

# Azerbaycan'da Yeniden Yapılanma Sürecinde Kamu Personel Sistemi

Recep REHİMLİ<sup>1</sup>

## Özet

Bu çalışmanın yapılmasındaki asıl amaç, Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra bağımsızlığını yeni kazanmış olan Cumhuriyetlerde idari yapının oluşturulmasına, aynı zamanda kamu personeli yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca çalışmada Azerbaycan yönetim yapısında siyasal ve yönetsel sorunların giderilmesi için memurların hak ve yükümlülüklerinde, denetim sisteminde ne tür değişikliklerin yapılabileceği belirtilmiştir. Bu açıdan bakıldığında Azerbaycan Cumhuriyetinde sosyal ve kurumsal yapılanma sürecinin halen devam ettiği göz önüne alınırsa yapılan bu inceleme çok önem kazanır. Özellikle, eski Sovyet Cumhuriyetlerinde bu konu üzerine henüz derinlemesine bir incelemenin yapılmamış olması, yönetsel ve siyasal yozlaşmanın yüksek olması konunun güncelliğini daha da arttırmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** *siyasi sistem, devlet, yerindelik ilkesi, personel, yerel yönetim, memur.*

<sup>1</sup> Dr., Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi, Nahçıvan Bölmesi Genel Sekreteri, rehimli@yahoo.com; rehimli@politics.ankara.edu.tr

## **In the Reforms Process the State Service System in Azerbaijan**

### ***Abstract***

The primary purpose of this study is to contribute to the creating of an administrative structure and at the same time to the restructuring of the public personnel management system in those Republics that became independent after the collapse of the Soviet Union. This study also suggests what kind of changes can be made with respect to the rights and obligations and the inspection system of public officials to prevent the political and administrative irregularities that presently prevail in the administrative structure of Azerbaijan. From this standpoint, this investigation will gain much importance if it is considered that the social and institutional structuring in the Republic of Azerbaijan is still ongoing. In particular, the popularity of the matter will be much pronounced when we take into account that no in-depth analysis has been made in this regard in the former Soviet Republics where administrative and political corruption is high.

**Keywords:** *political system, state, subsidiary principle, personnel, local administration, public official.*

## Giriş

Azerbaycan bağımsızlığını kazandıktan sonra, demokratik, laik ve üniter bir hukuk devleti olarak biçimlenmiştir. Yeni Anayasanın kabulü ile devlet yönetim sisteminde önemli değişikliklerin yapılmasına başlanılmış, etkili ve verimli çalışan yönetim sisteminin kurulması, geliştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmış, devletin sosyal, siyasi, hukuki, ekonomik ve ideolojik fonksiyonlarının değişmesi ve gelişmesi gözlemlenmiştir. Bununla ilgili olarak eski rejimden kalma birçok kurum tasfiye edilmiş, modern yönetim sistemine ayak uyduracak yeni kurum ve kuruluşlar yaratılmış, yönetim sisteminin etkinliğini artırmak için birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu yasal düzenlemelerden belki de en önemlisi Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminin esasını oluşturan Devlet Gulluğu Hakkındaki Kanun'un kabul edilip yürürlüğe girmesi olmuştur. Bu kanunun amacı "Azerbaycan Cumhuriyetinde kamu hizmeti alanında devletle devlet memurları arasında mevcut ilişkileri ve devlet memurlarının hukuki statüsü ile ilgili konuları düzenlemektir." Çünkü devletin vatandaşa gereken hizmeti sunabilmesi etkili ve verimli çalışan kamu personeli yönetim sisteminin kurulması ve bu sistemin en önemli ögesi olan devlet memurlarının etkili faaliyetleri ile mümkündür. Aynı zamanda yetenekli insanların görevlendirilmesi, görevde yükselmeleri, hakları, yükümlülükleri, denetimleri gibi konuları düzenleyen kamu personel sistemini işler hale getirmek ve yasalarla bunu pekiştirmek devlet yönetim sisteminin demokratikleşmesi sürecinde önem kazanmaktadır.

Kamu personel sistemini oluşturma, devlet memurlarını göreve hazırlama konusunda her ülkenin kendi yöntemleri vardır. Bu, o ülkenin milli özelliklerinden, kültüründen, geleneklerinden, tarihinden, benimsemiş olduğu siyasi sistemden ve diğer unsurlardan kaynaklanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Azerbaycan'da kamu personel sisteminin yeniden oluşturulması ve bu alanda reformların yapılması sürecinde dikkatli olunması gerekmektedir. Eskiden mevcut olmayan bir sistemi kurmak, bunu topluma kabul ettirmek ve en önemlisi bu sistemi günün ihtiyaçlarına uygun olarak ve sorunsuz bir biçimde çalıştırmak zor bir iştir.

Bu çalışmamızda Azerbaycan'ın genel yönetim sistemine değinilmiş ve bu çerçevede Kamu Personel Yönetim Sistemi incelenmiştir. Bu konular Azerbaycan kamu personel rejimini düzenlemek amacıyla 2001 yılında yürürlüğe giren "Devlet Gulluğu Hakkında Kanun" çerçevesinde ele alınmıştır. Özel kesim personel yönetimi ise bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

## 1. Anayasal Sistem

1980’li yılların sonlarında Sovyetler Birliği’nde başlayan yumuşama dönemi ve arkasından Sovyet İmparatorluğunun çökmesi Doğu Avrupa ülkeleriyle eski Sovyet Cumhuriyetlerinin demokratikleşme sürecine girmelerinin yolunu açtı. Aslında bu, tarihte daha önce hiç görülmemiş bir süreçti. Çünkü otoriter rejimden liberal demokrasiye geçişin bazı örnekleri vardır, ama tarih, sosyalist bir devletin savaş sonucu yıkılmadan liberal demokrasiye geçme çabasına ilk kez tanıklık etmektedir. Bu nedenle hem Doğu Avrupa ülkelerinde hem de eski Sovyet Cumhuriyetlerinde siyasi istikrar ve demokrasinin yaşayabilirliğinin nasıl sağlanacağı, karşılaşılan en önemli sorundur.<sup>2</sup>

Sovyetler Birliği’nin yıkılmasıyla 18 Ekim 1991’de bağımsızlığını yeniden kazanan Azerbaycan Cumhuriyeti, bağımsızlığın ilk günlerinden itibaren demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmıştır. Bunlardan ilki, yeni Azerbaycan Anayasası’nın yapılması oldu. Çünkü herhangi bir ülkede demokratik bir sistemi kurma ve demokratik kurumları yerleştirme yolunda en önemli adım anayasanın hazırlanmasıdır. Daha geniş anlamda söylersek, yeni bir anayasa, bir ulusun geçmişten açık bir biçimde kopup, yeni bir başlangıç yapmak durumunda kaldığı bir zamanda gerekli olmaktadır. Bu genel olarak kabul gören ihtiyacın bir zamanlar demir perdenin gerisinde varolmuş bulunan sosyalist devletten demokratik bir yönetime, liberal ekonomiye geçmekte olan ülkeler kadar açık bir örneği bulunmamaktadır.<sup>3</sup>

12 Kasım 1995 yılında referandum yoluyla kabul edilen Azerbaycan Anayasasının hazırlanmasına 1991 yılında başlanmıştır. Referanduma seçmenlerin %86’sı iştirak etmiş ve oy kullananların %91,9’u Anayasanın kabul edilmesi yönünde oy kullanmıştır.<sup>4</sup> Anayasanın hazırlanmasının bu kadar uzun süre almasının sebebi, ülkedeki siyasi istikrarsızlık olarak gösterilebilir. 27 Kasım 1995’te yürürlüğe giren Azerbaycan Anayasası, Devlet Başkanı Haydar Aliyev’in başkanlığında uzmanlar kurulundan oluşan bir “Anayasa Komisyonu” tarafından hazırlanmıştır.<sup>5</sup> Anayasa Komisyonu altı ay çalışmıştır.

<sup>2</sup> Cavit Abdullayev, “Azerbaycan’da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği”, *Avrasya Dosyası, Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C. VII, No: 1, Ankara, İlkbahar 2001, s.109.

<sup>3</sup> Cavit Abdullayev, *Azerbaycan Anayasası’nda Benimsenmiş Olan Hükümet Sistemi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1998, s. 15.

<sup>4</sup> *Azerbaycan Gazetesi*, 10 Kasım 1996.

<sup>5</sup> *Azerbaycan Gazetesi*, 11 Kasım 1995.

Azerbaycan Anayasası 1991 yılında kabul edilen Bağımsızlık Beyannamesinden esinlenerek hazırlanır.<sup>6</sup> Bu bakımdan genel olarak ifade edersek Anayasayı pozitif yönden karakterize eden esas öğeler, insan hak ve özgürlüklerine geniş yer vermesi, devlet otoritesini Sovyet rejiminin sınırsız merkezleştirilmesinin aksine yasama, yürütme ve yargı erklerine bölmesi ve yerel yönetim anlayışının benimsenmiş olmasıdır.<sup>7</sup>

“Genel Esaslar” başlığını taşıyan birinci bölümün ilk maddesinde: “Azerbaycan Devletinde egemenliğin tek kaynağı Azerbaycan halkıdır” denilmek suretiyle Azerbaycan’ın bir Cumhuriyet olduğu belirtilmiştir.<sup>8</sup> 7. Maddede ise devletin esasları belirtilmiştir. Bu maddenin 1. fıkrasında “Azerbaycan Devleti; demokratik, hukuk kuralları ile yönetilen, laik ve üniter bir Cumhuriyettir” ibaresi yer almaktadır. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise “Azerbaycan Cumhuriyetinde devlet egemenliği kuvvetler ayrılığı prensibine dayanır” denilmektedir:

Yasama yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi kullanır.

Yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı’na aittir.

Yargı yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti mahkemeleri yerine getirir.

Burada bir hususu belirtmemiz gerekiyor: Azerbaycan Cumhuriyeti üniter devlet yapısına sahip olmasına rağmen bünyesinde bir de Özerk Cumhuriyet bulundurmaktadır. Anayasanın 134. Maddesine göre Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyetine bağlı özerk bir devlettir.

Genel olarak bakarsak Azerbaycan Anayasası hem başkanlık sisteminin özelliklerini taşımakta, hem de güçlü yürütme ilkesinden hareket etmektedir. Aslında sadece Azerbaycan değil, eski Sovyet Cumhuriyetlerinin çoğunda bu sistem benimsenmiştir. Bunun da sebebi, bu ülkelerin uzun zaman tek partiyle yönetilmeleri ve parlamenter geleneklere sahip olmamalarıdır. Anayasanın ikinci bölümünde temel insan hak ve özgürlüklerine geniş yer ayrılmış olup, devletin yüksek amacının insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin sağlanması olduğu açıkça ifade edilmiştir. Herkese serbest toplanma özgürlüğünün verilerek, tüm vatandaşların toplumun siyasal yaşamına ve devletin yönetilmesine katılım hakkı anayasal güvence altına alınmıştır.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> *Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi*, Azernesr Yayını, Bakı, 1991.

<sup>7</sup> Demokratik Seçkilere Yardım Merkezi, *Belediyeler Yerli İdare Etmenin Teşkilatı Formasıdır*, Bakı, 1999, s. 46.

<sup>8</sup> *Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2005, s. 3.

<sup>9</sup> Recep Rehimli, *Azerbaycan Kamu Personel Sistemi*, Natürel Yayınları, Ankara, 2006, s. 58.

Anayasa aynı zamanda çok geniş sosyal haklar da tanımıştır. Bu çerçevede çalışma hakkı (35. Madde), grev hakkı (36. Madde), dinlenme hakkı (37. Madde), sosyal teminat hakkı (38. Madde), konut hakkı (43. Madde) gibi geniş sosyal haklar sayılabilir.

Anayasanın bir başka özelliği de katı anayasa olmasıdır. 152. Maddeye göre: “Anayasa metninde değişiklik sadece referandum yoluyla yapılabilir.” Ayrıca Anayasanın 155. Maddesine göre, 1, 2, 6, 7, 8 ve 21. Maddelerin değiştirilmesi ve 3. faslın tümünün sınırlandırılması referandum yoluyla dahi mümkün değildir. Anayasanın 1. Maddesi iktidarın kaynağı, 2. Maddesi “halkın egemenliği”, 6. Maddesi “iktidarın seçim dışı yollarından ele geçirilmesinin yasaklanması”, 7. Maddesi “Cumhuriyetin niteliği”, 8. Maddesi “Azerbaycan Devletinin Başı”, 21. Maddesi “devletin dili” ve 3. fasıl “temel hak ve özgürlükler” başlığını taşımaktadır.

Diğer taraftan Azerbaycan Anayasası, anayasanın üstünlüğü prensibini açık bir şekilde kabul etmiştir. Anayasanın 147. Maddesine göre: “Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, Azerbaycan Cumhuriyetinde en yüksek hukuki güce sahiptir ve yasama sisteminin temelidir.” Bu maddenin geçerliliğini sağlamak için Anayasaya aykırı kanunlar veya işlemleri iptal edebilecek bir kamusal kurum bulunmalıdır. Anayasa bu durumu göz önüne alarak liberal demokrasiye geçiş aşamasının temel taşlarından olan Anayasa Mahkemesini öngörmüştür.

Anayasaya genel hatları ile değindikten sonra, burada bir hususu daha belirtmemizde yarar vardır: Azerbaycan yönetim sisteminde gereken reformların hem ülkenin mevcut yapısına hem de Anayasaya uygun olarak yapılması gerekmektedir. Çünkü Başkanlık sistemini benimsemiş Azerbaycan devletinin yönetim sistemini Batı Avrupa ülkeleri yönetim sistemine uygunlaştırma çabaları burada yetersiz kalabilir. Azerbaycan’da Başkanlık sisteminin önemi ise hem ekonomik hem de yönetim alanında radikal kararların alınmasında kendini göstermektedir.

## 2. Siyasal Yapı

### 2.1. Devlet Başkanı

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 18 Ekim 1991 yılında kabul edilen Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesinin 13. Maddesinin 3. fıkrasına göre: “Yüce yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhurbaşkanı’na mahsustur”.<sup>10</sup> Aynı zamanda 1995 yılında kabul edilen, devletin en önem-

<sup>10</sup> *Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi*, Azereşr Yayınları, Bakı, 1991, s. 7.

li varlık nedenlerinden biri olan, daha doğrusu devleti hukuka bağlayan Azerbaycan Anayasasının 7, 8, ve 99. Maddelerine göre Azerbaycan Cumhurbaşkanı hem Devlet Başkanı hem de yürütmenin başıdır. Kısacası Azerbaycan, Anayasa uyarınca güçlü bir başkanlık sistemiyle yönetilir. Başkan halk tarafından genel seçimle doğrudan seçilir, görev süresi 5 yıldır ve aynı şahıs ancak iki kez seçilebilir. Azerbaycan Anayasasının 100. Maddesine göre, yaşı 35'ten aşağı olmayan, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde 10 yıldan fazla temelli yaşayan, oy kullanma hakkına sahip olan, mahkumiyeti bulunmayan, çifte vatandaşlığı olmayan, yüksek okul mezunu olan bir Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı Cumhurbaşkanı seçilebilir. Seçmenlerin %25'i seçimlere katılıp oy kullanırsa seçim yapılmış sayılır ve seçimlere katılan seçmenlerin %50+1'nin oyunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. İlk turda bu oya ulaşamayan en fazla oy almış iki aday arasında ikinci tur seçim düzenlenir. İkinci turda en fazla oy alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Anayasaya göre 14 gün içinde Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı seçim sonuçlarını resmen ilan eder ve takip eden 3 gün içinde Cumhurbaşkanı yemin eder ve resmen göreve başlar.<sup>11</sup>

Anayasanın 109. Maddesinde Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın devlet ve yürütmenin başı olarak ikili statüden kaynaklanan yetkileri sayılmıştır. Maddede ülke dahilinde devletin yüce temsilcisi olarak Cumhurbaşkanı'nın yasama, yürütme, yargı ve dış ülkelerle ilişkilerde yetkileri belirtilmiştir. Aynı zamanda Devlet Başkanı, başkumandan gibi savunma ve güvenlik alanında ülkenin iç ve dış güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olup Azerbaycan Milli Meclisinin onayı ile savaş ve barış ilan etme yetkilerine sahiptir.<sup>12</sup>

Cumhurbaşkanı'nın yasama ile ilgili yetkileri: "Milletvekili seçimlerinin yapılma zamanını belirtmek, Milli Meclise kanun tasarısı sunmak, kanunları imzalayıp yayınlamak, veto hukukunu kullanmak, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemelerine hâkim atamalarını Milli Meclise sunmak, Başsavcının adaylığını Milli Meclise sunmak, Milli Meclisin onayı ile Başbakanı atamak, Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Bankası Yönetim Kurulu üyelerinin göreve atanmaları ve görevden azledilmeleri için Milli Meclise yazılı beyanat göndermek, Azerbaycan Cumhuriyeti Askeri Doktrinini Milli Meclisin onayına sunmaktır."<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Ziyafet Eskerov ve Elşad Nesirov, *Azerbaycan Devlet ve Hukukunun Esasları*, Qapp Poligraf Yayınları, Bakı, 2003, s. 211.

<sup>12</sup> İlgar Ceferov, *Azerbaycan Cumhuriyeti Konstitusiyasının Şerhi*, Hukuk Edebiyatı Yayınevi, Bakı, 2004, s. 382.

<sup>13</sup> Ziyafet Eskerov ve Elşad Nesirov, *age*, s. 212.

Cumhurbaşkanının hükümetin faaliyeti ile ilgili yetkileri: “Milli Meclisin onayı ile Başbakanı atamak, Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık etmek, bakanları ve devlet komiteleri başkanlarını göreve atamak ve azletmek, Bakanlar Kurulunun çalışma kurallarını onaylamak, Bakanlar Kurulunun hazırladığı devlet bütçesini Milli Meclise sunmak, Bakanlar Kurulunun istifası hakkında karar kabul etmektir.”

Cumhurbaşkanının dış siyaset, milli güvenlik ve savunma ile ilgili yetkileri: “Ülkesini içeride ve yurt dışında temsil etmek, yurt dışında görev yapacak büyükelçileri atamak ve dış ülkelerde diplomatik temsilciliklerin açılması için Milli Meclise yazılı beyanat göndermek, uluslararası antlaşmaları imzalamak, uluslararası antlaşmaları onaylanmaları için Milli Meclise sunmak, Başkumandan olarak Milli Meclisin onayı ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek, ülkenin askeri doktrinini onaylamak, Milli Güvenlik Şurasını oluşturmaktır.” Milli Güvenlik Şurası 10 Nisan 1997 yılında Cumhurbaşkanının fermanı ile oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Şuranın üyeleri Milli Meclis Başkanı, Başbakan, Cumhurbaşkanlığı Yürütme Aygıtının Başkanı, Dışilişkiler Üzere Devlet Müşaviri, Askeri İşler Üzere Devlet Müşaviri, Başsavcı, Dışişleri Bakanı, Savunma Bakanı, Milli Güvenlik Bakanı ve İçişleri Bakanından oluşmaktadır.<sup>14</sup>

Cumhurbaşkanının devlet kurumlarının faaliyetlerinin koordine edilmesi ile ilgili yetkileri: “Yürütme kurumlarının Anayasaya, kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı fermanlarına aykırı kararlarını iptal etmek, devlet kurumları arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmek, insan haklarının, egemenliğin ve ülkenin arazi bütünlüğünün korunması için gerekli düzenlemeler yapmak, bazı konuları referanduma sunmak, vatandaşlık konularını halletmek, onursal madalya ve adlar vermektir.”

## 2.2. Parlamentonun Yapısı

Milli Meclis Azerbaycan'ın yasama organıdır. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 7 ve 81. Maddelerine göre yasama yetkisini kullanan Milli Meclis 125 milletvekilinden ibarettir. Milletvekilleri çoğunluk seçim sistemi (temsilcilik sistemi) ile eşit, doğrudan ve gizli oy kullanma yolu ile 5 yıllığına seçilirler. 25 yaşını doldurmuş, seçilmesinde yasal olarak hiçbir sakınca bulunmayan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları milletvekili adayları olabilirler. 17 Mayıs 1996 yılında Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan iç tüzüğe göre Milli Meclis faaliyetini açıklık, siyasi çoğulcu-

<sup>14</sup> *Age*, s. 213.



luk, çok partililik, istenilen konunun serbest şekilde görüşülmesi ilkelelerine uygun olarak daimi komisyonlar aracılığıyla yürütür. Milli Meclisin toplantı dönemleri, ilkbahar dönemi 1 Mart - 31 Mayıs tarihleri arasında, son bahar dönemi 30 Eylül - 30 Aralık tarihleri arasındadır. Milli Meclisin olağanüstü toplantıları ise Milli Meclis Başkanı, Cumhurbaşkanlığı ve 42 milletvekilinin talebi üzerine yapılır.<sup>15</sup> Milli Meclis toplantılarının geçerli olması için yetersayı 83 milletvekilinin toplantılarda bulunması gerekir. Anayasanın 93. Maddesine göre Milli Meclis yetkileri dahilinde kanunlar, kararlar kabul eder.

Anayasanın 95. Maddesine göre Milli Meclisin yetkileri şunlardan oluşmaktadır: Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Azerbaycan Cumhuriyeti diplomatik temsilciliklerinin tesis edilmesi; devletlerarası antlaşmaları onaylamak ve feshetmek; devlet bütçesini onaylamak ve bütçenin yürütülmesi aşamasında denetlemek; Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Ombudsman'ı seçmek; Azerbaycan Cumhuriyeti Askeri Doktrinini onaylamak; Anayasada belirlenmiş bazı durumlarda Devlet Başkanının fermanlarını onaylamak; Başbakanın atanmasını onaylamak; Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkeme ve Uyuşmazlık Mahkemesi yargıçlarını atamak; Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Başsavcının göreve tayin ve görevden azledilmesine razılık vermek; Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Bankasının yönetim kurulu üyelerini tayin etmek ve görevden azletmek; Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kuruluna güven oyu vermek; vatana ihanet etme veya daha başka ağır bir suç işlediğinde Anayasa Mahkemesinin yazılı beyanatu ile Devlet Başkanı görevden uzaklaştırmak; Devlet Başkanının müracaatı üzerine savaş ilan edilmesine ve barış imzalanmasına onay vermek; referandum yapılmasına ve affetme işlemlerine ilişkin karar vermek.

Azerbaycan Cumhuriyetinin Milli Meclisine kanun tasarısı sunma yetkisi, milletvekillerine, Cumhurbaşkanına, Azerbaycan Cumhuriyeti Yüce Mahkemesine, Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcısına ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Yüce Meclisine aittir.

### **3. Yönetmel Yapı**

#### **3.1. Merkezi Yönetim**

Azerbaycan Cumhuriyetinde devlet yetkisi, Devlet Başkanı ve ona bağılı yürütme aygıtı, Milli Meclis, hükümet ve mahkemeler tarafından,

<sup>15</sup> *Age*, s. 181-185.

yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığı ilkesine göre kullanılmaktadır. Merkezi devlet idaresi tek bir tüzel kişilik olarak hareket eder. Yalnız ademi merkeziyet ilkesi çerçevesinde ortaya çıkan yerel yönetimlerin devletten farklı tüzel kişilikleri vardır.

Merkezi yönetimin başında Cumhurbaşkanı bulunur. Azerbaycan Cumhurbaşkanı hem Devlet Başkanı hem de yürütmenin başıdır. Anayasanın 114. Maddesine göre, Cumhurbaşkanı yürütme ile ilgili yetkilerinin kullanılmasına yardımcı olmak amacıyla Bakanlar Kurulu'nu oluşturur. Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanı'nın üst düzey yürütme kurumu olup sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Yeni Cumhurbaşkanının seçilmesi Bakanlar Kurulunun istifasını zorunlu kılmaktadır. Anayasanın 116. Maddesi fiili olarak Bakanlar Kurulu'nun yetki süresini Cumhurbaşkanı'nın yetki süresi ile sınırlamaktadır. Anayasanın 115. Maddesine göre, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Bakanlar ve diğer merkezi yürütme kurumları başkanlarından oluşur. Anayasaya uygun olarak yürütme kurumlarının aşağıdaki sınıflandırılması yapılmıştır: üst düzey yürütme kurumu, merkezi yürütme kurumları ve yerel yürütme kurumları.<sup>16</sup> Üst düzey yürütme kurumu olarak Bakanlar Kurulu, merkezi yürütme kurumları olarak bakanlıklar, devlet komiteleri, Bakanlar Kuruluna bağlı komiteler, hizmetler (örneğin Baş Devlet Feldyeger hizmeti), Bakanlar Kuruluna bağlı baş idareler (örneğin Baş Devlet Arşivi), yerel yürütme kurumları olarak illerde valilikler öngörülür.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi tüm merkezi yürütme kurumları başkanları, daha doğrusu bakanlar ve devlet komiteleri başkanları ve valiler direkt olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Milli Meclisin onayına gerek yoktur. Bakanların ve devlet komiteleri başkanlarının milletvekili olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Başbakan ise, Anayasanın 95. Maddesinin 9. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı tarafından Milli Meclisin onayı ile atanır. Anayasanın 118. Maddesinin 3. fıkrasına göre Milli Meclis 3 defa Başbakanın atanmasına onay vermezse Cumhurbaşkanı Milli Meclisin onayı olmadan Başbakanı direkt olarak atayabilir.

Bazı ülkelerin anayasalarında hükümetin yetkileri genel olarak belirtilmiştir. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nda belirtilen Bakanlar Kurulunun başlıca yetkileri, sorumlu bulunduğu Cumhurbaşkanı'nın kabul ettiği kanun hükmünde kararların ve fermanların uygulanmasına yöneltilmiştir. Bu kararların gerekli düzeyde uygulanmaması Bakanlar Kurulunun

<sup>16</sup> İlgar Ceferov, *age*, s. 412.

genel olarak sorumlu olmasına sebep olur. Anayasanın 120. Maddesine göre, Bakanlar Kurulu çeşitli konularla ilgili kararlar ve kanun hükmünde kararnameler kabul edebilir.

Genel olarak Bakanlar Kurulunun yetkileri; Devlet bütçesi tasarısını hazırlayıp Cumhurbaşkanına sunmak, devlet bütçesinin uygulanmasını sağlamak, maliye-kredi ve para politikasını gerçekleştirmek, devletin ekonomik ve sosyal politikalarını gerçekleştirmek için gerekli düzenlemeleri yapmak, bakanlıklara ve diğer merkezi yürütme kurumlarına başkanlık etmek ve onların kabul ettiği kararları iptal etmek, Cumhurbaşkanının belirlediği çeşitli görevleri yapmaktır.

Azerbaycan'da toplam yirmi bakanlık vardır.<sup>17</sup> Bakanlıkların dışında “devlet komiteleri”, “devlet komisyonları”, “devlet ajansları”, “devlet hizmetleri” gibi örgütlenmeler faaliyet göstermektedir. Bakanlıkların başında bakanlar bulunur. Bakanlar, bakanlık teşkilatının en üst amiri konumundadır. Bakanın ardından bakan yardımcıları ve bakanlık yürütme aygıtının başkanı (bakanlık icra aparatının rehberi) gelir. Bunlar, bakanlık teşkilatının genel nitelikteki görevleri içinde belirli özel yetkilerle donatılmıştır.

Devletin taşra örgütlenmesinde, illerde bakanlıkların ve diğer merkezi yönetim kurumlarının temsilcileri bulunur ve bunların hepsi valinin başkanlığında görevlerini sürdürürler.

### 3.2. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti

Özerklik, siyasi-hukuki anlamda üniter, bazen federatif devletin arazisinin belirli bir kısmında kendi kendini yönetim biçimi olarak tanımlanır. Her şeyden önce özerklik ülkenin tüm bölgelerine değil, üniter devletin sadece coğrafi durumu ve milli özelliğine göre farklılık taşıyan kısmına verilir. Hukuk yazınında özerkliğin iki biçimine geniş yer verilmiştir. Bunlardan birincisi yasama, yürütme ve yargı yetkisi bulunan Özerk Cumhuriyetler, diğeri ise sadece yerel nitelikli hizmetleri sunmada merkezden bağımsız olan özerk bölgelerdir.<sup>18</sup>

Azerbaycan anayasa hukukunda da özerklik konusu teorik ve pratik olarak geniş şekilde tartışılmıştır. 1995 Azerbaycan Anayasası'nın 134. Maddesinde Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin hukuki statüsü belirtilmiştir.

<sup>17</sup> [http://www.cabmin.gov.az/struktur\\_az.html](http://www.cabmin.gov.az/struktur_az.html). Erişim: 24.04.2007.

<sup>18</sup> Ayrıntılı bilgi için bakınız: Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. 11, İstanbul, 1986, s. 611; Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, 3. baskı, Ankara, 1988, s. 11; Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2. baskı, İstanbul, 1994, s. 73.

Anayasanın bu maddesine göre, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyetine bağlı özerk bir devlettir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti içişlerinde belirli oranda bağımsız, dışişlerinde ise Azerbaycan Cumhuriyetine bağımlı, arazi olarak Azerbaycan'ın ayrılmaz bir bölgesidir. 29 Aralık 1998 yılında Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi tarafından onaylanan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Anayasasının 1. Maddesinin 2. fıkrasına göre, Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin statüsünü Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasası ile 16 Mart 1921 yılında Moskova'da ve 13 Ekim 1921 yılında Kars'ta imzalanan uluslararası antlaşmalar belirlemektedir.<sup>19</sup> Atatürk'ün Türk kapısı olarak adlandırdığı Nahçıvan bölgesi Türkiye'nin doğu sınırları için büyük stratejik önem taşıyordu. Nahçıvan'ı yabancı güçlerin işgalinden kurtaran Atatürk, Moskova Antlaşmasının uygun şartlarla imzalanmasını ve Nahçıvan'a Azerbaycan'ın terkinde özerklik statüsü verilmesini sağlamıştır.

Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyetinden farklı yönetim sistemine sahiptir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti parlamenter cumhuriyettir. Yürütme yetkisini kullanan Bakanlar Kurulu, yasama yetkisini kullanan parlamentoya karşı sorumludur ve parlamento tarafından oluşturulur. Merkezi teşkilat yapısına baktığımız zaman Savunma Bakanlığı hariç Azerbaycan'da bulunan tüm bakanlıkların Nahçıvan'da bakanlık düzeyinde örgütlenmiş temsilciliklerinin bulunduğunu görmekteyiz. İllerde yürütme yetkisini valiler üstlenmiş durumdadır. Belediyeler ise yerel yönetim kurumları olarak il, köy ve kasabalarda oluşturulmuştur.

45 milletvekiline sahip olan parlamentoya başkanlık eden Yüce Meclis Başkanı Nahçıvan Özerk Cumhuriyetini temsil eden en üst düzey yetkili şahıstır. Yüce Meclis Başkanı hem yasamanın hem de yürütmenin başı olarak geniş yetkilere sahiptir.

Genel olarak bakarsak, özerk cumhuriyet olmasına rağmen Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının, kanunlarının, Cumhurbaşkanının ferman ve kararlarının, Bakanlar Kurulu kararlarının Nahçıvan'da şartsız uygulanma zorunluluğu vardır. Aynı zamanda Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 134. Maddesinin 5. fıkrasına göre Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüce Meclisinin kabul ettiği kanunlar, Bakanlar Kurulu kararları, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, Azerbaycan Cumhuriyeti kanunlarına, Cumhurbaşkanının ferman ve kararlarına ve Bakanlar Kurulu kararlarına aykırı olamaz.

<sup>19</sup> *Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Anayasası*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004.

Tüm bu anlattıklarımızdan da anlaşılacağı gibi Nahçıvan'a verilen özerklik statüsü, tarihi gelişmeler ışığında onun Azerbaycan'dan ayrılmasının önlenmesi, daha doğrusu bu Türk yurdunun yabancıların işgalinden korunması amacını taşımaktadır.

### 3.3. Yerel Yönetimler

Sovyetler Birliğinin dağılması ile sosyalist sistemden kurtulan orta ve doğu Avrupa ülkelerinde, “yerel yönetimlerle ilgili kanunlar, çoğu zaman ülkenin yönetici elitleri tarafından, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uyumlu bir şekilde hazırlanmıştır.”<sup>20</sup> Bu durum, Azerbaycan için de geçerlidir.

Azerbaycan Anayasasının 142. Maddesine göre yerel yönetim kurumları il, köy ve kasabalarda seçim yolu ile oluşturulan belediyelerdir. Böylece yerel yönetimler anayasal güvence altına alınmış ve tek basamaklı bir yerel yönetim sistemi benimsenmiştir. Tıpkı Fransa'da olduğu gibi illerle beraber köy ve kasaba tipi yaşayış yerlerine de belediye statüsü verilmesi öngörülmüştür.<sup>21</sup> Belediyelerin statüsü yasayla belirlenir. Bu, 1999 tarihli “Belediyelerin Statüsü Hakkında” yasasıdır. Yasanın genel ilkeler kısmında yerel yönetim kavramı hakkında bilgi verilerek, bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği ortaya konmaktadır. Yasanın getirdiği yerel yönetim anlayışına göre, vatandaşlara yerel öneme sahip konuları kanunlar çerçevesinde bağımsız ve serbest biçimde çözme hakkı verilmiştir. Bu hakkı kanunda belirtilmiş şekilde genel, eşit, doğrudan seçim yöntemi uyarınca serbest, şahsi ve gizli oy ilkesine dayalı olarak seçilen belediyeler hayata geçirirler. Yasanın 2. Maddesinde belediye, yasayla belirlenmiş arazi hudutları dahilinde yerel yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır. Belediyelerin kendi mülkiyetleri (belediyeye ait olan taşınır ve taşınmaz emlak), yerel bütçeleri ve seçilmiş organları olur. Belediyeler, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve bu yasayla yetkili kılındıkları yerel öneme sahip sorunları bağımsız şekilde çözerler. Belediyeler eşitlik ilkesi esasında kurulur ve faaliyet gösterirler.<sup>22</sup>

Belediye tüzel kişiliğinin organları, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, Belediyelere Seçimler Hakkında Kanuna, Belediyelerin Statüsü

<sup>20</sup> Ayşe Güner, *Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No: 11, İstanbul, Mayıs 1998, s. 93.

<sup>21</sup> Recep Rehimli, “Anayasamızda Yerel Yönetim Anlayışı,” *Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi Meruzeleri*, No: 4, Bakı, 2005, s. 180.

<sup>22</sup> *Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004, s. 3.

Hakkında Kanuna ve kendi tüzüklerine dayanılarak kurulan belediye üyelerinden oluşan seçimli yerel yönetim organlarıdır. Belediyeler ve onların organları devlet hakimiyeti organları sistemine dahil değildirler. Devlet organları ve devletin yetkili şahısları tarafından yerel yönetimin hayata geçirilmesine izin verilmez. Bu hükmün bir uzantısı olarak belediye üyelerinin yasama, yürütme ve yargı organlarında görev yapması engellenmiştir.

Belediyenin karar organı belediye meclisidir. Belediyenin yürütme organı ise onun yürütme aygıtıdır (icra aparatı). Yürütme aygıtı çeşitli hizmet programlarını, ekonomik ve sosyal programları hayata geçirmek için oluşturulan şube ve departmanlardan oluşmuştur. Bu şube ve departmanların başkanları yürütme aygıtına başkanlık yapan belediye başkanı tarafından atanır. Burada bir hususu daha belirtmemiz gerekiyor ki, belediyelerin yürütme aygıtlarında görev yapanlar belediye memurlarıdır ve bunların hukuki statüsü Belediye Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu ile düzenlenir. Bu kanunun 2. Maddesine göre, “Belediye gulluğu, yerel yönetim organlarının görevlerini yürütmek için bu organlarda devamlı meslek faaliyetidir”. Belediye gullucusu (memuru), yerel yönetim organlarında atama yoluyla görev yapan ve verdiği hizmet karşılığında ücret alan şahıstır.<sup>23</sup> Belediye memurlarının ücreti belediye bütçesinden karşılanır. Belediye meclisi üyeleri belediye memuru sayılmaz.

#### 4. Kamu İstihdam Düzeni

Kamu istihdamı, kamu hizmetlerini görmek üzere, bir kamu kurum ve kuruluşunda belli bir ücretle, belirlenmiş bir kadro ve pozisyonda çalıştırılan kişilerin toplamı demektir. Bu kişilerin hangi statülerde istihdam edilebilecekleri ilgili yasalarla belirlenir.<sup>24</sup> Azerbaycan’da istihdam, Devlet Gulluğu Hakkında Kanun’un 14. Maddesi gereğince devlet gullucusu (devlet memuru), Emek Mecellesinin (İş Kanunu) 3. ve 4. Maddeleri gereğince sözleşmeli kamu personeli ve işçilerden ibarettir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin 6. Maddesine göre burada sözü edilen kesim sivil kamu yönetimidir, askeri personel kapsam dışında bırakılmıştır. Aynı zamanda tanım kamu kurum ve kuruluşlarının ihale yoluyla gördükleri hizmetler sırasında çalıştırılan kişileri de kapsam dışında bırakmıştır. Çünkü bunlar hizmete belli bir süre ve belli bir iş için

<sup>23</sup> *Belediye Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2005, s. 2.

<sup>24</sup> Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 107.

özel hukuk kurallarına uygun olarak özel hukuk tüzelkişisi üzerinden geçici olarak bağlanan kişilerdir. Bu durumda istihdamın sorumluluğu kamu kesiminde değildir.<sup>25</sup>

Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'un 14. Maddesinin 1. fıkrasına göre: “Devlet gulluğcusu (devlet memuru), bu kanunla belirtilmiş esaslara göre ücretli (ücret sadece devlet bütçesinden ödenmelidir), kamu hizmeti görevinde bulunan ve Azerbaycan Cumhuriyetine sadık olacağına yemin eden Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşıdır.” İdari görevlerde bulunan devlet memurları devletin yetkili şahıslarıdır. Diğer kamu görevlileri ise sözleşmeli personel olarak görev yapmakta ve Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'un hükümleri onlara uygulanmamaktadır. Genel olarak baktığımızda sözleşme rejimi, statü rejiminin tersine, kariyere değil iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türüdür.<sup>26</sup> Azerbaycan personel sisteminde de bu tür istihdam, oldukça geniş bir uygulama olarak öngörülmüştür. Devlet memurları dışında, sözleşmeli personel olarak göreve alınan diğer kamu görevlileri kuruluş ve işleyişi kendi yasalarıyla belirlenen hizmet alanlarını kapsamaktadır. Doktorlar, öğretmenler, öğretim görevlileri, akademisyenler, hakimler, polisler, savcılar ve benzerleri bu statüye dâhildir. Bunların statüsü ya da iş güvencesi ile ilgili hükümler kurumların kuruluş yasalarında ve Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinde belirtilmiştir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin 3. Maddesine göre işçi, ilgili kurum başkanı ile yazılı sözleşme imzalayarak, ücret karşılığı çalışan özel şahıstır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin 4. Maddesine göre sözleşmeli kamu personeli de, ilgili kurum başkanı ile yazılı sözleşme imzalayarak, ücreti devlet bütçesinden ödenmekte olan şahıstır. Aşağıdaki çizelgede Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'a, Emek Mecellesine ve kendi özel kuruluş yasalarına bağlı kamu görevlileri ayrıntılı şekilde görülmektedir:

<sup>25</sup> *Age*, s. 107; *Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2006, s. 8.

<sup>26</sup> Birgül Ayman Güler, *age*, s. 89.



**Tablo I: Devlet Gulluğu Hakkında Kanuna, Emek Mecellesine ve Kendi Özel Kuruluğu Yasalarına Bağlı Çalışan Kamu Görevlileri**

<b>Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun uygulandığı kamu görevlileri</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Yürütme kurumlarının icra aparatında (yürütme aygıtında) görevli memurlar.</li> <li>2. Yasama kurumlarının icra aparatında görevli memurlar.</li> <li>3. Yargı kurumlarının icra aparatında görevli memurlar</li> </ol>
<b>Emek Mecellesinin uygulandığı kamu görevlileri</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Yasama, yürütme va yargı kurumlarının yürütme aygıtı dışında çalışan diğer kamu personeli.</li> <li>2. Öğretmenler.</li> <li>3. Doktorlar ve diğer sağlık personeli.</li> <li>4. Öğretim görevlileri</li> <li>5. Bilim adamları ve Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi çalışanları</li> <li>6. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçiler</li> </ol>
<b>Kendi özel yasaları bulunan kurumların kamu görevlileri</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mahkemeler ve Hakimler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (10 Haziran1997)</li> <li>2. Prokuror (savcı)- Prokurorluk Organlarında Gullug (Hizmet) Geçme Hakkında Kanun (29 Haziran 2001)</li> <li>3. Polis- Polis Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (28 Ekim 1999)</li> <li>4. Milli Tehlikesizlik (Milli İstihbarat) personeli-Milli Tehlikesizlik Hakkında Kanun (5 mart 1992)</li> <li>5. Adliye personeli- Adliye Kurumlarında Gullug Geçme Hakkında Kanun (26 Mayıs 2006)</li> <li>6. Gümrük personeli- Gümrük Mecellesi (10 Haziran 1997)</li> <li>7. Vergi personeli-Vergi Mecellesi (Ocak 2001)</li> <li>8. Dışışleri personeli-Diplomatik Hizmet Hakkında Kanun (8 Haziran 2001)</li> </ol>

Çizelgeden görüldüğu gibi Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yürütme aygıtlarında kamu hizmeti veren kamu görevlilerini kapsamaktadır. Diğer kamu görevlileri kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır.

Azerbaycan’da kamu görevlilerinin sayısal görünümü değerlendirildiğinde, Azerbaycan Devlet Statistika (İstatistik) Kurumu’nun 2007 yılı verilerine göre, iktisadi olarak faal olan kişilerin sayısının 4.295.200 olduğu, bunlardan çalışanların 4.014.100, işsizlerin 281.100 olduğu anlaşılmakta-



dır. Çalışanlardan 1.234.600'ü devlet kurumlarında, 2.779.500'ü ise özel kurumlarda çalışmaktadır.<sup>27</sup> Devlette çalışanlardan 26.707'sinin devlet gullugçusu statüsünde olduğu, bu sayının %35'inin kadın, %65'inin erkek memurlardan oluştuğu ve memurların %75,6'sının taşrada, %24,4'ünün merkezde görevli oldukları Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyonun 2007 yılına ait faaliyet raporundan anlaşılmaktadır.<sup>28</sup>

Aşağıdaki çizelgede ise devlet kurumlarında çalışan bir kısım personelle ilgili sayılar yer almaktadır:<sup>29</sup>

**Tablo II: Devlet Kurumlarında Çalışan Personel Sayı**

Öğretim görevlisi	13.738
Bilim adamı	10.700
Öğretmen	180.006
Doktor	32.200
Hemşire ve sağlık personeli	62.800+31.700
Gümrük personeli	2.100
Vergi personeli	3.610
Polis ve diğer emniyet görevlileri	35.800
Hâkim	580
Savcı	710
Dışişleri personeli	610
Adliye personeli	4.730
Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçiler	56.300

## 5. Kamu Personel Sistemi

Yeni ekonomik ilişkilerin biçimlenmesi devlet yönetim sisteminde köklü reformların yapılmasını gerektiriyordu. Bununla ilgili olarak Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 29 Aralık 1998 yılında imzaladığı fermanla Azerbaycan Cumhuriyeti'nin yönetim sisteminde reformların yapılması için Devlet Komisyonu oluşturulmuştur. Fermanla gösterilmiştir ki, demokratikleşme ve pazar ekonomisi alanında yapılacak reformlar, devlet yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini artırmalı ve ekonominin gelişme-

<sup>27</sup> www.azstat.org/publications/azfigures/2008/az/005.shtml. Erişim: 23.02.2008.

<sup>28</sup> www.dqm.gov.az/az/downloads/hesabatlar/komissiyenin\_illik\_hesabati.doc. Erişim: 23.02.2008.

<sup>29</sup> www.azstat.org/publications/azfigures/2008/az/005.shtml. Erişim: 23.02.2008.

si için uluslararası standartlara cevap veren hukuki zeminin yaratılmasına yardımcı olmalıdır.<sup>30</sup> Bu fermanın sonra yapılan reformlar sayesinde birçok devlet kurumları ve bakanlıkların görevlerine son verilmiştir. 1998 yılından sonra Azerbaycan Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev ülkede yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması ve merkezi yönetimde değişikliklerin yapılması için 31 ferman ve 20'den fazla kanun hükmünde kararname imzalamıştır. Yalnız 2001 yılında 21 bakanlık ve devlet kurumu kaldırılmış, 7 bakanlık ve devlet kurumu yeniden oluşturulmuştur. Yeni oluşturulan merkezi yönetim kurumlarının yetkileri belirlenmiş ve devlet memurlarını konu alan Devlet Gulluğu Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Genel olarak bakarsak Azerbaycan'da eskiden mevcut olan kamu personel rejiminin özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

1. Mevcut Kamu Personeli Yönetim Sisteminin faaliyeti Cumhurbaşkanı'nın denetim ve gözetimi altında yürütülür. Kamu hizmetine giriş, yükselme, görevden alınma vs. tamamen devlet kurumları başkanlarının (bakanların, merkezi yürütme kurumu başkanlarının vs.) yetkisi dahilindedir.

2. Devlet kurumlarında mevcut olan personel idareleri profesyonellikten uzak ilkeler esasında çalışmaktadırlar. Kurumun ihtiyacı olan yetenekli elamanların liyakat ilkesi gözetilerek göreve alınmalarına gerekli özen gösterilmemekte, kurum başkanının isteği doğrultusunda personel seçilmesi yoluna gidilmektedir. Göreve atamalar bazen akrabalık, dostluk, bölgecilik ilişkileri de dahil olmak üzere çeşitli kanundışı ilişkiler çerçevesinde yürütülür.

3. Memur güvencesi denen bir şey yoktur. Bakan veya vali görevden alındığı zaman ilgili kurum çalışanlarının birçoğu da görevden alınır. Bu, bir tür gelenek haline gelmiştir.

4. Devlet kurumlarındaki boş yerlere memur alınması için bazen ilan verilmemekte, devlet kurumu başkanının isteği doğrultusunda memur alımı gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda bazı kurumlara memur alımı için yazılı sınav yapılmasına rağmen sözlü sınav veya mülakat sırasında bir dizi yolsuzlukların yapıldığı görülmektedir.

5. Kurumların çoğunda memurların görev yönetmeliği mevcut değildir. Kurumun bütün işleri bazı yetenekli memurlar tarafından yürütülmektedir.

<sup>30</sup> Süleyman İsmayilov, *Azerbaycan'da Devlet Gulluğu Ananeleri ve Onun Modern Durumu*, Ozan Yayınevi, Bakı, 2004, s. 47.

6. Memurluğa genç yaşlarda atanıp kariyer yapma olanağı ile ilgili belirli bir strateji yoktur. İktidarda olan partiye bağımlılık had safhada olduğu için parti içinde prestij ve güven, memurlukta yükselmeye esas belirleyici unsurdur.

7. Değerlendirme, amacına uygun yapılmamaktadır. Kayırma ve yolsuzluk olaylarının insanların şuurunda oluşturduğu olumsuzluklar, yükselmek için değerlendirmenin hiçbir öneminin olmadığı kanısına varmalarına sebep olmaktadır.

8. Kurumlarda hizmetiçi eğitime önem verilmemektedir. Daha doğrusu memuru göreve hazırlayacak, görevde yükselmesi için gerekli bilgileri sunacak eğitim proje ve programları istenilen düzeyde değildir. Memurların değişen koşullara adapte olması için gerekli hizmetiçi eğitim çalışmaları yapılmamaktadır.

Görüldüğü gibi Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminde devlet memurunun aksine devlet kurumunun başkanı sistemin devamlı ögesidir. Pratikte bu tür sistemlerin zamanla kapalı sisteme dönüştüğü ve değişimlere ayak uyduramadığı gözlemlenmiştir.<sup>31</sup> Çeşitli bilim adamları ve uzmanlar tüm bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması ve yönetim sisteminde olan aksaklıkların giderilebilmesi için Azerbaycan kamu personeli yönetim sistemini yeniden yapılandırmak gerektiği görüşünü savunmaktadırlar.<sup>32</sup>

Azerbaycan kamu yönetimi sisteminde, özellikle de kamu personeli yönetim sisteminde yeniden yapılandırmaya en büyük destek, Avrupa Birliğinin TACIS programı vasıtasıyla sağlanmıştır. 1990 yılının Aralık ayında Roma’da yapılan AB Zirve toplantısında, eski Sovyet Cumhuriyetlerini ekonomik reformlar hususunda desteklemek için karar alındı ve böyle bir AB desteğinin TACIS (Bağımsız Devletler Topluluğu’na Teknik Yardım) Programı aracılığıyla gerçekleştirilmesi kararlaştırıldı.<sup>33</sup> Programın 3 temel hedefi vardı.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Ronald Yang ve Ramazan Şabanov, *Azerbaycan’da Modern Personel Yönetimi Modeli Araştırması*, CBS Yayınları, Bakı, 2004, s. 17.

<sup>32</sup> İlham Memmedzade, Recep Settarov ve Tahir Feradov, “Azerbaycan’da Vatandaş Cemiyetinin İnkişafı: Problemler, Alternatifler, Perspektifler”, *Gelecek 10 Yıl. Azerbaycan’da Demokratik İslahatların Başlıca İstikamet ve Maksatları*, Adiloğlu Yayınları, Bakı, 2006, s. 188-194.

<sup>33</sup> Programın ilkeleri ilk 3 yıllık dönem için 2157/91 sayılı Konsey Tüzüğü ile belirlenmiş, sonraki 3 yıllık dönem için 2053/93 sayılı Tüzükle düzenlenmiş, bu sürenin sona ermesiyle de 1276/96 sayılı Tüzük uyarınca uygulanmıştır (bkz. OJN165/1, 4.7.1996).

<sup>34</sup> *Avrupa Birliği ve Türkiye*, T.C. Başbakanlık DTM., 4. baskı, Ankara, Ekim 1999, s. 145.

- 1- Piyasa ekonomisi ve demokrasiye geçiş;
- 2- Her düzeyde ortaklığın ve ikili ilişkilerin geliştirilmesi;
- 3- Program kapsamındaki ülkelerin dünya ekonomisine entegrasyonu.

TACIS'in Azerbaycan'a yönelik projeleri 1991 yılından itibaren uygulanmaya başlandı. 1998 yılına kadar program kapsamında yapılan yardım tutarı 75 milyon ECU'ya, bu çerçevede gerçekleştirilen proje sayısı 170'e ulaştı.<sup>35</sup>

Kamu personeli yönetim sisteminde reformların yapılmasına destek amacıyla 2002 yılının Mart ayında Azerbaycan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Yönetimi Akademisinde TACIS programını yürütecek bir ofis kuruldu. Bu programın asıl amacı, aşağıda belirtilen konular hakkında çeşitli projeler hazırlayıp Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı İcra Aparatına (Yürütme Aygıtına) sunmaktır:

1. Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun uygulama stratejisinin hazırlanması.
2. İşe kabul, deneme, staj ve üst düzey yönetim görevlerine atamalara ilişkin yönetmeliklerin hazırlanması.
3. Devlet Gulluğunu Yönetim Şurasının etkinliğinin artırılması ile ilgili önerilerin hazırlanması.
4. Devlet memurlarının merkezileştirilmiş bilgi merkezinin kurulması ile ilgili programın hazırlanması.
5. Devlet memurlarının eğitimi ile ilgili dokümanların hazırlanması.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanun yürürlüğe girmeden önce devlet kurumlarında çalışanlara Emek Mecellesinin hükümleri uygulanmaktaydı. Ama devlet sektörü ile özel sektör arasındaki farklar devlet memurlarının hukuki statüsü ile ilgili kanunların kabul edilmesini zorunlu kılıyordu. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) hazırladığı raporda bu konu şöyle ifade edilmiştir: "Emek Mecellesi tüm çalışanlar için adil ve beraber hukuklu çalışma ortamı oluşturmak amacı taşımakta ve aynı zamanda onların hak ve yükümlülüklerini belirtmektedir. Tabi ki, Emek Mecellesinin, kalite standartları ve yöneticilerin verimlilik konusunda endişelerinden daha çok çalışanların resmi haklarını korumaya yöneltilmiştir." Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun ve onun uygulanması için kabul edil-

<sup>35</sup> Fuad Hüseyinov, *Avrupa Birliği-Azerbaycan İlişkileri*, Yeni Avrasya Yayınları, Ankara, 2003, s. 46.

miş yasal düzenlemelerin asıl amacı, yönetim sisteminin en önemli ögesi olan uzman personel ihtiyacının karşılanması ve serbest şekilde üst düzey siyasi yöneticilere danışmanlık yapabilecek tecrübeli, güvenilir ve güçlü yöneticiler sınıfının oluşturulmasına katkıda bulunmaktır. Dünyanın her yerinde siyasiler kendi stratejilerini uzmanlık seviyesi yüksek, eğitilmiş memurlar vasıtasıyla uygulamaları halinde başarıya ulaşırlar. Aynı zamanda devletin uzun zamanlı stratejilerinin amacına uygun biçimde gerçekleştirilmesi için de, kamu hizmetinde siyasilerden bağımsız, kamu hizmetini yürütmekle görevli memur ordusunun bulunması gereklidir.<sup>36</sup>

Hem Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütünün (OECD), hem de Doğu Avrupa ülkelerinde devlet ve yönetimin yeniden yapılanmasının desteklenmesini amaçlayan (SIGMA) tarafından verilen önerileri doğrultusunda, Azerbaycan'da kamu yönetiminin tümünü kapsayan yeniden düzenleme çalışmalarının bir parçası olarak, personel rejimini konu alan 21 Temmuz 2000 tarihli Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, o zamana kadar mevcut olmayan kamu personeli yönetim sisteminin kurulması ve geliştirilmesi için önemli bir adım sayılabilir.

Kanunun genel amacı, devlet memurluğunu sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, kamu hizmetine girişte sınav yöntemini uygulamak, ücret sistemini iyileştirmek ve yükselme ve kadro sitemini nesnel ve adil temellere dayandırmaktır. Nitekim kanunun 1. Maddesinde şöyle denilmektedir: “Bu kanun Azerbaycan Cumhuriyeti’nde devletle devlet memuru arasındaki ilişkileri ve devlet memurunun hukuki statüsünü düzenler.”<sup>37</sup> Kamu yönetiminde reformların yapılmasıyla ilgili Avrupa Birliğinin TA-CİS programının baş uzmanı olan Prof. Dr. Diter Shemanke’nin görüşüne göre bu kanun Avrupa Birliği’ne üye devletlerin uyguladıkları uluslararası standartların birçoğuna uygun olarak hazırlanmıştır.<sup>38</sup> Bu, özellikle de Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 4. Maddesinde yer alan ilkeler çerçevesinde doğru bir ifadedir. Bu ilkeleri şöyle sıralayabiliriz:

1. Yasalara uygunluk.

2. Azerbaycan Cumhuriyetinde yasama, yürütme ve yargı organlarının yetki sınırlarının belirlenmesi.

<sup>36</sup> *Civil Service Legislation Contents Checklist*, SIGMA papers No: 5, OECD, Paris, 1996, p. 6.

<sup>37</sup> *Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Kanun Yayınları, Bakı, 2002.

<sup>38</sup> *Devlet Gulluğu Konularına İlişkin Normativ Hukuki Aktlar*, Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Yayını, Bakı, 2003, s. 10.

3. Kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin denetimi ve bunların faaliyet raporu sunması.

4. Üst düzey devlet kurumlarının ve yöneticilerin kendi yetkileri dahilinde aldıkları kararların alt düzey devlet kurumları ve görevlileri tarafından uygulanma zorunluluğu.

5. Tüm vatandaşların ve görevli kişilerin yetkili kamu görevlilerinin yasalara uygun olarak aldıkları kararları uygulama ve destekleme zorunluluğu.

6. Kamu görevine girmenin şeffaflığı.

7. Vatandaşların kamu görevine sınav veya mülakatla alınması.

8. Vatandaşların kamu görevlerine yerleştirilmelerinde yetenek ve eğitim düzeyleri ile hizmetteki başarıları dışında hiçbir ayırım gözetilmemesi ve hukuki eşitliğin sağlanması.

9. Irk, milliyet, cins, dil ve din ayrımı yapılmaksızın ve sosyal durumuna bakılmaksızın tüm kamu görevlilerinin hukuki eşitliğinin sağlanması.

10. Kamu görevlilerinin sosyal ve hukuki açıdan devlet tarafından korunması, bunların kendileri ve aileleri için şerefli yaşam düzeyi standardının sağlanması.

11. Kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesi için sorumluluk taşınması, aynı zamanda kamu görevlilerinin hâl ve hareketlerinden kamu kurumunun sorumlu olması.

Altı bölümden oluşan Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun “Genel Esaslar” başlığını taşıyan ilk bölümü, kamu hizmetinin anlamı, amacı ve temel ilkelerini kapsamaktadır. İkinci ve üçüncü bölümlerde devlet organlarının sınıf ve tasnifleri yapılmıştır. Dördüncü bölüm kamu görevlisinin tanımı, kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerini, uymaları gereken yasakları içermektedir. Beşinci bölümde ise kamu görevlerine alınma usul ve şartları, hizmet şartları ve şekilleri, kamu görevinde ilerleme ve yükselmeler, kamu görevinin sona ermesi belirtilmiştir. Son bölümde çeşitli hükümler ve kanunun yürürlüğe girmesiyle ilgili maddeler yer almaktadır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Devlet Gulluğu Hakkında Kanun yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yürütme aygıtlarında kamu hizmeti veren kamu görevlilerini kapsamaktadır. Askeriyede çalışanlar, polisler, hâkimler, savcılar, devlete bağlı kurum ve kuruluşlarda çalışan işçiler, öğretmenler, doktorlar, öğretim görevlileri ise kanunun kapsamı dışında

bırakılmıştır.<sup>39</sup> Azerbaycan silahlı kuvvetlerinde çalışan kamu görevlerine askeriye ile ilgili mevcut yasalar uygulanmaktadır. Diğer devlete bağlı kurum ve kuruluşlarda çalışan ve kamu hizmeti gören kamu görevlilerine ise kendileri ile ilgili mevcut mevzuat ve Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin ilgili hükümleri uygulanmaktadır. Nitekim Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin 5. Maddesinin 2. fıkrasında şöyle denilmektedir:

“Bu kanun kamu görevlilerine, aynı zamanda savcı, polis ve diğer emniyet görevlilerine onlarla ilgili normatif hukuki kararlar dikkate alınarak uygulanmaktadır. Bu normatif hukuki kararlarda, bu görevlilerin emek, sosyal ve ekonomik hakları tümüyle belirtilmemişse bu kanunda belirtilen ilgili normlar uygulanır.”<sup>40</sup> Aynı zamanda Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 34. Maddesinde, "kamu görevlileriyle ilgili bu kanunda belirtilmeyen hususlar Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesiyle düzenlenir," ibaresi yer almaktadır.

Yaptığımız bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, kamu hizmeti görevini yürüten küçük bir kesime uygulanmaktadır ve sadece bu kesim devlet memuru olarak adlandırılmaktadır.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 19, 21, 23 ve 30. Maddelerinde devlet memurlarına sağlanan haklar belirtilmiştir:

1. Memur görevini yaparken kanunlara uygun olan ve kendi görevi ile ilgili tüm bilgileri kamu kurumlarından isteme ve alma hakkına sahiptir.
2. Memurlar Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmeliklerin gerekli şartlar dahilinde kendilerine uygulanmasını isteyebilirler.
3. Memur aynı zamanda devletten ücret alma, şartlar uygun olduğu zaman ücretlerinin artırılmasını isteyebilme ve görevini başarıyla yaptığı takdirde yükseltilmesini isteme hakkına sahiptir.
4. Devlet memurları çalıştıkları kurumun başkanının izniyle kamu görevi dışında bilimsel araştırma yapabilir, ihtisas derecesini artırmak için öğretim kurumlarında eğitim alabilir ve ücretli olarak görevinin aksatılmaması şartıyla öğretim kurumlarında veya başka kurumlarda çalışabilirler. (19. Madde)

<sup>39</sup> Recep Rehimli, *age*, s. 63.

<sup>40</sup> *Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2006, s. 8.

5. Memur kendisine sağlanan haklara ters düşen, şeref ve haysiyetine dokunan bir yönetsel karar aleyhine yetki, sebep, şekil, konu ve maksat yönlerinden aykırılık olduğu için dava açabilir ve çalıştığı kurumla ilgili olarak resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat ve şikayet hakkına sahiptir. (19. Madde)

6. Azerbaycan Cumhuriyet'inin Anayasasınının 36. Maddesine göre herkesin tek başına veya topluca grev yapma hakkı vardır. Bu maddeye göre memurların da sendikalarda birleşme hakkı vardır.

7. Memurlar, kanunlar çerçevesinde sosyal birliklere üye olabilir.

8. Memur kendisi ve ailesi için devletten sağlık ve sosyal amaçlı yardım alabilir. Aynı zamanda memurların sigortası devlet tarafından ücretsiz olarak yapılmaktadır.

9. Devlet, memurları ve ailelerini yaptıkları görev dolayısıyla korumakla yükümlüdür.

10. Siyasi iktidarın değişmesi memurların görevden alınmasını gerektirmez.

11. Memurların, yasalar çerçevesinde, uygun şartların oluşması halinde isteğiyle, yaş sınırına gelince, malulen ve yönetimin isteği üzerine emekliye ayrılmaları söz konusudur. Emekli aylığı alması için memur en az 5 yıl devlete çalışmalıdır. Emekliye ayrılmış memurun çalıştığı görevdeki maaşının miktarı değişirse emekli aylığı da bu miktara göre yeniden hesaplanır.

12. Memurlar çalışma süresine bağlı olarak ücretinin ödenmesi şartıyla yıllık izin kullanabilirler. Bunun dışında mazeret izni, hastalık izni, evlilik, doğum izni, sağlık izni, öğrenim izni mevcuttur.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanununun 18, 25 ve 26. Maddelerinde memurların üstlendikleri yükümlülükler belirtilmiştir. Bunları şöyle sıralaya biliriz:

1. Devlet memurları Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve kanunlarına bağlı kalmak ve onları uygulamakla yükümlüdürler. Memur görevi sırasında vatandaşlar arasında dil, cinsiyet, din, ırk vb. ayırım yapmamalıdır.

2. Memurun, kendi kurumunun ve devletin yurt içinde ve yurt dışında itibarını sarsacak davranışlarda bulunmaması gerekir.



3. Memur, vatandaşların, kurum ve kuruluşların işlerini yaparken gereken dikkat ve özeni göstermelidir. Vatandaşlarla ilgili bilgiler gizli tutulmalı ve kanunların izin verdiği ölçüde vatandaşların özel hayatıyla ilgili bilgiler istenmelidir.

4. Memurların amirlerinin kanuni emirlerine uyma zorunluluğu vardır. Ancak kanunlara aykırı (suç unsuru taşıyan) emirleri uygulayan memur sorumluluk taşımaktadır. Bu gibi durumlarda memur durumu bir üst amire bildirmek zorundadır. Aynı zamanda memurlar görev sırasında idareye verdikleri zararlardan dolayı kişisel olarak sorumludurlar.

5. Memurlar devlet sırrını korumakla yükümlüdürler. Emekli olduktan veya her hangi bir nedenle görevden ayrıldıktan sonra da bu sırrı korumalıdır.

6. Devlet memurları her yıl kendilerine, eş ve çocuklarına ait mal bildiriminde bulunmalıdırlar. Ek gelirlerinin kaynağı, miktarı ve türü hakkında çalıştıkları kuruma bilgi vermek zorundadırlar.

7. Memurların, fiziki ve beyinsel olarak sağlıklı olduklarını kanıtlamak için doktor kontrolünden geçmeleri gerekir.

8. Memurlar çalışma saatleri içinde işlerinin başında bulunmak ve yürüttükleri hizmetleri bizzat yerine getirmek zorundadırlar. Haftalık çalışma süresi 40 saattir. Ama ilgili devlet kurumunun amiri bazı hallerde iş süresini 1 ayda 5 saate kadar artırabilir. Ek iş süresinin 5 saati aşması durumunda memur çalıştığı saate göre ek ücret alır.

9. Aynı zamanda memurların, kendilerine teslim edilen devlet mallarını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirler alma yükümlülükleri bulunmaktadır.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 20. Maddesinde memurların uyması gereken yasakların neler olduğu belirtilmiştir:

1. Memurlar devlet kurumlarında kendi görevleri dışında ek gelir getirecek başka bir görevde bulunamazlar.

2. Memurlar, bilimsel araştırma ve geliştirme dışında, çalıştığı kurumun başkanının izni olmadan öğretim kurumlarında veya diğer başka kuruluşlarda ücretli olarak çalışamazlar.

3. Memurlar kamu kurumlarının veya yerel yönetim organlarının işlelerinden dolayı üçüncü işçilere kefil olamazlar. Aynı zamanda görevlerinden istifa ettikten veya herhangi bir nedenle görevlerinden ayrıldıktan sonra

kanunla açıklanmaması gereken konuları üçüncü şahısların lehinde kullanamazlar.

4. Memurlar çalıştığı kurumun başkanının izni olmadan yabancı ülkelere seyahat edemezler.

5. Memurların devlet kurumunda çalıştıkları sürece her hangi bir siyasi partide etkinlikte bulunması veya siyasi partilerin propagandasını yapması yasaktır.

6. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasınının 36. Maddesine göre, herkesin tek başına veya topluca grev yapma hakkına sahip olmasına rağmen, memurlar grev yapamaz ve kamu hizmetini aksatacak faaliyetlerde bulunamazlar. Anayasal hak olmasına karşın memurlar bu haktan yoksun bırakılmıştır.

7. Devlet memurları görevlerini, statülerini veya yetkilerini kullanarak herhangi bir dinin propagandasını yapamazlar ve din ile ilgili toplantıların devlet kurumlarında yapılmasına olanak sağlayamazlar.

8. Korrupsiyaya Karşı Mücadele (Yolsuzlukla Mücadele) Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun 8. Maddesine göre, devlet memurları dahil tüm kamu görevlilerinin doğrudan ya da aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa da menfaat sağlamak amacıyla hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır. Eğer memura uluslararası nezaket kuralı, protokol veya diğer herhangi bir nedenle hediye verilmişse bunu çalıştığı kuruma bildirmek zorundadır. Ayrıca memurun denetimi altında çalışan kişilerden de menfaat sağlaması yasaktır.

9. Aynı zamanda devlet memurları seçim komisyonlarında oy kullanma hakkına sahip üye gibi bulunamazlar.

Azerbaycan yönetim sisteminde devlet memurlarının denetiminde kullanılan en önemli tekniklerden biri memurların attestasiyasıdır (değerlendirilmesidir). Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 31. Maddesine göre: “Devlet memurlarının hizmet faaliyeti her takvim yılının sonunda değerlendirmeye tabi tutulur. Devlet memurlarının hizmet faaliyetinin değerlendirilmesinde amaç, onun bir yıl süresince görevini belirlenen kurallara uygun yapıp yapmadığının ve memurun geleceğe yönelik performansının belirlenmesinden ibarettir. Hizmet faaliyetinin değerlendirilmesinin sonuçları devlet memurunun attestasiyası (genel değerlendirme) zamanı büyük önem taşımaktadır.” Devlet memurunun faaliyetinin değerlendirilme süreci onun en yakın amiri tarafından yürütülür.

Memurların denetiminde ‘uçot’ sistemi büyük önem arz etmektedir. Şöyle ki, bu yolla memurun geliri, mal varlığı kayıt altına alınmakta ve mal varlığında yıllık artımlar göz önünde bulundurularak onun gayri meşru yollardan kazanç elde edip etmediği belirlenmektedir. Bu yolla bir nevi memur üzerinde mali denetim gerçekleştirilmektedir. Uçot sistemi denetimin yapılması aşamasında nicelik ve kalitenin ölçülmesi yönünde önemli bilgiler sunar. Aynı zamanda uçot sistemi maliye, maddi ve insan kaynaklarının analiz edilmesi sürecinde müstesna role sahiptir. Bu analiz süreci planlaştırma için çeşitli standart ve kuralların belirlenmesi, bir işin yapılmasında nelerin, ne miktarda, ne zaman ve kimlerin istihdam edileceğine karar verilmesi, daha doğrusu yönetimle ilgili kararların kabul edilmesi aşamasında büyük önem arz etmektedir.

Azerbaycan’da denetim sisteminde, özellikle memurların denetiminde Devlet Gulluğunu İdare Etme Şurası (Kamu Hizmetini Yönetim Şurası), Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyon, Prokratura, Ombudsman önemli kurumlardır. Bu kurumların her biri çeşitli araç ve yöntemlerle kamu kurumlarında devlet memurlarını ve diğer kamu çalışanlarını denetlemektedirler.

Azerbaycan Kamu Personel Sisteminde devlet memurlarının yönetim içi denetim yollarını düzenleyen herhangi bir yasal düzenleme mevcut değildir. Ama uygulamada yönetim içi denetimin hiyerarşik denetim ve idari teftiş yoluyla yapıldığı görülmektedir.

Devlet memurlarının yönetim dışı denetimi ise siyasi denetim dediğimiz yasama organı olan Milli Meclis ve Cumhurbaşkanlığı Yürütme Aygıtı ve yargı tarafından yapılan denetlemedir. Yasama organının denetim yetkileri Anayasa’da ve Milli Meclisin iç tüzüğünde belirtilmiştir. Buna göre yasama organı soru, genel görüşme, meclis araştırması yolları ile yürütme organını ve dolayısıyla yönetimi denetlemektedir. Aynı zamanda Milli Mecliste kanun tasarı ve teklifleri tartışılırken, ödenek koyarken yöneticilerin görüşlerine başvurularak bir nevi yapılacak yasaların uygulanma sürecinde her hangi bir problemle karşılaşılması için önlem alınmış olmaktadır. Cumhurbaşkanı’nın Yürütme Aygıtı merkezi yürütme kurumlarının, özel olarak oluşturulmuş denetim kurumları ve komisyonlarının, onların ilgili yerlerdeki temsilciliklerinin çalışmalarını analiz eder, belirtilen kurumların çalışma düzeni hakkında teklifler hazırlayarak Cumhurbaşkanı’na sunar. Kurum yaptığı denetimler sırasında tüm devlet ve özel kurumlardan konuyla ilgili istenilen belgeleri alma ve araştırma yetkisine sahiptir. Aynı

zamanda Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı denetim sonucunda ortaya çıkan sorunların ortadan kaldırılması amacıyla devlet kurumlarına talimat ve direktif verir. Eğer denetimin sonucunda yolsuzluk olayları açığa çıkarırsa Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı konuyla ilgili Azerbaycan Cumhuriyeti Baş Prokurorluğuna bilgi verir. Baş Prokurorluk ise ilgili kurum veya devlet memuru hakkında soruşturma başlatır ve gerekli gördüğü hallerde konu mahkemeye intikal ettirilir. Bundan sonra yargının denetim süreci işlemeye başlar.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Azerbaycan kamu personel rejimini düzenleyen Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun önemli bir kaynak olmasına rağmen sorunları da mevcuttur. İlk olarak şunu belirtmemiz gerekiyor ki, kamu personel sistemini düzenleyen temel ilkeler Devlet Gulluğu Hakkında Kanunda yeteri kadar açık şekilde yer almadığından uygulamada çok sayıda düzenleyici idari metinlere ihtiyaç duyulmaktadır. Açıklık ve şeffaflık, yansızlık ve tarafsızlık, eşitlik ilkelerinin kanunda yer almasına rağmen kamu personel sisteminin esasları sayılan liyakat ve kariyer gibi ilkeler kanunda hiç belirtilmemiştir. Oysa, yukarıda anlattığımız gibi bugün Azerbaycan'da devlet memurluğuna girişlerde ve yükselmelerde keyfi ve kişisel takdirlerin önünün alınması ve siyasi parti müdahalelerinin etkisinin azaltılması için bu ilkelere uyulması zorunludur. Diğer taraftan Azerbaycan kamu personel sisteminin esas kanunu olarak kabul edilen Devlet Gulluğu Hakkında Kanun kamu personel rejimini tümüyle kapsamamaktadır. Memur, işçi ve sözleşmeli kamu personeli arasındaki ayırım tam olarak açıklığa kavuşturulmamıştır. Memurlar göreve başlarken yemin ettikleri halde, sözleşmeli personel ve yardımcı görevlerde bulunanlar yemin etmek zorunda değildirler. Aynı zamanda kanunda çözüme kavuşturulamayan bir çok konu için "başka kanunlarla veya yönetmeliklerle düzenlenecek" denilerek geçiştirilmeye çalışılmıştır.

Yine yukarıda belirtildiği gibi Devlet Gulluğu Hakkında Kanun sadece belirli görevlerde çalışan kamu personeline uygulanmaktadır. Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 2. Maddesinin 2. fıkrasına göre, kanun, yasa, yürütme ve yargı organlarının yürütme aygıtlarında görevli personele uygulanmaktadır. Devletin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan ve bu mevzuatın uygulandığı devlet memurları ile aynı hizmeti veren kamu görevlileri (kamu kurum ve kuruluşlarının yürütme aygıtları dışındaki personeli, öğretmen, doktor, akademisyen, vs.) kanunun kapsamı içine alınmamıştır.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanununun 31. Maddesinde “Memurların Değerlendirmesi” konusunun yer almış olmasına rağmen, personel değerlendirmesinde esas alınacak ilkeler ve sicil raporları ile ilgili kapsamlı açıklama yoktur. Diğer bir sorun ise devlet memurlarının denetimi, onları denetleyecek kurum ve kuruluşlar, denetçiler ile denetim sisteminin işleme mekanizması hakkında açıklayıcı hükümlerin bulunmamasıdır.

Bu söylediklerimiz daha doğrusu Azerbaycan’da devlet memurları ile ilgili yasal düzenlemelerin analizi şöyle bir fikir ortaya koymamıza imkan vermektedir: Azerbaycan kamu personel sistemini düzenlemek için, tüm kamu personelini kapsayan yeni bir Devlet Personeli Kanununa ihtiyaç vardır. Bu kanun askeriye hariç tüm kamu görevlilerinin hukuki statüsünü düzenlemelidir. Kanunda kamu personeli yönetim sistemini, ilkeleri, özellikle liyakat ve kariyer ilkeleri açık şekilde belirtilmelidir. Memur, sözleşmeli personel ve işçi tanımları anlaşılır şekilde kanunda yer almalı, bunlar arasında fark açık şekilde belirtilmelidir. Tüm kamu personelini içine alan bir sınıflandırma sistemi oluşturulmalıdır. Kanunda, hizmete girişte sınav ilke ve yöntemleri açık olarak belirtilmelidir. Genel hükümlerden kaçınılmalı, ayrıntılara yer verilmelidir. Aynı zamanda Azerbaycan’da kamu personel rejiminin vazgeçilmez kuruluğu olan Devlet Personel Başkanlığı adı altında merkezi personel örgütü kurulmadır. Bu örgütün genel niteliği ve yetkileri Azerbaycan devlet yönetimi sisteminde personelin yönetimi politikası ve kurallarını belirlemek, personel rejimi ve politikasıyla ilgili mevzuatı hazırlamak, bakanlıklar ve diğer devlet kurumlarında personel yönetimi şubelerinin kurulmasını koordine etmekten ibaret olmalıdır. Devlet memurlarının görevlerini istenilen düzeyde yapması için onların hukuki, maddi ve manevi güvenceleri sağlanmalı, siyasilerden bağımsız olarak çalışabilmeleri için gerekli önlemler alınmalı ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Memurlara, haklarını gerçek anlamda savunabilecek idari veya yargı mercileri oluşturulmalıdır. Yolsuzluk yapmak istemeyen memurun siyasilerin emri veya direktifi ile kapı önüne konulmaması için yargı sisteminin bağımsızlığı sağlanmalıdır.

Azerbaycan’da demokratik bir hukuk devleti ortamında iyi işleyen denetim sistemi oluşturulmalı ve yönetim sürecinin tüm aşamalarında denetim yapılmalıdır. Bu aşamada devlet kurumlarının, memurların ve yerel yönetim kurumlarının faaliyetlerine yönelik denetimin organize ve koordine edilmesi için Cumhurbaşkanı’na bağlı Devlet Denetim Bakanlığının oluşturulması daha uygundur. Bu bakanlık arıcılığıyla devlet kurum ve kuruluşları ile birlikte, kamu personelini de denetlemek için çeşitli plan, program ve projeler hazırlanabilir, denetçiler ve müfettişler yetiştirilebilir.

## KAYNAKÇA

- Abdullayev, Elşad. *Devlet Hizmet Hukuku*, ABU Yayınları, Bakı, 2002.
- Abdullayev, Cavit. “Azerbaycan’da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği”, *Avrasya Dosyası, Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C. VII, S. 1, İlkbahar 2001.
- Abdullayev, Cavit. *Azerbaycan Anayasası’nda Benimsenmiş Olan Hükümet Sistemi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1998
- Avrupa Birliği ve Türkiye*, T.C. Başbakanlık DTM., 4. baskı, Ankara, Ekim 1999
- Aykaç, Burhan. *Kamu Personelinin Değerlendirilmesi*, Gazi Üniversitesi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1986,
- Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2005
- Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi*, Azerneşr, Bakı, 1991.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2006.
- Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004
- Belediyele Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2005
- Ceferov, İlgar. *Azerbaycan Cumhuriyeti Konstitusiyasının Şerhi*, Hukuk Edebiyatı Yayınevi, Bakı, 2004.
- Civil Service Legislation Contents Checklist*, SIGMA papers No: 5, OECD, Paris, 1996.
- Demokratik Seçkilere Yardım Merkezi. *Belediyeler Yerli İdare Etmenin Teşkilatı Formasıdır*, Bakı, 1999.
- Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Kanun Yayınları, Bakı, 2002
- Devlet Gulluğu Konularına İlişkin Normativ Hukuki Aktlar*, Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Yayını, Bakı, 2003.
- Devlet Gulluğunda Talim Sisteminin Tekmilleştirilmesi*, TACİS Projesi Kapsamında Yayınlanmış Müzakere Protokolü, Bakı, 2002.
- Ekberov, Rahib ve Sadiq Selimov. *Azerbaycan’ın Devlet ve Hukuk Tarihi*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2003
- Eskero, Ziyafet ve Elşad Nesirov. *Azerbaycan Devlet ve Hukukunun Esasları*, Qapp Poligraf Yayınları, Bakı, 2003

- GRECO-Değerlendirme I-II Raporları, Strazburg, 23 Haziran 2006, www.greco.coe.int
- Güler, Birgül Ayman. *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005.
- Güner, Ayşe. *Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını No: 11, İstanbul, Mayıs-1998.
- Hüseyinov, Fuat. *Avrupa Birliği-Azerbaycan İlişkileri*, Yeni Avrasya Yayınları, Ankara, 2003
- İsmayilov, Süleyman. *Azerbaycan'da Devlet Gulluğu Aneneleri ve Onun Modern Durumu*, Ozan yayınevi, Bakı, 2004.
- Keleş, Ruşen. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2. baskı, İstanbul, 1994.
- Mahkeme-Hukuk İslahatları Hakkında TACİS Projesi Kapsamında Hazırlanmış Rapor*, CBS Yayınları, Bakı, 2005.
- Memmedzade, İlham, Recep Settarov ve Tahir Feradov, "Azerbaycan'da Vatandaş Cemiyetinin İnkişafı: Problemler, Alternatifler, Perspektifler", *Gelecek 10 Yıl. Azerbaycan'da Demokratik İslahatların Başlıca İstikamet ve Maksatları*, Adiloğlu Yayınları, Bakı, 2006, s. 188-194.
- Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Anayasası*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. 11, İstanbul, 1986.
- Rehimli, Recep. *Azerbaycan Kamu Personel Sistemi*, Naturel Yayınları, Ankara, 2006.
- Rehimli, Recep. "Anayasamızda Yerel Yönetim Anlayışı," *Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi Meruzeleri*, No: 4, Bakı, 2005.
- Tortop, Nuri. *Mahalli İdareler*, 3. baskı, Ankara, 1988.
- Tortop, Nuri. *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.
- Yang, Ronald ve Ramazan Şabanov. *Azerbaycan'da Modern Personel Yönetimi Modeli Araştırması*, CBS Yayınları, Bakı, 2004.
- Yolsuzlukla Mücadele Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004.

**İnternet adresleri:**

[www.president.az](http://www.president.az). Erişim: 23.02.2008

[www.un-az.org](http://www.un-az.org). Erişim: 23.02.2008

[www.meclis.gov.az](http://www.meclis.gov.az). Erişim: 23.02.2008

[www.cabmin.gov.az/struktur\\_az.html](http://www.cabmin.gov.az/struktur_az.html). Erişim: 24.04.2007.

[www.azstat.org/publications/azfigures/2008/az/005.shtml](http://www.azstat.org/publications/azfigures/2008/az/005.shtml). Erişim: 23.02.2008.

[www.dqmk.gov.az/az/downloads/hesabatlar/komissiyanin\\_illik\\_hesabati.doc](http://www.dqmk.gov.az/az/downloads/hesabatlar/komissiyanin_illik_hesabati.doc).  
Erişim: 23.02.2008.

[www.csc.gov.az](http://www.csc.gov.az)

[www.greco.coe.int](http://www.greco.coe.int)

**Gazeteler:**

Azerbaycan Gazetesi, 10 Kasım 1996.

Azerbaycan Gazetesi 11 Kasım 1995.