



INTERNATIONAL

# Journal of Political Studies

ULUSLARARASI POLİTİK ARAŞTIRMALAR DERGİSİ

ISSN: 2149-8539

**Makale Türü:** Araştırma Makalesi  
**Article Type :** Research Article

**Yayın Tarihi:** 30.08.2024

**Geliş Tarihi :** 03.07.2024

**Kabul Tarihi:** 26.08.2024

## 2005 Anayasası Kapsamında Irak'ta İdari Âdem-i Merkeziyetçiliğin Uygulanması Sorunu

*The Problem of Applying Administrative Decentralization in Iraq under the 2005 Constitution*

**Wassan Theab Muner Janabi**

Doktora Öğrencisi,  
Sakarya Üniversitesi  
PHD Candidate  
Sakarya University

wassan.janabi@ogr.sakarya.edu.tr  
<https://orcid.org/0009-0006-4284-1889>

### İntihal/Plagiarism

Bu makale, iThenticate yazılımı ile taranmış ve  
İntihal tespit edilmemiştir.

This article has been scanned by iThenticate and  
no plagiarism detected.

### Öz

Irak devleti, 1921'de kurulduğundan bu yana, politik ve sosyal değişimlerle birlikte farklı aşamalardan geçerek merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasında siyasi yerleşme süreçlerine maruz kalmıştır. Bu çalışma, Irak'ın 1921'deki kuruluşundan günümüze kadar geçirdiği politik ve sosyal evrimi ele almaktadır. Özellikle, 2003'te Amerika Birleşik Devletleri liderliğindeki koalisyon güçlerinin Irak'ı işgal etmesinin ardından merkezi yönetim döneminin sona ermesi ve yerel yönetim döneminin başlaması incelenmektedir. Bu çalışmanın temel amacı, Irak'ın yerinden yönetim sisteminin tarihini ve mevcut yapısındaki sorunları ortaya koymaktır. Özellikle, idari âdem-i merkeziyetçilik ilkeleri ile 2005 Anayasası'nın belirlediği ilkelere birbirleriyle olan uyumunun analizi yapılarak sorunlar ve çözüm yolları üzerinde durulmaktadır. Bu çalışmanın önemi, Irak'ın idari yapılanması ve yerel yönetimlerinin güçlendirilmesi için rasyonel çözüm önerileri sunmasında yatmaktadır. Bu çalışmada literatür taraması ve doküman analizi yöntemleri kullanılarak anayasa metinleri yorumlanmış, böylece Irak'ın yerel yönetimlerinin sistemsel analizi yapılmıştır. Araştırma ile Irak'ta mevcut yerinden yönetim sisteminin çelişkili bir yapıya sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Anayasanın konuyla ilgili maddeleri arasındaki çelişkiler, illerin idari bağımsızlığı üzerinde belirsizlik yaratmaktadır. Bu durum, idari ademi merkeziyetçilik uygulamasını çelişkili ve geçişken hale getirmektedir. Çalışma, yönetimdeki sorunları tespit ederek çözüm önerileri sunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Merkeziyetçilik, âdem-i merkeziyetçilik, yönetim, Irak anayasası, il meclisleri.

### Abstract

Since its establishment in 1921, the state of Iraq has undergone various stages of political and social change, experiencing political localization processes between centralization and decentralization. This study addresses the political and social evolution of Iraq from its inception in 1921 to the present day. Specifically, it examines the transition from a centralized to a decentralized governance model following the end of the central administration period and the onset of local governance, particularly after the invasion of Iraq by coalition forces led by the United States in 2003. The main objective of this study is to explore the history of Iraq's local governance system and identify the current challenges it faces. In particular, it focuses on analyzing the compatibility between the principles of administrative decentralization and those stipulated in the 2005 Constitution, aiming to identify and propose solutions to existing problems. The significance of this study lies in its ability to provide rational solutions for the restructuring and empowerment of Iraq's administrative framework and local governments. Using literature review and document analysis methods, this research conducts a systemic analysis of Iraq's local governance through the interpretation of constitutional texts. The findings reveal that Iraq's local governance system exhibits a contradictory structure, with inconsistencies between relevant constitutional articles creating uncertainty regarding the administrative independence of provinces. This situation complicates the implementation of administrative decentralization, rendering it contradictory and flexible. The study concludes by presenting solutions to the identified governance challenges.

**Keywords:** Centralism, decentralization, administration, Iraqi constitution, provincial councils.

**Araştırma & Yayın Etiği/ Bu makale en az iki hakem tarafından incelenmiştir. Yayın etiği ihlalleri yazarın sorumluluğundadır.**

**Research & Publication Ethics** This article has been reviewed by at least two referees. Violations of publication ethics are the responsibility of the author(s).

### Atıf/Citation

Janabi, W. (2024). 2005 Anayasası Kapsamında Irak'ta İdari Âdem-i Merkeziyetçiliğin Uygulanması Sorunu. Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi, 10(2), 117-132. <https://doi.org/10.25272/icps.1488422>

This is an open access paper distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



## Giriş

Irak, kurulduğu 1921 yılından bu yana gerek yönetim sistemi ve devlet biçiminin çeşitliliği gerekse 2003 sonrasında yerinden yönetim anlayışına geçilene kadarki sürede farklı yerel yönetim biçimlerine tanık olmuştur. Bu dönüşümler Irak'ın kuruluşundan itibaren üniter monarşi devletinden üniter cumhuriyet devletine ve nihayet federal devlete geçişinden sonraki idari teşkilatı doğrudan etkileyen siyasi ve sosyal koşulların sonucudur. Böylece, âdemi merkezîyetçilik bazı dönemlerde açık, başka dönemlerde örtük olarak şekillenmiştir.

2003 yılından sonra Irak'ın federal devlet sistemine geçişiyle birlikte, yerinden yönetim uygulamalarından kaynaklanan çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların başında, 2005 Irak Anayasası'nda federalizm "siyasi adem-i merkezîyet" ve "idari adem-i merkezîyet" kavramlarının iç içe geçmiş olması gelmektedir (Abdullah, 2013, s. 10). Böylece "federe bölgeler" ile "bir bölgeye dâhil olmayan illere"<sup>1</sup> aynı yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Bazı durumlarda, bölgelerin ve illerin yetkileri, merkezi yönetimin yetkilerini aşabilmektedir. Kavramsal olarak homojen olmayan ancak yetki açısından benzer siyasi örgütlenmeler (federal bölgeler - iller) bulunmaktadır. Bu durum, idari adem-i merkezîyetçilik uygulamasını Irak'ta çelişkili ve geçişken bir duruma getirmektedir.

Irak'ta yerinden yönetim sisteminin temelleri çelişkili bir yapı üzerine inşa edilmiştir. Anayasanın 115. maddesinde yasama yetkisine sahip olan iller ile bunların idari yerinden yönetim ilkesiyle sınırlandırılmış olması arasında, illerin idari bağımsızlığının hangi ölçüde mevcut olduğu sorusu önem kazanmaktadır. 115. maddede merkezi hükümet ile bölge ve illerin yönetimleri arasında daha önce belirtilen merkezi hükümetin görevleri dışında kalan konularda anlaşmazlık yaşanması durumunda, üstünlüğün bölgelerin ve illerin yasalarında olacağı da ifade edilmiştir. Bununla beraber bu maddeye göre illerin federal otoritenin yetkisinin sınırlandırılması dışında yasa çıkarma haklarına sahip olmaları (115 ve 122 maddeleri), ile çelişkili durumlar ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, bu sorunu aşmanın mümkün olup olmadığı ve bu yönde atılabilecek adımların neler olduğu değerlendirilmelidir.

Bu araştırmanın temel amacı, 2003'ten önce Irak'taki yerel yönetimlerin durumunu anlamak ve sonrasında Irak'ın federal bir devlet olarak tanımlanmasıyla birlikte, anayasada âdem-i merkezîyetçilik ilkesi esas alınarak yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmesiyle ortaya çıkan yeni durumu analiz etmek, ayrıca bu süreçte yaşanan sorunları ve karşılaşılan engelleri tespit ederek bu sorunlara rasyonel çözüm yolları önermektir. Çalışmada, çeşitli kaynaklardan (kitaplar, dergiler, makaleler, bildiriler, anayasalar, kanunlar, raporlar, basılı eserler ve internet kaynakları) faydalanılarak literatür taraması ve doküman analizi yöntemi ile Irak'ın yerel yönetimlerinin yapısal analizi gerçekleştirilmiştir. Bu analiz sonucunda, yönetimdeki mevcut sorunlar tespit edilmiş ve çözüm önerileri sunulmuştur.

### 1. Irak'ta Merkezîyetçilikten Âdem-i Merkezîyetçiliğe Geçişin Nedenleri

Devletlerde yerel yönetim otoritesi, her ülkenin idari yapısı içinde yer alan ve genel politikasını uygulamaya koymakla görevli olan kuruluşlardır. Uygulamada, ülkelerin, ekonomik, sosyal ve siyasal şartlarına göre çeşitli yerel yönetim türleri bulunmaktadır.

<sup>1</sup> Kuzey kısmında yer alan üç ili (Süleymaniye, Erbil, Duhok), Başkent Bağdat dışında kalan diğer 14 il, anayasaya göre bir bölgeye dâhil olmayan iller olarak adlandırılmıştır.

Günümüzde yerel yönetimler, neredeyse her ülkede anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleri ile devletlerin yönetim yapıları içerisinde çok önemli yere sahiptir. (Abdul Razzak, 1975, s.1). Çağımızda ülkelerin kamu yönetimleri genel olarak iki ilkeye göre örgütlenmektedir. Bunlar; merkeziyetçilik ve âdem-i merkeziyetçilik olarak bilinen yönetim ilkeleridir. Yerinden yönetim sistemi konusu, idari veya siyasi otoritenin ya da her ikisinin birlikte merkezi düzeyden yerel düzeye devredilmesini içermektedir (Reşid, 2007, s. 200).

2005 Irak Federal Cumhuriyeti Anayasası'nın 122/2 md. " *Bir bölgeye dâhil olmayan illere adem-i merkeziyet ilkesi temelinde işlerini yürütebilmek için geniş idari ve mali yetkiler tanınır. Bu husus yasayla düzenlenir*" fıkrası uyarınca Irak'ta yerinden yönetim (âdem-i merkeziyetçilik) sistemi benimsenmiştir. Tarihsel olarak, modern Irak devletinin 1921'de kuruluşundan bu yana Irak illeri önemli ölçüde merkeziyetçilikle yönetilmiştir. Bu merkeziyetçilik, ülkenin tüm bölgelerinde tek bir yönetim ve düzen hiyerarşisi aracılığıyla uygulanmıştır. İçişleri Bakanı tarafından atanan ve vali olarak bilinen yetkili kişi, Irak illerinde en yüksek yetkiye sahip olmuştur.<sup>2</sup>

Irak'ta yerel yönetimler tarihi üç önemli aşamadan geçmiştir. İlk olarak, 1921'de Irak devletinin kuruluşuyla birlikte monarşi yönetim biçimi benimsenmiş ve yerel yönetim anlayışı kademeli olarak başlamıştır. 1958 darbesi sonrasında Cumhuriyet yönetiminin kurulmasıyla birlikte aşırı merkezileşmeye doğru bir gerileme yaşanmıştır. Üçüncü aşama ise, 2003'ten sonra işgal ile başlayan yerel yönetimde niteliksel bir değişimin yaşandığı dönemi ifade etmektedir. (Al-Shukri, 2017, s.82)

Nisan 2003'te Amerikan işgal güçlerinin ülkeye girişiyle Irak'ta meydana gelen değişimlerin ardından merkeziyetçilik sistemi, çoklu federasyonlar ve aktif ademi merkeziyetçilik içeren teoriler karşısında zayıflamıştır. Bu teoriler, *bir bölgeye dahil olmayan iller* ile merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin nasıl düzenleneceği, sorumluluk ve yetkilerine paralel etkili ve aktif meclislerin nasıl oluşturulacağı gibi konularda sorunları ele almıştır (Binda ve dv, 2005 , s.4).

İdari âdemi merkeziyetçilik yetki ve doğal kaynakların merkezi ve yerel yönetim arasında paylaşma fikrine dayanmaktadır. Irak'taki âdemi merkeziyetçilik ve federalizm önerileriye, Irak'ın 2003'ten sonra yaşadığı siyasi belirsizlik durumuna bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bu öneriler siyasi bloklar arasında sert merkezileşme politikaları, sertlik, güvensizlik, ödül ve ceza sistemi, izolasyon siyaseti savunucuları ve güç paylaşımı fikrinin rededilmesine yol açarak birleşik ve demokratik refah ilkelerinin öne çıktığı bir Irak devletinin kuruluşuna engel olmuştur (Abdullah, 2013, s. 10).

Irak'ta işgal sonucunda kurulan Geçici Koalisyon Otoritesi<sup>3</sup>, il meclislerinin kurulmasını ve yerel yönetimleri bünyesinde barındıran yolları belirlemek için uygun gördüğü öncelikli adımları belirlemiştir. Irak halkının siyasi geleceğini özgürce belirleme hakkını teyit eden 2003 tarihli 1511 sayılı karar ve 2003 tarihli 1483 sayılı karar ile beraber ilgili BM Güvenlik Konseyi kararları doğrultusunda, 30 Haziran 2004 tarihinde Geçici Koalisyon Otoritesi, 08.03.2004 tarihinde Yönetim Konseyi ile egemenliği devretmek

<sup>2</sup> Ancak 1991'den sonra Bağdat'tan ayrılan ve Kuzey Irak'ta bulunan Erbil, Süleymaniye ve Dohuk illeri bunun dışındadır.

<sup>3</sup> Geçici Koalisyon Otoritesi Irak'taki Geçici Koalisyon Otoritesi, Nisan 2003'te Saddam Hüseyin hükümetinin devrilmesinden sonra Irak'ın işlerini yönetmek üzere kurulan ilk otoriteydi. Geçici Koalisyon Otoritesi, Irak'taki yönetimini 2003 yılında Güvenlik Konseyi'nin 1483 sayılı Kararına dayandırdı. Amerikan işgal otoritesi 21 Nisan 2003'ten 28 Haziran 2004'e kadar uzatıldı. Daha fazla bilgi için Geçici Koalisyon Otoritesi'nin resmi web sitesi : <https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/bremerbio.html>

için bir anlaşma imzalamıştır. Ayrıca geçiş dönemi için Irak Devlet İdaresi Yasasının çıkarılması girişiminde bulunulmuş ve yerel yönetimlerin nasıl kurulacağına ilişkin çeşitli kanunlar çıkarılmıştır. (Hadi, 2005, s.10) Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu ve 2004 tarih ve 71 sayılı Mahalli İdareler İçin Koalisyon Geçici İdare Emri Yetki Kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Geçiş Dönemi Devletinin İdaresi Kanunu'nun 55. maddesinin A bendinde yerel yönetimlerin özerkliği "*Her vilayet, vilayet meclisi kurma, valiyi belirleme ve aynı şekilde belediye ve mahalli meclisler oluşturma hakkına sahiptir.....*" şeklinde belirtilmiştir.

Irak'ta idari âdemi merkezîyetçiliğin meşrulaştırılmasının başlıca sebepleri arasında; 2003'ten hemen sonra, birçok kişi federal yönetimi yeni bir otoriter rejimin yükselişini engelleyici etkili bir çözüm olarak algılaması ve özellikle son yıllarda, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi etnik ve mezhepsel çatışmaları kontrol altına almak veya artan şekilde memnuniyetsiz bir nüfusun taleplerini karşılamak gibi çeşitli sorunlara çözüm olarak görülmesi bulunmaktadır.

Özetle, Irak'ta yerel yönetimlerin kurulması ve geliştirilmesi, ülkenin karşılaştığı zorluklara çözüm bulmak için önemli bir adım olmuştur. Bu süreçte, uluslararası koalisyon güçlerinin desteğiyle yerel meclislerin kurulması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sağlanmıştır. Ancak, Bağdat'ın merkezi otoritesinin ve yetkilerinin yerel yönetimler karşısında oluşturduğu güç dengesine yönelik tartışmalar devam etmektedir. Güçlü bir merkezi hükümetin savunucuları, ülkenin birliğinin korunması için merkezîyetçiliğin önemli olduğunu vurgularken, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiğini düşünenler ise vatandaşların yönetime daha fazla katılımıyla yerel ihtiyaçların daha etkili bir şekilde karşılanacağı fikrini desteklemektedir. Irak'ın gelecekteki yönetim yapısının şekillenmesi açısından merkezi ve yerel yönetim arasındaki dengeyi sağlamak ülkenin birliğini korumak için önemli bir husus olarak öne çıkmaktadır.

## 2. Irak'ta Yerinden Yönetimlerin "Âdemi Merkezîyetçilik" Deneyimi

Bu başlık altında, 2003 öncesi Irak'ta Âdemi Merkezîyetçilik Deneyimi ile 2003 Sonrası Federal Cumhuriyet Irak'ta Âdemi Merkezîyetçilik deneyimlerinin tarihsel gelişimi detaylı bir şekilde analiz edilecektir. Yerinden yönetimleri ilgilendiren mevcut anayasadaki maddeler, çıkarılan kanunlar ve bu kanunlardaki değişikliklere de ayrıca yer verilecektir.

### 2.1. 2003 öncesi Irak'ta Âdemi Merkezîyetçilik Deneyimi

1925 yılında yürürlüğe giren Irak'ın ilk anayasanın 109. ve 112. maddeleri bölgelerin yönetimi ile ilgilidir. Anayasanın 112. maddesi bölgelere coğrafi veya idari esaslardan ziyade etnik, mezhepsel, milli esaslara göre mahallî meclisler kurma hakkını vermiştir. Her mezhep, hayır amaçlı mülklerin yönetimi ve gelirlerinin toplanmasıyla ilgili konseyler oluşturma hakkına sahip olmuştur. Ayrıca, bu konseyler yetimlerin durumunu da kanuna göre gözetmekle görevli olup hükümetin denetiminde bulunmuşlar. (Al-Hamdani, 2014, s. 38).

Anayasanın 109. maddesine dayanarak, ülkede ilk idari teşkilatı düzenleyen kanun çıkartılmış, 31.07.1927 tarihinde (58) sayılı Irak Livalar Yönetimi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu tarihe kadar Irak livaları ve idari birimleri bakanlar kurulu kararları ve talimatları doğrultusunda yürütülmüştür (Al-Haidari, 1963, s. 60).

1925 yılı Irak Anayasası'nın 111. maddesine dayanarak 1931 tarihli ve 84 sayılı Belediye İdaresi Kanunu çıkarılmıştır (Hayawi, ts. s. 64). Bu kanuna göre, belediye organları, belediye başkanı ve belediye meclisinden oluşmuş ve belediye başkanı, belediye çevresi halkından olmak şartıyla merkezi yönetim tarafından atanmıştır. Ancak, Osmanlı döneminde dahi belediye başkanı vatandaşlar tarafından seçildiği için bazıları yeni çıkarılan bu yasayı 55 yıllık bir gerileme olarak değerlendirmiştir (Al-Shawi, 2007, s. 230) (Mansour, 1976, s. 122). Ayrıca belediyelerin kurulmasından ve kaldırılması İçişleri Bakanının sorumluluğuna bırakılmıştır (Badir ve dv, 2011, s.145).

1922'de Kut livasının ihdas edilmesiyle birlikte, aynı yılın Eylül ayında El-divaniye, Hille livasından ayrılarak müstakil bir liva olmuştur. Ardından Nisan 1923'te Erbil, Kerkük'ten ayrılarak yeni bir liva haline gelmiştir. Daha sonra bu tarihe kadar İngiliz yüksek temsilcisi tarafından doğrudan yönetilen Süleymaniye, 1924'te livaya dönüştürülerek, Irak'taki liva sayısı 14'e yükselmiştir. 1931 tarihli 84 sayılı Irak Livalar Yönetimi Kanunu, 1934 tarihli ve 24 sayılı Livalar Yönetiminde Değişiklik Yapılması Kanunu ile değiştirilmiştir. Sonraki yıllarda da söz konusu livaların sayıları artarak yeni livalar ihdas edilmiştir.

Özetle, 1921-1958 döneminde Irak'taki yerel yönetim anlayışı, katı bir merkeziyetçilik ve merkezi denetim modeliyle başlamış, sonrasında yumuşama sürecine girmiştir. Ancak 14 Temmuz 1958 devrimiyle Irak Cumhuriyeti'nin ilanı, mevcut birçok kanunu ortadan kaldırmış, yeni bir kuruluş aşaması gerçekleşmiştir (Al Fadl, 2006, s.s.19, 167)<sup>4</sup>.

14 Temmuz 1958'de monarşinin devrilmesinin ardından, ilk geçici cumhuriyet anayasası 27 Temmuz 1958'de kabul edilmiştir. Bu anayasa ile birlikte, Irak'ta tüm kritik yetkiler merkezi hükümete geçmiş daha merkezi bir yönetim yapısına yakın bir idari sistem oluşturulmuştur. (Al-Shawi, 2007, s. 240) ; (Mevluud, 2009, s. 111). Bu anayasaya göre devlet merkezi olarak yönetilmiştir. (Al-Fatlawi, 2013, s. 99).

1963 Şubat darbesiyle başlayan ikinci cumhuriyet döneminde Abdüselam Muhammed Aref liderliğinde yeni bir ulusal yönetimin kurulmuş, görünüşte âdem-i merkeziyetçilik ilkesini benimsemiştir. İkinci Cumhuriyet'in geçici anayasası, ülkedeki anayasal durumu düzenlemek amacıyla 1963'te ilan edilmiş, ardından 22 Nisan 1964'te bir anayasa daha yürürlüğe konmuştur. Ancak, bu anayasa sadece bir hafta süreyle yürürlükte kalmış, 29 Nisan 1964'te geçici bir anayasa yayımlanmıştır. Bu geçici anayasada, yerel yönetimler iki maddeyle ele alınmıştır (Al-Shawi, 2007, s. 243). Bu maddeler 83. ve 84. maddelerdir. Irak idari yönetimi 83. madde de şu şekilde ifade edilmiştir: "Irak Cumhuriyeti, idari birimlere bölünür, yasayla düzenlenir ve yönetilir". Genel olarak, bir ülkede demokrasi devlet düzeyinde varsa, yerel düzeyde de var olur; ancak ulusal düzeyde yoksa yerel düzeyde de demokrasi bulunmaz ve dolayısıyla âdem-i merkeziyetçilik söz konusu değildir. Bu nedenle, Munther Al-Shawiye'ye göre, Cumhuriyet döneminde Irak'ta idari âdemi merkeziyetçilikten bahsetmek zordur (2007, s. 249). 21 Eylül 1968'de tekrar geçici bir anayasa kabul edilmiştir. Bu anayasanın 77. ve 78. maddeleri yerel yönetimlerle ilgiliydi. Ancak bu maddeler, mahalli idareler alanında bir yenilik getirmemiş, 1964 anayasasının 83. ve 84. maddelerini tekrarlamıştır (Geçici Anayasa, 1968).

<sup>4</sup> 14 Temmuz 1958 Devrimi ile yönetim biçimi monarşiden cumhuriyete geçmiştir. Bu olay, Irak için yeni bir dönemin başlangıcını işaret etmiştir. Bu dönem, bir dizi askeri darbeye tanık olmuş ve her bir darbenin ardından yeni bir anayasa yürürlüğe konmuştur (1958, 1963, 1964, 1964, 1968). Bu anayasaların bazı maddeleri, mahalli idareleri düzenlemektedir.

1960'ların sonunda, yerel yönetim alanında gelişmiş ülkelerdeki çağdaş ilerlemelerden esinlenerek 1969 yılında kabul edilen 159 sayılı İller Kanunu, 1968 Geçici Anayasası'nda uyarınca yerel yönetimler konusunda çıkarılan en önemli kanun olmuştur (Al-Fatlawi, 2013, s. 108). Bu yasa gereğince, Irak devleti il, ilçe ve nahiyeler olmak üzere üç kademeli bir idari birime ayrılmıştır (Al-Shammari, 2013, s. 285). Bu birimlerde bulunan devlet daire başkanları, yerel meclisler üye olarak atanmışlardır (Al-Hamdani, 2014, s. 49). Dolayısıyla, 1969 tarihli 159 sayılı İller Kanunu, Irak'ta idari âdem-i merkezîyet sisteminin temelini oluşturmaktadır (Al-Jubouri, 1989, s. 113). Bu kanun, idari birimlere geniş yetkiler verilmesi ilkesine dayanmakta ve bu meclislerin seçimle belirlenmesini öngörmektedir. Ancak bu seçimler hiç gerçekleşmediğinden Irak'taki idari sistem, yasal metinlerde âdem-i merkezîyetçi olmasına rağmen, uygulamada ve gerçekte merkezîyetçi kalmıştır (Abdullah, 2013, s. 61). Önceden oluşturulan genel liva meclisleri, belediye meclisleri ve köy meclislerinin yerine il, kaza ve nahiyeye merkezlerinde yeni meclisler kurularak kaldırılmıştır. Bu şekilde, eski meclislerin görevleri ve sorumlulukları yeni meclislere aktarılmıştır. Söz konusu yasa, valinin merkezi hükümetin bir temsilcisi olarak öne çıkmasını sağlamıştır. (Al Anbaki, 2010, s. 48) Ayrıca bu kanun, 16 sayılı 1957 Köy İdaresi yasasını yürürlükten kaldırmıştır. Yeni yasaya göre köy, nüfusu en az üç yüz kişi olan evler topluluğu şeklinde nitelendirilmiştir. Köy bir idari birim değil, belediye sınırları dışında kalan bir idari bölge olarak kabul edilmiştir. Köy yönetiminden sorumlu olan kişi ise muhtardır. Bu yasa, önceden mevcut olan köy yapılarını tanımayarak tüzel kişilik statüsünü vermemiş ve köy meclisini kaldırmıştır (Al-Sheikhly, 2001, s. 53).

Irak'ı en uzun süreyle yöneten geçici anayasa olan 1970 Anayasası ise ademi merkezîyetçilik ilkesini temel alan bir politikanın yanı sıra Kürtlerin özerklik taleplerini de gündeme getirmiştir. 1970 Anayasası uyarınca, Irak Cumhuriyeti'nde en büyük idari birim olan iller, ilçelere, ilçeler ise nahiyelere bölünmüştür. Üç kademeli idari sistem çerçevesinde örgütlenen idari birimlere tüzel kişilik tanınmış ve belediye sınırları içinde mahallelere ayrılmıştır. Belediye sınırları dışında kalan yerleşim yerleri ise köylerden oluşmaktadır. Ayrıca, 1970 Geçici Anayasası'nın değiştirilmesiyle, anayasanın 2. maddesine "Nüfusunun çoğunluğu Kürt olan bölgeler, kanunla belirlenen şekilde özerklikten yararlanır" hükmü eklenmiştir (Ali, 2012, s. 160). Kürtlerin yaşadığı bölge ile ilgili 1974'te kabul edilen 33 sayılı Özerklik Yasası çerçevesinde Irak Cumhuriyeti sınırları içerisinde Kürtlerin çoğunlukta yaşadığı idari birimlerden oluşan, merkezi Erbil şehri olan ve tüzel kişiliğe haiz bir idari birime özerklik hakkı verilmiştir. (Al-Hamawandi, 1990, s. 120); (Warti, 2008, s. 101). Bunun yanında, 1974 tarihli 33 sayılı Kanun'u göre, kanunda belirtilen durumda Cumhurbaşkanı'nın Özerk Bölge Bölgesel Yasama Meclisi'ni feshetme yetkisine sahiptir (Wali, 2004, s. 166).

## 2.2. 2003 Sonrası Federal Cumhuriyet Irak'ta Âdemi Merkezîyetçilik Deneyimi

9 Nisan 2003'te Irak Cumhuriyeti'nin, siyasi ve idari rejiminde köklü bir değişim yaşanmıştır. ABD liderliğindeki koalisyon güçleri, Baas Rejimini devirerek uzun süredir devam eden üniter sistemi sona erdirmiş, ülkeyi tamamen kontrol altına alarak kendilerini işgal gücü olarak ilan etmiştir. Amerikalı diplomat Paul Bremer, ABD yönetimi tarafından Irak Geçici Koalisyon Otoritesi Yöneticisi olarak atanarak güvenlik, ekonomik canlandırma, altyapı oluşturma, sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve diğer konularla ilgili görevlendirilmiştir. (Sapronova, 2006/2012, s.72) Paul Bremer'e geniş yetkiler verilmiş ve kararları yasal bir zeminde geçerli olmuştur. Bununla birlikte, Irak'ın geçiş döneminde yönetilmesi için bir yasa çıkarılmıştır. Daha sonra, 2004 yılında kabul edilen Geçici Anayasa (Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu), ülkeyi bir

federasyon yapısına dönüştürmüştür. Bu aşamada, ülkenin yerel yönetim işlerini düzenlemek için Geçici Koalisyon Otoritesi'nin 71. Emri yayımlanmıştır. Bu emirde yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları açıklanarak, âdem-i merkeziyetçilik ilkesine göre düzenlenmiştir. Söz konusu yetkiler iller, belediyeler ve yerel düzeydeki birimlere verilmiştir. Ayrıca ülkenin kuzeyinde bulunan, üç ilden oluşan ve 1990'ların başından itibaren Kürt partileri tarafından yönetilen bölge, anayasa tarafından resmi bir pozisyon kazanarak bölgesel hükümet olarak tanınmıştır (Al-Fatlawi, 2013, s. 123). Emrin ikinci kısmında, her ilde il meclislerinin oluşturulması ve bu meclislerin ulusal bütçeden finanse edilmesiyle ilgili detaylar açıklanmıştır. İl meclislerinin, herhangi bir bakanlığın kontrolü veya talimatı olmaksızın bağımsız bir şekilde görevlerini yerine getireceği de belirtilmiştir (Al-Hiti, 2011, s. 92).

Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu'nun kabul edilmesiyle, Irak'ta merkezi hükümetin yetkilerini kısıtlayarak federal bir sistem kurmak hedeflenmektedir (Ahmed, 2014, s. 202). Anayasa bu bağlamda, Irak Kürt Bölgesel Yönetimi'ni tanıyarak, Bağdat, Kerkük ve Irak Kürt Bölgesel Yönetimi dışındaki bölgelere federasyon oluşturma yetkisi vermektedir. Bu düzenleme, her bir bölgenin yerel yönetimini teşvik ederek, vatandaşların yönetim süreçlerine etkin katılımını sağlamayı amaçlamaktadır (Al-Janabi, 2017, s. 69). Özetle Irak Devleti Geçiş Dönemi Yönetim Kanunu, geçici bir yasal düzenleme olmaktan öte, yeni Irak devletinin geleceğini belirleyen bir harita niteliğindedir. Bu kanun, devletin ve hükümetin yapısını değiştirmiş, hatta yönetim rollerini Irak halkının tüm kesimleri arasında paylaştırarak yeniden şekillendirmiştir (Bahr Al-Uloom, 2015, s. 26). En son olarak, 2005 Anayasası yürürlüğe girmiş ve Irak'ın idari yapısını belirlemiştir (Ahmed, 2014, s. 202).

Irak'ın 2005 Daimi Anayasası, geçici anayasasının 61. maddesi uyarınca 15 Ekim 2005 tarihinde gerçekleşen referandum ile onaylanmıştır. Yeni anayasanın 1. maddesinde, Irak'ın federal bir devlet olduğu belirtilmiştir. Bu durum, geçiş döneminden sonra daimi anayasada Irak'ın artık üniter bir devlet yapılanmasından çıkarak federal bir yapıya dönüştüğünü göstermektedir (Sharif & Attia, 2007, s.190). Araştırmamızda özellikle ilgilendiğimiz nokta, 2005 yılı Irak Cumhuriyeti Anayasası'nın 5. Kısımıdır. Çünkü bu kısımda yerel yönetimle ilgili detaylar bulunmaktadır. Anayasanın 5. kısmında, Bölgesel Otoriteler başlığı altında, Irak'ta federal sistem; başkent, bölgeler, âdem-i merkeziyetçilik ilkesine göre yönetilen iller ve mahalli idarelerden oluşmaktadır. Anayasa yapıcılar, özellikle bir bölgeye dâhil olmayan illere âdem-i merkeziyet ilkesi temelinde işlerini yürütebilmek için geniş idari ve mali yetkiler tanınmasının gerekliliğine vurgu yapmışlardır; (Anayasa'nın 116. Maddesi); (Hayawi, 2006, s.123).

Bu husus, Anayasa'nın 122. maddesinde belirtildiği gibi net bir şekilde ortaya konmaktadır: Bir bölgeye dâhil olmayan illere âdem-i merkeziyet ilkesi esas alınarak geniş idari ve mali yetkiler tanınmaktadır. Bahsi geçen geniş idari ve mali yetkiler, aslında İl Meclisi tarafından seçilen valinin, ildeki en üst düzey yürütme organı olarak atanması ve meclis tarafından kendisine verilen yetkileri kullanması anlamına gelmektedir (Ibrahim, 2012, s. 34). Bununla birlikte Irak yasa koyucuları daha ileri adımlar atmıştır: 115. maddeye göre, "*Federal otoritenin yetki alanına girmeyen tüm yetkiler bölgelere ve bir bölgeye dâhil olmayan illere verilmiştir. Federal otorite ile bölgesel ve il yönetimleri arasında diğer yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlık ortaya çıkarsa, bölge ve il yasaları geçerli olacaktır.*" Bu şekilde, Irak yasa koyucuları, yerel yönetimlerin dışında tutulduğu düşünülen federal otoritelerin özel yetkilerini de belirlemişlerdir (Obaid, 2008, s. 28). Federal otorite ile bölgesel otorite arasında

paylaşılan yetkiler, 2005 tarihli Irak Cumhuriyeti Anayasası'nın 112., 113. ve 114. maddelerinde düzenlenmiştir. Madde 112, Federal Hükümet'in, mevcut yataklardan çıkarılan petrol ve doğal gaz yönetimini bölge hükümetleri ve illerle birlikte yapacağını, bu konunun da yasayla düzenleneceğini belirtmektedir. Ancak siyasi gerilimler nedeniyle bu yasa henüz çıkarılamamıştır. 113. madde ise, tarihi eserler, mevkiiler, yapılar, el yazmaları ve sikkelerin ulusal servet olduğunu, federal otorite yetkisi altında kalarak bölge ve illerle işbirliği içinde yönetileceğini ifade etmektedir. Bu konu da yasayla düzenlenmiştir (Al-Janabi, 2017, s. 91).

Anayasanın 122. maddesinin 5. fıkrasının metnine göre, "İl meclisi, hiçbir bakanlığın veya bir bakanlığa bağlı olmayan kurum ve kuruluşların kontrol ve denetimine tabi değildir ve bütçesi bağımsızdır."

Anayasanın 122. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca 2008'in Mart ayında 21 sayılı Bir Bölgeye Dâhil Olmayan İller Yasası Irak parlamentosu tarafından kabul edilmiştir. Söz konusu kanunda il şöyle tanımlanmaktadır; İlçeler, nahiyeler ve köylerden oluşan, kendi sınırları içerisinde idari bir birimdir. İlde yasama ve denetim organı olan il meclisi, il işlerini yönetebilmesi için anayasada belirlenen merkezi hükümete özgü görevler ve federal yasalarla çelişmeyecek şekilde, idari adem-i merkezîyetçilik ilkesine göre ilde yerel mevzuat çıkartabilir. İl meclisleri tüzel kişiliği haiz ve mali açıdan bağımsızdırlar. İl meclisi, meclis başkan veya vekili tarafından temsil edilir. İl yönetimi idari adem-i merkezîyetçilik çerçevesi içinde ilin yönetilmesi için bütün ihtiyaçlardan sorumludur (21 Sayılı Bir Bölgeye Dâhil Olmayan İller Kanunu 2008).

2008 yılında 21 numaralı Valilikler Kanunu'nda iki önemli değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerden birincisi 2010 yılında kabul edilen 15 sayılı kanun değişikliği; ikincisi ve önemli olanı ise 2013 yılında yürürlüğe giren 19 sayılı kanun değişikliğidir. Bu değişiklikler neticesinde, bazı yetkiler federal hükümetten valiliklere aktarılmıştır. (Al-Wahh, 2016, s. 8).

21 numaralı İller Kanunu'nun 45. Maddesi gereğince, Başbakanın liderliğinde "İller Arası Koordinasyon Yüksek Komisyonu" oluşturulmuştur. Bu komisyon, valiler, il meclis başkanları ve çeşitli bakanlık temsilcilerinden oluşmaktadır. Komisyon, gerektiğinde veya en az iki ayda bir Başbakanın başkanlığında toplanır. Temel görevi, belirtilen bakanlıkların yetki ve görevlerini, il düzeyindeki kuruluşlar ve personel için il yönetimlerine kademeli olarak aktarmaktır. Önceden var olan "İller Arası Koordinasyon Yüksek Komisyonu", 21 numaralı Bölgeye Bağlı Olmayan İller Kanunu'nda yapılan 2013 yılındaki 19 numaralı ikinci değişiklikle önem kazanmıştır. Bu durum, valiliklere yetki devri sürecinin gerektirdiği prosedürlerden kaynaklanabilmektedir. Bu durum da ortak işleri yürüten bir kuruluşun kurulmasını ve yetkilerinin idari birim yöneticilerine devredilmesini gerektirir. Komisyon, başbakanın daveti veya katılmayı uygun görenlerin daveti üzerine toplanır (Al-Janabi, 2017, s. 165). Ayrıca her bir bölgeye bağlı olmayan ilde bir komisyon oluşturulmasına, komisyonunsa vali ile valilikteki idari birim başkanları ile ilçe ve il meclis başkanlarının üyeliklerinden oluşmasına karar verilmiştir (Al-Wahh, 2016, s. 79).

Valiliklerdeki Koordinasyon Kurulu, idari birimler arasındaki işbirliğini sağlar ve yetkileri idari birim müdürlerine aktarır (El-Kaisi, 2013, s.59). Bununla birlikte, "İller Arası Koordinasyon Yüksek Komisyonu" ise; bakanlıkların görevlerini ve yetkilerini, illerdeki kurumları ve personeli il yönetimlerine kademeli olarak devretme temel görevine sahiptir. Bakanlıkların görevleri genellikle genel politikaları belirlemekle



sınırlıdır, ancak komisyon iller arasındaki uyumu sağlar, karşılaşılan zorlukları çözer ve federal hükümet ile yerel yönetimler arasında anayasa tarafından belirlenen ortak görevleri yerine getirmek için mekanizmalar oluşturur. Ayrıca, 123. maddede belirtilen federal hükümetin kalkınma projelerini yönetme ve il yönetimlerinin işlerini kolaylaştırma yetkisinin devri konularını da ele alır. Komisyonun görev süresinin yasa yürürlüğe girdikten iki yıl sonra tamamlanması öngörülmüştür. Eğer komisyon görevlerini tamamlamazsa, bakanlıkların tüm görev ve yetkileri otomatik olarak il yönetimlerine devredilecektir. Bununla birlikte, komisyon henüz görevini tamamlamamış ve toplantılarına devam etmektedir. Komisyon, en az iki ayda bir veya ihtiyaç duyulduğunda toplanır, toplantılarını organize etmek ve çalışmalarını takip etmek için bir tüzük oluşturmuştur (Madde 45 / 2, 2013 tarihli 19 sayılı Kanun: 2008 tarihli 21 sayılı İller Kanunu'nda yapılan ikinci değişiklik).

2013 tarihli ve 19 sayılı İl Kanunu'nundaki İkinci Değişiklik, kanunu'nun 45. maddesindeki, bakanlıkların yürüttüğü dairelerin, hizmetlerin ve uzmanlıkların (Belediyeler, Bayındırlık ve İskan, Çalışma ve Sosyal İşler, Eğitim, Sağlık, Planlama, Tarım, Maliye, Gençlik ve Spor), genel bütçeden tahsis edilen mali ödeneklerin ve personelin illere devretme yetkisini kapsar. Ancak, bu devir işlemlerinin anayasa ve ilgili kanunlarda belirtilen görevler çerçevesinde kademeli olarak gerçekleşmesi ve ilgili bakanlıkların kamu politikası planlama rolünün devam etmesi gerektirmektedir (Madde 45/1/19 Sayılı Kanun'un 2013 tarihli 19 sayılı Kanun: 2008 tarihli 21 sayılı İller Kanununda yapılan ikinci değişiklik). İllerin mali işlemlerinden sorumlu Maliye Bakanlığı dışında, yetki devri öngörülen bakanlıkların hizmet bakanlığı olduğu da belirtilmektedir (Al-Wahh, 2016, s. 23). Ayrıca, devletin birliğini korumak amacıyla güvenlik bakanlıklarının yetkileri devredilmemiştir. Böylece federal yetkilerin bakanlıklardan illere devredilmesi adımı, Irak devletinin kurulduğu 1921 yılından bu yana modern Irak tarihinde görülmemiş, idari ademi merkeziyetçilik alanında atılmış yeni bir adımdır. Dolayısıyla, valilik, yetkileri valiliğe devredilen bakanlık çalışanları için bir bakan konumuna gelmektedir.

İllere geniş yetkiler vermenin birçok avantajı ve dezavantajı bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri şunlardır:

- **Avantajlar**

1. Merkez bakanlıklar üzerindeki yükün azaltılması.
2. Bürokrasiden ve federal hükümetle birçok yazışmadan kaçınarak kamu işlerinin ve projelerin hızlı bir şekilde tamamlanması.
3. Yerel yönetimlerdeki idari sistem, yerel koşulları ve bunların kalkınma ve hizmet plan ve programlarını uygulama yöntemi üzerindeki etkilerini özümseyecek şekilde daha yetenekli hale getirilmektedir.
4. Yetki devri, bölgelerde yetkinliklerin ve güçlerin geliştirilmesine, sorumluluk üstlenebilecek devlet adamlarının ve yerel uzmanlığın oluşturulmasına olanak sağlayacaktır.

- **Dezavantajlar:**

1. İller, idari ve mali olarak bakanlıklara bağlıdır. Bu durum, bakanın partisi ile valinin partisi arasındaki anlaşmazlıkların performansla olumsuz yansımaya ve başarının zorlaşmasına neden olabilir.

2. İllerin kadroları, kendilerine verilecek sorumlulukları üstlenebilmek için idari niteliklere sahip olmadığından, eğitime ihtiyaç duyar.
3. Bazı bakanlıklar, yetkilerini illere devretmeyi düşünmemekte ve yetkilerine bağlı kalmaktadır.
4. Merkezi ve yerel yönetimler arasında çoklu idari karar kaynakları bulunmaktadır (Al-Wahh, 2016, s. 57).

2008 tarihli 21 sayılı Kanun, il meclislerine yasama yetkisi tanımıştır: "İl meclisleri, Federal yönetimin görevlerini düzenleyen kanunlar ve anayasayla çelişmeyecek şekilde, idari âdem-i merkezîyetçilik ilkesine uygun olarak ilde yerel yasalar çıkarma yetkisine sahiptir." Bu durum, anayasanın illere yasama yetkisi vermediğini, aksine idari yerinden yönetim ilkesine uygun olarak geniş idari ve mali yetkiler verme çabası içinde olduğunu göstermektedir (2005 Irak Anayasası'nın 122. Maddesi 2. Fıkrası).

2008 tarihli 21 Sayılı İller Kanunu'nun 7/3. maddesinde, "idari ve mali işlerin kendilerine göre yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenmesine yönelik yerel mevzuat, yönetmelikler ve talimatlar çıkarılması" hükmü yer almaktadır (İdari yerelleşme ilkesine, anayasaya ve federal yasalara aykırı olmayacak şekilde). Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte 159 sayılı 1969 yılı İller Kanunu ve düzeltmeleri, 1995 yılında çıkartılan 25 sayılı Yerel Halk Meclisleri Kanunu, belediye meclislerinin kuruluşu ve yetkileri ile ilgili olan 1964 yılında çıkarılan 165 sayılı Belediyeler İdaresi Kanunu ve Koalisyon Otoritesi'nin Yerel Yönetim Yetkileri başlıklı 71. sayılı emri ve düzeltmeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Irak Federal Cumhuriyeti'nin mülki idare taksimatı 18 ilden oluşmaktadır. Bunların kuzey kısmında yer alan üç il (Süleymaniye, Erbil, Duhok) dışında kalan diğer 14 il, anayasaya göre bir bölgeye dâhil olmayan iller olarak adlandırılmıştır. Söz konusu iller idari âdem-i merkezîyetçilik ilkesine göre yönetilmektedir. Bu iller şöyle sıralanabilir: Basra, Zikar, Vasıt, Mutanna, Kadisiye, Kerbela, Necef, Babil, Anbar, Diyala, Selahaddin, Kerkük, Ninova (Musul) ve Meysan.

### **3. 2005 Anayasası Kapsamında Irak'ta İdari Âdemi Merkezîyetçiliğin Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar**

2005 Irak Anayasası'nın 116. maddesi, Irak Cumhuriyeti'nin idari yönetim sistemlerini üç farklı kategoriye ayırdığını belirtmektedir. İlk olarak, bu kategorilerden biri, bölgelerin federal sistemidir ve özellikle Irak'ın kuzey bölgesi için uygulanmıştır. Bu durum anayasanın siyasi âdemi merkezîyetçilik anlayışını yansıtmaktadır. İkinci kategori ise, idari yerinden yönetim sistemidir ve bir bölgeye bağlı olmayan illerde uygulanmıştır. Bu konuda özel bir kanun olan "Bir Bölgeye Bağlı Olmayan İller Hakkında 2008 Tarihli ve 21 Sayılı Kanun" kabul edilmiştir. Üçüncü kategori ise, anayasanın 125. maddesinde belirtilen, Türkmenler, Keldaniler, Asurîler ve diğer toplulukların idari, siyasi, kültürel ve eğitim haklarını koruyan hükümleri içermekte ve bu hususlar yasal düzenlemelerle belirlenmektedir (Al-Hiti, 2011, s. 111). Bu yönetim biçimine özerklik de denilmektedir. Böylece anayasada Türkmenler, Hristiyanlar ve diğer unsurlara tanınan bu hak, bir kanunla düzenlenmektedir. Söz konusu milletler, anayasal haklarını kullanma imkanına sahip olacaklardır. Ancak, şu an için böyle bir kanun henüz çıkarılmamış ve bu nedenle bu tür mahalli idareler Irak'ta kurulmamıştır.

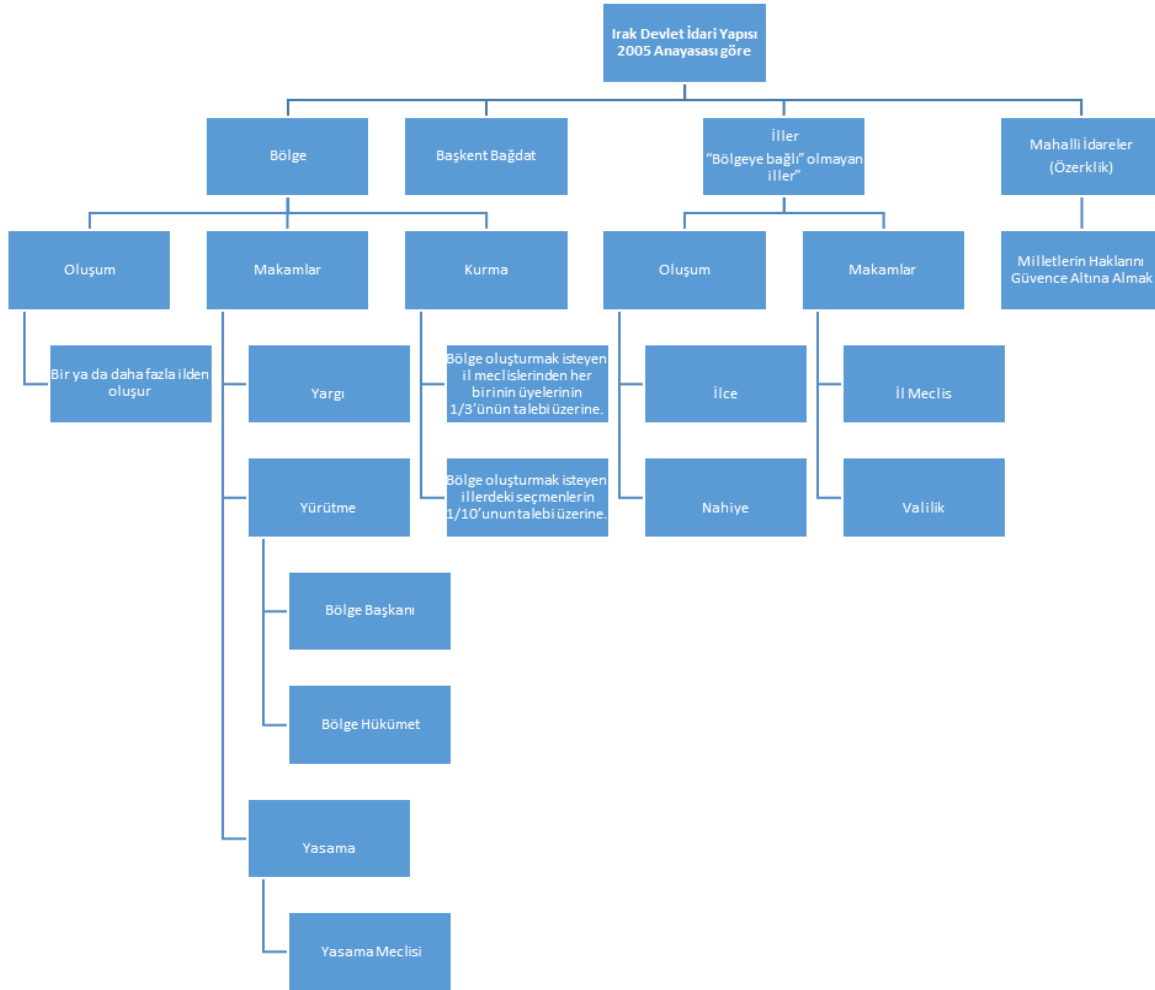
Tüm federal devletlerin deneyimlerinden farklı olarak, Irak Anayasası merkezi otoriteyi zayıflatıp idari birimleri (bölgeler, bir bölgeye bağlı olmayan iller, Başkent Bağdat,

Mahalli İdareler) güçlendirme yoluna gitmektedir (Al-Shukri, 2006, s. 41). Bu nedenle, tüm federal sistemlerde benzeri görülmeyen bu hükmün, Irak'taki uygulama deneyiminin zayıflamasına neden olduğu söylenmektedir. Örneğin, 2005 Anayasasının 121/2. maddesine göre, federal otoritenin yetki alanı dışındaki bir konuda federal yasa ile bölge yasası arasında anlaşmazlık yaşandığında, bölgesel makamlar federal yasanın uygulanmasını düzeltme yetkisine sahiptir. Bu durum, federal hükümetle yaşanabilecek anlaşmazlıklarda önceliği bir bölgeye bağlı olmayan iller, bölgeler ve valiliklere vermektedir (Ahmed, 2014, s. 32). Nitekim 2005 tarihli Irak Anayasası federal otoritelerin yetkilerini tanımlamış, diğer bütün yetkileri bölgelere ve bir bölgeye dâhil olmayan illere vermiştir. Böylece, en üst düzeyde idari ademi merkeziyetçiliğe ulaşmaya çalışmakta ve Irak'ın kuzey bölgesindeki idari ve siyasi durumu da onaylayarak federal bir bölge olarak kabul etmektedir (Madde 117 / birincisi, 2005 yılı Irak Cumhuriyeti Anayasasının) .

2005 tarihli Irak Cumhuriyeti Anayasası'nın 121/2. maddesi, *"Federal otoritenin görev alanına giren yetkiler dışındaki bir hususa ilişkin federal yasa ile bölge yasası arasında bir uyumsuzluk ortaya çıktığı takdirde, bölgesel makamlar bölgede federal yasanın uygulamasını düzeltme hakkına sahiptir."* hükmünü içermektedir. Ayrıca, aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre, *"Bölgelere üstlendikleri görev ve sorumlulukları yerine getirmelerine yetecek kadar federal otorite tarafından toplanan kaynaklardan adil bir pay tahsis edilir. Bu yapılırken bölgenin kaynak ihtiyaçları ve nüfusu göz önünde tutulur."* Anayasa ayrıca, kültürel, sosyal işler ve kalkınmayı takip etmek üzere Irak Büyükelçiliklerinde ve diplomatik misyonlarında bölgeler ve iller için ofisler açılmasına imkân sağlamaktadır (Madde 121/dördüncüsü, 2005 Irak Cumhuriyeti Anayasası). Anayasa, Bölgesel Hükümete de geniş yetkiler tanımaktadır. Bu yetkiler arasında, bölgesel güvenlik birimlerinin, özellikle polis, güvenlik güçleri ve bölgesel muhafızları içeren birimlerin kurulması ve örgütlenmesi gibi bölgenin tüm idari ihtiyaçlarını karşılama ve gerektiğinde müdahale etme yetkisi de bulunmaktadır (Madde 121/Beşincisi, 2005 Irak Cumhuriyeti Anayasası). Bununla birlikte, bölge ile merkezi otorite arasındaki ilişkiyi belirleyen en önemli özellik, anayasanın 114. maddesinde düzenlenen ortak görevlerin yürütülmesidir. Bu görevler arasında gümrüklerin yönetimi, elektrik enerjisi, çevre politikasının oluşturulması, kalkınma ve genel planlama politikasının belirlenmesi, genel sağlık politikasının yürütülmesi, eğitim ve öğretim politikasının uygulanması, ülke içi su kaynakları politikası gibi alanlar yer almaktadır.

Merkezi yasama organı ile yerel yönetimler arasında yasal bir çatışma söz konusudur. Örneğin, 2005 yılı Irak Anayasası'nın 112/1. maddesi, ulusal doğal kaynakların (petrol ve doğal gaz gibi) mevcut alanlarda müştereken yatırımını düzenleyen anlaşmazlığın yanı sıra, vergi ve harçları uygulama yetkisi ve bu yatırımların kapsamına ilişkin anlaşmazlıklar gibi konularda belirsizlik yaratmaktadır. Bir bölgede örgütlenmemiş olan valilikler, kendi yetki alanlarıyla ilgili mevzuat çıkarabilirler. Hem federal yasama otoritesi hem de iller, bir konuda yetkilerinin olmadığını iddia edebilmektedir. Bu durum, merkez ile valilikler arasında çatışmalara yol açabilmektedir. Belirli bir konuda yargı yetkisinin kullanılmaması, karar verilmesi gereken durumlarda birçok menfaatin zarar görmesine ve kamu yararının ihlal edilmesine veya bireylerin bazı hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesine neden olabilir. Aynı zamanda, vergi ve gümrüklerin uygulanması konusunda bir bölgeye dâhil olmayan illerin yetkisi konusunda bir ihtilaf vardır. Bu durum, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında çatışmaya neden olmakta; hem federal yasama organı hem de iller, acil ve ciddi durumlarda çözüm

için iki makamdan birinin müdahalesinin gerektiği konularda yetkilerinin olmadığını iddia edebilmektedir (Radi, 2005, s. 171).



**Şekil:** 2005 Anayasasına göre Irak Devlet İdari Yapısı

**Kaynak:** Araştırmacı tarafından 2005 yılı Irak Cumhuriyeti Anayasasına dayanarak hazırlanmıştır.

2005 yılı Irak Anayasası'nın 122/2 maddesi gereğince; "Bir bölgeye dâhil olmayan illere âdem-i merkeziyet ilkesi temelinde işlerini yürütebilmek için geniş idari ve mali yetkiler tanınır. Bu husus yasayla düzenlenir." Bu yasaya göre bir bölgeye dâhil olmayan illerin idari ve mali yetkileri olup kanun koyma yetkileri yoktur. Buna rağmen 2008 tarihli 21 Sayılı Bölgeye Bağlı Olmayan İller Kanunu'nun Değişiklik yapılan 2. maddesine göre ilde yasama ve denetim organı olan il meclisi, il işlerini yönetebilmesi için anayasada belirlenen merkezi hükümete özgü görevler ve federal yasalarla çelişmeyecek şekilde, idari adem-i merkeziyetçilik ilkesine uygun olarak ilde yerel mevzuat çıkartabilmektedir. Kanun koyucu, bir bölgeye bağlı olmayan illerin işlerinin idari yerinden yönetim ilkesine göre yönetildiği düşünülürken il meclislerine yasama yetkisi vermekle hata yapmaktadır. Böylece bu metin, yasa tasarısındaki bir eksikliği ve Anayasa'nın 122. maddesinde belirtilen hükümlerle tutarsızlığını ortaya koymaktadır. (Abdel Basset, 2002, s.330 ).

2005 yılı Irak Cumhuriyeti Anayasası, federal hükümet ile idari birimler arasındaki yetki devrini düzenleyen 123. maddede: "İki tarafın kabulü ile federal hükümet yetkilerini illere devredebilir veya aksi olabilir. Bu husus yasayla düzenlenir." denilmiştir. Fakat dışişleri gibi konularda devredilemeyecek bazı yetkilerin olması dikkat çekicidir. Oysa 123. madde tüm yetkileri sınırsız bir şekilde verirken bazılarının illere verilmemesi dikkat çekmektedir. Tüm bu değişiklikler dikkate alındığında Irak'ın yönetim yapısında yapılan temel değişikliklerle, otoritenin tek bir merkezde toplanması engellenmekte ve illerin ademi merkeziyetçilik ilkesine göre yönetilmesi, yerel yönetimler açısından önemli bir ilerleme olarak değerlendirilmektedir (Khaled, 2015, s. 411).

Sonuç olarak, Irak'taki idari âdem-i merkeziyetçilik sorunları, ülkenin yönetim yapısındaki temel zorlukları net bir şekilde gözler önüne sermektedir. Yasal mevzuatın yetersiz uygulanması, yerel yönetim eksikliği ve merkeziyetçilik ile âdem-i merkeziyetçilik arasındaki denge eksikliği gibi etkenler, bu sorunların daha da karmaşık bir hâl almasına neden olmaktadır. Bu durum, ülkenin istikrarını ve kalkınmasını olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla, idari âdem-i merkeziyetçilik ilkesinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için daha net yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmakta ve merkezi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin daha sağlam bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu adım, ülkenin geleceği açısından hayati bir öneme sahiptir.

## Sonuç

Irak'ta yönetimde gerçekleştirilen değişiklikler, merkezi otoritenin gücünü azaltarak illerin özerkliğini artırmıştır. Bununla birlikte, yasal mevzuatın uygulanmaması ve yerel yönetimlerin bahse konu olan eksiklikleri, bu değişikliklerin sadece kağıt üzerinde kaldığına işaret etmektedir. 2003 sonrası dönemde âdem-i merkeziyetçilikte belirgin bir ilerleme kaydedilmemiştir. Anayasa gereği yerel yönetimlere verilen yetkiler henüz tam olarak devredilmemiştir. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ortak yetkilerde bir ilerleme sağlanmamıştır. Yasalardaki düzenlemelerin net olmaması siyasi ve hukuki anlaşmazlıklara yol açmaktadır. Merkezi-yerel ilişkileri düzenleyecek mekanizmalar henüz belirlenmemiştir. Yerel yönetimlerin kanun yapma talebi, merkeziyetçilik ilkesini sorgulamakta ve ilişkileri karmaşık hale getirmektedir. Merkezi hükümetin yerel kontrolünün zayıflaması, merkezi sistemin başarısızlığına neden olmaktadır. Yetkilerin anayasa ile sınırlanması ve yerel yönetimlere devredilmesi tartışmalı bir konudur. İdari adem-i merkeziyetçiliği güçlendirecek yasalar eksiktir. Bu durum, merkezi ve yerel hükümetler arasındaki çekişmelerin devam etmesine yol açmaktadır.

2005 tarihli Irak Federal Cumhuriyeti'nin Anayasası'nın revize edilmesi gerekmektedir. Dengeli yapılacak bir revizyon krizleri ele almak ve istikrarı sağlamak için en uygun ve hızlı çözüm olarak kabul edilebilir. Bazı yetkilerin federasyon ve eyaletlere devredilmesi gerekmektedir. Anayasa değişiklikleriyle mevcut belirsizlikler ve açık eksiklikler giderilmelidir. Anayasa'nın 122. maddesi gibi, bazı maddeler, yereli ilgilendiren diğer yasal düzenlemelere çelişkili olduğu için değiştirilmelidir. Yetkilerin yeniden düzenlenmesi ve idari kadro ve becerilerin yerinden yönetime uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. İdari yerelleşmeye siyasi destek sağlamanın önemi vurgulanmalıdır. Yerel meclislerin çalışmalarını ve uzmanlık alanlarını anlamayacak şekilde yerel temsilcilerin seçiminde yetkinliğe dayalı bir yaklaşım teşvik edilmelidir. Irak anayasasının petrol ve doğal gaz yasaları, merkezi ve bölgesel hükümetler arasındaki anlaşmazlıkları çözmek için yeniden düzenlenmelidir. Irak'taki idari merkezîyetçilik uygulaması, yönetim standartlarının iyileştirilmesi ve hizmet kalitesinin artırılması amacıyla idari ve siyasi süreçlerin yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu, daha etkili bir yönetim modelinin benimsenmesini ve vatandaşların ihtiyaçlarının daha etkin bir şekilde karşılanmasını sağlayacaktır.

## Kaynaklar

- Abdel Basset, Mohamed Fouad. (2002). *Yüksek Anayasa Mahkemesi'nin anayasal konulardaki yetkisi*. Manshaat Al Maarif.
- Abdul Razzak, Muhammed Nour Al Din. (1975). *Yerel Yönetim Teorisi ve Çağdaş Dünya Ülkelerindeki Uygulamaları*. Adalet Bakanlığı Kütüphanesi.
- Abdullah, Abdul-Jabbar Ahmed. (2013). *Irak'ta Federalizm ve âdemi merkeziyet*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Ahmed, Azhar Hashem. (2014). *Federal Sistemde Merkezi Otorite ve Bölgesel Otoriteler Arasındaki İlişkinin Düzenlenmesi*. Al Markaz Al Qawmi Lil-Isıdarat Al Qanüniyah.
- Al Anbaki, Taha Hamid Hussein. (2010). *Irak idari âdemi merkeziyetçilik ve federalizm arasında*. Emirlik Stratejik Çalışmalar ve Araştırma Merkezi.
- Al Fadl, Wael Abdel-Latif. (2006). *1876'dan 2005'e kadar Irak devletinin anayasaları (2. bs.)*. Kültür İşleri Ev.
- Al-Fatlawi, Ahmed Abdel Zahra Kazem. (2013). *Ademi merkeziyetçilik ve uygulamaları*. Zain yasal yayınlar.
- Al-Haidari, Diao Al-Din. (1963). *Irak'ta Yönetim ve Yöneticiler*. Esad Basın.
- Al-Hamawandi, Muhammad. (1990). *Özerklik ve İdari ve Politik Merkezi Olmayan Sistemler : Karşılaştırmalı Bir Çalışma*. Dar Al-Mustaqbal Al-Arabi.
- Al-Hamdani, Sami Hassan Najm. (2014). *Yerel Yönetim ve uygulamaları*. Ulusal Yasal Yayınlar Merkezi.
- Al-Hiti, Youssef Fawaz. (2011). *İllerde Âdemi Merkeziyet ve Bölgelerde Âdemi Merkeziyet*. Irak Kitabı için Mısır Mortada.
- Ali, Amjad. (2012). *Çoğulcu Toplumlardaki Çatışmalara Çözüm Olarak: Federal Sistem*. Manshaat Al-Maarif.
- Al-Janabi, Taher Muhammad Mayeh. (2017). *Bölgesel idari âdemi merkeziyetçilik iki ucu keskin bir kılıçtır*. Dar Al-Sanhourı.
- Al-Jubouri, Maher Saleh Allavi. (1989). *İdare hukuku alanında arabulucu*. Al Musul Üniversitesi.
- Al-Shammari, Amer İbrahim Ahmed. (2013). *Irak hukukunda bölgesel merkezi olmayan yönetim: Emirlik hukukuyla karşılaştırmalı bir çalışma*. Zein Hukuk ve Edebiyat Kütüphanesi.
- Al-Shawi, Monther. (2007). *Anayasa Hukuku (2.bs.)*. Al-Atak Kitap Sanayii.
- Al-Sheikhly, Abdul Razzaq İbrahim. (2001). *Yerel yönetim: karşılaştırmalı bir çalışma*. Yayıncılık, Dağıtım ve Basım için Dar Al Maysara,.
- Al-Shukri, Ali Yousef. (2006). Irak'ta yasama ikiliği: federalizmin bir gerekliliği veya teyidi: analitik bir çalışma. *İslami Üniversite Koleji Dergisi 1 (1)*, 1- 37.
- Al-Shukri, Ali Yusuf. (2017). *Irak Anayasal Sisteminde özeti*. Zain hukukî yayınlar.
- Al-Wahh, Firas. (2016). *Federal hükümetin yetkilerinin eyaletlere devredilmesine ilişkin düzenli kurallar*. Al-Zaqoura Basın.

- Badir, Ali Muhammed, El-Barzanji, Issam Abdel-Wahab & Al-Salami, Mehdi Yassin. (2011). *İdare hukukunun ilke ve hükümleri*. Kitap endüstrisi için Al-Atak.
- Bahr Al-Uloom, Ali Abud. (2015). *Irak'ta coğrafi federalizm ve ondan gelecekteki beklentileri*. Al-Arif Yayınları.
- Binda, Francesca, Ellis, Andrew, Fejic, Goran, Galli, Guido, Ghai, Yash ve Reilly, Ben. (2005). *Demokrasiye geçiş: Irak'ta demokratik geçiş sürecinde ana seçenekler*. International IDEA
- El-Kaisi, Hanan Muhammed. (2013). *Al-Wajiz: 2008 yılı 21 No'lu bir bölgeye dahil olmayan iller yasasını açıklarken*. Al-Sanhourî Kütüphanesi.
- Geçici Koalisyon Otoritesi'nin resmi web sitesi : <https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/bremerbio.html>
- Hadi, Riyad Aziz. (2005). *Irak'ta Parlamento: Gerçeklik ve Gelecek*. b.y.
- Hayawi, Nabil Abd al-Rahman. (ts.). *Irak Kraliyet Anayasası*. Al-A'il Matbaası.
- Hayawi, Nabil Abdul Rahman. (2006). *Irak Cumhuriyeti Anayasaları*. Hukuk Kütüphanesi.
- Ibrahim, Aseel Hamed. (27-28 Şubat 2012). *Yerinden yönetim kavramı ve Irak'ta nasıl etkinleştirileceğine dair bir vizyon*, Yerinden yönetim konferansında araştırma: Yerelleşme üzerine çalışmalar. 2. Cilt. Irak İl İşlerinden Sorumlu Devlet Bakanlığı, Bağdat.
- Khaled, Hamid Hanoun. (2015). *İlkeler of Anayasa Hukuku ve Irak'ta Siyasi Sistemin Gelişimi* (3.bs.). Al-Sanhourî Kütüphanesi
- Mansour, Şab Toma. (1976). *İdare Hukuku, Karşılaştırmalı Bir Çalışma* (1. Cilt). Süleyman Al-Adhami Basın.
- Mevluud, Muhammed Ömer. (2009). *Federalizm ve siyasi bir sistem olarak uygulanabilirliği: Irak bir model olarak*. Üniversite Araştırma ve Yayın Vakfı.
- Obaid, Adnan Acil. (2008). Irak'ta Federal Sistem Nedir: Karşılaştırmalı Bir Anayasa Çalışması. *Karşılaştırmalı Hukuk Dergisi* (55), 3-45.
- Radi, Mazen Lilo. (2005). *İdare Hukuku*. Üniversite Basın Evi.
- Sapronova, M.A. (2012). *Geçmişte ve günümüzde Irak Anayasası: Irak'ın anayasal gelişim tarihinden*. Bağdat: Maktaba Adnan (Dr. Faleh Al-Hamdani çev.). Adnan Kütüphanesi, Maktaba Adnan. (Orijinal kitap 2006 yılında yayımlandı) .
- Sharif, Maitham Handal. Attia, Ali Hadi. (Mart 2007). *Irak valiliklerinin yetkilerinin anayasal organizasyonu* 2(4). Zikar Üniversitesi Dergisi, 189 – 201 .
- Wali, Hassan Qara. (2004). *Milliyetler ve Azınlıklar Sorununa Anayasal ve Uluslararası Hukuk Çerçevesinde Uygulanan Pratik Çözümler*. Dar Al-Farabi.
- Warti, Ahmed Ibrahim. (2008). *Teori ve pratik arasındaki federal sistem: karşılaştırmalı bir çalışma*, Al-Tagheer Yayın ve Reklam Ofisi.