

**T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
GENEL KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

2005 IRAK ANAYASASINDA FEDERALİZM

Yüksek Lisans Tezi

Ali ANWER ALİ

ANKARA-2018

**T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
GENEL KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

2005 IRAK ANAYASASINDA FEDERALİZM

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ALİ ANWER ALİ

**Tez Danışmanı
Dr. Öğretim Üyesi: D. Çiğdem SEVER**

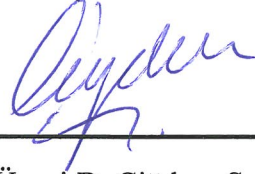
ANKARA-2018

KABUL VE ONAY

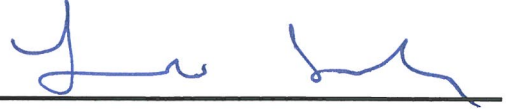
Ali Anwer Ali tarafından hazırlanan “ 2005 IRAK ANAYASASINDA FEDERALİZM” başlıklı bu çalışma, 18.06.2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.



Dr. Öğretim Üyesi Nur Uluşahin (Başkan)



Dr. Öğretim Üyesi D. Çiğdem Sever (Danışman)



Dr. Öğretim Üyesi Yeliz Şanlı Atay (Üye)

ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

18/06/2018

Ali Anwer Ali



ÖZ

Federalizm Dünyada ABD, Rusya, Avustralya gibi ve bir çok devlet tarafından kullanılan bir sistemdir. bu sistem Devlet içinde Merkezi Hükümetin yanı sıra birden çok Hükümetten oluşmaktadır, yani Merkezi Hükümet dediğimiz Federal Devletin içinde bölge veya eyaletlerden oluşan Hükümetlerde vardır , bu birimlere Federe Devlet ismi verilmektedir, ve her federe devletin kendine özgü Anayasası Vardır, Ancak bu anayasanın federal devletin Anayasasıyla çelişmemelidir. Federal sistemde merkezi hükmet ve Bölgesel hükümet arasında bir yetki paylaşımı vardır, bu yetkiler ülkelerin anayasasında belirlenmektedir ve bu anayasanın katı olması gerekmektedir, ayrıca bu yetkileri güvence altına alan bir yüksek mahkemenin varlığına gerek vardır. Irak Cumhuriyeti bu sistemle yeni tanışmıştır, önceden Üniter bir devlet olan Irak 2003'ten sonra rejimin değişmesiyle birlikte ve daha sonra bu süreçte 2005 Anayasasında Federal sisteme geçiş yapmıştır. çalışmada ilk önce federal sistemi daha yeni benimseyen 2005 Irak Cumhuriyeti Anayasasını özellikleri incelenmiştir Irak'taki federalizm, etnik ve idari temele dayanmaktadır: Bir yandan, etnik temelde bir bölgenin kurulmasını öngörmekte ve öte yandan, idari bir zeminde bir vilayete veya birden fazla vilayete bir bölge kurulması hakkını tanımaktadır. Bu sistem, dünyadaki federal deneyimler arasında bir emsal teşkil eder çünkü bölgelerin - idari ve etnik temelde kurulmasına izin verilmiştir. Oysa dünyada kurulan bazı federal sistemler mezhepçilik ve milliyetçilik farklılıklarına çözüm olarak ortaya çıkmıştır, örneğin İsviçre'de Federalizm dini bloklar arasındaki farklılıklara bir çözüm olarak, Belçika'daysa etnik ve dilsel nedenlerle kurulmuştu. Dünyadaki federal sistemlerle kıyaslandığında, Irak anayasasının bölgelere verdiği yetkilerin, diğer örneklerle oranla çok daha fazla olduğunu görebiliyoruz. Örneğin on dokuzuncu yüzyılın ortalarında iç savaşa kapılan ABD ve bu savaşın en büyük nedenlerinden biri olan merkezi otorite pahasına eyaletlere verilen geniş yetkiydi. Kuzeydeki eyaletlerin, güneydeki ayrılık isteyen eyaletlerin karşısında zafer elde ettikten sonra merkezi otoriteye ülkenin birliğini koruyan geniş yetkiler verilmişti. Irak'ta federal sistemle birlikte idari adem-i merkeziyetçilik benimsenmiştir. İdari adem-i merkeziyet uyarınca, vilayetlere basit bir yürütme yetkisi verilmektedir; bu,- ulusal azınlıkların isteklerini yerine getirecek ve bu azınlıkların meşru haklarından yararlanmasına izin verecek bir sistemdir.

Anahtar Sözcükler:

Federalizm, Anayasa, Bölge, Eyalet, Federe.

ABSTRACT

Federalism is considered as an advanced system in the world which is used by the USA, Russia, Australia and many other countries. This system consists of a plurality of governments in the state as well as of the central government, namely the governments of the federal state which we refer to as the region or the provinces, which are given the Federated State name, and each Federated State has its own constitution, but this constitution must not contradict the constitution of the federal State. In the federal system there is a power structure between the central government and the regional government, which is determined by the constitution of the countries, and this constitution must be rigid, and there is a need for the existence of a high court which guarantees these authorities. The Iraqi Republic has recently met with this system, with the change of the regime after 2003, which was previously a Unitary state, and then converted to the federal system by the 2005 Constitution, it was the first constitution of the state which put on by Democratic Elections. The Iraqi federal system is a precedent among federal experiences in the world because it allows to establish a region based on dual administrative and ethnic bases. This is an unprecedented example, as the other federal systems in the world have emerged as a solution to end ethnic and radical conflicts, such as the federalism in Switzerland has emerged as a solution for the differences between religious blocks, meanwhile it has emerged in Belgium for ethnic and linguistic reasons. When it is compared to the other federal systems in the world, we can see that the Iraqi Constitution gives much more power to the regions than the other examples. For example, in the middle of the nineteenth century, the United States, which had entered the civil war, and one of the reasons of this war was a large power structure which was given to the states at the expense of the central authority. After the northern provinces had triumphed against the segregating provinces in the south, the central authority was given broad powers to maintain the unity of the country. In addition, Iraq is the first country to adopt administrative decentralization beside the federal system, administrative decentralization is a system which gives a simple executive powers to the provinces, therefore it fulfills the wishes of national minorities and to allow them to enjoy their legitimate rights.

Keywords:

Federalism, Constitution, Region, State, Federated.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZ	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

FEDERALİZMİN GENEL ESASLARI

1.1. Devlet Şekilleri	5
1.1.1. Tek yapıllı devletler (üniter devlet)	5
1.1.2. Birleşik devletler (karma devlet)	5
1.1.3. Şahsi birlik (kişisel birlik)	6
1.1.4. Hakiki birlik (gerçek birlik)	6
1.1.5. Konfederasyon	7
1.2. Federal Devletin Tanımı	7
1.3. Federalizme Tarihsel Bakış	12
1.3.1. Eski yunan bölgeleri	12
1.3.2. Avrupa'da birlikler	14
1.4. Federal Devletin Kurulması ve Ortadan Kalkması	17
1.4.1. Birleşme yoluyla federal devletin kurulması	17
1.4.2. Ayrılma yoluyla federal devlet kurulması	17
1.5. Federalizmin Nedenleri	18
1.5.1. Tarihsel nedenler	18

	Sayfa
1.5.2. Güvenlik endişesi.....	18
1.5.3. Coğrafi büyüklük.....	19
1.5.4. Etnik ve kültürel çeşitlilik.....	19
1.6. Federal Sistemin Diğer Sistemlerle Karşılaştırılması.....	20
1.6.1. Federal devlet ve üniter devlet.....	20
1.6.2. Federal devlet ve konfederasyon	21
1.6.3. Federal devlet ve Adem-i Merkeziyet	23
1.6.4. Federal devlet ve özerk yönetim.....	26
1.7. Federal Sistemin Yapısı.....	32
1.7.1. Federal sistemin niteliği.....	32
1.7.2. Federal sistemin özellikleri.....	47

İKİNCİ BÖLÜM

IRAK FEDERAL DÜZENLEMESİ

2.1. Irak Tarihçesi.....	62
2.1.1. 2003'te Amerikan güçlerinin girişi öncesinde Irak	62
2.1.2. 2003'te ABD'nin işgalinden sonra Irak.....	64
2.2. 2005 Irak Anayasası'nda Federal ve Bölgesel Yönetimler	66
2.2.1. Federal devlet için anayasal düzenleme ve 2005 Irak anayasasındaki birlik görüntüleri	66
2.2.2. Irak'taki bölgeler için anayasal ve yasal düzenleme	75
2.3. Irak Federal Devlet İle Bölgeler veya Bölgeye Bağlı Olmayan Vilayetler Arasındaki İlişki	80
2.3.1. 2005 Irak anayasasında federal devlet ile bölgesel yönetim arasındaki ilişki	81

Sayfa

2.3.2. Irak anayasasında federal devlet ile bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler arasındaki ilişki.....	88
SONUÇ	93
KAYNAKÇA.....	97
ÖZGEÇMİŞ	104



KISALTMALAR

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

Age : Adı Geçen Eser

Agm. : Adı Geçen Makale

BAE : Birleşik Arap Emirlikleri

BM : Birleşmiş Milletler

Çev. : Çeviren

Md : Madde

M.Ö. : Milattan Önce

s. : Sayfa

S. : Sayı

Vd. : Ve Devamı

GİRİŞ

On beşinci yüzyıldan itibaren ortaya çıkan modern devlet çok odaklı merkezi yapıya sahip üniter ve basit bir devlet niteliğindeydi. Başka bir ifade ile kendi bölgelerinin işlerinin idaresinde tüm kararların ülke halkının katılımı olmaksızın merkez (başkent) tarafından verilmesi gerekiyordu. Bu nedenle ve ülkede yaşayanların bölgesel ihtiyaçlarını sıkı merkezi sistemin karşılamamasından dolayı, üniter devlet, ülkenin farklı bölgelerindeki sakinlere kendi yerel işlerinde gerekli kararları almaları fırsatını vermek için, merkezi idarenin yanında merkezi olmayan / yerinden yönetim usulüne başvurmuştur.

Fakat yerel yönetim sistemi, yerel halkın kendi işleri için kendi kendini yönetmesini güçlendirmede etkili olmasına rağmen, yurttaşları farklı etnik, dinsel, dilsel, mezhep veya kültürel gruplardan ve bileşenlerden oluşan bazı devletlerin farklı bileşenlerinin özelliklerini tatmin etmekte yeterli olmadığı için modern devletlerin ve anayasacılık hareketlerinin ortaya çıkmasından itibaren federal devlet biçimleri ortaya çıkmıştır. 1787'de Amerika Birleşik Devletleri'nin kurulması sayesinde ilk olarak bir devlet biçimi olarak federal sistem kabul edilmiştir.

Ulusal, dini ya da dilsel çoğulculuğu kapsayan birçok devlet, bu çoğulculukla orantılı ve çoğulcu bir yöntem olarak federalizme başvurmuştur. Merkezi hükümet ile bölgesel yönetimler arasındaki ilişkide sistemin dengesi ve tutarlılığı göz önünde bulundurularak yukarıda bahsi geçen hedefler başarıyla gerçekleşmektedir ve böylece çoğulculuğun gerekleri yerine getirilmektedir. Bu bakımdan, ilk olarak Amerika'da, sonra 1848'de İsviçre'de ortaya çıkışından beri, federalizmin, uygulandığı ülkelerin çoğunda parlak bir başarı kaydettiği söylenebilir. Bu sistem Almanya, Kanada, Avustralya, Avusturya, Meksika, Hindistan, Pakistan, Malezya, Brezilya, Arjantin gibi çeşitli ülkelerde de uygulanmıştır.

Federal sistem, devlet otoritelerinin bir merkezi (federal) devletle federe devletler arasında anayasada belirtilen şekilde bölüştürülmesine dayanmaktadır.¹ Federal sistemin ayırt edici özelliklerinden biri federe devletlerin sadece idari yetkiler değil, aynı zamanda yasama ve yargıya ilişkin özgül yetkileri de bulunmasıdır. Bununla birlikte, federal devlet ile federe devlet arasındaki ilişki ve yetki paylaşımı ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir.

Bir ortak payda olarak federal devletlerde Parlamento iki meclisten oluşmaktadır; birincisi Temsilciler Meclisi bir diğeri de federe devletleri eşit bir şekilde temsil eden federe devletler meclisidir. Bu meclislere ABD’de Kongre “*Congress*”, Temsilciler meclisi “*House of Representatives*” ve Senatodan “*Senate*”; İsviçre’de Federal Meclis, “*Assemblée federale*” Ulusal meclis “*Conseil national*” ve Kantonlar meclisinden “*Conseil des Etats*”; Irak’taysa Parlamento Temsilciler Meclisi “*Meclis El-Nuvvab*” ve federe birimlerini temsil eden Birlik Meclisinden “*Meclis El-İttihad*” oluşmaktadır.

Modern Irak’ın anayasal teşkilatını incelemek isteyen araştırmacı, işe tereddütle başlayabilir. Çünkü bu teşkilatın karmaşıklığı ve ciddi eksiklikleri içermesi nedeniyle zor bir görevle karşı karşıyadır. Bu olumsuzluklar, Irak’ın tökezlemesinin ve istikrarının, refah ve ilerlemeden yoksunluğunun en önemli nedenidir.

2003 yılında eski rejimin çöküşü ile temsil olunan önemli siyasi sapmadan sonra, Iraklılar, Amerikalıların düşürmüş oldukları devletlerini yeniden kurmak için çalışmaya başlamışlardı. İktidara ve nasıl uygulanacağına ilişkin görüşler çeşitli siyasi güçler tarafından gündeme getirilmeye başlanmıştı. Bazıları devlet yönetim sistemini merkezi bir demokrasi sistemi olarak benimserken, diğerleri ise yerinden yönetime "adem-i merkeziyete" dayalı bir devlet istiyordu. Diğerlerine göre ise; ülke, biri Arap bölgesi ve diğeri Kürt bölgesi (Kuzey Irak Bölgesi) olarak iki bölgeye bölünmeliydi. İller, Arap bölgesine ve Kürt bölgeler Kuzey Irak bölgesine verilmelidir, devlet de bir federal devleti olmalıdır. 2004 yılında Kurucu İktidarın olarak Yönetim Konseyi’nin

¹ Ergün ÖZBUDUN, “Amerikan tipi başkanlık sistemi model olabilir mi?” İstanbul Şehir Üniversitesi, 4 şubat 2016. s.355.

(*Meclis El-Hukum*)² kurulmasından sonra, geçiş merhalesi için bir kanun görünümünde olmakla birlikte anayasal düzenlemeler içeren Devlet Yönetim Kanunu (*Kanun İdaret El-Dewle li Senet 2004*)³ yürürlüğe konulmuştur. Bu, devletin bir federal birlik olması demektir. Sonra Irak için kalıcı bir tasarı hazırlanarak 2005 yılında seçmenlerin yaklaşık yüzde 80'inin katıldığı bir referandumda oylanarak Anayasa kabul edilmiştir. Bu Anayasanın 1. Maddesine göre, "Irak Cumhuriyeti tek, egemen ve bağımsız bir federal devlettir". Anayasa, Irak Vilayetlerini doğrudan merkezi hükümet ile federasyonuna bağlamaya karar vermemiştir. Ancak bununla birlikte, devlet yönetim sisteminin, içerisinde merkezi yönetim ve bölgesel yönetimlerin yeni devletin liderliğini paylaştığı bir federal sistem olması konusunda prensipte neredeyse bir siyasi anlaşma bulunmaktadır.

2005v Irak Anayasası'na göre, Irak federal devleti başkent, bölgeler ve bu bölgeye bağlı vilayetler ile bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler ve bu vilayetlerde bulunan yerel yönetimlerden oluşur. Federe birimleri Bölge ve Vilayet (*Muhafaza*) olarak tanımlayan anayasa, Kuzey Irak Kürt Bölgesel yönetimine değinerek buranın bir bölge olarak kabul edildiğini ve kurulacak yeni bölgeleri de tanıyacağını hükmüne bağlamıştır. Bölgelere bağlı olmayan vilayetler ise adem-i merkezizet yönetim anlayışı çerçevesinde özerk olarak işlerini yürüteceklerdir, ayrıca vilayetler idari ve mali yetkiler verilmektedir. Bir vilayet birkaç ile, kasaba, ve köyden oluşmaktadır. Bağdat ise, federal devletin başkenti olarak belirlenmiş olup, herhangi bir bölgeye dahil olmayacağını ve ülkeyi bütünleyen bir merkez olarak Bağdat ile ilgili bir istisna getirmiştir.⁴

² Irak'taki ABD öncülüğündeki koalisyon yönetimince 13 temmuz 2003'te atanan Irak yönetim konseyi 25 kişiden oluşuyor. Konsey yeleri, ülkenin zengin etnik ve dini grupların nüfusları oranınca temsil edecek biçimde belirlendi. Koalisyon yönetimi, geçici bakanların atanması, ülkenin genel politikalarının oluşturmaya ilişkin koalisyon yönetimiyle koordineli olarak çalışması ve devletin genel btsinin belirlenmesi de dahil olmak üzere, bu konseyin görev ve sorumluluklarını tanımlamıştır.

³ Geçiş Dönemi İçin Devlet Yönetim Kanunu bir Anayasa konumundadır, Irak Devleti 3 Haziran 2004'te başlayan ve yeni anayasanın kabulüne kadar olan geçiş dönemi boyunca bu kanuna göre işlemiştir.

⁴ Mehmet DALAR, "21. Yüzyılda Sosyal Bilimler", 11. Sayı, 19 mayıs 2015, s.365.

Federal devletler farklı niteliklere sahip olabildiğinden federe devletlere eyalet “*Province*”, bölge “*Region*”, kanton “*Canton*”, “*Lander*”, devlet “*State*” gibi çeşitli isimler verilebilmektedir. Bu nedenle çalışmada genel olarak bir devlet biçimi olarak federalizmden bahsedilirken federal-federe devlet terimi kullanılacak; buna karşılık, Iraktan bahsedilirken federal devlet - bölgesel yönetim “*El-İklim*” ve dışında kalan vilayetler (Vilayet) “*El-Muhafaza*” olarak anılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde genel olarak federal devletin ortaya çıkışı, türleri ve özellikleri ele alınmış; ikinci bölümde ise 2005 Irak Anayasası’yla getirilen federal devlet yapısı açıklanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

FEDERALİZMİN GENEL ESASLARI

1.1. Devlet Şekilleri

Dünyada yüz doksandan fazla devlet bulunmaktadır ve bu devletler dış görünüm ve yapılarına göre iki gruba ayrılır. Bunlardan biri tek yapılı devlet (Üniter Devlet), bir diğeri ise birleşik devlettir (Karma Devletler). Farklarını görmek ve federal devleti tanımlamak açısından bu iki devlet biçimine kısaca yer vermek faydalı olacaktır.

1.1.1. Tek yapılı devletler (üniter devlet)

Bu tür devlet yapılarına tekil devlet ya da basit devlet de denilebilir. Üniter devletlerde mutlak hukuk ve yasa birliği vardır.⁵ Üniter devletlere merkezi devletler denmektedir; otorite tek merkezde yoğunlaşmıştır. Üniter devletlerde Anayasa ve organların tekliği bulunmaktadır; yani, bir tane yasama ve bir tane yargı ve bir tane yürütme organı mevcuttur. Ayrıca bu devletlere basit devlet de denilebilmektedir; çünkü devletin yapısı sadedir, karmaşıklık içermemektedir.⁶

1.1.2. Birleşik devletler (karma devlet)

Birleşik devlete “Karma Devletler”⁷ ya da “mürekkep devlet”⁸ gibi isimler de verilmiştir. Karma devletler, birden fazla devletin bir araya gelmesiyle oluşturulan bir devlet şeklidir.⁹ Bir diğer tanımla iki veya ikiden çok devletin yumuşak veya sert ilişkilerle birleşmelerinden ortaya çıkan bir devlet tipidir.¹⁰ Bu tip devletlerde de egemenlik tek merkezde toplanmıştır.¹¹ Devletin içinde Anayasa ve yönetim organlarının çokluğundan bahsedilmektedir, en az iki veya ikiden çok Anayasa, en az

⁵ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta yayınevi, Birinci Baskı, 2017, s.143.

⁶ Atilla Özer, **Anayasa Hukuku: Genel ilkeler**, Ankara, Turan Kitabevi, İkinci Baskı, 2005, s.62.

⁷ İlhan Arsel, **Anayasa Hukuku: Demokrasi**, Ankara, Doğu Matbaacılık, 1964, s.31.

⁸ Hüseyin Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1971, s.66.

⁹ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turan Kitabevi, 16. Baskı, 2008, s.20.

¹⁰ İlhan Akipek, **Devletler Hukuku**, Ankara, Başnur Matbaası, Üçüncü Baskı, 1966, s.98-99.

¹¹ Gözübüyük, age., s.20.

iki veya ikiden çok yürütme ve yasama organları bulunmaktadır. Bu da şu anlama gelir; otorite birden çok merkezde toplanmıştır.¹²

Karma devletler iki gruba ayrılmaktadır: “Devlet birlikleri” ve “devlet toplulukları”. İki devletin ayrılıklarını korumak amaçlı birleşmesinden ortaya çıkan devlet şekline “devlet birliği” denilmektedir.¹³ Devlet birlikleri ’de “Şahsi Birlik” ve “Hakiki Birlik” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Devlet topluluklarıysa “Konfederasyon” ve “Federasyon” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Günümüzde en çok uygulanan şekilde federasyondur. Hakiki birlik, şahsi birlik ve konfederasyonu kısa olarak tanımladıktan sonra, federasyona daha geniş yer ayracağız.

1.1.3. Şahsi birlik (kişisel birlik)

Şahsi Birlik ya da Kişisel Birlik, iki veya ikiden çok monarşik devletin aynı kralın veya aynı şahsın hâkimiyetiyle oluşur.¹⁴ Bu devlet şekli çeşitli sebeplerden dolayı ortaya çıkmıştır; örneğin bir devlet kralının diğer bir devlet kralının yakınlarıyla evlenmeleri gibi.¹⁵

Kişisel birlikte hükümdar diğer devletin yönetimini de üstlenmektedir. Örnek olarak; Belçika- Kongo arasında 1885’ten 1908’e kadar, Hollanda- Lüksemburg arasında 1815’ten 1890’a kadar, İngiltere- Hannover arasında 1714’ten 1737’ye kadar. Günümüzde kişisel birlik örneği yoktur ve kişisel birlik genel olarak kralın ölümüyle yok olur.¹⁶

1.1.4. Hakiki birlik (gerçek birlik)

Hakiki Birlik “Gerçek Birlik” olarak da bilinmektedir. Aynı şahsi birlikte olduğu gibi hakiki birlikte birden çok devlet bir hükümdar hakimiyetinde birleşmektedir. Bu sistemde devletler içişlerinde bağımsızlıklarını korumaktadırlar; her devletin kendine

¹² Özer, age, s.63.

¹³ Ahmet Selçuk Özçelik, **Esas Teşkilat Hukuk Dersleri: Umumi Esasları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, Hukuk Yayınları, 1982, cilt 1, s.160.

¹⁴ Akipek, age., s.99.

¹⁵ Ramazan Cengiz Derdiman, **Anayasa Hukuku: Genel esasları**, Bursa, Alfa Yayınları, 2010, s.71.

¹⁶ Özçelik, age., s.161.

has hukuk düzeni vardır, ancak hakiki birlikte devletler dış ilişkileri bakımından bağımsız konumda değildirler, tek çatı altında tek bir Devlettirler.¹⁷

Günümüzde hakiki birlik örneği yoktur, ancak tarihe baktığımızda İsveç-Norveç (1815-1905), Avusturya-Macaristan İmparatorluğu (1867-1918) örneklerini görebiliriz.¹⁸

1.1.5. Konfederasyon

Birden fazla bağımsız devletin bir anlaşmayla bir araya gelmesi ve devletlerin kendi egemenliklerini koruması şartıyla kurulan bir birleşik devlet şeklidir.¹⁹ Konfederasyonu oluşturan üyelere konfedere devletler vasfı verilmekte ve üye devletler istedikleri zaman konfederasyondan çıkma hakkına sahip olmaktadır.²⁰ Konfederasyon genellikle ortak çıkarları, ortak savunmayı, ortak güvenliği sağlamak için kurulmaktadır.²¹

Konfederasyonda devlet vasfı yoktur, fakat konfederasyonu oluşturan üyelere devlet vasfı mevcuttur.²² Konfedere devletlerin dış ilişkilerinde yetkiler bakımındansa konfederasyonun tek organı olan Diyet meclisine bırakılmıştır.²³ Şu birleşik devlet şekline örnek olarak (1291-1848) İsviçre’yi gösterebiliriz. Günümüzde konfederasyon örneği yoktur.

1.2. Federal Devletin Tanımı

Birleşik devlet şekilleri olan şahsi birlik, hakiki birlik ve konfederasyon geçmişte kalan ve tarihte kalmış devlet şekilleridir. Federasyon, yani federal devlet günümüzde en yaygın olan devlet şeklidir. Bu nedenle, ilk olarak federasyon

¹⁷ Süleyman Sırrı Terzioğlu, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2013, s.12.

¹⁸ Gözler, age., s. 140.

¹⁹ Gözübüyük, age., s.21.

²⁰ Terzioğlu, age., s.13.

²¹ Gözler, age., s.140.

²² Burhan Kuzu, “**Federasyon Ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti**”, MHB, sayı 1-2, 1991, s.39.

²³ Derdiman, age., s.75-76.

tanımlanacak, daha sonra federasyonların nasıl oluştuğu ve hangi yollarla ortadan kalktığı incelenecektir.

Federal devletler birden çok devletin bir araya gelerek tek ve sert bir anayasa altında birleştiği birliktir. Bu birliği oluşturan devletlere ya da eyaletlere federe devlet denilmektedir.²⁴

Federal sistemin tanımlanması bakımından kullanılan anayasal ve uluslararası hukuk terim ve tanımları çok sayıdadır. Bunun en önemli nedeni kullanılan terimlerin anlamlarının açık olmayışıdır. Bu nedenle “federalizm” veya “federal sistem” terimlerinin anlamları ile farklı devlet uygulamalarında kullanılan farklı terimlerin anlamları belirlenmelidir.

Bir görüşe göre, “federalizm” terimi; "anlaşma" veya "sözleşme" anlamına gelen Latince "*foedus*" kelimesinden türemiştir.²⁵ Latince "*Foedus*" kelimesi; "*League*" / takım ya da iki veya daha fazla taraf arasında ittifak / anlaşma / "*Treaty*" ya da "*Compact*" / misak ya da "*Alliance*" / koalisyon ya da "*Contract*" sözleşme anlamlarına gelmektedir. "*Foedus*" kelimesinin kökeni ise; güven anlamı ile "*Fides*" kelimesi ve bağlantı anlamındaki İngilizce "*Bind*" kelimesinin her birisine ait ortak bir kökendir.²⁶

Bir başka görüşe göre, bu terim, bir bağa girmek anlamına gelir.²⁷ Diğerlerine göre ise bu terim; bölgedeki ortak yönetim ve özerklik unsurlarını içermesi bakımından çok seviyeli bir sisteme teşvik etmeye atıfta bulunan, tanımlayıcı olmaktan ziyade normatif bir kavramdır.²⁸

²⁴ Özer, age., s.64.

²⁵ Preston King, **Federalism and Federation**, Londra, Croom Helm, International Series in social and Political Thought, London, 1982., s.77.

²⁶ King, age., s.56.

²⁷ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, **The Federalism**, edited by Benjamin Flecher Wight, The University of Texas, The Belknap Press of Harvard University Press Campridge Massachussts, 1966, s.15.

²⁸ Ronald L. Watts, **Federalism: Federal Political Systems and Federations**, “Çev. Maha Bastami”, Bağdat, Bağdat Üniversitesi Kütüphanesi, Özel Baskı, 2006, s.9.

Bu terimler için tüm hukukçuların ittifakı ile elde edilen sınırlandırılmış bir anlam bulunmamaktadır. “*Alliance*” / koalisyon ve “*League*” / takım kelimelerinin bir kaç temel anlamı içermektedir. Ancak genellikle “*Federation*” / Federasyon anlamında kullanılmaktadır.

Federalizmin tanımına gelince, birçok kamu hukukçusu bunu tanımlamıştır. Dikkat edilmelidir ki; bu tanımlamalar, birliğe üye devletlerin hak ettikleri önem ve statüye sahip olmaları ile bu ülkelerin rol ve önemini ihmal etme ve bunları yalnızca idari bölümler veya birimler olarak görme arasında değişmektedir.

Oppenheim’in federal devleti şöyle tanımladığını görülür: “Federal devlet, farklı egemen bölgelerin ebedi birliğidir. Bu birliktelik, sadece üye devletler ya da bölgeler üzerinde değil, vatandaşları üzerinde de yetkilerle donatılmış özel organlarına sahiptir”.²⁹

Hukukçu Marcel Prelot ise federal devleti şöyle tanımlamıştır: “Federal devlet, devletlerin (eyaletler) ya da yerel birimlerin birliğidir. Bu birlik, kısmen bir merkezi otoriteye, “*Pouvoir Fedral*” / federal otoriteye tabidir ve kısmen anayasal, idari ve yargı özerkliğine sahiptir”.³⁰

Andre Hauriou da federal devleti aynı yönde şöyle tanımlamıştır: “Federal devlet, aralarındaki iç hukuksal ilişkilere yani bir anayasal hukuka dayalı ilişkilere katılımdır. Bu hukuk gereğince, bu birliğe katılan devletler ya da bölgeler üzerinde en üst bir devlet kurulur”.³¹

Lübnan Üniversitesi'nde öğretim görevlisi olan Dr. Mohamed Tay, şöyle derken bu tanıma yaklaşmıştır: “Federal devlet, anayasal iç hukuk temelinde bazı devletler

²⁹ L.Oppenheim, **International Law**, Vol 1, Longman Green and Co., London-Newyork, eight edition by H. Lauter Pacht, 1955, s.175.

³⁰ Isam Suleyman, **Al-Fedraliye ve El-Muçtemaat El-Taadüdiye** “Federalizm ve Çoğulculuk Toluluklar”, Beyrut, Dar Al-ilim yayınları, Birinci Baskı, 1999, s.39.

³¹ Andre Hauriou, **Al-Kanun El-Desturi ve El-Muessat El-Siyasiye** “Anayasa Hukuku ve siyasi Müesseseler”, “Çev. Ali Muklid Ve Şafik Hadad”, Beyrut, Ehliye Yayınları, Cilt I, 1974, s, 152.

arasında var olan bir birlikteliktir. Böylece bu devletlerin üzerinde bir devlet bulunmaktadır”.³²

Hukukçu William Riker da federalizmi şöyle tanımlamaktadır: “Federalizm, devlet faaliyetlerinin bölgesel otoriteler ve merkezi otoriteler arasında bölündüğü siyasal örgütlenmedir. Bu örgütlenmedeki her türlü hükümet, kendi işleri ile ilgili nihai kararların verildiği bazı faaliyetlere sahiptir”.³³

Jilineck, federal devleti şöyle tanımlamaktadır: “Federe devletleri siyasi bir birim haline getirmek için birbirine bağlayan, otoritesi onu oluşturan devletlerden gelen, egemen olmayan birkaç devletten oluşan egemen bir devlettir”.³⁴

Carre De Malbery’nin tanımına göre,federal devlet, “bir devlet ve devletlerin federasyonudur. Bir yandan, birleşik devlete benzer ve bununla Konfederasyondan ayrılmaktadır. Öte yandan bir çok ülke ya da bölge, federal bir birlik tarafından birbiriyle bağlantılıdır ve dolayısıyla üniter devletten de ayrılmaktadır.”³⁵

Federasyonun bir diğer tanımıysa şu şekildedir: “Uluslararası kişiliğe sahip bir merkezi devletle uluslararası kişiliğe sahip olmayan bölgesel devletlerin aralarında güvenceli bir yetki paylaşımı yaparak oluşturdukları bir devlet topluluğudur.”³⁶

Bir politika bilimcisi olan Lijphart’a göreyse “Federasyon, Devlet faaliyetlerinin bölgesel yönetimlerle bir merkezi yönetim arasında her yönetim türünün bazı faaliyetler hakkında kesin kararlar verebileceği biçimde bölündüğü bir devlet şeklidir”.³⁷

³² Muhammed Tay, **Al-Kanun El-Desturi “Anayasa Hukuku”**, Beyrut, Menşurat Zeyn Birinci Baskı. 1964. s.97.

³³ William H. Riker, **Handbook of Political Science**, Volume 5, Government Insitution and Processes, edited by Fred J. Greestain and Nelson W. Polsby, 1975, s.100.

³⁴ Michel Riachi, **İsham fi Diraset el Nazarya el Teklidiye li el-Devle el-Fidraliye** “Federal Devletin Geleneksel Teorisi Üzerine Çalışmaya Katkı”, Lübnan Üniversitesi Hukuk ve Siyaset Bilimi Fakültesine verilen Doktora tezi, 1992, s. 249.

³⁵ Riachi, age., s.254.

³⁶ Gözler, age., s.143.

³⁷ Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, “Çev. E.Ozbudun ve E.onulduran”, Ankara, Yetkin yayınları, t.y, s.114.

Ramazan Derdiman ise Federasyonu şöyle tanımlamaktadır. “Devletlerin siyasi iktidarlarının birleşme anlaşması veya birleşmesiyle oluşturulan Anayasada yazılı bir kısımdan kendilerinin üstündeki üst siyasal iktidara bırakmamak suretiyle birleştikleri devlet şeklidir.”³⁸

Oktay Uygun’a göre Federal Devlet denildiğinde kendisini oluşturan yerel birimlerinin uluslararası yetkileri olmamasına rağmen, her birinin Anayasa, yasama, ve yargılama alanında özerkliğe sahip olmaları anlaşılır.³⁹

Buna karşılık, federal devleti farklı açılardan tanımlayanlar da olmuştur. Örneğin, Profesör Samûhi’nin federal devleti olağanın dışında şöyle tanımladığını görmekteyiz: Federasyon, üye devletlerin egemenliklerini ve tüm yetkilerini dış politika, ulusal savunma, ekonomi, ticaret ve sanayi gibi tüm büyük işleri yöneten ve belli yerel sorumlulukları koruyan merkezi bir otoriteye bıraktıkları bir sistemdir.⁴⁰

Bu tanımın, gerçekliğin olumsuz yanına atıf yaptığı kuşkusuzdur. Çünkü bu, federal devletteki tüm sorunları sınırlandırmaktadır. Birlik ile bölgeler veya eyaletler arasındaki yetkilerin bölünmesini hesaba katmamaktadır. Ayrıca, bu sistem altında devlet veya bölgesel yönetimlere verilen yasama ve yürütme yetkilerini göz ardı etmektedir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya ve İsviçre gibi bazı federal sistemleri ele alırsak, bunlar üye devletlerin hükümetlerine “*Residuary Power*” / Kalan (Bakiye) İktidar" adı verilen iktidarın geri kalan kısmını verirken Birliğin yetkilerini sınırlamaktadırlar. Buna ek olarak, bu tanım, federal devlet içindeki üye devletlere adem-i merkeziyet sistemi altında idari birimlerden daha fazlasını vermemektedir.

Bu tanımlardan da yola çıkılarak federalizm şu şekilde tanımlanabilir: Bazı federe devletlerin veya eyaletlerin daha yüksek bir federal devlete tabi olduğu bileşik bir siyasi ve anayasal sistemdir. Bu organizasyon iki yönü içermektedir: Birisi dışsal yöndür. Zira federal devlet, dış egemenlik alanında bir tek devlet biçimindedir. İç

³⁸ Derdiman, age., s.72.

³⁹ Oktay Uygun, **Federal Devlet: Temel İlkeler**, İstanbul, on iki Levha Yayınları, 2007, s.30.

⁴⁰ Smouhi Fevkalade, **Al-Kanun El-Duveli Elaam** “Genel Uluslararası Hukuk”, Şam, Basım Yaratma, 1960 s.145.

ilişkiler bakımından ise; federal devlet, iç egemenliğin uygulanmasında devlet yönetimini paylaşan çok sayıda anayasal varlıkla karakterizedir.

O halde bu, bir siyasi ve hukuki örgütlenmedir; bir sözleşme değildir, aynı zamanda salt idari bir sistem değil, anayasal bir kuruluştur. Ayrıca federal devleti kuran irade uluslararası bir antlaşma değil, içsel bir anayasal organizasyondur.

1.3. Federalizme Tarihsel Bakış

Çok sayıda anayasa hukuku uzmanı ve araştırmacı, Amerika Birleşik Devletleri'nde 1787 Anayasası uyarınca kabul edilen sistemin, dünyadaki ilk federal sistem olduğuna atıfta bulunmaktadır.⁴¹ Ama bu sistemin geçmişi çok daha eskidir. Zira federal sistem şu anki aşamaya gelmeden önce birkaç aşamayı geçmiştir. Bu sistem, antik çağa kadar uzanan çok eski bir fikirdir. Antik Yunan'da denildiği gibi, eski zamanlardan beri uygulanmıştır.⁴² Ortaçağda, Avrupa'da federal toplumlar kurulmuştur. Fakat bugün anladığımız biçimiyle federal sistem anayasacılık hareketlerinin yaşandığı son iki yüzyılda var olmuştur. O halde, Federalizmin tarihsel kökenleri vardır. Bu nedenle, antik çağdaki ya da Avrupa deneyimindeki ve Amerika Birleşik Devletleri'nin modern deneyimlerindeki bu tarihsel köklere dönülmesi yararlıdır.⁴³

1.3.1. Eski yunan bölgeleri

Bu sistemin tarihi, Antik Yunan'a kadar uzanmaktadır. Zira Antik Yunan, bölgelerinde tam devlet güçlerine sahip olan bir grup tam bağımsız şehirden ibarettir. Bu şehirlerin aralarında uzun süredir var olan birliktelikler kurulmuştur. Kurulan birlikler arasında Atina Birliği ve Yetulyan Birliği vardır.⁴⁴ Grekler zamanında federalizmin, ayrılık olmaksızın birlikte yaşayan bazı devletlerin veya eyaletlerin

⁴¹ Majed Ragheb, **Al-Nuzum El-Siyasiye ve Al-Kanun El-Desturi "Siyasal Sistemler ve Anayasa Hukuku"**, İskenderiye, Dar el-Ma'aref Yayıncılık, Birinci Baskı, 2005, s. 127.

⁴² Suleyman, age., s.31.

⁴³ Muhammed Hamavendi, **Al-Fidraliye ve El-Demokratiye li-Irak "Irakta Demokrasi ve Federalizm"**, Erbil, Eğitim Bakanlığı Matbaası, 2002, Birinci Baskı , s.37.

⁴⁴ Ursula K. Hickers, **Federalism: Failur and success A Comparative Study**, The Macmilan Press Ltd. London First Published, 1978, s.16.

birliğini yöneten bir sistem anlamına geldiği ve bu birliklerin vasıflarında ve sorumluluklarında ve bölgesel sınırlarında farklılıklar olduğu söylenebilir.⁴⁵

Antik Yunan dönemi birliklerinin en büyüklerinden birisi, bölgelerinde büyük otoritelere sahip çeşitli şehirlerin oluşturduğu bir koalisyondur. Bu koalisyon, üyeleri dinin koruyucusu ve “*Delphos*” yapısına ait hazinelerin koruyucusu olarak kabul edilen Amphictonic Konseyi'nin denetimi altındaydı.⁴⁶ Zira Birlik üyeleri bağımsızlık ve egemenlik özelliklerini ve sıfatlarını korumuştur. Onlar, neyin Yunanistan'ın kamu yararına olduğuna karar verme yetkisine sahip olan Federal *Amphictonic* Konseyi'nde eşit oy verme hakkına sahiplerdi. Birleşik şehirleri korumak ve savunmak için karşılıklı olarak yemin ediyorlardı. Ancak teori ve pratik arasında büyük bir fark vardı. Zira her şey teoride yüksek doğruluk ile organize edilmişti. Fakat otorite uygulaması, siyasal nüfuzlarına ve çıkarlarına göre şehirler tarafından atanan milletvekilleri tarafından yapılmıştır. Böylece zayıflık başlamış ve kaos genelleşmiştir, sonunda da Federalizm parçalanmıştır.⁴⁷ Bu birliklerin örnekleri, M.Ö. üçüncü yüzyılda Achaea Ligi / Birliği'dir. Bu birlik, bir grup Yunan kentinin koalisyonuydu.⁴⁸

Bu Yunan birliklerinin hepsinde görülebilen temel ilkeler şunlardır: Birincisi, hükümetin iki kolunun, Konsey ve Meclisin varlığıdır; bunlardan herhangi birisine ait görelî hacim, diğerlerinden farklı olmalıdır. İkincisi, tüm üyelerin mali katkısı ve diğer katkılarıdır.⁴⁹

Belki de Yunan şehirlerini Birliğe iten en önemli nedenlerden birisi, coğrafi durumun doğası ve bu kentlerin vatandaşları arasındaki manevi bağ, “dini bağlılık” ve aynı zamanda dış saldırıya karşı kendini savunma ihtiyacıdır.

Antik dönemde, “Özerk yönetim” terimi, bir devletin kendi topraklarında yasaları için tam otorite sahibi olması, başka bir ifade ile federal bağlarla bağdaşmayan tam bağımsızlık demektir. Bu nedenle, araştırmacıların bu dönemde federalizm fikrinin

⁴⁵Hamavendi, age., s.37.

⁴⁶ Hamilton, Madison, Jay, age. s.171.

⁴⁷ Hamilton, Madison, Jay, age. s.172.

⁴⁸ Hamavendi, age., s.37.

⁴⁹ Hamilton, Madison, Jay, age. s.172.

açık bir tarihi kökenini araştırması zor olmaktadır. Bunun nedeni, konfederasyon, federalizm, özerk yönetim ve Kabileler Birliği gibi bazı hukuk sistemlerinde açıklığın olmaması ve bunların birbirinin içerisine girmiş olmasıdır. ⁵⁰ Bunun ışığında, bazı hukukçular antik çağlarda bir federalizm izi olmadığı sonucuna varmışlardır. Zira onlar, eski Yunan edebiyatında, Plato, Aristoteles, Sokrates ve diğerlerinin eserlerinde federalizmin bir izini bulamamışlardır. ⁵¹

Bu nedenle, antik Yunan kentlerinin, sistemlerinin iç içe girmelerine ve açıklık olmamasına rağmen, üzerinde yürüdüklerinin bir birlik türü olduğunu söylemek mümkündür. Fakat biz, bu bölgelerde ya da şehirlerde koalisyon, birlik ve özerk yönetim gibi bazı federal özelliklerin var olduğunu görmekteyiz. Bu bakımdan eski kavram mevcut federalizm kavramına uygun olabilir. Ama hukuki özellikler ve temeller bakımından Federal Birliğin modern anlamında eski birlikler, Federal birlikler veya bölgeler olarak kabul edilemezler.

1.3.2. Avrupa’da birlikler

Antik dönem federalizminden sonra, federalizm kavramında Avrupa toplumlarında uygulanması ve benimsenmesi açısından bir gelişim meydana gelmiştir. Bunun bir örneği dokuzuncu yüzyılda Charlemagne İmparatorluğu’dur. ⁵² On üçüncü yüzyılda başka bir birlik olan “Hanseatic” / Alman Şehirleri birliği ortaya çıkmıştır. Bu birlik, uzun yaşından dolayı ve geniş kapsama alanı nedeniyle önemliydi. ⁵³

On altıncı yüzyılda, "Hollanda", bu ülkedeki burjuva sınıfının İspanya Kralına ait “feodalizm” imparatorluğundan bağımsızlık mücadelesinde kurulmuştur. Bu birlik iki yüz yıldan fazla sürmüştür. ⁵⁴

Uri, Schwys ve Unterwalden eyaletlerini kapsayan 1291 koalisyonu kurulduğunda, İsviçre’de federalizm için önemli bir gelişmeye tanık olmuştur. Zira bu

⁵⁰ Hamavendi, age., s.37-38.

⁵¹ Hamavendi, age., s.38.

⁵² Hamilton, Madison, Jay, age. s.178.

⁵³ Hickes, age., s.17.

⁵⁴ Riker, age., s.8-10.

kantonlar arasında "Hapsuspurg" saldırılarına karşı ortak savunma sağlama amaçlı bir anlaşma imzalanmıştır. Bu birlik, bir konfederasyon veya federasyon değildi, tamamen savunma amaçlı askeri bir ittifaktı.⁵⁵ Daha sonra bu anlaşmaya on bölge katılmıştır. Böylece Fransızca konuşulan bir eyalet olan Soleure dışında tümü Alman kökenli olan 13 bölge bir koalisyona dönüşmüştür.⁵⁶ Bu bölgelerin daha önce Alman İmparatorluğu'nun egemenliğine tabi olduğu bilinmektedir. Ama Vestfalya Antlaşması uyarınca onun tamamen bağımsızlığı kabul edilmiştir.⁵⁷ Bu İsviçreli ittifak, İsviçreli, Fransız ve İtalyanlara dağıtılan İsviçre etnik grupları arasında patlak veren çatışmalardan sonra gelmiştir. Bu bileşenler, İsviçre'yi karmaşık bir yapıya dönüştürmüştür.⁵⁸

Fransız işgalinin komutanı Napolyon, İsviçre federalizmi üzerinde büyük bir etkiye sahipti. Nitekim İsviçre deneyi Napolyon'un gelişinden sonra ortadan kaldırılmıştır. Tüm ülke için üniter bir merkezi sistemin benimsenmesi, İsviçre tarihinde bilindik değildir.⁵⁹ Fakat Konfederasyon sözleşmesi, federal sözleşme ile değiştirildiği 1815 yılında yenilenmiştir.⁶⁰ 1847'de, bir federal devletin oluşturulduğu yeni bir anayasa kabul edilmiştir. 1847 Anayasası değiştirilmiş ve 1874'de yürürlüğe girmiştir. Daha sonra da birçok değişiklik yapılmıştır. Fakat bunlar, federal otoritenin yetkilerini genişletmek ve halkın politik haklarını artırmak için kısmi değişikliklerdir.⁶¹

1874 Anayasası hükümlerine uygun olarak, yarı-doğrudan demokrasiye dayanan bir meclis sistemi kurulmuştur. Federal otoriteler, devletteki en yüksek otorite olan Federal Konsey'den oluşmaktadır. (*Assemblée federale*) Bu da aynı yetkilere sahip iki meclisten oluşmaktadır: Birleşik İsviçre'yi temsil eden Ulusal Meclis "*Conseil national*" ve İsviçre kantonlarını temsil eden Kantonlar Meclisi "*Conseil des Etats*"

⁵⁵ Naresh Chandra, **Federalism and Lliguistic States**, Firma K.LMukhopadhyay, Calcuta 1962, s.87.

⁵⁶ Aref Hamsani, **Muhazarat fi Al-Kanunn El-Desturi** "Anayasa Dersleri", Halep, Kütüphane Müdürlüğü, Halep Üniversitesi, 1964, s.207.

⁵⁷ Hamsani, age., s.208.

⁵⁸ Suleyman, age., s. 50.

⁵⁹ Ryad Azhari, "**federalism**", Thesis for optaining M.A. Degree In Political Science From American University of Beirut, 1952, s. 40.

⁶⁰ Kahtan Hamdani, **Al-Esas fi El-Ulum El-Siyasiye "Siyasi Bilimler Temeli"**, Amman, Dar Al-majid Yayınları, 2004, Birinci Baskı, s.224.

⁶¹ Suleyman, age., s.51.

İkinci otorite, yürütme gücüne sahip olan Federal Konsey'dir. Üçüncü otorite, İsviçre'de yargı işlerini üstlenen Federal Mahkemedir.⁶²

İsviçre Federal Anayasası, farklı İsviçreli toplulukların tek bir devlet içinde bir arada bulunma ve karar almaya katılma haklarını ve bu grupların her birinin özelliklerinin korunmasını güvence altına almıştır. Bu federalizm sayesinde, devlet iktisadı da, İsviçre anayasasının güvence altına aldığı oturma özgürlüğü, din özgürlüğü ve basın gibi diğer özgürlükler ve haklarla birlikte büyük ölçüde güçlenmiştir.⁶³

Şu dikkatleri çekmektedir ki; İsviçre Federasyonu, dini, ırksal ve politik bölünmeler tarafından tehdit edilen bir varlıkta yaşıyor olmasına rağmen, bu siyasi ve hukuki sistem, bu birlik içinde büyük bir istikrar ve devamlılığa sahiptir. Bu çeşitli faktörlerden kaynaklanmaktadır. Onlardan birisi; İsviçreli halkın politik, kültürel ve sosyal bilinci ve birliktelik ve birlikte yaşam duygusudur. Herkesin hizmeti ve mutluluğu için bir tek saf halinde durmak maksadıyla, bir tek devlet içindeki ayrılıkları ve farklılıkları unutmaktır; 1874 tarihli değiştirilmiş Anayasa uyarınca İsviçre federalizm deneyimi, İsviçre toplumuna damgasını vurmuştur. Zira Devlet onları korumaya ve birliğini tehlikeye atmamaya kararlıdır. Aynı zamanda ekonomik ve sosyal istikrar ile federal devlet içindeki bireylerin ve küçük grupların haklarına da önem vermektedir. Bu ve diğer özellikler İsviçre Anayasasında yer almıştır.⁶⁴

Böylelikle, İsviçre Konfederasyonu çağlardan beri, şimdiye kadar görülmüş en büyük ve en başarılı federal sistemlerden biri haline gelmeye doğru gelişmiştir. Ursula K.Hicks'in söylediği gibi bu; federal başarının orijinal stil veya modeli olarak anılmaya en uygun olandır.⁶⁵

⁶² Suleyman, age., s.52.

⁶³ Nebil Hayavi, **Al-Devle El-İttihaiye El-Fidraliye “Birleşik Federal Devlet**, Bağdat, Mektebe Al-Kanuniye, Birinci Baskı, 2004, s.71.

⁶⁴ Michael Stewart, **Nuzum EL-Hukum El-Hadise “Yeni Yönetim Sistemleri”**, “Çev. Ahmed Kamil”, Kahire, Dar Al-fikir, 1962, s.195.

⁶⁵ Hicks, age., s.18.

1.4. Federal Devletin Kurulması ve Ortadan Kalkması

Federal devletin doğuşu ya bir bütünleşme “*Association*” ya da bir ayrılma “*Dissociation*” sonucu olabilir. Anayasa hukuk literatüründe birleşme veya bütünleşme yoluyla oluşan Federal Devlete “*Federalism Par Agregation Ou Association*” ve ayrılma yoluyla oluşan Federal Devlete “*Federalism Par Segregation Ou Dissociation*” ismi verilmektedir.⁶⁶

1.4.1. Birleşme yoluyla federal devletin kurulması

İlk başta birbirlerinden bağımsız olan birden fazla üniter devlet birleşerek bir federal devlet oluştururlar ve sahip oldukları bazı yetkileri daha bir üst düzeydeki bir kuruluşa yani Federal Devlete devrederler. Üniter devletler genellikle ilk önce bir Konfederasyon oluştururlar ve daha sonra Federasyona geçiş yapılır. ABD ve İsviçre Federal Devletleri bu yolla oluşmuşlardır. Örneğin Kuzey Amerika’daki 13 devlet⁶⁷ “Eyalet” birleşerek 1776’da Konfederasyon kurmuşlardır. Bu Konfederasyon 1787’de federasyona dönüşmüştür. Buna benzer İsviçre’de “Helvetya Konfederasyonu” 1848 yılında Federasyona dönüşmüştür.⁶⁸

1.4.2. Ayrılma yoluyla federal devlet kurulması

Bu şekilde kurulan federal devletlerde üniter devletin birimleri olan, Bölge ve Eyalet gibi birimler ayrılmak istemelerine karşın bağımsız bir devlet kurmak yerine kendi aralarında bir federal devlet oluştururlar ve bu birimler Federe devlet haline gelirler. Örneğin Belçika’daki Valonlar ve Flamanlar arasındaki ayrılık nedeniyle Belçika 1991’de üniter devletten federal devlete dönüşmüştür.⁶⁹ Ayrıca bu yolla kurulan; Brezilya, Arjantin, Meksika, Hindistan, Rusya ve Irak örneklerini gösterebiliriz.

⁶⁶Gözler, agm., s.176.

⁶⁷ Konfederasyonu kuran devletler “Florida, Alabama, Georgia, Texas, Louisiana, Mississippi, S.Carolina, N.Carolina, Virginia, Arkanasas, Tennessee, Missouri, Kentucky” www.digitalhistory.com

⁶⁸ Teziç, age., 149.

⁶⁹ Belçika Anayasası. 1.Madde. “ Belçika; Topluluklardan ve Bölgelerden oluşan bir Federal Devlettir”.

1.5. Federalizmin Nedenleri

Federal devlet sisteminin uygulanmasının birden çok nedeni vardır. Devletlerin federalizmi uygulaması, tarihsel, coğrafi, etnik, askeri, ve ekonomik nedenlere dayandırılmaktadır. Bazı devletler üniter devlet olmasına rağmen federal sistemi tercih etmiştir ve bunun birkaç nedeni vardır.

1.5.1. Tarihsel nedenler

Bir federal sistemin kurulmasının en başta gelen nedenlerinden biri, ülkelerin geçmiş tarihsel ve siyasi bağlarıdır.⁷⁰ Örneğin Büyük Britanya egemenliğinden kurtulan Kuzey Amerika sömürgeleri, 1776-1782 yılları arasında önce bağımsızlık ilan edip kendi aralarında bir konfederasyon kurmuştur.⁷¹ Daha sonra federal devlet sistemine 1787’de geçiş yapmışlardır. Bir başka örnekte, İsviçre 1848’ten önce birçok Kantondan oluşmuş bir konfederasyon konumundaydı. Keza Almanya’da da 1871’den önce otuzdan fazla bağımsız devletçik vardı.⁷²

1.5.2. Güvenlik endişesi

Tarih boyunca komşu büyük güçler, küçük devletlerin üzerinde korku ve askeri istila tehlikesi yaratmıştır, bunun sonucunda İsviçre’de olduğu gibi ortak savunma sistemine ihtiyaç duyulmuştur. Amerika Birleşik Devletleri’nin kurulması aşamasındaysa Avrupalı sömürgeci güçlerin korkusu vardı.⁷³ Keza aynı şekilde, Fransa ve Avusturya’nın tehditlerine karşı 1871’de Alman devletleri bir araya gelip bir federasyon oluşturmuşlardır.⁷⁴

⁷⁰ K.C. Wheare, **Federal Government**, Oxford University Press, London, Fourth Edition, 1995, s.37.

⁷¹ . Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Ankara, Siyasal Kitabevi, Üçüncü Baskı, 1999. s.23.

⁷² . Erdoğan, age., s.23.

⁷³ . Valerie Earle, **Federalism**, Infinite variety in theory and Practice, F.E Peacock Publishers Inc., Itasca Illions, 1968, s.97-98.

⁷⁴ Erdoğan, age., s.23.

1.5.3. Coğrafi büyüklük

Bir ülkenin coğrafi büyüklüğü ve yapılanması federal devleti gerekli kılan bir diğer nedendir. Büyük coğrafi alana yayılmış devletlerin bir merkezden idari ve ekonomik yönden yönetilmesi oldukça zordur; bu nedenle bölgelere ve eyaletlere bu yetkilerin verilmesi ve yerelde yönetmenin esas alınması daha avantajlıdır. Yerel yönetimler kendi bölgelerinin sorunlarını görme ve var olan kaynakları değerlendirme açısından bilgi sahibidirler ve bu yönden merkezi yönetimden daha iyi konumdadırlar. ABD, Rusya, Brezilya, Kanada gibi büyük coğrafi alana sahip devletlerin federalizmi seçmeleri rastlantı değildir.⁷⁵

1.5.4. Etnik ve kültürel çeşitlilik

Birden fazla etnik grubun yaşadığı ülkeler söz konusu olduğunda çeşitliliğin ve farklılıklarının korunması etnik ya da coğrafi özerkliği gerekli kılmaktadır. Etnik grupların bir arada ve eşit koşullarda yaşaması federal devlet yapılanmasıyla olanaklıdır. Özellikle iki ya da daha fazla büyük etnik-ulusal grubun bulunduğu ülkeler için federalizm bir zorunluluktur. Örneğin İsviçre’de federalizmin nedeni coğrafi büyüklük değil, dilsel ve dinsel bölünmüşlüktür.⁷⁶ İsviçre’de dört dil “Fransızca, Almanca, İtalyanca, Romanca” ve iki din vardır “Katolik ve Protestanlık”.⁷⁷

Dilsel bölünmüşlüğün diğer bir güzel örneği de Belçika’dır, başlangıçta bir üniter devlet konumunda olan Belçika daha sonra Anayasal değişikliklerle federal sisteme geçmiştir. Günümüzde Belçika dil esasına dayalı olarak dört bölgeye ayrılmıştır. Flemenkçe konuşulan “Flamanya” bölgesi, Fransızca konuşulan “Valonya” bölgesi, Flemenkçe ve Fransızca konuşulan “Bruksel” bölgesi, ve Almanca konuşulan Doğu bölgesi.⁷⁸

Aynı şekilde dinsel ve dilsel bölünmüşlüğün bir diğer örneği Irak Cumhuriyetidir, Irak’ta ikisi resmi olmak üzere dörtten fazla dil konuşulmaktadır:

⁷⁵. Erdoğan, age., s.23

⁷⁶.Bülent Esen, **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar**, Ankara, Ayyıldız Matbaası,1970, s.553.

⁷⁷. Esen, age, s.533.

⁷⁸ Uygun, age, s.278.

“Arapça, Kürtçe, Türkmençe, Süryanice ve Ezidice”. Ayrıca dinsel açıdan Sunni, Şia, Hristiyan ve Ezidi mezhepleri mevcuttur.

1.6. Federal Sistemin Diğer Sistemlerle Karşılaştırılması

Dünyadaki devletlerin oluşumları ve işlevleri bakımından tek bir siyasi sistemin var olmadığı, ülkelerin koşullarına ve tarihlerine bağlı olarak sistemlerin çeşitlendiği bilinmektedir. Devletler; oluşumları bakımından basit devletlere ve birleşik devletlere; işlev ve yetki bakımından ise merkezi ve yerel veya bölgesel yönetimlere ayrılırlar. Federal sistemin kabul edilmesi dış yönden, üyeler için uluslararası kişiliğinin ortadan kalkmasını ve federal devleti temsil eden tek bir uluslararası kişiliğin ortaya çıkmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla bu yönden basit devlet sistemlerine benzer (idari ademi merkeziyet ve özerklik) olmaktadır. İç ilişkiler yönünden ise; federe devletlerin iç bağımsızlık görüntülerinden yararlandıkları konfederasyon sistemine yaklaşmaktadır. Zira her federe devletin kendi yasama, yürütme ve yargı yetkileri olmaktadır. Ancak, bu farklılıkların çoğu köklü farklılıklardır ve bu bölümde bu farklılıklara yer verilecektir. İlk başlıkta federal sistem ile üniter devlet arasındaki ayrım, ikinci başlıkta, federal sistem ile konfederal sistem arasındaki farklar, üçüncü başlıkta federal sistem ile idari ademi merkeziyet arasındaki ve son başlıkta federal sistem ile özerklik arasındaki farklar ele alınmıştır.

1.6.1. Federal devlet ve üniter devlet

Önceden belirttiğimiz gibi üniter devlet sisteminde tek bir devlet vardır, federal devlet sistemindeyse, federal devlet ve federe devletler olmak üzere ikiden çok devlet vardır.

Hukuk düzeni açısından baktığımızda üniter devlette tek bir hukuk düzeni mevcuttur; aynı anayasa ve aynı kanunlar ülkenin her alanında yürürlüktedir. Federal devletlerdeyse, federal devletlerde federal yönetimin yanı sıra federe devletlerin de yönetimi vardır. Üniter devlette, sadece tek bir yargı organı, tek bir yasama organı ve tek bir yürütme organı bulunmaktadır. Oysa federal devlette bir yandan federal

devletin kendi yasama, yargı ve yürütme organları, diğer yandan her federe devletin kendi yasama, yargı ve yürütme organları bulunmaktadır.⁷⁹

Yetki paylaşımı açısından baktığımızda, üniter devlette merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki paylaşımı kanunla yapılmaktadır. Mahalli idarelere verilen yetkiler, yürütme alanına giren idari yetkilerden ibarettir; mahalli idarelere yasama ve yargı yetkisi verilmez, bu yetkiler mahalli idarelere merkezi yönetimin yasama organı tarafından verilmektedir. Bu yetki paylaşımı oldukça güvencesizdir, çünkü kanunla verilmiştir ve kanunla verilen yetkiler aynı şekilde kanunla geri alınabilir.⁸⁰

Ancak federal sistemde federal devlet ve federe devletler arasında yetki paylaşımı tercihen katı bir anayasayla yapılır, bu nedenle federal sistemde yetki paylaşımı daha güvenceli sayılmaktadır.⁸¹

Federal devlette kişiler kendilerini iki ayrı kimlikle tanımlamaktadır; birisi kendi federe devletine tabi olduğu kimlik, ikincisiyse ulusal kimlik yani federal devletin kimliğidir. Vatandaşlar hem federe yönetime, hem de federal yönetime başvuru hakkına sahiptir. Üniter devlette kişiler için ulusal kimlik birinci, yerel kimlikler ikinci sırada gelir.

1.6.2. Federal devlet ve konfederasyon

Konfederasyon; Meclis veya Konferans denilen ve genellikle “diyet meclisi” olarak adlandırılan bir kuruluş tarafından egemen devletlerin arasında bir “devletlerarası antlaşma” ile kurulmaktadır. Üye devletlerin geri kalanıyla bireysel olarak veya ortaklaşa yürütülen ortak yetkiler ile görevlendirilmektedir. Bu üye devletler, Birlik Belgesinde belirtilen bazı hususlar dışında, bağımsız siyasi temsil hakkı, yabancı devletlerle doğrudan anlaşmalar yapmak ve ilişkiler kurmak hakkı gibi egemenliklerini ve yetkilerinin çoğunluğunu korumaktadırlar.⁸² Birlik otoritelerine

⁷⁹ Gözler, age, s.146.

⁸⁰ Gözler, age, s.146.

⁸¹ Gözler, age, s.146.

⁸² Muhammed el-Beşir, **Kanun El-Duvel’ Elaam Fi alsilm ve El-Harp “Barışta ve Savaşta Uluslararası Genel Hukuk”**, İskenderiye, Matba’atu’l Me’arif, 1970, s. 188.

sadece Birlik Anlaşmasında kabul edilen sınırlı yetkiler verilmektedir. Bu yetkiler, Konfederasyonun tüm üye devletlerinin rızası dışında değişikliklere tabi değildir.

Bazı devletler belirli bir tarihsel aşamada bu tür devletlerarası organizasyonlara başvurmuşlardır. Bu aşama, devletlerarası sosyal ve politik gelişim aşamasının sonucudur. Bu aşamanın varlığı, ya 1815'te kurulan ve 1866'da çözölen Alman Federasyonu'nda olduğu gibi⁸³ ya da 1898'de dağılıp Honduras, Nikaragua ve El Salvador'u oluşturan Orta Amerika Cumhuriyetleri Konfederasyonu'nda olduğu gibi, antlaşma devletlerinin ayrılıp bunların her birinin tamamen işlerinde tek başına olması ile sona eren geçici bir aşama ile sınırlıydı. Bu aşama, 1871'den 1867'ye kadar süren Kuzey Almanya Birliği'nde ve 1815'ten 1848'e kadar süren İsviçre Birliği'nde olduğu gibi, daha güçlü ve daha yakın bir birlik olan federal birlik olarak sonuçlanmıştır.⁸⁴

Federal sistem, Konfederasyon sisteminden birkaç noktada farklıdır:⁸⁵

1. Federasyon anayasayla kurulurken konfederasyon bir uluslararası antlaşmayla kurulmaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri 1787'de anayasayla, İsviçre 1848'de anayasayla, Rusya 1993'te anayasayla kurulmuştur. Bir uluslararası antlaşmayla kurulan birliğe federasyon vasfı verilmez; bu nedenle de örneğin Avrupa Birliği veya NATO bir federasyon değildir, çünkü bir antlaşmayla kurulmuştur.
2. Egemenlik açısından baktığımızda, federasyonda kurucu birimlerin yani federe devletlerin egemenliği söz konusu değildir. Egemen olan sadece federal devlettir. Oysa konfederasyonda üye birimlerin yani konfedere devletlerin egemenliği sürmektedir.
3. Vatandaşlık bakımından ise federasyonda iki tür vatandaşlık vardır, kişiler hem federal devlet hem de federe devlet vatandaşlığını taşımaktadır, ancak uluslararası hukuk açısından sadece federal devletin vatandaşlığı geçerlidir.

⁸³ Servet Bedevi, **Al-Nuzum El-Siyasiye "Siyasi Sistemler"**, Beyrut, Birinci Bölüm, Dar al-Nahda el-Arabiya, 1964, s. 67.

⁸⁴ el-Beşir, agm., s. 203.

⁸⁵ Uygun, age, s. 136-137.

Konfederasyonda ise kişiler sadece konfederasyonu oluşturan üye devletlerin vatandaşlığını taşımaktadır.

4. Federasyonda daha önceden vurguladığımız gibi federe devletlerin uluslararası bakımdan egemenliği yoktur, sadece federal devletin hukuki kişiliği vardır. Dolayısıyla dış politika ve ulusal güvenlik sadece federal yönetimin yetki alanına girmektedir. Oysa konfederasyonda, konfedere devletler uluslararası hukuk bakımından egemenliklerini korumaktadır; bu nedenle konfederasyondaki konfedere devletler dış ilişkilerinde bağımsızdırlar.
5. Federal devlette federal yönetim ve federe yönetimler yetkilerini birbirinden almaz, Anayasadan almaktadırlar. Oysa konfederasyonda konfederal organlar yetkilerini konfedere devletlerden almaktadır.
6. Konfederasyonda konfedere devletler arasındaki ilişki antlaşma niteliğinde olduğu için konfedere devletler konfederasyondan ayrılma hakkına sahiptirler. Federal devletteki ilişki anayasal niteliktedir, dolayısıyla federe devletlerin ayrılma hakkı yoktur.
7. Federal devlette, federal ve federe yönetimler arasında sorunlar yaşandığı zaman bu sorunları gidermek için veya çözmek için yargı organı devreye girmektedir, konfederasyonda ise bu tür organ bulunmamaktadır.
8. Konfederasyonlar çoğu kez federasyonların ilk kuruluş aşaması olarak ortaya çıkmaktadırlar. Burada devletlerin sınırlı bir ortak amaç için birleşmeleri söz konusudur. Konfederasyondan farklı olarak federal devlette sınırlı değil, sürekli bir ortak çıkar sağlama amaç güdüdür.⁸⁶

1.6.3. Federal devlet ve Adem-i Merkeziyet

Üniter devletlerde de yürütmeye ilişkin tüm kararların merkezden alınması mümkün olmadığı ve böyle bir durum demokratik anlamda da istenen bir yapı olmadığı için bu devlet tiplerinde de merkezi yönetimler bazı yetkilerini yerel yönetimlere devreder ve/veya paylaşır. Bu noktada karşımıza çıkan kavram idari

⁸⁶ Fazıl SAĞLAM, Anayasa Hukuku: Genel esaslar, Lefkoşa, Yakın Doğu Üniversitesi kitap satış birimi, 2013, Birinci Baskı, s.73.

ademi merkeziyetçiliktir. İdari adem-i merkeziyetçilik, merkezi otorite ile merkezi otoriteden bağımsız olarak seçilmiş yerel yönetimler arasında idari işlevin dağılımına dayanır. Bu sistemde yerel yönetimler yürütmeye ilişkin yetkilerini merkezi idarenin gözetimi ve kontrolü altında kullanmaktadır.⁸⁷ Federal sistemin en belirgin özelliği, merkezi yönetim ile federe devletlerin otoriteleri arasında anayasal yetkilerin dağıtımıdır. Dağıtım, her iki sistemin de tipik özelliğidir. Ancak, bu özellik iki sistem arasında büyük bir karışıklığa neden olmuştur. Kelsen'e göre, "Federalizm, adem-i merkeziyetçilikten geniş bir adım ya da derecelerden bir derece sayılmaktadır. Federal şekle sahip devlet ile idari adem-i merkeziyeti uygulayan üniter devlet arasındaki farklar, doğasındaki farklılıklar değil, derecelerdeki farklılıklardır".⁸⁸

Kamu hukukçularının büyük çoğunluğuna göre ise⁸⁹ iki sistem arasındaki fark sadece derece ile sınırlı değildir; doğası ve özü bakımından bir farktır. İki sistem arasında ayırım yapan ve aralarındaki sınırları çizen önemli farklılıklar vardır. En önemlileri şunlardır:

1. Federal sistem, federal devletin anayasal düzenlemesine bağlı devlet sistemidir. Bu sisteme dahil federe devletler, iç egemenlik haklarından bir ölçüde yararlanırlar. Federal Anayasanın yanı sıra; federe devletlerinin yerel yasama, yürütme ve yargı yetkilerini düzenleyen anayasaları da vardır. Halbuki ademi merkeziyet sistemi, sadece merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında idari işlev dağılımı ile sınırlı bir idari sistemdir. Bu, yerel yönetimlerin ya da vilayetlerin ademi merkeziyet alanında bağımsız yasama iradesine sahip olmamalarını, fakat merkezi yasama iradesine tabi olmalarını gerektirmektedir. Halbuki federal sistemdeki üye devletler özgül yasama iradesine sahiptirler.⁹⁰
2. Federal sistemdeki federe devletler, federal devletin iradesinin oluşumuna katkı sağlamaktadırlar. Bu, özellikle o federe devletin iki meclisli sistem aracılığıyla bir mecliste temsil edilmesi yoluyla federal yasama organının

⁸⁷ Issam El-Berzenji, Ali Bedir ve Mehdi Es-Selami, **Mebadi Ahkam Al-Kanun El-İdari "İdare Hukuku İlkeleri"**, Kahire, El-Atek İisina'ati'l Kutub, 2007, s. 133.

⁸⁸ Kelsen H. **General Theory of Law and State** Cambridge, 1949, s. 316.

⁸⁹ Onlardan bazıları; Maurice Duverger ve Andre Hauriou'dur.

⁹⁰ Kemal el-Gali, **Mebadi Al-Kanun El-Desturi "Anayasa Hukuku İlkeleri"**, Şam, Matba'atu Dimaşk, İkinci baskı, 1968, s. 110.

çalışmalarına etkili biçimde katılımları ile olmaktadır. Halbuki idari ademi merkeziyet sistemindeki idari birimlere böyle bir rol tanınmamaktadır.⁹¹

3. Federal sistemde federe devletler; varlıklarını, federal devletin ve federe devletlerin yetkilerini belirlemeyi üstlenen Anayasa'dan elde etmektedirler. Katı bir anayasa olan federal anayasa değiştirilmedikçe, federe devletlerin yetkilerine veya bağımsızlık derecesine tecavüz edilemez. Halbuki idari ademi merkeziyet sistemini benimseyen devletteki idari birimler, dayanaklarını sıradan yasalarda bulurlar. Sıradan yasa koyucu, onların yetkilerini ve uygulama yöntemlerini belirlemeyi üstlenir. Başka bir ifade ile bu birimler, yasa koyucunun iradesine tabidirler. Yasa koyucu, itiraz hakları olmaksızın devletin koşullarına ve durumlarına göre bunları değiştirebilir veya azaltabilir.⁹²
4. Federal sistemdeki merkezi otorite ile bölgesel otoriteler arasındaki ilişkinin niteliği, idari ademi merkeziyete sahip olan üniter devletteki merkezi otorite ile idari birimler arasındaki ilişkiden kapsam ve genişlik açısından farklıdır. Federal sistemdeki federe devletler merkezi otoritenin kontrolü altındadırlar. Başka bir ifade ile bu, federe otoritelerinin yararlandığı bağımsızlık, hangi boyutta olursa olsun, federal devletin otoritesinden mutlak ayrılık ya da tam ayrılma derecesine ulaşmaz anlamındadır. Federalizm sistemi ve ademi merkeziyetçilikte, her iki sistemde de denetim bulunmaktadır. Fakat nicelik, tür ve araç açısından farklıdır.

İdari ademi merkeziyet sistemindeki denetim, yerel yönetimlerin çalışmalarına yönelik olmaktadır. Ayrıca bu kontrol, bu kurumların çalışmalarının meşruiyeti ve yerindeliği alanına kadar uzamaktadır.⁹³ Halbuki, federal sistemdeki denetim, federe

⁹¹ Muhammed Mevlut, **Al-Fidraliye ve Imkaniyet Tatbikuha Fi Al-Irak "Federalizm ve 'Bir Model Olarak Irak' Siyasi Sistemi Gibi Uygulanması Olasılığı"**, Beyrut, Majd linneşr, Birinci Baskı, 2009, s. 156.

⁹² Mevlut, a.g.e., s. 157.

⁹³ Muhammed Yakup, **Mebadi Ahkam Al-Kanun El-İdari "İdari Hukukun İlkeleri"**, Bağdat, 1. cüz, Matbaatu'l Camia, s. 215.

devletlerin çalışmaları ile ve bu çalışmaların yasallığı alanı ile sınırlıdır, yerindelik ile hiçbir ilgisi yoktur.⁹⁴

Federal sistem altındaki denetim, tarafsız yargı organları tarafından yapılır ve karşılıklı olur. Halbuki, idari ademi merkeziyet sistemi altındaki denetim; politik, yargısal ve idari olabilir.⁹⁵ İdari ademi merkeziyette idari vesayet yoluyla merkezi idarenin hem hukukilik, hem yerindelik denetimi yapması mümkün olabilirken federal sistemde yargı organlarının denetimi görev dağılımının anayasada belirlenen çerçevede olup olmadığı denetimiyle sınırlıdır.

Bu bağlamda, iki sistemin benzer niteliğe sahip olamayacağı konusunda hukukçuların çoğunun görüşünü desteklemekteyiz. Atıfta bulunduğumuz bu farklılıklar göz ardı edilemez. Zira hepsi de özde farklılıklardır. Ademi merkeziyet, idari işlevin dağıtımıyla sınırlı olunca, devletin siyasi ve hukuki birliğine zarar verilmesine yol açmamaktadır. Federal sistem, tam tersine, devletin siyasi ve hukuki birliği pahasına kurulmaktadır. Dahası, idari birimler ile merkezi otorite arasındaki ilişki, bazen yerel yönetimlerin yasal olarak tanınan yetkileri alanındaki faaliyetlerini sınırlandırarak kadar geniş müdahaleleri içerir ve yerel yönetimin bu kararlara uyması gerekir. Halbuki federal devletin federe devletler üzerindeki kontrolü daha açık bir biçime sahiptir ve işbirlikçi bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu, elbette, federe devletlerin öz-yönetimleri konusundaki bağımsızlığını ve yetkilerini kullanma özgürlüklerini artırmaktadır.

1.6.4. Federal devlet ve özerk yönetim

Birçok devlette, devletin vatandaşları arasındaki bağlardan daha güçlü olan özel coğrafi, tarihi ve ulusal bağlarla halklarını birleştiren belirli alanlar vardır. Bu nedenle bu bölgelere yerel işlerin idaresi ile sınırlı olmayan belirli bölgesel haklar verilmektedir. Hatta bu haklar, merkezi otoritenin kontrolü altında ulusal özellikler ile ilgili bazı yerel sorunları, özerklik manasında yasalaştırma ve çözme hakkına kadar

⁹⁴ Taime El-Cerf, *Nazariyetül El-Devle “Dvlet Teorisi”*, Kahire, Mektebetü'l Kahire, 1964, s. 116-117.

⁹⁵ Davud El-Baz, *Al-la Merkeziye El-Siyasiye Fi El-İmarat “Birleşik Arap Emirliklerinde Anayasal Siyasi Ademi Merkeziyet”*, Kahire, Dar El-Nehda El- Arabiya, 2000, s. 57-58.

genişlemektedir. Özerklik ile kast edilen; devletin bir takım özellikler ile ayırt edilen bir kısmının kendi kendini idare etmesidir.⁹⁶

Özerklik fikri, genellikle devletlerarası bir anlam ve yerel bir anlam içermektedir. Devletlerarası özerklik, sınırlarını Birleşmiş Milletler sözleşmelerinin belirlediği uluslararası hukuk çerçevesinde bu bölgeler için bağımsızlık öncesi bir aşamadır. Şöyle tanımlanmıştır: “Siyasi bir kavram için yasal formüldür. Siyasi ve ekonomik yönlerden üzerindeki egemen sömürgeci devletin uygulaması ile birlikte tek başına durmayı hak ettiği için sömürge bölgelerine yeni bir bağımsızlık türü verilmesini içermektedir.”⁹⁷

Yerel veya iç özerklik ise; Iraklı hukukçu Hamid el-Saadi tarafından şöyle tanımlanmıştır: “Devletin bölgelerinin bir kısmına devletin kontrol ve denetimi içinde bağımsızlık tanınmasına dayanan ademi merkeziyet sistemidir.”⁹⁸

Muhammed Hamavendi’nin tanımına göre,: “Anayasal kurallara dayalı hukuki ve siyasi bir sistemdir. Bununla; devlet içinde ulusal veya etnik olarak ayrı olan bir bölgeye, merkezi otoritenin kontrolü ve denetimi altında kendi işlerinin idaresinde bağımsızlığın tanınmasına dayanan ademi merkeziyetçi bir sistem kast edilmektedir.”⁹⁹

Ömer Mevlut ise özerkliği şu şekilde tanımlamıştır: “İdari ademi merkeziyetin gelişmiş bir versiyonudur. Buna göre devlet, siyasi ve hukuki birliği kapsamında, devletin kontrolü ve denetimi altında olması koşulu ile ulusal veya dini veya dilsel bir gruba bazı yasama ve idari otoriteler verir.”¹⁰⁰

⁹⁶ Nuri Latif, **Al-Kanun El-Desturi ve El-Nizam El-Desturi Fi El-İrak “Irak’ta Anayasa Hukuku ve Anayasal Düzen”**, Bağdat, Matba’atu’l Alai, İkinci Baskı, 1979, s. 133.

⁹⁷ Muhammed Hamavendi, **Fikrat Al-Hukum El-Zati ve Al-Akalyat “Özerklik ve Etnik Azınlıklar Düşüncesi”**, Doktora Tezi, Kahire, 1985, s. 14.

⁹⁸ Hamid el-Saadi, **Mebadı Al-Kanun El-Desturi ve Tatawr Al-Nizam El-Siyasi fi Al-Irak “Anayasa Hukuku İlkeleri ve Irak’ta Siyasi Sistemin Gelişimi”**, Musul, Dar al-Hikme litba’a, 1990, s. 223

⁹⁹ Hamavendi, age., s. 15.

¹⁰⁰ Mevlut, a.g.e., s. 180.

Mevcut yasal anlamda özerkliğin eski dönemde bulunmadığı söylenebilir. Zira şimdi, esasları ve kuralları olan yasal bir organizasyon haline gelmiştir. Özerklik, Grek asıllı sözcük “*Autonomia*”ya karşılık gelmektedir. “*Auto*” “kendi” anlamına ve “*Nomia*” da “yasa” anlamına gelmektedir. Kelimenin tamamı ise; “kendisi için yasaları belirleme yeteneği” demektir. Başka bir ifade ile, “insanın kendisini yönetmesi” demektir.¹⁰¹

Özerk bölgelerin, kendi işlerini idare edebilmeleri için finansal bağımsızlığı olmalıdır. Başka bir ifade ile özerk bölgeler, devletteki merkezi kurumlardan bağımsız kurumlara ek olarak devlet bütçesinden bağımsız özel bir bütçeye sahip olmalıdırlar.¹⁰²

Özerklik, federal sistemle benzer özelliklere sahiptir. Zira federal sistemdeki vilayetlerin ve özerklikten yararlanan bölgelerin her birisinin yetki alanı, iç otoritelerle sınırlıdır ve etkileri dış alana yayılmaz. Her iki sistem de dayanağını, anayasadan almaktadır.

Federal sistem, birkaç noktada özerklikten farklıdır:

1. Federal sistem, meydana gelişi bakımından özerklikten farklıdır. Zira federal devlet şu iki yoldan biriyle meydana gelmektedir: Birincisi; bazı bağımsız devletlerin, Amerika Birleşik Devletlerde olduğu gibi bir federal devlet oluşturmak için birleşmeleridir. İkincisi; Belçika’da olduğu gibi, üniter devletin birkaç federal vilayete ayrılması yoludur. Özerkliğin, devletin ortaya çıkmasında hiçbir rolü yoktur. Zira bu; devletin merkezi hükümetinin, kendi bölgelerinden belirli bir bölgeye özerklik verdiğini ve bu bölgede yaşayan insanların idari haklarını tanıdığını ilan etmesi yolu ile ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu tanıma yeni bir oluşumun ortaya çıkmasına yol açmamakta ve yeni bir devletin kurulmasını gerektirmemektedir. Devletin biçimi ve yapısı üniter bir devletten federal bir devlete dönüşmemektedir.¹⁰³

¹⁰¹ Muhammed Hamavendi, *Al-Fidralye ve Al-Hukum El-Zati “Federalizm ve Özerklik”*, Erbil, 2001, İkinci Baskı, s. 13.

¹⁰² Münzir eş-Şavi, *Temülaat “Derin Düşünceler”*, Bağdad, el-Adale linneşr, 2003, s. 109.

¹⁰³ Hamavendi, age., s. 284

2. Federal sistem, özellikle ikili anayasal kurumlar esasına dayanmaktadır. Federal anayasaların çoğu, federal yasama yetkisinin ikiliğini kabul etmiş; başka bir ifade ile daha önce bahsettiğimiz gibi, iki meclisten; Temsilciler Meclisi ve Eyaletler Meclisinden oluştuğunu belirlemiştir. Özerklik sistemi altında ise; bu sistemi benimseyen devletler, iki meclisli sistemi benimsememişlerdir. Bu tür ülkelerde, merkezi parlamentolar, üyeleri her bölgenin nüfus sayısı esasına göre seçilip ülke nüfusunu temsil eden tek bir meclisten oluşmaktadır. Kısacası, özerk bölge, merkezi parlamentoda bölgeyi temsil eden özel bir meclise sahip değildir. Özerkliğe sahip devlet, federal devlette olduğu gibi, devlette bulunan bölgeler ve kavimlerin eşit temsilini benimsemez.¹⁰⁴
3. Federal devletler, ikili yargı sistemi ilkesini benimsemektedirler. Zira federe devletlerin her birinin kendi bağımsız yargı ve yüksek mahkemelerinin yanı sıra tüm devleti kapsayan federal yargı kurumu vardır. Başka bir ifade ile, her vilayette bir bölgesel yüksek mahkeme ve bir federal yüksek mahkeme vardır. Özerklik sistemi altında, merkezi devlet ikili yargı sistemini benimsemez. Dolayısıyla ne merkezde, ne de özerk bölgelerde bağımsız federal mahkemeler oluşturmaz, aksine oralarda yargı, merkezi tek yargı olmaktadır. Özerk bölgelerdeki mahkemeler, merkezi yargının şubeleridir ve merkezi devletin denetimine ve kontrolüne tabidirler.¹⁰⁵
4. Denetim açısından, eyalet ile federal otorite arasındaki ilişki ve özerk bölge ile merkezi otorite arasındaki ilişkinin derecesi ve doğası arasında açık bir fark vardır. Zira federal sistemde, vilayetin merkezi hükümet tarafından herhangi bir denetim olmaksızın tek başına uyguladığı engelleyici yetkilerden bazıları için denetim yoktur. Fakat federe devletin federal otoritenin denetiminden soyutlanmış olduğu söylenemez. Aksine, belirli denetleme ve yönlendirme yetkileri vardır ve bu, özellikle ortak yetkiler alanında ortaya çıkmaktadır.¹⁰⁶ Fakat bu, hiçbir şekilde özerk yönetim otoritesine yönelik merkezi otorite tarafından uygulanan denetim derecesine veya üslubuna benzeşme sınırına

¹⁰⁴ Hamavendi, age., s. 284

¹⁰⁵ Mevlut, agm., s. 137

¹⁰⁶ Muhamed Layla, *Al-Nuzum El-Siyasiye: Al-Devle ve El-Hukumat "Siyasi Sistemler, Devlet ve Hükümetler"*, Kahire, ,Al-Fikir AL-Arabi yayın evi, 1974, s. 104.

ulaşmaz. Denetim, kapsamlı ve tek taraflı olarak uygulanmaktadır. İkinci sistemde ise; karşılıklı denetim vardır. Federal hükümet tarafından ve eyaletler tarafından uygulanmaktadır. Ayrıca tarafsız bir kurum olan federal yargı yolu ile de pekişmektedir.

5. İki sistem, vilayetlere veya bölgelere verilen yetkilerin hacminin yanı sıra, yetkilendirilme biçimleri bakımından da farklılık göstermektedir. Zira federal sistemde üye devletler genellikle yasama, yürütme ve yargı yetkilerinde önemli ölçüde bağımsızlıktan yararlanmaktadırlar. Bazı federal sistemler, bu alanda çok uzağa gitmektedirler. Zira Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre, Almanya ve Avustralya'nın anayasaları, Merkezi hükümetinin yetkilerini sınırlandırma yolu ile belirlemektedirler ve bahsi geçmeyen diğer yetkileri ya da "*Residuary Powers* / bakiye yetkiler" diye isimlendirilen yetkileri üye devletlerin hükümetlerine terk etmektedirler. Bu yetkiler, birlik hükümetinin yetkilerinden daha geniş yetkilere sahiptir. Diğer yandan, yetkiler federal anayasada düzenlenir ve dağıtılır. Bunun için federal hükümetin bunları terk etmesi ya da sınırlaması iki nedenden dolayı zordur: Birincisi, Federal Anayasa, genellikle federal hükümetin kolayca değiştiremeyeceği katı bir anayasadır. İkincisi, federe devletlerin yetkilerine ilişkin değişiklik için anayasanın değiştirilmesi gerekir ve anayasa federe devletlerin onayı olmadan değiştirilemez. Ayrıca, federe devletler, bu sisteme çeşitli şekillerde katılabilirler.¹⁰⁷

Özerklik sistemi altında ise; özerk bölgelere terk edilen yetkiler genellikle federalizmdeki üye devletlerin yetkilerine kıyasla önemsiz olmaktadır. Diğer yandan, bu yetkileri genellikle sıradan yasalar belirlemektedir. Bu nedenle, basitlik ve önemsizliklerine rağmen, anayasada belirlenmiş olsalar da kolaylıkla değiştirilebilirler. Çünkü özerklik yönetimini benimseyen devletler, genellikle esnek (yumuşak) anayasaya sahip üniter devletlerdir. Ayrıca, bu yetkilerin değiştirilmesi veya iptal edilmesi, özerk bölgelerin onaylamasını gerektirmemektedir. Bu şekilde; özerk yönetimlerin yasaları gereğince tanınmış hakları merkezi hükümetin merhameti altına

¹⁰⁷ Mevlut, agm., s. 134.

sokulmaktadır. 1939'da General Franco tarafından Katalonya'nın özerk sisteminin kaldırılmasında yaşanan da budur.¹⁰⁸

6. Federal sistem, federe devletlere tanınan bağımsızlığın yanı sıra, farklı bir ilkeyi de kapsamaktadır. Bu ilke, federe devletlere federal devlete katılma, önemli ve federal devletin tamamını ilgilendiren kararlara katkıda bulunma hakkı veren katılım ilkesidir. Üye devletlerin katılımı, federal devlet yönetimine, federal anayasanın yapılmasına ve üzerinde yapılan değişikliklere katkılarında somutlaşmaktadır. Çünkü federal sistemlerin çoğunluğu, hukukçu Wheare'in tipik bir federal sistem olarak değerlendirdiği; Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre, Kanada ve Avustralya sistemlerinde¹⁰⁹ federe devletlerin katılımı olmadıkça, federal anayasanın değiştirilmemesi ilkesini kabul etmişlerdir. Bu katılımın, kendisine tanınan haklardan herhangi bir hakkına zarar vermemek için federal birlik üyesi devlete daha fazla garanti vereceği açıktır. Üye devletle ilgili konularda geçenler dışında, merkezi otoritelerin kendisi ile alakalı bazı eylemlerde bulunabilmesi için önceden federe devletlerin onayının alınması kaçınılmazdır.

Yukarıda açıklananlar ışığında, federal sistem, özerklik sisteminden farklıdır. Özerklik sisteminde bölgeler, merkezi otoritenin anayasayı değiştirme işlevine katılmazlar. Aynı şekilde merkezi yönetim, özerk yönetimle ilgili kanunları kendi başına değiştirebilmektedir.¹¹⁰

¹⁰⁸ Mevlut, agm., s. 134

¹⁰⁹ K.C Wheare.op. cit s.33.

¹¹⁰ Mevlut, agm., s. 135.

1.7. Federal Sistemin Yapısı

1.7.1. Federal sistemin niteliği

Federalizm sisteminin karmaşık alt yapısı, kendisini diğer siyasi sistemlerden ayırtıran hukuki niteliği etrafında farklı hukuki görüş ve uygulamaların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Federal sistemde hukuki uyarlama

Federal devletlerde egemenliğin kime ait olduğu konusunda hukuki ihtilaflar yaşanmıştır. Egemenlik federal devlete mi aittir? Yoksa aynı zamanda federe devletler de egemenliğe sahip midir? Ya da federe devletler, uluslararası kimliğe sahipler mi? Yoksa bu kimlik sadece federal devletle mi sınırlıdır? Hukukçuların bu konuda farklı görüşleri olabilmektedir. Biz bu konuda, sistemin doğasını belirlemek için gerektiği kadar bu görüşleri sunacağız.

Birinci ekole göre; federal sistemi benimseyen devlette egemenlik, merkezi hükümet ile eyaletler ya da bölgelerin hükümetleri arasında parçalanmıştır. Bu hukuki eğilimin destekçilerinden birisi de James Madison'dur. Zira o, *Federalist Papers* / Federal Yazılar'da Amerikan anayasası tartışmalarının yapıldığı günlerde New York halkına yönelik 39 numaralı makalede şöyle demektedir: “Yerel otoriteler, yüksek otoriteden ayrılmış bağımsız şubelerdir. Bu yerel otoriteler, kendi alanları içerisinde federal otoriteye tabi değildirler”.¹¹¹ Alex Tokfil (Alexis de Tocqueville) ve Ronald L. Watts, Madison’u federal devlette; yetki alanında federal devletin egemenliği ve kendi yetki alanlarında federe devletlerin egemenliği olmak üzere iki ayrı egemenliğin varlığı hususunda desteklemektedirler. Bu hususta federal sistemin yasal bir esas üzerine kurulmasına dayanmaktadırlar. O esas ise; yetkileri merkezi hükümet ile bölgeler hükümetleri arasında dağıtmayı üstlenen federal anayasadır. Bu görüş şu esasa göre eleştirilmiştir: Bu, egemenliğin içeriği ile çelişmektedir ve federal anayasanın içeriği ile de uyuşmamaktadır. Zira egemen devlet, uluslararası ilişkilerini

¹¹¹ Hamilton, Madison, Jay, Agm., s. 330.

kendi iradesi ile idare etmeyi üstlenmiştir. Bu hususta sadece uluslararası hukuka tabidir. İşlerinin idaresini de tek başına yürütmektedir. Bu vasıf, federal sistemi benimseyen devletteki üye eyaletlere uymamaktadır.¹¹² Buna karşılık, bu eğilim birçok Arap yazar tarafından destek bulmuştur.¹¹³

Başlarında John Calhan ve Max Seidel'in olduğu diğer ekol mensupları ise; yukarıda geçen iddiaların tam tersine şu görüşü benimsemişlerdir: Federal devlette egemenlik, parçalanamaz. Egemenliğin birliği, tek bir kişilik olan devletin birliğinden kaynaklanmaktadır. Bu yüzden, bir tek halkın yaşadığı bir tek bölgede iki egemen devlet olamaz. Bu ekolün mensuplarına göre; Egemenlik federal devlete ait olur, ki o zaman karşımızda bir tek devlet olup, o devleti oluşturan eyaletler egemenliklerini ve uluslararası niteliklerini kaybederler. Ya da egemenlik üye devletlere ait olur, -ki o zaman karşımızda konfederal birlik olur. Bu birlikte üyeler uluslararası kişiliklerini korurlar. Bu görüş sahipleri şunu da söylemişlerdir: Federal belge ancak üye devletler arasında bir sözleşme olabilir. Başka bir ifade ile, bir anayasal hukuku sahiplenmiş, nitelikleri farklı, egemenlik sahibi devletler arasında bir antlaşma olabilir. Fakat bu eğilim çok şiddetli bir şekilde eleştirilmiş; özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde federalizmi savunan grup tarafından kuvvetli bir muhalefet ile karşılaşmıştır. Bu görüşe yöneltile eleştirilerden bazıları şöyledir: Bu görüş, Birlikten önce egemen bağımsız olan devletlerden federal birliğin oluşturulması ile özel zorunluluğa bakmıştır ve bir üniter devletin eyaletlere ya da bölgelere ayrılması ile bu birliğin oluşturulmasına özel zorunluluğu göz ardı etmiştir.¹¹⁴

¹¹² Muhammed el-Beşir, **Al-Kanun El-Desturi ve El-Nuzum El-Siyasiye El-Sudaniye** "Anayasa Hukuku Ve Sudan'ın Siyasi Sistemi", Anayasalar ve Mısır Sistemleri ile Karşılaştırma Araştırması, Birinci Cüz, Menşetü'l Me'arif Bi'l İskenderiyye, 1970, s. 118-119.

¹¹³ Bu görüşten bazıları için bkz. Taime el-Cerf, - **El-Kanunu'l Amm** "Genel Kamu Hukuku", Yönetim Ve İdare Sistemlerine Karşılaştırmalı Araştırma . Birinci kısım; Anayasal Hukuk ve Karşılaştırmalı Yönetim Sistemleri", Meketebetü'l Kahire el-Hadise, 1962, s. 42; Osman Halil Osman, **Al-Kanun El-Desturi Ve'l Mebadiü' El-Destüriye el-Amme Ve'n Nizamu'd Desturi el-Misri** "Anayasal Hukuk: Genel Anayasal İlkeler ve Mısır'ın Anayasal Sistemi", Beşinci Baskı, Daru'l Fikri'l Arabiy – Kahire, 1955, s. 75; Nebil Abdurrahman Hayavi, **Al-Devle Al-İttihadiye El-Fidraliye – Himayetü'n Nizam Al-Desturi "Federal Devlet; Anayasal Sistemin Korunması"**, Birinci Baskı, El-Mektebetü'l Kanuniyye, Bağdat, 2004, s. 7.

¹¹⁴ Muhammed el-Beşir, **Nazariyyetü'l İttihadi "Federalizm Teorisi"**, Iskenderliye, Al-maarif matbaası Birinci Baskı , 1963, s. 103 vd.

Biz, federal devlette egemenliğin merkezi hükümet ile eyaletler ya da bölgeler hükümetleri arasında parçalandığını ileri süren birinci görüşü tercih etmeye eğilimliyiz. Çünkü egemenliğin birliği, üniter devletin doğası ile uyumlu olsa da federal sistemin doğası ile uyumlu olmaz. Federal bileşenler, dış egemenliklerini merkezi hükümete vermiş olsalar da işlerinin büyük çoğunluğunda iç egemenliklerini korumaktadırlar. Bunun için anayasalarını ve yasama, yürütme, yargı otoritelerini korumaktadırlar. Aynı zamanda merkezi hükümete ait federal anayasa gereğince kendisine verilen yetkileri vasıtası ile uyguladığı federal otoriteler bulunmaktadır.

Egemenliğin tekliğini kabul edenler; federal sistemin üzerine kurulmuş olduğu temel ilke olduğu halde, yetkilerin merkezi hükümet ile bölgeler hükümetleri arasında paylaştırılması ilkesini göz ardı etmektedirler. Dolayısıyla dahili egemenlik, tek başına federal devlet ya da federe devletler ile sınırlandırılmaz. Zira her ikisinin de yetki alanlarında egemenlikleri vardır.

Uluslararası ilişkiler bakımından federal sistemin özellikleri

Federal sistem, dış ya da uluslararası alanda birlik için birkaç şekilde belirlenen esaslar üzerine kurulu olmaktadır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

Uluslararası kişiliği

Federal sistem; federal devlet için kabul edilmiş, uluslararası kişilik birliği / “*personnalite internationale lunitede*” esası üzerine kuruludur. Dolayısıyla uluslararası hukuk açısından bir kişi kabul edilir. Federe devletlere ait bir uluslararası kişilik olmaz.

Uluslararası kişilik birliği, birkaç sonucu beraberinde getirir:

- 1- Federal hükümet; savaş ilan etmek, sulh yapmak yetkisine sahiptir, birlikteki bütün silahlı güçleri denetler. Bunu bütün federal devletlerin anayasaları

belirlemiştir. ABD anayasası ¹¹⁵ da bunlardan birisidir. Bu anayasa, merkezi federal otoriteye savaş ilan etme yetkisi vermiştir. İşgal hali ve ani tehlike dışında hiçbir eyalet Amerikan Kongresinin izni olmadan savaşa giremez. İsviçre anayasası ¹¹⁶ da aynı şekildedir.

- 2- Federal devlet, karşılıklı diplomatik temsil yetkisini ve uluslararası kuruluşlara katılma yetkisini kullanır. Halbuki federe devletler (eyaletler ya da bölgeler) bu haktan yoksundurlar. Bunun bir istisnası olmuştur. Zira Sovyetler Birliği, 1944 yılından itibaren, Sovyet cumhuriyetlerine, Birleşmiş Milletler Teşkilatı gibi uluslararası kuruluşlara katılma hakkı vermiştir.¹¹⁷ Benzer şekilde 1971 senesine ait Birleşik Arap Emirlikleri'nin geçici anayasası, üye emirliklere OPEC örgütüne ve Petrol İhraç Eden Arap Devletleri Örgütüne üyeliklerini koruma ve bu ikisine katılma izni vermiştir.¹¹⁸
- 3- Federal anayasaların çoğunda merkezi hükümete, uluslararası andlaşmalar yapma yetkisi verilmektedir. Federe devletler bu haktan yoksundurlar. Buna örnek; ABD anayasası, eyaletlere uluslararası anlaşmalar yapmayı yasaklamaktadır. Fakat, Kongre'nin onaylaması şartı ile eyaletlere “*compact agreements*” ittifaklar yapma yetkisi vermiştir. Latin Amerika'daki (Arjantin, Brezilya, Meksika, Venezüella) federal devletlerin anayasaları da, federasyondaki federe devletlere, yabancı devletler ile anlaşmalar yapmak yetkisi vermektedir.¹¹⁹ Ancak bazı federal anayasalar, federal devletin genel siyasetine uyumlu olması şartı ile üyelere siyasi olmayan bazı anlaşma türlerini yapmak hakkını tanımaktadır. Örneğin; 1971 senesine ait Birleşik Arap Emirlikleri'nin geçici anayasası, üye emirliklere; federal devletin maslahatları

¹¹⁵ Bakınız; Amerikan anayasasının Birinci Maddesinin üçüncü fıkrasının Onuncu kısmı. Bruce W. Vendlay, **El-Dusturu'l Emriki** “Amerika Anayasası”, Hazırlama ve tercüme; Dairetu'l Me'arifi'l Amme, Daru'l Karnak li'n Neşr ve't Tab'i ve't Tevzi', Kahire, 1964, s. 107 - 110

¹¹⁶ 2000 senesine ait İsviçre anayasasının 60 / 1. Maddesi şunu belirlemiştir: “**Orduyu düzenlemek, eğitmek ve silahlandırmak sadece Birliğin yetkisindedir.**” - 2000 senesine ait İsviçre Federasyonu anayasası, “İnsan Haklarına Dair Ulusal ve Uluslararası Yasamalar Ansiklopedisi”, Birinci Baskı, Matba'atu'l Kitab, Bağdat, 2008, s. 20.

¹¹⁷ İbrahim Şeha, **Mabadi Al-nuzum El-Siyasiye** “siyasi sistemlerin ilkeleri”, Beyrut, Al-dar El-Jamiia, 1982, s.66.

¹¹⁸ El-Baz, agm. ,s. 92

¹¹⁹ Muhammed Alvan, **Kanun El-Düveli El-Amm** “Devletlerarası Genel Hukuk”, Üçüncü Baskı, Daru Vail Linneşr, 2007, s. 253.

ve kanunlarına ters düşmemek şartı ile Birliğe komşu bölgeler ve devletler ile yerel idari niteliğe sahip belirli ittifaklar yapmak izni vermektedir.¹²⁰

Federal anayasaların konumlarına dair yukarıdaki bilgiler ışığında; federal devletlerin uluslararası ilişkilerin idaresini üstlendiğini, bazı federal anayasaların federal birlikteki federe devletlere uluslararası alanda bazı faaliyetleri yürütme izni vermiş olsalar da, onları federal devletin ya da merkezi hükümetin belirlediği sınırlamalara tabi kılmıştır. Bu ise, genel olarak o ilişkiler üzerindeki egemenliktir.

Tek vatandaşlık

Federal sistemi benimseyen devletlerde, federe devletlerin yurttaşları için sadece bir tek vatandaşlık vardır. Federal devlette vatandaşlık birliği, vatandaşlığın doğasından ve kişiyi başka devletlerin fertlerinden ayırt eden bir devlete bağlı kılma niteliğinden kaynaklanmaktadır.¹²¹ Bazı hukukçular¹²² vatandaşlık ile tebaalığı eşanlamlı kullanmaktadır. Bu hukukçular; federal devletin vatandaşları için çifte vatandaşlığı (ortak vatandaşlık; federal devlete vatandaşlık ve kendilerine tabi fertlerin eyaletlere asli uyrukluluğunu) uygun görmektedir. Halbuki, vatandaşlık ile uyrukluk arasında birliktelik olmaz. Her ne kadar, federal vatandaşlık, teori yönünden, İsviçre anayasası, Almanya İmparatorluğu anayasası gibi bazı anayasalarda yer bulmuş olsalar da ve Weimar Cumhuriyeti anayasası vilayet ya da eyalet uyruğunu tanısa da, bu durum zorunlu değildir. Bazılarının eyaletlerden birisinde vatandaş olmaksızın federal vatandaşlığı elde etmesi mümkündür. Buna örnek; Weimar Almanyasında tabi sömürgelerde oturan Alman vatandaşları Almanya federal vatandaşlığına sahip oluyordu. Birleşik Devletlerde ise; federal vatandaşlar, normal olarak eyaletlerden birisinin uyruğunu taşımaktadırlar. Fakat Kolombiya eyaletinde ve federal hükümete tabi bölgelerde oturan Amerikan vatandaşları, herhangi bir eyaletin uyruğunu taşımamaktadırlar.¹²³

¹²⁰ el-Baz, Agm., s. 91.

¹²¹ İbrahim Şeha, *En-Nuzumu's Siyasi Hayaviyye Ve El-Kanunu'El-Desturi* “Siyasi Sistem ve Anayasa Hukuku”, Menşetü'l Me'arif Bi'l İskenderiyye, Baskı tarihi yok, s. 180.

¹²² Onların seçkini; hukukçu Scelle'dir. Muhammed el-Beşir,” agm., s. 123.

¹²³ Hayavi, agm., s. 22.

Federal vatandaşlık yanında federal devlette eyaletlerin sayısınca vatandaşlık bulunmaktadır. Bir tek vatandaşlığın varlığı nedeni ile federal anayasalar, vatandaşlıkla ilgili kuralların düzenlemesi yetkisini normal olarak federal otoriteye vermektedir.¹²⁴

Toprak bütünlüğü

Federal sistem, federasyonun bileşenleri olan devletlerin bölgelerinin birleşiminden oluşan birleşik bir bölge üzerinde kurulur. Federal sistemi benimseyen devletin bölgesi hakkında parçaların bitişik olması şart koşulmaz. Zira federal devletin bölgesinin parçaları arasında başka bir devletin bölgesi olabilir. Nitekim Alaska Eyaletini, Kanada'nın kırk dokuz bölgesi Amerika'nın diğer eyaletlerinden ayırmaktadır.¹²⁵ Böylece federal devletin bölgesinin birliği, bu devletin temellerinden biri sayılmaktadır. Bu bölgenin dahili anayasal varlıkları içeren kısımlara bölünmesine itibar edilmez. Bu bölgenin sınırları, federal devletin çevresindeki yabancı devletler ile ortak sınırlarla belirlenmektedir. Halbuki Birliğin kurulmasından önceki bölgeleri ayıran sınırlar, bölgesinde anayasal olarak kendisine tanınan dahili yetkilerini uygulamaları için onlara ait idari sınırlar sayılır. Federal devletin bölgeleri, herhangi bir eyalete tabi olmayıp sadece doğrudan federal devlete bağlı olan, federal devletin kendisine kattığı sömürgeler gibi başka parçaları kapsamaktadır.¹²⁶

¹²⁴ el-Beşir, Agm., s. 122 – 124.

¹²⁵ İssam El - Attiyah, **Mebaiü'l Kanun El-Düveli El-Amm "Uluslararası Genel Hukuk İlkeleri"**, Bağdat, y.y., Altıncı Baskı, s. 311.

¹²⁶ Sami Cemaleddin, **Al-Nuzum El-Siyasiye ve Al-Kanun EL-Desturi "Siyasi Sistemler ve Anayasa Hukuku"**, İskenderiye, Al-maarif matbaası, 2005, s. 125.

*Uluslararası sorumluluk*¹²⁷

Federal devlet; ister federal otoritelerden kaynaklansın, ister federe otoritelerinden kaynaklansın, uluslararası hukuka aykırı davranışları nedeniyle uluslararası sorumluluğu üstlenmektedir. Nitekim bu ilke, bir çokgeçmiş yargısal örneklerde de görülür. Bununla birlikte, federal devletin federe devletin davranışlarından kaynaklanan sorumluluğu; üye devletlere dayanan zarar veren işlevler bir suçtan ya da şüpheli suçtan ya da ittifakı ihlal etmekten kaynaklanmasına göre farklı olmaktadır.

Zarar veren işlevler, bir suçtan ya da şüpheli suçtan kaynaklandığında, birleşik devlet, meydana gelmesini önleyememiş olsa da tam sorumluluğu üstlenir. Nitekim bu ilke, geçmiş diplomatik örneklerde ve uluslararası yargı kararlarında da benimsenmiştir. Bu konuda yargı kararlarına örnek; 1927 yılında “*Mellen*” meselesi hakkında çıkan hükümdür. Bu hüküm gereğince, Amerika Birleşik Devletleri hükümetinin, eyaletlerinden birisi olan Texas’ın zarar veren amellerinden sorumluluğuna karar verilmiştir¹²⁸

Sorumluluk, federal devletteki eyaletlerin birisinin uluslararası bir ittifakı ihlal etmesinden kaynaklandığında, ittifaka sözleşme mi yoksa anlaşma mı diye bakılır: İttifak sözleşme ise, genel bir kural yoktur.¹²⁹

¹²⁷ Uluslararası sorumluluk; yasal olmayan bir işi yapmaya başlayan devleti bağlayan hukuki bir sistemdir. O devletin, uluslararası genel hukuk uyarınca bu işten zarar gören devletin zararı karşılaması zorunlu kılınır. Uluslararası sorumluluğu yerine getirmek için şu şartların sağlanması şart koşulmaktadır:

- 1- Fiil devlete ait olmalıdır
- 2- Fiil yasaya aykırı olmalıdır
- 3- Yasa dışı fiil zarara sebep olmalıdır

Bakınız; Issam El-Attiyah, agm., s. 517 ve sonrası.

¹²⁸ Hasan El-Çelebi, **Kanun El-Düveli El-Amm** “Uluslararası Genel Hukuk”, Bağdat, 1. Cild, Matbatu Şefik, 1964, s. 237 – 236.

¹²⁹ Gereğince, eyaletlerin yapmış olduğu sözleşmelerden federal devletin sorumlu olmadığı kabul edilen bir çok mesele hakkında hükümler çıkmıştır. Buna örnek olarak, (Florida Kredisi) meselesi hakkında çıkan hükümden bahsedilir. Bu hükmün gereğince, birleşik devletlerin Florida Kredisinden sorumlu olmadığı kabul edilmiştir. Mahkeme, kredi kanununa Kongrenin itiraz edebileceği esasına göre Birleşik Devletlerin sorumlu olması gerektiği görüşünü reddetmiştir. Başka meselelerde vilayetlerin yapmış oldukları sözleşmeler hakkında Birleşik Devletlerin sorumluluğu kabul edilmiştir. Nitekim Bolivar eyaleti görevlilerinin yapmış oldukları sözleşmelerden, o görevliler ile federal otoriteler arasında sıkı bağın olması esasına göre Venezuela’nın sorumluluğuna karar verilmiştir.

Hukuki açıdan¹³⁰ mesele, sözleşmenin yapılmasında merkezi hükümetin katkı derecesine bağlı olmaktadır. Federal devlet, denetimi altında yapıldığında bu sözleşmenin gerektirdiği yükümlülükleri üyelerinden birisi ihlal ettiğinde uluslararası sorumluluğa tabi olmayı üstlenir. Bunun aksi durumda eyaletin kendi başına yapmış olduğu sözleşmeleri ihlal etmesinden kaynaklanan sorumluluğu federal devlet üstlenmez.

İttifak, bir anlaşma olduğunda ise; anlaşmanın federal devlet tarafından yapılmış olması ya da üye devletler tarafından yapılmış olması durumunda mesele, farklı olmaktadır. Anlaşma, federal devlet tarafından yapılmış olduğunda devlet, onun her ihlalden sorumludur.¹³¹

İttifak, anayasal yetkilerinin sınırları içerisinde eyaletin kendisinin yapmış olduğu bir anlaşma olduğunda hüküm de aynı şekildedir. Eyalet, anlaşmayı federal anayasayı ihlal ederek yapmış olduğunda, bu durumda federal devletin sorumluluğunun belirlenmesi konusunda görüşler farklı olmaktadır. Zira bazısına göre; dış ilişkileri belirleyen olması itibarı ile bundan federal devlet sorumludur. Halbuki bazısına göre ¹³² de; federal devlet bu durumda sorumlu değildir. Buna şu gerekçeleri sunmaktadırlar: Başkasının, kendisi ile anlaşma yapmadan önce eyaletin yetki boyutunu pekiştirmesi gerekir. Bunlardan bir kısmı, yabancı devletin federal devlete karşı sorumluluğunu belirlemenin gerekliliği görüşünü benimsemiştir. Çünkü o yabancı devlet, federal devletin anayasasını göz ardı edip, federal otoriteye tecavüz eden eyalet ile doğrudan bağlantıya geçmiştir.¹³³

Federal sistemin dahili alandaki özellikleri

Federal sistemin en önemli özelliklerinden biri, federal yönetim ile federe yönetim arasında yetkilerin dağıtılması neticesinde ikili siyasi otoritenin olmasıdır. Bu da federal anayasa ile temsil olunan federal otoritelerin varlığını gerektirmektedir. Bu

Muhammed Hafız Ganem, **Mebaiü'l Kanun El-Düveli El-Amm** "Uluslararası Genel Hukuk İlkeleri", Kahire, Matba'atu Nehdeti Mısır, 1964, Dördüncü Baskı, s. 242.

¹³⁰ Muhammed Hafız Ganem, Agm., s. 232

¹³¹ El-Çelebi, Agm., s. 238.

¹³² Muhammed Hafız Ganem, Agm., s. 234.

¹³³ el-Beşir, Agm., s. 99.

otoriteler; federal yasama otoritesi, federal hükümet ve federal yargıdır. Federal anayasa bunların düzenlemesini üstlenmektedir. Bir federal sistemden diğerine bu otoritelerin oluşumu farklı olabilmektedir. Bu federal otoritenin yanı sıra dahili alanda her bölgeye ya da eyalete has bir takım otoriteler bulunmaktadır. Bölgesel anayasalar bunların düzenlemesini üstlenmektedir. Federal sistem, dahili alanda iki görünüm içermektedir. Bunlar, birlik görünümü ve bağımsızlık görünümüdür. Bunları şu iki başlık altında ele alıyoruz:

Dahili alanda federal sistemin görünümü

A. Federal anayasa

Federal anayasa, federal sistemin hukuki esasıdır. Federal anayasa, merkezi yönetim ile bölgesel yönetim arasında yetkilerin dağıtılması işlevini yerine getirir. Devletin şeklinin belirlenmesi ve federal otoritelerinin düzenlenmesi ile ilgili hükümleri içerir. Ayrıca Birlik vatandaşlarının yararlandığı genel hürriyetler ile alakalı anayasal kuralları da içerir. Federal anayasalar bazen doğrudan eyaletlerdeki yasama, yürütme ve yargı otoriteleri ile alakalı dikkate alınması gereken sınırlamalar koyabilmektedirler.¹³⁴

Federal Birliğin oluşması yolunun farklılığı sebebi ile federal anayasanın konulması uygulamaları da farklı olmaktadır. Üniter devletin parçalanıp federal devlete dönüşmesi neticesinde Birliğin oluşumu halinde anayasanın kabul edilmesine ilişkin kurallar daha basit olmaktadır. Birkaç bağımsız devlet arasında birlik oluşturma halinde ise, uygulamalar daha çok karmaşık ve zor olmaktadır. Zira bu, federal anayasa taslağını Birlikteki federe devletlerden her devletteki orijinal kurucu iktidarın onaylamasını ve ayrıca her devletteki Temsilciler Meclisinin Birlik anlaşmasını onaylamasını gerekli kılmaktadır.¹³⁵ Federal anayasalar, üye eyaletlerin anayasalarına göre üstünlük sahibidir. Zira federal anayasa ile eyalet anayasaları arasında bir çelişki

¹³⁴ Macid Ragıb El-Halu, *Al-Nuzum El-Siyasiye ve Al-Kanun EL-Desturi “Siyasi Sistemler ve Anayasa Hukuku”*, İskenderiye Al-maarif matbaası, 2005, s. 129 – 130.

¹³⁵ Abdulgani Bisyonu, *Al-Nuzum El-Siyasiye “Siyasi Sistemler; İslam Düşüncesi ve Avrupa Düşüncesinde Devlet, Hükümet, Genel Haklar ve Hürriyetler Teorisine Dair Araştırma”*, Beyrut, El-Daru’l Cami’iyyetü li’Tıba’a ve’nneşr, Yayın tarihi yok, s. 106.

meydana geldiğinde, öncelik federal anayasanın uygulanmasıdır. Genelde federal anayasa katı olur, değiştirilmesi Birlikteki üye eyaletler ya da bölgelerin büyük çoğunluğunun onaylamasını gerektirir.¹³⁶

B. Federal yasama organı

Federal sistemi benimseyen devletlerde federal yasama otoritesi, kural olarak iki meclisten oluşmaktadır. Birinci meclis, “halk meclisidir” ya da bazı devletlerde isimlendirildiği gibi “alt meclis”tir veya toplamında halkı temsil eden “temsilciler meclisidir”. İkinci meclis, seçkin siyasi oluşumlar olma vasfıyla eyaletleri temsil etmektedir ve “eyaletler meclisi” olarak isimlendirilmektedir.¹³⁷ Bu temsil, nüfus sayılarına ya da yüzölçümüne bakılmaksızın federe devletlerin eşitliği esasına göre olmaktadır.¹³⁸ Örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde Parlamento Kongre “Congress”, Temsilciler meclisi “House of Representatives” ve Senatodan “Senate”; İsviçre’de Federal Meclis “Assemblée federale” Ulusal meclis “Conseil national” ve Kantonlar meclisi “Conseil des Etats”, Kanada’da Parlamento “Parliament” Avam Kamarası “House of Commons” ve Senato “Senates”, Rusya’da Federal Meclis “Federal Assembly” Devlet Duması “State Duma” ve Federasyon Konseyinden “Council of the Federation”; Almanya’da Parlamento “Bundestag” ve “Bundesrat”; Iraktaysa Parlamento Temsilciler Meclisi “Meclis El-Nuvvab” ve federe birimlerini temsil eden Birlik Meclisi “Meclis El-İttihad” olarak anılmıştır.

C. Federal yürütme organı

Dahili alanda birlik görüntülerinden birisi de; federal devlete ait, devletin tamamı için önemli federal kararları almak üzere federal parlamentodan çıkan federal yasaların uygulanmasını üstlenen bir federal yürütme otoritesinin olmasıdır.¹³⁹ Bu otoritenin oluşturulması devletin başkanlık sistemini, meclis hükümeti ya da parlamenter sistemi kabul etmesine göre farklı olmaktadır. Başkanlık sistemini

¹³⁶ Sami Cemaleddin, Agm., s. 125.

¹³⁷ Nuri Latif, *Al-Kanun El-Desturi Ve’n Nuzamu’d Desturi fi’l Irak “Anayasal Hukuk ve Irak’ta Anayasal Sistem”*, Bağdat, Matbaatu’l Alai, İkinci Baskı, 1979, s.133

¹³⁸ Nuri Latif, Agm., s. 130.

¹³⁹ Nuri Latif, Agm., s. 130.

benimseyen Birleşik Devletler’de federal yürütme otoritesi, halk tarafından seçilen başkandan oluşmaktadır. Başkan, bakanları tayin etmek, görevden almak işlevini üstlenir. Başkanın bakanları sorgulama hakkı vardır.

Meclis hükümeti sistemini benimseyen İsviçre’de ise; federal yürütme otoritesi, federal kurul tarafından dört yıl süre için seçilen federal meclis üyelerinden oluşmaktadır. Federal meclise Birlik başkanı başkanlık eder. Başkanın bir yardımcısı olur. Yardımcı, federal kurul tarafından meclis üyeleri arasından bir seneliğine dönüşümlü olarak seçilmektedir. Parlamenter sistemi benimseyen Almanya’da yürütme organı, başbakana karşılık gelen bir *şansölye* (*Bundeskanzler/kanzlerin*) ve federal bakanlıklardan oluşmaktadır. Bu ikisi, yürütme organının vazifesini uygulamaya ortak olurlar.¹⁴⁰

D. Federal yargı organı

Federal devlette merkezi hükümete ait, anayasa uyarınca eyalet yargısının yetkisi dışına çıkan federal anlaşmazlıkları çözümlemekle yetkilendirilen bir yargı kurumu vardır.¹⁴¹

Federal yargı otoritesi, bazen Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi; “Yüksek Mahkeme” / “*supreme court*” ya da İsviçre Federasyonunda olduğu gibi; “Federal Mahkeme” / “*le tribunal federal*” olarak isimlendirilen bir tek mahkemeden oluşabilmektedir. Federal yargı otoritesi, bazen de Yüksek Mahkemenin ya da Federal Mahkemenin yanı sıra birkaç mahkemeyi içerebilmektedir. Federal anayasa, mahkemelerinin yetkilerini düzenlemektedir..¹⁴²

Federal anayasaların büyük çoğunluğunda, bu kuruma federal otorite ile federe devletler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar hakkında kesin hüküm verme yetkisi

¹⁴⁰ İhsan El-Müfreci, **Al-Kanun El-Desturi ve Al-Nizam El-Desturi Fil Irak** “Anayasal Hukuk ve Irak’ta Anayasal Sistem”, Bağdat, Vizaretü’l Ta’limi’l Ali ve El-Bahsu’l İlmi (Yüksek Öğretim Bakanlığı), 1990, s. 107.

¹⁴¹ Mahmut Hilmi, **Al-Mebadi El-Desturiye Alama (Genel Anayasa İlkeleri)**, Kahire, Dar Al-fikir Al-Arabi, 1964, s. 170.

¹⁴² Muhammed Kamil Layla, **El-Mebadiü’d Dusturiyyetü’l Amme Ve’n Nizamu’s Siyasiyye “Genel Anayasal İlkeler Ve Siyasi Sistem”**, Kahire, Dar Al-fikir Al-Arabi, 1959, s. 311.

verilmektedir. Bu kurum, eyaletler arasında ya da farklı eyaletlere mensup fertler arasında çıkan anlaşmazlıkları çözüme bağlama otoritesini üstlenmektedir. Aynı şekilde, federal yasaların ve eyalet yasalarının anayasaya uygunluğunu denetleme işlevini de yerine getirmektedir. Federal anayasalar ise yargının ve yargıçların bağımsızlığının ve tarafsızlığını güvence altına alır.¹⁴³

Federal sistemde bağımsızlık görünümüleri

A. Eyalet anayasası

Dahili alanda federal sistemin üzerine kurulduğu esaslardan birisi, her federe devletin kendine has anayasa koyma yetkisinin olmasıdır. Bu anayasa gereğince, federe devlete uygun siyasi bir sistem belirlenmekte, kendi şartlarının ve maslahatlarının gerektirdiğine uygun yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yetkileri belirlenmektedir.¹⁴⁴

Bu anayasanın konulması işini federe devletteki kurucu meclis üstlenmektedir. Eyaletler çıkarlarının gerektirdiği şekilde anayasayı değiştirme özgürlüğüne sahiptirler. Fakat federe devletler yerel anayasalarını belirlerken federal anayasanın getirdiği kurallara riayet etmek zorundadırlar. Bu kuralların büyük çoğunluğu devletin siyasi ve hukuki birliğini güvence altına almayı amaç edinmektedir.

Federal anayasa, eyaletlere anayasalarını koymaları için bir usule tabi olmalarını zorunlu kılabilir. Bu anayasalardan birisi, İsviçre anayasasıdır. Nitekim bu anayasa, bölgelerin anayasalarının konulmasının referandum yolu ile olmasını zorunlu kılmıştır. Eyaletleri belirli bir sisteme tabi olmaya zorunlu kılan anayasalara bir diğer örnek; Amerikan anayasasının ikinci maddesidir. Bu madde eyaletlere cumhuriyet yönetim sistemini zorunlu kılmaktadır ve 1869 senesine ait on değişiklik gereğince, eyaletlere ırk, renk ya da kölelik hali nedeni ile herhangi bir ferdin vatandaşlık sıfatını kabul etmemeyi yasaklamaktadır. Aynı şekilde Latin Amerika devletlerinin

¹⁴³ Macid Ragıb El-Halu, Agm., s. 13.

¹⁴⁴ Nuri Latif, agm., s. 132.

anayasaları da parlamenter cumhuriyet sistemini ve fertler için siyasi hakların düzenlemesi ile ilgili özel hükümleri zorunlu kılmaktadır.

Eyaletler, kendilerine özgü anayasayı kabul ederken federal anayasayı dikkate almak zorunda oldukları gibi bu anayasanın değiştirilmesi durumunda da dikkate almak zorundadırlar.¹⁴⁵

B. Federe devlete ait yasama organı

Federal sistemde dahili bağımsızlık görünümünden biri de her eyalet için özel bir yasama kurumunun (parlamento) varlığıdır. Bu parlamento, devletin siyasi, toplumsal ve ekonomik durumunun doğası ile uyumlu şekilde, federal anayasada ve federe devlet anayasasında izin verilen sınırlarda gerekli yasama ile ilgili kararların alınmasını ve eyalet yasalarının konulmasını üstlenmektedir.¹⁴⁶ Bunu, federal anayasaların büyük çoğunluğu kabul etmiştir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde her eyaletin (Nebraska Eyaleti hariç) Amerikan Kongresinin oluşturulmasına göre, Senato ve Temsilciler Meclisinden olmak üzere iki meclisten oluşan birer yasama meclisi vardır. Aynı şekilde İsviçre Federasyonunda, her kantona (*les cantons*) ait, nispi temsil sistemine göre ya da sekiz kantondaki liste esasına dayalı çoğunluk sistemine göre genel bir şekilde seçilen bir yasama meclisi vardır.¹⁴⁷ Durum, Federal Almanya'da da aynı şekildedir. Zira her bölge için seçilmiş bir yasama meclisi vardır. Anayasa (*Grundgesetz*) bu hakkı federal otoriteye vermediği sürece yasama yetkisi o meclise ait olur.¹⁴⁸

Bu meclisler, eyalete özel yasaları kabul etmek için yetkili otoritedir. Anayasada çizilmiş sınırlar içerisinde yetkilerini kullanırken federal anayasanın getirdiği sınırlamaları dikkate alması gerekir. Bazen federal anayasalar, eyaletlere özel yasama otoriteleri ile doğrudan alakalı bir takım sınırlamalar getirebilmektedirler. Bu sınırlamalara örnek; bazı federal anayasaların, eyaletlere yasama kurumunu

¹⁴⁵ Saad Usfur, **Al-Kanun El-Desturi: Al-Mukadime "Anayasa hukukuna giriş"**, İskenderiye, Al-Maarif matbaası, 1954, Birinci Baskı, s. 124.

¹⁴⁶ Saad Usfur, agm. s. 124.

¹⁴⁷ Münzir Eş-Şavi, agm., s. 2 ve sonrası.

¹⁴⁸ Bkz. Federal Almanya Cumhuriyetine Anayasası. 70. Madde.

oluştururken belirli bir sisteme tabi olmayı zorunlu kılmasıdır. Nitekim Kanada Anayasası, bazı eyaletlere bir tek yasama meclisi sistemine ve diğerlerine de iki meclis sistemine tabi olmayı zorunlu kılmıştır.¹⁴⁹ Aynı şekilde Arjantin anayasası, eyaletler parlamentosuna yöneticileri diktatör otoriteye dönüştürmeyi yasaklamaktadır.¹⁵⁰

C. Federe devlete ait yürütme organı

Eyaletlerin bağımsızlık unsurları, her eyalete özgü bir anayasanın ve yasalarını koymayı üstlenen bir yasama kurumunun varlığı ile sınırlı değildir. Bunun yanı sıra her eyalet için, federal anayasanın hükümleri çerçevesinde çalıştığı sürece, merkezi hükümet tarafından denetleme ya da kontrol olmaksızın kendi çıkarlarına uygun bir şekilde siyasi ve idari yetkilerini kullanan bir bağımsız yürütme kurumu da vardır. Bunun federal sistemlerin büyük çoğunluğunda mevcut olduğunu görmekteyiz.¹⁵¹

Amerika Birleşik Devletleri'nde, her eyalet, bir eyalet valisinden oluşan bir yürütme organına sahiptir. 36 eyalette federal devlet düzeyinde cumhurbaşkanına benzer şekilde valinin bir yardımcısı olur. Vali, genel halk oylaması ile eyalette oturanlar tarafından seçilmektedir. Eyalet valisi, dahili alanda, alışılmış herhangi bir devletin başının yürüttüğü hakların büyük çoğunluğuna sahip olmaktadır. Hatta Amerika eyaletlerindeki vali, yasama otoritesi karşısında, Birleşik Devletler başkanının Kongre karşısında sahip olduğu yetkilerden yüksek yetkilere sahip olmaktadır. Zira vali, eyaletteki yasama meclisinin koymakta olduğu yasalara itiraz etmek hakkına sahiptir. Valinin itirazı yasanın tamamına ya da bir kısmına yönelik olabilir. Valinin parlamentoyu özel oturuma çağırma yetkisi vardır. Eyaletin bütçe taslağını geri çevirebilir.¹⁵² Aynı şekilde, federal yasaları ihlal etmelerinden dolayı mahkemelerin haklarında hüküm vermiş oldukları kişilerden cezaların tamamını ya da bir kısmını af etmek ve kaldırmak hakkına da sahiptir. Bu yetki, Kongre önünde yargılanmalarına binaen haklarında hüküm verilen kişileri kapsamamaktadır.¹⁵³

¹⁴⁹ Nuri Latif, agm., s. 132.

¹⁵⁰ Saad Asfur, agm., s. 124.

¹⁵¹ Macid Ragıb El-Halu, Agm., s. 133.

¹⁵² Münzir El-Şavi **El-Kanun El-Desturi (Nazariyetü'd -Devle) "Anayasa Hukuku (Devlet Teorisi)"**, Bağdat, Dar Al-Kdisiye yayınevi, 1981, s. 265 – 264.

¹⁵³ Michael Stewart, Agm., s. 158.

İsviçre Federasyonunda; federal devlet düzeyinde federal meclisin karşısında her kantonda bir meclis bulunmaktadır. Bazı kantonlarda bu meclise “devlet meclisi”, bazı diğer kantonlarda ise “hükümet meclisi” ismi verilmektedir. Kantonda bu meclis ile yasama meclisi arasındaki ilişki, federal devlet düzeyinde federal meclis ile federal kurul arasındaki ilişkinin aynısıdır. Bunun bir tek ayırıcı istisnası vardır: Yasama meclisinin, seçildikleri sürenin sona ermesinden önce devlet meclisinin ya da hükümet meclisinin üyelerini görevden alma yetkisi vardır.¹⁵⁴

Hindistan’da 1950 tarihli Federal Anayasa uyarınca, her eyalette - otoritesinde olmasa da – yapısında merkezi hükümete benzeyen bir hükümet bulunmaktadır. Her eyaletteki hükümet, Hindistan Cumhurbaşkanı’nın tayin ettiği bir validen oluşmaktadır. Vali, eyaletteki başbakanı tayin etmektedir. Başbakan, Bakanlar Kurulu’nun başkanlığını üstlenmektedir. Vali, Hindistan anayasasının 164/2. maddesine dayanarak başbakan ile istişareye binaen bu kurulun üyelerini tayin etmektedir. Bakanlar Kurulu, eyaletteki yasama cemiyeti önünde kolektif sorumluluğa sahiptir.¹⁵⁵

D. Bağımsız yargı organı

Federal sistemdeki federe birimlerin, kendilerine özel yargı otoritesi vardır. Bu otorite federal yargının yanında durmaktadır. Federe yargı, kanunların yorumlanmasını, uygulanmasını ve bölgesel sınırları içerisinde vatandaşları arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmayı üstlenmektedir.¹⁵⁶ Federe birimlerin kendilerine özel yargı otoritesinin bağımsızlığının ölçütünün, kararlarının federal mahkemeler nezdinde itiraz edilemez kesinlikte olmasında ortaya çıkmasına rağmen ¹⁵⁷, federal sistemlerin büyük çoğunluğunda federal yargı otoritesi, bölgesel mahkemelerin kararlarına istinaf / temyiz mercii olarak bakmak yetkisine de sahiptir.. Bunlardan birisi; federal yasalara aykırılıkları esasına göre, hukuk ve ceza mahkemesi

¹⁵⁴ Münzir El-Şavi , Agm., s. 270.

¹⁵⁵ Palmer Norman, **En-Nizam Es-Siyasi fi El-Hind “Hindistan’da Siyasi Sistem”**, Çev. Muhammed Fethullah El-Hatib, Mektebetü’l Enklü El-Mısıryye, Kahire, Yayınlanma tarihi yok, s. 200 – 201.

¹⁵⁶ Abdulgani Bisuni, **El-Nuzumu’s Siyasiyye – Ususu’t Tanzimi’s Siyasi “Siyasi Sistemler – Siyasi Düzenlemenin Esasları”**, Beyrut, al-Jamiya yayınları, 1984, s. 121.

¹⁵⁷ Mevlut, agm., s. 267.

kararlarının verdikleri kararlara istinaf / temyiz mercii sıfatıyla bakmak yetkisine sahip olan İsviçre Federal Mahkemesidir.¹⁵⁸

1.7.2. Federal sistemin özellikleri

Yazılı bir anayasanın varlığı

Federal devlet, iç ilişkiye ilişkin hukuki düzenleme olduğundan, anayasa tarafından oluşturulmaktadır. Federal anayasa genellikle federal hükümet ve bölgesel üye hükümetler arasındaki yetki dağılımını içerir; bu dağılımın, tatbik edilmesi ve hükümetlerin yetkilerini uygulamasının tutarlı ve ihtilafsız olması gerekir. Dolayısıyla bu anayasanın yazılı olması zorunlu olmaktadır.¹⁵⁹

Hukukçu Wheare; federal sistemlerde yazılı bir Anayasanın zorunlu olduğunu ifade etmektedir.¹⁶⁰ Dicey; bu türden bir düzenlemenin, teamül ve gelenek üzerinde kurulmasının, çeşitli yanlış anlamalar ve farklılıklar yaratmasının kaçınılmazlığını ve andlaşma maddelerinin ya da başka bir deyişle anayasanın yazılı olarak kaydedilmesi gerektiğini belirtir.¹⁶¹ Bazı yazarlar da benzer şekilde, yazılı anayasanın federal bir devlet için mantıksal gereklilik olduğunu düşünmektedirler.¹⁶²

Pratikte de 1787'de Amerika Birleşik Devletleri'nde ilk modern federalizmin ortaya çıkışından bu yana federasyonların, yazılı anayasaların sonucu olduğunu görmekteyiz. Yazılı bir anayasası olmayan herhangi bir çağdaş federalizm yoktur. Hatta bu anayasaların bir kısmının, anayasal düzenlemenin ayrıntılarını ortaya koymaya kadar detaya inmiş olduğunu görmekteyiz. Bunlara örnek olarak; 1936 ve 1977 Sovyet Anayasaları, 1949 Federal Almanya Anayasası, 1963 Yugoslavya Anayasası ve 1950 Hindistan Anayasası gösterilebilir.¹⁶³

¹⁵⁸Nebil Hayavi, agm., s. 112.

¹⁵⁹ Mevlut, agm., s. 36.

¹⁶⁰ K. C Wheare, op. cit page 54.

¹⁶¹ A. V. Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution with an introduction by E. C. S. Wade, London Macmillan & Co. Ltd. Newyork. St Martin's Press tenth edition 1962, page 146.

¹⁶² Muhammed Nasr, *Al-Nuzum El-Siyasiye "Siyasal Sistemler"*, Beyrut, Al-Nahza yayınevi, 1973, s. 476.

¹⁶³ Mevlut, agm., s. 37.

Federal devlet anayasası, ülkedeki en üst norm olmalıdır. Bu, hukukçu Wheare'in de söylediği gibi; federal anayasanın federal yönetimi ve bölgesel yönetimleri oluşturan ve aralarındaki yetkileri dağıtan normların hem federal, hem de bölgesel yönetimleri bağlaması gerektiği anlamına gelmektedir.¹⁶⁴ Federal Hükümet ile federe yönetimler birbirleriyle rekabet edeceklerse, bunların hiçbirisi, Anayasanın yetkilerle ilgili hükümlerini geçersiz kılacak bir konumda bulunmamalıdır. Bu düzenlemeler, bu hükümetlerin ilişkilerini ve aralarındaki otoritelerin / güçlerin dağılımını düzenlediği boyutta “*supreme*” / üstün olmalıdır.¹⁶⁵ Ancak, karşılıklı ilişkileri doğrudan veya dolaylı olarak etkilemeyen diğer konularda, anayasanın üstünlüğü zorunlu değildir.¹⁶⁶

Bu nedenle, federal sistemlerde çoğu anayasa, federal anayasanın üstünlüğü ilkesini açıkça veya dolaylı olarak ilan etmektedir. Anayasanın üstünlüğü ilkesini açıkça belirten anayasalara tipik örnek 1787 Amerikan Anayasasıdır. Zira bu anayasanın altıncı maddesinin ikinci fıkrası şu şekildedir: “Bu Anayasa ve bu Anayasa uyarınca yapılacak Birleşik Devletler yasaları ve Birleşik Devletlerin yetkisi altında yapılmış ya da yapılacak, bütün antlaşmalar, ülkenin en üstün yasası olacak ve bütün eyaletlerdeki yargıçlar, herhangi bir eyaletin anayasası ya da yasalarındaki karşıt hükümlere rağmen bu üstün yasaya uyacaklardır.”¹⁶⁷

İsviçre'de, ilk bakışta, anayasanın üstünlüğü meselesinin daha az vurgulandığı görülmektedir; çünkü Federal Yasama Meclisi tarafından geçirilen yasalar genellikle meşru olarak kabul edilmektedir. Ancak bunlar, anayasayı değiştiremediği için Federal Yasama Meclisinin anayasadan daha yüksek veya üstün yasama yetkisine sahip olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır.¹⁶⁸

¹⁶⁴ K. C Wheare, op. cit page 53.

¹⁶⁵ A. V. Dicey, op. Cit, s. 144.

¹⁶⁶ K. C Wheare, op. Cit, s, 53.

¹⁶⁷ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası. 6. Madde: “This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding”.

¹⁶⁸ K. C Wheare, op. cit page 55.

Aynı şekilde, Rusya Federasyonu Anayasası da bu ilkeyi açıkça belirtmiştir. Buna göre, Federal Anayasa en yüksek norm olarak kabul edilir ve onun otoritesi Rusya Federasyonu'nun tüm bölgelerini kapsar. Tüm federal hükümet organları ve yerel idari organlar, Rusya Federasyonu Anayasasına ve onun gereğince ilan edilen yasalara uymak zorundadırlar.¹⁶⁹

Katı anayasa

Federal bir anayasanın katı olmasını gerektiren birçok neden vardır. Bu Anayasa, yukarıda belirtildiği gibi, hem federal, hem de federe devletin yetkilerini belirlemektedir ve bu anayasayı çoğu üniter ülkede izlenen normal yollarla değiştirme usulüne imkan tanınması; üye devletlerin yetkilerini, otoritelerini ve bağımsızlıklarını tehdit edecek, tehlikeye ve istikrarsızlığa düşürecektir.¹⁷⁰ Hatta bazıları daha da ileri giderek şöyle demişlerdir: Anayasa ya sabit olmalıdır ya da sadece bir yüksek organ tarafından ya da federal veya bölgelerdeki yasama otoritelerinin olağan yasama organları tarafından değiştirilebilir olmalıdır.¹⁷¹

Federal yönetimlere ya da bölgesel yönetimlere federal devletin yetkilerini düzenleyen anayasanın değiştirilmesi yetkisinin verilmemesi gerektiği savunulmaktadır.¹⁷² Bu tür bir yetki, taraflardan herhangi birine bireysel olarak verildiğinde bu, diğer tarafın yetkilerini azaltmaya yol açabilir.

Anayasayı değiştirme otoritesini kullanan federal yapının nasıl oluşturulduğu mantıksal olarak önemli değildir. Ancak istikrar açısından ve uygulamada makul olan, hem federal devletin hem de bölgedeki federe devletlerin hükümetlerinin doğrudan ya da halkları aracılığıyla katılımında bulunmasıdır.¹⁷³

¹⁶⁹ Rusya Federasyonu Anayasası, 15. madde: “Rusya Federasyonu Anayasası, Rusya Federasyonu genelinde yüksek hukuki güce, doğrudan yürürlüğe sahiptir ve uygulanır. Rusya Federasyonunda uygulanan kanunlar ve diğer hukuk düzenlemeleri, Rusya Federasyonu Anayasasına aykırı olmamalıdır”.

¹⁷⁰ K. C Wheare, op. cit, s. 55.

¹⁷¹ A. V. Dicey, op. cit, s.17.

¹⁷² K. C Wheare, op. cit, s. 55.

¹⁷³ K. C Wheare, op. cit, s. 55.

Pratikte, Amerika Birleşik Devletleri'nin bu ilkeyi doğru ve eksiksiz bir şekilde somutlaştırdığını görmekteyiz. Zira orada anayasa değişiklikleri, kongrenin ve parlamentonun, yani her iki meclisin üçte iki çoğunluğu tarafından ya da eyaletlerin üçte ikisindeki yasama organlarının talebi üzerine Kongre tarafından çağrılan bir konferans ile önerilmektedir. Anayasa değişiklikleri, eyaletlerin dörtte üçündeki yasama organları tarafından onaylandığında yürürlüğe girmektedir.¹⁷⁴ ABD Anayasası ayrıca, ilgili eyaletlerin yasama organları ve Kongre'nin onayını almadan, mevcut eyaletlerin sınırları içinde hiçbir değişiklik yapılamayacağını düzenler.¹⁷⁵

İsviçre'de ise anayasa değişiklik önerisi, federal yasama otoritesinin iki meclisi tarafından ve bazı durumlarda iki meclisten birisi ya da 50.000 vatandaş tarafından sunulmaktadır. Ancak, bu değişikliklerin nasıl sunulacağı önemlidir. Halk referandumuna tabi olmadıkça, ülkedeki seçmenlerin çoğunluğu tarafından onaylanmadıkça ve İsviçre kantonlarının çoğunda seçmenlerin çoğunluğu tarafından onaylanmadıkça geçerli olmaz.¹⁷⁶

Avustralya'da, anayasa değişiklikleri, hem federal yasama meclisleri tarafından hem de belirli durumlarda, iki meclisten biri tarafından ve mutlak çoğunluk ile önerilmektedir. Bu değişiklikler, daha sonra referanduma tabi olmaktadır. Referandumda, önerilen değişikliklerin ülkedeki seçmenlerin çoğunluğu ve Avustralya eyaletlerinin çoğundaki seçmenlerin çoğunluğu tarafından onaylanması gerekmektedir.¹⁷⁷

Aynı şekilde, yukarıdakilere ek olarak, Avustralya Anayasası, yasama otoritesinin iki meclisindeki herhangi bir eyaletin temsil oranını azaltan herhangi bir değişikliği ya da Temsilciler Meclisi'ndeki eyaletin asgari temsilcilerinin artırılması veya azaltılmasını ya da başka durumlarda Anayasa hükümlerindeki herhangi bir yol

¹⁷⁴ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası , 1. Madde.

¹⁷⁵ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, 4. Madde 3. Bölüm: “New States may be admitted by the Congress into this Union; but no new State shall be formed or erected within the Jurisdiction of any other State; nor any State be formed by the Junction of two or more States, or Parts of States, without the Consent of the Legislatures of the States concerned as well as of the Congress”.

¹⁷⁶ K. C Wheare, op. cit page 17-55.

¹⁷⁷ Article 128 from the Constitution of the Australian Common Wealth. (Australia Anayasası 128. Madde).

ile eyaletlerin sınırlarının veya etkilerinin değiştirilmesini şarta bağlamıştır. Bu değişiklik önerileri, ilgili eyaletteki seçmenlerin çoğunluğu tarafından onaylanmadıkça yürürlüğe girmemektedir.¹⁷⁸

Hindistan'da anayasada, bu konuya iki bölümde yer verilmiştir. Bunlardan ilki Cumhurbaşkanının seçilmesini ve federal hükümette, eyaletlerde ve bölgelerde yürütme organlarının ve yargı organlarının sınırlarını içermektedir. Merkezi hükümet ve eyaletlerin hükümetlerinin yetkileri, federal hükümet ile çeşitli eyaletler arasındaki yasama ilişkileri ve federal parlamentoda eyaletlerin temsilini içermektedir. Diğer meseleler ise, ikinci bölümde yer almaktadır. Eğer İkinci Bölümde belirtilen hususların herhangi birinde anayasal değişiklik yapılacaksa, bu yönde bir teklif sunmak ve oylamaya katılanların üçte ikisinden az olmamak üzere her iki meclisin üyelerinin mutlak çoğunluğunun onayına sahip olmak yeterlidir. İlk bölümde bahsedilen bazı konulara gelince, eyaletlerin yarısı tarafından onaylanmadıkça anayasa değiştirilmez.¹⁷⁹

Federal anayasaya sahip bazı ülkelerin yukarıda geçen yaklaşımı takip etmediği, bu bakımdan üniter devletlerin etkisinin bulunduğu görülür. Başka bir ifade ile, federal anayasalarını değiştirmekte esnek yolu izlemişlerdir. Sovyetler Birliği'nde; 1977 Anayasası, Sovyetler Birliği'ndeki federal yasama organı tek başına Sovyetler Birliği anayasasının kabulünde, değişikliklerinde, yeni cumhuriyetlerin Sovyetler Birliği'ne kabul edilmesinde, yeni özerk cumhuriyetlerin ve yeni özerk illerin kurulmasında yetkili olduğunu belirtmekteydi.¹⁸⁰ Böylelikle, anayasa değişikliği yetkisi, federe devletlerin yasama organlarına herhangi bir rol vermeden, federal yasama otoritelerine verilmiştir. Aynı şekilde Yugoslav Federal Anayasasının da anayasayı değiştirme yetkisini tek başına federal otoritelere verdiğini, Sovyetler Birliği Anayasasını takip ettiğini görmekteyiz: “Birlik, bu anayasada öngörülen hak ve görevlerini yerine getirmek için gerekli olan tam, temel ve genel yasaları çıkarmaya yetkilidir.”¹⁸¹ Aynı

¹⁷⁸ Article 128 from the Constitution of the Australian Common Wealth. (Avustralya Anayasası 128. Madde).

¹⁷⁹ Mevlut, agm., s. 41.

¹⁸⁰ 1977 Sovyetler birliği anayasası 108. Madde. Aynı şekilde 144. Madde; "Birlik yasasının, Yüksek Sovyet'in iki meclisinin her birisindeki meclis temsilcilerinin çoğunluğunun lehine oy kullanması halinde, geçerli sayılacağını" belirtmektedir.

¹⁸¹ 1963 Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti Anayasası. 119. Madde.

şekilde şunu da belirlemektedir: "Federasyon, başkası olmaksızın, bu alanlarda ve içerisinde bu Anayasa uyarınca yasaların ve diğer kuralların konulması ve uygulanması sorumluluğunun doğrudan yüklenildiği diğer alanlarda tek başına yetkilidir.¹⁸²

Federal devlet ve federe devletler arasında yetki paylaşımı

Federal sistemin temel ayırt edici özelliklerinden biri; Federasyonun, federal hükümetin ve eyaletlerin veya bölgelerin hükümetlerinin yetkileri ve otoritelerini düzenleyen anayasanın varlığıdır. Bu, federal anayasanın belirlediği en önemli mesele sayılmakta, hatta bu anayasanın özü kabul edilmektedir.¹⁸³ Bu özellik, federal sistemi üniter devletteki merkezi olmayan idari sistemlerden farklı kılan en önemli özellik sayılmaktadır. Zira anayasada, üniter devletin ademi merkeziyetçi bölgelerinin otoriteleri ve yetkilerine dair ifadeler geçmemektedir. Onların yetkilendirilmeleri merkezi otorite tarafından sıradan yasalar ile yapılmaktadır.

Federal devlet ile federe devletler arasında yetki dağılımı hususunda federal devletler arasındaki fark, yalnızca koşullara, politik ve pratik etkenlere bağlı olan yasalardan kaynaklanmamaktadır. Zira her federal devletin kendine has siyasi koşulları vardır. Başka bir ifade ile federasyonun ortaya çıktığı durumda onu çevreleyen politik bir arka plan vardır. Bu etkenlerin rolünün ve otoritelerin dağılımı konusundaki öneminin bir ifadesi olarak, bir federal devletin, bağımsız devletlerin bir kısmının bunlardan bazılarına katılma sözleşmesinden doğan oluşumu yoluna atıfta bulunmaktayız. Bu, genellikle federal devlet içindeki bağımsız devletlerin bağımsızlığını olabildiğince korumaya istekli olmasından dolayı, Birliğin yetkilerinin daralmasına yol açacaktır. O devletler, federal devletin kurulması için yetkilerinin mümkün olan en azından vazgeçeceklerdir.¹⁸⁴ Bu durum, üniter devletin dağılmasından federal devletin ortaya çıkması durumunda tam tersi olmaktadır. Zira bu durumda Federal devlet, kendisine ait otoritelerden mümkün olduğu kadar daha çok

¹⁸² 1963 Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti Anayasası. 115. Madde.

¹⁸³ Muhamed, agm., s. 130.

¹⁸⁴ Saad Uşfur, **Al-Kanun El-Desturi: Al-Mukadime "Anayasa hukukuna giriş"**, İskenderiye, Al-Maarif matbaası, 1954, Birinci Baskı, s. 27.

otoriteyi elinde tutmaya çalışacaktır. Çünkü daha önce bütün bu yetkiler ve otoriteler kendi elinde toplanıyordu.¹⁸⁵

Federal birliklerin ortaya çıkmasının arka planı ne olursa olsun, Birlik hükümeti ve bölgelerin hükümetleri arasındaki yetki dağılımı üslubu genel olarak üç şekilde olmaktadır: Sadece federal devletin yetkilerini belirleme, sadece federe devletlerin yetkilerini belirleme ve hem federal devletin, hem federe devletlerin yetkilerini belirleme.

Sadece merkezi hükümetin yetkilerini belirleme

Bu yolda, federal anayasa, federal devletin yetkilerini ve otoritelerini sınırlama yolu ile belirlemektedir. Anayasanın belirlemediği her husus, yani “*Residuary Powers*” / bakiye yetkiler, federe devletlerin yetkileri olmaktadır. Buna göre, merkezi yönetime verilen yetkiler asgari düzeyde olacaktır.¹⁸⁶ Başka bir ifade ile eyaletlerin yetkisi asıl olmaktadır ve federal devletin yetkisi asıl olmamaktadır. Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre, Avustralya, Meksika, Arjantin ve Sovyetler Birliği bu yolu benimsemiştir.¹⁸⁷ ABD Anayasasında, 1. maddede merkezi yetkiler belirlenmiştir.¹⁸⁸ Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında yapılan 10. değişiklik şu şekildedir: “Anayasa tarafından Birleşik Devletlere verilmemiş ve eyaletlere yasaklanmamış otoriteler, özel şekilde eyaletlere ya da halka ait olur.”¹⁸⁹

Avustralya Anayasası’nda da benzer bir yöntem izlenmiştir. Zira Anayasa *Commonwealth* parlamentosuna savunma, gümrük vergileri, vergiler vd. alanında sınırlı yetkileri vermiştir.¹⁹⁰ Bu, anayasanın kalan yetkileri eyaletlere verdiği anlamına gelmektedir. Bunun nedeni, anayasa koyucunun, Amerika Birleşik Devletleri Anayasasından etkilenmiş olmasıdır. Bu da Avustralya anayasasını hazırlayanlar

¹⁸⁵ Layla, agm., s. 131.

¹⁸⁶ Watts, agm., s. 48.

¹⁸⁷ Mevlut, agm., s. 44.

¹⁸⁸ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası 1. Madde.

¹⁸⁹ The Tenth Amendment “The powers not delegated to the United States, nor prohibited by it the states are reserved to the states respectively , or to the people”.

¹⁹⁰ Australia Anayasası 51. Madde.

tarafından yürütülen Amerika Birleşik Devletleri anayasasını inceleme çalışmalarının sonucudur.¹⁹¹

Birleşik Arap Emirlikleri (BAE) devletlerin 1971 Anayasası, bu federal eğilime uygun olarak, özellikle savunma, dış ilişkiler ve vergilendirme gibi devlete özgü konuları ifade etmiştir, onların dışında kalanı BAE'nin geri kalanına bırakmıştır.¹⁹²

Yürürlükteki Irak Anayasası da bu yolu benimsemiştir, zira 2005 Irak Anayasası federal bakiye yetkileri belirlemiştir.¹⁹³ Bununla birlikte, anayasa, federal yönetim ile bölgesel yönetim ve vilayetler arasında bir dizi ortak yetkileri belirlemiştir.¹⁹⁴ Anayasa'nın 115. maddesinde, federal otoritelere münhasır olmayan yetkilerin de bölgelerin ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerin yetkisinde olduğunu, federal devlet ile bölgeler arasında ortak olan diğer yetkiler hususunda aralarında anlaşmazlık olması halinde, bölgelerin ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerin yasalarının öncelikli olduğu düzenlenmiştir. Bütün bunlara bu araştırmanın ikinci kısmında değineceğiz.

Bu yöntemin ayırt edici özelliklerinden birisi de, federalizmin temel ilkesi olan eyaletlerin özerkliğinin gerçekleşmesidir ve eyaletlerin, halklarının ihtiyaçlarını kolaylıkla temin edip karşılaştıkları krizleri ve sorunları tespit etmesini garanti altına almasıdır. Böylelikle federal devlet, federal hükümetin yükünü azaltacak dış işler, savunma vb. gibi ulusal ve anayasal nitelikteki meselelere kendisini adayacaktır.¹⁹⁵

Bu özelliklerine rağmen sistem eleştirilerden uzak kalamamıştır. Bu yöntem, federal devletin önemli ölçüde zayıflamasına yol açmakla eleştirilmektedir. Bazı anayasalarda bu yöntem tercih edilmiş olsa da, uygulamada durumun ters yönde gittiğinden bahsedilmektedirler. Nitekim bu devletler, eyalet ya da bölgelerin

¹⁹¹ Raoul and Ostein- **Alglobal Dialogue on Federalism**- booklet series, Volume2, Dialogues on Distribution of powers and Responsibilities in Federal Countries- Queen's University Press-London Page 4.

¹⁹² Birleşik Arap Emirlikleri Anayasası. 120. Madde.

¹⁹³ Irak Anayasası 110. Madde.

¹⁹⁴ Irak Anayasası 114. Madde.

¹⁹⁵ Ahmed el-Warati, **Al-Nizam El-Fidrali "Federal Sistem"**, Erbil, Mektebetü't Tefsir, İkinci Baskı, 2013, s. 72.

otoriteleri aleyhine federal otoritelerin yetkilerini aşamalı olarak genişletme yönüne gitmişlerdir.¹⁹⁶ Amerika Birleşik Devletleri, buna en basit örnektir. Zira Federal hükümet, kendi otoritesini genişletmek ve eyaletlerin otoritelerini daraltmak için yasal yollara başvurmuştur. Bu, federal anayasayı değiştirme yolu ile olmuştur. 1913 tarihli ABD Anayasasının 16. maddesine göre, “Kongre, herhangi bir nüfus sayımına veya sayısına bakmaksızın ve çeşitli eyaletlere nispi dağıtım yapmaksızın, kaynağı ne olursa olsun gelir vergisi koyup toplama yetkisine sahiptir.”¹⁹⁷

Federe devletlerin yetkilerini belirlemek

Bu yol, ilk yolun aksine, federe devletlerin yetkilerini sınırlayarak, hakkında belirleme yapılmayanı yani ortak alan yetkileri federal devlete terk etmeyi gerektirmektedir. Bu, federe devletlerin yetkisinin istisna olması ve federal devletin yetkisinin asıl olması sonucunu doğurmaktadır.¹⁹⁸

Bu yolun tercih edilmesi, şu yönlerden kusurlu görülmektedir: Federal devletin yetkilerini, dar yetkileri olan bölgelerin ya da eyaletlerin aleyhine genişletmeye yol açar ve federal hükümete daha fazla güç verir. Bu yol aynı zamanda federal devletin basit / üniter devlete dönüşmesine de yol açabilir.¹⁹⁹

Uygulama bakımından, bu yol, aralarında 1867 Anayasasıyla²⁰⁰ Kanada’nın ve 1953 Anayasasıyla Venezüella’nın da olduğu çok az federal devlet tarafından takip edilmiştir.²⁰¹

Hem federal devletin, hem federe devletlerin yetkilerini sınırlandırma yolu ile belirlemek

¹⁹⁶ İbrahim Şeha, Mabadi **Al-Anizam El-Siyasiye** “Siyasal Sistemlerin İlkeleri”, Beyrut, Al-dar El-Jamiia, 1982, s. 68-79.

¹⁹⁷ Ahmed Al-Omry, **Dirasat Siyasiye** “Siyasi Çalışmalar”, Kahire, Anglo mısır matbaası, 1961, s. 120.

¹⁹⁸ Layla, agm., s. 132.

¹⁹⁹ İsmail Gazal, **Al-Desatir ve El-Musesat El-Siyasiye** “Anayasalar ve siyasi müesseseler”, Beyrut, İzeldin matbaası, 1996, s. 105-106. Layla, agm., s. 132.

²⁰⁰ Kanada Anayasası. 91. Madde.

²⁰¹ Ali Shukri, **Reis El-Devle Fi El-Itihad El-Fidrali** “Federal Devlette Devlet Başkanı”, Bağdat Üniversitesi Hukuk Fakültesine Sunulan Doktora Tezi, 1998, s. 58.

Bu yöntemde federal anayasa ile hem federal devletin, hem de federe devletlerin yetkileri belirlenmektedir. Bu yol, şu yönlerden kusurlu görülmektedir: Dağıtım ne kadar düzenli olursa olsun, kapsamlı olamaz. Çünkü zaman içinde anayasa tarafından düzenlenmeyen yeni meselelerin ortaya çıkması kaçınılmazdır ve o zaman, yetkinin kendisine bağlandığı organ hakkında sorgulamalar ortaya çıkar. Bu da federal otorite ile federe otoriteler arasında anlaşmazlıklara yol açabilir.²⁰² Ayrıca, anayasanın kabul edilmesi bağlamında yerel bir karaktere sahip olan bazı meseleler vardır. Koşulların değişmesi ile yerel karakterlerini kaybedip ulusal karaktere dönüşebilirler.²⁰³

Ayrıca, federal ve federe devletlerin yetkilerinin iki liste halinde belirlenmesine ek olarak, her iki tarafın ortak yetkilerini içeren üçüncü bir listeyi bünyesinde barındıran bazı sistemler vardır. Örneğin, 1950 yılı Hindistan Anayasası 47 meseleyi içeren ortak bir listeyi bünyesinde barındırmaktadır. Bunlar, ceza hukuku, evlilik, boşanma, medeni uygulamalar vb. dahil olmak üzere federal yönetim ile eyaletler bakımından ortak meselelerdir.²⁰⁴

Aynı şekilde 1949 yılı Alman Cumhuriyeti Anayasası, federal otorite ile eyaletlerin yetkilerinin bir listesini de içermektedir. Bunlar, anayasanın belirlemiş olduğu dış ilişkiler, savunma, milliyet, göç, para, gümrük, ticaret, iletişim vb. meselelerdir.²⁰⁵ Ayrıca anayasa, merkezi hükümet ve eyaletlere ait yasama işinin kendisine bağlı olduğu konuları açıklamaktadır. Başka bir ifade ile bu, anayasanın 74. maddesindeki ortak yetkilerdir. Bu yetkilerin başında; medeni hukuk, ceza hukuku, yargılama usulü, evlilik ve boşanma yasaları ve çalışma yasaları vardır.²⁰⁶

Bir anayasa mahkemesi ya da federal yüksek mahkemenin varlığı

Daha önce de bahsettiğimiz gibi, Federal Anayasa, federal devlet ile federe devletler arasında yetki dağılımını içermektedir. Bu da, zorunlu olarak bunlardan her birisinin, anayasanın hükümleri uyarınca kendisi için belirlenmiş yetkilerini

²⁰² Layla, agm., s. 131.

²⁰³ Uşur, agm., s. 127-128.

²⁰⁴ Fethi Rizvan, *Al-Duvel ve El-Desatir "Devletler ve Anayasalar"*, Kahire, Nahza yayınevi, 1965, s. 59.

²⁰⁵ Almanya Cumhuriyeti Anayasası. 73. Madde.

²⁰⁶ Almanya Cumhuriyeti Anayasası. 74. Madde.

kullanmasını ve başkalarının otoritelerine tecavüz etmemesini gerektirmektedir. Pratik yönde bu, anayasal anlaşmazlıklara yol açacaktır. Burada federal sistemin standardının sadece merkezi hükümet ile bölgelerin hükümetleri arasındaki yetkilerin bölünmesinde saklı olmadığı belirtilmelidir. Ancak, bu bölünmenin uygulanması ve yorumlanması tek başına Federal devlete de yalnızca bölgesel yönetimlere de emanet edilmemelidir. Diğer bir deyişle, anayasadaki otoritelerin bölünmesi ile alakalı metinlerin yorumlanmasında son söz, federal devlete veya bölgelerin hükümetlerine tek başına bırakılmamalıdır.²⁰⁷

Bu değerlendirmelerden ve federal ilkedен kaynaklanan yaklaşımlardan hareketle, Federal anayasanın hükümlerini yorumlamak ve federal hükümet ile bölgelerin hükümetleri arasında pratikte ortaya çıkan anayasal anlaşmazlıkları çözmek için tarafsız bir anayasal kuruma ihtiyaç olmaktadır. Anayasa'nın federal yargının desteği ve yardımı olmaksızın, bir ölü mektup olarak kalacağını söyleyenler, oldukça haklıdır. Aynı şekilde demokratik yönetimde, bağımsız yargıdan daha güçlü bir unsur olmadığını düşünenler ile aynı fikirdeyiz.²⁰⁸

Bu anayasal kurum, Amerika Birleşik Devletleri'nde; "Federal Yüksek Mahkeme" / "Supreme Court", Kanada'da ve Avustralya'da "Yüksek Mahkeme" / "High Court", İsviçre'de "Federal Mahkeme" / "Federal Tribunal", Almanya'da "Federal Anayasa Mahkemesi" / "Bundesverfassungsgericht" olarak adlandırılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi ya da Federal Yüksek Mahkeme'nin görevi şu iki yönde yoğunlaşmaktadır²⁰⁹:

- a. Federal devletle ve federe devletler arasında ya da federe devletin kendi arasında ortaya çıkabilecek yetki uyuşmazlıklarını çözüme kavuşturmak,

²⁰⁷ K. C Wheare, op. cit page 58.

²⁰⁸ Azhari, agm., s. 129.

²⁰⁹ Nasr, agm., s. 495.

- b. Başkalarının yetkilerini ihlal etmeyecek şekilde çeşitli yönetimleri anayasada belirlenen sınırlar içinde tutmak veya durdurmak.

Pratikte, Amerika Birleşik Devletleri'nde, anayasanın anlamını yorumlamadaki son söz ve böylece yetkilerin bölünmesi, Yüksek Mahkemeye bırakılmıştır. Yüksek Mahkeme'nin üyeleri, yürütme organı ve özellikle Cumhurbaşkanı tarafından Senato'nun rızası ile atanmaktadırlar. Fakat görevlerinden alınmaları, üyelerinin üçte ikisinin huzurunda Senato tarafından yargılanmalarına binaen Temsilciler Meclisi tarafından yapılan özel suçlama / “*Impeachment*” ile mümkün olmaktadır.²¹⁰

Hukukçu Dicey bunu şöyle açıklamaktadır: "Birleşik Devletler gibi federal bir devlette, mahkemelerin anayasal düzenlemelerin etrafında döndüğü eksen olduğu açıktır. Anayasanın yorumlayıcıları yargıçlar olmaktadır. Buna binaen yargı kurumu hükümetin ve yasama organının otoritesinin sınırlarını belirleyebilmektedir ve hatta belirlemek zorundadır. Kararları temyize tabi değildir. Bunun mantıksal sonucu, yargının sadece anayasanın koruyucusu değil, şu an anayasanın efendisi olarak kabul edilmesidir. .. Federalizm, yargılamayı veya davaları yasama seviyesinde çözmektedir. Yasadan korkan kişi dışında kimse, yargı sürecinde karar verilmesini yasa yapmaya benzer olarak değerlendirme eğiliminde olmaz".²¹¹

Federal Almanya'da, Federal Anayasa Mahkemesi, 1949 Federal Anayasası çerçevesinde, federasyon ve eyaletlerin her birisinin hak ve görevlerine ilişkin bir anlaşmazlık halinde Federal anayasanın yorumlanması konularında karar vermeyi üstlenmektedir. Özellikle eyaletlerin federal hukuku uygulaması, federal denetimi ve federal hükümet ile eyaletler arasında ve çeşitli eyaletler arasında ya da başka bir yargı organına başvurmadiğı sürece eyalet içinde kamu hukukuna ilişkin diğer ihtilafların uygulanması ile ilgili olarak karar verme işini üstlenmektedir.²¹² Anayasa Mahkemesi anayasa şikayeti yoluyla anayasada düzenlenen temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilip edilmediğini de denetleyerek federe devlet işlem ve eylemlerinin federal anayasaya uygunluklarını sağlamaktadır. Federal Anayasa Mahkemesinin yanı sıra, idari, mali ve

²¹⁰ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası 1. Madde. 3. Bölüm.

²¹¹ A. V. Dicey, op. Cit , s. 175-179.

²¹² Almanya Cumhuriyeti Anayasası. 93.Madde. 3. ve 4. fıkra.

iş yargılarının her birisi için, ayrıca sosyal güvenlik sigortası için Federal Yüksek Mahkeme vardır.²¹³

Kanada'da, 1867 yılı Kanada Anayasası, 1949 yılına kadar ister yetkilerin paylaşılması, ister başka bir konuda olsun anayasal anlaşmazlıklarda son sözü, federal devlet veya eyaletlerin hükümetleri ile ilgisi olmayan bir organa vermiştir. Bu organ Britanya'daki Yargı Komitesi'dir. Bu durum, Kanada Parlamentosu'nda 1949 tarihli Kanunun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir. Bu yasa gereğince, Kanada Yüksek Mahkemesi / “*Supreme Court*”, anayasal uyuşmazlıklar ile ilgili meseleler de dahil olmak üzere, hukuki konularda temyiz başvurusunda nihai organ olmuştur. Bu mahkemenin üyeleri, Dominion'a ait Yürütme organı tarafından atanmakta ve Federal Parlamente'nin her iki meclisinin talebi üzerine görevden alınabilmektedirler.”²¹⁴

İsviçre'de durum, yukarıda belirtilen devletlerden farklıdır. Zira İsviçre Federal Mahkemesi / “*Federal Tribunal*”, kantonların yasalarını denetlemek ve buna bağlı olarak onların Federal Anayasa ile çelişenlerinin yasal olmadığını ilan etmek yetkisine sahiptir, fakat Federal yasalar bakımından bu otoriteye sahip değildir. Başka bir deyişle, federal kanunları hukuka aykırı ilan edemez. Ancak bu, Federal Yasama Otoritesinin / “*Federal Assembly*”nin anayasayı değiştirmeyi içeren aykırı yasaları geçirmede mutlak özgür olduğu anlamına gelmez. Zira İsviçre Federal Anayasasına göre, 30.000 vatandaş veya 8 il, Federal Yasama tarafından kabul edilen herhangi bir yasayı referanduma tabi kılabilir. Böylece, seçmenler bu şekilde, herhangi bir federal kanunun hukuka aykırılığını belirlemek için mahkemenin yargı yetkisini kullanmaktadırlar.²¹⁵

Avrupa'da özellikle Almanya'daki yargı ile Amerika ve Kanada arasında düzenleme ve çalışma üslupları açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Zira Almanya'da, örneğin, uzmanlaşma ilkesi gözetilmektedir. Alman Federal Anayasa Mahkemesi, sadece anayasaya aykırılık iddiaları bakımından yargı yetkisine sahiptir. Kuzey Amerika'daki yüksek mahkemeler ise, anayasal denetlemeyi yürütseler de,

²¹³ Almanya Cumhuriyeti Anayasası. 96. Madde.

²¹⁴ K. C Wheare, op. Cit, s. 58.

²¹⁵ K. C Wheare, op. Cit, s. 17-56.

sadece bu amaç için kurulmamışlardır. Bu mahkemeler, genel veya karma yargı yetkisini kullanmaktadır.²¹⁶ Zira Amerika Birleşik Devletleri'nde, Yüksek Mahkeme, federal hukuk meselelerine girmesi halinde özel hukuk alanındaki uyuşmazlıklara da bakmaktadır. Kanada'da, Kanada Yüksek Mahkemesi, Kraliyet Mahkemesi Konseyine itiraz yapma usulünün kaldırılmasından beri, en yüksek mahkeme sıfatına sahip olmuştur. Bu nedenle Mahkeme; özel hukuk, idare hukuku, iş hukuku ve anayasa hukuku konularındaki temyiz başvurusu için son başvuru yeri olarak kabul edilmektedir. Kanada Yüksek Mahkemesi önünde bakılan meselelerin tamamı doğası bakımından özel hukuk ile ilgilidir.²¹⁷

²¹⁶ Edward Mc Whinney, Comparative Federalism, States Rights and National Power, University of Toronto Press Printed in Canada 1962 page 24.

²¹⁷ Edward Mc Whinney, op. cit page 24-26.

İKİNCİ BÖLÜM

IRAK FEDERAL DÜZENLEMESİ

1921’de kurulmasından 2005 yılına kadar Irak devleti basit bir üniter devlet olmuştur. Otoriteye sahip birbirini takip eden hükümetler, ülkeyi idari olarak adem-i merkeziyetçi görünen, ancak fiili olarak aşırı merkeziyetçi bir sistem ile idare etmişlerdir. Eski rejimin 2003 yılında Amerikan güçleri eliyle çöküşünden sonra Irak, üniter devletten merkezi otorite ve bölgesel yönetim ile vilayetler arasındaki yetki dağılımı esasına dayanan federal devlete dönüşmüştür.

Amerikan güçleri ve koalisyon güçleri Irak’a girdikten sonra, bir Yönetim Konseyi kurmuşlardır. Bu Konsey, 8 Mart 2004 tarihinde, kendisi için “Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu” isimli yasayı kabul etmiştir. Bu yasanın 4. Maddesi şu şekildeydi: “Irak’ta yönetim şekli, cumhuriyetçi, federal, demokratik ve çoğulcudur.”

Federalizm teklifi, Irak dışındaki Irak muhalefetine 1991’de Viyana Konferansı’nda ya da 2002 sonunda Londra Muhalefet Konferansı’nda yaptığı konferansta ve toplantılarda, aynı şekilde 2003 yılının kışında Salahaddin’de Londra Konferansı’ndan ve eski Irak rejiminin yıkılışı esnasında 2003 baharında Nasiriye toplantısından doğan Koordinasyon ve İzleme Komitesi toplantısında federalizm talebinin neticesi olarak gelmiştir.²¹⁸

Böylece, Irak’ta federalizm ilkesi uygulanmış ve 2005 yılında Irak Anayasa Taslağı Komitesi “*Licnet Siyagat El-Destur*” tarafından hazırlanan ve Irak Ulusal Meclisi tarafından onaylanan anayasaya dahil edilmiştir. Zira bu Anayasanın ilk maddesinde şöyle geçmektedir; “Irak Cumhuriyeti, egemen, bağımsız ve federal devlettir. Yönetim şekli; demokratik parlamenter cumhuriyetçi sistemdir.”²¹⁹ Bu hükmün yürürlüğe girmesiyle, devletin şeklini basit bir devletten birlik veya federal bir devlete dönüşmüştür. Federal devlet daha önce açıkladığımız gibi iki farklı şekilde

²¹⁸ Ahmed el-Warati, agm., s. 175.

²¹⁹ Agm., s. 176.

ortaya çıkmaktadır: Birincisinde İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi, çıkarlarını korumak maksadıyla federal bir devlet kurmak için eyaletlerin birleşmesi aracılığıyla olur. İkincisindeyse 1993'te Belçika'da olduğu gibi basit bir merkezi devleti ulusal, coğrafi veya ekonomik gerçeklere yanıt olarak federal bir devlete dönüştürmek yoluyla olur. 2005 yılında, Irak bu ikinci yöntemle önce anayasal olarak 2005 yılında federal bir devlete dönüşmüştür.

Federal yönetim ile bölgeler ve vilayetlerin yetkileri ile yetkilileri arasındaki ilişkinin düzenlenmesi bakımından 2005 Irak anayasasını incelemek için biraz geriye döneceğiz. Bu bölümü, Irak'ın Osmanlı yönetimi ile Irak'ın işgali arasında Irak hakkında tarihsel bir bölümü hatırlatan bir konu ile açmakta fayda gördük. Bunu yaparken sonraki konuları temel anayasaya sorunlarına çözüm için ayırmaktayız. Bunlar, Irak'taki federal sistemin omurgasını 2005 yılına ait Irak anayasası gereğince şekillendiren Federal ve bölgesel yönetimlerin anayasal düzenlemesi ve ikinci başlıkta merkezi yönetim ve federal birimler arasındaki ilişkinin örgütlenmesidir.

2.1. Irak Tarihçesi

Irak'ta siyasi ve hukuki durum gerçek anlamda istikrara kavuşmamıştır. Zira ardi ardına hukuki ve siyasi anlamda önemli değişiklikler yaşanmıştır. Ülke, iktidarın nasıl uygulanacağı ve ülkenin nasıl yönetileceği de dahil olmak üzere Irak'ın durumunu etkilemiş olan işgal, iç ve dış savaşlardan bir dizi siyasi sorun yaşamıştır.

2.1.1. 2003'te Amerikan güçlerinin girişi öncesinde Irak

Bilindiği üzere Irak, 1917 tarihine kadar Osmanlı egemenliği altındaydı. Osmanlı İmparatorluğu'na dahil olan ülkelere verilen bu alanlar, Irak da dahil olmak üzere, Osmanlı İmparatorluğu içindeki özerk yönetime en yakın güçler olan yerel yönetimlerdir. Bu dönemde Irak, Irak'ın sadece üç vilayeti olan Bağdat, Basra ve Musul'un bölünmesiyle sonuçlanan birkaç idari bölümle yönetilmiştir.²²⁰ Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden ve Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünden sonra,

²²⁰ El-Müfreci , agm., s. 290 - 291.

bu devletler ismi Irak olan bir devlette, İngiliz işgal otoritelerinin elinde modern sınırları ile bir araya gelmiştir. Zira o zamanki Britanya'nın çıkarları, Irak'ın birleşmesini ve bölünmüşlüğü'nün devam etmemesini, özellikle Musul'un Irak'a katılmasını gerektirmiştir. Bu, Britanya'nın bölgedeki çıkarlarını özellikle petrol ve hayati geçit yerlerini koruma isteğinden etkilenen politikasından hareketle olmuştur. Nitekim Musul vilayeti, 16 Aralık 1925'te bir Milletler Cemiyeti kararı ile Irak'a katılmıştır.²²¹

Musul Vilayeti, 1916'da yapılan gizli Sykes - Picot Anlaşması gereğince Fransa'ya verilmiştir. Sonra İngilizler, 1920 yılında San Remo Konferansında vilayeti modern Irak'a dahil etmek maksadıyla Fransızları ondan vazgeçirmek için ikna etmeye dönmüşlerdir, çünkü bölgenin petrol açısından zengin olduğuna ve bu önemli servetin ellerinde olacağına inanıyorlardı. Bu nedenle müttefikler, daha önce üzerinde anlaştıkları şeyleri uygulamakta ısrar etmişler ve San Remo'da Irak'ın Britanya mandası altına verilmesine karar vermişlerdir.²²²

27 Ekim 1920 tarihine gelindiğinde sadece isimde hükümet olan ilk Irak hükümeti ilan edilmiştir. Çünkü gerçek iktidar, sıkı askeri yasalar yoluyla Irak'ı doğrudan askeri yönetimle yöneten İngiliz sömürgeciliğinin elindeydi. Sonra Prens Faysal Irak'ın tahtına yükselmek için gelip 23 Ağustos 1921'de Irak'ın kralı olmuştur.²²³ Böylece, Irak devleti ortaya çıkmıştır. Irak devleti, Osmanlı devleti altında bulunan üç “vilayetten” oluşan mevcut coğrafi sınırları ile şekil almıştır. O zamandan beri, Irak devleti, 2005'e kadar ülkede merkezi yönetim sistemini izlemiştir. Bunu şiddetle dayatması ülke çapında birçok kriz, devrim ve ayaklanmaların yaratılmasına yol açmıştır.²²⁴

²²¹ Abdurrezzak el-Hassani, **Al-İrak fi zil El-Muahadat** “Antlaşmalar Gölgesinde Irak”, Beyrut, II. Kısım, Dar al-Kutub, , 1983, S.6, s. 128.

²²² Fadel Hussain, **Müşkilet El-Musul** “Musul Sorunu”, Bağdat, Irak-İngiliz-Türk Diplomasisi Üzerine Bir Çalışma, “Doktora Tezi”, 1967, s. 78.

²²³ Abdurrezzak el-Hassani, **Tarih El-Vizarat El-İrakiye** “Irak Bakanlıklarının Tarihi”, Bağdat, Matbaatu Dar el-Şuunu'l Sekafiye, C.I., 7. baskı, 1988, s. 20.

²²⁴ Ahmed el-Warati, s. 187.

2.1.2. 2003'te ABD'nin işgalinden sonra Irak

Irak'ın, 9 Nisan 2003'te Irak işgaliyle sona eren savaş sonrasında, Paul Bremer başkanlığındaki Geçici Koalisyon Irak yönetiminin sorumluluğunu üstlenmiş ve bir dizi kararlar ve emirler yayınlamıştır.²²⁵ Onlardan birisi de; 13 Temmuz 2003 tarihli 6 sayılı İç tüzük "*El Laiha El-Tanzimiya*" kapsamında Yönetim Konseyi'nin oluşturulmasıdır.²²⁶ Güvenlik Konseyi, Yönetim Konseyi'nin ve onun bakan mensuplarının Geçici Irak Yönetiminin başlıca kurumlarını oluşturduğunu ve (1511) numaralı kararın 4. paragrafı uyarınca geçiş dönemi boyunca Irak Devleti'nin egemenliğini somutlaştırdığını kabul etmiştir.²²⁷

25 üyeli Yönetim Konseyi, önceki yönetime karşı çıkan Iraklı partiler ve kitleleri temsil ediyordu.²²⁸ Teorik açıdan Konseye Irak'ı yönetmek için yetkiler verilmiştir.²²⁹ Fakat gerçekte, Koalisyon Yönetimi, savaş ve askeri işgal yasalarına göre tam yetkilere sahipti.

Yönetim Konseyine verilen görevlerden biri; Irak halkının tüm bileşenlerini temsil eden ve uluslararası toplum tarafından tanınan bir Irak hükümeti kurmak için bir mekanizmanın oluşturulmasıdır. Konsey'in yürütmesi gereken ve Yönetim Konseyi bildirisinin kapsamış olduğu ana görevlerden bazıları; bir anayasanın hazırlanması için gerekli prosedürleri oluşturmak ve bireylerin genel hak ve özgürlüklerini güvence altına alan demokratik, federal ve çoğulcu bir sistemin temelini atmasıdır.

Buna dayanarak, Yönetim Konseyi, anayasal meseleler hakkında teklifleri ve önerileri Yönetim Konseyine sunma göreviyle Anayasa Taslağı Komitesini kurmuştur.²³⁰ Farklı Irak siyasi güçleri arasındaki tartışmalar ve diyaloglar sonrasında, Geçiş Dönemi İçin Devlet Yönetimi Kanunu 1 Mart 2004 gecesi Konsey tarafından

²²⁵ Bkz. Irak Cumhuriyeti Resmi Gazetesi, el-Vakai el-Irakıyye No. 3891, Cilt V, 2004, s. 1-95.

²²⁶ 7 Temmuz 2004 tarihinde Geçici Koalisyon Yönetimi tarafından çıkarılan 6 sayılı yönetmelik.

²²⁷ Irak Resmi Gazetesi, 14 Temmuz 2004 s. 78.

²²⁸ <http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/e9299d1c-3213-4ca6-8331-7388bfa87449>

²²⁹ Bkz. 7 No.lu yönetmelik, Agm.

²³⁰ Arian Mohamed, **Al-Destur El-Fidrali** "Federal Anayasa", Yüksek Lisans Tezi, Hukuk Fakültesi, Bağdat Üniversitesi, 2007.s.23.

oybirliğiyle kabul edilmiştir.²³¹ Irak Devleti, 3 Haziran 2004'te başlayan ve kalıcı anayasanın kabulüne kadar olan geçiş dönemi boyunca bu kurallara göre işlemiştir. Anayasa, 15 Ekim 2005 tarihinde bir referandum yapmak amacıyla en geç 15 Ağustos 2005 tarihine kadar Ulusal Meclisi "*El-Jdaimiya El-Wataniya*" anayasa taslağı hazırlamakla yükümlü kılınmıştır.²³²

Geçiş Dönemi İçin Devlet Yönetim Kanunu kapsamında sistemin niteliğine gelince; bu Kanun, ABD'nin Irak işgalinden sonra çıkarılan ilk geçici Irak anayasası konumunda sayılmaktadır. Kanun, Irak'ın siyasi ve anayasal tarihinde önemli bir tarihi olayı oluşturmaktadır. Çünkü bu kanun gereğince Irak, basit bir üniter devletten federal devlete dönüşmektedir. Zira 4. madde şöyledir: "Irak'ta yönetim şekli, cumhuriyetçi, federal, demokratik ve çoğulcudur. Yetkiler, federal hükümet, bölgesel yönetim, 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."²³³

Geçiş Dönemi İçin Devlet Yönetim Kanunu tarafından benimsenen sistem bir "federal" sistemdir. Bu sistem; yasama organı olarak Ulusal Meclis, yürütme organı olarak Başkanlık Konseyi, Bakanlar Kurulu ve Başbakan ve aynı şekilde yargı organından oluşan federal hükümet²³⁴ ile bölgeler hükümetleri arasında yetki dağılımına dayanmaktadır. Hükümetin yetkilerini sınırlamak ve diğer yetkileri bölgelerin hükümetlerine bırakmak üslubunu benimsemiştir.²³⁵

Federal hükümet, münhasıran aşağıdaki işlerde yetkilidir:²³⁶

²³¹ Mamdouh Hafez, **Al-Fidraliye** "Federalizm", Irak Dergi'sinde yayımlanan araştırma, 1 Mart 2005'de Barış Araştırmaları Merkezi tarafından yayınlanmıştır.

²³² Khairi Jassim, **Al-Ilaka beyna Kanun İdaret El-Devle ve El-Destur El-Daim** "Devlet Yönetimi Kanunları ile Daimi Anayasa Arasındaki İlişkiler", Bağdat, Ulusal Araştırma ve İnceleme Enstitüsü, 2005, s. 177.

²³³ "Geçiş Merhalesi İçin Devlet Yönetim Kanunu"nun 4. Maddesi.

²³⁴ "Geçiş Merhalesi İçin Devlet Yönetim Kanunu"nun 24. Maddesi.

²³⁵ Geçiş Merhalesi İçin Devlet Yönetim Kanunu"nun 57/A Maddesi şunu belirlemektedir: "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."

²³⁶ "Geçiş Merhalesi İçin Devlet Yönetim Kanunu"nun 25. Maddesi.

1. Diplomatik temsil ve dış politikanın belirlenmesi, uluslararası antlaşma ve ittifaklarla ilgili görüşmeler yapılması ve onların imzalanması ve onaylanması, ekonomik, dış ticaret ve borç alım politikalarının belirlenmesi,
2. Irak'ın savunması ve sınırlarının güvenliğini korumak ve garantiye almak amacıyla, silahlı kuvvetler oluşturma ve sürdürme de dahil olmak üzere, milli güvenlik politikaları konması ve uygulanması,
3. Irak vatandaşlığı, göç ve sığınma ile ilgili yasamanın düzenlenmesi,
4. Mâlî politikanın belirlenmesi, para basımı, gümrüklerin düzenlenmesi, Irak'ta bölge ve vilayet sınırları boyunca ticari politikanın düzenlenmesi, devletin genel bütçesinin kabul edilmesi, para politikasının belirlenmesi ve merkez bankası kurulması ve yönetilmesi.
5. Ölçü ve tartı işlerinin düzenlenmesi ve genel ücret politikasının belirlenmesi,
6. Tabii kaynakların, Irak'ta bu kaynaklara sahip bölge ve vilayetlerdeki hükümetler ve idarelerle istişare edilmek suretiyle yönetimi. Bu kaynaklardan sağlanan gelirlerin genel bütçe yoluyla; adil bir şekilde, ülkenin tüm kesimlerinde nüfus dağılımıyla uyumlu olarak dağıtılması.
7. İletişim politikasının düzenlenmesi.

2.2. 2005 Irak Anayasası'nda Federal ve Bölgesel Yönetimler

Genel otoritelerin düzenlemesi ve yetkilerinin sınırlandırılması anayasal belgenin temelidir. Zira herhangi bir federal anayasanın en önemli konusu federal ve bölgesel otoritelerin yetkileridir.

Bu yetki paylaşımını iki kısma ayırarak inceleyeceğiz. Bunlardan birincisinde, federal devlet için anayasal düzenlemeler, ikincisinde Irak'taki bölgeler için anayasal ve kanuni düzenlemeler ele alınacaktır.

2.2.1. Federal devlet için anayasal düzenleme ve 2005 Irak anayasasındaki birlik görüntüleri

Federal Anayasa

2005 Federal Irak Anayasası, Irak'ta federal devlet için hukuki dayanaktır ve bölgelerdeki bütün normlardan üstündür. Normlar hiçbir şekilde bu anayasa ile çelişmemelidir. Bu, anayasanın 120. maddesinden kaynaklanır. Bu madde, bölgelerdeki bütün anayasaların bu anayasa ile çelişmemesi gerektiğini hükme bağlamıştır.²³⁷ Bu anayasa, merkezi otoriteler ile bölgelerin otoriteleri arasında yetkilerin dağıtımını düzenler.

Irak Anayasası, Federal anayasalarının yolunu izlenerek, katı bir anayasa olarak düzenlenmiştir; yani anayasanın değiştirilmesi özel ve daha zor usullere bağlanmıştır.²³⁸ Nitekim anayasadan farklı bölümlerin değiştirilmesi için aşağıdaki üç tür uygulama belirlenmiştir:

1. Anayasanın birinci bölümünde yer alan temel ilkeler ile ikinci bölümde yer alan haklar ve özgürlüklere ilişkin hükümler ancak arka arkaya iki seçim döneminden sonra, Temsilciler Meclisi üye sayısının 2/3'sinin onayı, halkın referandumla kabulü ve Cumhurbaşkanı'nın yedi gün içerisinde onayı ile değiştirilebilir.²³⁹
2. Anayasanın diğer bölümlerindeki metinler, Temsilciler Meclisi üyelerinin 2/3'sinin onayı, halkın referandumla kabulü ve Cumhurbaşkanı'nın onayı olmadan değiştirilemez.²⁴⁰
3. Bölgesel yetkileri azaltacak şekilde anayasa maddelerinde değişiklik yapılması ancak ilgili bölgedeki yasama organının kabulü ve yapılacak bir referandumla bölge sakinlerinin çoğunlukla kabulü ile mümkündür.²⁴¹

Federal yasama organı

Federal sistemlerdeki baskın eğilimlere uyumlu olarak 2005 Irak Anayasası, federal yasama organını (Federal Parlamento) oluşturmak için iki meclis sistemini

²³⁷ Bkz. 2005 Irak Anayasası.

²³⁸ 2005 Irak Anayasası, anayasa değişikliği önerisinde bulunmayı, (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birlikte veya Temsilciler Meclisi üyelerinin beşte biri) ile sınırlandırmıştır. Bkz. 2005 Irak Anayasası Madde 126/1.

²³⁹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 126/2.

²⁴⁰ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 126/3.

²⁴¹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 126/4.

kabul etmiştir. Birinci meclis, “Temsilciler Meclisi” olarak isimlendirilir, ikinci meclis ise, “Birlik Meclisi” “*Meclis El-İttihad*” olarak isimlendirilir.²⁴²

Temsilciler Meclisi

a) Oluşumu:²⁴³

Temsilciler Meclisi²⁴⁴, 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. Milletvekili adaylarının tam ehliyetli Iraklılar olması gerekir. Aday ve seçmen olma koşulları ile seçimlerle ilgili esaslar yasayla düzenlenir.²⁴⁵

Temsilciler Meclisi, dört yıllık bir süre için seçilir.²⁴⁶ Ancak doğrudan gizli oylama yoluyla, Meclis üyelerinin mutlak çoğunluğu ile üyeler arasından bir başkan ve iki yardımcısı seçilir.²⁴⁷ Anayasa koyucu, Temsilciler Meclisi üyesi olmak için üniversite ve dengi okul mezunu olmayı şart koşmamıştır. Biz, bu meclisin öneminden dolayı bu şartın ilave edilmesini önermekteyiz.

b) Yetkileri ve Görevleri:

Temsilciler Meclisi şu görevleri yerine getirir:²⁴⁸ Federal yasaları çıkartmak, Uluslararası sözleşme ve antlaşmaların onaylanmasını düzenlemek; belli atamaları

²⁴² Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 48.

²⁴³ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 49.

²⁴⁴ Temsilciler Meclisi, 275 üyeden oluşur. Seçimler, seçim kanunu gereğince yapılır. Bkz. Temsilciler Meclisi İç Tüzüğü'nün 2. Maddesi. Irak Cumhuriyeti Resmi Gazetesi, *el-Vakai el-Irakıyye* No. 4032, 5 Şubat 2007 Anayasasının 49.Maddesi 3. Fıkrası.

²⁴⁵ Bunun uygulanması olarak, Temsilciler Meclisi İç Tüzüğü'nün 13. Maddesi, Temsilciler Meclisi üyesinde bulunması gereken şartları şöyle belirlemiştir:

- 1- Tam ehliyetli Iraklılar olması,
- 2- Anayasasının 135. Maddesinin 3. Fıkrası gereğince, Baası (Saddam Rejimi) Kökünden Kazımak Yasası kapsamında olanlar hariç,
- 3- Seçim kanununda belirlenmiş diğer şartlar da ona uygulanır. Temsilciler Meclisi İç Tüzüğü, Agm.

²⁴⁶ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 56.

²⁴⁷ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 55.

²⁴⁸ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 61.

onaylamak: (Federal Temyiz Mahkemesi Başkan ve üyeleri, Genel Baş savcı ile Yargıtay Başkan ve üyeleri, büyükelçiler ve özel atamaya tabi diğer yetkililer, Genelkurmay Başkanı ve Yardımcıları ile tümen ve daha üst askeri birliklerin komutanları ve Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı); cumhurbaşkanını sorgulamak ve görevden almak, Başbakana ve bakanlara soru önergesinde bulunmak, bakanlardan birisinden güveni çekmek , bağımsız kurulların sorumluları ve üyeleri hakkında soru önergesi vermek, savaş ve olağanüstü halin ilanını onaylamak, Genel Bütçe'nin bölüm ve fasılları arasında aktarma yapmak, toplam tahsisatında azaltma yapmak ve gerektiğinde toplam harcama meblağlarının miktarını arttırmak hususunu Bakanlar Kuruluna önermek.

Birlik meclisi

Bu Meclis, bölgelerden ve bir bölgeye dahil olmayan vilayetlerden gelen temsilcilerden oluşur. Bu meclisin oluşma şekli hakkında, Anayasa koyucunun, atıfta bulunduğumuz federal sistemlere göre benzersiz bir tercih sergilemiş olduğunu söylemek mümkündür. Zira bir yönden, 2005 Irak Anayasası, Temsilciler Meclisine, üyelerinin 2/3 çoğunlukla çıkartacağı bir yasayla bu Meclisin üye sayısı, üyelik koşulları ve görev alanlarını belirleme hakkı vermiştir.²⁴⁹ Diğer bir yönden de, federal sistemlerde atıfta bulunduğumuz yönde merkezi ve bölgesel otoriteler arasındaki ilişki dengesini korumak bu meclisin görevinden olmasına rağmen bu mecliste bölgelerin temsil edilmesinde eşitlik ilkesinin uygulanmasına bu anayasada yer verilmemiştir. Anayasa, 137. maddesi gereğince bu meclisin oluşumu hakkındaki çalışmanın ertelenmesini öngörmüştür.²⁵⁰

Buradaki yasaklama; geçiş dönemi şartları ve bölgelerin sayısının bilinmeyişi sebebi ile nispeten geçicidir. Hukuki olarak ittifak edilen husus; idari birimlere devlet idaresine katılma rolünün verilmemesidir. Anayasa koyucunun, şöyle belirlemesi daha iyi olurdu: Birlik Meclisi diye isimlendirilen bir yasama meclisinin oluşumu, eşitlik

²⁴⁹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.65.

²⁵⁰ 2005 Irak Anayasasının 137. Maddesi şunu belirlemiştir: “Bu anayasada Birlik Meclisine ilişkin hükümlerin uygulanması, bu anayasanın yürürlüğe girmesini takip eden birinci seçim döneminden sonra 2/3 çoğunlukla karar vermesine kadar ertelenir.

esasına göre bölgelerin temsil edilmesi ile sağlanır. Onların seçimi de bölgelerin yasama meclisleri vasıtası ile yapılır. Bu, az nüfus sayısı olan üye birimlerin sahip olduğundan daha çok parlamenter koltukla büyük birimlerin faydalandığı, nüfus sayısı esasına göre kurulu Birinci Meclisteki dezavantajlı parlamenter temsilini çözümlmek içindir. Zira bu dezavantajlı durum nüfus sayısı az olan birimlerin parlamentodaki oylarının zayıf olmasına yol açacaktır.²⁵¹

Federal yürütme organı²⁵²

Federal Yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşur:

Cumhurbaşkanı

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.²⁵³ Temsilciler Meclisi, üyeleri arasından üyelerinin çoğunluğu ile Cumhurbaşkanını seçer.²⁵⁴ Cumhurbaşkanlığı görev süresi 4 yıllla sınırlıdır ve aynı kişi bir sefere mahsus ikinci defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.²⁵⁵

Anayasa Cumhurbaşkanlığı adayında şunları şart koşturmaktadır: Doğuştan Iraklı olmak, Iraklı ana ve Iraklı babadan doğmak,²⁵⁶ tam ehliyetli ve 40 yaşını bitirmiş olmak,²⁵⁷ iyi bir üne ve siyasi tecrübeye sahip olmak; nezih, dürüst, adil olması ve vatanına bağlılığıyla tanınır olmak²⁵⁸ ve son olarak da; yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymemiş olmak.²⁵⁹

²⁵¹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 66.

²⁵² Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 66.

²⁵³ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 67.

²⁵⁴ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 70/1.

²⁵⁵ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 72/1.

²⁵⁶ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 68/1.

²⁵⁷ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 68/2.

²⁵⁸ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 68/3.

²⁵⁹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 68/4.

Cumhurbaşkanı şu yasama yetkileri ile törensel işlevleri yerine getirir: Başbakanın tavsiyesi doğrultusunda kişisel haklara tecavüz, uluslararası suçlar, terör, suç işleme, mali ve idari yolsuzluklar ile hüküm giyenler haricindeki suçlular için af ilan etmek,²⁶⁰ uluslararası sözleşme ve antlaşmaları Temsilciler Meclisi tarafından kabul edildikten sonra onaylamak,²⁶¹ Temsilciler Meclisi tarafından çıkartılan yasaları onaylamak,²⁶² Temsilciler Meclisi'ni toplantıya çağırarak,²⁶³ başbakanın tavsiyesi doğrultusunda ve yasalara uygun olarak madalya ve şilt vermek,²⁶⁴ büyükelçileri kabul etmek,²⁶⁵ Cumhurbaşkanlığı kararnameleeri çıkarmak,²⁶⁶ ilgili mahkemelerin verdiği idam cezalarını onaylamak,²⁶⁷ resmi protokol ve törenlerde Silahlı Kuvvetleri temsil etmek,²⁶⁸ anayasada yer alan diğer başkanlık yetkilerini kullanmak.²⁶⁹

Bakanlar kurulu

a) Oluşumu:

Bakanlar kurulu, kurul başkanı ve bir kısım bakandan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı en fazla sandalyeye sahip olan siyasi partinin adayını Bakanlar Kurulunu oluşturmakla görevlendirir.²⁷⁰ Başbakanın Cumhurbaşkanı olmak için gerekli olan koşulları taşımasının yanı sıra, üniversite veya dengi okul diplomasına sahip olması ve 35 yaşını tamamlamış olması gerekir.²⁷¹ Başbakan adayını bu görev kendisine tevdi edildikten sonraki 30 gün içerisinde Kabine üyelerini tespit eder.²⁷² Bakan olmak için milletvekillerinde aranan koşulların olmasının yanı sıra, üniversite veya dengi okul diplomasına sahip olmak gerekir.²⁷³

²⁶⁰ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/1.

²⁶¹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/2.

²⁶² Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/3.

²⁶³ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/4.

²⁶⁴ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/5.

²⁶⁵ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/6.

²⁶⁶ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/7.

²⁶⁷ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/8.

²⁶⁸ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/9.

²⁶⁹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 73/10.

²⁷⁰ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.76/1.

²⁷¹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.77/1.

²⁷² Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.76/2.

²⁷³ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.77/2.

Başbakan devletin genel politikasının yürütülmesinden sorumludur. Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanıdır. Bakanlar Kurulu'nu yönetir, toplantılarına başkanlık eder. Temsilciler Meclisi onayı ile bakanları görevlerinden alabilir.²⁷⁴

b) Bakanlar Kurulunun yetkileri ve sorumlulukları

Bakanlar Kurulu şu yetkileri kullanır:²⁷⁵ Devletin genel politikasını ve genel projelerini planlamak ve uygulamak, Bakanlıkların ve bir bakanlığa bağlı olmayan kurumların faaliyetlerini denetlemek, yasa tasarılarını önermek, yasaların uygulanması için kararname, talimatlar ve yönetmelikler 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 statüyü haiz üst düzey devlet memurlarının atamalarını Millet Meclisi'ne tavsiye etmek, uluslararası sözleşme ve antlaşmalar hakkında müzakere etmek ve imzalamak veya bu amaçla yetki vermek.

Federal yargı organı

2005 Irak Anayasası, üçüncü başlığı üç bölüme ayırmıştır. Onlardan birisi federal yargı organıdır.²⁷⁶ Birincisi ise Federal Yüksek Mahkeme'dir. 2005 Irak anayasasının 92. Maddesinin 1. fıkrası şu şekildedir: "Federal Yüksek Mahkeme mali ve idari bakımdan bağımsız bir yargı kurumudur."

Federal Yüksek Mahkeme, anayasaya göre, bağımsız bir yargı kurumu olarak kabul edilmiştir. Federal Yüksek Mahkeme, Adalet Bakanlığından ve kurumlarından bağımsız olmaktadır. Mahkemenin yetkilerine değinmeden önce oluşumunu sunacağız.

²⁷⁴ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.78.

²⁷⁵ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 80/1-2-3-4-5-6.

²⁷⁶ 2005 Irak Anayasasının 89. Maddesi şunu belirlemiştir: "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."

Federal yüksek mahkemenin oluşumu

2005 Irak Anayasası, 92. Maddesinin 2. Fıkrasını, Federal Yüksek Mahkemenin kendisi ile oluştuğu keyfiyetin açıklanması için ayırmıştır. Bu metnin 2. Fıkrası şöyledir: “Federal Yüksek Mahkeme belirli sayıda yargıçlar, İslam fikhı ve hukuk uzmanlarından oluşur. Temsilciler Meclisi üye sayısının 2/3 çoğunluğu ile çıkartılacak bir yasayla üye sayısı ve nasıl seçilecekleri ve mahkemenin işleyiş şekli belirlenir.” Buradan görmekteyiz ki; anayasa koyucu, bu mahkemenin oluşumu işini Federal Yasama Organına (Federal Parlamento) havale etmiştir ve Temsilciler Meclisi üyelerinin 2/3’lik çoğunluğu ile çıkan bir kanun ile düzenleneceğine vurgu yapmıştır.²⁷⁷ Bu kanunun önemi, Federal Yüksek Mahkemenin üstlendiği rolün öneminden kaynaklanmaktadır.

Anayasa koyucunun Federal Yüksek Mahkemenin yargıç sayısını belirlemesi ve katı anayasacılığa uygun olacak şekilde üyelerin seçimlerinin şekline değinmesi daha iyi olurdu. Aynı şekilde bu metin, (İslam fikhında uzmanlar) cümlesini de içermektedir. Halbuki, bu Mahkeme, görevi sadece hukuki olan bir yargı kurumudur. Farklı mezhepler arasındaki geniş çaplı fikhî ihtilafların varlığına ilaveten bu, Mahkemenin faaliyetinin önüne birçok engelin konulmasına yol açar. Bunun için Mahkemenin işinin uzman hukukçularla sınırlandırılması gerekmektedir. Başka herhangi bir otoritenin müdahalesinden korunmaları için görevden uzaklaştırılamayacağı garantisi ile dokunulmazlıklarının sağlanması ve bir dış baskıdan etkilenme ya da etki olmaksızın hükümler verebilme imkanının onlara verilmesi gerekmektedir.

Federal yüksek mahkemenin yetki ve sorumlulukları

2005 Irak Anayasası, Federal Yüksek Mahkemeye geniş görev ve yetkiler vermiştir.²⁷⁸ Bu görev ve yetkiler şu şekilde özetlenebilir: Yasaların anayasaya

²⁷⁷ Halbuki temsilcilerin toplantı yeter sayısı sağladıktan sonra diğer kanunlar salt çoğunlukla çıkmaktadır. Bkz. 2005 Irak Anayasası Madde 59.

²⁷⁸ 2005 Irak Anayasası, Federal Yüksek Mahkemeye 93. Maddede şu yetki ve sorumlulukları bağlamıştır:

1. Yürürlükte bulunan yasa ve yönetmenliklerin anayasaya uygunluğunu denetler.
2. Anayasadaki hükümlerin yorumunu yapar.

uygunluğunu denetleme işleviyle bir anayasa mahkemesi niteliğindedir; Anayasadaki hükümlerin yorumunda tek yetkili kılınmıştır; Federal Devletteki bölgeler arasındaki ya da onlarla federal hükümet arasındaki ihtilafları en üst seviyede hükme bağlayan organdır; Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlara yöneltilen suçlamaları karara bağlayan bir disiplin mahkemesi olarak hareket eder; ülkedeki yargının başında, Federal yargı ile bölgelerin ve bir bölgeye dahil olmayan vilayetlerin yargı organları arasında görev alanları konusunda ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları karara bağlayan bir anlaşmazlık mahkemesi niteliğindedir.

Biz, mahkemenin yetkilerinin tamamını incelemekten çalışma konusuyla sınırlı olarak federal devletle bölge ve vilayetler arasındaki dengenin korunması hakkında Federal Yüksek Mahkemenin işlevine değineceğiz. Ancak mahkemenin genel yapısını görmek adına yetkilerinden de kısaca bahsedilecektir.

Federal Yüksek Mahkemenin yetkileri; Anayasanın yorumlanması ve kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi ile anayasanın alanında temsil edilmektedir.

a) Anayasanın Yorumu

2005 Irak Anayasasının 93/2. maddesinde Federal Yüksek Mahkeme'nin, anayasayı yorumlama işlevine değinilmişse de, anayasanın yorumlanması talebinin hangi makamca kullanılacağına herhangi bir atıfta bulunulmamıştır. Geçiş Merhalesi İçin Irak Devleti Yönetim Kanununa dayanarak çıkartılmış olan 2005 yılı 30 numaralı Federal Yüksek Mahkemesi Kanunu da bu yetkinin hangi organ tarafından

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.

kullanılacağını belirlememiştir. Bundaki sebep, anayasanın yorumlanmasının bu kanun gereğince Federal Yüksek Mahkemesi yetkileri ve sorumlulukları arasında olmamasıdır. Zira Federal Yüksek Mahkemesine bu yetkiler 2005 Irak Anayasası gereğince verilmiştir. Fiili yönden; Geçiş Merhalesi İçin Devlet Yönetim Kanununun gölgesinde şekillenmiş olan Federal Yüksek Mahkemesinin yayınlamış olduğu görüşlerden açığa çıkmaktadır ki; Mahkeme devletteki bir resmi makamdan geldiğinde anayasanın yorumlanması talebini kabul etmektedir. Nitekim Mahkeme; Temsilciler Meclisinden, Cumhurbaşkanlığı vekilinden ve Kuzey Bölgesi Meclis Başkanlığından gelmiş olan taleplere cevap olarak yorumsal kararlar yayınlamıştır.²⁷⁹

b) Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Denetlenmesi.

Irak anayasa koyucusu, 2005 Irak Anayasasının gölgesinde kanunların federal anayasaya uygunluğuna dair yargısal denetlemeye meyletmıştır. Anayasanın 92. maddesinin Federal Yüksek Mahkemesinin oluşturulmasını karara bağlamasından açıkça istifade eden husus, aynı anayasanın 93. Maddesinin açıklamış olduğu yetkiler arasında olan, Federal Yüksek Mahkemesinden çıkan hükümlerin etkisi hakkında ise; 2005 Irak Anayasasının 94. Maddesi şu düzenlemeyi içerir: “Federal Yüksek Mahkeme kararları kesindir ve bütün diğer organlar için bağlayıcıdır.” Bu metinden açıkça görülmektedir ki; Federal Yüksek Mahkemenin hükmü, kesindir ve itiraz edilemez. Federal ve yerel bütün otoritelerin ona bağlı olması gerekir.

2.2.2. Irak’taki bölgeler için anayasal ve yasal düzenleme

Irak’ta federal devlet; başkent, bölgeler, bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır.²⁸⁰ Federal sistem çerçevesinde 2005 Irak Anayasası gereğince kararlaştırılmış her bölge, bölgeler topraklarında görev ve yetkilerini uygulamak için kendi anayasasına, dahili yasama, yürütme ve yargı otoritelerine sahip olur. 2005 Irak Anayasasının bu otoritelere karşı konumunu açıklamak için, bu kısmın birinci başlığında bölgelerin oluşturulması için anayasal ve yasal mekanizmayı

²⁷⁹ Gazi Fausal Mehdi, *Al-Mahkeme El-İttihadiye El-Ulya ve Devruha fi zaman El-Meşrukiye* “Federal Yüksek Mahkemesi Ve Yasallık İlkesi Kapsamındaki Rolü”, Bağdat, Birinci Baskı, 2008, s. 33.

²⁸⁰ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.116.

açıklamayı uygun gördük. Sonra ikinci başlıkta Irak'ta bölgelerin bağımsızlık görüntülerine değinerek devam edeceğiz.

Irak'ta bölgeleri oluşturma mekanizması

2005 Irak Anayasası, yayınlanmasından itibaren Kuzey Irak Kürt bölgesel yönetimini federal bir bölge olarak doğrudan kabul etmiştir.²⁸¹ Aynı şekilde sınırlandırılmamış sayıda bölgelerin oluşturulabileceğini de belirlemiştir. Sonra da federal bölgelerin oluşturulması için genel çerçeveyi belirlemiştir. Zira anayasa, tek başına bir vilayete ya da bir vilayetler topluluğuna federal anayasada belirtildiği şekilde, aşağıdaki iki yoldan birisi ile referandumla bir bölge oluşturma hakkı vermiştir:²⁸²

1. Bölge oluşturmak isteyen vilayet meclislerinden her birinin üyelerinin 1/3'ünün talebi üzerine,
2. Bölge oluşturmak isteyen vilayetlerdeki seçmenlerin 1/10'ün talebi üzerine.

Anayasa, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla çıkartacağı bir yasayla bölgelerin oluşturulmasına ilişkin yürütme yetkilerini tespit edilmesini Temsilciler Meclisine havale etmiştir.²⁸³

Bunun uygulaması olarak, 2008 yılı 13 numaralı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu çıkartılıp yayınlanmıştır. Bu kanun altı bölümü içermektedir. Birincisi; bölgenin bir ya da birden çok vilayetten oluşmasını belirlemektedir.²⁸⁴ Halbuki ikincisi; ya bölge oluşturmak isteyen vilayet meclislerinden her birinin üyelerinin 1/3'ünün sunduğu talep ile ya da bölge oluşturmak

²⁸¹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 117.

²⁸² Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.119.

²⁸³ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 118.

²⁸⁴ 2008 yılı 13 sayılı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunun 1. Maddesi, *el-Vakai el-Irakıyye* No. 4060, 11 Şubat 2008.

isteyen vilayetlerdeki seçmenlerin 1/10'ın sunduğu talep ile bölgelerin oluşmasına değinmektedir.²⁸⁵

Üçüncü bölüm; bölgenin oluşturulması uygulamaları ile alakalıdır. Buna göre; bölge başkanları ya da vilayet meclislerinin veya bölgelere ait yasal meclislerin yasal temsilcileri tarafından imzalanmış olarak bölge oluşturma isteği, Bakanlar Kuruluna sunulur ki, Bakanlar Kurulu, isteğin sunulmasından itibaren 15 gün içinde oluşturulması kastedilen bölgenin içerisinde referandum yapılması ile alakalı tedbirleri almakla Yüksek Seçim Kurulunu görevlendirsın.²⁸⁶ Halbuki kanunun diğer üç bölümü, ilgili vilayet ya da vilayetlerde bölge oluşturmak için yapılacak referandumun uygulama keyfiyeti, geçici bölge otoriteleri ve sonuç hükümleri ile alakalıdır.²⁸⁷

Bundan görmekteyiz ki; Irak Anayasası, doğrudan Kürt Bölgesel Yönetimi dışında bölgeleri düzenlememiş ve bölgelerin oluşturulması yolunu açık tutmakla birlikte bu konuda herhangi bir kural içermemiştir. Federal bir bölge oluşturabilen vilayetlerin sayısı belirtilmemiştir. Zira bir grup vilayetinin bir federal bölge oluşturma hakkının olması gibi, her vilayetinin tek başına bir bölge oluşturma hakkı vardır.²⁸⁸ Bölgeler oluşturmakla ilgili anayasal kuralın olmaması, nüfus, ekonomi ve siyaset olarak ağırlığı olan vilayetlerden bir grup tarafından bir federal bölge oluşturma ihtimaline yol açmaktadır. Özellikle, Irak vilayetleri arasında bir siyasi benzerliğin olmadığı inkar edilemez. Bu durum, nüfus oluşumundaki, bölgesel yüzölçümündeki, ekonomik niteliğindeki farklılıkların neticesidir.

Bunlara ilaveten vilayetlerdeki servet ve doğal kaynaklarda mevcut devasa farklılıklar da vardır. Bu, iç huzursuzluk, gerginlik ve istikrarsızlığın kaynağı olabilir. Ayrıca, vilayetlerden bir grup bir federal bölge oluşturma kararı aldığıında, bölgeler arasında gelir dağılımını sağlamanın zorlaşmasına da yol açabilir. Anayasa

²⁸⁵ Bkz. 2008 yılı 13 sayılı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunun 2/1-2 Maddesi.

²⁸⁶ Bkz. 2008 yılı 13 sayılı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanununun 3/1 Maddesi.

²⁸⁷ Bkz. 2008 yılı 13 sayılı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanununun ilgili bölümleri.

²⁸⁸ Başkent olması itibarı ile Bağdat istisna edilmiştir. Anayasa ona bir bölgeye dahil olma hakkı vermemiştir. 2005 Irak Anayasasının 124/3. Maddesi. Ortaya çıkan soru: Bağdat'ın tek başına bir bölge oluşturma hakkı var mıdır??

Koyucunun, anayasanın omurgasına bölgelerin oluşturulmasına dair, bir yönden bölgeler ile merkez arasında bir yönden de bölgeler arasında ekonomik ve siyasi dengeleri güvence altına alan kurallar koyması daha uygun olurdu.

2005 Irak anayasasında bölgelerin bağımsızlığı görüntüleri

Bölgesel anayasa

2005 Irak Anayasası, her bölgeye kendisi için uygun gördüğü anayasayı kabul etme hakkı vermiştir. Bu anayasa; maslahatını sağlayacak, gereğince bölgelerin otoriteleri ve federal anayasaya aykırı düşmeyecek şekilde yetkilerini uygulama keyfiyetini belirleyecek yönde bir anayasa olmalıdır.²⁸⁹

Bölgesel anayasaların konuluş yoluna gelince; anayasa, bölgesel anayasaların bu maksat için seçilmiş bir kurucu kurul tarafından konulması gerektiğine atıfta bulunmayı ihmal etmiştir.²⁹⁰ 2008 yılı 13 numaralı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu, bölgesel anayasa taslağının nasıl hazırlanacağını düzenlemiştir. Zira bahsedilen kanun, Bölgeler İçin Geçici Yasama Meclisine ilk oturum tarihinden itibaren otuz gün içerisinde üyeleri arasından bir geçici kurul oluşturması görevi vermiştir. Bu kurul; bölgeler için daimi anayasanın taslağını,²⁹¹ oluşum tarihinden itibaren dört ayı geçmeyen bir sürede hazırlama görevini üstlenecektir. Sonra tartışılıp mutlak çoğunlukla onaylanması için²⁹² Bölgeler İçin Geçici Yasama Meclisine sunacaktır. Tasarının onaylanmasından sonra referanduma

²⁸⁹ 2005 Irak Anayasasının 120. Maddesi şunu belirlemiştir: “Federal anayasaya tezat teşkil etmeyecek şekilde bölgesel otorite, görev alanları ve bunların uygulanmasını belirleyen bölgesel bir anayasa hazırlar.” Bu eğilimi, Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu pekiştirmiştir. Zira 13/4. Madde şunu belirlemiştir: “Bölge anayasası, bölgenin yasama, yürütme ve yargı organlarını düzenler.”

²⁹⁰ Haydar Talib el-İmara, **El-İtiḥadat El-Desturiye ve mavkuf Destur AL-İraki 2005**, “Anayasal Birliklilikler ve 2005 Irak Anayasasının Bunlara Karşı Konumu”, Karşılaştırmalı Hukuk Dergisinde yayınlanmış bir araştırmadır, Irak Karşılaştırmalı Hukuk Derneği’nin yayınlamış olduğu dönemsel bir dergidir, 48. Sayı, yıl 2007, s. 118

²⁹¹ Bkz. 2008 yılı 13 sayılı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanununun 18/1. Maddesi,

²⁹² Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 18/2.

sunulacaktır. Anayasa taslağı seçmenlerin çoğunluğunun oyunu aldığı anda referandum başarılı olabilecektir.²⁹³

Bölgesel yasama organı

2005 Irak Anayasasına göre, bölgelerin bağımsızlık görüntülerinden birisi de, her bölgede federal anayasanın hükümlerine uygun olarak yerel yasalar çıkartan bir yasama organının varlığıdır.²⁹⁴ Buna “Bölgelere Ait Yasama Meclisi” denilmektedir. 2008 yılı 13 numaralı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu, ister bir vilayet meclisi olsun ister bir yasama meclisi olsun fark etmeksizin bölgeler için oluşmuş yerel meclislerinin, bölge oluşturma kararından 7 gün sonra, Geçici Yasama Meclisi seçimine hazırlık yapmak üzere toplanmasını zorunlu kılmıştır.²⁹⁵ Bu meclis, bölgenin sakinlerini temsil eden üyelere oluşur. Bu kişiler, federal seçim yasasında geçen şartların tamamını haiz olan kişilerdir. Onların seçilmeleri, doğrudan genel gizli oylama yoluyla yapılır.²⁹⁶ Bu seçim, bir tek vilayette oluşan bölge nüfusundan her 50 000 kişi için bir sandalye olacak şekilde ve yirmi beş üyeden az olmayacak şekilde yapılır.²⁹⁷ Birden fazla vilayet ve bölgeden oluşan bölge nüfusunun her 750000 kişisi için bir sandalye olacak şekilde yapılır.²⁹⁸ Seçimler Yüksek Seçim Kurulunun denetimi altında yapılır.²⁹⁹ Geçici Yasama Meclisi, ilk oturumunda bir başkan ve başkanın iki yardımcısını doğrudan gizli oylama ile seçer. İlk oturumun yapılmasından itibaren bir ay içerisinde kendisi için bir iç tüzük belirler.³⁰⁰ Bölge için daimi yasama meclisi seçilemeye kadar, Geçici Yasama Meclisi çalışmasını sürdürür.³⁰¹

²⁹³ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.18/3.

²⁹⁴ 2005 Irak Anayasasının 121. Maddesi şunu belirlemiştir: “Bu anayasada federal otorite görev alanı içerisine dahil edilen konular dışında, Bölgesel otoriteler anayasaya uygun olarak yasama, yürütme ve yargı erklerini kullanma hakkına sahiptirler.”

²⁹⁵ Bkz. 2008 yılı 13 sayılı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu Madde 11.

²⁹⁶ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 13/1.

²⁹⁷ Bkz. Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu Madde 13/1/a.

²⁹⁸ Bkz. Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu Madde 13/1/b.

²⁹⁹ Bkz. Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu Madde 13/2.

³⁰⁰ Bkz. Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu Madde 13/a-b.,

³⁰¹ Bkz. Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu Madde 13/3.

Bölgesel yürütme organı – yerel hükümet

Her bölgenin bölgesel yasama organının yanı sıra bir de yürütme organı vardır. Bu yürütme organı, Federal Anayasanın federal yürütme organına has kılmadığı yürütme yetkilerini uygular.³⁰² Bu organın başında bir yönetici ya da bölgenin başkanı olur. Fakat 2005 Irak Anayasası, bölge başkanını belirleme ve görevden alma keyfiyetine değinmemiştir. Bazılarına göre;³⁰³ Irak Anayasa koyucusunun bu meseleyi düzenlememesi bir noksanlıktır ve bunu gidermesi gerekmektedir.

Bölgelere ait yargı organı – bölgesel (yerel) yargı

2005 Irak Anayasası, bölgelerde Federal Yargının yanında duran bir yargı organının varlığını kabul etmiştir. Bu yargı organı, Federal Yargının yetki alanı dışında kalan yargısal meseleler hakkında, Federal Anayasanın, Bölgesel Anayasanın hükümlerine ve ilgili kanunlara uygun olarak hükümler ve kararlar çıkartabilir.³⁰⁴ Anayasa, o yerel mahkemelerin vermiş oldukları kararlara ve hükümlere federal mahkemelerin önünde (istinaf olarak ya da temyiz olarak) itiraz hakkı vermemiştir. Bu, yasamada bir noksanlık sayılan husustur. Bu noksanlığın giderilmesi gerekmektedir.³⁰⁵

2.3. Irak Federal Devlet İle Bölgeler veya Bölgeye Bağlı Olmayan Vilayetler Arasındaki İlişki

Irak federal sistemi şimdiki hali ile büyük ölçüde anayasal asimetrileri kapsamaktadır. Zira Kuzey Irak Kürt bölgesel yönetimi, şimdi tek federal bölge sayılmaktadır. Anayasa, onun merkezi yönetime federal birlik bağı ile bağlanmasını kararlaştırmıştır. Irak'ın diğer yerleri ise, Irak tarihinden miras kalmış sayılan vilayetlerden oluşmaktadır. Bunlar federal hükümete ademi merkeziyet bağı ile bağlı

³⁰² Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 121.

³⁰³ el-İmara, Agm., s. 119.

³⁰⁴ Bkz. 2005 Irak Anayasası Madde 121. 2008 yılı 13 sayılı Bölgelerin Oluşturulmasına İlişkin Yürütme Yetkileri Kanunu 19. Maddesi şunu belirlemiştir: “Bölgeye ait yargı otoritesi bağımsızdır. Bu otoriteyi, farklı türlerde ve derecelerdeki mahkemeler Federal Anayasanın, Bölgesel Anayasanın hükümlerine ve ilgili kanunlara uygun olarak yürütürler.”

³⁰⁵ el-İmara, Agm., s. 123.

olmaktadırlar. Buna bağılı olarak, bölgesel yönetim ile vilayetlerin federal devletle ilişkisinin doğası farklı olmaktadır. Irak federal birliğini oluşturan birliklerin, vilayetlerin bir bölgeye bağılı olma ya da olmamalarına göre merkezi otorite ile farklı bağlantıları olmaktadır. 2005 Irak Anayasasının bu ilişkiye karşı konumunu açıklamak ve bazı karışıklıklara dikkat çekmek için, bu kısımda şu iki konuyu ele aldık: Bunlardan birincisi, 2005 Irak Anayasasında Merkezi Otorite ile bölgelerin otoriteleri arasındaki ilişkinin düzenlenmesi; ikincisi ise, 2005 Irak Anayasasında merkezi otorite ile bir bölgeye bağılı olmayan vilayetler arasındaki ilişkinin düzenlenmesidir.

2.3.1. 2005 Irak anayasasında federal devlet ile bölgesel yönetim arasındaki ilişki

2005 Irak Anayasasının, merkezi hükümet ile bölgelerin hükümetleri arasında yasama ve yürütme yetkilerinin dağıtılması ile alakalı dördüncü bölümün metninin bütüncül olarak incelenmesi açıkça şuna delalet etmektedir: Bu anayasa, federal devletin yetkilerini sınırlandırma ve onun dışındaki yetkileri bölgelerin otoritelerine terk etme şeklinde belirlemeyi hükme bağlayan üsluba sarılmıştır.³⁰⁶ Şüphe yoktur ki; Bu, bölgelerin anayasanın federasyona has kılmadığı bütün yetkilerden yararlandığına delalet etmektedir. Başka bir ifadeyle, Irak Anayasasındaki yetkilerin dağıtılması için genel kural şudur: Bölgeler sınırlandırılmaksızın genel yetki sahibidir. Halbuki, federasyon sınırlı bir yetkiye sahiptir. Merkezi hükümete has kılınmış yetkilerin yanı sıra federal devlet ile bölgeler arasında bazı ortak yetkiler de vardır. Bunu şu iki başlıkta açıklamaktayız:

³⁰⁶ 2005 Irak Anayasasının 115. Maddesi şunu belirlemiştir: “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 yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlık ortaya çıktığı takdirde, Bölge ve Vilayet yasaları geçerlidir.”

Federal otoritelerin sınırlandırma yoluyla uyguladığı yetki

2005 Irak Anayasası, merkezi yönetime Irak'ın birliğini, bütünlüğünü, nizamını koruma görevi verdikten³⁰⁷ sonra sınırlandırma yolu ile uyguladığı bir dizi yetkiye atıfta bulunmuştur. Bunlar şu yetkililerdir:³⁰⁸

A. Dış egemenliğin uygulanması

Dış egemenliğin uygulanması, Federal hükümete tahsis edilmektedir. Diplomatik ilişkiler, konsolosluk ve ticari temsil hakkı merkeze ait kılınmaktadır. Aynı şekilde diğer devletler ile anlaşma ve sözleşmeler yapmak işleri bakımından da tek yetkili konumundadır.³⁰⁹ Fakat federal hükümetin diplomatik temsilcilikle yetkili kılınması engelleyici bir yetki değildir. Böylece bu anayasanın maddelerinin hükümleri arasında çelişkinin olduğu görülmektedir. Zira bir yönden federal hükümete tahsis edilmiş yetkiler arasında diplomatik temsilcilikten bahsedilmekte, aynı zamanda anayasa koyucu bölgelere ve vilayetlere; kültürel, toplumsal ve kalkınma işlerini takip etmek için elçilik büroları açmak, diplomatik heyetler oluşturmak hakkı vermiştir.³¹⁰ Başka bir ifadeyle bölgeler ve vilayetlere diplomatik temsilcilik hakkı verilmiştir. Bu, federal sistemlerde çok az meydana gelen bir durumdur.

B. Ulusal Savunma³¹¹

Federal hükümetin yetkisi bu sahada vatan savunması ile alakalı bütün hususları kapsamaktadır. Dolayısıyla kara, deniz ve hava kuvvetlerinin hazırlanması, eğitimi ve onun için harcamalar yapılması ve o kuvvetlerin kullanılması yetkisi federal hükümete aittir. Aynı şekilde savunma ile ve askeri güçlerle ilgili sanayiler, bu güçlere özel tesislerin ve bunun gerektirdiği üsler ve hava alanları kurulması federal hükümetin yetkisi dahilindedir.

³⁰⁷ 2005 Irak Anayasasının 115. Maddesi şunu belirlemiştir: “Federal otoriteler Irak'ın birliğini, bütünlüğünü, bağımsızlığını, egemenliğini ve demokratik federal düzenini korur.”

³⁰⁸ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.110.

³⁰⁹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 110/1.

³¹⁰ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 121/4.

³¹¹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.110/2.

C. Ulusal Ekonomi

Federal hükümet dış ticaretin düzenlenmesi ile yetkili kılınmıştır. Ülkenin çıkarları ve şartlarına uygun siyaseti belirleme yetkisi ona verilmiştir. Aynı şekilde devletler ya da devletler arası kuruluşlar ile dış borçlanma sözleşmeleri yapmak da federal hükümetin yetkisi dahilindedir.³¹² Dahili düzeyde federal hükümet, iç ticareti düzenlemekle de yetkili kılınmıştır. Aynı şekilde para meseleleri ve para basımı, ülkedeki ekonomik duruma uygun gümrüklere özel siyasetin belirlenmesi ile de yetkilendirilmiştir. Federal hükümet, devletin genel bütçesini ve para politikasını belirlemek, Merkez Bankasını kurmak ve idare etmekle yetkilendirilmiştir.³¹³ Federasyonun yetkilerinden birisi de ekonomi ve maliye işleri çerçevesinde ölçü, tartı ve ağırlık birimlerini belirleme işlerini düzenlemektir.³¹⁴ Buna ilaveten genel bütçe ve yatırım projelerini düzenlemek de vardır.³¹⁵

D. Vatandaşlık, Göç ve Güvenlik İşleri³¹⁶

Federal hükümetin yetkilerinden birisi de; Irak vatandaşlığı işlerinin düzenlenmesi, kimin yabancı olduğunun tanımlanması, yabancının ülkeye girişi, oturma izni alması ve ülkeden uzaklaştırılması işlerinin düzenlenmesidir. Federal hükümet, yabancıların Irak'a iltica etmelerine uygun siyaseti belirler. Aynı şekilde ülkeden göç etmeye ilişkin düzenlemeyi belirler. Bu konulara özel kuralları koymakla sadece federal hükümet yetkilidir.

E. İletişim İşleri³¹⁷

Posta, telefon, kablosuz iletişimler, federal radyo ve diğer iletişim araçları gibi genel iletişim araçlarını kapsamaktadır.

³¹² Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 110/1.

³¹³ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 110/3.

³¹⁴ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 110/4.

³¹⁵ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 110/7.

³¹⁶ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 110/5.

³¹⁷ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.110/6.

F. Irak dışından gelen su kaynaklarının dağıtımı³¹⁸

Irak Anayasası, Federal hükümete Irak dışından gelen su kaynaklarının, Irak içerisinde kullanımı ve dağıtılması ile ilgili siyasetleri uluslararası yasa ve örflere göre belirleme yetkisi vermiştir.

G. Genel Nüfus Sayımı ve İstatistikler³¹⁹

Bunlar, anayasanın federal hükümetle sınırlı olarak vermiş olduğu yetkililerdir. Bu yasama, yürütme yetkileri iç içe girmiş olarak gelmiştir. Anayasanın merkezi hükümetle sınırlı kıldığı yetkiler kapsamındaki meseleler hakkında federal yasama organının çıkartmış olduğu kanunların yürürlüğe konulması meselesine karşı Anayasa Koyucunun konumu açık değildir. Bu kanunların yürürlüğe konulması/uygulanması federal yürütme organına mı aittir yoksa bölgesel uygulama organına mı aittir?

Federal otoriteler ile bölgelerin otoriteleri arasında ortak yetkiler

2005 Irak Anayasasının 112. ile 114. maddelerinde şunu görmekteyiz: Federal merkezi hükümete sınırlı olarak verilmiş yetkilerin yanı sıra merkezi otoriteler ile bölgelerin otoriteleri arasında bir dizi ortak yetkiler bulunmaktadır.

Petrol ve gazın idaresi

Anayasa, petrol ve gazın her bölge ve vilayetteki her Irak'lı halkın mülkü olduğuna vurgu yaptıktan sonra,³²⁰ mevcut yatlardan çıkarılan petrol ve doğal gaz yönetimini Federal Hükümet ile Bölge Hükümetleri ve vilayetlere ortak vazife olarak belirlemiştir. Bu kaynaklardan 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 dengeli olarak kalkınmasını sağlayacak şekilde belirli bir süre için ilave pay verilir. Bu

³¹⁸ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.110/8.

³¹⁹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 110/9.

³²⁰ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 111.

husus yasayla düzenlenir.³²¹ Bu metnin açık olmadığını söylemek gerekmektedir. Çünkü bu metin, ortak idareyi mevcut petrol ve gaz yatakları üzerinde sınırlandırmaktadır. Soru şudur: Henüz keşfedilmemiş yatakların durumu nedir? Bunların idaresi sadece merkezi hükümete mi yoksa keşfedilecekleri bölgelere mi ait olacaktır, ya da onların hükmü de mevcut yatakların hükmü mü olacaktır? Bu bakımdan, “mevcut kaynaklar” ifadesinin keşfedilmemiş olup doğada bulunan yatakları da içerecek şekilde yorumlanması gerekir. Diğer yönden; petrol ve gazdan bahsedilmesi, Irak topraklarındaki mevcut madeni servetin idaresine has yönün açıklanması için bir örnek yollu mu geçmiştir yoksa o ikisi sınırlandırma yollu mu geçmiştir? Sınırlandırma yollu bahsedilmiş olduğunda mesela kükürt gibi diğer madenlerin idaresi görevinin kime ait olduğu anayasa tarafından belirlenmemiş olacaktır. Özellikle Irak’ın civa ve kükürt gibi maden serveti ile dünyanın en zengin ülkesi olması bakımından bu, anayasa koyucunun gidermesi gereken bir noksanlıktır.

Federal otoriteler ile bölgelerin ortak yetkileri

Ortak yetkiler ise şu şekildedir:

1. Gümrüklerin idaresi, bölgesel hükümet ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerle eşgüdüm sağlanarak yapılır. Bu husus yasayla düzenlenir.³²²
2. Elektrik enerjisi ana kaynaklarının düzenlenmesi ve dağıtımı,³²³
3. Çevre kirliliğinin önlenmesi, bölgeler ve bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerle işbirliği halinde çevrenin temiz tutulmasına yönelik çevre siyasetinin belirlenmesi,³²⁴
4. Kalkınma ve genel planlama politikasının belirlenmesi,³²⁵
5. Bölgelerle ve bölgeye dâhil olmayan vilayetlerle yapılacak işbirliği ile genel sağlık politikasının belirlenmesi,³²⁶

³²¹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.112/1.

³²² Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 114/1.

³²³ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 114/2.

³²⁴ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.114/3.

³²⁵ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 114/4.

³²⁶ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.114/5.

6. Bölgelerle ve bölgeye dâhil olmayan vilayetlerle istişare içerisinde eğitim ve öğretim politikasının belirlenmesi,³²⁷
7. Ülke içi su kaynakları politikası ve dağılımın adil olarak düzenlenmesi, bu husus yasayla düzenlenir.³²⁸

Yetkilerin federal otoritelerle bölgelerin otoriteleri arasındaki dağılımının tamamlanması karşısında doğal olarak, anayasal siyasi ademi merkeziyet derecesinin ve alanının sorgulanması ortaya çıkmaktadır. Bu, bölgelerin bağımsızlık görüntüsünün baskın gelmesinin şekillendirdiği mutlak bir ademi merkeziyet midir yoksa federal varlığın desteklemesinin ve güçlendirmesinin şekillendirdiği göreceli bir ademi merkeziyet midir?

Biz, anayasal siyasi adem-i merkeziyet (bölgelerin bağımsızlığı) görüntülerinin merkeziyet görüntülerine baskın olduğunu görmekteyiz. Bunun nedenleri şu şekilde açıklanabilir:

1. 2005 Irak Anayasası gereğince Federal Birliğin kurulması tercih edilmiştir. Zira bu, basit üniter devletin dağılması ya da federal bileşik devlete dönüşmesi neticesinde sağlanmıştır.
2. Merkezi hükümetin yetkileri sınırlandırılarak onun dışında kalanların bölgelerin yetki alanına bırakılmak yolu ile belirlenmiştir. Irak anayasa koyucusunun, basit üniter devletin dağılması ya da federal bileşik devlete dönüşmesi yoluyla kurulan federal devlet yolunu takip etmesi ve bu hususta ondan uzaklaşmaması daha uygun olurdu. Bu, bölgelere sınırlı yetkiler verip onun dışında kalanları merkezi hükümete terk etmekle olur.
3. Ortak yetkilerle alakalı hususta, anayasa koyucunun; sağlık, eğitim, elektrik enerjisinin ve su kaynaklarının dağıtımı gibi kamu maslahatı ile alakalı işlerin ve meselelerin çoğunluğunu merkezi hükümet ile Bölgeler ve bölgeye dâhil olmayan vilayetler arasında ortak yetkiler kıldığını görmekteyiz. Bu yetkilerin tamamı, kamu menfaati ile alakalıdır; Federal Devletin her yerinde adaleti ve kamu maslahatını gerçekleştirmek için bunların idaresi Merkezi Hükümet

³²⁷ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 114/6.

³²⁸ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 114/7.

tarafından yapılmalıdır. Bu işlerin idaresini düzenlemeye dair Irak anayasasının tavrında merkezi hükümetin rolünün çok zayıf kılındığını ve bölgelerin güçlü kılındığını görmekteyiz. Bu nedenle Irak anayasasının kamu menfaatlerinin idaresinin merkezi hükümete verilecek şekilde değiştirilmesi düşünülebilecektir.

4. 2005 Irak Anayasası, ortak yetkiler alanında federal yasama ile kendisi arasında çelişkinin var olması durumunda bölgesel yasamaya öncelik vermiştir. Hatta bundan daha da ileri gidip, Federal otoritelerin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir hususa ilişkin federal yasa ile bölge yasası arasında bir uyumsuzluk ortaya çıktığı takdirde, bölgesel makamlara bölgede federal yasanın uygulamasını düzeltme hakkı vermiştir.³²⁹ Bu tavrı başka herhangi bir federal sistemde görmek mümkün değildir. Bunun için, anayasada değişiklik yapıp federal devlete uygun olacak biçimde bölgesel yasa ile arasında ihtilaf çıktığı durumda federal yasaya öncelik verilmesi değerlendirilmelidir..
5. Bölgelere kültürel, sosyal işler ve kalkınmayı takip etmek üzere Büyükelçiliklerde ve diplomatik misyonlarda bölgeler ve vilayetler için ofisler açmak hakkı verilmiştir. Ayrıca bölgeler için polis, güvenlik güçleri ve bölgesel muhafızları gibi bölgesel güvenlik birimlerinin kurmak ve örgütlemek hakkı vardır.³³⁰ Bu, bölgelere federal birlikler olmalarından daha çok merkezi bir konum vermektedir. Sistemi federal sistemden daha çok konfederal sisteme daha yakın kılmaktadır.

Bu anlatılanların hepsinden, Irak anayasa koyucusunun, merkezi otorite ile bölgelerin otoriteleri arasındaki ilişkiyi düzenlemesinde bazı sorunlar bulunduğu görülür. Zira merkezi otorite ile bölgelerin otoriteleri arasındaki ilişkiyi düzenlemekle ve yetkileri dağıtmakla alakalı anayasal hükümlerde, bazen eksiklik, bazen de belirsizlik bulunmaktadır. Eğer diğer konular hakkındaki hükümlerinde çelişki olmazsa da bu ilişkiyi düzenlemek için anayasa koyucunun takip ettiği şablonda, federal otoritelerin aleyhine bölgelere geniş yetki tanıma vardır. Bu, özerkliğin ortak yönetime üstün kılınması ile olmuştur. Başka bir ifadeyle, Irak anayasasında şimdiki

³²⁹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 121/2.

³³⁰ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.121/4-5.

şekli ile federal düzenleme federal sistemi bir yardımlaşma değil de bir rekabet federalizmi yapmıştır. Bu, Irak'ın işgale karşı ulusal birliğin gelişmesine ihtiyacının olduğu bir vakitte bölgecilik eğiliminin artmasına yol açacaktır. Cordesman'a göre³³¹ kuvvet ve yetkilerden büyük bir güce sahip olan bir merkezi hükümetin olmayışı görüşü ile uyumaktadır. Bu şüphesiz ki, otorite üzerinde bölgesel ve yerel çatışmalara yol açacaktır. Irak'ta ekonomik yetersizliğin artmasına ilave olarak siyasi istikrarsızlığa yol açacaktır.

2.3.2. Irak anayasasında federal devlet ile bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler arasındaki ilişki

2005 Irak Anayasası, bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerin (*El- Muhafaza*) federal yönetim ile idari ademi merkeziyet bağı ile bağlı olmasını kararlaştırmaktadır.³³² Zira bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere ademi merkeziyet ilkesi temelinde işlerini yürütebilmek için geniş idari ve mali yetkiler tanımıştır. Bu husus yasayla düzenlenir.³³³ Bununla beraber vilayete konumunu değiştirme hakkı da verilmiştir. Bu, kendisini bir bölge olarak ilan etmesi ile olmaktadır ya da bölgelerin oluşturulmasına dair yürütme uygulamaları kanununda belirlenmiş kurallara uygun olarak bir bölgeye katılması ile olmaktadır.

Irak anayasa koyucusunun kast ettiği hususun, bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerin idari birimler olması olduğu gayet açıktır.³³⁴ Federal Birlikte, bir bölgeye

³³¹ Anthony Cordesman, “Amerikan Politikası – Irak ile Federalizm, Ayrılıkçılık ve Bölünme Arasında Zorlu Yol Ayrımı”, Arap Geleceği Dergisinde yayınlanmış bir rapordur, Merkezü Dirasetü'l Vahdeti'l Arabiyye, Lübnan, 2007, s. 98.

³³² Bkz. 2005 Irak Anayasası Madde 122/2.

³³³ Bunu uygulamak amacıyla 2008 yılı 2 sayılı bir bölgeye dahil olmayan vilayetler kanunu “*Kanun El-Muhafazat el-gayri el-muntazima fi iklim*” 19/03/2008 tarihinde çıkmıştır. Bu kanun dört bölüm içermektedir. Birincisi, yerel idare ve oluşturulmasının uygulamaları ile alakalıdır. İkinci bölüm, idari birimlerin başkanları ile alakalı kılınmıştır. Üçüncü bölüm, vilayete ait mali gelir kaynaklarını açıklamaktadır. Son olarak dördüncü bölüm, sonuç hükümlerini içermektedir.

Bkz. Irak Cumhuriyeti Resmi Gazetesi, *el-Vakai el-Irakıyye* No. 4070, 29-31 Mart, 2008.

³³⁴ Vilayetler ve idari birimlere bölünmeleri hakkında 2005 Irak Anayasasının 122. Maddesi şunlar belirlenmiştir:

1. Vilayetler ilçe, bucak ve köylerden oluşur.
3. Vilayet Meclisi tarafından seçilen Vali vilayetteki en yüksek yürütme merciidir ve Meclis tarafından kendisine tanınan yetkileri kullanır.
4. Vilayet Meclisi 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.

bağlı olmayan vilayetler ile karşılaştırıldığında en yüksek konum ve en büyük otoriteler Bölgelere ait olmaktadır. Fakat 2005 Irak Anayasası metninin okunması, vilayetler için yasal niteliğin belirlenmesinde ve özellikle merkezi otorite ile bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler arasındaki ilişki konusunda yasa koyucunun çelişkisine işaret etmektedir. Fakat 2005 Irak Anayasasının büyük çoğunluğunda vilayetler bölgelerin sahip olduğu aynı yetkileri ve konumu elde etmektedir. Zira anayasa, merkezi hükümetle sınırlı şekilde belirlemediği yetkiler kapsamında olmayan yetkilerin uygulanması hakkını bölgelere verdiği gibi vilayetlere de vermektedir. Yönetimin iki düzeyi arasında ortak yetkiler alanında, federal kanun ile aralarında ihtilaf olması durumunda bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlerin kanununa öncelik verilmiştir.³³⁵ Aynı şekilde anayasa, iki tarafın anlaşması ile federal hükümet otoritelerinin vilayetlere devredilmesi ya da aksinin olması imkanını belirlemiştir.³³⁶ Böylelikle 2005 Irak Anayasası, bir bölgeye bağlı olmayan vilayete idari birimler olmasından daha büyük yasal bir konum vermektedir. Dahili alanda bağımsızlık verilmesi ile siyasi varlıklar gibi olmasına daha yakın kılmaktadır. Ona vilayet meclislerini denetlemenin yokluğunu açıkça belirlemesi ile ve merkezi yönetimi denetleme ve yönlendirme hakkını uygulamaktan men etmesi ile iç işlerini yürütmek için tam bir özgürlük vermiştir. Zira anayasa koyucu bununla, idari ademi merkeziyet sistemindeki ilkelerine uymamaktadır. Halbuki, merkezi hükümetin yerel kurumları denetlemesi, idari ademi merkeziyetin en önemli dinamiklerinden sayılmaktadır.³³⁷

Yasa koyucunun idari yargının tamamlanmasının zorunluluğuna vurgu yapması daha uygun olurdu. Bu da sadece kurulmasına izin veren metinle³³⁸ yetinmeyip Devlet Meclisinin oluşturulup, kendisine idari ademi merkeziyet sistemini benimseyen

³³⁵ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.115.

³³⁶ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md.123.

³³⁷ İdari hukuk uzmanlarının büyük çoğunluğu -biz de onlarla birlikteyiz- şu sonuca varmışlardır: Yerel kurumlara yönelik Merkezi otoriteye ait idari denetim, idari ademi merkeziyetin kurulması için temel unsurdur. Bu görüş hakkında bkz. Mahir Salih Allavi el-Ceburi, Mebadi **Al-Kanun Al-İdari** “İdari Hukukunun İlkeleri”, Karşılaştırma araştırması, Musul, Dar’ül-Kütüb li’t-Tab’ ve’n-Neşr, 1996, s. 39; Süleyman Muhammed Et-Tamavi, Mebadi **Al-Kanun Al-İdari** “İdari Kanunun İlkeleri”, Karşılaştırma araştırması, Kahire, 1973, s. 26 vd.; Taime el-Cerf, **Al-Kanun Al-İdari** “İdari Kanun”, Kahire, Daru’l Nahdatü’l Arabiy, 1973, s. 285; Servet Bedevi, **Al-Kanun Al-İdari** “İdari Kanun”, Kahire, Daru’l Nahdatü’l Arabiy, 1976, s. 365.

³³⁸ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 101.

devletleri örnek alarak, siyasi ve kanuni devlet birliğini korumak için idari kuruluşların faaliyetlerini denetleme yetkisi vermekle olur.

Anayasa dahili alanda bir bölgeye bağlı olmayan vilayetlere bağımsızlık vermekle yetinmeyip, daha ileri giderek dış alanda da bir derece bağımsızlık vermiştir. Bu da sosyal, kültürel ve kalkınma işlerini takip etmek için vilayetlere kendilerine ait elçiliklerde ve diplomatik birimlerde bürolar açma hakkının verilmesi yolu ile olmaktadır.³³⁹

Bunun için merkezi otorite ile vilayetlerin ilişkisinin Irak anayasasına göre, anayasa ve idare hukukunda bu sistemin, belirlenen manada idari ademi merkeziyet sistemine tabi olan ilişki olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Çünkü üzerinde ittifak edilen şudur; federal sistem ile idari ademi merkeziyeti birbirinden ayıran yasama ve yargı görevini uygulama keyfiyetinde saklıdır. Zira merkezi hükümet, idari ademi merkeziyet sistemi çerçevesinde o iki vazife ile görevlendirilmektedir. Bu, yürütme vazifesini dağıtma üsluplarından biri demektir. Halbuki, federal sistem, merkezi hükümet ile Birlikteki üye bölgeler arasında yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin dağıtımı esası üzerine kurulmaktadır.

Bir bölgeye bağlı olmayan vilayetler kanununun yayınlanmasından sonra, bu konumları olduğu gibi devam etmiş midir yoksa etmemiş midir diye sormamız gerekmektedir. Bunu açıklamak için yukarıda bahsi geçen kanunda geçen en önemli hükümlerine atıfta bulunuyoruz:

1. Yeni vilayetler kanununun birinci maddesi gereğince vilayet, coğrafi sınırları içerisinde bir idari birim sayılmaktadır. Bir kaç ilçeden oluşmaktadır. İlçeye bir kaç nahiye tabi olur. Nahiye de köylere bölünür.³⁴⁰ Vilayet yerel işlerinin idaresini, anayasada ve 2008 yılı 21 numaralı bir vilayetler kanununda kendisi için belirlenen sınırlar dahilinde bizzat üstlenir. Mali bağımsızlığı vardır. Anayasal ölçülere göre Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen Federal hükümet tarafından verilen Temsilciler Meclisi tarafından onaylanan mali

³³⁹ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 121/4.

³⁴⁰ 2008 yılı 21 sayılı Bir Bölgeye Dahil Olmayan Vilayetler Kanunu.

kaynaklardan Vilayete ait gelirleri birleştirir. Uyguladığı projelerin ve yaptığı hizmetlerin yürütülmesinden elde edilen vilayete ait gelirleri, anayasa ve yürürlükteki federal kanunlara göre yerel cezalardan ve vergilerden elde edilen gelirleri, anayasa ve yürürlükteki federal kanunlarla çelişmeyecek şekilde vilayetin elde ettiği bağışları ve hibeleri, devletin taşınır ve taşınmaz mallarının satışından ve kiraya verilmesinden elde edilen gelirleri, devlet mallarının satışı ve kiraya verilmesi kanununa ve yürürlükteki diğer kanunlara uygun olarak birleştirir.³⁴¹

2. 2008 yılı 21 numaralı bir bölgeye dâhil olmayan vilayetler kanununun hükümleri uyarınca; vilayetlerde, ilçelerde ve nahiyelede idari meclislerin varlığı gerekmektedir.³⁴² Bahsedilen her birimin, yürüttüğü vazifeler çerçevesinde tüzel kişiliği olmaktadır. Mali ve idari bağımsızlığına sahip olması gibi, anayasa gereği kendisine verilmiş yetkileri uygulama olarak yürürlükteki federal kanunların hükümleri uyarınca, işlerini yürütmek için vergileri, harçları ve ücretleri alma hakkı vardır. Bunun yanı sıra anayasa ile çelişmeyecek şekilde, kanunlar gereğince kendisine yüklenen görevler ve işleri yapmak da buna dahildir.³⁴³

Bir bölgeye dâhil olmayan vilayetler kanununun, vilayetleri ve meclislerini açıkça idari birimler olarak değerlendirilmesini belirlemesine rağmen, bahsedilen kanunun metnine, özellikle vilayetlere ait yerel meclislerin yetkileri ile alakalı olan

³⁴¹ 2008 yılı 21 sayılı Bir Bölgeye Dahil Olmayan Vilayetler Kanunu Madde 44/1-2-3-4-5.

³⁴² Vilayet Meclisi, 25 üyeden oluşmaktadır. Buna nüfus 500 binden fazla olduğunda, her 200 bin nüfus için bir üye ilave edilir. İlçe Meclisi on üyeden oluşur. Buna her 50 bin nüfus için bir üye ilave edilir. Nahiye Meclisi yedi üyeden oluşur. Buna her 25 bin nüfus için bir üye ilave edilir. Bu bahs edilen meclisler için üye seçimi, Meclisler İçin Seçimler Kanununa göre doğrudan ve gizli seçim yolu yapılır. Bkz. 2008 yılı 21 sayılı Bir Bölgeye Dahil Olmayan Vilayetler Kanunu Madde 3/1. Yeni Vilayetler Kanunu 5. Maddesi gereği olarak Meclislere üyelik adayında şunları şart koşmaktadır:

1. Adaylığını koyduğu esnada; Iraklı, tam ehliyetli ve 30 yaşını bitirmiş olması,
2. Ortaokul ya da üstü diploma sahibi olması,
3. Güzel ahlak sahibi, yüz kızartıcı ya da onur kırıcı suçlardan hüküm giymemiş olması,
4. Medeni durum siciline göre Vilayetin halkından olması ya da ikametinin demografik değişim amaçları için olması için en az yirmi yıl müddetle sürekli bir şekilde oturuyor olması,
5. Adaylığını koyduğu esnada; silahlı kuvvetler ya da emniyet kurumları mensuplarından olmaması
6. el-Baas partisi ile ilişik kesme hükümleri ve uygulamaları ya da onun yerini dolduran herhangi başka bir kanun kapsamında olmaması.
7. Kamu hesabına ya da malına yargı hükmü ile yasal olmayan şekilde servet elde etmiş olmaması.

³⁴³ 2008 yılı 21 sayılı Bir Bölgeye Dahil Olmayan Vilayetler Kanunu Madde 21.

metinlere dikkatle bakmakla,³⁴⁴ 2005 Irak Anayasasının çerçevesinde yararlandığı bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlere ait yasal konumun değişmediği açığa çıkmaktadır. Anayasanın vilayetlere ve idarelerine vermiş olduğu geniş yetkilere ilaveten, bahsi geçen kanun da idari birimlere büyük ve çeşitli yetki ve sorumluluklar vermiştir. Kanun, vilayetlerin idari birimler olmaktan daha fazlası olduklarına vurgu yapmak için gelmiştir. Vilayet meclisinin vilayete ait idari sınırlar içerisinde en yüksek yasama organı olduğunu açıkça belirlemesi ile siyasi birimler oluşlarına daha yakın olduklarına da vurgu yapmak için gelmiştir.

Vilayetlerin anayasayla ve federal yasalarla çelişmeyecek şekilde idari ademi merkeziyet ilkesine uygun olarak işlerini idare edebilmesi için vilayet sınırları içinde yerel yasalar çıkartma hakkı vardır.³⁴⁵ Fakat kanun, vilayet meclisinin ve yerel meclislerinin bağımsızlığı ile alakalı çerçevede yeni hükümler getirmiştir. Bu, o meclisleri Temsilciler Meclisinin denetimine tabi kılarak olmuştur.³⁴⁶

³⁴⁴ 2008 yılı 21 sayılı bir bölgeye dahil olmayan vilayetler kanunundaki ilk babın ikinci bölümü, idari birliklerin (Vilayet Meclisi, İlçe Meclisi ve Nahiye Meclisi) yetkilerinin ve görevlerinin beyanına ayrılmıştır. Daha fazla bilgi için, Irak Cumhuriyeti Resmi Gazetesinde bahsi geçen bölümün metinlerine başvurulabilir. Bkz. el-Vakai el-Irakıyye No. 4070, Agm., s. 5-14.

³⁴⁵ Bkz. 2008 yılı 21 sayılı Bir Bölgeye Dahil Olmayan Vilayetler Kanunu Madde 2/1.

³⁴⁶ Bkz. 2005 Irak Anayasası Md. 2/1.

SONUÇ

Federalizm, birkaç devletin birbirine katılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Bu devlet, bir merkezi otorite (federal devlet) ve birçok bölgesel yönetimden (federe devletler) oluşmaktadır. Merkezi hükümet bölgeler veya eyaletler üzerinde otorite sahibi olmaktadır. Bu Birliğin neticesinde üye devletler; dış egemenliklerini kaybetmekte, fakat büyük oranda iç egemenliğini korumaktadırlar. Zira federal devletteki federe devletlerin kendilerine özel anayasaları ve yasaları olmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı otoriteleri de kendilerine özel oluşturulmaktadır. Aynı zamanda, merkezi hükümet için de özel bir anayasa ve yasama, yürütme ve yargı otoriteleri olmaktadır. Merkezi hükümet, federal devletin dış işlerini üstlenmede tek başına hak sahibi olmaktadır. Zira merkezi hükümetin, devletlerle karşılıklı diplomatik temsil ve anlaşmaları sonuçlandırma hakkı vardır. Federal devlet içinde ise, merkezi federal devlet, birçok bölgede tüm bölgeler veya eyaletler üzerinde egemenliği üstlenmektedir.

Federal sistem, çeşitli toplumlarda ve topluluklarda ulusal çoğulculuk ve dini, etnik ve kültürel farklılaşma sorununa bir çözüm olarak kabul edilmektedir. Özellikle de halkları homojen olmayan büyük devletler için bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir.

Federal sistemlerde federal yüksek mahkemenin varlığı çok önemlidir. Zira bu mahkeme; anayasaya uygunluk denetimi hakkındaki yetkilerinin yanına, anayasanın hükümlerini yorumlamakta ve federal hükümet tarafından çıkarılan federal yasaların uygulanmasından doğan davaları karara bağlamaktadır. Böylece, merkezi otorite ile bölgeler otoriteleri arasındaki yetkilerin anayasaya uygun biçimde kullanılmasını sağlamaya da katkıda bulunmaktadır.

Irak'ta federalizmin uygulanmaya başlanması, devletin üniter bir devletten federal birleşik bir devlete dönüşmesini gerektirmiş; bu dönüşüm, 08/03/2004 tarihli Geçiş Dönemi için Irak Devleti İdaresi Kanunu'na yansımıştır. Zira bu kanunun dördüncü maddesi, Irak'taki sistemin şeklinin federal devlet olacağını kabul etmiştir. Aynı şekilde, 28 Ağustos 2005'te ilan edilen şimdiki Irak anayasasının birinci

maddesinde, Irak'taki sistemin; cumhuriyetçi, federal ve demokratik cumhuriyet olduğunu kabul etmiştir. Federalizm, ancak demokrasiyi uygulayarak verimli sonuçlar verebilir.

Federal devlet biçimi Irak'ın dağılmasına, bölünmesine ve halkının zayıflamasına yol açmaz. Federal devletlerde , federe devletlerin ancak anayasanın yetkisiyle federasyondan ayrılabilir. Avustralya'da 1934'te yaşanan deneyim şöyledir: Batı Avustralya eyaleti, parlamentodan ayrılmasına izin veren bir yasayı geçirmesini istediğinde, parlamento bu talebe cevap vermemiştir. Bu deneyim, bu ilkenin, federal sistemin özelliklerinden biri olarak sağlamlığının bir kanıtıdır. Bu ilkeye istinaden, federe devletlerinin federasyondan ayrılma yetkisine sahip değildir.

Federalizm, 2004'te Devlet Yönetim Kanunu ve 2005'teki Kalıcı Irak Anayasası gereğince, Irak'ta anayasal bir sistem olarak yürürlüğe girdikten sonra, federalizmin Irak'ta güvenliği sağlamaya katkıda bulunup bulunmadığı ya da hâlâ ülkenin istikrarsız olup olmadığı sorusu ortaya atılmaktadır. Soruyu cevaplamak için, Irak'taki federalizmin uygulandığı dönemin, dünyadaki diğer federal deneyimlere kıyasla nispeten kısa süre olduğu söylenebilir. Bu süre, federalizmi hukuki ve siyasi bir sistem olarak yargılamak için yetersizdir. Çünkü onu ülkedeki arzu edilen şekilde şekillendirmek için daha fazla zamana ihtiyaç vardır. Federalizm sihirli bir çözüm ya da uygulama için hazır bir reçete değildir. Bir sistem olarak federalizm; uygulanması için uygun sosyal, kültürel ve uygarlık koşulların hazırlanmasına ve federal kurumların işlemesine gereksinim duymaktadır. Aynı zamanda ülkenin siyasi kurumları tarafından kabul edilen yönetim modeli ve tarzında da köklü bir değişiklik yapılmasına gereksinim vardır.

Medeniyet, kültür ve eğitim gibi konularda bir ilerlemenin gerçekleşmesi için federal sistem gereklidir. Bu bağlamda, Irak uzun bir süre boyunca katı merkeziyetçi bir sistem ile yönetilmekteydi . Eski rejim, yönetimi için üslup olarak yaklaşık 35 yıl süren diktatörlüğü doğurmuştur. Dolayısıyla bu nispeten çok kısa bir sürede; zorbalık, diktatörlük ve aşırı merkeziyetçilik döneminden demokrasiye ve federalizme geçmek kolay değildir. Bu nedenle, bu emele ulaşmak için daha fazla zamana ve çabaya ihtiyacımız vardır.

Irak'taki federal sistemle ilgili olarak, Irak kamuoyunun dengesinin federalizmin uygulanmasını destekleme eğiliminde olduğu söylenebilir. Basra halkının seçmenlerinin görüşlerini yeterince alamamasına rağmen, Basra Bölgesini kurmaya yönelik son girişim ve aynı şekilde Basra, Kût ve Amâra illerinden oluşan güney bölgesini kurmak için mevcut girişim sadece bu görüşü doğrulamakta ve pekiştirmektedir. Bu yüzden gelecekte Irak'ta yeni federal bölgelerin olması beklenebilecektir.

Federal sistemler merkezi hükümeti güçlendirmeye doğru yönelmektedirler. Bunu gerçekleştirmek için, federal anayasalar, federe devletlerin anayasaları arasında bir çelişki olduğu durumda, federal yasaya öncelik vermektedirler. 2005 Irak anayasası merkezi hükümetin pahasına bölgesel hükümetlerin statüsünü güçlendirirken, merkezi hükümetin yetkilerini sınırlandırmıştır ve Bakiye kalan yetkileri bölgesel hükümlere bırakmıştır. Yasa koyucunun Bakiye kalan yetkileri, merkezi hükümetin yetkilerinden yapması gerekirdi, Çünkü federal sistemlerde genel olarak üniter devletten federal devlete geçiş yapan ülkeler, bu kalan otoriteleri, Belçika ve Hindistan anayasasında olduğu gibi merkezi hükümetin ellerinde bırakmaktadırlar. Bunun için anayasayı, yalnızca bölgelerin yetkilerini sınırlandırma yoluyla belirleyecek ve geri kalanını merkezi hükümetin otoritelerine bırakacak şekilde değiştirilmesini önermekteyiz. Bu, anayasanın 115. maddesi metninin şu şekilde değiştirilmesini gerektirmektedir: “Bölgesel otoriteler için sınırlandırılmış yetkilerde geçmeyen her yetki, federal otoritelerin yetkisine aittir. Anlaşmazlık durumunda, federal hükümet ile bölgeler hükümetleri arasındaki ortak yetkilerde federal yasaların önceliği olacaktır.”

Anayasanın 111. Maddesinde bir kusur vardır. Petrol ve doğalgazdan bahsetmiştir ve doğal kaynaklar olarak fosfatlar, kükürt ve diğer mineraller gibi doğal ve ekonomik kaynakların kalanından bahsetmemiştir. Bu, petrol veya petrol dışı bölgeleri, doğal kaynakların veya minerallerin keşfedilmesi durumunda devleti zayıflatan bir konum almaya zorlayacaktır. Bu durum bölgenin, mülkü olması gerekçesi ile onlar hakkında merkezi hükümetten uzakta davranmasını sağlayacaktır.

Madde 112'deki boşluklara gelince; sadece mevcut alanlarda petrol ve doğal gaz kaynakları belirtilmiştir. Gelecekte keşfedilecek olan alanlar, bu yasanın uygulanması

kapsamında değildir. Özellikle tüm belirtiler, Irak'ın çeşitli bölgelerinde petrolün var olduğuna işaret etmektedir. Bu alanların gelirleri, petrol ve gazın tüm Irak halkının mülkü olması itibarı ile merkezi hükümete ait olarak mı yorumlanır, yoksa onlar bu alanların bulunduğu bölgelerin hükümeti tarafından mı kontrol edilir? Bu yüzden yasa koyucu, bu konuyu tekrar gözden geçirmelidir.

Diplomatik temsil hakkını merkezi hükümetle sınırlı kılmakta federal sistemlere ayak uydurmak için, bölgelere ve Vilayetlere elçiliklerde diplomatik temsilcilik büroları açmak hakkı veren 121. Maddenin 4.fıkrasının kaldırılması.

Federal devlette, Irak yasa koyucusunun adlandırdığı gibi “Birlik Meclisi” vilayetlerin haklarını güvence altına alan meclistir. Özellikle, Temsilciler Meclisi ile birlikte yasa ve anayasa değişikliklerinin ve diğer önemli meselelerin İşlevinde katkısı olacaktır, Böylece anayasa kurucunun Vilayetler Meclisini kurması uygun olacaktır.

110/8. Madde ile 114/7. Madde arasındaki çelişkinin kaldırılması gerekmektedir. 110/8. Madde; su hakkında önemli bir doğal kaynak olarak bahsedip onu sınırlı yetkilerden saymıştır. 114/7. Madde; onu ortak yetkilere katmıştır.

Iraklı yasa koyucumuza, 2008 yılı 21 numaralı Bir Bölgeye Bağlı Olmayan Vilayet Kanununun ilk maddesinin metni ile aynı kanunun 8/2. Maddesi yeniden gözden geçirilebilecektir. Bu yasanın 1. Maddesi gereğince Vilayet, bir idari birim olarak sayılmaktadır. Aynı yasanın 8/2.Maddesi, Vilayet meclisinin, Vilayetin idari sınırları içerisinde en yüksek yasama ve denetleme birimi olarak kabul edileceğini öngörmektedir. İdari ademi merkeziyet sisteminin temellerine uyumlu olarak 2/1. Maddenin metninin aşağıdaki gibi değiştirilmesini önermekteyiz: “Vilayet meclisi, il idari sınırları içerisinde en üst düzey yürütme ve denetleyici otoritedir. Anayasa ve federal yasalarla çalışmayacak şekilde idari ademi merkeziyet ilkesine uygun olarak işlerini yönetmesini sağlamak için Vilayet sınırları içerisinde yasaların uygulanmasına yönelik düzenleme, talimat ve karar verme hakkı vardır.”

KAYNAKÇA

AKİPEK, İlhan, **Devletler Hukuku**, Ankara, Başnur Matbaası, Üçüncü Baskı, 1966.

AL OMRY, Ahmed, **Dirasat Siyasiye “Siyasi Çalışmalar”**, Kahire, Anglo mısır matbaası, 1961.

ALVAN, Muhammed, **Kanun El-Düveli El-Amm “Devletlerarası Genel Hukuk”**, Amman, Üçüncü Baskı, Daru Vail Linneşr, 2007.

ARSEL, İlhan, **Anayasa Hukuku: Demokrasi**, Ankara, Doğuş Matbaacılık, 1964.

BEDEVİ, Servet , **Al-Kanun Al-İdari “İdare hukuku”**, Kahire, Daru’l Nahdatü’l Arabiy, 1976.

BEDEVİ, Servet, **Al-Nuzum El-Siyasiye “Siyasi Sistemler”**, Beyrut, Birinci Bölüm, Dar al-Nahda el- Arabiya, 1964.

BİSUNİ, Abdulgani, **Al-Nuzum El-Siyasiye “Siyasi Sistemler; İslam Düşüncesi ve Avrupa Düşüncesinde Devlet, Hükümet, Genel Haklar ve Hürriyetler Teorisine Dair Araştırma”**, Beyrut, Ed-Daru’l Cami’iyyetü li’Tıba’a ve’nneşr, Yayın tarihi yok.

BİSYUNİ, Abdulgani, **El-Nuzumu’s Siyasiyye – Ususu’t Tanzimi’s Siyasi “Siyasi Sistemler – Siyasi Düzenlemenin Esasları”**, Beyrut, al-Jamiya yayınları,1984.

CEMALEDDİN, Sami, **Al-Nuzum El-Siyasiye ve Al-Kanun EL-DEsturi “Siyasi Sistemler ve Anayasa Hukuku”**, İskenderiye, Al-maarif matbaası, 2005.

CHANDRA, Naresh, **Federalism and Lliguistic States**, Firma K.LMukhopadhyay, Calcuta 1962.

DERDİMAN, Ramazan Cengiz, **Anayasa Hukuku: Genel esasları**, Bursa, Alfa Yayınları, 2010.

DİCEY, A. V., **Introduction to the study of the law of the conistitution with in introduction** by E. C. S. Wade, London Macmillan& Co. Ltd. Newyork. St Martin’s Press tenth edition 1962.

EARLE, Valerie, **Federalism**, İnffinite variety in theory and Practice, F.E Peacock Publishers Inc., Itasca Illions, 1968.

EL-ATTİYAH, İssam, **Mebaiü’l Kanun El-Düveli El-Amm “Uluslararası Genel Hukuk İlkeleri”**, Bağdat, Altıncı Baskı.2015.

EL-BAZ, Davud, **Al-la Merkeziye El-Siyasiye Fi El-İmarat “Birleşik Arap Emirliklerinde Anayasal Siyasi Ademi Merkeziet”**, Kahire, Dar El-Nehda El-Arabiya, 2000.

EL-BERZENJİ, İssam, **BEDİR**, Ali ve **ES-SELAMİ** Mehdi, **Mebadi Ahkam Al-Kanun El-İdari “İdare Hukuku İlkeleri”**, Kahire, El-Atek İisına’atı’l Kutub, 2007.

EL-BEŞİR, Muhammed, **Al-Kanun El-Desturi ve El-Nuzum El-Siyasiye El-Sudaniye “Anayasa Hukuku Ve Sudan’ın Siyasi Sistemi”**, İskenderiye Anayasalar ve Mısır Sistemleri ile Karşılaştırma Araştırması, Birinci Cüz, Menşetü’l Me’arif Bi’l İskenderiye, 1970.

EL-BEŞİR, Muhammed, **Nazariyyetü’l İttihadi “Federalizm Teorisi”**, İskenderiye, Al-maarif matbaası, Birinci. Baskı , 1963.

EL-BEŞİR, Muhammed, **Kanun El-Duvel’ Elaam Fi alsilm ve El-Harp “Barışta ve Savaşta Uluslararası Genel Hukuk”**, İskenderiye, Matba’atu’l Me’arif, 1970.

EL-CEBURİ, Mâhir Sâlih Allâvi, **Mebadi Al-Kanun Al-İdari “İdare hukukuun İlkeleri”**, Karşılaştırma araştırması, Musul, Dâr’ül-Kütüb li’t-Tab’ ve’n-Neşr, 1996.

EL-CERF, Taime , **El-Kanunu’l Amm “Genel Kamu Hukuku”**, Yönetim Ve İdare Sistemlerine Karşılaştırmalı Araştırma . Birinci kısım; Anayasal Hukuk ve Karşılaştırmalı Yönetim Sistemleri”, Meketebetü’l Kahire el-Hadise, 1962.

EL-CERF, Taime, **Al-Kanun Al-İdari “İdare hukuku”**, Kahire, Daru’l Nahdatü’l Arabiy, 1973.

EL-CHERF, Taime, **Nazariyetül El-Devle “Dvlet Teorisi”**, Kahire, Mektebetü’l Kahire, 1964.

EL-ÇELEBİ, Hasan, **Kanun El-Düveli El-Amm “Uluslararası Genel Hukuk”**, Bağdat, 1. Cild, Matbatu Şefik, 1964.

EL-GALİ, Kemal, **Mebadi Al-Kanun El-Desturi “Anayasa Hukuku İlkeleri”**, Şam, Matba’atu Dimaşk, İkinci baskı, 1968.

EL-HALU, Macid, **Al-Nuzum El-Siyasiye ve Al-Kanun EL-Desturi “Siyasi Sistemler ve Anayasa Hukuku”**, İskenderiye, Al-maarif matbaası, 2005.

EL-HASSANİ , Abdurrezzak, **Tarih El-Vizarat El-İrakiye “Irak Bakanlıklarının Tarihi”**, Bağdat, Matbaatu Dar el-Şuunu’l Sekâfiye, C.I., Yedinci. baskı, 1988.

EL-HASSANİ, Abdurrezzak, **Al-İrak fi zil El-Muahadat “Antlaşmalar Gölgesinde Irak”**, Beyrut, II. Kısım, Dar al-Kutub, 1983.

EL-MÜFRECI, İhsan, **Al-Kanun El-Desturi ve Al-Nizam El-Desturi Fil Irak “Anayasal Hukuk ve Irak’ta Anayasal Sistem”**, Bağdat, Vizaretü’l Ta’limi’l Ali ve El-Bahsu’l İlmi (Yüksek Öğretim Bakanlığı), 1990.

EL-SAADİ, Hamid, **Mebadı Al-Kanun El-Desturi ve Tatawr Al-Nizam El-Siyasi fi Al-Irak “Anayasa Hukuku İlkeleri ve Irak’ta Siyasi Sistemin Gelişimi”**, Musul, Dar al-Hikme litıba’a, 1990.

EL-ŞAVÎ, Münzir **El-Kanun Ed-Desturi (Nazariyetü'd -Devle) “Anayasa Hukuku (Devlet Teorisi)”**, Bağdat, Dar Al-Kisiye yayınevi, 1981.

EL-ŞAVÎ, Münzir, **Temülaat “Derin Düşünceler”**, Bağdat, el-Adale linneşr, 2003.

EL-WARATÎ, Ahmed, **Al-Nizam El-Fidrali “Federal Sistem”**, Erbil, Mektebetü't Tefsir, İkinci Baskı, 2013.

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Ankara, Siyasal Kitabevi, Üçüncü Baskı, 1999.

ESEN, Bülent, **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1970.

ET-TAMAVÎ, Süleyman Muhammed , **Mebadi Al-Kanun Al-İdari “İdare hukukuun İlkeleri”**, Kahire, Karşılaştırma araştırması, 1973.

SAĞLAM, Fazıl, **Anayasa Hukuku: genel esaslar**, Lefkoşa, Yakın Doğu Üniversitesi kitap satış birimi, Birinci Baskı, 2013.

FEVKALADE, Smouhi, **Al-Kanun El-Düveli Elaam “Genel Uluslararası Hukuk”**, Şam, Basım Yaratma, 1960.

GANEM, Muhammed Hafız, **Mebaiü'l Kanun El-Düveli El-Amm “Uluslararası Genel Hukuk İlkeleri”**, Kahire, Matba'atu Nehdeti Mısır, Dördüncü Baskı, 1964.

GAZAL, İsmail, **Al-Desatir ve El-Musesat El-Siyasiye “Anayasalar ve siyasi müesseseler”**, Beyrut, İzeldin matbaası, 1996.

GÖZLER, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, Bursa, Ekin Basım, Sekizinci Baskı, 2017.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turan Kitabevi, On Altıncı Baskı, 2008.

H., Kelsen, **General Theory of Law and State** Combridge, 1949.

HAMAVENDÎ, Muhammed , **Al-Fidraliye ve El-Demokratiye li-Irak “Irakta Demokrasi ve Federalizm”**, Erbil, Eğitim Bakanlığı Matbaası, Birinci Baskı, 2002.

HAMAVENDÎ, Muhammed, **Al-Fidraliye ve Al-Hukum El-Zati “Federalizm ve Özerklik”**, Erbil, İkinci Baskı, 2001.

HAMDANÎ, Kahtan, **Al-Esas fi El-Ulum El-Siyasiye “ Siyasi Bilimler Temeli”**, Amman, Dar Al-majid Yayınları, Birinci Baskı 2004.

HAMILTON, Alexander, **MADİSON**, James, **JAY**, John, **The Federalism**, edited by Benjamin Flecher Wight, The University of Texas, The Belknap Press of Harvard University Press Campridge Massachustts, 1966.

HAMSANİ, Aref **Muhazarat fi Al-Kanunn El-Desturi “Anayasa Dersleri”**, Halep, Kütüphane Müdürlüğü, Halep Üniversitesi, 1964.

HAURIOU, Andre, **Al-Kanun El-Desturi ve El-Muessat El-Siyasiye “Anayasa Hukuku ve siyasi Müesseseler”**, “Çev. Ali Muklid Ve Şafik Hadad”, Beyrut, Ehliye Yayınları, Cilt I, 1974.

HAYAVİ, Nebil, **Al-Devle Al-İttihadiye El-Fidraliye – Himayetü’n Nizam Al-Desturi “Federal Devlet; Anayasal Sistemin Korunması”**, Bağdat, El-Mektebetü’l Kanuniyye, Birinci Baskı, 2004.

HAYAVİ, Nebil, **Al-Devle El-İttihadiye El-Fidraliye “Birleşik Federal Devlet”**, Bağdat, Mektebe Al-Kanuniye, Birinci Baskı, 2004.

HICKES, Ursula K, **Federalism: Failur and success A Comparative Study**, The Macmilan Press Ltd. London First Published 1978.

HİLMİ, Mahmut, **Al-Mebadi El-Desturiye Alama “Genel Anayasa İlkeleri”**, Kahire, Dar Al-fikir Al-Arabi, 1964.

JASSİM, Khairi, **Al-İlaka beyna Kanun İdaret El-Devle ve El-Destur El-Daim “Devlet Yönetimi Kanunları ile Daimi Anayasa Arasındaki İlişkiler”**, Bağdat, Ulusal Araştırma ve İnceleme Enstitüsü tarafından yayımlandı, 2005.

KİNG, Preston, **Federalism and Federation**, Londra, Croom Helm, International Series in social and Political Thought, London, 1982.

KUBALI, Hüseyin, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1971.

LATİF, Nuri, **Al-Kanun El-Desturi Ve’n Nuzamu’d Desturi fi’l Irak “Anayasal Hukuk ve Irak’ta Anayasal Sistem”**, Bağdat, Matbaatu’l Alai, İkinci Baskı, 1979.

LATİF, Nuri, **Al-Kanun El-Desturi ve El-Nizam El-Desturi Fi El-İrak “İrak’ta Anayasa Hukuku ve Anayasal Düzen”**, Bağdat, Matba’atu’l Alai, İkinci Baskı, 1979.

LAYLA, Muhammed, **Al-Nuzum El-Siyasiye: Al-Devle ve El-Hukumat “Siyasi Sistemler, Devlet ve Hükümetler”**, Kahire, 1968, Al-Fikir AL-Arabi yayın evi, 1974.

LAYLA, Muhammed Kamil, **El-Mebadiü’d Dusturiyyetü’l Amme Ve’n Nizamu’s Siyasiyye “Genel Anayasal İlkeler Ve Siyasi Sistem”**, Kahire, Dar Al-fikir Al-Arabi, 1959.

LİJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler**, “Çev. E.Ozbudun ve E.onulduran”, Ankara, Yetkin yayınları, t.y.

MEHDİ, Gazi Fausal, **Al-Mahkeme El-İttihadiye El-Ulya ve Devruha fi zaman El-Meşrukiye “Federal Yüksek Mahkemesi Ve Yasallık İlkesi Kapsamındaki Rolü”**, Bağdat, Birinci Baskı, 2008.

MEVLUT, Muhammed, **Al-Fidraliye ve Imkaniyet Tatbikuha Fi Al-Irak “Federalizm ve ‘Bir Model Olarak Irak’ Siyasi Sistemi Gibi Uygulanması Olasılığı”**, Beyrut, Majd linneşr, Birinci Baskı, 2009.

NASR, Muhammed, **Al-Nuzum El-Siyasiye “Siyasal Sistemler”**, Beyrut, Al-Nahza yayınevi, 1973.

NORMAN, Palmer, **En-Nizam Es-Siyasi fi El-Hind “Hindistan’da Siyasi Sistem”**, Çev. Muhammed Fethullah El-Hatib, Mektebetü’l Enklü El-Mısıryye, Kahire, Yayınlanma tarihi yok.

OSMAN, Halil Osman, **Al-Kanun El-Desturi Ve’l Mebadiü’ El-Destüriye el-Amme Ve’n Nizamu’d Desturi el-Mısri “Anayasal Hukuk: Genel Anayasal İlkeler ve Mısır’ın Anayasal Sistemi”**, Daru’l Fikri’l Arabiy – Kahire, Beşinci Baskı, 1955.

ÖZÇELİK, Ahmet Selçuk **Esas Teşkilat Hukuk Dersleri: Umumi Esasları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, Hukuk Yayınları, cilt 1,1982.

ÖZER, Atilla Özer, **Anayasa Hukuku: Genel ilkeler**, Ankara, Turan Kitabevi, İkinci Baskı, 2005.

RAGHEB, Majed, **Al-Nuzum El-Siyasiye ve Al-Kanun El-Desturi “Siyasal Sistemler ve Anayasa Hukuku”**, İskenderiye, Dar el-Ma’aref Yayıncılık, Birinci Basım, 2005.

Raoul and Ostein- Algloabal Dialogue on Federalism- booklet series, Volume2, Dialogues on Distribution of powers and Responsibilities in Federal Countries-Queen’s University Press-London.

RİKER, William H., **Handbook of Political Science**, Volume 5, Government Insittution and Processes, edited by Fred J. Greestein and Nelson W. Polsby, 1975.

RİZVAN, Fethi Rizvan, **Al-Duvel ve El-Desatir “Devletler ve Anayasalar”**, Kahire, Nahza yayınevi, 1965.

STEWART, Michael, **Nuzum EL-Hukum El-Hadise “Yeni Yönetim Sistemleri”**, “Çev. Ahmed Kamil”, Kahire, Dar Al-fikir, 1962.

ŞEHA, İbrahim, **Mabadi Al-Anizam El-Siyasiye “Siyasal Sistemlerin İlkeleri”**, Beyrut, Al-dar El-Jamiia,1982.

ŞEHA, İbrahim, **En-Nuzumu’s Siyasiyye Ve El-Kanunu’El-Desturi “Siyasi Sistem Ve Anayasa Hukuku”**, Menşetü’l Me’arif Bi’l İskenderiyye, Baskı tarihi yok.

ŞEHA, İbrahim, **Mabadi Al-nuzum El-Siyasiye “siyasi sistemlerin ilkeleri”**, Beyrut, Al-dar El-Jamiia,1982.

TAY, Muhammed, **Al-Kanun El-Desturi “Anayasa Hukuku”**, Beyrut, Menşurat Zeyn, Birinci Baskı. 1964.

TERZİOĞLU, Süleyman Sırrı, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2013.

TEZİÇ, Erdoğan , **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta yayınevi, Yirmi Birinci Baskı, 2017.

USFUR, Saad, **Al-Kanun El-Desturi: Al-Mukadime “Anayasa hukukuna giriş”**, İskenderiye, Al-Maarif matbaası, Birinci Baskı ,1954.

UYGUN, Oktay **Federal Devlet: Temel İlkeler**, İstanbul, on iki Levha Yayınları, 2007.

VENDLAY, Bruce, Ed-Dusturu’l Emriki **“Amerika Anayasası”**, Hazırlama ve tercüme; Dairetu’l Me’arifi’l Amme, Daru’l Karnak li’n Neşr ve’t Tab’i ve’t Tevzi’, Kahire, 1964.

WATTS, Ronald L., **Federalism: Federal Political Systems and Federations**, “Çev. Maha Bastami”, Bağdat, Bağdat Üniversitesi Kütüphanesi, Özel Baskı, 2006

WHEARE, K.C., **Federal Government**, Oxford University Press, London, Fourth Edition, 1995.

WHINNEY, Edward Mc, **Comparative Federalism, States Rights and National Power**, University of Toronto Press Printed in Canada 1962.

YAKUP, Muhammed, **Mebadi Ahkam Al-Kanun El-İdari “İdari Hukukun İlkeleri”**, Bağdat, 1. cüz, Matbaatu’l Camia, yayın tarihi yok.

Makale ve Tezler :

CORDSEMMAN, Anthony, **“Amerikan Politikası – Irak ile Federalizm, Ayrılıkçılık ve Bölünme Arasında Zorlu Yol Ayrımı”**, Arap Geleceği Dergisinde yayınlanmış bir rapordur, Merkezü Dirâsetü’l Vahdeti’l Arabiyye, Lübnan, 2007.

ÖZBUDUN, Ergün **“Amerikan tipi başkanlık sistemi model olabilir mi?”** İstanbul Şehir Üniversitesi, 4 şubat 2016.

EL-İMARA, Haydar Tâlib, **El-İttihadat El-Desturiye ve mavkuf Destur AL-İraki2005**, **“Anayasal Birliktelikler ve 2005 Irak Anayasasının Bunlara Karşı Konumu”**, Karşılaştırmalı Hukuk Dergisinde yayınlanmış bir araştırmadır, Irak Karşılaştırmalı Hukuk Derneği’nin yayınlamış olduğu dönemsel bir dergidir, 48. Sayı, yıl 2007.

HAFEZ, Mamdouh, **Al-Fidraliye “Federalizm”**, Irak Dergi’sinde yayımlanan araştırma, 1 Mart 2005’de Barış Araştırmaları Merkezi tarafından yayınlanmıştır.

KUZU, Burhan, **“Federasyon Ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti”**, MHB, sayı 1-2, 1991.

SHUKRİ, Ali, **Reis El-Devle Fi El-Itihad El-Fidrali** “*Federal Devlette Devlet Başkanı*”, Bağdat Üniversitesi Hukuk Fakültesine Sunulan Doktora Tezi, 1998.

RİACHİ, Michel, **İsham fi Diraset el Nazarya el Teklidiye li el-Devle el-Fidraliye** “*Federal Devletin Geleneksel Teorisi Üzerine Çalışmaya Katkı*”, Lübnan Üniversitesi Hukuk ve Siyaset Bilimi Fakültesine verilen yayımlanmamış Doktora tezi, 1992.

DALAR, Mehmet, “21. Yüzyılda Sosyal Bilimler”, 11. Sayı, 19 Mayıs 2015

MUHAMMED, Arian, **Al-Destur El-Fidrali** “*Federal Anayasa*”, yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hukuk Fakültesi, Bağdat Üniversitesi, 2007.

HUSSAİN, Fadel Hussain, **Muşkilet El-Musul** “*Musul Sorunu*”, Bağdat, Irak-İngiliz-Türk Diplomasisi Üzerine Bir Çalışma, yayımlanmamış “Doktora Tezi”, 1967.

HAMAVENDİ, Muhammed, **Fikrat Al-Hukum El-Zati ve Al-Akaliyat** “*Özerklik ve Etnik Azınlıklar Düşüncesi*”, Doktora Tezi, Kahire, 1985.

AZHARİ, Ryad, “**Federalism**”, Thesis for obtaining M.A. Degree In Political Science From American University of Beirut, 1952.

ÖZGEÇMİŞ**Adı ve Soyadı:** ALİ ANWER ALİ**Doğum Yeri ve Tarihi:** KERKÜK. 1993.02.23**Öğrenim Durumu:**

Derece	Alan	Üniversite	Yıl
Lisans	Hukuk	Kerkük Üniversitesi	2016

İş Deneyimi:

Çalıştığı Yer	Görev	Yıl
Memorial Hasta Hanesi	Tercümanlık	2017

Yabancı Diller: Arapça, Türkçe, İngilizce**E-posta:** alimadridista18@gmail.com**Telefon:** 05515899969

ORIJINALLIK RAPORU

%4

BENZERLIK ENDEKSI

%4

İNTERNET
KAYNAKLARI

%1

YAYINLAR

%2

ÖĞRENCİ ÖDEVLERİ

BIRINCIL KAYNAKLAR

1

www.orsam.org.tr

İnternet Kaynağı

%2

2

www.radyo1071.com

İnternet Kaynağı

%1

3

www.e-akademi.org

İnternet Kaynağı

%1

Alıntıları çıkart

Bibliyografyayı Çıkart

Kapat

üzerinde

Eşleşmeleri çıkar

< %1