştir. 1970 Otonomi anlaşmasına göre Kürt Bölgesi, Irak'ın kuzeyindeki üç şehirden oluşmaktadır. Bunlar: Dahok, Erbil ve Süleymaniye'dir. Bu şekilde, Kürtlerin çoğunlukta olduğu Kuzey Irak'ta, bu bölgenin bağımsızlığını isteyen bir örgüt kurulmuş oldu.

1970 yılında Kürtler Irak'ın kuzeyinde fiili olarak özerk bölge olma hakkı elde etmiştir. Yani bu bölge yasal bir statüye kavuşmuş ve varlığını da 1991 yılına kadar devam ettirmiştir.[899]

11 Mart 1970 tarihli Otonomi anlaşması, o dönemdeki üniter Irak devletinin içinde Kürtlere çok geniş otonom haklar vermiştir. 13 maddeden ibaret olan Otonomi anlaşması, özetle Kürt milliyetinin tanınmasını, 4 yıl içerisinde yasama, yürütme ve yargı gücünün de olduğu kendi yönetimin oluşturulmasını, Kürt bir Cumhurbaşkanı yardımcısı ile kabineye 5 Kürt Bakanın seçilmesini, Kürtçenin Arapça ile birlikte resmi dil yapılmasını, Kürt siyasi partilerin ve kültürel örgütlerin kuruluşuna izin verilmesini, müşterek ordunun kurulmasını, Kerkük'ün statüsünü belirlemek için nüfus sayımının yapılması gibi hükümleri ihtiva ediyordu. Fakat bu sayımın Kürt

[898] 11 Mart 1970 tarihinde Otonomi Anlaşması düzenlenmiştir.
[899] Muhammad, 2013, s. 81.

nüfusunun Kerkük'te fazla çıkabileceğini düşünen Baas rejimince yönetilen merkezi Irak hükümeti tarafından yapılmasına izin verilmeyerek Kerkük'ün Kürt bölgesine dâhil edilmesi engellenmiştir.[900]

Diğer bir anlatımla, Otonomi anlaşmasına istinaden, anlaşmanı önsüz bölümünde Arap ve Kürt kardeşliğine vurgu yapılıyor, söz konusu kardeşliğin eşitlik ve özgür irade temelinde olması gerektiğinin altı çiziliyordu. Ayrıca çeşitli örnekler vererek federasyon yapısının bu amaca ulaşmak için en iyi yol olduğu belirtiliyordu. Yani Kürtlerin self-determinasyon beklentisi dile getirilmiştir. Bu arada anlaşmanın ikinci bölümünde Irak Cumhuriyetinin Arap ve Kürtlerden oluşan bir birleşik devlet olması ve Anayasanın Kürdistan'da Kürt halkının ulusal haklarını kullanabilmesi için yasama, yürütme ve yargı organlarının kuruluş şeklini gösteren maddelerini kapsaması gerektiği belirtilmiştir. Kürdistan Bölgesel gelirleri konusunda, Kürt Bölgesi petrol, limanlar, hava alanları, gümrük, ulusal bankalardan, posta telefon idaresinden, dışarıdan yapılacak yardımlar ile borçlanma sonucu ve demir yollarından elde edilecek gelirleri nüfusu oranında alır. Anlaşmanın üçüncü bölümünde ise, Kürtlerin merkezi parlamento, merkezi iktidar ve ordu olmak üzere diğer kurumlarda hangi esaslara göre temsil edileceği düzenlenmiştir. Böylece esas alınan ölçüt nüfus olmaktadır. Anlaşmanın metnine bakıldığında genelkurmay başkan yardımcısının Kürt olması gerekmektedir. Netice itibariyle bu durum Kürdistan'a özerk bir statü kazandırmakla kalmamakta merkezi devletin yönetiminde Kürtleri söz sahibi kılmaktadır. Bu sebeple 11 Mart 1970 Otonomi anlaşması, Irak tarihinde çok önemli bir yere sahiptir. Çünkü Kürtlerin ilk defa amaçlarını Irak devletine kabul ettirmiştir.[901]

Fakat Baas rejimi 11 Mart 1970 tarihinde imzaladığı Otonomi anlaşmasıyla garanti ettiği yükümlülüklerini yerine getirmemiştir.[902] Yani 1970 tarihli Otonomi anlaşması Saddam Hüseyin rejimi tarafından uygulanmadı.[903] Onun yerine 1974 yılında çıkarılan 33 sayılı Özerklik Yasası, daha önceden çıkarılmış olan Otonomi

[900] Dalar, 2015, s. 38.
[901] Özalp vd., 2005, s. 11-12.
[902] Dalar, 2015, s. 38.
[903] Terzioğlu, 2006, s. 165.

anlaşmasıyla uyuşmamaktaydı. Bu yasayla Kürt Bölgesi üzerinde merkezi yönetimin denetim yetkisi arttırılmıştır.[904]

11 Mart 1974 tarihinde çıkarılan 33 sayılı Özerklik Yasası, Devrim Komuta Konseyi tarafından düzenlenmiştir.[905] Başka bir ifadeyle, Devrim Komuta Konseyince 11 Mart 1974'te çıkarılan Özerklik Yasası, 11 Mart 1970 anlaşmasından tam 4 yıl sonra yürürlüğe girmiştir.

11 Mart 1974 tarihinde 33 sayılı Özerklik Yasasına göre Kürdistan, Kürtlerin çoğunluklu olarak yaşadığı yer olarak tanımlanmıştır. Özerklik Yasası üç bölümden ve 21 maddeden oluşmaktadır.[906]

Özerklik Yasası birinci bölümünde Kürdistan, Kürtlerin çoğunlukta olduğu yer olarak tanımlanmıştır. Aynı bölümde ayrıca Özerklik temel ilkeleri düzenlenmiştir. İkinci bölümünde Kürdistan Bölgesinin otoriteleri ve bütçesi anlatılmıştır. Özerklik Yasasının 8.maddesinde genel bütçeden bölgenin diğer bölgelerle eşit şekilde kalkınması için kaynak ayrılır ibaresi yer almaktaydı. 1970 Otonomi anlaşmasıyla karşılaştırıldığında Kürdistan'ın nüfusu oranında gelirlerden pay alacağı belirtilmiştir. Üçüncü bölümünde ise merkezi hükümet ile Kürdistan bölgesel yönetim arasındaki ilişki düzenlenmiştir. 1974 Özerklik Yasasında Kürtlerin merkezi yönetim şekli ile ilgili hiçbir hükme yer verilmemiştir. Fakat özerk yönetim kurumlarının Irak'ın idari kurumlarının bir parçası olduğu özellikle vurgulanmıştır. Kürtler, bu durumu benimseyememiştir.[907]

Özet olarak, Kürtlerce kabul edilmeyen Özerklik Yasasında Kürt nüfusunun çoğunlukta olduğu yerlerde özerk yönetim çerçevesinde bölgesel yasama ve yürütme organları oluşturulması kararlaştırılmıştır. Ama buradaki özerk yönetim kurumlarının Irak'ın idari kurumlarının bir parçası olduğu özellikle vurgulanmıştır. Yani bu yönetime ayrı bir egemenlik hakkı tanınmamıştır. Bu sebeple Kürtlerce

[904] Dalar, 2015, s. 38.
[905] 11 Mart 1974 tarihinde 33 sayılı Özerklik Yasası çıkarılmıştır.
[906] Özalp vd., 2005, s. 12.
[907] Özalp vd., 2005, s. 13.

benimsenmemiştir.[908] Kürdistan Bölgesiyle ilgili 11 Mart 1974 tarihli Özerklik Yasası 1991 yılına kadar devam etmiştir.

Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerde, 1990'lardan itibaren Irak'ta yaşanan gelişmeler sonucunda Kürtler, Irak'ın kuzeyinde bir devlet kurma konusunda muhteşem bir fırsat yakaladılar.[909] Bu durum Kürtler için bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir.

Birinci Körfez Savaşı, Irak'ta ve Ortadoğu bölgesinde birçok dengenin değişmesine neden olmuştur. Bu savaşla birlikte 1991 yılında Irak'ın kuzeyinde Kürtler ayaklanmıştır. Kuveyt'in işgali ise Irak tarihinde çok önemli bir durumdur. Bu savaşla birlikte Irak'taki ve bölgedeki dengelerin yavaş yavaş değişmeye başlaması Irak'ın bugün içinde bulunduğu durumun temelini oluşturmuştur.[910] Diğer bir deyişle, Irak'ın Kuveyt'i işgali ve ardından Koalisyon Güçlerinin Irak'a müdahalesiyle Kuzey Irak'ta yaşayan Kürtler, yıllardan beri hayalini kurdukları bağımsız Kürdistan hedeflerini gerçekleştirebilecekleri uygun bir ortam yakaladılar.[911]

Böylece Saddam Hüseyin yönetiminden koparılan Kuzey Irak, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi kararıyla (güvenli bölge) ilan edilirken, diğer taraftan da Irak'a uygulanan (ambargo) ülkeyi zor bir duruma sokmuştur.[912] Özetlemek gerekirse, BMGK kararını, Irak'ın (Kuveyt'ten çekilmesine) ve (ambargo uygulanmasına) dair çıkarılan 660, 661 ve 678 sayılı kararlar takip etmiştir.[913]

Bunun yanında Kuzey Irak'ta 18 Nisan 1991'de BMGK'nin 688 sayılı kararına istinaden ABD önderliğinde başlatılan Huzur Sağlama Operasyonları ve sonrasında oluşturulan Çekiç Güç'ün gerekçesini, insani yardım çerçevesinde Bağdat'ın Kürtlere karşı başlattığı ve başlatabileceği insanlık dışı müdahalelerin

[908] Kurubaş, 2002, s. 132.
[909] Kurubaş, 2004, s. 147.
[910] Semin, Ali, "Türkiye'nin Irak Politikası Işığında Kuzey Irak Açılımı", *Bilge Strateji Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (BİLGESAM) Ortadoğu Araştırmaları Uzman,* 2011, c. 3, S. 5, s. 180.
[911] Kurubaş, 2004, s. 148.
[912] Semin, 2011, s. 180.
[913] Muhammad, 2013, s. 94.

engellenmesi oluşturmuş, aynı sebeplerle ABD Saddam Hüseyin rejimi devrilene ve Irak'ta demokratik bir rejim kurulana kadar bu operasyonu sürdüreceğini açıklamıştır.[914]

1991 yılı sonrası Irak'ın kuzeyinde yaşanan gelişmelere bakıldığında 19 Mayıs 1992'de ilk Kürt parlamento seçimlerinin yapıldığı görülür. Erbil, Süleymaniye ve Dohuk'u içerisine alan Kürdistan Bölgesel yönetimi yasama görevini sürdüren parlamentonun adıdır. Yani seçilen Kürdistan parlamentosu 105 üyeden oluşmuştur. Bu tarihten itibaren 13 yıl boyunca herhangi bir seçim yapılmamıştır.[915] Ardından 4 Temmuz 1992'de Başkanlığını Dr. Fuat Masumun yaptığı ilk Bakanlar Kurulu oluşturuldu. Bunun neticesinde bölgesel hükümet kurulmuş, yerel parlamentonun 5 Ekim 1992 tarihinde aldığı kararla federe devlet pozisyonu onaylanmış ve bu yapının Erbil, Süleymaniye, Dohuk ve Kerkük'ü içerdiği açıklanmıştır. Dolayısıyla Kürtler, federasyon düşüncesi ifade edilir edilmez dostun da düşmanın da şimşeklerini üstüne çekmiştir.[916] Nitekim 1992 yılından sonra da bölge iki Kürt grubun Kürdistan Demokratik Partisi (KDP) ve Kürdistan Yurtseverler Birliği (KYB) kontrolü altına girmiştir.

Diğer bir söyleyişle, Kürtlerin 1992'de yaptıkları seçimle merkezi otoriteden bağımsız parlamento ve hükümetlerini kurup kendilerini federe devlet ilan ettiler. Böylece Kürt Bölgesi, parlamentosu ve hükümetinin yanı sıra ordusuyla, bayrağıyla, milli marşıyla, merkez bankasıyla, pasaport dairesiyle bağımsız devlet benzeri bir yapı oluşturmuş oldu. Öte yandan Irak'ta bir federasyonun kurulamaması veya kurulacak federasyonun dağılması halinde ayrılma hakkına sahip olduklarını da bildirmek istediler.[917]

1992 yılında yapılan seçimle iş başına gelen Kürdistan hükümeti, 1994'e kadar herhangi bir sorun çıkmadan faaliyetlerini sürdürmüştür. Ancak seçimlerin akabinde İktidar mücadelesi ve Habur sınır kapısından elde edilen gelirin paylaşımı konusundaki anlaşmazlık, 1994'te Mesud Barzani önderliğindeki KDP ve Celal

[914] Kurubaş, 2004, s. 165-166.
[915] Baştürk, vd., 2013, s. 183-184.
[916] Muhammad, 2013, s. 96-97.
[917] Kurubaş, 2004, s. 166.

Talabani önderliğindeki KYB arasında bir çekişme yaşanmasına neden olmuştur.[918] Yani bu da iki grup arasındaki anlaşmazlıkların bir iç çekişmeyle sonuçlanmasına neden olmuştur. Başka bir anlatımla, iki parti arasındaki anlaşmazlıklar silahlı çatışmalara ve ayrılığa sebebiyet vermiştir. Bu da Kürt Bölgesinin KDP'nin etkili olduğu Erbil ve KYB'nin yönettiği Süleymaniye'yi merkez alan iki yönetime bölünerek yönetilmesi sonucunu doğurmuştur. Buna rağmen bile iki parti arasındaki derin anlaşmazlıklar sakinleştirilememiştir.[919]

Kuzey Irak'ta yaşanan büyük sıkıntıların çözülmesi amacıyla ABD ve Türkiye elini taşın altına koyarak girişimlerde bulunmuştur. Türkiye 30 Mayıs 1994'te Silopi'de Talabani ile Barzani'yi bir araya getirmiş ve iki grubun sulhe yanaşmaması sonucu çatışmalar devam etmiştir. Irak'ın kuzeyinde iki grup arasındaki sorunların çözülmesi için, 1996 yılında 4 turdan oluşan Ankara görüşmeleri yapılmıştır. Ankara görüşmelerine Kürt partileri başta olmak üzere, ABD, İngiltere, Türkiye ve Türkmenler de katılmışlardır. Bu toplantıda Kürt Partileri arasındaki çekişmeli meseleler büyük ölçüde giderilmiş ve bir ateşkes üzerinde uzlaşma sağlanmıştır.[920]

Bunun ardından 1998 Washington Antlaşması ile Kuzey Irak yönetimi KYB ve KDP arasında paylaşılmış, Erbil ve Duhok Barzani'ye, Süleymaniye ise Talabani'nin kontrolüne bırakılmıştır. Başka bir ifadeyle, bölgede iki idareli Kürt yönetimi dönemi başlamıştır.[921]

2005 Anayasasına kadar olan Irak Anayasalarında Kürtler hangi statüde yer almıştır sorusuna şu şekilde cevap verilebilir. 1925 yılında çıkarılan Krallık Anayasası, açık bir şekilde Kürtlerin ve Arapların eşit statüsüyle ilgili bir düzenleme getirmemiştir.[922] Fakat 1925'te kabul edilen Irak Anayasasında ayrımcılık yasağı ve

[918] Semin, 2011, s. 180.
[919] Baştürk, vd., 2013, s. 39.
[920] Muhammad, 2013, s. 98-100.
[921] Semin, 2011, s. 180-181.
[922] Dalar, 2015, s. 37.

eşitlik ilkesi üzerinde durulmakta ve Kürtlere ve diğer gruplara adları anılmadan dolaylı ifadelerle kültürel haklar tanınmaktaydı.[923]

Ardından 26 Temmuz 1958 tarihli geçici Anayasa, tek bir Irak'ın içinde Kürt ve Arap halkının iki eşit kurucu öge olduğunu ve ulusal haklarının garanti altında olduğunu belirtmekteydi.[924] Kürtlerin Irak'taki Arap halkıyla birlikte eşit kurucu öge olduğuna ilk defa 1958 tarihli geçici Anayasada rastlanmaktadır. Ayrıca 1958'de düzenlenen geçici Anayasada da Araplarla Kürtlerin Irak vatanında birlikte oldukları ve Irak nezdinde ulusal haklarının tanındığı ifade edilerek, Kürtlerin Irak'tan ayrı bir egemenlikleri olmadığı bir kez daha ifade edilmiş olmaktaydı.[925]

Kürtlerin statüsüyle ilgili 1970 yıllarında iki kanun ortaya çıkmıştır. Bunların ilki 11 Mart 1970 tarihli Otonomi anlaşması, diğeri ise 1974 tarihli 33 sayılı Özerklik Yasasıdır.

1970'te Kürtlerle yapılan anlaşmaya uygun olarak çıkarılan düzenlemenin Baas rejimi tarafından uygulamaya konulmadığı görülmektedir. Bunun dışında Kürtlerce kabul edilmeyen 1974 tarihli 33 sayılı Özerklik Yasasında Kürt nüfusun yoğun olduğu bölgelerde idari ve bölgesel bir özerklik verilerek yasama ve yürütme organları oluşturulması kararlaştırıldı. Ancak bu yönetime ayrı bir egemenlik hakkı verilmedi. Belirtildiği gibi, tüm bu düzenlemeler bir bakıma bağımsızlık hariç Irak içinde kalmak şartıyla, herhangi bir Kürt egemenliğine imkân tanır gözükmektedir.[926]

2003 yılının Mart ayında ABD, Irak'ı nükleer silah bulundurma gerekçesiyle işgal etmiş ve bunun neticesinde Irak'taki üniter yapı, Kürtlerin yoğun çabası neticesinde federal yapıya evrilmiştir. 1921 de kurulduktan sonra Irak'ta kabul edilen üniter devlet şekli, Kürtlerin uzun çabaları ve ABD'nin desteğiyle 2004 yılında

[923] Kurubaş, 2004, s. 172-173.
[924] Dalar, 2015, s. 37.
[925] Kurubaş, 2004, s. 172-173.
[926] Kurubaş, 2004, s. 172-173.

federal devlet şekline dönüşmüştür. Bu durumda Irak'taki Kürtlerin kaderinde yeni bir sayfa açmıştır.[927]

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa göre, Kürtlerin çoğunlukta oldukları kentlerin Kürt Bölgesine katılması talep edilmiştir. Kürt Bölgesinin federe yapısını kabul eden geçici Anayasa, Kürt Bölgesinin özerkliğini tanıyan mühim düzenlemeler getirmiştir.[928] Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, açık bir şekilde Kürtlerin ve Arapların eşit statüsüyle ilgili bir düzenleme yapmıştır. 9.maddede, Arapçanın ve Kürtçenin, Irak devletinin resmi dilleri olduğu belirtilmiştir.

2004 Devlet Yönetim Kanununun 53.maddesi ilk fıkrasında Kürdistan Bölgesi ismen yer almış, üçüncü fıkrasında ise kanun hükümlerine uyumlu olarak yeni bölgelerin kurulabileceği düzenlenmiştir. Bu hüküm de Kürtlere verilen yetkilerden birini ihtiva etmektedir.

2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, Irak Savaşı döneminde müttefik güçlere katlı sağlayan Kürtleri adeta ödüllendirmiştir. Kürdistan Bölgesel yönetimine verilen yetkilerin genişliği ve Irak'ta başka hiçbir yerel yönetime benzeri imtiyazlar tanınmamış olması bunun kanıtıdır.[929] Örnek olarak 54.maddesine göre Kürdistan Milli Meclisi, Kürdistan Bölgesinde, federal kanunların uygulanmasını değiştirme yetkisine sahiptir.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununda Kürtlerin lehine yer alan düzenlemelerin tamamı ve özellikle Kürdistan Bölgesel yönetiminin isminin birkaç defa yer alması, 2005 tarihinde kabul edilen Irak Anayasasında da tekrarlanmıştır.[930]

[927] Alamiri, 2014, s. 26; Bremer, 2006, s. 274.
[928] Dalar, 2015, s. 40-41.
[929] Şaban, 2007, s. 89.
[930] Muhammad, 2013, s. 102.

Böylece 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu Kürtlere oldukça geniş yetkiler vermiştir. Bu düzenlemelere bakıldığında Kürtler, hedeflediklerinden çok daha fazlasına kavuştuğu söylenebilir.

1970 Otonomi anlaşmasından itibaren şimdiye değin Irak Kürt hareketi iki ayrı dönemde iki farklı taktik ilan etti: Bunlar,1991'e dek özerklik, 1991'den sonra federasyondur.[931] Bu hedefi gerçekleştirmek amacıyla 1992'de 'Kürt federe devletini ilan etmiştir. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunuyla Irak'ta federasyon sistemi kurulmuştur. 2009'da Kürdistan tarafından federal yapı öngören bir Anayasa taslağının hazırlanması da bunu açıkça göstermektedir.

Irak Kürdistan Bölgesel Yönetiminin (IKBY) otonom ve federe devlet niteliği ile yetkileri, aşağıda açıklanacaktır. Bu yetkiler 2005 Irak Federal Anayasası ile tanınmış olup, federal Irak içinde kendisine özgü egemenlik yetkilerini kendi bölgesinde kullanmaktadır.

B. 2005 Tarihli Irak Federal Anayasasından Sonra Irak Cumhuriyetinde Kürdistan Bölgesel Yönetimi ve Yetkileri

IKBY, otonom niteliğiyle 1992 yılından itibaren şimdiye kadar varlığını sürdürmektedir. Başkent Erbil ile birlikte Duhok ve Süleymaniye vilayetlerinden oluşmaktadır.

2003 Savaşının öncesinde Amerika'nın en yakın müttefiki olan Kürtlerin savaş sonrasında önemli siyasi kazanımlar elde edeceği, savaştaki ve savaş sonrasındaki gelişmelere endeksli olarak Kürtler için federasyon ile bağımsız devlet seçenekleri arasında olasılıklar belireceği tahmin edilmekteydi.[932]

Amerikan'ın Irak'ı işgali Barzani ve Iraklı Kürtler açısından yeni bir dönemi başlatmıştır. 2003 işgalinden sonra İktidar Meclisinin üyesi olan Barzani 2004 yılında Meclisin Başkanı olmuştur. Daha sonra yapılan seçimlerde Irak Kürdistan

[931] Kurubaş, 2002, s. 141.
[932] Çetinsaya, 2006, s. 2.

parlamentosu tarafından Kuzey Irak'ın Bölgesel Kürt yönetiminin başkanı seçilmiştir.[933]

2005 Anayasası yapım sürecinde ihtilaflı noktalardan birincisi federalizm konusudur. Kürtlerin asıl hedefi bağımsız bir Kürdistan devleti kurmaktır. Ancak bunun gerçekleşmesinden önce şimdiye kadar yasal olarak elde edemedikleri argümanların yasal hale gelmesini istemişlerdir. Bunun için Kürtler 1991'den sonra elde ettikleri kazanımları kaybetmemek, sağlamlaştırmak, yasal bir zemine oturtmak için federalizmi şart koşmuşlardır.[934]

Kısacası Irak'taki federal sistemin hayata geçirilmek istenmesine ABD ve Kürtler sebebiyet vermiştir. Çünkü federalizm uzun zamandan beri Kürtlerin hayalinde bulunan bir sistemdir.[935]

Irak'ta uygulanan federal sistemin temelinde, Kürt politikacıların, Irak'ın güçlü ve istikrarlı olabilmesi için en iyi çözümün etnik temelde bir federasyon olduğunu açıklamaları yer almaktadır.[936]

2003'teki ABD-İngiliz müdahalesinden sonra Irak'ta oluşacak Anayasal yapının nasıl olacağı çok önemlidir. Çünkü bu Anayasal yapı etnik temelde federasyonlar öngörmüştür. Bunun neticesinde Kürtler de hazırladıkları ve Millet Meclisine kabul ettirmeye çalıştıkları taslak Anayasalarda etnik temelde bir federal yapı oluşması için çabalamaktadırlar.[937]

Müdahalenin neticesinde Irak devleti üniter yapıdan federatif yapıya dönüşmüştür. IKBY, Irak Anayasasına göre federal Irak devleti içinde federe bir devlet olarak tanınmıştır.[938]

[933] Baştürk, vd., 2013, s. 99.
[934] Çetinsaya, 2005, S.30; Acil, 2013, s. 48.
[935] Acil, 2013, s. 48.
[936] Özalp, vd., 2005, s. 18; Acil, 2013, s. 48.
[937] Kurubaş, 2004, s. 174.
[938] Dalar, 2015, s. 13-33.

IKBY'nin kurulduğu 1992'den bu yana egemen olduğu bölgede yürüttüğü yasama, yürütme ve yargı erkleriyle ilgili yetkileri çıkardığı kanunlarla düzenlemesiyle birlikte bu yetkileri ve diğer düzenlemeleri bir Anayasa oluşturmak suretiyle nihayete erdirmeye çalışmıştır. Bu itibarla 24 Haziran 2009 yılında Kürdistan Bölgesel yönetimi parlamentosu tarafından kabul edilen Irak Kürdistan Bölgesi Taslak Anayasası IKBY'nin federe devlet niteliğiyle ilgili, temel hak ve hürriyetler ile yasama, yürütme ve yargı organları ve onların işleyişiyle ilgili bir giriş ve 122 maddeden oluşan bir düzenleme getirmiştir.[939] 2009 tarihli Irak Kürdistan Bölgesi Taslak Anayasasına göre, Anayasanın hükümet sistemiyle ilgili getirdiği sistem, merkezi Irak federal devleti Anayasasının getirdiği parlamenter hükümet sisteminden ayrılmaktadır. IKBY'nin hükümet sistemi, Fransa'daki sisteme benzer bir yarı başkanlık sistemini yansıtmaktadır.[940]

Kürt Bölgesinde, Kürdistan Bölgesel yönetimi parlamentosuyla ilgili günümüze kadar 1992, 2005, 2009 ve 21 Eylül 2013 tarihinde olmak üzere dört seçim yapılmıştır.[941] Bunlar:

29 Mayıs 1992 tarihinde Kürdistan Bölgesel yönetimi parlamentosu için Körfez Savaşının akabinde ilk seçimler yapılmıştır. 13 yıl sonra gerçekleşen ikinci Kürdistan Bölgesel yönetimi parlamento seçimlerinde oy kullananların sayısı 1992 seçimlerine göre neredeyse ikiye katlanarak 1.753.919'u bulmuştur. Yani 30 Ocak 2005 tarihinde Irak'ta genel seçimler yapılmış. Genel seçimlerle birlikte, Kürdistan'da bölgesel parlamento için de seçimler yapılmıştır. Bu seçimler hem Celal Talabaniy'i Irak Başkanlığına, hem de Mesud Barzaniy'i Kürdistan Başkanlığına getirmiştir. Kürdistan Bölgesel yönetimi parlamentosu için düzenlenen üçüncü seçimler 2009 yılında gerçekleştirilmiştir. 2009 seçimlerinde oy kullananların sayısı 1.866.264 olmuştur.[942]

[939] 2009 Kürdistan Bölgesel Anayasa Taslağı hazırlanmıştır. Ancak bu Anayasa yürürlüğe girmemiştir.
[940] Dalar, 2015, s. 447.
[941] Dikmen, Alaattin-Filiz, İkram, "Siyasal İslam'ın Yeni Bir Deneyim Alanı: Kuzey Irak'ta İslamcı Hareketler", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi,* 2015, S. 17, s. 260.
[942] Özalp vd., 2005, s. 2; Baştürk, vd., 2013, s. 184.

IKBY parlamentosu için düzenlenen dördüncü seçimler ise 21 Eylül 2013 tarihinde yapılmıştır. 2013 seçimlerinde 2.818.000 kayıtlı seçmenden oy kullananların sayısı ise yaklaşık %73'tür.[943] Şu anda Kürdistan Bölgesel yönetimi parlamentosu 111 koltuktan oluşmaktadır.

Öte yandan işgalin ardından Kürtler, Irak'ta yapılan üç seçim ve Anayasa referandumunda (2005 Irak Federal Anayasasının referandumu) büyük kazanımlar elde etmişlerdir.[944]

Ocak 2006 tarihinde iki yerel yönetim arasında mutabakat sağlandıktan sonra IKBY adı altında ortak bir idare kurulmuş ve idarenin merkezi de Erbil olarak kabul edilmiştir. Bu ortak idare KYB ile KDP arasındaki pazarlık sonucu kurulmuştur. Bu pazarlık sonucunda Talabani ikinci kez Irak Cumhurbaşkanlığına, Barzani ise; IKBY Başkanlığına aday gösterilmiştir. Bu arada 2006 yılında hazırlanan Anayasa taslağı 24 Haziran 2009 yılında Irak Kürdistan Meclisi tarafından onaylanmıştır.[945]

Irak'taki Kürt Bölgesel yönetimi parlamentosunun 24 Haziran 2009 tarihinde kabul edilmesine rağmen yürürlüğe girmesi için referanduma sunulması gereken Anayasa taslağının geleceği net değildir. Açıkçası uzun bir süre daha taslak olarak kalabilir. Kürdistan Anayasa taslağı 8 bölümden ve 122 maddeden oluşmaktadır.[946]

Son on yıl içinde bölgede kendi kendini yönetim konusunda önemli adımlar atılması sonucunda özerklik taleplerinin yerini federasyon istekleri aldı ve sonuçta ayrılıkçı eğilimler de kuvvet kazandı.[947]

2003 Irak işgalinden sonra, böyle bir ayrılma olasılığının güçlendiği açıktır ve her iki Kürt partisi (KYB-KDP), derhal yıllardır ayrı olan Kuzey Irak yönetimini birleştirme kararı almıştır. Talabani ve Barzani arasında İyi İlişkiler ve Dostluk

[943] Dikmen-Filiz, 2015, s. 261.
[944] Semin, 2011, s. 181.
[945] Muhammad, 2013, s. 103; 2009 Kürdistan Bölgesel Anayasa Taslağı hazırlanmıştır. Ancak bu Anayasa yürürlüğe girmemiştir.
[946] Erkmen, Serhat-Üni. Evran Ahi, "Kuzey Irak'ta Yeni Anayasa Taslağı Üzerine Değerlendirmeler", *Orta Doğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM)*, 2009, No. 4, s. 11.
[947] Kurubaş, 2004, s. 148.

anlaşması imzalanmıştır.[948] Başka bir anlatımla, KDP ve KYB 2005 yılında Irak parlamento seçimlerine Kürt İttifakı adı altında birleşerek dâhil olmuştur.[949]

Böylece, IKBY'nde iktidarı KYB ile paylaşan KDP yine aynı parti ile birlikte Kürt İttifakı'nın üyesi olarak Irak parlamentosunda temsil edilmektedir.[950]

2005 Irak Federal Anayasasının hükümleri incelendiğinde Kürdistan Bölgesi ile ilgili 1. 4. 65. 115. 116. 117. 120. 121. 126. 141. ve 143.maddelerinde düzenlemeler göze çarpmaktadır.

Irak Anayasası Irak'ın bağımsız ve federal bir devlet niteliğinde olduğunu hükme bağlamıştır. 2005 Anayasasında, federal birleşik sistem öngörülmüştür.

Irak Anayasa Koyucusu, Federal Anayasaların ana temelini benimsenmiştir. Bu da; yasama organının Millet Meclisi ve Federal Meclis olmak üzere iki kanatlı ve birbirinden bağımsız olmasıdır. Fakat federal sistemin çok önemli bir özelliği göz ardı edilmiştir.[951] Çünkü 2005 Irak Anayasası analiz edildiği zaman Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclis ile ilgili ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir.[952]

Anayasada öngörülen sistem federalizmdir. Anayasa Kürtlere önemli ayrıcalıklar tanımıştır. Arapça ve Kürtçe Irak Cumhuriyetinin resmi dilleridir. Kürtlere kendi Anayasalarına, bölgelerine sahip olma haklarını tanımanın yanı sıra, nüfusları ile orantılı olmayan bir biçimde tüm Irak'ta (sadece Kürdistan Bölgesinde değil) Arapçanın yanında Kürtçeyi de resmî dil olarak kabul etmiştir. Kürt bölgesinde ise, federal kurum ve kuruluşlarda Arapça ve Kürtçe kullanılır. Bunun

[948] Semin, 2011, s. 182.
[949] Baştürk, vd., 2013, s. 39-40.
[950] Baştürk, vd., 2013, s. 36.
[951] Alhuseyni, 2016, s. 211.
[952] Talib–Redam, 2016, s. 113; Özer-Orhan, 2011, s. 6; Abdulalla, 2013, s. 10.

anlamı federal olmayan birimlerde yalnızca Kürtçenin kullanılacağıdır.[953] Bu da Kürt federe bölgesine geniş yetkiler verildiğini kanıtlamaktadır.[954]

Irak Cumhuriyetinin federal sisteminin başkent, bölgeler, bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler ve yerel yönetimlerden oluştuğunu ve federe birimleri, bölge ve vilayet olarak tanımlayan Anayasa, özellikle Kürdistan Bölgesine değinerek buranın federal bir bölge olarak kabul edildiğini ve kurulacak yeni bölgeleri de tanıyacağını belirtmektedir.

Anayasanın 117'inci maddesi ilk fıkrasında Kürdistan Bölgesi ismen yer almış, ikinci fıkrasında ise Anayasa hükümlerine uyumlu olarak yeni bölgelerin kurulabileceği düzenlenmiştir.[955] Yani, 2005 Anayasasının hükümleri uyarınca kurulacak yeni bölgeleri tanır ibaresi yer almaktadır.[956]

Böylece, 2005 Irak Federal Anayasası, yürürlüğe girdikten sonra, Kürdistan Bölgesini ve mevcut organlarını federal bir bölge olarak kabul etmiştir. Yani, 1992 tarihli Kürdistan Bölgesi ve Anayasasını da 117. ve 141.maddeler ile meşrulaştırmıştır.

Federal Anayasaya aykırılık oluşturmayacak şekilde bölgesel otorite, görev alanları ve bunların uygulanmasını belirleyen bölgesel bir Anayasa hazırlar. Bölgesel otorite Anayasaya uygun olarak yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip olma haklarının olduğu kabul edilmektedir.[957] Yani Irak Anayasa Koyucusu, bölgelere yasama, yürütme ve yargı otoritelerini kullanma yetkisi vermiştir.

2005 Anayasası, Kürdistan Bölgesinin özel bir Anayasaya, yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip olma hakkının olduğunu kabul etmektedir.

Buna ilaveten 2005 Federal Anayasasının 121.maddesinin 2.fıkrasına istinaden *"federal otoritenin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir konuya ilişkin*

[953] Terzioğlu, 2006, s. 167.
[954] Özer–Orhan, 2011, s. 4-5.
[955] Bilen, 2003, s. 1.
[956] Özer–Orhan, 2011, s. 4.
[957] Dalar, 2015, s. 41; 2005 yılında Irak Federal Anayasası çıkarılmıştır.

federal yasa ile bölge yasası arasında bir anlaşmazlık çıkarsa, bölgesel makamlar bölgede federal yasanın uygulamasını düzeltme hakkına sahiptir." Ancak nasıl olur da bölgesel makamlar çelişki halinde bu federal yasanın uygulamasını değiştirebilir.[958] Diğer ülkelerdeki federalizm sistemi içerisinde bunun izahını yapmak çok güçtür. Bu düzenleme hukuk sistemiyle bağdaşmadığından değiştirilmesi uygun olacaktır.[959]

Yani federal otoritenin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir konuya ilişkin federal kanun ile Kürdistan bölgesel kanunu arasında bir uyuşmazlık çıkarsa, Kürdistan bölgesel otoriteleri, bölgede federal kanunun uygulamasını değiştirme ve düzeltme hakkına sahiptir.

Anayasanın 115.maddesine göre, *"federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan bütün yetkiler bölgelere ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere verilmiştir. Federal otorite ile bölgesel ve vilayet yönetimleri arasında diğer ortak yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlık ortaya çıktığı takdirde, bölge ve vilayet yasaları geçerlidir."*

Yani federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan bütün yetkileri Kürdistan Bölgesi kullanabilmektedir. Federal otorite ile Kürdistan bölgesel otoriteleri arasında ortak yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlıklar veya uyuşmazlıklar ortaya çıktığı takdirde, Kürdistan bölgesel kanunları geçerlidir. İki otorite arasında ortak yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlıklar çıkarsa yerel kanunun, federal kanuna tercih edilmesi ilkesini kabul etmek zordur.[960] Bölge parlamentosu veya il meclisi kararını, tüm halkı temsil eden federal parlamento kararının üstünde tutmak nasıl mümkün olabilir?

Örneğin kültür, maliye ekonomi işleri, tarım ve sulama, genel ve yüksek öğretim, sağlık ve sosyal işler, içişleri, iletişim ve belediyeler, konut ve imar, enerji ve mineraller, diyanet işleri ve vakıflar, Kürdistan Anayasası, güvenlik güçleri (peşmerge gibi), insan hakları, endüstri, hukuk işleri ulaşım ve kadın hakları vs. gibi

[958] Acil, 2013, s. 453.
[959] Alzuheri, 2014, s. 1.
[960] Cevad, 2006, s. 131; Resim, 2012, s. 111; Henon, 2013, s. 394.

alanlarda Kürdistan bölgesel parlamentosunun çıkardığı yasalar, 2005 Irak'ın Federal Anayasasına bölgeler açısından öncelikli uygulama imkânı sağlamaktadır.[961]

Federal otorite kanunu ile bölgesel kanunu ya da bölgeye dâhil olmayan iller kanunu arasında herhangi bir uyumsuzluk veya anlaşmazlık çıkarsa, "bölgeye dâhil olmayan iller kanununa ve bölge otorite kanununa ortak yetkilerde öncelik verilir." metniyle Federal sistemlerde bulunmayan bir yola girilmiştir.[962]

Anayasanın 126.maddesinin 4.fıkrasında bölgeler ve özellikle Kürtler için Anayasanın değiştirilmesi ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu hüküm de Kürtlere verilen yetkilerden birini ihtiva etmektedir.

Şu da dikkati çekmektedir ki yeni Anayasanın 143.maddesinde yeni Irak hükümeti kurulduktan sonra Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu ve eki 53/a ve 58.maddeleri dışında kalanları iptal edilir. Bu maddeler Kürdistan ve Kerkük'teki durumlar ile ilgilidir.[963]

Birincisi: 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun m.53/1'e göre, 19 Mart 2003'te, Erbil, Süleymaniye, Dahok, Kerkük, Diyala ve Musul vilayetlerinde oluşan toprakları yöneten hükümet, Kürdistan Bölgesi hükümeti olarak resmi hükümet sıfatıyla tanınmıştır. Bu kanunda geçen, Kürdistan Bölgesi hükümeti terimi ile Kürdistan Milli Meclisi, Kürdistan Bakanlar Kurulu ve Kürdistan Bölgesi bölgesel yargı otoritesi kastedilir. Bu maddede, özellikle Kürdistan Bölgesi ismen yer almıştır. Bu hüküm de Kürtlere verilen yetkilerden birini ihtiva etmektedir.

İkincisi: 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun 58.maddesine istinaden, geçici Irak hükümeti ve özellikle Gayrimenkul Uyuşmazlıklarını Çözme Yüksek Kurulu ve diğer ilgili kurullar, geçmiş yönetim uygulamalarının sebebiyet verdiği; fertleri yerleşim yerlerinden göç ettirme ve sürgüne yollama, bölge içinden ve dışından zorunlu göç ettirme, yabancı kişilerin bölgeye yerleştirilmesi, bölge sakinlerinin işten yoksun bırakılması ve kavmiyet yapısını düzeltme suretiyle,

[961] Baştürk, vd., 2013, s. 184-185; Acil, 2013, s. 56.
[962] Alzuheri, 2014, s. 1; Abdulalla, 2013, s. 16; Henon, 2013, s. 393; Resim, 2012, s. 111.
[963] Acil, 2013, s. 279.

Kerkük dâhil olmak üzere belirli bölgelerin nüfus yapısını değiştirmek şeklinde ifadesini bulan zulmü ortadan kaldırmak için süratli bir şekilde tedbir alırlar. Fakat gerçekte Irak'taki anlaşmazlıklar ve uyuşmazlıklar nedeniyle bu çalışmalar şu ana kadar tamamlanmamıştır. Bu durum, 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu ve 2005 Anayasasının birçok maddesinde eksiklik ve kusur olduğunun kanıtıdır.

Anayasanın 121.maddesinin 3.fıkrasına göre bölgelere üstlendikleri görev ve sorumlulukları yerine getirmelerine yetecek kadar federal otorite tarafından toplanan kaynaklardan adil bir pay tahsis edilir. Bu yapılırken bölgenin kaynak ihtiyaçları ve nüfusu göz önünde tutulur. Kürtler, Irak Anayasasıyla birlikte, hem yıllık Irak kaynaklarından %17'lik oranda bir pay, hem de kendi şehirlerinden pay elde etmektedir.

Irak Anayasasının ilgili maddelerine bakıldığı zaman Kürdistan'ın tek bir bölge olarak ele alındığı görülecektir.[964] Nitekim bu Anayasa yürürlüğe girdikten sonra, Kürdistan Bölgesini ve mevcut organlarını federal bir bölge olarak kabul etmiştir. Kuzey Irak Kürt bölge yönetimine bağımsızlığa yakın bir özerklik verilmiştir. Ancak Kürdistan Bölgesi için bu kadar ayrıcalık yeterli olmayacaktır. Bunun üzerine Irak Anayasa Koyucusu bundan daha fazla yetki vermiştir. Anayasanın 141.maddesine dayanan Kürdistan bölgesinde 1992'den beri çıkartılan yasaların, sözleşmelerin, mahkeme kararlarının Anayasaya aykırı olmamak koşuluyla geçerli olduğunun altı çizilmiştir. Anayasa, geriye doğru yürüyerek, 1992'den beri Kürt bölgesinin özerk yönetimini yasallaştırmaktadır. Yani Kürtler, 2005 değil, 1992'den beri Kürdistan özerk bölgesine bu bağlamda sahiptir. İşin ilginç olan tarafı, Anayasada bölgelerden sadece Kürdistan adı verdikleri bölgeye ad vererek atıfta bulunmalarıdır.[965] Yukarıda, Bölgelere ve Bölgeye Dâhil Olmayan İllerin Özel Yetkileri başlığı altında Kürdistan Bölgesel yönetiminin Yetkileri ile ilgili konu detaylı ve net bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır.

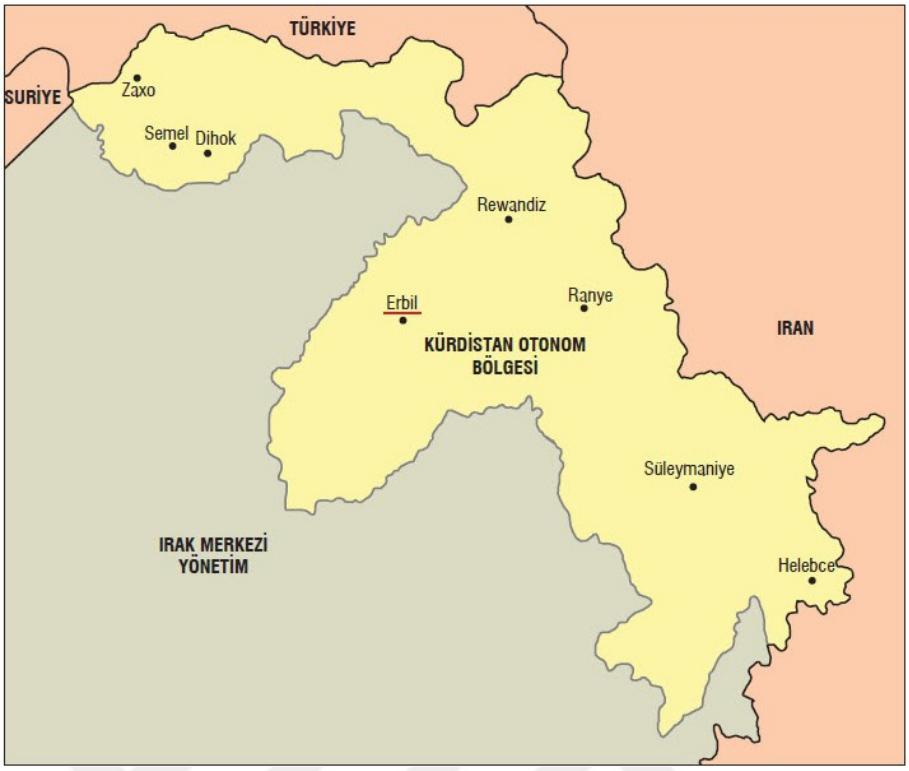
[964] Özalp vd., 2005, s. 19.
[965] Tansi, 2015, s. 1346.

Kısacası, 2005 Anayasası, Irak'ın kuzeyinde bulunan federe bölgeye çok geniş yetkiler vermiştir. Aşağıdaki haritalarda, Kürtlerin Kontrol Ettiği Bölgesel ve Kürdistan Otonom Bölgesi gösterilmiştir. İlk haritada mor olarak boyanmış şehirler Kürdistan Bölgesine aittir. Sarıyla boyanmış şehirler ise Kürdistan Otonom Bölgesine dâhildir.



Şekil 3.1. Kürtlerin Kontrol Ettiği Bölgesel.[966]

[966] http://www.internethaber.com/irakta-3-devlet-cikti-iste-soke-eden-harita-684542h.htm. Erişim tarihi (11.06.2017).



Şekil 3.2. Kürdistan Otonom Bölgesi.[967]

[967] http://siyasetin-pusulasi.blogspot.com.tr/2015/09/turkiye-kuzey-ve-kurtler-2-1.html. Erişim tarihi (11.06.2017).

SONUÇ

Irak'ın Anayasal düzeni ve mevcut durumunu anlayabilmek için bu ülkenin yakın geçmişi ve tarihi, ülkeye hâkim olan toplumsal yapısı ve özellikle de vatandaşların dinsel kültürünün öğrenilmesi gereklidir.

Irak'taki anayasal gelişime bakıldığı zaman, İslam hukukuna dayalı yasalar olmakla beraber tabi olduğu siyasal rejimlerin karakteristik özelliğini yansıtan yasalar olmuştur. İslam âleminin, sonraları Osmanlı devletinin bir parçası olması, ardından İngiliz dönemini, daha sonra Krallıkla yönetilen bir devlet haline gelmesi ve sonrasında ise Cumhuriyete dönüşmesi bu bağlamda ele alınmalıdır.

Geçmişte Osmanlı İmparatorluğunun bir parçası olan Irak, gerçek anlamda Osmanlı devletinin egemenliği altına girmiştir. Irak devleti, Osmanlı devletine tabii olduğu bu dönemde 24 Aralık 1876 tarihli Osmanlı devletinin Anayasası uygulanmıştır. Irak'ta, Osmanlı devletinin ilk Anayasasının hazırlanmasının üzerinden 140 yıl geçmiştir. Irak'ın siyasi gelişiminde bu yılların çok önemli rolü vardı. Bu gelişmeler net ve açık bir şekilde ülkede hazırlanan Anayasalara yansımıştır. Başlangıçta 24 Aralık 1876 yılında ilk Anayasa metni Osmanlı döneminde hazırlanmış ve Osmanlı Kanunu Esasisi adıyla adlandırılmıştır. Çünkü bu dönemde Irak Osmanlı devletinin hâkimiyeti altındadır.

Birinci Dünya Savaşından sonra Osmanlı İmparatorluğunun çökmesiyle 1918 yılında Irak, Osmanlı devletinden tamamen ayrılmış ve 1920 yılında İngilizlerin Irak'ı işgal etmesi sonucu İngilizlerin mandasına girmek durumunda kalmıştır. İngilizler geçici bir Irak hükümeti kurmak için ilk adımlarını atmaya başlamıştır. Hükümetin tüm Bakanları, İngiliz danışmanların kontrolü altında çalışmıştır. Geçici Irak hükümetinin temel amacı, yeni bir Anayasa yapımı çalışmalarına başlanılması ve ardından oluşacak Anayasa taslağını Kurucu Meclisin onayına sunmaktır. İngiliz döneminde henüz Krallık kurulmadan manda yönetimi altında ilk olarak 1920 yılında geçici Irak Anayasası kabul edilmiştir. Resmi adı Irak Yönetimi Organı Talimatları olan 13 Kasım 1920 tarihli geçici Irak Anayasasına göre Irak halkının Arap, Kürt ve

Türkmen unsurlardan oluştuğu ifade edilmiştir. Bu arada İngilizlerin yazdığı yönergelerde İngiliz yetkililer ile Iraklı Bakanlar arasındaki ilişkiler belirlenmiştir. Genel olarak bu Yönergeler, Irak'ın ilk Anayasal nitelikteki belgeleri sayılmaktadır. Buna bağlı olarak İngilizler tarafından Muhammed bin Abdullah'ın soyundan gelen Faysal, Kral olarak Irak'ın başına geçirilmiştir.

Irak'taki anayasal gelişmelere bakıldığında ilk Anayasanın hazırlanmasından beri anayasal bir istikrarın sağlanamadığı görülmektedir. Bunun sebebi siyasi istikrarın olmaması ve askeri darbelerin yapılmış olmasıdır. Krallık döneminde çıkarılmış olan 1925 Anayasası kalıcı bir Anayasa idi. Cumhuriyet döneminde kabul edilmiş olan 1958, 1963, 1964, 1968, 1970 Anayasaları ise geçici Anayasa statüsünde idi. Bu Anayasaların tümü anormal durumlarda devrim veya inkılapla gelen hükümetler tarafından hazırlanmıştır. Bu Anayasalar, bir parti veya bir grup tarafından hazırlanmıştır.

Milletin bu Anayasaların hazırlanmasında herhangi bir rolü olmamış ve bu Anayasaların hiçbiri halk referandumuna sunulmamıştır. Sonuç olarak Irak'ta 1925 ile 2003 yılları arasında kalan dönem içerisinde yedi Anayasa hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu Anayasalardan ilki (Krallık Anayasası) 1925 Irak Kanuni Esasisidir. İkincisi ise 1958 geçici Irak Anayasasıdır. Bu Anayasa ile hem Krallık Anayasası kaldırılmıştır hem de Cumhuriyet ilan edilmiştir. Bu Anayasadan sonra diğer Irak geçici Anayasaları olan 4 Nisan 1963, 22 Nisan 1964, 29 Nisan 1964, 21 Eylül 1968 ve 16 Temmuz 1970 yıllarına ait Anayasalar yürürlüğe girmiştir. Bu Anayasalar Irak devlet modeli olarak üniter devlet modelini öngörmüştür.

21 Mart 1925 tarihli Anayasa (Irak'ın Kanun-i Esasisi) Irak'ın ilk Anayasası sayılmaktadır. 1925 Anayasasının ortaya çıkış koşulları dikkate alındığında siyasi ve sosyal ortam başka devletlerden farklıydı, çünkü Irak o dönemde İngiltere'nin mandası altındaydı. Bu Anayasa Irak ve İngiltere arasındaki anlaşmaya dayanılarak yazılmıştır. Yani İngiltere tarafından dikte edilmiştir. Irak devletinin ilk kuruluş yıllarında ve daha Irak parlamentosu oluşmadan Kurucu Meclis tarafından 21 Mart 1925 tarihinde Irak'ın ilk Anayasası ilan edilerek yürürlüğe girmiştir. Irak devleti, 1925 Irak Anayasasında devlet modeli olarak üniter devlet modelini öngörmüştür.

Her ne kadar Anayasada üniter devlet ilkesi açıkça öngörülmemiş ise de, Anayasanın bütününe bakıldığında devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları bakımından teklik özelliğinin bulunduğu görülmektedir.

Bunun ardından 27 Temmuz 1958 Anayasasıyla başlayan Irak Cumhuriyeti Anayasaları, 2005 Anayasasına kadar anormal durumlarda (askeri devrimler ve darbeler) ve geçici Anayasalar niteliğinde olmuştur. Bu Anayasalarda üniter devlet modeline uygun olarak merkeziyetçi bir devlet yapısı düzenlenmiştir.

Irak ordusunun 14 Temmuz 1958 tarihinde yaptığı askeri darbe ile Krallık rejimi devrilip yerine Cumhuriyet rejimi ilan edilmiştir. 1958 Anayasası Irak Anayasasında devlet modeli olarak üniter devlet modelini benimsemiştir. Aslında bu Anayasada üniter devlet ilkesi açıkça vurgulanmamış ise de, Irak devletinde tek bir anayasa, tek bir ülke, tek bir millet ve tek bir egemenlik bulunmaktadır. Keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik durumu mevcuttur. 27 Temmuz 1958 Anayasasına göre, Irak'ta tek partili bir siyasi sistem hâkimdir. 1958 Irak Anayasası, ilk kez açık ve net bir şekilde Kürtlerin haklarını belirterek Irak halkının Arap ve Kürt olarak iki ana milletten oluştuğunu belirtmiştir. Bu Anayasa yeni bir durumu göz önüne almıştır ki, o da Kürtlerin varlığıdır.

Bunun ardından Anayasalar, 4 Nisan 1963 Anayasasından 29 Nisan 1964'e kadar Irak'ta bilinen adıyla Abdülselam Arif Anayasaları başlığı altında isimlendirilmiştir. Bunlar: 4 Nisan 1963, 22 Nisan 1964 ve 29 Nisan 1964 Anayasaları, Irak devlet modeli olarak üniter devlet modelini öngörmüştür. Her ne kadar Anayasalarda üniter devlet ilkesi belirgin bir şekilde yer almasa da, Anayasaların bütününe bakıldığı zaman devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları bakımından teklik durumu mevcuttur. Irak devletinin idari ve siyasi yapılanması, hem devletin unsurları, hem de organları bakımından tek bir sisteme bağlılık arz etmektedir. Bu Anayasalara göre, Irak'ta tek partili bir siyasi sistem hâkimdir.

21 Eylül 1968 ve 16 Temmuz 1970 Irak Anayasalarında, devlet modeli olarak üniter devlet modeli benimsenmiştir. Aslında bu Anayasalarda üniter devlet ilkesi

açıkça vurgulanmamış ise de, Anayasalar bir bütün halinde incelendiğinde devleti oluşturan unsurlar ile devletin organları bakımından teklik söz konusudur. Tek bir anayasa, tek bir ülke, tek bir millet ve tek bir egemenlik bulunmaktadır. Keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik öngörülmüştür. Irak devleti, bu Anayasalara göre merkezi sisteme sahip bir devlet olması itibariyle tüm siyasi kararlar, merkezi hükümet tarafından alınmaktadır. Yani Bütün önemli yetkiler ve sorumluluklar merkezde toplanmaktadır. Irak devletinde sadece bir ulusal anayasa vardır. 1970 Anayasası, Kürt bölgelerine siyasi, hukuki ve idari özerkliğe sahip olma hakkı tanımıştır. Ancak buradaki özerk yönetim kurumlarının Irak'ın idari kurumlarının bir parçası olduğu özellikle öngörülmüştür. Yani bu yönetime ayrı bir egemenlik hakkı tanınmamıştır. Aslında 1970 Anayasasındaki belki de en önemli değişiklik Kürtlere otonomi hakkının sağlanmış olmasıdır. Sonuç olarak (Kürdistan Bölgesi) 11 Mart 1974 tarihinde 33 sayılı Özerklik Yasası düzenlenmiştir.

1970 yılında yürürlüğe giren bu Anayasa otuz üç yıl yürürlükte kalmış (diğer Irak Anayasalarına nazaran yürürlükte kalma bakımından en uzun Anayasadır) ve 9 Nisan 2003 tarihinde Baas rejimi yıkıldıktan sonra uygulanmasına son verilmiştir. Ancak bu Anayasa geçici bir Anayasa olarak kalmıştır. Öte yandan, 1991 yılında da bir Anayasa taslağı hazırlanmıştır. Ancak bu Anayasa yürürlüğe girmemiştir. 1991 Anayasa taslağı yasalaşsaydı 1921 yılında Irak devletinin kurulmasından itibaren hazırlanmış en detaylı ve modern Anayasa olacaktı.

Özet olarak, 1921 yılında Irak devleti kurulduğundan beri üniter/merkezi bir devlet olarak yapılandırılmıştır. 1925 Irak Anayasasında devlet modeli olarak üniter devlet modelini öngörmüş ve bu devlet modelini 1958, 1963, 1964, 1968 ve 1970 Anayasaları da devam ettirmiştir. 2003 yılına gelene kadar devletin bu yapısı, 82 yıllık süreçte Irak'ta birçok Cumhuriyet ve Krallık rejimleri yaşanmasına rağmen bu merkeziyetçilik rejimi değişmemiştir. Çünkü bu Anayasalarda üniter devlet modeline uygun olarak merkeziyetçi bir devlet yapısı düzenlenmiştir. 2003'ten sonra ise Anayasanın değiştirilmesi ile bu durum değişmiştir. Böylece 2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu ve 2005 Irak Anayasası ile yeni sistem kabul edilmiştir. Bu sisteme göre, federal devlet modeli benimsemiştir.

2003 Savaşının öncesinde ABD'nin en yakın müttefiki olan Kürtlerin savaş sonrasında önemli siyasi kazanımlar elde edeceği, savaştaki ve savaş sonrasındaki gelişmelere bağlı olarak Kürtler için federasyon ile bağımsız devlet seçenekleri arasında ihtimaller belireceği tahmin edilmiştir.

9 Nisan 2003 tarihinde Irak işgalinden sonra rejim çökmüş ve Irak devletinin rejimi üniter devletten birleşik/federal devlete ve merkeziyetçilikten de âdem-i merkeziyetçiliğe evrilmiştir. Böylece 2003'teki ABD-İngiliz müdahalesi neticesinde büyük bir gelişme olmuş ve Irak devleti üniter yapıdan federatif yapıya dönüşmüştür.

Irak eski Anayasaları üniter devlet modelini benimsemişken, 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, ilk defa ve temel olarak Irak federal rejiminin temel taşı olmuştur. Bu düzenlemeyle, yönetimin merkezde toplanmasını engellemek ve daha sonra gerçekleştirilecek uygun adımlarla illerin yetkisini arttırmak hedeflenmiştir. Yani 09 Nisan 2003 tarihinde Irak'ta siyasi rejimin çöküşünden sonra bölgesel idari âdem-i merkeziyetçiliğin ve siyasi âdem-i merkeziyetçiliğin benimsenmesi ile ilgili önemli hukuksal gelişmeler olmuştur. Her yönüyle yeni ve değişik bir siyasi rejim kurulmuştur. Bu değişikliklerden en önemlisi; idari ve hükûmet kadrolarında Irak devletinin, üniter devletten birleşik/federal devlete ve merkeziyetçilikten âdem-i merkeziyetçiliğe dönüşmesi olmuştur.

2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa göre Irak, soy, ırk, etnik, köken, milliyet ve mezhep temeline değil, coğrafî ve tarihi gerçeklere ve kuvvetler arasında ayrılık esasına dayanan federal bir devlettir. Buradan 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununun manevi milliyetçilik anlayışını benimsediği anlaşılmaktadır. Ancak, Irak'taki federal sistemde Kürdistan Bölgesi bakımından Anayasada benimsenen anlayıştan sapılmış, coğrafi ve tarihi gerçekler esasına göre değil etnisite (etnik temele dayanan) temelli bir yapı oluşmuştur.

Aslında Irak'taki üniter yapı, Kürtlerin uzun süre devam eden çabası sonucu federal yapıya evrilmiştir. 2004 Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, Irak savaşı döneminde müttefik güçlere katkı sağlayan Kürtleri adeta ödüllendirmiştir.

Kürdistan Bölgesel yönetimine verilen yetkilerin genişliği ve Irak'ta başka hiçbir yerel yönetime benzeri imtiyazlar tanınmamış olması bunun kanıtıdır. Federal hükümet ile bölgesel otoriteler arasında, federal devlet modeline de uygun olarak oldukça zayıf bir vesayet ilişkisi öngörmüştür.

Kanunun 53'üncü maddesi ilk fıkrasında Kürdistan Bölgesi ismen yer almış, üçüncü fıkrasında ise kanun hükümlerine uyumlu olarak yeni bölgelerin kurulabileceği düzenlenmiştir. Bu hüküm de Kürtlere verilen yetkilerden birini ihtiva etmektedir. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununda Kürtlerin lehine yer alan düzenlemelerin tamamı ve özellikle Kürdistan Bölgesel yönetiminin isminin birkaç defa yer alması, 2005 tarihinde kabul edilen Irak Anayasasında da tekrarlanmıştır.

Genel olarak, 2005 Irak Federal Anayasasına bakıldığı zaman İslam dünyası içerisinde yer alan ideal, liberal ve modern bir Anayasa olduğu kabul edilmelidir. Çünkü bu Anayasada bütün grupların hak, özgürlük ve menfaatleri Anayasal güvence altına alınmıştır. 2005 Anayasası, önemli bir Anayasa ve Irak için hassas bir yeri vardır. Anayasa, bir ayırım gözetmeksizin/ tüm yurttaşların haklarını garanti etmelidir. 2005 Irak Federal Anayasası incelendiği zaman, 1924 tarihinden itibaren Irak'ta ilk defa vatandaşlar bir Anayasanın hazırlanmasına katkı sağlamıştır (1925 Anayasası her ne kadar Kurucu Meclis tarafından hazırlanmış olsa da Irak o dönemde manda altından kurtulamamıştır). Bu Anayasa halk tarafından seçilmiş Kurucu Meclis tarafından hazırlanmıştır ve halk tarafından referandumda oylanarak kabul edilmesi sağlanmıştır. Bu Anayasa, demokrasi, âdem-i merkeziyetçilik, birleşik federalizm, hukuk, temel özgürlükler konuları bakımından Arap ve komşu ülkelerin anayasasından katbekat üstündür.

2005 Irak Federal Anayasası, Irak halkı tarafından genel referandum yöntemiyle çıkartılan ilk Anayasa sayılır. Daha önceki Anayasalar 1925 yılında olduğu gibi yabancılar tarafından dayatılan veya geçici Irak Anayasalarında olduğu gibi askeri darbeler yoluyla konulan anayasalardır. (1958, 1963, 1964, 19680, 1970, 2004). Kısacası, 2005 Anayasa metni, diğer Ortadoğu ülkelerinin Anayasalarıyla karşılaştırıldığında modern, çağdaş ve demokratik bir metin olarak algılanabilir.

2005 Irak Anayasasının siyasi sistem ile ilgili özelliği analiz edildiği zaman Anayasa ile belirlenen sistemin geniş bir âdem-i merkeziyetçi ve gevşek bir federasyon modeli olduğu görülmektedir. Anayasaya göre, bir ya da birkaç vilayet bir araya gelerek bölgeler kurabilecek; bu bölgeler yüksek derecede bir otonomiye sahip olacaklardır.

2005 Anayasası yapım sürecinde ihtilaflı noktalardan birincisi federalizm konusudur. Kürtlerin asıl hedefi bağımsız bir Kürdistan devleti kurmaktır. Ancak bunun gerçekleşmesinden önce şimdiye kadar yasal olarak elde edemedikleri argümanların yasal hale gelmesini istemişlerdir. Bunun için Kürtler 1991'den sonra elde ettikleri kazanımları kaybetmemek, sağlamlaştırmak, yasal bir zemine oturtmak için federalizmi şart koşmuşlardır. Kısacası Irak'taki federal sistemin hayata geçirilmek istenmesine ABD ve Kürtler sebebiyet vermiştir. Çünkü federalizm uzun zamandan beri Kürtlerin hayalinde bulunan bir sistemdir.

Anayasa Koyucu, 2004 yılı geçiş döneminde Irak devletinin rejim şeklini federalizm olarak benimsemiştir. Bu da 2005 kalıcı Anayasasının birinci maddesinde "Irak Cumhuriyeti egemen, bağımsız ve federal bir devlettir" ifadesinde açıkça belirtilmiştir. Bunun anlamı devlet şekli federaldir. 2005 Irak Anayasası, federal ve demokrat olarak nitelediği devletin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğunu, hükümet sisteminin ise parlamenter sistem olduğunu benimsemiştir.

Irak Anayasa Koyucusu, Federal Anayasaların ana temelini benimsemiştir. Yasama organı Millet Meclisi ve Federal Meclis olmak üzere iki ayrı kanattan oluşmaktadır ve bunlar birbirinden bağımsız olmalıdır. Anayasada, federal birleşik sistem öngörülmüştür. Fakat federal sistemin çok önemli bir özelliği göz ardı edilmiştir. O da Irak'ta yasama organı iki meclisten kurulur diyen Anayasanın açık hükmüne rağmen ikinci meclis olan Federal Meclisin kurulmamış olmasıdır.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa göre, Irak daimi Anayasa taslağının yazım işleminin yapıldığı sürenin 3 ayı geçmemesi gerekir. Bu 3 aylık kısa süre zarfı Anayasa taslağını hazırlamak için yeterli bir süre sayılmamaktadır. Nitekim kanuna göre Anayasa hazırlama komisyonu kendilerine verilen bu kısa süre

nedeniyle birçok zorluk ve sorunlarla karşılaşmıştır. 2005 Anayasasının kabul sürecindeki acelecilik bazı olumsuz sonuçları doğurmuştur. Yani, 2005 Irak Federal Anayasa taslağını hazırlayan grup ve siyasi kitleler arasında birkaç değişik konuda çok açık ve net anlaşmazlıklar ve uyuşmazlıklar ortaya çıkmıştır. Örneğin, federalizmin sınırları gibi hayati konulardaki Anayasa maddelerinin ayrıntıları 15 Aralık 2005 seçimlerinden sonra oluşan Millet Meclisine bırakılmıştır. Nitekim ikinci yasama meclisi olan Federal Meclisinde ve Federal Yüksek Mahkemenin kurulması vd. konular büyük anlaşmazlıklara sebep olmuştur.

Bu hususta, Irak'ın kalıcı Anayasasında Millet Meclisinin niteliği, şartları ve yetkisinin açıklaması yapılmış ancak Federal Meclisin kurulması şartlarına ve yetkilerine değinilmediğinden bu husus göz ardı edilmiştir ve Federal Meclisin kurulması için de başka seçim dönemlerine ertelenmiştir. Bu tutum doğru olmamakla birlikte Federal Meclisin yapısına ve özelliğine de ters düşmektedir. Çünkü federal sistemlerde yasama, iki otorite temeli üzerinde durmaktadır. İki mecliste yasama görevinde ortaktır. Bir meclisi iptal edip tek meclis oluşturarak çalışmak mümkün değildir.

Burada farklı olan ve dikkat çeken konu, Anayasanın 137.maddesinde yer verilen, Federal Meclisle ilgili özel maddelerin yapılmasının birinci seçim döneminden sonra Millet Meclisinin üye tam sayısının üçte ikisinin onayına kadar ertelenmesinin kabul edilmiş olmasıdır. Anayasanın yürürlüğe girdiği 2005 yılından sonraki seçim dönemi olan 2009 yılından itibaren Federal Meclisle ilgili düzenlemelerin yapılması gerekmesine rağmen 2010-2014 yasama dönemi içerisinde ve halen devam eden 2014-2018 yasama dönemi içerisinde bu konuda şimdiye kadar hiçbir gelişme yaşanmamıştır. Yani şu ana kadar Federal Meclisle ilgili Millet Meclisinden herhangi bir kanun veya karar çıkmamıştır.

2005 Anayasasıyla ilgili bir gerçek de şu ki, sadece Millet Meclisinin kurulması açıklanmış fakat Federal Meclisin kurulmasıyla ilgili hiçbir açıklama yapılmamıştır. Yani, yasama organının iki aygıtı arasındaki ilişkinin düzenlenmesinde kuralın dışına çıkmıştır.

Federal Meclisin yetkilerinin artırılması yoluna gidilmemiş, aksine Millet Meclisinin yetkileri artırılmıştır. Federal Meclise karşı Millet Meclisi güçlendirilmiştir. Diğer taraftan Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclis için ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir. Bu nedenle 2005 Anayasası, tipik federal sistemin özelliklerini yansıtmamaktadır. Federalizmde bulunması gereken Federal Meclisin kurulmaması, Anayasal metinleri işlevsiz hâle getirmiştir. 2005 Irak Anayasası analiz edildiği zaman Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclis ile ilgili ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir. Aslında bu boşluk kasıtlı olarak yapılmamıştır. Anayasanın kısa bir süre içinde hazırlanmış olması ve siyasi gruplar arasındaki anlaşmazlıkların ortaya çıkması neticesinde bu durumun düzenlenmesi ertelenmiştir.

Yasama meclisi içerisinde bulunan Millet Meclisi ve Federal Meclis, yasama görevini yerine getirirken ortaktırlar. Bu sebeple Federal Meclisin görmezlikten gelinmesi izahı güç bir durumdur. Anayasanın Federal Meclisle ilgili maddelerinin yeniden gözden geçirilip değiştirilmesi icap etmektedir.

Millet Meclisi ve Federal Meclis yasamada ortak olmasına rağmen Federal Meclisin, Anayasa Koyucusu tarafından görmezlikten gelinmesi garip bir durumdur. Anayasa yeniden gözden geçirilmelidir. Mutlaka Federal Meclisin sorunlarının çözülmesi gerekir. Anayasanın bu Meclisin kurulması, yetkisinin belirlenmesi ve Anayasa metinleri ile ilgili bağının ortaya konulmasını sağlayacak şekilde Anayasada düzeltme yapılması gerekmektedir. Bu değişikliği yaparak Federal Meclisin aktif hâle gelmesi, Millet Meclisiyle eşit bir konuma getirilmesi, ABD ve Almanya gibi federal devletlerde olduğu gibi denk olan meclislerin eşit yetkilere sahip olması gerekmektedir. Şüphesiz ki Irak'ta Federal Meclisin kurulması güçlü, düzgün ve mükemmel bir federal sistem kurulmasını sağlayacaktır.

2005 Anayasasında kabul edilen sistem federal devlet sistemidir. 2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanununa ve 2005 Anayasasına bakıldığında yerel yönetimler konusunda diğer Anayasalara nazaran çok daha geniş yetkiler verildiği benimsemektedir. Anayasanın 5.bölümü bu düzenlemelerin bulunduğu ilgili

kısımlardır. Bu Anayasayla Kürdistan Bölgesi kabul edilmiş ayrıca vilayet meclislerinin kurulması kabul edilmiştir. Anayasanın 116-122.maddelerinde merkez olarak hükümet, yerel yönetimler olarak bölgeler, vilayetler, belediyeler, kaza, nahiye ve köyler yer almaktadır. Sonuç olarak 2005 Anayasası yerel yönetimler ile ilgili yeni ve etkili düzenlemeler getirmiştir. Anayasanın 116.maddesine göre, Irak Cumhuriyetinin federal sistemi başkent, bölgeler, bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler ve yerel yönetimlerden oluşur. Buna göre Irak, dört ana idari yapıdan oluşmaktadır.

Irak'ta uygulanan federal sistemin temelinde, Kürt politikacıların, Irak'ın güçlü ve istikrarlı olabilmesi için en iyi çözümün etnik temelde bir federasyon olduğunu açıklamaları yer almaktadır. 2003'teki ABD-İngiliz müdahalesinden sonra Irak'ta oluşacak Anayasal yapının nasıl olacağı çok önemli hale gelmiştir. Çünkü bu Anayasal yapı etnik ve idari temellere dayanan bir federasyon öngörmüştür. Bunun neticesinde Kürtler de hazırladıkları ve Millet Meclisine kabul ettirmeye çalıştıkları taslak anayasalarda etnik temelde bir federal yapı oluşması için çabalamaktadırlar.

2005 Anayasasına göre Irak için istenen federalizm, etnik ve idari ikili temele dayalı olarak hazırlanmıştır. İlk olarak şimdiki sınırları içerisinde bulunan etnik temele dayalı Kürdistan Bölgesinin kurulmasına, ikinci olarak da etnik temele dayalı olmayan Kürt Bölgesinin dışında kalan (idari temele dayılı), Irak'ın genelini içine alan diğer vilayetlerin aralarında her bir veya daha fazla sayıda vilayetin bir araya gelmesi ile yeni bölge kurulmasına izin vermektedir. Yani, bir vilayet kendi başına bölge olabilmektedir.

Anayasanın 117'inci maddesi ilk fıkrasında Kürdistan Bölgesi ismen yer almış, ikinci fıkrasında ise Anayasa hükümlerine uyumlu olarak yeni bölgelerin kurulabileceği düzenlenmiştir. Bu hüküm Kürtlere verilen yetkilerden birini ihtiva etmektedir. Özetlemek gerekirse, 2005 Anayasası, Kürdistan'ın bir federal bölge olduğunu kabul etmiş, Irak'ın diğer bölgelerinin durumunu Millet Meclisine terk etmiştir. Irak Anayasasının ilgili maddelerine bakıldığı zaman Kürdistan'ın tek bir bölge olarak ele alındığı görülecektir. Kürdistan Bölgesi, Irak Anayasasına göre değerlendirildiğinde federal Irak devleti içinde federe bir devlet olarak tanınmıştır.

2005 Irak Anayasasının 118.maddesine göre, 2008 yılında 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanunu çıkarılmıştır. Anayasaya göre, Irak'ta Kürdistan Bölgesi, Bağdat ve Kerkük dışında 13 bölge oluşturulabilecektedir. Ancak gerçekte şimdiye kadar Kürdistan Bölgesi dışında herhangi bir bölge oluşturulmamıştır. 2005 Federal Anayasasına aykırılık oluşturmayacak şekilde bölgesel otorite, görev alanları ve bunların uygulanmasını belirleyen bölgesel bir Anayasa hazırlar. Bölgesel otorite Anayasaya uygun olarak yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip olma haklarının olduğu kabul edilmektedir. 2005 Anayasası, Kürdistan Bölgesinin özel bir Anayasaya, yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip olma hakkının olduğunu kabul etmektedir.

Öte yandan yönetimin merkezde toplanmasını engellemek amacıyla 2008 yılında 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunu çıkarılmıştır. Bölgeye bağlı olmayan iller idari olarak âdem-i merkeziyetçilik sistemi kapsamındadır. Bu değişiklik yıllarca aşırı ve sert merkeziyetçi sistem ile yönetilen Irak'ın idari düzeninde yapılan önemli ve köklü bir değişikliktir. Bu Irak'ın idare sistemine çizilmiş yeni bir çehredir. Ayrıca bu durum Irak'ta federal hükûmet ile Irak'ın illeri ve Kürdistan Bölgesi arasında idari yönetim dağılımı ve idari kadrolar paylaşımı konusunda yeni bir şekildir.

2005 Anayasasının 122.maddesine istinaden vilayetler ilçe, bucak ve köylerden oluşur. Bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere âdem-i merkeziyet ilkesi temelinde işlerini yürütebilmek için geniş idari ve mali yetkiler tanınır. Âdemi Merkeziyet ilkesini uygulamaya geçirmek ve içişlerinde kendini idare etmek amacıyla, bölgelere dâhil olmayan illere çok geniş mali ve idari yetkiler verilmiştir.

Ayrıca Anayasa, geniş yetkisi ve âdem-i merkeziyet ilkesi temeline dayanarak vilayet meclisi yasama yetkisini vilayet çevresiyle sınırlamış ve Anayasa çerçevesinde diğer yasalarla yetkilendirmenin mümkün olduğunu belirlemiştir. Fakat vilayet meclisi bu yasama yetkisini devlet yasaları çerçevesinde kullanır ve bu yetkisini kullanırken anayasa kurallarına aykırı hareket etmemelidir. 2008 yılında çıkarılan 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanununa göre, her vilayet, valiyi

belirleme, vilayet meclisi kurma ve aynı şekilde yerel yönetimler, belediye, köy ve mahalli meclisler oluşturma hakkına sahiptir.

Federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki paylaşımına gelince; 2005 Anayasası, öncelikle federal devletin yetkilerini sayma yoluna gitmiş, bunlar dışında kalan konularda federe devletleri ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetleri yetkili kılmıştır. Yani 2005 Anayasası federal otoritenin yetkileri içerisinde sayılan konular dışında kalan bütün yetkilerin bölgelere ve bölgelere dâhil olmayan vilayetlere verildiğini benimsemiştir. Ayrıca bazı konularda federal otorite ile federe otoriteleri ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetleri ortaklaşa yetkili kılmıştır.

Burada dikkat çeken husus, Anayasanın 115.maddesine istinaden federal otorite ile bölge ve vilayet yönetimleri arasında diğer ortak yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlıklar veya uyuşmazlıklar ortaya çıktığı takdirde, bölge ve vilayet yasalarının geçerli olacağıdır.

Federal otorite kanunu ile bölge kanunu ya da bölgeye dâhil olmayan iller kanunu arasında herhangi bir uyumsuzluk veya anlaşmazlık çıkarsa, "bölgeye dâhil olmayan iller kanununa ve bölge otorite kanununa ortak yetkilerde öncelik verilir." metniyle federal sistemlerde bulunmayan bir yola girilmiştir. İki otorite arasında anlaşmazlıklar çıkarsa yerel kanunun, federal kanuna tercih edilmesi ilkesini kabul etmek zordur. Bölge parlamentosu veya il meclisi kararını, tüm halkı temsil eden federal parlamento kararının üstünde tutmak nasıl mümkün olabilir?

Yani federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan bütün yetkileri Kürdistan Bölgesi kullanabilmektedir. Federal otorite ile Kürdistan bölgesel otoriteleri arasında ortak yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlıklar veya uyuşmazlıklar ortaya çıktığı takdirde, Kürdistan Bölgesel kanunları geçerlidir.

Öte yandan 2005 Anayasasında, bölgelerin hükûmetlerine ve bölgeye bağlı olmayan illere birçok yetki verilmiştir. Verilmiş bu yetkiler dünyadaki tipik federal sisteme göre hukuka aykırı kabul edilmelidir. Çünkü bölgelere ve vilayetlere oldukça geniş yetkiler verilmiştir.

İşin püf noktası da buradadır. Anayasanın 121.maddesine istinaden federal otoritenin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir hususa ilişkin federal yasa ile bölge yasası arasında bir anlaşmazlık veya uyuşmazlık ortaya çıktığı takdirde, bölgesel makamlar, bölgede federal yasanın uygulamasını düzeltme hakkına sahiptir. Ancak nasıl olur da bölgesel makamlar çelişki halinde bu federal yasanın uygulamasını değiştirebilir. Diğer ülkelerdeki federalizm sistemi içerisinde bunun izahını yapmak çok güçtür. Bu düzenleme hukuk sistemiyle bağdaşmadığından değiştirilmesi uygun olacaktır.

Yani federal otoritenin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir konuya ilişkin federal kanun ile Kürdistan bölgesel kanunu arasında bir uyuşmazlık çıkarsa, Kürdistan bölgesel otoriteleri, bölgede federal kanunun uygulamasını değiştirme ve düzeltme hakkına sahiptir.

Sonuç olarak Irak devleti şu anda tek bir yerden yönetilmemektedir. Kürdistan bölgesi ve Bağdat hükümeti olarak ayrılmış durumdadır. 2005 Anayasasına göre bölgelere ve özellikle Kürdistan bölgesine çok geniş yetkiler verilmiştir. Böylece, Anayasa Kürtlere önemli ayrıcalıklar tanımıştır.

Federal Irak Cumhuriyeti Anayasası hiçbir şüpheye ve yoruma yer bırakmadan Irak'ın başkentinin Bağdat olduğunu kabul etmiştir. Anayasa Irak'ın bölge ve bölgeye dâhil olmayan illerden oluşan federal bir devlet olduğunu açıkça ortaya koymuştur. Tüm bunlar halkın seçimi ile gerçekleşmiş olup Anayasanın hükmüne göre hiç kimse Anayasanın uygulanmasını engelleyemez. Fakat 2005 Anayasasının ışığında siyasi rejimin şekli ve Anayasal gerçekliği araştırıldığında, 2005 Anayasasında federal sistemin tam ve ciddi bir şekilde uygulanmadığı açık bir şekilde ortaya çıkmıştır.

Sonuç olarak, sadece Anayasal normatif şekil olarak Irak, federal bir devlettir. Irak'taki Anayasal gerçekliğe göre bu şekil, pratik olarak uygulanmamış ve uygulama bakımından Irak'ın federal bir devlet olmasını sağlayamamıştır. Irak'ın federal bir devlet olması hayata geçmemiştir. Yani, Irak'taki Anayasal gerçeklik

incelendiğinde bu normatif şeklin pratik olarak uygulanmadığı ve bu durumda Irak'ın federal bir devlet olmasını gösterememiştir.

Irak'taki Anayasa Koyucusu federal sistem usullerini ihlal etmiştir. En belirgin ihlal ise Millet Meclisinin lehine gerçekleşmiştir. Bir taraftan Federal Meclisin aksine, Millet Meclisini destekleyerek, yetkilerinin genişlemesine neden olmuştur. Yani, Federal Meclise karşı Millet Meclisini güçlendirmiştir. Diğer taraftan Millet Meclisinin yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri açıkça belirtildiği halde ikinci yasama meclisi olan Federal Meclisle ilgili ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildir. Ayrıca federal sistemde bulunan federe devletler uygulamasına Irak'ta Kürdistan bölgesel yönetimi haricinde rastlamak mümkün değildir. Bu da diğer bölgeler açısından bu sistemin hakkıyla uygulanmadığını göstermektedir. Bu nedenle 2005 Anayasası, tipik federal sistemin özelliklerini de tam olarak yansıtmamaktadır.

Ancak federal sistemde görülen âdemi merkeziyet uygulamasına istinaden Irak'taki bölgeler ve bölgelere dâhil olmayan vilayetlere ve yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmiştir. Yani, 2005 Anayasasına bakıldığında yerel yönetimler konusunda diğer Anayasalara nazaran çok daha geniş yetkiler verildiği benimsemektedir. Çünkü yeni ve etkili düzenlemeler getirmiştir. Bu arada federe devletlerin (bölgesel yönetimler) kendilerine özgü anayasası, yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Bölgelere dâhil olmayan vilayetlere, vilayet sınırları içerisinde yasama ve idare yetkisi verilmiştir. Ayrıca federal devletle, federe devlet arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümlenmesi için Federal Yüksek Mahkeme oluşturulmuştur. Fakat 2005 Irak Anayasası, başka bir Federal Yüksek Mahkemesinin varlığını öngörmesine (2005 Anayasasının 92.maddesine göre yeni bir kanunun çıkarılması gerekmektedir ancak günümüzde halen böyle bir kanun çıkarılmamıştır) rağmen fiilen hayata geçmemiştir. Bugün Irak'ta var olan ve görev yapan Federal Yüksek Mahkeme halen 2004 Devlet Yönetim Kanunuyla kurulmuş olan mahkemedir. Bu sebeplerle federal sistemin kısmen uygulandığı söylenebilir.

Burada amaç, yönetimin merkezde toplanmasını engellemek ve akabinde uygun adımlarla illerin yetkisini artıran yetkilerin verilmesini sağlamaktır. Bu durum adı geçen birimlerin âdem-i merkeziyetçilik ilkesinden hareketle federalizme doğru,

aşama aşama ilerlemelerini gerçekleştirmektir. Böylece bölgelerin ve vilayetlerin yetkilerinin verilmesi için illere il meclisi, valinin ataması ayrıca eğitim, sağlık ve bazı konuların idaresini yapmak için belediye meclisinin kurulması gibi yetkilerin verilmesi hedeflenmektedir.

Görüldüğü gibi Irak'taki federalizm sistemi, dünyadaki birleşik federalizm gibi ülkenin birliğini ve güvenliğini muhafaza edecek bir federalizm kurulmasını sağlayamamış, federal ve kon-federal bir sisteme yaklaşmış ve karma bir sisteme benzemiştir. Bu da özellikle Kürdistan ve diğer bölgelere geniş yetki verilmesiyle kanıtlanmıştır. Bölgelerin yetkisinin geniş tutulması, federal devlet yapısını ortadan kaldırıp aşırı âdem-i merkeziyetçi devletin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Böylece federal devletin yetkileri, genel olarak sadece dış işleri, savunma, siyaset, ekonomi ve mali vb. işlerde merkeze bağlı olacaktır, onun dışındaki konularda yetkinin bölgeler ve illere verilmesi muhtemeldir ve bazı yetkiler de ortak olacaktır. Daha da ileri giderek Anayasada bölgelere ve illere yetki vererek, federal yasalarda bir anlaşmazlık çıkarsa federal yasaları değiştirme ve hatta bazı durumlarda kendi topraklarında yasayı uygulamama yetkisi de verilmiştir.

2005 Anayasası, bölgelere ve özellikle Kürdistan bölgesine çok geniş yetkiler verilmiştir. Böylece, Anayasa Kürtlere önemli ayrıcalıklar verildiğini kabul etmektedir.

2005 Irak Federal Anayasası, anayasacılığın gerekenlerini tam olarak karşılamamaktadır. Federal Meclis kurulması, Kuvvetler ayrılığı iktidarın sınırlanması, Federal Yüksek Mahkeme ve hukuk devleti gibi birçok konuda kusur ve eksikliklerin bulunduğu söylenebilir. Irak'ın yazılı bir anayasası olmakla birlikte, anayasal bir devletten söz etmek mümkün değildir. Anayasal devletin gerçekleştirilememesi iki nedene dayanmaktadır. Birincisi bizzat anayasanın kendisinden kaynaklanmaktadır. Yürürlükteki 2005 Irak Federal Anayasası, anayasacılığın gerekenlerini tam olarak karşılayan bir anayasa değildir. İkincisi ise uygulamadan kaynaklanmaktadır.

2005 Irak Federal Anayasasının tam olarak uygulamaya geçirildiği söylenemez. 2005 Anayasasının yürürlüğe girmeden önce başlayan ve Anayasanın kabul ettikten sonra da devam eden siyasi gruplar arasında iç karışıklık ve güvenlik sorunları nedeniyle siyasi istikrar sağlanamamış ve bunun sonucu olarak anayasa tam olarak hayata geçirilememiştir. Sonuç olarak, Irak'ta normatif Anayasa ile Anayasa gerçekliği arasında diğer ülkelerden farklı olarak daha fazla bir ayrışmanın bulunduğu görülmektedir.

Irak Anayasasının hükümlerine bir bütün olarak bakıldığında federalizmin benimsenmesi, bölgeler ve vilayetlere geniş yetki tanımaktadır. Fakat 2005 Anayasası, federal sistem ile ilgili bazı eksik ve belirsiz hükümler içermektedir.

Sonuç olarak, Anayasa Koyucusu, federal sistemin uygulanması ile ilgili Anayasa metinlerinin düzenlenmesi ve açıklamasında başarılı olamamıştır. Çünkü Anayasanın özellikle federal sistem ile ilgili maddeleri ve diğer bazı önemli maddeleri iyi bir şekilde düzenlenmemiştir.

KAYNAKÇA

Abdin, Adil Sakran Zine El, "Birleşik Devlet Modeli Olarak Irak Uygulaması", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi (TBB)*, 2017, S. 128.

Abdulalla, Ahmet, "Gerçeklik İhtiyaçları ile Parti Çıkarları Arasında Irak'ta Âdem-i Merkeziyet", *Irak ve Ordun Bürosu/Friedrich-Ebert Vakfı Yayınları,* Bağdat, 2013.

Abdulcebar, Ahmet, "Irak'ta Federalizm ve Âdem-i Merkeziyet", *Irak ve Ordun Bürosu/Friedrich-Ebert Vakfı Yayınları*, Bağdat, 2013.

Abdulcebar, Ahmet, *Irak'ta Demokratik Geçişler*, 1. Baskı, Körfez Yayanları, 2005.

Abdulcebar, Falih, "Anayasadaki Zıtlıklar", *Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Raporu*, Bağdat, 2006.

Abdulcebar, Falih, "Irak Anayasasıyla İlgili Temel Görüşler", Anayasa ve Biz, *Irak Demokratik Bilgiler Merkezi/ Iraq Democracy Information Center,* Stockholm, 2005, S. 6.

Abdulhekim, Abdulmecid-Albekri, Abdulbaki-Albeşir, Muhammed, *Irak Medeni Kanununun Taahhüt Teorisinin Özeti*, 1. Baskı, Al Senküri Yayınları, Bağdat, 2011.

Abdulkerim, Alvan, *Siyasal Sistemler ve Anayasa Hukuku*, 1. Baskı, Kültür Evi Yayınları, Oman, 2001.

Abdulrahman, Nebil, *Irak'ın Monarşi Anayasası,* 2. Baskı, Al Atık Yayınları, Al Kahire, 2000.

Abdulzehre, Esir İdris, *Irak'taki Siyasi Tecrübenin Geleceği*, 1. Baskı, Al Besaır Yayınları, Beyrut, 2011.

Abrahim, Sawash. SH, "Irak'ın Anayasal Yapısında Türkmenlerin Hukuki Pozisyonu", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2010.

Acil, Adnan, "Irak'ta Darbe Anayasaları/1958'den itibaren 2003'e kadar Irak'ta Yayınlanan Yeni Anayasalara Bakış", *Hukuki ve Siyaset Bilimleri Küfe Dergisi*, 2015, c. 1, S. 22.

Acil, Adnan, *Anayasa Hukuku/ Irak'ta Anayasa Hukuku ve Genel Teorisi,* 2. Baskı, Al Nipras Yayınları, Al Necef, 2013.

Ağır, Osman, "Rus Tipi Federalizm", *Türkiye Sosyal Araştırmaları (TSA)*, 2015, S. 1.

Ahmet, Abdulcabbar, "Irak'ta, Gerçekçilik İhtiyaçları İle Parti Çıkarları Arasındaki Âdem-i Merkeziyetçilik", *Irak ve Ürdün Bürosu/Friedrich-Ebert Vakfı Yayınları,* Amman, 2016.

Ahmet, Ali, "Federal Devletlerde Yerel Yönetimler", *Kürt Haber Şebekesi*, Irak, 2014.

Ahmet, İkram-Abdullah, Ahmet, "Anayasa Değişikliği ve Anayasanın Özelliklerinin Değiştirilmesinin Etkileri", *Al Musul Üniversitesi Siyasal ve Hukuk Fakülteleri, Bölgesel Araştırmalar Merkezi,* S. (14) 5, 2009.

Aladhemi, Muzaffer, *Irak'ın Kurucu Meclisi,* 1. Baskı, Bağdat, 2000.

Alamiri, İbtisam, "Irak'ta İşgalden Sonra Kürtlerin Devlet Kurma Stratejisi", *Bağdat Üniversitesi Uluslararası ve Stratejik Araştırmaları Merkezi,* 2014.

Alani, Nuri Abdülhamid-Alherbi, Ala Jasim, *Cumhuriyet Döneminde Irak Bakanlıklar Tarihi,* 2. Baskı, Al Nur Yayınları, Bağdat, 2005.

Alardavi, Khaled, "Irak'ta Federalizm ve Demokratik Gerçeklik", *Irak'ta Stratejik Araştırmaları Al Fırat Merkezi/Al Fırat Dergisi*, Kerbela, 2011, S. 7.

Alasaf, Sevsen–Cevad, Saîd, "Irak Federalizmi: Devletin Zayıflatmasına Karşı Bölgelerin Güçlendirilmesi", *Al Cezire Merkezi Araştırmaları*, Al Doha, 2012.

Albedri, Ali, "Merkezi İktidar ve Bölgesel Devletin Yetkileri", *Al Şirazi Araştırmaları ve Çalışmaları,* Washington, 2015.

Albedri, İsmail-Hadi, Ali-Kerem, Refah, "Irak Kanunlarında Yerel Yönetimlerin oluşturulması", *Al Hili Hukuki ve Siyaset Bilimlerin Dergisi,* 2015, S. 2.

Albena, Mahmut, *Siyasal Sistemler Arabulucusu*, 1. Baskı, Al Arap Kitabevi Yayınları, Al Kahire, 1988.

Alcede, Raad, "Irak'ta Anayasaların Yapısı", Nis Üniversitesi Hukuk Fakültesi, (yayımlanmamış Doktora tezi), Fransa, Nis, 1981.

Alcede, Raad, *Irak'ta Anayasa Mevzuatı*, 1. Baskı, El Hikeme Evi Yayınları, Bağdat, 1998.

Alcede, Raad, *Irak'ta Anayasal Gelişmeler*, 1. Baskı, Bilgelik Evi Yayınları, Bağdat, 2004.

Alcede, Raad–Almafraji, İhsan–Zughayyir, Katran, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Irak'ta Anayasa Sistemi)*, 4. Baskı, Al Atik Yayınları, Al Kahire, 2011.

Aldeli, Abdülgani, "2005 Anayasası ile 1925 Anayasasının Karşılaştırılması", *Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Anayasa Değişikliğinin Kampanyası, Al Meda Gazetesi,* 2005, S. 536.

Alebası, Muetez Faisal, *İşgal Devletinin Görevleri ve Sorumlulukları*, 1. Baskı, Al Dar Yayınları, 2008.

Alfezil, Munzır, *Irak'ın Anayasasının Sorunları Kökleri, Yazıları, Yorumları, Tadilleri, Irak'ın Demokratik Geleceğine Yasal ve Siyasal Bir Bakış,* 1. Baskı, Aras Evi Yayınları, Erbil, 2010.

Alfezil, Munzir. "2005 Irak Anayasası Ne Zaman Yürürlüğe Girmiştir", *Orta Doğu Gazetesi,* S. 11470, 2010.

Alfezil, Munzir. "2005 Irak Anayasası Ne Zaman Yürürlüğe Girmiştir", *Al Noor Çalışmaları ve Makaleleri,* 2010.

Alhemdani, Sami, *Yerel Yönetim Uygulamaları ve Denetlemesi,* 1. Baskı, Ulusal Merkezi Yasal Yayınları, Al Kahire, 2014.

Alheseni, Abdul Rezzak, *Irak'ın Modern ve Siyasal Tarihi,* 7. Baskı, 1. bölüm, Al Rafideyn Yayınları, Beyrut, 2008.

Alheseni, Abdulrazzak, *Irak Bakanlıkları Tarihi*, Birinci bölüm, 5. Baskı, Beyrut, 1998.

Alhetib, Numan, *Siyasal Sistemler ve Anayasa Hukuku Arabulucusu*, Kültür Evi Yayınları, Oman, 1999.

Alhiti, Numan Atilla, *Hükümetin Faaliyetlerinin Denetlenmesi, Karşılaştırmalı Bir Anayasa Çalışması,* 1. Baskı, Risalen Evi Yayınları, Şam, 2007.

Alhuseyni, Taha Hüseyin, *Anayasa Hukuku İlkeleri,* 1. Baskı, Zeyni Yayınları, Beyrut, 2016.

Ali, Said Alseyid, "Amerika Birleşik Devletlerinin Siyasi ve Anayasal Sisteminde Kuvvetler Ayrılığının Gerçekliği", Ayn Şems Üniversitesi Hukuk Fakültesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ayn Şems, 1999.

Alkazım, Salih, *Irak'ta Anayasa Sistemi*, 1. Baskı, Bağdat, 1981.

Alkeysi, Abdülkadir, "Yargı Organının İçinde Bulunduğu Zor Durum ve Gelecek Reformlar", *Kitabat Araştırmaları,* Almanya, 2015.

Alkhafaji, Ali Musa, "Irak'ta Kamu Siyasetleri ve Yerel Yönetimler", *Al Nehrin Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Araştırmaları,* No. 1614, Bağdat, 2012.

Alkhafaji, Mustafa, "Eski Toplumlarda Hukuksal Tarih Hammurabi Kanunu Örneği", *İnsanlık Araştırmaları Babil Merkezi Dergisi*, 2014, c. 3, S. 2.

Almeczup, Muhammed, *Lübnan'da Anayasa Hukuku ve Siyasi Sistemi*, 4. Baskı, Al Halebi Yasal Yayınları, Beyrut, 2002.

Almeczup, Muhammed, *Siyasal Sistemi ve Anayasal Hukuku*, 4. Baskı, Al Halebi Yasal Yayınları, Beyrut, 2004.

Almusevi, Salım, "Irak Federal Yüksek Mahkemenin Kuruluşu Anayasa ile Hukuk Arasındaki Analitik ve Eleştirel Çalışmalar", *Uygar Diyalog/Yasal Araştırmaları ve Çalışmaları*, 2009, S. 2519.

Alrubai, Ethmaar, "Almanya Federalizmi ile Irak'ta Önerilen Federal Projenin Karşılaştırılması", *Bağdat Üniversitesi Siyasal Bilimleri Fakültesi Birincisi Çalışmalar Dergisi*, 2009, S. 40.

Alseid, Said Ali, *Siyasal Sistemlerin Temel İlkeleri ve Çağdaş Sistemleri*, Modern Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Al Kahire, 2007.

Alşavi, Munzir, *Anayasa Hukuku*, İkinci Bölüm 1967-1970, Şefik Yayınları, Bağdat, 1970.

Alşavi, Munzir, *Irak Anayasal Kurumları ve Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Şefik Yayınları, Bağdat, 1996.

Alşekravi, Ali, "2005 Irak Cumhuriyet Anayasası Federal Organları", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2016.

Alşekravi, Ali, "Federal Devlet Şeklinin Dersleri", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları,* 2016.

Alşekravi, Ali, "Irak Devletinin Federal Şekli", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2013.

Alşekravi, Ali, "Irak'ta Federal Bölgelerin Sorunlu Doğuşu Yasal Metni ve Siyasal Gerçekliğinin Işığında", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2011.

Alşekravi, Ali, "Irak'taki Siyasi Sistemin Türü ve Demokratik Şekli", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2015.

Alşekravi, Ali, "Modern Siyasal Sistemleri", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2011.

Alşekravi, Ali, *Çağdaş Siyasal Sistemleri*, 1. Baskı, Arap Rönesans'ı Yayınevi, Al Kahire, 2014.

Alşekravi, Ali, "Irak'ta Federal Bölgelerin Oluşturulması", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları,* 2016.

Alşimeri, Rıza-Aldiri, İyad, "Irak'ta Federal Bir Sistemin Uygulanma Olasılığı (Coğrafi-Politik Bir Çalışma)", *Al Qadisiya Üniversitesi Edebiyat ve Eğitim Bilimleri Dergisi*, 2009, c. 8, S. 4.

Altaie, Mücahit, "Federal ve Âdem-i Merkeziyetçilik Arasındaki Irak Devleti", *İdare Çalışmaları ve Danışma Merkezi*, 2016.

Altamavi, Süleyman, *Arap Toplumunun Siyasal Gelişimi*, 1. Baskı, Arap Fikrin Evi Yayınları, Al Kahire, 1997.

Alverdi, Ali, *Irak'ın Modern Tarihinde Sosyal Profilleri*, 19. Baskı, Al İlim Evi Yayınları, Beyrut, 2004.

Alzamili, Sajid, *Irak'ta Anayasa Sistemi ve Anayasa Hukuku İlkeleri*, 1. Baskı, Niebuhr Evi Yayınları, Al Kadisiye, 2014.

Alzehiri, Riyaz, "Irak Anayasasıyla İlgili Temel Görüşler, Irak Anayasasının Yasal Görüşü", *Irak Demokratik Bilgiler Merkezi/ Iraq Democracy Information Center,* Stockholm, 2005, S. 6.

Alzodi, Muhammet, "1958'den beri Irak Devleti Anayasasız", *Orta Doğu Gazetesi*, 2003, S. 9014.

Alzubaidi, Hüseyin Letif, *Irak Partileri Ansiklopedisi*, Bilgilerin Vakfı Yayınları, Beyrut, 2007.

Alzuheri, Rıyaz, "Irak Anayasasının Çelişkileri/ Bölgeler ve illerin Yetkileri Sorunu", *Irak Cumhuriyetinin Federal Yargı Organı Araştırmaları,* 2014.

Arslan, Kahan Onur, "Üniter, Federal ve Bölgesel Devletlerde Yerel Yönetimler (Fransa, Almanya ve İspanya Örnekler)", Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku A.B.D.

Aryan, Basim, "Irak Anayasalarında Yargı Organı", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2010.

Azız, Faiz, *Irak'ta Parlamenter Sistem Sapması ve Eğilmesi*, 2. Baskı, Al Sindibad Yayanları, Bağdat, 1984.

Bakir, Taha, *Eski Medeniyetler Tarihine Giriş Birinci Bölüm Mezopotamya'da Medeniyet Kısa Tarihçesi*, 2. Baskı, Al Waraak Yayıncılık, Bağdat, 2012.

Balta, Tahsin, "Federal Devlet Sistemi Üzerine Bazı Düşünceler", Çeviren, Özankaya, Özer, *Uluslararası Siyasi İlimler Derneğinin*, 21-25 Eylül 1964 tarihleri arasında Cenevre'de toplanın Altıncı Dünya Kongresinde bir tebliğ olarak verilmiştir.

Baştürk, Levent-Torlak, Furkan-Ziya, Saliha-Akkaya, Gülşah Neslihan-Küçükkeleş, Müjge-Demir, Zehra Senem, "Irak Siyasetini Anlama Kılavuzu (Rapor)", *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA),* SETA Yayınları XXVIII, 1. Baskı, Ankara, 2013.

Besyonı, Abdülgani Abdullah, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Sistemlerin Arabulucusu*, 1. Baskı, Al Seadeni Yayınları, Al Kahire, 2004.

Bilen, Özden, "Irak'ın Siyasal Yapısal Yapılanmasının Hidropolitik Değerlendirilmesi", *Stratejik Analiz Dergisi,* 2003, S. 38.

Bremer, Paul, *Irak'ta Bir Yıl Geçirmiştim*, Çeviren Kişi Al Eyoubi, Ömer, Arap Kitabevi Yayınları, Beyrut, 2006.

Canatan, Bilal, *Anayasa Hukuku*, 1. Baskı, Detay Yayınları, Ankara, 2010.

Cemil, Hüseyin, 27 Aralık 1979 tarihli Röportajı.

Cevad, Kanım, "Irak Anayasasına Eleştirel Bir Bakış", *Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Raporu*, Bağdat, 2006.

Çakmak, Cenap, "Yeni Anayasa Sonrasında Irak Parçalanır Mı?", *Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi (YASAM),* Stratejik Rapor: Aralık 2005, Tasam Yayınları, İstanbul.

Çavuşoğlu, Naz, "Bölgeli Devlette Egemenlik\Yetki Paylaşımı", *E. Akademi*, 2002, S. 4.

Çetinsaya, Gökhan, "Irak Anayasası Ne Getirdi", *Anlayış Dergisi*, 2005, S. 30.

Çetinsaya, Gökhan, "Irak Dosyası, Irak'ta Yeni Dönem, Orta Doğu ve Türkiye", *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA)*, Rapor No. Stı-406, Ankara, 2006.

Dalar, Mehmet, "Kendi Kaderini Tayin Hakkı Kavramı, Federasyon ve Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2015, c. 20, S. 32.

Derdiman, Ramazan, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni,* 1. Baskı, Alfa Akademi Aktüel Yayınları, Bursa, 2006.

Dikici, Fatih, *Anayasa Hukuku*, 9. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2012.

Dikmen, Alaattin-Filiz, İkram, "Siyasal İslam'ın Yeni Bir Deneyim Alanı: Kuzey Irak'ta İslamcı Hareketler", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2015, S. 17.

Dovergih, Morris, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumları*, Çeviren Kişi George Saad, 1. Baskı, Üniversite Müessesesi Çalışmaları ve Yayınları, 1992.

Elcenabi, Tahir, Irak'ta *Kamu Maliyesi ve Mali Mevzuat Bilimi,* 4. Baskı, Al Atık Yayınları, Al Kahire, 2011.

Erdem, Tarhan, *Anayasalar ve Belgeler 1876-2012 (Anayasalar ve Anayasaları Değiştiren Kanunlar ile Anayasaların Fiilen Yerine Geçen Belgeler)*, 1. Baskı, Doğan Kitap Yayınları, İstanbul, 2012.

Erdoğan, Mustafa, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2004.

Erkmen, Serhat-Üni. Evran Ahi, "Kuzey Irak'ta Yeni Anayasa Taslağı Üzerine Değerlendirmeler", *Orta Doğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM),* 2009, No. 4.

Esen, Selin, "Ulus-Devlet Modelleri ve İspanya Örneği", Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış, Doktora tezi), Ankara, 2001.

Fawzi, Ahmet, *Abdülkerim Kasım, Son Saatleri*, 2. Baskı, Arap Evi Yayınları, 1989.

Ferid, Muhammed, *Osmanlı Devleti Tarihi*, 1. Baskı, Al Nefaes Yayınları, Beyrut, 1981.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 4. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2013.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 8. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015b.

Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*, 9. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015a.

Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku ve Anayasa Metni,* 6. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997.

Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku-Anayasa Metni ve II. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, 16. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008.

Hadi, Ali, "Irak Üniversitelerinde Hukuk ve Siyasal Fakültelerine Federalizm Kelimesinin Eklenmesi", *Küfe Dergisi*, Özel sayı, 2012.

Hadi, Ali, "Irak'ta Siyasal Sistemin Özellikleri", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2012.

Haider, Nezar, "Irak Anayasası İle İlgili Temel Görüşler", İnsanların Doğumu, *Irak Demokratik Bilgiler Merkezi/ Iraq Democracy Information Center,* Stockholm, 2005, S. 6.

Hamad, Hussein W, "Irak'ta Anayasanın Yapısı ve Kabul Usulü", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2010.

Hâmid, Ali, "Irak Federal Devletinde Federe Devletler", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2016.

Hamidi, Jaafeer, *Modern Ve Eski Irak'ın Tarihi*, 1. Baskı, Al Wifak Yayınları, Bağdat, 1998.

Helil, Osman, *Seçim Kanunu ve Irak'ın Esasi Kanunu*, Bağdat, 1999.

Hemed, Mervan, "Irak'ta Bölgelerin Kuruluşu", *Selahaddin Üniversitesi Siyasal ve Hukuk Fakülteleri Araştırmaları,* 2013.

Hemidi, Ali Hadi, "Irak'ta Hukuk ve Siyasal Müfredata Federal Kelimesinin Eklenmesi", *Küfe Hukuki ve Siyaset Bilimlerinin Dergisi*, 2010, c. 1, S. 3.

Hemidi, Ali, "Irak Siyasal Sistemi", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2011.

Hemidi, Ali, "Irak'ta Federal Devleti Oluşturulan Birimler", *Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları*, 2016.

Henon, Hemid, "2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu Okumaları", *Bağdat Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yasal Bilimleri Dergisi*, 2005, c. 20, S. 1.

Henon, Hemid, *Irak'ta Siyasal Sistemin Gelişmeleri ve Anayasa Hukuku İlkeleri*, 1. Baskı, Sanhouri Evi Yayınları, Bağdat, 2013.

Herb, Tarık, "Yüksek Yargı Konsey Kanununun Tam Şekli Ne Zaman Çıkarılacak", *Şefek Araştırmaları,* 2017.

Herb, Tarık, *2005 Irak Anayasasının Araştırmaları ve Makaleleri*, 1. Baskı, Al Henş Evi Yayınları, Bağdat, 2007.

Heyavi, Abdulrahman Nebil, *Irak Cumhuriyeti Anayasaları*, 2. Baskı, Al Atık Yayınları, Al Kahire, 2009.

Irak Başbakanı Abdülkerim Kasım Açıklaması, 28 Temmuz 1958 tarihinde Irak Resmi Gazetede (Irak'ın Gerçeklikleri) yayınlanmıştır.

Irak Çalışma Ziyareti Raporu, *Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)*, 2011.

Irak'ta Anayasal Meydan Okuması, *Krizler Uluslararası Grubu/19 No Orta Doğu Raporu, Arap Gelecek Dergisinde yayınlanmıştır,* 2003, S. 12.

İba, Şeref, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumları*, 2 Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008.

İbrahim, Abdülazim M, "Irak Anayasalarında Temel Hak ve Özgürlüklerin Gelişimi", Gazi üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2010.

Kaboğlu, İbrahim Ö, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, 7. Baskı, Legal Kitapevi Yayınları, İstanbul, 2011.

Kalıd, Hamid Henon, *Siyasal Sistemleri,* 1. Baskı, Sanhouri Evi Yayınları, Bağdat, 2012.

Kalıd, Hamit, *Irak'ta Anayasal Sistemin Gelişimi ve Anayasal Hukuk İlkeleri*, 2. Baskı, Üniversite Evi Yayınları, Bağdat, 2010.

Kalıd, Hemid, *Irak'ta Siyasal Sistemin Gelişimi ve Anayasa Hukuku İlkeleri,* 1. Baskı, Al Senhüri Evi Yayınları, Bağdat, 2012.

Kamil, Mustafa, *Anayasa Hukuku*, İkinci Kitap, Bağdat, 2003.

Karapınar, Selahattin, "İspanyada Yerel Örgütlenme Yönetim Anlayışının Gelişimi", *Türk İdare Dergisi*, y.t.

Karatepe, Şükrü, *Anayasa Hukuku*, 1. Baskı, Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara, 2013.

Kazım, Sacid, "Başkanlık Süresi ve Devletlerin Anayasaları", *Karşılaştırmalı Hukuk Dergisi*, 2006, c. 4, S. 39.

Keleş, Ruşen, "İspanya'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1993, c. 2, S. 4.

Kerim, Zanna, "Irak'taki Anayasal Mevzuat Konusunda Bir Analitik Çalışma", Süleymaniye Üniversitesi Hukuk Fakültesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Süleymaniye, 2009.

Khadouri, Mecid, *Irak'ta Hükümet Sistemi*, 1. Baskı, Bağdat, 1996.

Kili, Tanya-Abas, Akıl-Almavrı, Münir-Hüseyin, Meniza, "Irak Anayasasıyla İlgili Temel Görüşler, Irak Anayasasını Yazma Notları", *Irak Demokratik Bilgiler Merkezi/ Iraq Democracy Information Center,* 2005, S. 6.

Kurubaş, Erol, "Irak'ta Kürt Ayrılıkçılığı ve Başarı Şansı", *Avrasya Dosyası Jeopolitik Özel*, 2002, c. 8, S. 4.

Kurubaş, Erol, "Kuzey Irak'ta Olsa Bir Ayrılmanın Meşruluğu ve Self-Determinasyon Sorunu", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (SBF)*, Ankara, 2004, c. 59, S. 3.

Letif, Emin, *Irak Anayasalarında Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Uygulaması*, 1. Baskı, Düşünce ve Bilinç Ofisinin Yayınları, Süleymaniye, 2007.

Macmahon, Arthur, w. *Administering Federalism in a Democracy*, Oxford University Press, New York, 1972.

Mahmut, Muhammed, *Anayasa Değişikliğine Göre 2005 Yılında Çıkarılan Irak Anayasası Işığında Çalışmalar*, 1. Baskı, Millet Meclisi Yayınları, Bağdat, 2010.

Marufoğlu, Sinan, *Osmanlı Döneminde Kuzey Irak (1831-1914)*, 1. Baskı, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1998.

Meki, Lika, *Irak ile Dünyanın Arasında Federalizm, Karşılaştırmalı Bir Bakış*, Al Cezire Yayınları, Al Doha, 2005. S. 1.

Merze, İsmail, *Anayasa Hukuku ve Siyaset Bilimi İlkeleri,* 3. Baskı, Al Melek Yayınları, Bağdat, 2004.

Metin, Yüksel, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (SBF),* Ankara, 2002, c. 57, S. 4.

Metin, Yüksel–Erece, Burak, "Bölgeli Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2016, S. 7.

Muhammad, Arkan, "Iraklı Kürtlerin Özerlikten De Facto Federalizme Geçiş Aşamaları" (1918-2005), *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi* (*CTAD*), 2013, c. 9, S. 18.

Muhsin, Ali, *2005 Irak Anayasasının Değiştirilmesinin Maddi ve Şekli Usulü*, 1. Baskı, Al Rivad Evi Yayınları, Bağdat, 2014.

Muratoğlu, Tahir, "Almanya Federal Cumhuriyetinde Devlet Yapılanması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, c. XVIII, S. 2.

Nalbant, Atilla, "Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi, Kurumsal Temeller", *Amme İdaresi Dergisi*, 1996, c. 29, S. 2.

Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012.

Nasir, Hüseyin Cafer, "Uluslararası Sözleşmeler Işığında Geliştirilmesi ve Hak ve Özgürlüklerinin Korunmasında Irak Federal Yüksek Mahkemenin Rolü", *Max Planck Enstitüsü Alman Uluslararası Hukuk*, Erbil, bu Araştırma 9-18 Aralık 2010'da sunulmuştur.

Natan, Brown, Anayasa Analitik Notları, *Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Raporu*, Bağdat, 2006.

Obaid, Adnan, *Irak'ta Anayasa Sistemi ve Kamu Teorisi*, 2. Baskı, Al Nibras Yayınları, Al Necef, 2012.

Odee, Cemil, "Irak Anayasası Taslağı Referandumu (Anlamları, Çalışmaları ve Sonuçları)", *Dünyanın Çevresinin Makaleleri, Çalışmalar ve Araştırmaları için Al Şirazi Merkezi,* 2017.

Özalp, Hişyar-Barzani, Mesut-Galbraith, Peter-Avineri, Shloma-Güler, İrfan-Arslan, Ruşen-Kıran, Eyüp-Ekinci, Tarık Ziya, "Irak Anayasası", *Serbesti Dergisi*, İstanbul, 2005, S. 22.

Özer, Âdem- Orhan, Ahmet, "Irak'ın Anayasal Yapısı", *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Araştırmaları*, 2011.

Özer, Attila, *Anayasa Hukuku Genel İlkeleri*, 4. Baskı, Turhan Kitabevi Yayanları, Ankara, 2010.

Poggı, Gıanfranco, *Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, Çeviren Babacan, Aysun, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008.

Raafet, Dusuki, *Yürütme Organının Parlamento Çalışmaları Karşısında Güçlendirilmesi,* 1. Baskı, Al Maarif Yayınları, Al İskenderiye, 2006.

Resim, Hayal Kasım*, 2005 Irak Cumhuriyet Anayasası Notları,* 1. Baskı, Al Selam Evi Yayınları, Al Necef, 2012.

Reşid, Fewzi, *Eski ve Modern Irak'ın Tarihi*, 1. Baskı, Al Wifak Yayıncılık, Bağdat, 1998.

Said, Dana- Kerim, Zanna, "Irak Kürdistan Bölgesinde Parlamenter Sistem Sorunları ve Özellikleri Karşılaştırmalı Çalışması", *Ürdün Üniversitesi Şeriat ve Hukuk Bilimi*, 2014, c. 41, S. 2.

Salih, Neğem, "2005 Irak Anayasasında Federalizm Gerçekliği ve Hırsı", *Bağdat Üniversitesi Siyasal Bilimleri Fakültesi Birinci Çalışmalar Dergisi*, 2009, S. 41.

Sancar, Mithat, "Anayasa Hukuku ve Gerçekliği", *Birikim Dergisi,* İstanbul, 2008.

Sebag, İsmail, *Osmanlı ile İran İlişkilerinin Tarihçesi*, 1. Baskı, Al Nefaıs Evi Yayınları, Beyrut, 1999.

Sebia, Mevlut Sedat, "2005 Anayasası Işığında Irak'ın Siyasal Sistemi", *Uluslararası Çalışmalar Merkezi/ Afrika Çalışmaları Bölümü Raporu,* 2013.

Semin, Ali, "Türkiye'nin Irak Politikası Işığında Kuzey Irak Açılımı", *Bilge Strateji Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (BİLGESAM) Ortadoğu Araştırmaları Uzman,* 2011, c. 3, S. 5.

Şaban, Abdul Hüseyin, "Federalizm ve Irak", *Bilgiler Arap Merkezi/Bilgiler Dergisi*, 2007, S. 40.

Şaban, Abdul Hüseyin, "Irak Anayasası Taslağına Bir Bakış", *Arap Geleceğin Dergisi*, 2005, S. 10.

Şaban, Abdul Hüseyin, "Irak'ta Federalizm ve Bölgeler (Anlamı ve Oluşumu)", *Merkezi Çalışmaları ve Stratejik Araştırmaları, Bağdat*, 2015.

Şahin, İsmail–Şahin, Cemile–Yüce, Samet, "Birinci Dünya Savaşı Sonrası İngiltere'nin Irak'ta Devlet Kurma Çabaları", *Akademik Bakış*, 2014, c. 8, S. 15.

Şendel, Abdül Hüseyin İsa, *Modern Anayasalara göre Irak'ta Hükümet Sistemi*, 1. Baskı, Yasal Yayınları, Bağdat, 2009.

Şüber, Rafı, *Irak Devlet Başkanı Sorumluluğu hakkında Çalışmalar*, 1. Baskı, Al Melak Yayınları, Bağdat, 2009.

Şüber, Rafia, *Kuvvetler Ayrılığı Parlamenter Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları*, Sanhouri Evi Yayınları, 1. Baskı, Beyrut, 2016.

Talib, Musaddak–Redam, Beydaa, *2005 Irak Cumhuriyeti Anayasasının Açıklaması,* Sanhouri Evi Yayınları, 1. Baskı, Beyrut, 2016.

Tansi, M. Deniz, "Yeni Orta Doğunun Şifresi: Irak'ın Kuzeyi", *Yeditepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İİBF*, 2015.

Terzioğlu, Süleyman Sırrı, "Tarihsel Süreç Çerçevesinde 2005 Irak Anayasasına göre Irak Türklerinin (Türkmenlerinin) Hukuksal Konumları", *Akademik Orta Doğu*, 2006, c. 1, S. 1.

Terzioğlu, Süleyman Sırrı, *Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Karahan Yayınları, Adana, 2011.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku Genel Esasları*, 17. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2014.

Toksöz, Fikret-Özgür, Ali Ercan-Uluçay, Öykü-Koç, Levent-Atar, Gülay-Akalın, Nilüfer, *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa İspanya İtalya Polonya Çek Cumhuriyeti*, (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) İyi Yönetişim Programı Tesev Yayanları (TESEV), İstanbul, 2009.

Tortop, Nuri, "Ülke Ülke Yerel Yönetimler İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1996, c. 5, S. 3.

Tülemez, Coşkun "Irak'ın Muhtemelen Geleceği ve Türkiye'ye Ektileri", Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), Ankara, 2013.

Ulusoy, Demet, "Federal Sistemlerde Geriye Bakış, Modern Dönem Öncesi Yaklaşımlar", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2014, c. 69, S. 4.

Uygun, Oktay, *Federal Devlet Temel İlkeler Kurumlar ve Uygulama*, 2. Baskı, İtalik Yayınları, Ankara, 2002.

Wheare, Kenneth C. *Federal Government*, 4. Baskı, Oxford University Press, New York, 1964.

Yasal Kayıtlık Divanı, "1925 Irak'ın Kanuni Esasisi ve Kanunun Değişiklikleri", Bağdat, 1999.

Yüzbaşıoğlu, Necmi, *Anayasa Hukuku El Kitabi*, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2008.

Zamıl, Muhammed, *Modern Irak'ta Yerel Yönetimler Tarihi*, Alttaki Yayınları, 2014.

Zay, Muhammed, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku,* 8. Baskı, Zeyni Yayınları, Beyrut, 2013.

Anayasalar ve Kanunlar

1920 yılında Irak Yönetimi Organı Talimatları.

1925 yılında Irak'ın Kanun-i Esasisi.

1927 yılında 58 sayılı Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu.

1931 yılında 84 sayılı Belediyeler İdari Kanunu.

1945 yılında 16 sayılı yeni Tugaylar (Elviye) İdari Kanunu.

1957 yılında 16 sayılı Köyler İdari Kanunu.

1977 yılında 35 sayılı Hukuksal Sistemi Reform Kanunu.

1979 yılında 164 sayılı Yerel Yönetim Bakanlığının Kanunu.

1995 yılında 25 sayılı Yerel Millet Meclisin Kanunu.

1951 yılında 40 sayılı Irak Medeni Kanunu.

1968 yılında 159 sayılı Anayasa Yüksek Mahkemesi Kanunu.

1969 yılında 159 sayılı Yeni Yerel Yönetimler Kanunu.

1980 yılında 55 sayılı Milli Meclisi Kanunu.

1995 yılında 26 sayılı yeni Milli Meclisi Kanunu.

1991 yılında Irak'ın Anayasası Projesi.

2003 yılında 35 sayılı Yüksek Yargı Konseyi Kanunu.

2004 Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu.

2004 yılında 92 sayılı Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği Kanunu.

2005 Irak Anayasasının Gözden Geçirilmesi ve Düzeltilmesi Komisyonu, (Anayasanın Değiştirilmesi Komisyonu).

2005 yılında 16 sayılı Seçim Kanunu.

2005 yılında 30 sayılı Federal Yüksek Mahkeme Kanunu.

2005 yılında Irak Federal Anayasası.

2005 yılında 12 sayılı Anayasa Referandum Yasası.

2006 yılında 6 sayılı Millet Meclisi Üyelerinin Değiştirilmesi Kanunu çıkarılmıştır.

2006 yılında Millet Meclisinin İçtüzüğü çıkarılmıştır.

2007 yılında 11 sayılı Seçimler İçin Bağımsız Yüksek Komiserliği Kanunu.

2008 yılında 13 sayılı Bölgeler Oluşum Kanunu.

2008 yılında 21 sayılı Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunu.

2009 Kürdistan Bölgesel Anayasa Taslağı.

2013 yılında 45 Sayılı Irak Millet Meclisi Seçim Yasası.

2014 yılında 8 sayılı Bakanlar Kurulunun İçtüzüğü.

2014 yılında Federal Meclis Kanun Projesi.

2012 yılında 112 sayılı Yüksek Yargı Konseyi Kanunu.

2017 yılında 45 sayılı Yüksek Yargı Konseyi Kanunu.

7 sayılı 1967 tarihli Millet Meclisi Üyelerini Seçme Kanunu.

24 Aralık 1876 tarihinde Osmanlı Kanunu Esasi.

27 Temmuz 1958 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası.

4 Nisan 1963 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası.

22 Nisan 1964 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası.

29 Nisan 1964 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası.

21 Eylül 1968 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası.

11 Mart 1970 tarihinde Otonomi Anlaşması.

17 Temmuz 1970 tarihinde Irak'ın Geçici Anayasası.

11 Mart 1974 tarihinde 33 sayılı Özerklik Yasası.

1787 ABD Federal Anayasası.

1791 Fransız Anayasası.

1947 İtalya Anayasası.

1949 Almanya Federal Anayasası.

1978 İspanya Anayasası.

1999 İsviçre Anayasası.

İnternet

http://ar.jurispedia.org/index.php/.

http://tarihlervekulturler.blogcu.com/irak-in-kurulusu-ve-tarihi/5008661.

http://www.alshirazi.com/world/article/07.htm.

http://www.alwasatnews.com/news/500479.html.

http://www.anlayis.net/defaultblog.aspx?dergiid=30

http://www.cokbilgili.com/genel/devlet-bicimleri.html.

http://www.duzceyerelhaber.com/Alperen-Cihan-CETiNKAYA/20211-Korku-duvari-Bolgeli-devlet.

http://www.habervitrini.com/dunya/iraki-bugune-kadar-18-ulke-isgal-etmis-57612.

http://www.internethaber.com/irakta-3-devlet-cikti-iste-soke-eden-harita-684542h.htm.

http://www.iraqja.iq/destor/.Irak Cumhuriyeti, Federal Yargı Organı.

http://www.kurantefsiri.org/hidayet.aspx?sID=46&aID=15.

http://www.shrsc.com/news12.

http://www.uobabylon.edu.iq/eprints/publication_3_2517_391.pdf.

http://www.wipo.int/portal/ar/.

https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82.

https://eksisozluk.com/bolgeli-devlet--4068578.

https://tr.wikipedia.org/wiki/Federasyon.

https://tr.wikipedia.org/wiki/Irak.

https://tr.wikipedia.org/wiki/İtalyanın_illeri.

https://tr.wikipedia.org/wiki/üniter_devlet.

http://www.anayasaplatformu.net/s/anayasa-nedir-ne-degildir.

https://tr.instela.com/bolgesel-devlet--548366.

http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/195/anayasa-hukuku-ve-gercekligi#.WTqCmPlTLIV.

http://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/TANS%C4%B0-M.-Deniz-YEN%C4%B0-ORTADO%C4%9EU%E2%80%99NUN-%C5%9E%C4%B0FRES%C4%B0-IRAK%E2%80%99IN-KUZEY%C4%B0.pdf

http://siyasetin-pusulasi.blogspot.com.tr/2015/09/turkiye-kuzey-ve-kurtler-2-1.html.

EKLER

EK-1.2005 IRAK CUMHURİYETİ ANAYASASI*

ÖNSÖZ

Rahman ve Rahim olan Allah'ın adıyla,

(Biz Ademoğullarını onurlandırdık)

Peygamberlerin vatanı, temiz imamların barınağı, yazıyı icat edenlerin, rakamları bulanların, ziraatı ilk uygulayanların ve medeniyetin beşiği; toprağında insanoğlunun ilk yasayı düzenlediği ve en eski siyasi misak'ı yazdığı, üzerinde sahabeler ve evliyaların namaz kıldığı, filozoflar ve bilginlerin fikir ürettiği, şairler ve edebiyatçıların sanatlarını icra ettiği Mezopotamya evlatları olarak biz, Allah'ın üzerimizdeki hakkını minnetle karşılayarak, ülkemizin, vatandaşlarımızın, dini, ulusal liderlerimizin ve ulusal güçlerimizin çağrısına cevap vererek ve yüce mercilerimizin, önderlerimizin, siyasetçilerimizin, kararlılığını, dostlarımızın ve bizi sevenlerin verdiği uluslararası desteği yanımıza alarak, dikta rejimin mezhep ayırımcılığı politikası kapsamında verdiği eziyet ve acılarını, Şii-Sünni, Arap-Kürt- Türkmen ve diğer Irak şehitlerinin trajedilerini, Şaban ayaklanmasında düşen kutsal şehirlerimizi ve güney bölgesinin yağmalanmasını hatırlayarak, bataklık bölgesi, Duceyl ve başka bölgelerdeki toplu mezarların acısını içimizde hissederek, Halepçe'de, Barzan'da ve Anfal'dekiler ile Feyli Kürtlere karşı gerçekleştirilen soykırımları dile getirerek, Türkmenlere karşı Beşir'de yapılan trajedi ve Irak'ın diğer bölgelerindekilerle birlikte batı bölgesinde liderlerin, sembol şahsiyetlerin ve şeyhlerin öldürülmesi, yetenekli şahısların göçe zorlaması, ülkede düşünce ve kültür kaynaklarının kurutulmasını anımsayarak, ırkçılık, mezhepçilik, bölgecilik ukdelerinin bulunmadığı, deskriminasyon ve dışlamanın olmadığı yeni Irak'ımızı, gelecek Irak'ı el ele, omuz omuza yapmaya karar vererek tarihimizde ilk defa 30 Ocak 2005'te milyonlarca erkek, kadın, genç ve yaşlı seçim sandıklarına akın ettik.

Kafirlik suçlamaları veya terör, hukuk devleti kurmamızı engelleyemedi. Mezhepçilik ve ırkçılık bizi, ulusal birliğimizi güçlendirmek için gayret sarf etmekten, egemenliğin barışçı yöntemlerle el değiştirmesini sağlama yolunda hareket etmekten, tabii kaynakların adil şekilde paylaşılması ilkesini benimsemekten ve herkese fırsat eşitliği tanımaktan alıkoyamadı. Biz Irak milleti, sendelediğimiz yerden ayağa kalkarken geleceğe cumhuriyetçi, federal, demokratik ve çoğulcu bir sistemden güvenle bakıyor; kadın, erkek, yaşlı, genç bütün halkımızın gösterdiği kararlılıkla hukuk temellerine saygı gösterilmesi, şiddet yanlısı siyasetin bir kenara bırakılması, kadın haklarına, yaşlıların sorunlarına, çocukların esirgenmesine önem verilmesi, çoğulculuk kültürünün yaygınlaştırılması ve terörizmin etkisiz hale getirilmesi hususlarında azimliyiz.

Biz bütün kesim ve bileşenleriyle Irak halkı olarak, kendi kaderimizi tayin etmek, yarın için dünden ders çıkartmak üzere medeniyet ve bilimin ortaya koyduğu eşsiz mesajlar ve bulguların değer ve idealleri ışığında bu anayasayı hazırlama sorumluluğunu üzerimize aldık. Bu anayasaya bağlılık Irak için halklarının, topraklarının ve egemenliğinin güvencesidir.

I. TEMEL İLKELER

Madde 1:
Irak Cumhuriyeti egemen, bağımsız ve federal bir devlettir. Yönetim şekli cumhuriyetçi, temsili (parlamenter) ve demokrattır. Bu anayasa Irak'ın bütünlüğünü garanti eder.

Madde 2:
1. Devletin resmi dini İslam'dır ve yasamada temel bir kaynaktır.
   a) İslam'ın değişmez hükümleriyle çelişen yasa çıkartılamaz.
   b) Demokrasi ilkeleriyle çelişen yasa çıkartılamaz.
   c) Bu anayasada yer alan temel hak ve özgürlüklerle çelişen yasa çıkartılamaz.
2. Bu anayasa Irak halkının çoğunluğunun Müslüman kimliğini korumayı, Hıristiyanlar, Yezidiler,

* Bu metnin aslı Arapça olarak 28 Aralık 2005 tarihinde Irak Cumhuriyeti Resmi Gazetesi 4012 sayısında yayınlanmış, Türkçe tercümesi ORTA DOĞU STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ (ORSAM) tarafından yapılmıştır.

Mendai Sabiiler gibi bütün fertlerin inanç ve dini vecibelerini yerine getirme özgürlüğünü teminat altına alır.

Madde 3:

Irak milletler, dinler ve mezhepler ülkesidir. Arap Camiasının kurucu, aktif üyesidir, Arap Camiası sözleşmesine bağlıdır ve İslam âleminin parçasıdır.

Madde 4:

1. Arapça ve Kürtçe Irak Cumhuriyeti'nin resmi dilleridir. Irak halkının, mevcut eğitim kuralları çerçevesinde devlet okullarında çocuklarına Türkmence, Asurice ve Ermenice gibi anadillerde veya özel eğitim kurumlarında her hangi bir dille eğitim yapma hakları bu anayasayla güvence altına alınmıştır.
2. Resmi dil kavramının kapsamı ve bu maddenin uygulanma yolları aşağıda belirtilen şekilde bir yasayla belirlenir:
   a) Resmi Gazete her iki dilde yayınlanır.
   b) Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu, mahkemeler, resmi konferanslar gibi resmi alanlarda resmi dillerden herhangi biri kullanılabilir.
   c) Resmi belgeler her iki dilde düzenlenebilir ve kabul edilir. Resmi yazışmalar her iki dilde yapılır.
   d) Mevcut eğitim kuralları çerçevesinde, resmi dillerden herhangi birisinde okullar açılabilir.
   e) Para, pasaport, pul ve benzeri eşitlik gerektiren alanlarda her iki dil kullanılır.
3. Kürdistan Bölgesindeki federal ve resmi kurumlar her iki dili kullanır.
4. Nüfuslarının yoğun olduğu idari birimlerde Türkmence ve Süryanice diğer iki resmi dildir.
5. Bir bölge veya vilayette yaşayan ahalinin düzenlenecek bir referandumda çoğunlukla karar vermesi halinde herhangi bir yerel dil ek resmi dil olarak kabul edilir.

Madde 5:

Egemenlik hukukundur. Halk yetkilerin ve bunların meşruiyetinin kaynağıdır, bu iradeyi gizli, genel ve doğrudan oy vererek, anayasal kurumlar aracılığıyla kullanır.

Madde 6:

Rejim, bu anayasada belirtilmiş demokratik araçlar yoluyla barışçıl olarak devredilir.

Madde 7:

1. Saddam Baasçılığı ve bütün sembolleri başta olmak üzere ırkçı, terörist, kökten dinci veya etnik ayrımcılığını benimseyen, ona teşvik eden, önünü açan, propagandasını yapan veya gerekçelendiren herhangi program veya doktrin hangi ad altında olursa olsun yasaktır ve Irak'taki siyasi çoğulculukta yer alamaz. Bu hüküm yasayla belirlenir.
2. Devlet, terörün bütün çeşitlerine karşı mücadele etmekle yükümlüdür. Topraklarının terör şebekelerine üs, geçiş noktası ve/veya konuşlanma alanı haline gelmemesi için çalışır.

Madde 8:

Irak iyi komşuluk ilkesini benimser, diğer devletlerin içişlerine müdahale etmeme ilkesine bağlıdır ve anlaşmazlıklarının barışçı yollarla çözülmesi için çalışır. İlişkilerini ortak çıkar ve karşılıklı mütekabiliyet esasına göre tesis eder, uluslararası yükümlülüklerine saygı gösterir.

Madde 9:

1. a) Irak Silahlı Kuvvetleri ve Emniyet Güçleri, Irak milletini oluşturan kesimlerden ayrımcılık gözetmeksizin ve hiçbir kesimi dışlamadan dengeli bir şekilde oluşturulur, sivil otoritenin komutasına bağlanır ve yönetim değişikliğinde rol oynamaz.
   b) Silahlı Kuvvetler haricinde askeri milis kuvveti oluşturulamaz.
   c) Savunma Bakanlığı ve bu Bakanlığa bağlı alt birimlerde çalışanlar dahil olmak üzere Silahlı Kuvvetler ve mensupları seçimlerde aday olamaz, adaylar için propaganda yapamaz, Savunma Bakanlığı yönetmelik ve düzenlemeleriyle yasaklanan işlerle iştigal edemezler. Bu yasaklar, sözü geçen yetkililerin kişisel ve görevleriyle ilgili bütün davranışlarını kapsar. Bu anayasada yer alan hiçbir hüküm söz konusu yetkililerin de seçimlerde oy kullanma hakkına halel getirmez.
   d) Irak Ulusal İstihbarat Teşkilatı bilgi toplar, ulusal güvenliğe yönelik tehditleri değerlendirir ve hükümete tavsiyelerde bulunur. Faaliyetlerini insan hakları ilkelerine uygun olarak yürütür.
   e) Irak Hükümeti, nükleer, kimyasal ve biyolojik silahlar ve bunlarla ilgili malzemeleri yaymaması, geliştirmemesi, üretmemesi ve kullanmamasıyla ilgili uluslararası yükümlülüklerini kabul eder ve yerine getirir. Bu silahların geliştirilmesi ve kullanılmasına yarayan araç, gereç,

malzeme, teknoloji ve iletişim sistemlerini yasaklar.
2. Askerlik hizmeti yasayla düzenlenir.

Madde 10:
Irak'taki kutsal yatırlar ve dini mekanlar, dini eserler ve uygarlık eserleridir. Devlet bunların saygınlığını korur, buralarda dini ayinlerin özgür bir şekilde gerçekleşmesini sağlar.

Madde 11:
Irak Cumhuriyeti'nin başkenti Bağdat'tır.

Madde 12:
1. Irak'ın bayrağı, sembolü ve milli marşı Irak haklının bileşenlerini yansıtacak şekilde yasayla belirlenir.
2. Madalyalar, resmi tatiller, dini ve milli bayramlar ile hicri ve miladi takvim yasayla düzenlenir.

Madde 13:
1. Bu anayasa Irak'taki en üst yasa olup, Irak'ın istisnasız her bölgesinde geçerlidir.
2. Anayasayla bağdaşmayan yasa çıkartılamaz. Bölgesel anayasalarda veya diğer hukuki belgelerde Irak anayasasıyla çelişen hükümler geçersiz sayılır.

II. HAKLAR VE ÖZGÜRLÜKLER
I. HAKLAR
I. Medeni ve Siyasi Haklar

Madde 14:
Iraklılar cins, ırk, milliyet, köken, renk, din, mezhep, inanç, görüş, iktisadi veya sosyal statü ayrımı yapılmaksızın kanun önünde eşittirler.

Madde 15:
Her fert yaşam, güvenlik ve özgürlük hakkına sahiptir. Yetkili yargı organları tarafından verilecek kararlar ve yasayla belirlenecek haller dışında bu haklardan mahrum bırakılma veya hakların sınırlandırılması yasaktır.

Madde 16:
Bütün Iraklıların fırsat eşitliği teminat altına alınmıştır. Devlet, fırsat eşitliğinin sağlanması için gerekli tedbirleri alır.

Madde 17:
1. Bütün vatandaşların kamu ahlakına ve diğer vatandaşların haklarına saygılı olduğu sürece özel hayata sahip olma hakkı vardır.
2. Konut dokunulmazlığı ihlal edilemez, hukuka uygun ve yargı kararı olmadıkça konutlara girilmesi, arama yapılması veya konutlara tecavüz yasaktır.

Madde 18:
1. Iraklı uyruğu her Iraklı için bir haktır ve vatandaşlığının temelidir.
2. Iraklı baba veya Iraklı anadan doğan herkes Iraklı addedilir. Bu hüküm yasayla düzenlenir.
3. a) Doğuştan Iraklı olanların hiçbir sebeple Irak vatandaşlığı düşürülemez. Vatandaşlıktan çıkartılan bir Iraklı, vatandaşlığını geri almak hakkına sahiptir. Bu hüküm yasayla düzenlenir.
   b) Irak vatandaşlığını sonradan kazananların yasada yer alan hususlara uygun olarak vatandaşlıkları sona erdirilebilir.
4. Iraklılar aynı anda birden fazla ülkenin vatandaşlığına sahip olabilirler. Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir yüksek düzeyde ya da güvenlikle ilgili makamlarda görev yapanlar sonradan kazandıkları vatandaşlıklardan feragat etmek zorundadır. Bu hüküm yasayla düzenlenir.
5. Irak vatandaşlığı, Irak'taki nüfus dengelerini değiştirmek içi güdülen nüfus yerleştirme politikası amacıyla verilemez.
6. Vatandaşlık hükümleri bir yasayla düzenlenir ve vatandaşlıkla ilgili davalar ilgili mahkemeler tarafından görülür.

Madde 19:
1. Yargı bağımsızdır ve yasalar dışında yargının üstünde güç yoktur.
2. Yasada belirtilmedikçe suç ve ceza yoktur. Ceza yalnızca işlendiği dönemde yasalar tarafından suç sayılan eylemler için verilebilir. Hiç kimse suçun işlendiği zaman geçerli olan yasayla belirlenenden daha ağır bir cezaya çarptırılamaz.
3. Yargıya başvurma herkes için teminat altına alınmış bir haktır.

4. Savunma hakkı kutsaldır. Sorgulama ve yargılamanın tüm safhalarında bu hak garanti altındadır.
5. Sanık, adil yargıyla suçu ispat edilene kadar suçsuzdur. Serbest bırakılan sanık, yeni deliller ortaya çıkmadıkça aynı suçtan tekrar yargılanamaz.
6. Her fert yargı ve idari işlemlerde adaletli bir şekilde muamele görme hakkına sahiptir.
7. Mahkeme tarafından aksi kararlaştırılmadıkça, mahkeme celseleri aleni yapılır.
8. Ceza kişiseldir.
9. Aksi belirtilmedikçe yasaların geriye dönük olarak uygulanması mümkün değildir. Bu istisna vergi ve harçlarla ilgili yasaları kapsamaz.
10. Ceza yasası, sanığın menfaati doğrultusunda olmadığı sürece geriye dönük olarak uygulanamaz.
11. Cürüm veya kabahat suçları işlediği gerekçesiyle mahkemeye sevk edilen sanığın avukatı yoksa mahkeme devlet hesabına kendisine avukat tahsis eder.
12. a) Hiç kimse mahkeme önüne çıkartılmadan süresiz şekilde tutuklu bulundurulamaz.
    b) Hapis veya gözaltında tutma yerleri devlet tarafından sağlık ve sosyal imkânları haiz olacak şekilde tanzim edilir. Sanıklar ancak buralarda hapsedilebilir veya gözaltında tutulabilir.
13. Sanığın gözaltına alınmasını takip eden 24 saat içerisinde ön soruşturma evrakıyla birlikte hâkim karşısına çıkartılması gerekir. Bu süre ancak bir defaya mahsus olarak 24 saat uzatılabilir.

Madde 20:
Vatandaşlar kadın-erkek ayrımı yapılmaksızın genel hayata katılma hakkına sahiptir, seçme, seçilme ve aday olma dâhil bütün siyasi haklardan yararlanırlar.

Madde 21:
1. Hiçbir Iraklı yabancı makamlara teslim edilemez.
2. Irak'a siyasi iltica hakkı yasayla düzenlenir. Siyasi mülteci yabancı bir cihete teslim edilemez ve kaçmış olduğu ülkeye zorla iade edilemez.
3. Uluslararası cinayet işlemek, terör eylemleri gerçekleştirmekle suçlananlar veya Irak'a zarar verenlere siyasi iltica hakkı tanınamaz.

II. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar:

Madde 22:
1. Onurlu hayat sürmek için çalışmak her Iraklının hakkıdır.
2. Yasalar işçi ve işveren arasındaki ilişkileri sosyal adalet ilkelerine uygun olarak iktisadi temeller üzerinde düzenler.
3. Devlet, vatandaşların sendika, meslek örgütleri kurma ve bunlara üye olma hakkını teminat altına alır. Bu hususlar yasayla düzenlenir.

Madde 23:
1. Özel mülkiyet güvence altındadır. Mülk sahipleri yasaların çizdiği sınırlar dâhilinde mallarından yararlanabilir ve dilediği şekilde tasarrufta bulanabilir.
2. Hiç kimsenin özel mülküne, kamu menfaati için ve adil bir tazminat verilmediği sürece el konulmaz. Bu hüküm yasayla düzenlenir.
3. a) Iraklıların Irak'ın herhangi bir yerinde gayrimenkul edinme hakkı vardır. Irak vatandaşı olmayanlar yasalarla getirilen istisnalar haricinde gayrimenkul edinemezler.
    b) Demografik yapının değiştirilmesi amacıyla gayrimenkul edinmek yasaktır.

Madde 24:
Devlet Iraklı iş gücünün, mallarının ve sermayelerinin bölgeler ve vilayetler arasında özgür bir şekilde dolaşmasını güvence altına alır. Bu hususu bir yasa düzenler.

Madde 25:
Devlet, Irak'ın bütün kaynaklarından faydalanılmasını ve bu kaynakların çeşitlendirilmesini temin etmek amacıyla, modern iktisadi esaslara uygun olarak özel sektörün teşvik edilmesini ve geliştirilmesi sağlar, bu şekilde Irak ekonomisinin ıslah edilmesini güvence altına alır.

Madde 26:
Devlet çeşitli sektörlere yatırım yapılmasını teşvik eder. Bu husus yasayla düzenlenir.

Madde 27:
1. Kamu mallarının saygınlığı vardır. Bunları koruyup kollamak her vatandaşın görevidir.
2. Devlet mallarının korunması, yönetilmesi, bunlar üzerinde tasarrufta bulunulması ve/veya bunlardan hangi şartlar altında feragat edileceğinin esas ve sınırları yasayla düzenlenir

Madde 28:
1. Yasada belirtilmedikçe vergi ve harç konulamaz, değiştirilemez, toplanamaz ve kimseye muafiyet

tanınamaz.
2. Dar gelirliler asgari yaşam standardı sağlamak üzere vergiden muafiyet tanınır. Bu husus yasayla düzenlenir.

Madde 29:
1. a) Aile toplumun temelidir. Devlet aile yapısını, dini, ahlaki ve milli değerlerini korur.
   b) Devlet ana, çocuk ve yaşlıları korumakla sorumludur. Yeni nesli ve gençleri himaye eder. Bunların yeteneklerini geliştirebilmeleri için uygun imkânları sağlar.
2. Çocukların anne-babalar üzerinde eğitim, öğrenim, bakım ve korunma hakkı vardır. Anne-babaların da özellikle ihtiyaç duyduklarında, sakat kaldıklarında ve yaşlandıklarında çocuklarının üzerinde saygı göstermeleri ve kendilerine bakmaları hakları vardır.
3. Çocukların ekonomik olarak sömürülmesi yasaktır. Devlet, çocukların korunması için gerekli tedbirleri almalılar.
4. Ailede, okulda ve toplumda her türlü şiddet ve kötü muamele yasaktır.

Madde 30:
1. Devlet, fert ve aileye ve özellikle çocuklara ve kadınlara sosyal ve sağlık hizmetleri ve özgür, onurlu bir şekilde yaşayabilmeleri için gereken temel ihtiyaçları sağlamakla yükümlüdür. Bunlara uygun ölçüde gelir sağlamak ve mesken tahsis etmekle de yükümlüdür.
2. Devlet, Iraklılar yaşlandığında, hastalandığında, çalışamayacak duruma geldiklerinde, evsiz, yetim veya işsiz kaldıklarında sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri sağlamak ve bunların göz ardı edilmelerinin, cahil kalmalarının, korku ve fakirliğe mahkûm bırakılmalarının engellenmesi için çalışmakla mükelleftir. Ayrıca, bu durumdaki Iraklılara mesken, bakım ve iyileştirilmeleri için özel programlar sağlar. Tüm bu hususlar yasayla düzenlenir.

Madde 31:
1. Her Iraklının sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı vardır. Devlet, önleyici sağlık tedbirleri almak, hastane ve sağlık kurumları inşa etmek suretiyle genel sağlık hizmetlerini sunar. Hastalıklardan korunma ve tedavi imkânlarını sağlamakla yükümlüdür.
2. Fertlerin ve kurumların devletin gözetimi altında özel hastane, dispanser veya sağlık ocağı açmaları mümkündür. Bu husus yasayla düzenlenir.

Madde 32:
Devlet, özürlü ve özel bakıma ihtiyaç duyanları korur. Bunları, topluma kazandırmak amacıyla yetiştirir. Bu konu yasayla düzenlenir.

Madde 33:
1. Her şahsın güvenli bir çevrede yaşama hakkı mevcuttur.
2. Devlet çevrenin ve biyolojik çeşitliliğin korunması ve muhafaza edilmesiyle yükümlüdür.

Madde 34:
1. Eğitim toplumun ilerlemesi için temel faktördür ve devlet tarafından güvence altında tutulan bir haktır. İlköğretim mecburidir. Devlet, yetişkinlere okuma-yazmayı öğretmekle yükümlüdür.
2. Ücretsiz öğretim bütün Iraklılar için her kademede bir haktır.
3. Devlet barışçıl amaçlar için yapılan insanlığa, mükemmeliyete, yaratıcılığa, icat etmeye ve dehanın farklı veçhelerine hizmet eden bilimsel araştırmaları teşvik eder.
4. Özel öğretim güvence altına alınmıştır ve yasayla düzenlenir.

Madde 35:
Devlet, Irak'ın uygar ve kültürel tarihine uygun şekilde kültürel kurum ve aktiviteleri destekler ve asil Irak kültürü akımlarının benimsenmesine dikkat eder.

Madde 36:
Spor yapmak her ferdin hakkıdır. Devlet spor aktivitelerini özendirmek, kollamak ve ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdür.

II. ÖZGÜRLÜKLER

Madde 37:
1. a) İnsanların özgürlükleri ve onurları koruma altındadır.
   b) Mahkeme kararı olmadan kimse tutuklanamaz ve sorgulanamaz.
   c) Her türlü psikolojik, bedensel işkence ve insanlık dışı muamele yasaktır. Zorla, tehdit veya işkence altında itirafların geçerliliği yoktur. Bu eylemlerden zarar görenler, yasalar uyarınca uğradıkları maddi ve manevi zararların tazmin edilmesini talep edebilirler.
2. Devlet kişileri fikri, siyasi ve dini zorlamalara karşı korur.

3. Zorla çalıştırmak, kölelik ve köle ticareti yasaktır. Kadın, çocuk ve seks ticareti yasaktır.

Madde 38:

Devlet kamu düzeni ve genel ahlaka aykırı düşmeyecek şekilde aşağıdaki hususları güvence altında tutar.

1. Tüm vesilelerle ifade özgürlüğü,
2. Gazetecilik, basın, reklâm, medya ve yayın özgürlüğü,
3. Toplantı ve barışçı şekilde gösteri yapma özgürlüğü; bu hüküm yasayla düzenlenir.

Madde 39:

1. Dernek ve siyasi parti kurma ve bunlara üye olma özgürlüğü güvence altındadır. Bu hususlar yasayla düzenlenir.
2. Hiç kimse bir partiye, derneğe veya siyasi oluşuma üye olması ve/veya üye olmaya devam etmesi için zorlanmaz.

Madde 40:

Posta, telgraf, telefon, elektronik haberleşme ve diğer iletişim ve haberleşme özgürlükleri güvence altındadır. Bir yargı kararı ve yasal ve güvenlik zarureti olmaksızın hiç kimsenin ve haberleşme işleminin gözetlenmesi, dinlenmesi veya açıklanması mümkün değildir.

Madde 41:

Iraklılar din, mezhep, inançları seçenekleri doğrultusunda aile hukuklarına bağlı kalma özgürlüğüne sahiptirler. Bu husus yasayla düzenlenir.

Madde 42:

Her ferdin fikir, vicdan ve inanç özgürlüğü vardır.

Madde 43:

1. Bir din veya mezhebe bağlı olanlar aşağıda sayılan konularda özgürdürler:
   a. Hüseyniye törenleri dahil, dini törenler düzenlemek,
   b. Vakıf işlerini ve dini kuruluşlarını idare etmek; bu husus yasayla düzenlenir,
2. Devlet, ibadet özgürlüğünü ve ibadet yerlerinin korunmasını sağlar.

Madde 44:

1. Iraklıların Irak içinde ve dışında dolaşma, seyahat etme ve yerleşme özgürlüğü vardır.
2. Iraklıların sürgüne gönderilmesi, ülkeden uzaklaştırılması veya vatana dönmekten mahrum bırakılmasına izin verilmez.

Madde 45:

1. Devlet, sivil toplum örgütlerinin rollerini, meşru amaçlarını barışçı yollarla gerçekleştirmelerini sağlayacak şekilde güçlendirmeye, desteklemeye, geliştirmeye ve bunların bağımsız bir şekilde hareket etmelerini sağlamaya çalışır. Bu husus yasayla düzenlenir.
2. Devlet, Iraklı kabile ve aşiretlerin kalkındırılmasına özen gösterir, din ve hukuk kurallarına uygun olan işleriyle ilgilenir, toplumu geliştirme yönünde katkısı olan asil insani değerlerini pekiştirir ve insan haklarıyla bağdaşmayan aşiret gelenekleri yasaklar.

Madde 46:

Bu anayasada yer alan herhangi bir hak veya özgürlükten faydalanmaya, sadece bir yasayla veya o yasaya dayanarak sınırlama getirilebilir. Ancak, söz konusu sınırlama hak ve özgürlüğün özüne dokunamaz.

III. FEDERAL OTORİTELER

Madde 47:

Federal otoriteler yasama, yürütme ve yargı makamlarından oluşur. Söz konusu makamlar güçler ayrılığı ilkesine göre görevlerini yerine getirir.

I. YASAMA ORGANI

Madde 48:

Federal yasama organı Millet Meclisi ve Federal Meclis'ten oluşur.

I. Millet Meclisi:

Madde 49:

1. Millet Meclisi bütün Irak halkını temsil eden ve seçim bölgelerinden her 100.000 kişiye bir sandalye düşecek şekilde seçilen temsilcilerden oluşur. Milletvekilleri genel, gizli ve doğrudan oylama yoluyla seçilir. Mecliste halkın bütün kesimlerinin temsil edilmesine dikkat edilir.
2. Milletvekili adaylarının tam ehliyetli Iraklılar olması gerekir.

3. Aday ve seçmen olma koşulları ile seçimlerle ilgili esaslar yasayla düzenlenir.
4. Seçim yasası, kadınlara Millet Meclisi'nde üye sayısının ¼'den daha az olmayan bir temsil imkanı sağlanmayı amaçlar.
5. Millet Meclisi çıkaracağı bir yasayla ölüm, istifa ve görevden alma gibi sebeplerle boşalacak milletvekilliklerinin nasıl doldurulacağını belirler.
6. Millet Meclisi üyeleri milletvekilliğiyle birlikte eşzamanlı olarak başka bir resmi görev veya işle iştigal edemezler.

Madde 50:
Milletvekilleri Meclis'te göreve başlamadan önce aşağıda kayıtlı yemini ederler:

"Yasal görev ve sorumluluklarımı özveri ve sadakat içerisinde yerine getireceğime, Irak'ın bağımsızlığı ve egemenliğini koruyacağıma, halkımın çıkarlarını savunacağıma, topraklarını, havasını, sularını ve doğal servetlerini muhafaza edeceğime, demokratik federal rejimin selameti için çalışacağıma, genel ve bireysel özgürlüklere saygılı hareket edeceğime, yargının bağımsızlığını müdafaa edeceğime, yasaların dürüst ve tarafsız bir şekilde uygulanması için çalışacağıma Yüce Allah'ın huzurunda yemin ederim."

Madde 51:
Millet Meclisi çalışma usullerini düzenleyen bir içtüzük hazırlar.

Madde 52:
1. Millet Meclisi, milletvekili seçilen üyelerin gerekli şartları taşımadığı yönünde alınan itirazları dilekçe alındıktan sonraki 30 gün içerisinde karara bağlar. Karar, üye sayısının üçte ikisi çoğunluğuyla alınır.
2. Meclis'in aldığı kararı takip eden 30 gün içerisinde Federal Yüksek Mahkeme'ye itiraz edilebilir.

Madde 53:
1. Millet Meclisi oturumları aksi gerekmedikçe açık yapılır.
2. Oturum tutanakları Meclis tarafından uygun görüldüğü şekilde yayınlanır.

Madde 54:
Cumhurbaşkanı genel seçim sonuçlarının onaylandığı tarihi takip eden 15 gün içerisinde yayınlayacağı bir bildiri ile Meclis'i toplantıya çağırır. İlk Meclis oturumu en yaşlı üyenin başkanlığında gerçekleştirilir ve bu oturumda Meclis Başkanı ile iki yardımcısı seçilir. Yukarıda belirtilen toplantıya çağırma süresi uzatılamaz.

Madde 55:
Millet Meclisi ilk oturumda bir başkan ve iki başkan yardımcısı seçer. Gizli ve doğrudan oylama yapılır ve nitelikli çoğunluğu alan adaylar seçilir.

Madde 56:
1. Millet Meclisi 4 yıl süreyle görev yapar. Bu süre ilk oturumun yapıldığı tarihte başlar ve dördüncü yılın sonunda sona erer.
2. Millet Meclisi seçimleri, önceki Meclis'in görev süresinin dolmasından 45 gün önce yapılır.

Madde 57:
Millet Meclisi toplam sekiz aydan oluşan iki yasama dönemi içerisinde görev yapar. Meclis oturumları iç tüzükle belirlenir. Genel bütçenin ele alındığı yasama dönemi bütçe kabul edilmeden sona ermez.

Madde 58:
1. Cumhurbaşkanı, Başbakan, Millet Meclisi Başkanı veya Millet Meclisi üyelerinin 50'sinin istemiyle Meclis olağanüstü toplantıya çağırılabilir ve yalnızca toplantıya çağırılmasına gerekçe gösterilen husus ele alınır.
2. Her bir yasama dönemi devam eden çalışmaların tamamlanması için 30 günden fazla olmamak kaydıyla uzatılabilir. Bu uzatma da Cumhurbaşkanı, Başbakan, Millet Meclisi Başkanı veya Millet Meclisi üyelerinin 50'sinin talebiyle gerçekleşir.

Madde 59:
1. Millet Meclisi, üyelerinin nitelikli çoğunluyla toplanır.
2. Toplantı yeter sayısı sağladıktan sonra Millet Meclisi oturumlarında kararlar aksi belirtilmedikçe salt çoğunlukla alınır.

Madde 60:
1. Yasa tasarıları Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Millet Meclisi'ne sunulur.
2. Yasa tasarıları 10 milletvekili veya ilgili komisyonlardan biri tarafından Millet Meclisi'ne

sunulur.

Madde 61:

Millet Meclisi aşağıdaki görevleri yerine getirir:

1. Federal yasaları çıkartmak,
2. Yürütme organının faaliyetlerini denetlemek,
3. Cumhurbaşkanını seçmek,
4. Uluslararası sözleşme ve antlaşmaların onaylanması için Meclis üyelerinin 2/3 çoğunluğuyla yasa çıkartmak,
5. Aşağıda belirtilen atamaları onaylamak:

   a) Yüksek Yargı Konseyi'nin önerisi üzerine Federal Temyiz Mahkemesi Başkan ve üyeleri, Genel Savcılık Başkanı ile Yargıtay Başkan ve üyeleri nitelikli çoğunlukla atamak,

   b) Bakanlar Kurulunun önerisi üzerine büyükelçiler ve özel atamaya tabi diğer yetkililer,

   c) Bakanlar Kurulu'nun önerisi üzerine Genelkurmay Başkanı ve Yardımcıları ile tümen ve daha üst askeri birliklerin komutanları ve Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı.
6. a) Millet Meclisi'nin nitelikli çoğunluğunun öne sürdüğü bir gerekçeyle Cumhurbaşkanını sorgulama,

   b) Milletvekillerinin nitelikli çoğunluğunun talebi üzerine Federal Yüksek Mahkeme tarafından suçu sabit bulunduğu takdirde, aşağıdaki suçlardan herhangi birini işlemesi nedeniyle Cumhurbaşkanını görevden almak,

   1. Anayasal yemini ihlal
   2. Anayasa hükümlerini ihlal
   3. Vatana ihanet
7. a) Milletvekilleri görev alanları konusunda Başbakan veya Bakanlara soru yöneltebilirler. Adı geçenler sorulara yanıt verebilirler. Yalnızca soruyu yönelten milletvekilinin aynı konuda yorum yapma hakkı vardır.

   b) Bakanlar Kurulunun veya bir Bakanlığın politikası ve işleyişi konusunda en az 25 milletvekilinin imzasıyla bir konu tartışılmak ve Kabine veya ilgili Bakanların bu konudaki politika ve performansı hakkında açıklayıcı bilgi almak üzere Meclis gündemine getirilebilir veya soru önergesi verilebilir. Bu husus Millet Meclisi Başkanına sunulur. Başbakan veya ilgili Bakan bu konunun Millet Meclisi'nde görüşülmesi için tarih tespit eder.

   c) Millet Meclisi'nin en az 25 üyesinin imzasıyla Başbakan veya Bakanlar aleyhinde yetkileri dahilinde olan konular hakkında soru önergesi verilebilir. Soru önergesi Meclis Başkanlığına ulaştıktan en az 7 gün sonra bu konuda soruşturma va tartışma başlatılır.
8. a) Millet Meclisi nitelikli çoğunlukla bir Bakan hakkında güvensizlik oyu verebilir. Böyle bir kararın alındığı tarihten itibaren oylamaya konu Bakan istifa etmiş sayılır. Bir Bakanla ilgili güven oylaması ancak o Bakanın şahsen talep etmesi, veya 50 milletvekilinin yazılı istemiyle yapılır. Meclis, talep hakkındaki kararını ancak talebin sunulduğu tarihten en az 7 gün sonra verir.

   b) 1-Cumhurbaşkanı Millet Meclisi'ne başvuruda bulunarak Başbakan hakkında güven oylaması yapılması isteminde bulunabilir.

   2- Milletvekillerinin 1/5'inin talebi üzerine Başbakan hakkında güven oylaması gerçekleştirilebilir. Bu talep yalnızca Başbakan aleyhinde bir gensoru önergesi verildikten ve Meclis gündemine getirildikten 7 gün sonra sunabilir.

   3- Millet Meclisi üyelerinin nitelikli çoğunluğuyla Başbakan hakkında güvensizlik kararı alabilir.

   c) Başbakan hakkında güvensizlik kararı alınırsa, Bakanlar Kurulu istifa etmiş addedilir.

   d) Bakanlar Kurulu hakkında güvensizlik oyu verildiği takdirde, mevcut kabine ve Bakanlar günlük rutin işleri yürütmek üzere yeni Bakanlar Kurulu bu anayasanın 76. maddesinde yer alan hükümlere uygun olarak oluşturulana kadar en fazla 30 gün süreyle görevde kalır.

   e) Millet Meclisi, özerk kurulların yetkililerini Bakanlar için uygulanan prosedürleri takip ederek sorgulama hakkına sahiptir. nitelikli çoğunlukla karar alındığı takdirde bunların görevlerine son verebilir.
9. a) Cumhurbaşkanı ve Başbakanın ortak talebi ve Millet Meclisi'nin 2/3 çoğunluğunun kabulüyle savaş ve olağanüstü hal ilan edilebilir.

   b) Olağanüstü hal 30 gün süreyle ilan edilir. Bu süre her defasında Meclis tarafından onaylanarak uzatılabilir.

c) Savaş ve olağanüstü hal durumlarında Başbakan gerekli yetkilerle donatılır. Bu yetkiler anayasaya aykırı olmayacak şekilde yasayla belirlenir.

d) Başbakan savaş veya olağanüstü hal sona erdiği tarihten itibaren 15 gün içerisinde yapılan icraatları ve sonuçları Meclis'e sunar.

Madde 62:

1. Bakanlar Kurulu genel bütçe ve kesin hesap yasa tasarısını ve kesin hesabı onaylanmak üzere Millet Meclisi'ne sunar.
2. Meclis, Genel Bütçe'nin bölüm ve fasılları arasında münakale yapabilir, toplam tahsisatında azaltma yapabilir ve gerektiğinde toplam harcama meblağlarının miktarını arttırmak hususunu Bakanlar Kuruluna önerebilir.

Madde 63:

1. Meclis Başkan ve Yardımcıları ile Millet Meclisi üyelerinin sahip oldukları hak ve ayrıcalıklar yasayla belirlenir.
2. a) Millet Meclisi üyeleri yasama dönemi içerisinde dile getirdikleri görüşler konusunda dokunulmazlığa sahiptirler. Milletvekilleri bu görüşleri nedeniyle mahkemede sorgulanamazlar.

   b. Yasama dönemi içerisinde cinayetle suçlanmadıkça veya suçüstü yakalanmadıkça milletvekillerinin tutuklanabilmeleri için Meclis tarafından nitelikli çoğunlukla dokunulmazlıklarının kaldırılması gerekir.

   c) Yasama dönemi dışında milletvekillerinin cürüm işlemekle suçlanmadığı ve Millet Meclisi Başkanının bu yönde karar vermediği veya milletvekilinin cürüm işlerken suçüstü yakalanmadığı sürece tutuklanamaz.

Madde 64:

1. Millet Meclisi, üyelerinin 1/3'inin istemi veya Başbakanın talebi ve Cumhurbaşkanının onayı üzerinde nitelikli çoğunlukla karar alındığı takdirde fesh olunabilir. Ancak, Başbakan hakkında verilen gensoru önergesi sonuçlandırılmadan Meclis feshedilmez.
2. Millet Meclisi feshedildiği takdirde, Cumhurbaşkanı fesih tarihinden itibaren en çok 60 gün içerisinde ülkede genel seçimlerin yapılması çağrısında bulunur. Bu durumda Bakanlar Kurulu da istifa etmiş addedilir ve günlük işleri yürütmek üzere seçimler yapılana kadar görevde kalır.

II. Federal Meclis

Madde 65:

Federal Meclis adı altında bir yasama Meclisi ihdas edilir. Bu Meclis, bölgelerden ve bir bölgeye dahil olmayan vilayetlerden gelen temsilcilerden oluşur. Millet Meclisi üyelerinin 2/3 çoğunlukla çıkartacağı bir yasayla yapısı, üyelik koşulları ve görev alanları ve bu Meclisle ilgili tüm hususlar düzenlenir.

II. YÜRÜTME ORGANI

Madde 66:

Federal yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşur. Bu makamlar yetkilerini anayasa ve yasalara uygun olarak yürütürler.

I. Cumhurbaşkanı:

Madde 67:

Cumhurbaşkanı, Devletin Başkanıdır. Vatanın birliğinin sembolüdür. Ülkenin egemenliğini temsil eder. Anayasaya bağlılığı teminat altına alır. Irak'ın bağımsızlığının, egemenliğinin ve toprak bütünlüğünün Anayasa hükümlerine uygun olarak korunması için faaliyet gösterir.

Madde 68:

Cumhurbaşkanına aday olan kişilerde şu şartlar aranır:

1. Doğuştan Iraklı olmak, Iraklı ana ve Iraklı babadan doğmak,
2. Tam ehliyetli ve 40 yaşını bitirmiş olmak,
3. İyi bir üne ve siyasi tecrübeye sahip olmak; nezih, dürüst, adil olması ve vatanına bağlılığıyla tanınır olmak,
4. Yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymemiş olmak.

Madde 69:

1. Cumhurbaşkanlığı için aday olma işlem ve prosedürleri yasayla düzenlenir.
2. Cumhurbaşkanına bir veya daha fazla sayıda yardımcı seçilme koşulları yasayla düzenlenir.

Madde 70:
1. Millet Meclisi, üyeler arasından üyelerinin 2/3 çoğunluğu ile Cumhurbaşkanını seçer.
2. Adayların hiçbiri gerekli çoğunluğu oluşturacak sayıda oy alamadığı takdirde, ilk turda en fazla oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılır. Bu turda en çok oy alan aday Cumhurbaşkanı ilan edilir.

Madde 71:
Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi huzurunda, anayasanın 50. maddesinde yer alan şekilde yemin eder.

Madde 72 :
1. Cumhurbaşkanlığı görev süresi 4 yılla sınırlıdır ve aynı kişi bir sefere mahsus ikinci defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.
2. a) Cumhurbaşkanının görev süresi Millet Meclisi'nin görev süresinin bitmesiyle sona erer.
   b) Cumhurbaşkanı yeni Millet Meclisi için seçimler yapılana ve Meclis toplanana kadar görevine devam eder. Ancak, Millet Meclisi'nin ilk oturumunu takip eden 30 gün içerisinde yeni Cumhurbaşkanı seçilmelidir.
   c) Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde kalan görev süresi için yeni bir Cumhurbaşkanı seçilir.

Madde 73:
Cumhurbaşkanı aşağıdaki yetkileri kullanır:

1. Başbakanın tavsiyesi doğrultusunda kişisel haklara tecavüz, uluslararası suçlar, terör, suç işleme, mali ve idari yolsuzluklar ile hüküm giyenler haricindeki suçlular için af ilan etmek,
2. Uluslararası sözleşme ve antlaşmaları Millet Meclisi tarafından kabul edildikten sonra onaylamak, bunlar teslim alınmalarını takip eden 15 gün içerisinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadıkları takdirde, otomatik olarak onaylanmış addedilir.
3. Millet Meclisi tarafından çıkartılan yasaları onaylamak, yasalar Cumhurbaşkanına teslim edilmelerinden sonraki 15 gün içerisinde imzalanmazsa onaylanmış kabul edilir.
4. Seçim sonuçlarının onaylandığı tarihten sonraki 15 gün içerisinde Millet Meclisi'ni toplantıya çağırmak, ayrıca bu anayasada belirtilen diğer durumlarda Millet Meclisi'ni toplanmaya davet etmek,
5. Başbakanın tavsiyesi doğrultusunda ve yasalara uygun olarak madalya ve şilt vermek,
6. Büyükelçileri kabul etmek,
7. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmak,
8. İlgili mahkemelerin verdiği idam cezalarını onaylamak,
9. Resmi protokol ve törenlerde Silahlı Kuvvetlere komuta etmek,
10. Bu anayasada yer alan diğer yetkileri kullanmak.

Madde 74:
Cumhurbaşkanı'nın aylık ve yan ödemeleri yasayla belirlenir.

Madde 75:
1. Cumhurbaşkanı istifasını yazılı olarak Millet Meclisi Başkanına sunabilir. Bu yazı Meclis Başkanlığı'na sunulduktan 7 gün sonra geçerli sayılır.
2. Cumhurbaşkanı olmadığında Cumhurbaşkanı Yardımcısı yerine vekalet eder.
3. Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde Cumhurbaşkanı Yardımcısı göreve vekalet eder. Bu durumda Millet Meclisi, göervin başladığı tarihten itibaren 30 gün içerisinde Anayasa hükümlerine uygun olarak yeni Cumhurbaşkanını seçer.
4. Cumhurbaşkanlığı makamı boşaldığında ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı bulunmadığında, Millet Meclisi Başkanı bu göreve vekalet eder. Bu durumda da makamın boşaldığı tarihten itibaren 30 gün içerisinde ve anayasanın hükümlerine uygun olarak yeni Cumhurbaşkanı seçilir.

II. Bakanlar Kurulu:

Madde 76:
1. Cumhurbaşkanı seçildiği tarihi takip eden 15 gün içerisinde en fazla Sandalyeye sahip olan siyasi kitlenin adayını Bakanlar Kurulunu oluşturmakla görevlendirir.
2. Başbakan adayı bu görev kendisine tevdi edildikten sonraki 30 gün içerisinde Kabine üyelerini tespit eder.
3. Görevlendirilen Başbakan adayı bu maddenin ikinci bendinde belirtilen süre içerisinde kabinesini oluşturamazsa, Cumhurbaşkanı yeni bir adayı 15 gün içerisinde Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirir.
4. Görevlendirilmiş Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun listesini ve Hükümet programını Millet

Meclisi'ne sunar. Bakanlar tek tek ve program, nitelikli çoğunlukla onaylandıktan sonra Başbakan Meclis'ten güven oyu almış olur.
5. Bakanlar Kurulu güven oyu alamadığı takdirde, Cumhurbaşkanı 15 gün içerisinde yeni bir Başbakan adayını hükümeti kurmakla görevlendirir.

Madde 77:
1. Başbakanın Cumhurbaşkanı olmak için gerekli olan koşulları taşımasının yanı sıra, üniversite veya dengi okul diplomasına sahip olması ve 35 yaşını tamamlamış olması gerekir.
2. Bakan olmak için milletvekillerinde aranan koşulların olmasının yanı sıra, üniversite veya dengi okul diplomasına sahibi olmak gerekir.

Madde 78:
Başbakan devletin genel politikasının yürütülmesinden sorumludur. Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanıdır. Bakanlar Kurulu'nu yönetir, toplantılarına başkanlık eder. Millet Meclisi onayı ile Bakanları görevlerinden alabilir.

Madde 79:
Başbakan ve Bakanlar, Millet Meclisi huzurunda, anayasanın 50. maddesinde yer alan şekilde yemin ederler.

Madde 80:
Bakanlar Kurulu aşağıda kayıtlı yetkileri kullanır:

1. Devletin genel politikasını ve genel projelerini planlamak ve uygulamak, Bakanlıkların ve bir Bakanlığa bağlı olmayan kurumların çalışanlarının faaliyetlerini denetlemek,
2. Yasa tasarılarını önermek,
3. Yasaların uygulanması için kararnameler, talimatlar ve yönetmenlikler çıkarmak
4. Genel bütçe, kesin hesap ve kalkınma planlarını hazırlamak,
5. Bakanlık Müsteşarları, Büyükelçiler, Genelkurmay Başkanı ve Yardımcıları, tümen ve daha üst askeri birliklerin komutanları, Milli İstihbarat ve Emniyet Teşkilatı Başkanları ve özel statüyü haiz üst düzey devlet memurlarının atamalarını Millet Meclisi'ne tavsiye etmek.
6. Uluslararası sözleşme ve antlaşmalar hakkında müzakere etmek ve imzalamak veya bu amaçla yetki vermek.

Madde 81:
1. Başbakanlık makamı herhangi bir sebepten dolayı boşalırsa Cumhurbaşkanı bu görevi de üstlenir.
2. Bu durumda Cumhurbaşkanı, anayasanın 76. maddesi uyarınca 15 gün içerisinde yeni bir adayı hükümeti kurmakla görevlendirir.

Madde 82:
Başbakan, Bakanlar ve eş dereceli üst yönetim kadrolarının maaş ve yan ödemeleri yasayla düzenlenir.

Madde 83:
Başbakan ve Bakanlar, Millet Meclisi'ne karşı ayrı ayrı ve kollektif olarak sorumludurlar.

Madde 84:
1. Emniyet ve Milli İstihbarat Teşkilatlarının çalışmaları, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir. Bu kurumlar insan haklarına saygılı bir şekilde görevlerini yürütürler ve Millet Meclisi'nin denetimine tabidirler.
2. Milli İstihbarat Teşkilatı Bakanlar Kuruluna bağlıdır.

Madde 85:
Bakanlar Kurulu çalışmalarını düzenlemek üzere bir içtüzük çıkarır.

Madde 86:
Bakanlıkların yapısı, görevleri, sorumluluk sahaları ve Bakanların yetkileri yasayla düzenlenir.

III. YARGI ORGANI

Madde 87:
Yargı organı bağımsızdır. Bu görevi çeşitli tür ve dereceli mahkemeler yürütür ve kararlarını yasalara uygun olarak verirler.

Madde 88:
Yargıçlar bağımsızdırlar. Yasalar haricinde hiç kimsenin yargı üzerinde otoritesi yoktur. Hiçbir makam yargı veya adalet mekanizmasının işlerine müdahale edemez.

Madde 89:
Federal yargı organı, Yüksek Yargı Kurulu, Federal Yüksek Mahkeme ve Federal Temyiz Mahkemesi (Yargıtay) ile Savcılık Teşkilatı, Yargı Denetim Kurulu ve yasayla düzenlenen diğer federal mahkemelerden oluşur.

I. Yüksek Yargı Kurulu:
Madde 90:
Yüksek Yargı Kurulu, yargı kurumlarının işlerini yönetir. Yapısı, ihtisas alanları ve çalışma kuralları yasayla belirlenir.

Madde 91:
Yüksek Yargı Kurulu aşağıdaki yetkileri kullanır:

1. Yargı işlerini idare eder ve federal yargıyı denetler.
2. Federal Temyiz Mahkemesi Başkanlığına, Başsavcılığa ve Yargı Denetim Kurulu Başkanlığına aday gösterir ve bunların atamalarının onaylanması için isimlerini Millet Meclisi'ne sunar.
3. Federal yargı organının yıllık bütçe taslağını önererek, onaylanmak üzere Millet Meclisi'ne sunar.

II. Federal Yüksek Mahkeme
Madde 92:
1. Federal Yüksek Mahkeme mali ve idari bakımdan bağımsız bir yargı kurumudur.
2. Federal Yüksek Mahkeme belirli sayıda yargıçlar, İslam fıkhı ve hukuk uzmanlarından oluşur. Millet Meclisi üye sayısının 2/3 çoğunluğu ile çıkartılacak bir yasayla üye sayısı ve nasıl seçilecekleri ve mahkemenin işleyiş şekli belirlenir.

Madde 93:
Federal Yüksek Mahkeme aşağıdaki yetkileri kullanır:

1. Yürürlükte bulunan yasa ve yönetmenliklerin anayasaya uygunluğunu denetler.
2. Anayasadaki hükümlerin yorumunu yapar.
3. Federal yasaların ve federal otorite tarafından uygulamaya konulan karar, yönetmenlik, talimat ve emirlerin uygulanmasından kaynaklanan sorunları hükme bağlar. Bakanlar kurulu, ilgili kişiler ve başkalarının mahkemeye direkt olarak itiraz hakkı yasal güvence altındadır.
4. Federal hükümet ile bölgesel hükümetler, vilayetler, belediyeler ve yerel idareler arasındaki anlaşmazlıkları hükme bağlar.
5. Bölgesel hükümetler veya vilayetler arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları hükme bağlar.
6. Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlara yöneltilen suçlamaları karara bağlar. Bu husus bir yasayla düzenlenir.
7. Millet Meclisi için yapılan genel seçimlerin sonuçlarını onaylar.
8. a) Federal yargı ile bölgelerin ve bir bölgeye dahil olmayan vilayetlerin yargı organları arasında görev alanları konusunda ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları karara bağlamak,
   b) Bölgeler ve bir bölgeye dahil olmayan vilayetlerin yargı organları arasında görev alanları konusunda ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklara karara bağlamak.

Madde 94:
Federal Yüksek Mahkeme kararları kesindir ve bütün diğer organlar için bağlayıcıdır.

III. Genel Hükümler
Madde 95:
Özel veya olağanüstü mahkeme kurmak yasaktır.

Madde 96:
Mahkemelerin yapısı, çeşitleri, dereceleri, ihtisas alanları ile yargıçların ve savcıların atanması, görevleri, disiplin konuları ve emekliye sevk edilmelerine ilişkin esaslar yasayla düzenlenir.

Madde 97:
Yargıçlar yasaların belirlediği durumlar dışında görevden alınamazlar. Yargıçlarla ilgili hükümler, uyarma, kınama ve benzeri cezalara çarptırılmaları yasayla düzenlenir.

Madde 98:
Yargıç ve savcılar aşağıda sayılan işlerle iştigal edemez:

1. Yargı görevi yasama, yürütme veya başka bir görevle birlikte eşzamanlı olarak üstlenilemez.
2. Hiçbir siyasi parti veya oluşuma üye olamaz. Hiçbir siyasi faaliyette bulunamazlar.

Madde 99:
Askeri yargı yasayla düzenlenir. Söz konusu yasa, Silahlı Kuvvetler ve Emniyet Teşkilatı mensupları tarafından işlenen askeri özelliğe sahip suçlara bakmakla sınırlı olan askeri mahkemelerin görev alanını yasayla çizilen sınırlar dahilinde tespit eder.

Madde 100:
Yasalarda bir işe veya idari karara itiraz etme imkanını ortadan kaldıran hükme yer verilemez.

Madde 101:
Çıkartılacak bir yasayla idari yargının görevleri, yorumlanması, esaslarının hazırlanması, Devletin rolü konusunda uzmanlaşmış devlet ve çeşitli kamu kurumlarını yargı makamları önünde temsil etmekle görevli bir Devlet Meclisi kurulabilir.

IV. BAĞIMSIZ KURUMLAR

Madde 102:
İnsan Hakları Yüksek Komisyonu, Bağımsız Seçim Kurulu ve Yolsuzluklarla Mücadele Heyeti Millet Meclisi'nin denetimine tabi bağımsız kurullar olup, çalışmaları yasayla düzenlenir.

Madde 103:
1. Irak Merkez Bankası, Mali Denetim Divanı, Enformasyon ve İletişim Kurulu ile Vakıflar Divanları mali ve idari bakımdan bağımsız kurum sayılırlar. Yasalar, her bir kurumun çalışma şeklini düzenler.
2. Irak Merkez Bankası, Millet Meclisi'ne karşı sorumludur. Mali Denetim Divanı ve Enformasyon ve İletişim Kurulu Millet Meclisi'ne bağlıdır.
3. Vakıflar Divanları Bakanlar Kurulu'na bağlıdır.

Madde 104:
Şehitler Kurumu adı altında bir kurum ihdas edilir. Bu kurum, Bakanlar Kurulu'na bağlı olur, faaliyet ve görev alanı yasayla düzenlenir.

Madde 105:
Bölgelerin ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerin çeşitli federal devlet kuruluşlarının idaresinde, öğrenim burslarının dağıtımında, yurtdışına gönderilecek heyetlerde, bölgesel ve uluslararası kongrelerde adil bir şekilde temsil edilmelerini sağlamak üzere bir kamu kurumu kurulur. Bu kurum federal hükümet, bölgeler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayet temsilcilerinden oluşturulur. Bu kurumla ilgili hükümler yasayla düzenlenir.

Madde 106:
Çıkartılacak bir yasayla federal gelirleri denetleyecek ve tahsis edecek bir kamu kuruluşu kurulacaktır. Bu kuruluş, federal hükümet, bölgeler ve vilayetlerin uzman ve temsilcilerinden oluşacak ve aşağıdaki sorumlulukları üstlenecektir:

1. Uluslararası hibe, yardım ve kredilerin, bölgeler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetler arasında tahsis edilen paylarına göre adil bir şekilde dağılımını denetlemek,
2. Federal mali kaynakların iyi bir şekilde kullanılmasını ve paylaşılmasını sağlamak,
3. Paranın, bölgesel hükümetler veya bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere tahsis paylarına göre dağılımında şeffaflık ve adalet ilkelerine riayet edilmesini sağlamak.

Madde 107:
Federal Kamu Hizmeti Konseyi adı altında atama ve terfi dâhil olmak üzere federal kamu görevlileri işlerini düzenlemek üzere bir kuruluş ihdas edilir. Konseyin yapısı ve görev alanı yasayla düzenlenir.

Madde 108:
İhtiyaç ve zaruret olduğu takdirde, yasayla başka bağımsız kurullar da teşkil edilebilir.

IV. FEDERAL MAKAMLARIN GÖREV ALANLARI

Madde 109:
Federal otoriteler Irak'ın birliğini, bütünlüğünü, bağımsızlığını, egemenliğini ve demokratik federal düzenini korur.

Madde 110:
Federal otoriteler sadece aşağıdaki görevleri yerine getirir.

1. Dış politikayı ve diplomatik temsil faaliyetlerini belirlemek, uluslararası sözleşmeler ile dış borç politikasını müzakere etmek, imzalamak ve onaylamak, dış iktisat ve ticaret politikasını

belirlemek,
2. Silahlı Kuvvetlerin teşkil edilmesi, Irak'ın sınır güvenliğini sağlanması ve ülkenin savunulması dahil olmak üzere milli güvenlik politikasını belirlemek ve uygulamak,
3. Maliye politikası ve gümrük rejimini belirlemek, para basmak ve Irak'ta bölgelerin ve vilayetlerin sınırlarından yapılan ticaret politikasını düzenlemek, devletin genel bütçesini ve para politikasını belirlemek, Merkez Bankasını kurmak ve idare etmek,
4. Ölçü, tartı ve ağırlık birimlerini belirlemek,
5. vatandaşlık, Vatandaşlığa kabul, ikamet ve siyasi iltica taleplerine ilişkin politikaları düzenlemek,
6. Yayın frekansları ve posta politikasını belirlemek.
7. Genel bütçe ve yatırım projelerini düzenlemek.
8. Irak dışından gelen su kaynaklarıyla ilgili siyaseti planlamak, Irak'a suyun belli bir seviyede akmasını ve Irak'ın içerisinde adil şekilde dağılımını uluslar arası yasa ve kurallara göre sağlamak.
9. Genel nüfus sayımı ve istatistiklerini düzenlemek.

Madde 111:
Irak'ta bulunan petrol ve doğal gaz, çeşitli bölge ve vilayetlerde yaşayan bütün Irak halkının malıdır.

Madde 112:
1. Federal hükümet, mevcut yataklardan çıkarılan petrol ve doğal gaz yönetimini Bölge hükümetleri ve vilayetlerle birlikte yapar. Elde edilen gelir, ülkenin tamamında nüfus dağılımına göre adaletli bir şekilde dağıtılır. Eski rejim tarafından haksız bir şekilde mahrum bırakılarak zarara uğratılan veya sonradan zarar gören bölgelere, tüm bölgelerin de dengeli olarak kalkınmasını sağlayacak şekilde belirli bir süre için ilave pay verilir. Bu husus yasayla düzenlenir.
2. Federal hükümet ile petrol ve gaz üreten bölge ve vilayet hükümetleri bir araya gelerek, Irak milletine en fazla menfaati sağlayacak şekilde ve mevcut en ileri pazarlama ve yatırım ilkelerini ve teknolojisini kullanarak petrol ve doğal gaz yataklarını geliştirmek için gerekli strateji ve siyaseti tayin ederler.

Madde 113:
Tarihi eserler, mevkiler, yapılar, el yazmaları ve sikkeler ulusal servet olup federal otorite yetkisinde kalarak bölge ve vilayetler ile yardımlaşarak idare edilir. Bu husus yasayla düzenlenir.

Madde 114:
Aşağıdaki görevler federal ve bölgesel hükümetler arasında ortak olarak yürütülür:

1. Gümrüklerin yönetimi ve düzenlemeleri bölgesel hükümet ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerle eşgüdüm sağlanarak yapılır. Bu husus yasayla düzenlenir.
2. Elektrik enerjisi ana kaynaklarının düzenlenmesi ve dağıtımı,
3. Çevre kirliliğinin önlenmesi, bölgeler ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerle işbirliği halinde çevrenin temiz tutulmasına yönelik çevre siyasetinin belirlenmesi,
4. Kalkınma ve genel planlama politikasının belirlenmesi,
5. Bölgelerle ve bölgeye dâhil olmayan vilayetlerle yapılacak işbirliği ile genel sağlık politikasının belirlenmesi.
6. Bölgelerle ve bölgeye dâhil olmayan vilayetlerle istişare içerisinde eğitim ve öğretim politikasının belirlenmesi.
7. Ülke içi su kaynakları politikası ve dağılımın adil olarak düzenlenmesi. Bu husus yasayla düzenlenir.

Madde 115:
Federal otoritenin görev alanı içerisinde sayılmayan bütün yetkiler bölgelere ve bir bölgeye dahil olmayan vilayetlere verilmiştir. Federal otorite ile bölgesel ve vilayet yönetimleri arasında diğer ortak yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlık ortaya çıktığı takdirde, bölge ve vilayet yasaları geçerlidir.

V. BÖLGESEL OTORİTELER
I. BÖLGELER

Madde 116:
Irak Cumhuriyeti'nin federal sistemi başkent, bölgeler, bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler ve yerel yönetimlerden oluşur.

Madde 117:
1. Yürürlüğe girdikten sonra bu anayasa, Kürdistan Bölgesini ve mevcut organlarını federal bir

bölge olarak kabul eder.
2. Bu anayasa, hükümleri uyarınca kurulacak yeni bölgeleri tanır.

Madde 118:
Millet Meclisi ilk oturum tarihini takip eden 6 ay içerisinde toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla çıkartacağı bir yasayla bölgelerin oluşturulmasına ilişkin yürütme yetkilerini tespit eder.

Madde 119:
Bir veya daha fazla sayıda vilayetin, aşağıdaki belirtildiği şekilde talep gelmesi durumunda referandumla bir bölge oluşturması mümkündür.

1. Bölge oluşturmak isteyen vilayet meclislerinden her birinin üyelerinin 1/3'inin talebi üzerine.
2. Bölge oluşturmak isteyen vilayetlerdeki seçmenlerin 1/10'in talebi üzerine.

Madde 120:
Federal anayasaya tezat teşkil etmeyecek şekilde bölgesel otorite, görev alanları ve bunların uygulanmasını belirleyen bölgesel bir anayasa hazırlar.

Madde 121:
1. Bu anayasada federal otorite görev alanı içerisine dâhil edilen konular dışında, Bölgesel otoriteler anayasaya uygun olarak yasama, yürütme ve yargı erklerini kullanma hakkına sahiptirler.
2. Federal otoritenin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir hususa ilişkin federal yasa ile bölge yasası arasında bir anlaşmazlık veya uyuşmazlık ortaya çıktığı takdirde, bölgesel makamlar, bölgede federal yasanın uygulamasını düzeltme hakkına sahiptir.
3. Bölgelere üstlendikleri görev ve sorumlulukları yerine getirmelerine yetecek kadar federal otorite tarafından toplanan kaynaklardan adil bir pay tahsis edilir. Bu yapılırken bölgenin kaynak ihtiyaçları ve nüfusu göz önünde tutulur.
4. Kültürel, sosyal işler ve kalkınmayı takip etmek üzere Irak Büyükelçiliklerinde ve diplomatik misyonlarında bölgeler ve vilayetler için ofisler açılır.
5. Bölgesel hükümet, başta polis, güvenlik güçleri ve bölgesel muhafızları da içeren bölgesel güvenlik birimlerinin kurulması ve örgütlenmesi olmak üzere bölgenin bütün idari ihtiyaçlarının karşılar.

II. BİR BÖLGEYE DÂHİL OLMAYAN VİLAYETLER

Madde 122:
1. Vilayetler ilçe, bucak ve köylerden oluşur.
2. Bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere adem-i merkeziyet ilkesi temelinde işlerini yürütebilmek için geniş idari ve mali yetkiler tanınır. Bu husus yasayla düzenlenir.
3. Vilayet Meclisi tarafından seçilen vali vilayetteki en yüksek yürütme merciidir ve Meclis tarafından kendisine tanınan yetkileri kullanır.
4. Vilayet Meclisi ve vali seçimi ve yetkileri yasayla belirlenir.
5. Vilayet Meclisi, hiçbir Bakanlığın veya bir Bakanlığa bağlı olmayan kurum ve kuruluşların kontrol ve denetimine tabi değildir ve bütçesi bağımsızdır.

Madde 123:
İki tarafın kabulü ile federal hükümet yetkilerini vilayetlere devredebilir veya aksi olabilir. Bu husus yasayla düzenlenir.

III. BAŞKENT

Madde 124:
1. Bağdat belediye sınırları itibarı ile Irak Cumhuriyeti'nin başkentidir. Ayrıca, İdari sınırlarıyla Bağdat Vilayetini teşkil eder.
2. Başkentin durumu bir yasayla düzenlenir.
3. Başkent bir bölgeye dâhil olamaz.

IV. YEREL YÖNETİMLER

Madde 125:
Bu anayasa Türkmenler, Keldaniler, Asurîler ve diğer topluluklar gibi çeşitli milliyetlerin idari, siyasi, kültürel ve eğitim haklarını güvence altına alır. Bu hususlar yasayla düzenlenir.

VI. SONUÇ VE GEÇİŞ HÜKÜMLERİ:
I. SONUÇ HÜKÜMLERİ

Madde 126:
1. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birlikte veya Millet Meclisi üyelerinin 1/5'i anayasada

değişiklik yapılması teklifinde bulunabilirler.
2. Anayasanın birinci bölümünde yer alan temel ilkeler ile ikinci bölümde yer alan haklar ve özgürlüklere ilişkin hükümler ancak arka arkaya iki seçim döneminden sonra, Millet Meclisi üye sayısının 2/3'sinin onayı, halkın referandumla kabulü ve Cumhurbaşkanı'nın 7 gün içerisinde onayı ile değiştirebilir.
3. Bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilmeyen maddeler, Millet Meclisi üyelerinin 2/3'sinin onayı, halkın referandumla kabulü, Cumhurbaşkanı'nın 7 gün içerisinde onayı dışında değiştirilemez.
4. Federal Makamların kesin görev alanı kapsamına girmeyen bölgesel yetkileri azaltacak şekilde anayasa maddelerinde değişiklik yapılması ancak ilgili bölgedeki yasama organının kabulü ve yapılacak bir referandumla bölge sakinlerinin çoğunlukla kabulü ile mümkündür.
5. a) Cumhurbaşkanı bu maddenin ikinci ve üçüncü alt maddelerinde belirtilen süre içerisinde değişikliklere onay vermese dahi, değişiklikler onaylanmış sayılır.
   b) Değişiklikler Resmi Gazete'de yayınlandığı tarihten itibaren yürürlüğe girer.

Madde 127:
Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu Başkan ve üyeleri, Millet Meclisi Başkanı ve iki yardımcısı ile üyeleri, yargı makamları üyeleri, özel statüyü haiz üst düzey memurların görevlerini kullanarak devlet mallarını satın almaları veya kiralamaları, devlete şahsi mallarını satmaları veya kiralamaları veya bu amaçla devlet'e karşı dava açmaları, ithalatçı, mal temin eden veya müteahhit sıfatıyla devletle sözleşme veya akit etmeleri mümkün değildir.

Madde 128:
Yasalar ve yargı kararları milletin adına çıkartılır.

Madde 129:
Yasalar Resmi Gazete'de yayınlanır ve aksi belirtilmedikçe yayınlandıkları tarihte yürürlüğe girer.

Madde 130:
Yürürlükteki yasalar bu anayasaya uygun olarak değiştirilmedikleri veya iptal edilmedikleri sürece yürürlükte kalmaya devam eder.

Madde 131:
Bu anayasada zikredilen referandumlar, aksi belirtilmedikçe oy verenlerin salt çoğunluğuyla geçerli sayılır.

II. GEÇİŞ HÜKÜMLERİ

Madde 132:
1. Devlet, şehit ailelerine, eski dikta rejiminin haksız uygulamaları nedeniyle cezaevlerine konulan siyasi tutuklular ile bu uygulamalardan zarar görenlere bakmakla yükümlüdür.
2. Devlet, şehit ailelerine ve terör eylemleri neticesinde yaralananlara tazminat öder.
3. Bu maddenin birinci ve ikinci fıkrasında yer alan hususlar yasayla düzenlenir.

Madde 133:
Millet Meclisi ilk oturumunda kendine yeni bir içtüzük hazırlayana kadar Ulusal Geçiş Meclisi'nin içtüzüğünü kullanır.

Madde 134:
Irak Yüksek Ceza Mahkemesi, bağımsız yargı kurulu sıfatıyla eski dikta rejiminin ve yandaşlarını işledikleri suçların davasına bakmaya devam eder. Millet Meclisi, görevini tamamladıktan sonra Mahkeme'yi bir yasayla lağvetme hakkına sahiptir.

Madde 135:
1. Baas Partisi'nin Kökünü Kazıma Heyeti, bağımsız bir kurul sıfatıyla işlerini düzenleyen yasalar çerçevesinde, yargı ve yürütme organları ile gerekli eşgüdümü sağlayarak görevine devam edecektir. Kurul Millet Meclisi'ne bağlı olacaktır.
2. Millet Meclisi, görevini tamamladıktan sonra üyelerinin nitelikli çoğunluğu ile bu Kurulu lağvetme hakkına sahiptir.
3. Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar, Millet Meclisi Başkan ve üyeleri, Federal Meclis Başkan ve üyeleri ile bölgelerdeki muadilleri, yargı kurulu üyeleri ile Baas'ı kökten kazıma kapsamına giren diğer makamlar için aday olanların Baas'ı Kökten kazıma yasası hükümleri kapsamında olmamaları gerekir.
4. Bu maddenin 1. fıkrasında adı geçen kurul lağvedilmedikçe, bu maddenin üçüncü fıkrasındaki hükümler yürürlükte kalmaya devam eder.

5. Kapatılmış Baas Partisi'ne üye olmak yargılanmak için yeterli dayanak sayılmaz. Üye, Baas'ı kökten kazıma hükümleri ve onların mucibince çıkan talimatların kapsamı dâhilinde olmadığı sürece, yasal haklardan ve güvenlikten eşit şekilde yararlanır.
6. Millet Meclisi üyeleri arasından bir heyet teşkil ederek, adalet, objektiflik ve şeffaflığı sağlamak maksadıyla, Baas Partisi'nin Kökünü Kazıma Yüksek Kurulu ve devlet organlarının uygulamalarını gözden geçirir, denetler ve yasalara uyumluluğunu inceler. Bu heyetin kararları Millet Meclisi onayına sunulur.

Madde 136:

1. Gayrimenkul Davaları Heyeti, bağımsız bir kurum olarak yargı makamlarıyla ve yürütme teşkilatlarıyla eşgüdüm yaparak yasalar çerçevesinde çalışmalarına devam eder. Kurul, Millet Meclisi'ne bağlı olur.
2. Millet Meclisi üyelerinin 2/3'sinin oyu ile söz konusu Kurulu lağvedebilir.

Madde 137:

Bu anayasada Federal Meclis'e ilişkin hükümlerin uygulanması, bu anayasanın yürürlüğe girmesini takip eden birinci seçim döneminden sonra 2/3 çoğunlukla karar vermesine kadar ertelenir.

Madde 138:

1. Bu anayasada yer verilen (Cumhurbaşkanı) deyimi (Başkanlık Konseyi) olarak okunur. Cumhurbaşkanı ile ilgili hükümler, bu anayasa yürürlüğe girdikten bir dönem sonra uygulamaya geçer.
2. a) Millet Meclisi, Devlet Başkanını ve iki yardımcısını seçer. Bunlar Başkanlık Konseyi adı altında bir konsey teşkil ederler. Konsey üyeleri tek liste olarak 2/3 çoğunlukla seçilirler.

   b) Bu anayasada Cumhurbaşkanı'nın azledilmesiyle ilgili hükümler Başkanlık Konseyi Başkanı ve üyeleri için de geçerlidir.

   c) Millet Meclisi, üye sayısının dörtte üçünün oyuyla yetersizlik veya dürüst olmama gerekçeleriyle Başkanlık Konseyi üyelerinden herhangi birini azledebilir.

   d) Başkanlık Konseyi Başkan ve üyeliklerinden birisi herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, Millet Meclisi bu makama üyelerinin 2/3'sinin oyuyla yeni bir üye seçer.
3. Başkanlık Konseyi üyelerinin Millet Meclisi üyesi şartları taşımanın yanı sıra; a)40 yaşını tamamlamış olması,

   b)İyi üne sahip, yolsuzluktan uzak ve dürüstlükle tanınır olması,

   c)Yasaklanan partinin bir üyesi ise, Baas Partisi iktidardan düşmeden 10 yıl önce istifa etmiş olması,

   d)1991 yılında meydana gelen ayaklanmanın bastırılmasında ve Anfal harekâtına katılmamış olması, Irak milletine karşı bir suç işlememiş olması gerekir.
4. Başkanlık Konseyi kararlarını oybirliğiyle alır. Bir üye, diğer üyeleri üyelerden birini yerine vekil tayin edebilir.
5. a) Millet Meclisi'nin çıkarttığı yasa ve aldığı kararlar Başkanlık Konseyi'ne sunulur. Başkanlık Konseyi yasa ve kararların sunulmasını takip eden 10 gün içerisinde bu kararları oybirliğiyle alır, onaylar ve yayınlar. Bölge oluşturulmasıyla ilgili 118. ve 119. maddeler bu hükme istisna teşkil ederler.

   b) Başkanlık Konseyi, yasa ve kararları onaylamadığı takdirde itiraz konuları yeniden görüşülmek üzere Millet Meclisi'ne iade edilir. Meclis, itiraz edilen maddeleri yeniden gözden geçirdikten sonra bu hususları oylar. Salt çoğunlukla kabul edilen yasa ve kararlar onaylanmak üzere tekrar Başkanlık Konseyi'ne sunulur.

   c) Başkanlık Konseyi kendisine sunulan yasa ve karar tasarılarını 10 gün içerisinde onaylamadığı takdirde, Millet Meclisi'ne iade edilir. Millet Meclisi, bu defa bu yasa ve karar tasarılarını üye sayısının 3/5 çoğunluğuyla aynen kabul ettiği takdirde bunlar onaylanmış addedilir ve itiraz hakkı düşer.
6. Başkanlık Konseyi, bu anayasada yer alan Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini kullanır.

Madde 139:

İlk seçim döneminde Bakanlar Kurulu Başkanının iki yardımcısı olur.

Madde 140:

1. Yürütme organı, Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Yasası'nın 58. maddesinin tüm fıkralarıyla uygulanmasının tamamlanması için gerekli adımları atar.
2. Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Yasası'nın 58. maddesinde yer alan ve Geçiş Hükümeti'nin sorumluluğunda uygulanan hususlar, bu anayasaya uygun olarak seçilecek yürütme organı

tamamı yerine getirilene değin sürdürülür. Bu çalışmalar, normalleştirme, nüfus sayımı ve sakinlerinin iradesini tespit için Kerkük'te ve diğer anlaşmazlık bölgelerinde en geç 31 Aralık 2007 tarihinde referandum düzenlenmesi tamamlanmalıdır.

Madde 141:

1992 yılından bu yana Kürdistan Bölgesinde çıkartılan yasalar yürürlükte kalmaya devam eder. Mahkeme kararları ve sözleşmeler dâhil olmak üzere, Kürdistan Bölgesel Hükümeti tarafından alınan kararlar, Kürdistan Bölgesi yasaları gereğince ve bölgenin ilgili makamları tarafından değiştirilmedikçe, iptal edilmedikçe ve bu anayasayla çelişmedikleri sürece geçerli sayılır.

Madde 142:

1. Millet Meclisi, çalışmaya başladığında, Irak toplumunun bileşenlerini temsil eden bir komisyon oluşturulur. Bu komisyon 4 ayı geçmemesi gereken bir sürede Anayasa üzerinde yapılması mümkün olan gerekli tadilat önerisi raporunu Millet Meclisine sunar. Komisyon, önerileri karara bağladıktan sonra, lağvedilir.
2. Heyet tarafından önerilen tadilat tek paket olarak Millet Meclisi oyuna sunulur ve Meclis üyelerinin nitelikli çoğunluğu ile kararlaştırılır.
3. İkinci fıkrada geçen şekilde tadilat Millet Meclisi tarafından onaylanması tarihinden itibaren en geç 2 ay içerisinde referanduma sunulur.
4. Oy verenlerin çoğu olumlu oy ve 3 veya fazla ilde oy verenlerin 2/3'sinin red oyu kullanmadığı takdirde referandum tadilatı onaylamış addedilir.
5. Bu maddedeki tadilat karara bağlanıncaya kadar, bu maddede geçen hükümler Anayasa tadilatı ile ilgili 126. maddenin hükümlerinden müstesna kılınır.

Madde 143:

Yeni Irak Hükümeti kurulduktan sonra Irak Devlet Geçiş Dönemi Yönetim Yasa ve eki 53/a ve 58. madde dışında iptal edilir.

Madde 144:

Bu anayasa referandumla onaylanmasından, Resmi Gazete'de yayınlanmasından ve bu anayasa uyarınca hükümet kurulduktan sonra yürürlüğe girer.

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler :

Adı ve Soyadı : Omar Alaa Mohammed AL-JASİM

Doğum Yeri ve Yılı : Babil (Hille)-1985

Medeni Hali : Evli

Eğitim Durumu :

Lisans Öğrenimi : Babil Üniversitesi Hukuk Fakültesi (2003-2007).

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi :

1. İngilizce (orta düzey)

2.Türkçe (üst düzey)

İş Deneyimi :

2008-2015 Babil Üniversitesinde Hukuk Müşaviri.