

# Irak Yönetimindeki Siyasal İstikrarsızlığın Anayasal Süreç Bağlamında Değerlendirilmesi

Adil Sakran ZİNE EL ABDİN\*

*Geliş tarihi:* 20/02/2020

*Kabul tarihi:* 03/12/2020

*Atf:* ZİNE EL ABDİN, A.S., “Irak Yönetimindeki Siyasal İstikrarsızlığın Anayasal Süreç Bağlamında Değerlendirilmesi”, Ortadoğu Etütleri, 13-1 (2021):91-118

*DOI:* 10.47932/ortetut.691987

**Öz:** 2003 yılından sonra Irak'ta başlayan demokratik süreç, güvenlik sorunu ve siyasi istikrarsızlık nedeniyle işlemez hâle gelmiştir. 2005 yılında gerçekleştirilen halk referandumuyla kabul edilen Irak Anayasası, işgal döneminde benimsendiği için işgal sonrası dönemde pek çok siyasi ve hukuki soruna neden olmuştur. Ayrıca 2005 Anayasası içermiş olduğu çelişkili ve birçok yoruma açık hükümden dolayı toplumsal bütünleşmeyi sağlayamamıştır. Çalışma 2005 Anayasası'nın çıkarmış olduğu varsayılan yönetim sorunlarından hareket etmektedir. Diğer önemli bir varsayım ise Irak seçimlerinde uygulanan seçim sisteminin siyasi istikrarsızlığa sebep olmasıdır. 2003 yılından sonra tesis edilen Irak Federal Yüksek Mahkemesi (anayasa mahkemesi) aldığı kararlarla 2005 Anayasası'nda benimsenen parlamenter hükümet sisteminin doğasını bozmuştur. Böylece hükümet sistemi amacına uygun bir şekilde işlememektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Irak, Anayasa, Federalizm, Seçim Sistemi, Yargı

\* Doktora öğrencisi, Selçuk Üniversitesi, Kamu Hukuku ABD, TR, adilsefer4@gmail.com , ORCID: 0000-0001-6189-3621

# Evaluation of Political Instability in the Iraqi Administration in the Context of the Constitutional Process

Adil Sakran ZİNE EL ABDİN\*

*Received:* 20/02/2020

*Accepted:* 03/12/2020

*Citation:* ZİNE EL ABDİN, A.S., “Evaluation of Political Instability in the Iraqi Administration in the Context of the Constitutional Process,” Journal of Middle Eastern Studies, 13-1 (2021):91-118

*DOI:* 10.47932/ortetut.691987

**Abstract:** The democratic process starting in Iraq after 2003 has become nonfunctional due to the security problem and political instability in the country. Entering into force by referendum in 2005, the Iraqi Constitution was adopted during the occupation period, which led to many political and legal problems in the post-occupation period. In addition, the 2005 Constitution could not provide social integration due to the contradictory provisions that were open to many interpretations. This research evaluates the administrative problems caused by the 2005 Constitution. Another significant assumption is that the electoral system implemented in the Iraqi elections results in political instability. By the very decisions it has made, the Iraqi Federal Supreme Court (constitutional court), established after 2003, disrupted the nature of the parliamentary governmental system adopted in the 2005 Constitution. Thus, the political system does not function properly.

**Keywords:** Iraq, Constitution, Federalism, Electoral System, Jurisdiction

\* Ph.D. Student, Selçuk University, Public Law Department, TR, adilsefer4@gmail.com , ORCID: 0000-0001-6189-3621

# تقييم حالة عدم الاستقرار السياسي في الإدارة العراقية في سياق العملية الدستورية

عادل سكران زين العابدين\*

تاريخ الاستلام: 20/02/2020 تاريخ القبول: 03/12/2020

اقتباس: زين العابدين، ع، س، «تقييم حالة عدم الاستقرار السياسي في الإدارة العراقية في سياق العملية الدستورية»، دراسات الشرق الأوسط، (2021) 91-118:13-1

معرف الغرض الرقمي: 10.47932/ortetut.691987

## الملخص

العملية الديمقراطية التي بدأت في العراق بعد العام 2003، أصبحت معطلة بسبب المشكلة الأمنية وعدم الاستقرار السياسي. الدستور العراقي الجديد تم قبوله من خلال استفتاء شعبي في العام 2005، إلا أن اعتماد هذا الدستور في فترة الاحتلال تسبب في العديد من المشاكل السياسية والقانونية في البلاد في فترة ما بعد الاحتلال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأحكام المتناقضة والمتغيرة وفق التفسيرات في دستور 2005، تسببت في عدم توفير التوافق الاجتماعي في البلاد. هذه الدراسة تستند إلى المشكلات الإدارية التي يفترضها دستور العام 2005. هناك أيضا افتراض مهم آخر، وهو أن النظام الانتخابي المطبق في الانتخابات العراقية يسبب حالة عدم استقرار سياسي. المحكمة الاتحادية العليا في العراق (المحكمة الدستورية) التي تم إنشاؤها بعد عام 2003، اتخذت قرارا بتعطيل طبيعة نظام الحكومة البرلمانية المعتمد في دستور 2005. وبذلك، فإن النظام الحكومي لا يعمل بشكل يتلاءم مع غايته.

الكلمات المفتاحية: العراق، الدستور، الفيدرالية، النظام الانتخابي، القضاء

\* طالب دكتوراه، جامعة سلجوق، مختص في القانون العام في الولايات المتحدة، تركيا، ORCID: 0000-0001-6189-3621، adilsefer4@gmail.com

## Giriş

Modern Irak Devleti; Osmanlı Devleti'nin I. Dünya Savaşı'nda İtilaf Devletlerine karşı yenilmesiyle 1917'de İngiliz işgali altına giren Musul, Bağdat ve Basra eyaletlerinin bir araya getirilmesiyle kurulmuştur. İngilizler, Irak topraklarının işgalini meşrulaştırmak için askerî yönetim yerine sivil yönetimin kurulmasına odaklanmışlardır. Bu bağlamda, Nisan 1920'de İngiliz komutanlardan oluşan bir komisyon geçici Irak anayasası projesini hazırlamıştır. Geçici anayasada Devlet Konseyi adında bir kurumun tesis edilmesi öngörülmüştür. Devlet Konseyi üyelerinin İngilizler ve Araplardan oluşması ve konseyin başına İngiliz Yüksek Komiser'i (*High Commissioner*) tarafından bir Arap yöneticinin atanması tasarlanmıştır. Ayrıca iki yıl içerisinde halk tarafından seçilen bir yasama organının kurulması söz konusu geçici anayasada öngörülmüştür. Ancak Bağdat ve Kazımiye bölgelerini temsil eden 15 kişilik bir halk komisyonu, İngiliz Yüksek Komiser'i tarafından görüşlerinin dikkate alınması gerektiği gerekçesiyle, manda yönetimine karşı direniş ilan etmiştir. Söz konusu halk komisyonunun talebi Irak'ın tam bağımsızlığı yönünde olmuştur.<sup>1</sup>

Faysal Bin Hüseyin, 23 Ağustos 1921'de Geçici Irak Hükûmeti tarafından Irak Kralı olarak atanmıştır. 1922 yılında Irak ile İngiltere arasındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla yapılan Irak-İngiliz Anlaşması (*Anglo-Iraqi Treaty*) çerçevesinde Kral Faysal, Kanun-i Esasi'yi (*al-Qanoon al-Asasi al-Iraqi - Anayasa*) onaylamıştır. Faysal'ın onayladığı 1925 Anayasası, Geçici Irak Hükûmeti'nin Adalet Bakanlığındaki İngiliz danışmanı Bonham Carter tarafından hazırlanmıştır. İngiltere-Irak Anlaşması ve Irak'ın ilk Anayasası, Kurucu Meclis (Anayasa Komisyonu) tarafından 1924 yılının Mart ayında kabul edilmiştir.

1917'deki İngiliz işgali ile 2003'teki Amerika Birleşik Devletleri (ABD) işgali arasındaki zaman diliminde Irak'ta birçok önemli siyasi değişim gerçekleşmiştir. 2003'ten önce Irak'ta yaşanan önemli değişimler, sonraki iktidarlar tarafından devrim, ayaklanma olarak adlandırılrsa da hepsinin ortak özelliği dönemin hâkim olan iktidarına karşı yapılmış olan darbeler olmalarıdır. Modern Irak tarihindeki ilk darbe Kral Gazi döneminde Kürt kökenli Albay Bekir Sıtkı Paşa tarafından 1936 yılında gerçekleştirilmiştir. Gazi döneminde Bekir Sıtkı tarafından Diyala'dan Bağdat'a yönelik yapılan askerî hareketle Yasin el-Haşimi'ye muhalefet yapan komutanlar iktidara gelmiştir. Ancak Ağustos 1937'de Sıtkı'nın Çavuş Abdullah Telaferli tarafından öldürülmesiyle dar-

1 Henry Foster, *Neşet el-İrak el-Hadis*, c. 2. çev: Selim Taha el-Tikriti, Bağdat: Fikir Yayınları 1989, s. 295-298.

be hükûmetinin görevi sona ermiştir. 1958'e kadar İngilizlerin 1921 yılında Irak'ta inşa ettiği kraliyete karşı yapılan askerî darbeler İngiliz ordusunun müdahalesi sonucu bastırılmıştır.<sup>2</sup>

14 Temmuz 1958 tarihi itibarıyla General Abdülkerim Kasım'ın askerî darbesiyle kraliyet yönetimine son verilmiştir. Darbe sonrası Abdülkerim Kasım ve sosyalist siyasi kesimin iktidarı kontrol etmesi, Arap milliyetçileriyle çatışmayı kaçınılmaz kılmıştır. 1959 yılında Mısır'ın eski Cumhurbaşkanı Cemal Abdülnasır'dan destek alan komutan Abdülvehhab Şefav'ın Kasım'a karşı darbe girişimi başarısız olmuştur. Kasım'ın Başbakanlık, Savunma Bakanlığı ve Silahlı Kuvvetler Komutanlığı'nı tek elden yönetmesi ve 1958 darbesi öncesi diğer komutanlarla kurulması üzerine anlaşılan "devrim komutası" kuruluşunu tesis etmemesi ordu içerisindeki düşmanlarını çoğaltmıştır. 1966'da Baas Partisi'nin Irak'ta ortaya çıkması ve güçlenmesiyle Abdülkerim Kasım'a karşı muhalefet güçlenmiştir. Arap milliyetçiliği anlayışını benimseyen Baas Partisi, 1963 yılında Kasım'a karşı darbe gerçekleştirmiştir.<sup>3</sup>

1963 darbesiyle iktidara gelen Abdüsselam Arif, Baas Partisi'nden kurtulmaya çalışmıştır. Baas partisi Arif döneminde gücünü büyük ölçüde kaybetmiş ve birçok üyesi hapis edilmiştir. Ancak Arif'in daha sonra Baas Partisi ile ilgili çıkardığı af kararı ile parti üyeleri yeniden örgütlenebilmişlerdir. Böylece 17 Temmuz 1968'de ikinci Baas darbesi gerçekleşmiştir. İktidarı ele geçiren Baas partisi ülkedeki diğer siyasi partileri bastırılmış ve 2003 yılına kadar yönetimi elinde tutmuştur.

Kuruluşundan 2003'teki ABD işgaline kadar geçen zaman diliminde Irak'ta iktidarın kontrolü şiddet yoluyla el değiştirmiştir. Siyasi tasfiyeler, iç ve dış savaşlar ve 2003 yılında devletin tamamıyla ABD tarafından çökertilmesi sonucu ortaya zayıf ve dış güçler tarafından kontrol edilen bir devlet çıkmıştır. 2003 yılında Irak'ı işgal eden ABD kendi çıkarlarını muhafaza etmek için bazı Iraklı siyasi güçler üzerinden federalizmin 2005 Anayasası'nda kabul edilmesini sağlamıştır. Modern Irak tarihinde yaşanan şiddet olaylarının önüne geçmek amacıyla 2005 Anayasası'nda benimsenen yönetim sisteminde birçok sorun bulunmaktadır. 2005 seçimleriyle başlayan siyasi süreçte bu sorunlar kendini göstermiştir. Çalışmada Irak'ın 2005 Anayasası, Seçim ve Yüksek Seçim Komiserliği yasaları doğrultusunda hükûmetlerin kuruluşu, yargı gücü, tartışmalı bölgeler, federal güçlerle federe devletler arasındaki yetki paylaşımına dair sorunlar tartışılacaktır. Diğer yandan Anayasa değişikliğinin yanı

2 "El-İnkılabat el-Askeriye ves-Sira Alal Sulta fil Irak el-Meleki", 10.11.2019, <https://newsabah.com/newspaper/138809>.

3 Muhammed Nadir el-Ani, "El-Devlel Irakiye el-Hadise, Tarihun minel İnkılabat el-Siyasiye vel Askeriye", 09.11.2019, <https://resalapost.com/2019/09/08/الدولة العراقية-الحديثة-تاريخ-من-الان>.

sıra 2005 yılından itibaren uygulanan mezhep ve etnik temelli iktidar paylaşımı ele alınacaktır.

## I. Irak'ta Federalizmin Benimsenmesi

S. I. Strong, “Hâlihazırda hâkim olan kaosu aşmak için dünyamız gelecekte küresel bir devlete yönelirse, bu devlet kesinlikle federal yapıya sahip olacaktır.” ifadeleriyle federal sistemin önemini açıklamaya çalışmıştır.<sup>4</sup> Federalizm genellikle farklı etnik ve dini grupları barış içerisinde ortak bir yönetim altında tutabilmek için bir yöntem olarak öne sürülmektedir. Farklı şekillerde tanımlanan federal devlet (federasyon), devletlere göre değişiklik göstermektedir. Günümüz itibariyle sosyal ve kültürel olarak karışık bir yapıya sahip olan Irak, eski çağlardan beri farklı dini ve etnik grupların bir arada yaşadığı coğrafya olarak bilinmektedir. Günümüzde Irak'ta Müslüman (Şii-Sünni) ve Hristiyanların (Keldani, Asuri ve Süryani) yanı sıra etnik gruplar (Arap, Kürt ve Türkmen) yaşamaktadır. Irak'ta federalizmin benimsenmesi ülkede çeşitli etnik ve dini grupların bir arada yaşaması gerçeğine dayandırılmıştır. Nitekim federal sistem çoğulculuk anlayışını esas alan ve toplumdaki farklı grupları karar alma sürecine dâhil eden demokratik uzlaşıcı yönetim anlayışı olarak kabul edilmektedir.<sup>5</sup>

Federal devletlere bakıldığında tek tür federal devlet sisteminden bahsetmek oldukça güçtür. ABD'de ortaya çıkan bu tür devlet yapısı birden fazla devletin bir anayasa ile birleşmesi anlamında kullanılmaktadır. Başka bir ifadeyle federal devlet, birden fazla devletin uluslararası egemenliğinden tek merkezi devlet için vazgeçmesi şeklinde okunabilir. Dolayısıyla federal devlet, uluslararası kişiliğe sahip olan merkezi bir devlet ile uluslararası kişiliği haiz olmayan federe devlet veya devletlerin federal bir anayasayla kurduğu topluluktur. Federal devlet anayasası, federal devlet ile federe devlet veya devletler arasındaki yetki paylaşımını köklü bir şekilde düzenler.<sup>6</sup> Federal devletler genellikle birleşme ve ayrılma yollarıyla iki şekilde oluşur. Birleşme yoluyla oluşan farklı devletlerin egemenliklerinden yeni uluslararası tüzel yapı için vazgeçmesiyle ortaya çıkar. Ayrılma ile oluşan federal devlet ise ege- men bir devletin farklı devletlere bölünmesi ve bu devletlerin ekonomik veya dış tehlike gibi sebeplerle birleşmesiyle ortaya çıkar.<sup>7</sup>

4 Muhammed Fettuh Muhammed Osman, *Reis el-Devle fil Nizam el-Fidrali*, Heyet el-Mısıriye lil-Kitap 1977, s. 17.

5 Adnan Acil Abid, *el-Kanun el-Dusturi Nazariye el-Amme ve Nizam el-Dusturi fil-İrak*, Nibras lil-Tiba vel Neşir vel Tevzii 2013, s. 41.

6 Hasan Tunç, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Gazi Kitabevi 2019 s. 65-66.

7 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basım Yayım Dağıtım 2014, s. 211.

Irak'ta federalizm ilk kez, 2003 yılında Irak'ı işgal eden ABD ve müttefik güçleri tarafından kurulan Geçici Koalisyon Hükûmeti tarafından koyulan 2004 Geçici Yönetim Kanunu ile benimsenmiştir. ABD'nin Irak'a atadığı sivil yönetici Paul Bremer döneminde benimsenen Geçici Yönetim Kanunu'nda Kürt bölgesinin özerkliği devam ettirilmiş ve federalizm benimsenmiştir. Geçici Yönetim Kanunu'nun 4. maddesine göre "Irak'ta yönetim şekli, cumhuriyetçi, federal, demokratik ve çoğulcudur. Yetkiler, federal hükûmet, bölgesel hükûmetler, 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." Irak'ta Kürtlere Erbil, Süleymaniye ve Duhok illerinde özerklik hakkı ilk kez 1970 yılında Molla Mustafa Barzani ile dönemin Cumhurbaşkanı yardımcısı Saddam Hüseyin arasında varılan 11 Mart Mutabakatı ile tanınmıştır.<sup>8</sup> Ancak Kürtlerin Irak'ın kuzeyindeki özerk bölgesi, 1991'deki I. Körfez Savaşı sırasında ABD öncülüğünde bir araya gelen koalisyon güçleri tarafından 36. paralelin kuzeyinde oluşturulan güvenli bölge ile ortaya çıkmıştır.

ABD'nin 2003 yılındaki işgalinden sonra Irak'ta sadece Kürt bölgesi değil Şii ve Sünni Arapların yoğunlukla yaşadığı bölgelerin de birer federe devlet olması, yani Irak'ın üçe bölünmesi yönünde girişimlerde bulunulmuştur.<sup>9</sup> Ancak üç federe devlet projesine Sünni Araplar başta olmak üzere Şii siyasi tarafların büyük bir bölümü ve Türkmenler karşı tutum sergilemişlerdir. Buna rağmen, 2005 Anayasası'nda üniter yapı yerine federalizm benimsenmiştir. Anayasanın birinci maddesine göre Irak Cumhuriyeti, egemen, bağımsız, federal bir devlettir. Anayasanın 116. maddesine göre, Irak Cumhuriyeti'nin federal sistemi, başkent, bölgeler, bir bölgeye dâhil olmayan vilayetler ve yerel yönetimlerden oluşur. Anayasanın 119. maddesine göre ise bir veya birden fazla bölge oluşturmak isteyen vilayet meclis üyelerinin 1/3'ünün talebi veya vilayet halkının 1/10'unun talebi üzerine referandumla bölge oluşturulabilir. Anayasanın 131. maddesi hükmünden hareketle bölge oluşturmak için istenilen referandum, oy verenlerin salt çoğunluğuyla kabul edilir. Federe devletlerin oluşumunu belirlemek için parlamento tarafından bir yasanın kabulü gerekmektedir.<sup>10</sup> 2008 yılı 13 Sayılı Bölgelerin Oluşumu İçin İcra Usulleri Yasası'nın 3. maddesine göre bölge oluşturma talebi Bakanlar Kuruluna sunu-

8 Murat Köylü, Kuzey Irak Kürt Siyasal Hareketinin Türkiye, Irak, İran ve Suriye Politikası, *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, c. 4, sy. 7, 2017, s. 74.

9 İbrahim Alluş, "Hutat Taksimil Irak Gayri Mulizme ve Lakinha Kadima, Aljezeera", 05.01.2020, <https://www.aljazeera.net/opinions/2007/10/4/ملمز-ملمز-ولكنها>.

10 "28 Aralık 2005 Tarihinde Irak Cumhuriyeti Resmi Gazetesi 4012 Sayısında Yayımlanmış Olan Irak Anayasası", 06.01.2020, [https://issuu.com/cagdaulusalcizgi/docs/20101224\\_irakanayasasi](https://issuu.com/cagdaulusalcizgi/docs/20101224_irakanayasasi)

lur ve 15 gün içerisinde bölge olmak isteyen vilayette referandum düzenlemek üzere Bakanlar Kurulu, Yüksek Seçim Komiserliği'ni görevlendirir.<sup>11</sup>

2005 Anayasası ile Irak Kürdistan Bölgesel Yönetimi (IKBY) dışında herhangi bir bölgesel hükümet kurulmamıştır. Belirtilmelidir ki IKBY'nin federe devlet olma süreci Irak halkı arasında ciddi huzursuzluklara sebep olmuştur. Irak Yüksek İslami Konseyinin 2003 yılı sonrası siyasi süreçte ileri sürdüğü güney illerinden oluşan Şii bir federe devlet de kabul görmemiştir. Ancak 2005 yılında gerçekleştirilen parlamento seçimleri sonrası etnik ve mezhep temelli iktidar paylaşımı söz konusu anayasal temele istinaden uygulanmıştır. Söz konusu siyasi süreçte Sünniler ve Türkmenler dışlandıklarını ileri sürmüşler ve bu nedenle de Sünni Arapların çoğunluk oluşturduğu Selahattin Vilayet Meclisi, üyelerinin çoğunluğunun onayı ile bir federe devlet kurma talebinde bulunmuştur. Aynı şekilde Diyala Vilayet Meclisi de üyelerinin çoğunluğunu sağlayarak federe devlet yönünde talepte bulunmaya çalışmıştır. Ancak söz konusu talepler ve girişimler, hukuki olmasına rağmen herhangi bir şekilde olumlu karşılık bulmamıştır. Bunun nedeninin ise toplumun ve İslami Davet Partisi başta olmak üzere pek çok siyasi gücün IKBY dışında yeni bir federe devletin kurulmasına karşı tutum sergilemesidir.

Federal sisteme uygun olarak 2005 Anayasası, 48. maddesinde federal yasama organının Millet Meclisi ve Federal Meclisten oluşmasını hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın 65. maddesinde Federal Meclisin bölgelerden ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerin temsilcilerinden oluşması öngörülmüştür. Anayasa'da, Federal Meclis yetkilerinin belirtilmemesi nedeniyle söz konusu meclis siyasi anlaşmazlıklar nedeniyle kurulmamıştır. Siyasi ve güvenlik eksenli istikrarsızlığının yanı sıra Federal Meclisin kurulamamasıyla birlikte Irak Anayasası'nda benimsenen federalizm, demokratik sistemin işleyişine yardımcı olmadığı ve topluluklar arasındaki ayrımları yumuşatmadığı gibi giderek halk arasındaki farklılıkları hatırlatan bir işlev görmeye başlamıştır.

## 2. Devletin Temel Organlarının Kuruluşu ve İşleyişi

Her çağdaş ve anayasal devlet sisteminde olduğu gibi Irak federal devlet yapısı; yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşmaktadır. Federal anayasa ile kuruluşu ve görevi belirlenen bu organlar, üniter devletlerdeki temel organlardan bazı farklılıklar arz etmektedir. Federal devletlerdeki temel organların kendine özgü birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu bölümde Irak'taki siyasal makamlar (parlamento, bakanlar kurulu, yargı) incelenecek ve bu ma-

11 "Kanunul İcraat el-Tenfiziye el-Hasa Bitekvin el-Akalim Rakam 13 Lisenet 2008" 06.01.2020, <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/21092.html>.



kamların çalışmasındaki aksaklıkların sebepleri farklı başlıklar altında açıklanmaya çalışılacaktır.

## 2.1. Parlamento (Yasama Organı)

Federal devletlerin en temel özelliklerinden biri de yasama organının (parlamento) iki kanattan oluşmasıdır.<sup>12</sup> Meclislerin birisi nüfus oranına göre halkın yasamaya katılımını sağlarken diğeri de federe devletlerin eşit bir şekilde federasyonun yasama işlemlerine katılımını sağlar. Federal devletlerdeki iki meclisin böyle bir mantığı bulunmakta ve çıkış noktasının ABD olduğu bilinmektedir.<sup>13</sup> Federal devletlerin yasama organının ikinci kanadı olan federal meclis, temsilde eşitlik ilkesi üzerine kuruludur. Başka bir ifadeyle federal mecliste federe devletlerin nüfus oranı gibi özellikleri gözetilmeden temsilde eşitlik ilkesi hâkimdir. Federe devletlerin bir araya gelmesiyle federal devletin oluşması gerçeğinden hareketle bu ülkelerin temsili eşit olarak kabul edilmiştir. Ne var ki bu kuralın mutlak olduğunu söylemek doğru olmaz. Zira bazı federasyonlarda federe devletlerin nüfusunu da hesaba katarak büyük federelere birden fazla üye temsilciliği tanınmaktadır.<sup>14</sup>

2005 Anayasası'nın 48. maddesine göre federal yasama organı Millet Meclisi (Temsilciler Meclisi) ve Federal Meclisten (Bölgeler Temsilcileri Meclisi) oluşur. Anayasanın 65. maddesine göre;

*“Federal Meclis adı altında bir yasama meclisi ihdas edilir. Bu meclis bölgelerden ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerden gelen temsilcilerden oluşur. Millet Meclisi üyelerinin 2/3 çoğunluğuyla çıkaracağı bir yasayla yapısı, üyelik koşulları ve görev alanları ve bu meclisle ilgili tüm hususlar düzenlenir.”*

Ne var ki 2005 Anayasası'nın öngördüğü federal devlet yapısının gereği olan Irak Federal Meclisi için gerekli yasa parlamentoda kabul edilmemiştir. Böylece Federal Meclis kurulamamıştır. 2005 Anayasası'nın benimsediği çift meclis sisteminin mantığına göre Millet Meclisi, nüfus oranına göre halkın yasamaya katılmasını sağlarken Federal Meclis de bölgelerin ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerin yasama işlemlerine katılımını sağlar. 2004 Geçici Yönetim Kanunu ve 2005 Irak Anayasası'nda benimsenen federal sisteminin Irak devletinin siyasi, sosyal ve kültürel doğasına aykırı olduğu için IKBY

12 Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s. 201-202.

13 Kevin Saunders, Micael Lawrence, *Contistional Law: Model Problems and Outsanding Answers*, Oxford University Press 2017, p. 17.

14 George Anderson, *Federalism: An Introduction*. Oxford University Press 2008, p. 47

dışında herhangi bir federe devlet kurulamamıştır.<sup>15</sup> Sadece IKBY'nin federe devlet olması nedeniyle Irak Federal Meclis'inin kurulması yönünde ciddi talepler ortaya çıkmamıştır. Diğer yandan 2003 yılından sonra başlayan siyasi süreçte Millet Meclisi'nde herhangi bir siyasi partinin çoğunluk sağlayarak hükümet kuramaması nedeniyle koalisyon hükümetlerinin kurulmasından dolayı Millet Meclisi, Federal Meclis yasasını çıkaramamıştır. Nitekim hükümet oluşturan siyasi partiler arasında siyasi anlaşmazlıklar bulunmaktadır.

Irak'ta uygulanan kota temelli yetki paylaşım sisteminin siyasete hâkim olması sebebiyle Federal Meclis'te temsilin hangi kıstaslara göre yapılacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kürtlere, Başbakanlık Şii Araplara ve Parlamento Başkanlığı Sünni Araplara tahsis edilmiştir. Önemli yasa- ma yetkilerine haiz bir meclisin kurulması durumunda Irak'taki siyasi güçler arasında yeni bir paylaşım sorunu ile karşı karşıya kalılabilecektir.

Irak parlamentosunun işleyişiyle ilgili önemli sorunlardan biri de oturum yeter sayısının yüksek olmasıdır. Irak Anayasası'nın 59. maddesine göre, Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır. Aynı hüküm Irak Millet Meclisi İç Tüzüğü'nde kabul edilmiştir. İç tüzüğün 23. maddesine göre, Anayasa'da başka bir hükmün olmaması hâlinde üye tam sayısının salt çoğunluğuyla inikat (toplanma) eder. Misal vermek gerekirse, Türkiye'de de 1962 Anayasası, 86. Madde gereğince toplantı yetersayısı olarak üye tam sayısının salt çoğunluğunu aramaktaydı. Bu hüküm meclis oturumlarını büyük ölçüde zorlaştırmaktadır. Meclis çalışmalarını kolaylaştırmak için Anayasada ve İç tüzükte geçen bu hükmün değiştirilmesi gerekir. Siyasi istikrarsızlığa yol açan bu hüküm, kabinenin güvenoyu alması konusunda önemli siyasi krizlere yol açmaktadır. Örneğin, 1 Mart 2020'de Muhammed Tefvik Allavi, hükümetine güvenoyu almak için parlamentoya başvurmasına rağmen toplantı yetersayısı bulunamadığı için hükümeti kurma görevinden çekilmiştir.<sup>16</sup>

## 2.2. Hükümet (Yürütme Organı)

2005 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemi, parlamenter sistemdir. Anayasanın 66. maddesine göre, yürütme organı Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığından oluşur. Parlamenter sistemlerde Devlet başkanı genellikle Cumhurbaşkanı olmakla birlikte sembolik yetkiye sahiptir. Parlamenter sistemdeki

15 Rıza Abdulcebbar El-Şimmeri, Eyat Ayid El-Bediri, İmkanîye Tatbik Nizam el-Fidaliye fil Irak, *Mecllet el-Kadisiye fil Adab vel Ulum el-Terbeviye*, c. 8, s. 4, s. 138, 139.

16 Haydar Karaalp, "Irak'ta Muhammed Tefvik Allavi, hükümeti kurma görevinden çekildi", 18.04.2020, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/irak-ta-muhammed-tevfik-allavi-hukumeti-kurma-gorevinden-cekildi-/1751162>

devlet başkanlarının işlemlerinin yürürlüğe girmesi karşı imzaya bağlıdır.<sup>17</sup> Yani Cumhurbaşkanı'nın siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Yürütmenin ikinci kanadı ise asıl yetkiye sahip olan ve siyasi sorumluluğu bulunan Başbakan ile Bakanlardan oluşur.

Irak siyasal sisteminde Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın seçilmesi nitelikli bir çoğunluk gerektirmektedir. Anayasanın 70. maddesine göre;

*1. Millet Meclisi, adaylar arasından üyelerinin 2/3 çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçer.*

*2. Adayların hiçbirisi gerekli çoğunluğu oluşturacak sayıda oy almadığı takdirde ilk turda en fazla oy alan iki aday arasında ikinci oylama yapılır. Bu durumda en çok oy alan aday Cumhurbaşkanı ilan edilir.*

2005 yılından itibaren başlayan demokratik süreçte hükümetlerin kurulması bağlamında Cumhurbaşkanı'nın parlamento tarafından 2/3 çoğunlukla seçilmesi önemli bir mesele olmuştur. Nitekim herhangi bir siyasi parti veya bir araya gelen birden fazla siyasi parti parlamentoda 2/3 çoğunluğu sağlayamamıştır. Irak'ta herhangi bir siyasi partinin parlamentoda çoğunluk sağlamaması, Cumhurbaşkanı'nı seçmek için koalisyon hükümetlerinin kurulmasına yol açmıştır. Şii partiler seçimlerde başarı sağlasalar da cumhurbaşkanının seçilmesi söz konusu olduğunda mevcut hukuki zorluklardan dolayı 2/3 çoğunluğu sağlamak için Kürt partileri ile ittifak içerisine girmek zorunda kalmışlardır. Sünni kesimin hükümette temsilini sağlamak için siyasi sürece dâhil edilerek parlamento başkanlığı, Sünni partilerine bırakılmıştır. Böylelikle Irak'ta etnik ve mezhep temelli kota sisteminin temeli atılmıştır.

Bu kapsamda belirtmek gerekir ki parlamenter sistemlerin doğası gereği hükümetin parlamento tarafından desteklenmesi gerekir. Aksi takdirde parlamento hükümeti veya bir bakanı güvensizlik oyuyla tehdit edebilir veya görevine son verebilir. Oysa 2005 yılından itibaren Irak'ta uygulanan yönetim sistemi, iktidar ve muhalefet düzenine değil, uzlaşıcı ve koalisyon anlayışı üzerine kurulmuştur. Böyle bir durumda herhangi bir kararın alınması istenirken tüm tarafların veya büyük çoğunluğun onayı gerekmektedir.

Irak'ta hükümetin kurulmasındaki diğer zorluklardan biri de Anayasanın 76. maddesinde geçen hükmün yeterince açık olmamasıdır. Söz konusu maddede hükmüne göre;

*“Cumhurbaşkanı, seçildiği tarihi takip eden 15 gün içerisinde en fazla sandalyeye sahip olan parlamenter kitlenin adayını Bakanlar Kurulunu oluşturmakla görevlendirir.”*

17 Tunç, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, s. 156, 157.

Söz konusu madde hükmündeki “en fazla sandalyeye sahip parlamenter kitle” ifadesinin yeterince açık olmaması ve farklı bir şekilde yorumlanması, parlamenter sistemin gerektiği gibi işlemlerini engellemektedir. Anayasasının 76. maddesinde geçen “en fazla sandalyeye sahip parlamenter kitle” ifadesinden seçimlerde en çok oy alan siyasi parti veya seçim ittifakının mı yoksa seçimlerden sonra parlamentoda kurulan koalisyonun mu anlaşılması gerektiği konusunda Irak Federal Mahkemesi’ne başvuru yapılmıştır. En fazla sandalyeye sahip parlamenter kitle ibaresi Federal Yüksek Mahkeme tarafından 2010 yılındaki parlamento seçimleriyle başlayan siyasi krizi çözmek için seçimlerden sonra parlamentoda en fazla milletvekiline sahip olan parlamenter kitle (koalisyon) olarak yorumlanmıştır. Bunun üzerine dönemin Başbakanı Nuri el-Maliki, meclisteki Şii siyasi partiler ile bazı Sünni siyasi partileri yanına çekerek 91 milletvekili ile seçimlerde en çok oy alan İyad Allavi liderliğindeki İrakie Listesi’nin hükümet kurmasını engellemiştir. İrakie Listesi sözcüsü Haydar Mullah, Irak Federal Yüksek Mahkemesi’nin “en fazla sandalyeye sahip parlamenter kitle” ifadesine ilişkin yorumunu “anayasa suikasta uğradı” şeklinde ifade etmiştir.<sup>18</sup> Nitekim parlamenter sistemin doğasına uygun olarak en çok oy alan siyasi partinin, halkın çoğunluğu temsil etmesi hasebiyle hükümeti tek başına veya başka siyasi partiler ile ittifak içerisinde kurması gerekir.<sup>19</sup>

Parlamenter sistemlerde kabineyi kurmakla görevlendirilen başbakan genellikle parlamento üyeleri arasından seçilir. Başbakanın parlamento üyeleri arasından seçilmemesi ülkeyi demokratik olmaktan alıkoymaz. Irak’ta benimsenen parlamenter hükümet sisteminde başbakanın milletvekili olması şartı öngörülmemiştir. 2019 yılında kurulan Irak Bakanlar Kurulu Başkanı Adil Abdulmehdi’nin istifası sonrası yerine geçen Mustafa el-Kazımi, Millet Meclisi seçimlerine katılmamasına karşın Fetih Koalisyonu ve Sairun Koalisyonu başta olmak üzere siyasi güçlerin anlaşması üzerine Başbakanlık görevine getirilmiştir.<sup>20</sup>

### 2.3. Yargı Gücü

Devletin temel organlarından biri olan yargı gücü mahkemelerden oluşmaktadır. Mahkemelerin kamu düzenini ve adaleti sağlaması gerektiği ve ih-

18 Abdulstar el-Ubeydi, “Cedel el-Kaima el-Ekbar Bi-İntihabat el-İrak”, 19.03.2020, <https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2010/3/31/جدل-القائمة-الأكبر-بانتخابات-العراق>.

19 M. Akif Özer ve Burak Özmen, Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi, *Strategic Public Management Journal*, c. 3, 2017, 23.

20 Eksem Seyfettin, “Teklif Abdulmehdi bi-Teşkil el-Hukume el-İrakie el-Cedide... Femen Huva”, *Alarabi el-Cedid*, 19.03.2020, <https://www.alaraby.co.uk/تكليف-عادل-عبد-المهدي-بتشكيل-الحكومة-العراقية-الجديدة>.

tilafli konuları hükme bağladıkları için bağımsız olması gerekir. Mahkemele-  
rin yürütme ve yasama organlarından bağımsız olması yargı bağımsızlığının  
özünü oluşturmaktadır. Çünkü yargı organına müdahaleler bu iki organdan  
özellikle yürütmeden gelir.<sup>21</sup> 2005 Irak Anayasası yargı bağımsızlığına büyük  
bir önem vermiştir. Ancak ülkedeki güvenlik sorunları ve buna bağlı olarak  
yaşanan siyasi problemlerden dolayı yargı kurumunun tarafsızlığı, uygulamada  
büyük sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

Federalizm sistemini benimseyen devletlerin anayasa mahkemeleri, fede-  
re devlet (bölgesel hükûmet) ile federal hükûmet (merkezi hükûmet) arasında-  
ki yetki paylaşımı konusundaki uyuşmazlıkları hükme bağlar. Böylece federal  
sistemlerde, federe ile federal hükûmet arasındaki uyuşmazlıkları gidermek  
için yüksek bir yargı kurumunun bulunması kaçınılmazdır. Başka bir ifadeyle  
federal devletlerde iki ayrı yönetim merkezinin bulunması nedeniyle bu  
yönetim merkezleri arasında anlaşmazlıkların ortaya çıkması kaçınılmazdır.  
Örneğin, ABD’de Federal Yüksek Mahkeme ve Almanya’da Federal Anayasa  
Mahkemesi’nin olduğu gibi Federal Irak Cumhuriyeti’nde de Federal Yüksek  
Mahkeme bulunmaktadır.

2005 Irak Anayasası’nın 89. maddesine göre;

*“Federal yargı organı, Yüksek Yargı Kurulu, Federal Yüksek  
Mahkeme, Federal Temyiz Mahkeme (Yargıtay) ile Savcılık  
Teşkilatı, Yargı Denetim Kurulu ve yasayla düzenlenen diğer  
federal mahkemelerden oluşur.”*

Yüksek Yargı Kurulu, ülkedeki yargı kurumlarının işlerini yönetmekten  
sorumludur. Irak merkezi hükûmeti ile bölgesel ve vilayet hükûmetleri arasın-  
daki ve bölgesel hükûmetler ile vilayetler arasında sorunları çözmekle yetkili  
kılınan Federal Yüksek Mahkeme, 2005 Anayasası’nın 92. maddesinde dü-  
zenlenmiştir;

*1. Federal Yüksek Mahkeme mali ve idari bakımdan bağımsız bir yargı  
kurumudur.*

*2. Federal Yüksek Mahkeme belirli sayıda yargıçlar, İslam fıkıh ve hukuk  
uzmanlarından oluşur. Millet Meclisi üye sayısının çoğunluğu ile çıkaracağı  
bir yasa ile, bu mahkemenin üye sayısı, üyelerin nasıl seçilecekleri ve mahke-  
menin işleyiş şeklini belirler.*

Federal Yüksek Mahkeme’nin yetkileri Anayasa’nın 93. maddesinde aşı-  
ğıdaki şekilde düzenlenmiştir:

*1. Yürürlükte bulunan yasa ve yönetmeliklerin anayasaya uygunluğunu  
denetler.*

21 Hasan Tunç, Türk Anayasa Hukuku, Gazi Kitabevi, 2018, s. 283.

2. Anayasadaki hükümlerin yorumunu yapar.
3. Federal yasaları ve federal otorite tarafından uygulamaya konulan kararlar, yönetmenlik, talimat ve emirlerin uygulanmasından kaynaklanan sorunları hükme bağlar. Bakanlar kurulu, ilgili kişiler ve başkalarının mahkemeye direkt 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 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. Federal yargı ile bölgelerin ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerin yargı organları arasında görev alanları konusunda ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları karara bağlar. Bölgeler ve bir bölgeye dâhil olmayan vilayetlerin yargı organları arasında görev alanları konusunda ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları karara bağlar.

Yukarıdaki hükümlerden anlaşıldığı üzere Federal Yüksek Mahkeme'nin üye sayısı anayasada belirtilmemiştir. Ancak mahkeme üyelerinin yargıç, İslam fihhi ve kanun uzmanlarından oluşması gerektiği belirtilmiştir. Bu nedenle bazı hukuki düzenlemelerin eksikliği nedeniyle söz konusu mahkeme ile ilgili birçok siyasi sorun ortaya çıkmıştır. Bu sorunların başında mahkeme üyelerinin sayısı ve üyelerinin meslek niteliği sorunu gelmektedir.

Yargının adil ve tarafsız bir şekilde çalışılmasında, bu kurumların oluşumu büyük bir önem taşımaktadır. Federal Yüksek Mahkeme'nin kuruluşundan bahseden 92. madde hükmüne göre, söz konusu mahkeme yargı, fıkıh ve hukuk uzmanlarından oluşur.<sup>22</sup> Fıkıh uzmanları konusunda siyasi partiler arasındaki anlaşmazlıklardan dolayı Federal Yüksek Mahkeme anayasada belirtildiği şekilde kurulmamıştır. 17 Mart 2005 tarih ve 30 sayılı Irak Federal Yüksek Mahkeme Kanunu ile mahkemenin başkan ve 8 üyeden kurulduğu hükme bağlanmıştır.<sup>23</sup>

Mart 2005'de kabul edilen 30 Sayılı Federal Yüksek Mahkeme Kanunu, fıkıh ve hukuk uzmanlarının sadece danışmanlık görevi mi yoksa yargılama mı yapacağı konusunda herhangi bir netlik getirmemiştir. Diğer yandan 30 Sayılı yasa ile Federal Yüksek Mahkeme'nin başkan ve 8 üyeden oluştuğu be-

22 "Kanun Mahkeme el-İtihadıye", 19.03.2020, [http://constitutionnet.org/sites/default/files/iraqi\\_supreme\\_federal\\_court-2015\\_draft\\_law.pdf](http://constitutionnet.org/sites/default/files/iraqi_supreme_federal_court-2015_draft_law.pdf).

23 "Kanun Mahkeme el-İtihadıye el-Ulya Rakam 30 li-Senet 2005" 19.03.2020, <http://iraqlid.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?SC=280220068162081>.

lirlenmiştir. Yüksek Yargı Konseyinin bölgesel yargı konseylerine danışarak gösterdiği adaylar, Başkanlık konseyi (geçici yönetim) tarafından atanacaktır. Dolayısıyla Federal Yüksek Mahkeme'nin oluşumunu ve görevini açık bir şekilde belirleyen bir kanunun parlamento tarafından kabul edilmesi gerekmektedir.

Haziran 2019'da parlamentoda tartışılan yasa tasarısındaki fıkıh uzmanlarının sayısı dört kişi (2'si Şii ve 2'si Sünni) olarak belirlenmiştir. Söz konusu tasarı, görüş farklılıkları nedeniyle kabul edilmemiştir.<sup>24</sup> Anayasada geçen fıkıh uzmanı tanımı, bazı siyasi partiler tarafından din adamı bazıları tarafından ise fıkıh uzmanı şeklinde yorumlanmıştır. Böyle olunca da, mezhep ve dinlerin Federal Yüksek Mahkeme'de temsilinin sağlanması tartışma konusu olmuştur. Irak'taki siyasi sisteme hâkim olan kota sisteminin Federal Yüksek Yargı'da uygulanması söz konusu mahkemenin tarafsız olması gerekliliği ilkesini çığnemiş olacaktır. Diğer yandan din ve mezhep farklılıklarının yargıya yansınması ülkede mezhepçiliği derinleştirmenin yanı sıra yargının bağımsızlığını etkileyecektir. Oysa din ve mezhep sınıflandırmasından ziyade göz önüne alınması gereken liyakattir. Ayrıca fıkıh uzmanının aynı dinden olması ve din adamı olması gibi bir zorunluluk yoktur. Teknik açıdan fıkıh uzmanlarının nasıl tespit edileceği, söz konusu uzmanların hukuki meselelere bakıp bakmayacağı gibi konularda herhangi bir netliğin bulunmaması nedeniyle Federal Yüksek Mahkeme yasası üzerinde tartışmalar devam etmektedir.<sup>25</sup>

### 3. Parlametonun 2008 Yılındaki Muhasasa Kararı

4 Aralık 2008 tarihli 44 sayılı parlamento kararıyla bakan vekilleri, heyet ve kuruluşların, üst kademe atamaları siyasi ittifaklara göre yapılır. Söz konusu kararın resmî gazetede yayımlanmasından itibaren yürürlüğe gireceği de belirtilmiştir. Kamu çıkarlarına hizmet etmeyen ve siyasi partilerin özel çıkarları doğrultusunda alınan bu kararın anayasaya aykırı olduğu 1 Ekim 2019'de başlayan halk gösterileriyle gündeme gelmiştir. Bu karar, halk gösterileri sonrası açılan iptal davası neticesinde, 14 Ekim 2019'da Irak Federal Yüksek Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.<sup>26</sup> İktidarı kontrol etmek için bu karar üzerinde anlaşılan siyasi partiler devlet organlarındaki bütün atamaları kendi taraftarlarına ayırmayı hedeflemiştir.<sup>27</sup>

24 Zeyd Salim, "Fukha fil Mahkeme el-İtihadıye el-İrakiye: el-Kaza Tahata Rahmet el-Ahzaab, Alarabi el-Cedid", 20.03.2020, <https://www.alaraby.co.uk/فقهاء-في-المحكمة-الاتحادية-العراقية-القضاء-تحت-رحمة-الأحزاب>

25 Selam el-Caf, "Tasur Cedid Likanun el-Mehkeme el-İtihadıye fil Barلمان el-İraki", *Alarabi el-Cedid*, 30.12.2020, <https://www.alaraby.co.uk/politics/تعثر-جديد-لقانون-المحكمة-الاتحادية-في-البرلمان-العراقي>

26 "Mahkeme el-İtihadıye el-Ulya Takdi bi-Adem Tevzi Manasıb Vufuk Karar el-Muhasasa", 22.0.2020, <https://www.iraqfsc.iq/news.4491/>

27 Hişam el-Haşimi, "Urf el-Muhasasa fil Irak Yuadi İla Fesat Mekşuf", *Şarkul Avsat*, 29.12.2020, <https://aawsat.com/home/article/2141876/عرف-المحاصصة-في-العراق-يؤدى-إلى-فساد-مكشوف>

44 sayılı Irak Millet Meclisi kararının Federal Yüksek Mahkeme tarafından iptali, 2005 yılından bu yana mezhep ve etnik temelli iktidar paylaşımının (*Muhasasa*) anayasal bir örf olduğu yönündeki iddiaları bir anlamda çürütmüştür.<sup>28</sup> Nitekim anayasal bir örfün oluşması için maddi ve manevi unsurlarının gerçekleşmesi gerekmektedir. 2005 yılından itibaren Irak'ta Cumhurbaşkanı'nın Kürtlere, Başbakanı'nın Şii Araplara ve Parlamento Başkanlığı'nın Sünni Araplara tahsis edilmesi yaklaşımının kesintisiz bir şekilde uygulanması, etnik ve mezhep temelli iktidar paylaşımı anlayışının anayasal bir örf olması yönünde maddi unsuru sağladığı yorumlarına yol açmıştır. Federal Yüksek Mahkeme'nin etnik ve mezhep temelli iktidar paylaşımını pekiştiren 44 sayılı parlamento kararını iptal etmesi, bu anlayışın zorunluluk kazanmadığını göstermiştir. Dolayısıyla manevi unsur olan zorunluluğun bulunmaması nedeniyle anayasal örften bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Devlet kurumlarının etnik ve dini temel üzerinden şekillenmesini meşrulaştıran 44 sayılı Irak Millet Meclisi kararı eski Cumhurbaşkanı Celal Talabani ve yardımcıları Tarık el-Haşimi ve Adil Abdulmehtdi tarafından 24 Aralık 2008'te onaylanarak yayınlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı makamı anayasaya aykırı olan böyle bir kararı geri göndererek yayınlanması engelleyebilirlerdi. Ancak bu da siyasi partiler arasındaki siyasi ittifaklarla anayasanın ihlalini göstermektedir. Nitekim siyasi partilerin devlet kurumlarına din, mezhep ve etnik üzerinden nüfuz etmesinin herhangi bir anayasal ve yasal dayanağı bulunmamaktadır.

#### 4. Merkezi Hükûmet ile Bölgesel Hükûmet Arasındaki Yetki Dağılımı

Birden fazla devletin bir araya gelmesi veya tek bir devletin farklı bölgelere bölünerek oluşan karma devletlerin anayasaları, merkezi hükûmet ile bölgesel hükûmetler arasındaki yetki paylaşımını hükme bağlar.<sup>29</sup> 2005 Irak Anayasası, merkezi hükûmet ile bölgesel hükûmet arasındaki yetki paylaşımını düzenlemiştir. Anayasa'nın 109. ve 115. maddelerinde merkezi hükûmetin yetkileri münhasır olarak belirlenerek diğer yetkiler bölgesel hükûmete bırakılmıştır.

Anayasanın 111. maddesinde Irak'ta bulunan petrol ve doğal gazın çeşitli bölge ve vilayetlerde yaşayan bütün Irak halkının malı olduğu hükmü bulunmaktadır. Diğer yandan, Anayasanın 112. Maddesinde, “merkezi hükûmet,

28 “Takasım Reasat Selas fil Irak, Hel Bat Urfen Sabiten”, *Şarkul Avsat*, 29.12.2020, <https://arabi21.com/story/1077833/عراق-هل-يات-عراق-الثلاث-في-العراق-هل-يات-عراق-الثلاث>

29 Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s. 207.



mevcut petrol yataklarından çıkarılan petrol ve doğal gazın yönetimini bölge hükümetleri ve vilayetlerle birlikte yapar” şeklinde düzenleme bulunmaktadır. Bu hükümden yararlanan IKBY, yeni keşfedilen yatlardan çıkardığı petrolü Irak Merkezi Hükümeti denetimi dışında ihraç etmektedir.<sup>30</sup> Doğal kaynaklarla ilgili Anayasa’nın 111. ve 112. maddelerindeki çelişkili hükümlerden dolayı “Doğal Gaz ve Petrol” yasası çıkartılamamış ve söz konusu doğal kaynaklar Bağdat ile Erbil arasında 2005 yılından bugüne kadar devam eden tartışma konusu olmuştur.

Irak’ın eski Başbakanı Maliki’nin ikinci döneminde Bağdat ile Erbil arasında başlayan petrol krizinin çözümü için farklı dönemlerde girişimlerde bulunulmuştur. Aralık 2014’te dönemin Petrol Bakanı Adil Abdulmehdi, IKBY ile siyasi bir anlaşmaya varıldığını açıklamıştır. Ancak anlaşmanın içeriği ile ilgili detaylı bilgi paylaşılmamış olduğu gibi uygulanmaya da konulmamıştır. 2019 yılında özellikle de 2020 yılı bütçesini hazırlama sürecinde yapılan görüşmeler sonucu, IKBY’nin günlük 250 bin varil petrolü Bağdat’a teslim etmesi karşılığında IKBY memur maaşlarının ödenmesine dair bir anlaşma yapılmıştır.<sup>31</sup> Ekim 2019’da IKBY’nin günlük petrol üretiminin 414 bin varil olduğu, Irak Petrol Bakanlığı tarafından açıklanmıştır.<sup>32</sup>

## 5. Tartışmalı Bölgeler Sorunu

Kerkük başta olmak üzere çoğunlukla Türkmen ve Kürtlerin yaşadığı birçok bölge, Bağdat ile Erbil arasında tartışmalı bölge olarak kabul edilmektedir. Ülkenin siyasal sistemini federalizm olarak belirleyen 2005 Irak Anayasası, 140. maddesinde tartışmalı bölgelerin statüsününün 31 Aralık 2007 yılına kadar yapılacak bir halk oylamasıyla belirlenmesi gerektiğine karar vermiştir. Halk oylaması öncesinde Baas rejiminin 2003 yılından önce uyguladığı demografik değişimlerin düzeltilmesi ve yeniden nüfus sayımının yapılması öngörülmüştür. Ancak 140. maddeyle öngörülen; normalleşme, nüfus sayımı ve halk oylaması olarak üç aşamayı kapsayan işlemler, belirlenen süre içerisinde hayata geçirilememiştir. Nitekim 2003 yılından sonra Kerkük’te Kürt nüfusu lehine bir demografik değişim yaşanmaya başlamıştır.

Normalleşme sürecini gerçekleştirmek için Irak’ın eski başbakanları İbrahim el-Caferi ve Nuri el-Maliki dönemlerinde birçok komisyon kurulmuştur.

30 Asir İdris Abdulzahra, Mustakbel el-Tecrübe el-Dusturiye fil Irak, Darul Mektebe ve Besayir, Beyrut, 2011, s. 234.

31 “Bağdad Tekşif Mezid Min Tafasil el-İttifak el-Nafti Ma Kurdistan”, Kurdistan 24.12.2019, <https://www.kurdistan24.net/ar/news/a291b155-c603-4c9a-8ea3-b29bfa4ece51>.

32 “Sadrat el-İrak Minel Naft fi Tişrinil Evvel”, Vizarat el-Naft el-İrakiye, 13.12.2019. <https://www.oil.gov.iq/index.php?name=Pages&op=page&pid=113>.

Bu komisyonların başında Mülkiyet Davaları Komisyonu gelmektedir. Mülkiyet Dava Komisyonu eski davaları çözmeye çalışırken Kerkük dışından gelen binlerce insan Kerkük'e yerleştirilmiştir. Bu durum sadece diğer vilayetlerden getirilen Kürt kökenli vatandaşların Kerkük'e yerleştirilmesiyle sınırlı kalmamıştır. Ayrıca Kürt siyasi partilerin, İranlı ve Suriyeli Kürt ailelerini de Kerkük'e yerleştirdiği yönünde iddialar da bulunmaktadır. 20 Mayıs 2019'da Kerkük Valisi Rakan Said Cuburi düzenlediği basın toplantısında, "Kerkük'e bağlı Belgane köyünde 13 ailenin bulunduğunu belirterek bunların 7'sinin İran asıllı, 2'sinin Mahmur'dan ve diğer 2 ailenin ise Erbil'den geldiğini" belirtmiştir.<sup>33</sup> 2017 Eylül ayında, IKBY tarafından gerçekleştirilen bağımsızlık referandumuna tepki olarak aynı yılın Ekim ayında Bağdat Merkezi Hükûmeti peşmerge güçlerine karşı bir askerî operasyon gerçekleştirerek, peşmergeyi şehirden çıkartmıştır. Kanunu uygulama adı altında gerçekleştirilen söz konusu askerî operasyonla Kerkük'te yönetimi yeniden ele geçiren Araplar döneminde de, yeniden Araplaştırma politikasına dair ciddi iddialar bulunmaktadır.<sup>34</sup>

## 6. Seçimlerle İlgili Sorunlar

Irak seçimleriyle ilgili hukuki düzenlemeler ülkedeki siyasal istikrarsızlığa büyük ölçüde ışık tutmaktadır. Bu sorunlar; seçim sistemi, seçim adaylarının yaşı ile güvenlik güçlerinin oy kullanabilmesi ve Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliği'nin tarafsızlığı olmak üzere üçe ayrılabilir.

### 6.1. Seçim Sistemi

Seçim sisteminden kast edilen oyların milletvekili veya meclis üyelerine dönüştürülmesidir. Yani seçim sistemi partilerin aldıkları oya göre meclis üyelerinin seçilmesi anlamına gelir. Yerel seçimlerde vilayetler birer seçim çevresi olarak belirlenmiştir. Yani her vilayet için belirli sayıda üyenin seçilmesi öngörülmektedir. Vilayet meclisi seçimlerinde kullanılan geçerli oyların meclis üyelerine dönüştürülmesi sistemi çok önemli bir mesele olarak tartışılmaktadır. Seçim sistemleri çoğunluk ve nispi temsil olarak ikiye ayrılmaktadır. Her iki sistemin bir takım avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır.<sup>35</sup>

33 "Belgane Köyü'nde İranlı ve Suriyeli Aileler Arsalari İstila Etti", 20.09.2020, <https://turkmenelitv.com/haberler/turkmeneli/item/23778-belgane-koyu-nde-iranli-ve-suriyeli-aileler-arsalari-istila-etti.html>

34 "Vizaret el-Peşmerge el-Evza fi Kerkük Seyiya ve Hunake Amliyat Tard lil-Kurd", 14.12.2019, <https://www.kisa.link/N6va>

35 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları 2017, s. 265.

Nispi temsil sistemi siyasi partilerin seçmenlerden aldıkları oy oranında milletvekili çıkarmaları anlamına gelmektedir. Listeli seçim usulü nispi temsil sisteminin doğasına uygundur. 2005 seçimlerinden itibaren Irak'ta uygulanan nispi temsil sistemi gereği, listeli seçim usulü uygulanmıştır. Listeli seçim usulü; bloke, tercihli oy ve karma liste olmak üzere üç şekilde olmaktadır. Bloke liste usulünde seçmen, liste içerisindeki adayların sıralanmasında herhangi bir değişiklik yapamaz. Yani oylar listenin bütünü için kullanılır ve listenin aldığı oylar adayların sırasına göre dağıtılır. Tercihli oy usulü sistemde ise seçmen, listenin içerisindeki belli bir adaya oyunu kullanarak siyasi parti veya partilerin yaptığı sıralamada değişiklik yapabilir. Karma liste usulünde seçmen farklı siyasi partilerin listelerinden belli adayları seçerek kendi listesini oluşturabilir.<sup>36</sup> Irak'ta uygulanan seçim liste usulü tercihli oy usulüdür.

Nispi temsil sistemde daha çok adalet göz önüne alınırken, çoğunluk sisteminde ise yarar göz önüne alınır. Nispi sistemde adaletin sağlanması için seçim çevresinin geniş olması gerekir. Yani iki meclis üyesi çıkaran seçim çevresi büyük oranda çoğunluk sistemine benzer. Bu nedenle seçim çevresinin çıkardığı aday çokluğu, nispi temsil sistemin doğasına uygundur.<sup>37</sup>

Nispi temsil sisteminde siyasi partilerin veya listelerin aldıkları oyların meclis üyelerine dönüştürülmesi için farklı formüller bulunmaktadır. Listeler arasındaki oyların dağılımında Irak'ta kullanılan yöntem "Sainte Lague" formülüdür. Sainte Lague formülü aslında Belçika'nın Gant Üniversitesinde medeni hukuk profesörü olan Victor d'Hondt'un geliştirdiği formüle benzetilmektedir.<sup>38</sup>

2003 yılından sonra Irak'ta gerçekleştirilen 5 parlamento ve 3 vilayet seçiminin en belirgin özelliği geçerli oyların farklı siyasi partiler arasında dağılmasıdır. Yani oyların iki veya üç siyasi partiye dağılması veya belli bir siyasi partinin ezici çoğunluk sağlaması mümkün olmamıştır. Yerel ve merkezi hükümette nispi temsil sistemiyle büyük partilerin kontrolü sağlanmasına izin verilmemesi son derece kritik bir meseledir. Nispi temsil sisteminin ülkede uygulanmasıyla toplumsal ve siyasi durum göz önünde bulundurularak, temsilde adalet ve yönetimde istikrar arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır. Irak toplumunun farklı etnik, dini ve mezhep gruplarından oluşması nedeniyle çoğunluk sistemini uygulamak pek mümkün değildir. Nitekim 2003 yılından önce Irak'ta hâkim olan siyasal düşünce ve model, diktatörlük anlayışı üzerine kurulmuş olduğu için yeni düzende bazı güvencelerin verilmesi gerek-

36 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 265.

37 Hikmet Sami Türk, "Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih" *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2006, c. 23, 2006, s. 78.

38 Salih Cevad Kazım ve Ali Galip el-Ani, *El-Anzıma el-Siyasiye*, Matbaat Darul Hikme, Bağdat 1991, s. 48, 49, 50.

miştir. 2003 yılından sonra işgal döneminde ortaya çıkan yeni siyasal süreçte azınlıkların çoğunluğa karşı korunması istenmiştir. 2003 yılından sonra farklı boyutlarda tehditlerle karşılaşan Irak seçim sistemi, ABD'nin kurduğu Geçici Koalisyon Yönetimi Başkanlığını yapan L. Paul Bremer tarafından listeli temsili nispi olarak benimsenmiştir.<sup>39</sup>

Devletin temel mekanizmalarını meydana getiren tek meşru araç olan seçimlerin sistem ve özellikleri devletteki siyasi örgütlenmeleri etkilemektedir. İki partili kutuplaşmayı getiren çoğunluk sistemine karşı nispi temsil, çok partili sisteme daha fazla uygundur. Nispi temsil sistemi ülkede sadece siyasi partileri çoğaltmakla kalmaz, aynı zamanda mevcut siyasi parti ve koalisyonların parçalanmasına da yol açar. Bu durum koalisyon hükümetlerine yol açtığı için, zayıf hükümetlerin ortaya çıkmasına sebep olur. Birden fazla ve küçük siyasi partilerin siyasi süreçte etkili olması, hükümet teşkilinin önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Nitekim Irak'ta 2018 yılında gerçekleşen parlamento seçimlerinin sonucuna bakıldığında daha önceki süreçteki büyük siyasi partilerin, orta ölçekli siyasi partilere bölündüğü görülmüştür.

Özetle, nispi temsilin ortaya çıkardığı siyasi sonuçlar şu şekilde sırlanabilir;

1. Siyasi süreçteki değişimi yavaşlatır,
2. Siyasi partileri çoğaltır,
3. Mevcut siyasi partileri böler,
4. Azınlıkları ve küçük siyasi partileri korur.

1 Ekim 2019'da kamu hizmeti eksikliği, yolsuzluk ve işsizlik nedeniyle başlayan hükümet karşıtı gösterilerde, seçim kanununun gözden geçirilmesi hal-kın talebi olarak ortaya çıkmıştır. Diğer yandan, Iraklı Şii din adamı Ayetullah Ali Sistani, ülkede değişimi sağlayan adil seçim yarasının benimsenmesi gerektiğini açıklamıştır.<sup>40</sup> 10 Ekim 2020 tarihinde kabul edilen 9 Sayılı Irak Temsilciler Meclisi Seçim Yasası'nın 15. maddesi, "Seçim çevresindeki adayların sırası, her birinin aldığı oy sayısına göre yeniden düzenlenir. İlk kazanan sistemine göre en çok oy alan aday en fazla oyu alandır ve kalan adaylar için bu süreç tekrarlanır." ibaresini içermektedir. "First Past The Post (FPTP)" olarak adlandırılan bu sistem, bir seçim bölgesinde en çok oyu alan partinin tüm milletvekillerini veya en çok oyu alan adayın kazanmasını sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir. Diğer yandan çoklu seçim çevresi benimsenmiştir. Temsilde adalet açısından sorunlu olan bu sistemin, büyük siyasi partilerin parla-

39 Amir Zugeyir el-Kabi, "Mulahazat Hevle Nizam el-İntihab bil-Kaima Vufuk el-Temsil el-Nisbi Ala Mistava el-Devlet", *Merkez el-Furat*, 15.12.2019. <http://fcds.com/mag/issue-1-3.html>.

40 "Sistani Yutalip bi-Teşri Kanun İntihabat Yazmın Tagiyir Ehza es-Sulta el-Kaima", 06.03.2020, <https://www.nasnews.com/view.php?oldid=155073>.

mentodaki güçlerini zayıflatması kuvvetle muhtemeldir.<sup>41</sup> Bu yasanın değişimi kolaylaştırabildiği söylenebilir ancak parlamentoda çok farklı görüşlerin bulunmasını sağlayarak siyasi istikrarın önüne geçer. Bu nedenle parlamento seçimlerinden sonra cumhurbaşkanının seçilmesi ve hükümetin kurulması zorlaşmaktadır. Zira çok sayıda ve farklı görüşte siyasi partiyi bir araya getirerek bir karar alınmasını sağlamak mümkün olmamaktadır.

## 6.2. Seçimlerde Adaylık Yaş Sınırı ve Güvenlik Güçlerinin Oy Kullanabilmesi

Siyasi partiler, seçimlerden önce genellikle seçim kanunlarında birtakım değişikliklerin yapılması için başvurmaktadır. 2003'ten bu yana iktidarı elinde tutan siyasi güçler, seçimlerden maksimum kazanımla çıkmak adına bu tür değişikliklere gitmişlerdir. Ancak siyasi partilerin özel çıkarlarına hizmet eden yasal değişiklikler, demokratik hakların kullanıma yönelik bazı teknik değişimlere de sebep olur. 9 Sayılı seçim yasasıyla, adayların seçime katılma yaş sınırının 30'dan 28'e düşürülmüş olması bunun en somut örneğidir. Yaş sınırının azaltılması, gençlerin seçimlerde aday olmaları açısından önemli bir gelişme olarak kabul edilebilir. Çünkü 2003 yılından sonra İslami partilerin başarısızlığının, gençlerin siyasete aktif bir şekilde katılmamalarından kaynaklandığı söylenebilir. Buradaki katılım sadece seçime katılma olarak algılanmamalıdır. Nitekim gençler, siyasi partilerin çıkardığı eski figürlerden uzaklaşmıştır.

## 6.3. Irak Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliği'nin Tarafsızlığı

Irak Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliği, 2004 yılında Bremer başkanlığındaki Geçici Koalisyon Hükümeti tarafından çıkarılan 92 Sayılı Geçici Koalisyon Kararnamesi ile kurulmuştur. 2005 Anayasası'nın dördüncü bölümünde bağımsız heyetler başlığı altında 102. Maddede Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliği'nin kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. 92. Sayılı Geçici Koalisyon Kararnamesi 2007 yılında kaldırılarak yerine 11 Sayılı Irak Bağımsız Yüksek Seçim Kanunu parlamentoda kabul edilmiştir. Bu kanunun 3. maddesine göre Irak Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliği, Komiserler Konseyi ve Seçim Dairesi isimleriyle iki kanattan oluşur. Seçim kütüklerini düzenleme, siyasi kuruluşların seçime katılmasını ve aday listelerini düzenleme, seçimlerle ilgili şikâyet gibi seçim işleri yürütmekle sorumlu olan Komiserler

41 Esad Kazım Şebib, "Kanun İntihabat Meclis Nuvab el-İraki Rakam 9 Lisenet 2020: Nizam ve Devayir el-İntihabiye", *Merkez el-Mustakbel lil-Dirasat el-İstiratijiye*, 28.12.2020, <http://mcsr.net/news624>

Konseyi, dokuz (9) üyeden oluşmaktadır. Komiserler Konseyi Başkanı dokuz aday arasından oy çoğunluğuyla seçilir.<sup>42</sup>

Irak'ın tüm devlet kurumlarına kota sisteminin hâkim olmasıyla özellikle de parlamentonun kararlarının bu esasa göre alınması nedeniyle, parlamento tarafından seçilen Komiserler Konseyi üyeleri siyasi partiler arasında dağıtılmıştır. Oysa diğer devletlerde kabul gören sisteme göre, seçimleri idare eden kuruluşlar yargıçlardan oluşur veya bir yargı kuruluşu niteliğinde bağımsız olur. 11 Sayılı 2007 Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliği yasasına göre ise dokuz üyeden oluşan Komiserler Konseyinin sadece iki üyesi hukukçu olmalıdır.

2018 yılında gerçekleştirilen parlamento seçimindeki hile ve usulsüzlüklerden dolayı, Irak Bağımsız Yüksek Konseyi üyeleri sert bir şekilde eleştiriyeye maruz kalmıştır. BM'nin Irak Özel Temsilcisi Jan Kubis, 30 Mayıs 2019 tarihinde Güvenlik Konseyinde yaptığı açıklamada, "12 Mayıs 2018 tarihinde gerçekleştirilen seçimlerde hile yapıldığını" belirtmiştir. Kubis aynı zamanda Kerkük'te Türkmenler ve Arapların oylarının sayımının, elektronik olarak değil de elle yapılmasını istediklerini açıklamıştır.<sup>43</sup> Nitekim 2018 genel seçimlerinde gerçekleşen hilelerden dolayı dönemin Başbakanı Haydar el-İbadi, 28 Ağustos 2019'da Komiserler Konseyinin faaliyetlerini dondurma kararı almıştır.<sup>44</sup> Böylece Komiserler Konseyi tarafından alınan kararların herhangi bir etkisi de olmayacaktır. Ancak Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliği, bağımsız bir kuruluşun faaliyetlerinin Başbakan tarafından dondurulmasının kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı düştüğü gerekçesiyle söz konusu kararı tanınmadığını açıklasa da parlamento Başbakanın aldığı kararı onaylamıştır.<sup>45</sup>

Akabinde ise 2018 parlamento seçimlerinde halkın güvenini yitiren Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliğini yeniden düzenlenmesine yönelik girişimlerde bulunulmuştur. 1 Ekim 2019 tarihinde başlayan hükûmet karşıtı gösterilerde halkın isteklerini haklı bulan Ayetullah Ali es-Sistani, 20 Aralık 2019'daki Cuma hutbesinde, "bağımsız bir yüksek seçim komiserliğinin kurulması gerektiğine" vurgu yapmıştır.<sup>46</sup>

42 "Kanun Mufadiye el-Uliye Mustakille Lil-İntihabat Rakam 11 Lisanat 2007", 19.12.2019, <http://iraqlid.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=&BookID=29032>.

43 Emir el-Sadi ve Muhammed Tarık, "El-Umem el-Mutahide: el-İntihabat el-İrakiye Şehadet Ameliyat Tezvir ve Terhib", 17.12.2019 <https://www.aa.com.tr/ar/السياسة/الأمم-المتحدة-الانتخابات-العراقية-شهدت-عمليات-وتزوير-وترهيب/3601611>.

44 "İbadi Yucemid Mufavadiyat el-İntihabat ve Yemna Aduha min Sefer... Malik, Amir ve Hancer Yuda fiun", 17.12.2019, <http://www.skypressiq.net/2018/8/30/-العبادي-يجمد-مفوضية-الانتخابات-ويمنع-اعضائها-من-السفر-المالكي-والعامري-والخنجر-يدافعون> wmode=transparent.

45 "Tecmid Amel Mufavadiyet el-İntihabat... el-Hukume Tuşerinil Karar... Cihat Tataburu Labun bil-Nar", 19.12.2019, <http://almasalah.com/ar/PrintNewspage.aspx?newsid=148538>.

46 İbrahim Salih, "Sistani Yedu İla İntihabat Mubekire li-Tecenib el-İktital el-Dahili", 19.01.2020, <https://www.aa.com.tr/ar/0039761/-الدول-العربية-العراق-السستاني-يدعو-إلى-انتخابات-مبكرة-لتجنب-الاقتتال-الداخلي>.

5 Aralık 2019'da benimsenen Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliği yasa-sının 3. maddesine göre, dokuz üyeden oluşan Komiserler Konseyi üyelerinin seçimi Yüksek Yargı Konseyi tarafından aşağıdaki şekilde yapılır;

1. İstinaf bölgeleri arasındaki adalet göz önünde bulundurularak, birinci sınıf yargıçlar arasından beş aday Yüksek Yargı Konseyi tarafından seçilir,

2. Bölgedeki istinaf bölgeleri dağılımı göz önüne alınarak, IKBY Yargı Konseyi'nin gönderdiği adaylar arasından birinci sınıf iki yargıç, Irak Yüksek Yargı Konseyi tarafından seçilir,

3. Devlet Konseyinin münhasır olarak kendi üyeleri arasından gösterdiği adaylar arasından iki aday, Yüksek Yargı Konseyi tarafından seçilir,

4. 1., 2. ve 3. fıkralarda geçenlerin Yüksek Yargı tarafından seçimi, BM temsilcisi, medya, örgütler ve büroların hazır bulunduğu kura ile yapılır,

5. Komiserler Konseyi üyelerinin seçiminde, kadın temsili göz önüne alınır.<sup>47</sup>

1 Ekim 2019 tarihinde başlayan protestolar dolayısıyla Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliği, benzeri olmayan bir şekilde ülkenin gündemine oturmuştur. Bağımsız Yüksek Seçim Komiserliğinin tarafsızlığını sağlamak için parlamento yukarıdaki hükmü kabul etmiştir. Nitekim daha önce parlamento tarafından seçilen Komiserler Konseyi üyeleri, siyasi partiler arasındaki anlaşma sonucu belirlenmiştir. 2003 yılından sonra başlayan demokrasi süreci Irak'ta birden fazla kere sekteye uğratılmıştır. Ancak demokrasinin temelini oluşturan seçimlerin bağımsız bir mekanizma ile yürütülmesi ve denetlenmesi ilkesi Irak'ta yeni bir demokrasi sürecini kaldığı yerden devam ettirebilir.

#### 6.4. Anayasa Değişikliğinin Gerekliliği

Genellikle anayasaların değiştirilmesinin temel dinamiği toplumsal gereklilik olmaktadır. İşgal döneminde kabul edilen 2005 Anayasası, halkların ayrışmasına yönelik yapılan yoğun propaganda ile hayata geçirildiği için, aradan geçen süre zarfında siyasi istikrarsızlığa sebep olmuştur. Söz konusu istikrarsızlık kaynaklarının başında ise petrol ve doğal gaz gelirlerinin paylaşımını düzenleyen 111. ve 112. madde gelmektedir.<sup>48</sup>

2005 Anayasası'nın bazı hükümleri, yazıldığı dönemin ihtiyaçlarını gidermek için benimsenmiştir. Yakın geleceğe göre uyarlanmayan bu hükümlerin değiştirilmesi ve köklü bir siyasal reformun yapılması gerekmektedir. Anayasa ile düzenlenmesi gereken hükümlerin, spekülasyondan uzak, bilimsel

47 "Kanun el-Mufavadiye el-Ulya el-Mustakile lil-İntihabat", 19.01.2020, <https://www.kisa.link/N6Aq>.

48 Abdulzahra, Mustakbel el-Tecrübe el-Dusturiye fil Irak s. 280.

arayış ve incelemeler sonucu gerçekleştirilmesi gerekir. Olası bir değişikliğin sosyal, siyasal ve ekonomik ihtiyaçları karşılayacak nitelikte olmaması durumunda ülkede istikrarsızlık kaçınılmaz olacaktır.

Irak'ta siyasi reformun yapılabilmesi için, öncelikle yeniden düzenlenmesi gereken konuların tespit edilmesi gerekir. Örneğin, vilayet meclislerinin yasal bir düzenleme ile kalıcı olarak kaldırılması işlemi, Federal Yüksek Mahkeme tarafından anayasaya aykırı bulunarak iptal edilebilir. Bu nedenle vilayet meclislerin kalıcı olarak kaldırılması anayasal değişiklik gerektirmektedir. Ancak Irak'ta anayasa değişikliği sürecinin kolay olmadığı görülmektedir. 2005 Anayasası Irak'a özgü bir anayasal değişiklik sistemini kabul etmiştir. Anayasa'nın 126. maddesine göre anayasa değişikliği teklifleri, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu veya Millet Meclisi üyelerinin 1/5'inin talebiyle yapılabilir. Anayasa değişikliklerinin kabulü için parlamentonun 2/3'ünün onayı ve yapılacak referandumda yeni anayasanın kabul edilmesi gerekir. Diğer yandan, Anayasa'nın 142. madde hükmüne göre parlamentoda kabul edilen değişikliklerin halk referandumuyla kabulü 3 vilayetin değişikliklere hayır dememesi şartına bağlanmıştır.

## Sonuç

2005 Anayasası hükümlerinin, 2005 yılından itibaren başlayan yeni siyasi süreci gerçek anlamıyla yönettiğini söylemek zordur. Başka bir ifadeyle 2005'ten itibaren devam eden siyasi süreç Anayasa hükümlerine göre işlememektedir. Yani siyasi hayat ile Anayasa bütünleşmemiştir. Bu nedenle, hukuken geçerli olan 2005 Anayasası, hükümlerinin siyasi hayatın dinamikleriyle örtüşmemesi nedeniyle uygulamada işlemeyen bir anayasa hâline gelmiştir. Dolayısıyla 2005 Anayasası itibarı bir anayasa olmanın ötesine geçmemiştir.

Anayasa'nın siyasi süreçler ve toplumla bütünleşmemesinin sebeplerinin başında siyasi partilerin kurduğu siyasal ittifaklar gelmektedir. Söz konusu Anayasa'daki bazı hükümlerin uygulanması için parlamentoda çoğunluğu sağlayan bir siyasi partinin bulunması gerekmektedir. Oysa 2005 seçimlerinden itibaren herhangi bir siyasi parti çoğunluğu sağlayamamıştır. Diğer yandan Anayasa'nın mezhep ve etnik kimliklere çok bariz bir şekilde vurgu yapması, toplumun bileşenleri arasındaki ayrımı gidermekten ziyade daha da derinleşmesine sebep olmuştur. Böylelikle ulusal kimlik yerine ikincil nitelikte olan etnik ve mezhep kimlikleri öne çıkmaya başlamıştır.

Ayrıca seçim sistemleri, Irak'taki siyasi istikrarsızlığın artmasına büyük ölçüde katkıda bulunmuştur. Irak yönetiminde demokratik bir şekilde el değiştirmesini sağlamak ve ülkede istikrarlı bir siyasal sistemi kurabilmek için



diğer ülkelerin seçim tecrübelerinden yararlanılabilir. Ancak siyasi istikrarı sağlayacak bir seçim yasaının yürürlüğe girmesi halinde ülkede gerçek bir demokrasinin işletilmesi sağlanabilir. Bu sayede halkın siyasi kurumlara yönelik güveni geri kazanılabilir. Nitekim 1 Ekim 2019 tarihinden itibaren ülkenin orta ve güney vilayetlerinde başlayan hükümet karşıtı gösterilerinden anlaşıldığı kadarıyla, halkın devletin temel kurumlarına yönelik güveni büyük ölçüde azalmıştır. Ülkede değişim ve siyasi istikrarı sağlayabilecek bir seçim yasaının yanı sıra, seçimleri yürüten ve denetleyen bağımsız ve tarafsız bir mekanizmanın da geliştirilmesi gerekir. Aksi hâlde sadece adil bir seçim yasasıyla gerekli değişimin sağlanması mümkün değildir. Hükümet karşıtı gösteriler sonucu 5 Aralık 2019’da kabul edilen Bağımsız Seçim Komisierliği Yasası ile seçimlerin yürütülmesi ve denetimi yargıya bırakılmıştır. Söz konusu seçim yasasına yöneltilen eleştirilerden biri de kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olmasıdır. Söz konusu eleştiriye karşın belirtmek gerekir ki, Irak seçimlerinin tarafsız bir şekilde yapılması ancak yargının yönetimi ve denetimiyle mümkün olabilir. Irak’taki siyasi sorunların tamamını 2005 Anayasası’na ve diğer anayasal konulara bağlamak doğru olmayacaktır. Ancak birçok anayasal düzenlemenin siyasal sorunlara temel oluşturduğunu söylemek mümkündür.

## Kaynakça

Acil, Adnan Abid. *el-Kanun el-Dusturi Nazariye el-Amme ve Nizam el-Dusturi fil-İrak*, Nibras lil-Tiba vel Neşir vel Tevzii 2013.

Alluş, İbrahim. “Hutat Taksimil Irak Gayri Mulizme ve Lakinha Kadima”, 05.01.2020, <https://www.aljazeera.net/opinions/2007/10/4/-/خطة-تقسيم-العراق-غير-ملزمة-ولكنها>.

Anderson, George. *Federalism: An Introduction*. Oxford University Press 2008.

Asir İdris Abdulzahra, Mustakbel el-Tecrübe el-Dusturiye fil Irak, Darul Mektebe ve Besayir, Beyrut, 2011.

El-Ani, Muhammed Nadir. “El-Devlel Irakiye el-Hadise, Tarihun minel İnkilabat el-Siyasiye vel Askeriye”, 09.11.2019, <https://resalapost.com/2019/09/08/..الدولة-العراقية-الحدیثة-تأریخ-من-الان>

El-Kabi, Amir Zügeyir. “Mulahazat Hevle Nizam el-İntihab bil-Kaima Vu-fuk el-Temsil el-“Nisbi Ala Mistava el-Devlet”, *Merkez el-Furat*, 15.12.2019, <http://fcds.com/mag/issue-1-3.html>.

El-Sadi, Emir ve Muhammed Tarık. “El-Umem el-Mutahide: el-İntihabat el-İrakiye Şehidet Ameliyat Tezvir ve Terhib”, 17.12.2019, <https://www.aa.com.tr/ar/>.

El-Ubeydi, Abdulsttar. “Cedel el-Kaima el-Ekbar Bi-İntihabat el-İrak”, 19.03.2020, <https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2010/3/31/جدل-القائمة-الأكبر-بانتخابات-العراق>.

Esad Kazım Şebib, “Kanun İntihabat Meclis Nuvab el-İraki Rakam 9 Lisenet 2020: Nizam ve Devayir el-İntihabiye”, *Merkez el-Mustakbel lil-Dirasat el-İstiratijiye*, 28.12.2020, <http://mcsr.net/news624>

Foster, Hennry. *Neşet el-İrak el-Hadis*, c. 2. çev: Selim Taha el-Tikriti, Bağdat: Fikir Yayınları 1989.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basım Yayım Dağıtım 2014.

Hişam el-Haşimi, “Urf el-Muhasasa fil Irak Yuadi İla Fesat Mekşuf”, *Şarkul Avsat*, 29.12.2020, <https://aawsat.com/home/article/2141876/-عرف-المحاصصة-في-العراق-يؤدى-إلى-فساد-مكشوف>

Kazım, Salih Cevad, Ali Galip el-Ani. *El-Anzıma el-Siyasiye*, Matbaat Darul Hikme, Bağdat 1991.

Köylü, Murat. Kuzey Irak Kürt Siyasi Hareketinin Türkiye, Irak, İran ve Suriye Politikası, *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, c. 4, sy. 7, 2017, 72-100.

Osman, Muhammed Fettuh Muhammed. *Reis el-Devle fil Nizam el-Fidrali*, Heyet el-Mısıriye lil-Kitap 1977.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları 2017.

Özer, M. Akif, ve Burak Özmen. Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi, *Strategic Public Management Journal*, c.3. 2017, 17-34.

Rıza Abdulcebbar El-Şimmeri, Eyat Ayid El-Bediri, İmkaniye Tatbik Nizam el-Fidaliye fil Irak, *Meclat el-Kadisiye fil Adab vel Ulum el-Terbeviye*, c. 8, sy. 4, s. 127-152.

Salih, İbrahim. “Sistani Yedu İla İntihabat Mubekire li-Tecenib el-İktital el-Dahili”, 19.01.2020, <https://www.aa.com.tr/ar/-الدول-العربية/العراق-السيسيستاني-يدعو-إلى-انتخابات-مبكرة-لتجنب-الاقتتال-الداخلي-0039761>.

Salim, Zeyd. “Fukha fil Mahkeme el-İtihadıye el-İrakiye: el-Kaza Tahata Rahmet el-Ahzab, Alarabi el-Cedid”, 20.03.2020, <https://www.alaraby.co.uk/فقهاء-في-المحكمة-الاتحادية-العراقية-القضاء-تحت-رحمة-الأحزاب>.

Sami Türk, Hikmet. “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih” *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2006, c. 23, 2006, 75-113.

Saunders Kevin, Micael Lawrence. *Contistional Law: Model Problems and Outsanding Answers*, Oxford University Press 2017.

Selam el-Caf, “Tasur Cedid Likanun el-Mehkeme el-İtihadîye fil Barلمان el-İraki”, *Alarabi el-Cedid*, 30.12.2020, <https://www.alaraby.co.uk/politics/تعثّر-جديد-لقانون-المحكمة-الاتحادية-في-البرلمان-العراقي>.

Seyfettin, Eksem. “Teklif Abdulmehdi bi-Teşkil el-Hukume el-İrakiye el-Cedide... Femen Huva”, *Alarabi el-Cedid*, 19.03.2020, <https://www.alaraby.co.uk/تكليف-عادل-عبد-المهدي-بتشكيل-الحكومة-العراقية-الجديدة>.

Tunç, Hasan. *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Gazi Kitabevi 2019.

Tunç, Hasan. *Türk Anayasa Hukuku*, Gazi Kitapevi, 2018.

“28 Aralık 2005 Tarihinde Irak Cumhuriyeti Resmi Gazetesi 4012 Sayısında Yayınlanmış Olan Irak Anayasası”, 06.01.2020, [https://issuu.com/cagdaulusalcizgi/docs/20101224\\_irakanayasasi](https://issuu.com/cagdaulusalcizgi/docs/20101224_irakanayasasi).

“Bağdad Tekşif Mezid Min Tafasil el-İttifak el-Nafti Ma Kurdistan”, Kurdistan 24.12.2019, <https://www.kurdistan24.net/ar/news/a291b155-c603-4c9a-8ea3-b29bfa4ece51>.

“Belgane Köyü’nde İranlı ve Suriyeli Aileler Arsaları İstila Etti”, 20.09.2020, <https://turkmenelitv.com/haberler/turkmeneli/item/23778-belgane-koyu-nde-iranli-ve-suriyeli-aileler-arsalari-istila-etti.html>.

“El-İnkılabat el-Askeriye ves-Sira Alal Sulta fil Irak el-Meleki”, 10.11.2019, <https://newsabah.com/newspaper/138809>.

“İbadi Yucemid Mufavadiyat el-İntihabat ve Yemna Adauha min Sefer... Malik, Amir ve Hancer Yudafiuñ”, 17.12.2019, <http://www.skypres-siq.net/2018/8/30/-المالكي-السفر-عضائها-من-المنع-انتخابات-مفوضية-الانتخابات-ويمنع-عضائها-من-السفر-المالكي->

“Kanun el-Mufavadiye el-Ulya el-Mustakile lil-İntihabat”, 19.01.2020, <https://www.kisa.link/N6Aq>.

“Kanun Mahkeme el-İtihadîye el-Ulya Rakam 30 li-Senet 2005” 19.03.2020, <http://iraqlid.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?SC=280220068162081>.

“Kanun Mahkeme el-İtihadîye”, 19.03.2020, [http://constitutionnet.org/sites/default/files/iraqi\\_supreme\\_federal\\_court-2015-\\_draft\\_law.pdf](http://constitutionnet.org/sites/default/files/iraqi_supreme_federal_court-2015-_draft_law.pdf).

“Kanun Mufadiye el-Uliye Mustakille Lil-İntihabat Rakam 11 Lisanat 2007”, 19.12.2019, <http://iraqlid.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=&BookID=29032>.

“Kanunul İcraat el-Tenfiziye el-Hasa Bitekvin el-Akalim Rakam 13 Lisenet 2008” 06.01.2020, <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/21092.html>.

“Mahkeme el-İtihadîye el-Ulya Takdi bi-Adem Tevzi Manasıb Vufuk Karar el-Muhasasa”, 22.0.2020, <https://www.iraqfsc.iq/news.4491/>.

“Sadrat el-İrak Minel Naft fi Tişrinil Evvel”, Vizarat el-Naft el-İrakiye, 13.12.2019. <https://www.oil.gov.iq/index.php?name=Pages&op=page&pid=113>.

“Sistani Yutalip bi-Teşri Kanun İntihabat Yazmın Tagiyir Ehزاب es-Sulta el-Kaima”, 06.03.2020, <https://www.nasnews.com/view.php?oldid=155073>.

“Takasım Reasat Selaş fil Irak, Hel Bat Urfen Sabiten”, Şarkul Avsat, 29.12.2020, <https://arabi21.com/story/1077833/-العراق-الثلاث-في-تقاسم-الرياسات-هل-بات-عرفا-ثابتا>

“Tecmid Amel Mufavadiyet el-İntihabat... el-Hukume Tuşerinil Karar... Cihat Tataburu Labun bil-Nar”, 19.12.2019, <http://almasalah.com/ar/Print-Newspage.aspx?newsid=148538>.

“Vizaret el-Peşmerge el-Evza fi Kerkük Seyiya ve Hunake Amliyat Tard lil-Kurd”, 14.12.2019, <https://www.kisa.link/N6va>.