

Araştırma Makalesi / Research Article

Geliş Tarihi / *Received*: 10.04.2018 • Kabul Tarihi / *Accepted*:10.05.2018

Azerbaycan'ın Devlet Yapısı ve Taşra Yönetiminde Merkez - Yerel İlişkileri

Mehmet MECEK

Öğretim Görevlisi

Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyon MYO, Afyon.

ORCID: 0000-0001-7173-8254

Mail: meceklife@gmail.com

Öz

Orta Asya Türk Devletleri arasında en eski devlet kültürüne ve hali hazırda en iyi ekonomiye sahip olan Azerbaycan, birçok noktada bölge devletleri için rol model konumundadır. Güçlü bir devletin güçlü bir ekonomiye ve güçlü bir devlet teşkilatına sahip olması gerekmektedir. Ancak toprak bütünlüğü içerisinde kara sınırı olmayan özerk bir bölgesinin olması ve bir kısım toprakları işgal altında bulunması Azerbaycan'ın bu konuda adımlarını oldukça güçleştirmektedir. 1920 - 1991 yılları arasında Sovyet yönetim sistemi içerisinde asimilasyon tehdidiyle varlığını sürdüren devlet, yeniden var olma mücadelesi vermektedir. Çalışmamızda Türkiye dolayısıyla da Fransız yönetim sistemini kendisine örnek alan, ancak halen Sovyet yönetim sisteminin etkileri altında bulunan Azerbaycan yönetim sistemi yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre ele alınmıştır. Aşırı merkezi olan, ancak yerel demokrasinin geliştirilmesi için büyük çaba gösteren Azerbaycan taşra yönetimi üzerinde daha detaylı bir şekilde durulmaktadır. Özellikle merkezi idarenin taşra birimleri ile yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumluluklarına detaylı olarak değinilmiştir. Çalışmamıza kaynak olan hukuk normları orijinal metinleri (Azerbaycan Türkçesi) üzerinden incelenmiş olup, Türkiye Türkçesi ve İngilizce çevirileri ile de kıyaslanmıştır. Bu kapsamda literatürde mevcut olan bazı çalışmalarda merkezi idarenin taşra birimleri ile bilgilerin hatalı çevrildiği tespit edilmiştir. Yerel yönetim birimi olan belediyelerin ileri demokrasi düzeyine ulaşamaması önündeki nedenler ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Azerbaycan devlet teşkilatı, Azerbaycan'da Yerel Yönetimler, Azerbaycan Cumhuriyeti, Yerel Yönetimler, Azerbaycan.

Azerbaijan's Public Administrational Structure And Center - Local Relations İn Provincial Management

Abstract

Azerbaijan, which has the oldest state culture among the Central Asian Turkic States and the best economy, is a role model for regional states in many points. A strong state must have a strong economy and a strong state organization. However, the fact that Azerbaijan has an autonomous territory with no land boundaries and that some lands are occupied by the territorial integrity makes the steps of Azerbaijan difficult. Between 1920 and 1991, the state sustained its existence under the threat of assimilation within the Soviet management system, giving rise to re-existence struggle. In our study, Azerbaijan management system, which adopts Turkey and therefore French management systems, but still under the effects of Soviet management system is handled according to the provisions of the current legislation. The Azerbaijani provincial government, which is overly central but has made great efforts for the development of local democracy, is being dealt with in more detail. In particular, the duties and responsibilities of the provincial units of the central government and of the local government units are mentioned in detail. Norms of law, which is the source of our study, were investigated from the original text (Azerbaijan Turkish) and it has been compared with Turkish and English translations. In this context, it has been determined that information with the provincial units of the central government at some studies in the literature translated wrongly. The reasons why the municipalities, which are the local government unit, can not reach the level of advanced democracy are discussed.

Keywords: Azerbaijan Public Organization, Local Governments in Azerbaijan, Republic of Azerbaijan, Local Governments, Azerbaijan.

GİRİŞ

Avrasya'nın Kafkaslar bölgesinde (38° - 41° kuzey enlemleri ile 44° - 50° doğu boylamları arasında) bulunan, 86,600 km²'lik bir yüzölçümüne ve 9.898,1 milyon nüfusa sahip olan Azerbaycan'ın başkenti Bakü'dür. Ülke toprakları; kuzeyde Rusya Federasyonu (Dağıstan Özerk Cumhuriyeti), kuzeybatısında Gürcistan, güneyde İran, doğuda hazar denizi, batıda da Ermenistan ile çevrilidir. Kara sınırı bulunmamakla birlikte Azerbaycan'a bağlı özerk devlet olan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti ise; kuzey ve doğusunda Ermenistan, güney ve batısında İran, kuzeybatısında ise Türkiye ile sınır komşusudur. Azerbaycan'ın güneybatısındaki Dağlık Karabağ bölgesi 1991 yılında Rusya destekli Ermeni güçlerince işgal edilerek sözde bağımsızlık ilan etmiştir. Ancak hiçbir ülke tarafından bu bağımsızlık resmi olarak tanınmamakta ve uluslararası hukuk açısından bu coğrafya Azerbaycan'ın bir parçası olarak kabul edilmektedir (DEİK, 2013:2). Azerbaycan'a ait bu topraklar hukuksuz bir şekilde Rusya destekli Ermenistan tarafından işgaline devam edilmektedir.

Uzun yıllar (1828-1918) Rus çarlığının işgal ve baskısı altında kaldıktan sonra bağımsızlıklarını elde ederek, 28.05.1918 tarihinde Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti Kurulmuştur. Ancak bu devlet 28.04.1920 tarihinde Sovyet işgaliyle sona ermiştir. 1920 - 1991 yılları arasında SSCB'ye bağlı Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti olarak varlığını devam ettirmiştir.

SSCB içerisinde Türk nüfus yoğunluğunun en fazla olduğu ülke Azerbaycan'dı (Devlet, 1989: 120). 1991 yılında bağımsızlığını kazanan Azerbaycan'ı tanıyan ilk ülke Türkiye'dir. Ülke topraklarının %55'i tarım topraklarından oluşurken, şehirler ülke arazisinin %2,5'ini kaplamaktadır. Ülkenin önemli bir kesimi yeraltı kaynakları üzerinde bulunmaktadır. Genel olarak ülke; %54,9 tarıma elverişli topraklardan, %12 ormanlardan, %1,7 su havzasından ve %31,4 diğer alanlardan oluşmaktadır (www.azerbaijan.az; DEİK, 2013:2). Dünyada mevcut olan 11 iklim türünün 9'unun temel özellikleri taşıyan ülke, orta yükseklikte (ortalama yüksekliği 657 m.), olup; kuzey ve güneyinden sıradağlar uzanmaktadır (Parlak & Caner, 2009: 398-399).

Azerbaycan'ın resmi dili Azerbaycan Türkçesidir. Ayrıca İngilizce, Ermenice ve diğer milli azınlık dilleri de ülke içerisinde konuşulmaktadır. Ülke içerisinde özellikle de orta yaş ve üzerindeki kişilerden Rusça konuşanlar da vardır. Ülkede yaşayanların %92,5 Türkçe, %1,4'ü Rusça, %1,4'ü Ermenice ve %4,7'si diğer dilleri konuşmaktadırlar. Azerbaycan'da yaşayanların %91,6'sı Azerbaycanlı, %2 Lezgi, %1,3 Rus, %1,3 Ermeni, %1,3 Talış, %0,6 Avar, %0,4 Türkiye Türk'ü, %0,3 Tatar, %0,3 Tat, %0,3 Ukraynalı, %0,1 Sahur, %0,1 Gürcü, %0,1 Kürt, %0,2 Diğer etnik kökenlerdendir (www.mfa.gov.tr, www.cia.gov).

Ülke nüfusunun %96,9'si Müslüman; %3'ü Hıristiyan (Rus, Gürcü ve Ermeni Ortodokslar) ve %0,1'i diğer inançlara mensuptur (www.cia.gov). Dünya

genelinde Şii nüfusun fazla olduğu üç ülkeden (diğerleri Irak ve İran) birisidir. Nüfusun %70'i Şii'dir (Rehimli vd., 2013: 111).

Azerbaycan nüfusunun %54.1'i şehirlerde, %45.9'u da kırsal alanda yaşamaktadır. Ülke genelinde ortalama yıllık doğum oranı %0,19; ortalama yıllık ölüm oranı ise %0,07'dir. Cinsiyet olarak erkeklerin ortalama yaşam süresi 72,8 yıl iken, kadınların ki ortalama 77,6 yıldır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) standartlarına göre ülkede 0-14 yaş grubunun oranı %22,7; 15-64 yaş grubunun oranı %70,4; 65 yaş ve üstü yaş grubunun oranı da %6,9'dir. Nüfusun %99'u okuma yazma bilmektedir (www.cia.gov; <https://www.stat.gov.az/>). Ülkedeki nüfus yoğunluğu 113 km² olup; komşu ülkelere göre daha düşük seviyededir. Bakü nüfusu 2,5 milyona yaklaşmıştır. Bu haliyle ülkedeki yaklaşık her dört kişiden birisi başkentte yaşamaktadır (<https://www.stat.gov.az/>; <https://www.president.az/>).

2016 yılı istatistiklerine göre ülke ekonomisi %61,1 sanayi, %31,8 hizmet ve %6,4 tarım sektörlerinden oluşmaktadır (www.cia.gov; <https://www.stat.gov.az/>). 2016 öncesi istatistikleri dikkate alındığında tarım sektöründe %0,2 bir genişleme bandı görülürken, sanayi sektöründen hizmet sektörüne doğru %2,2 düzeyinde bir kayma olduğu görülmektedir. Ancak her haliyle Azerbaycan'da yer altı kaynaklarının çıkartılması ve işlenmesiyle ilgili olarak sanayi sektörünün ağırlığı hizmet sektöründen çok daha fazladır. Sektörler arasındaki bu ilişki gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde istisnai olarak görünen bir durumdur. Azerbaycan, ihracatı ithalatından daha fazla olan az sayıdaki ülkelerden birisidir.

Yabancı sermaye için her geçen gün daha fazla ümit vaat eden ve büyük bir pazar niteliği kazanan (Zengin, 2009: 335) Azerbaycan ekonomisinin, iktisadi merkezi başkent Bakü'dür. Petrol, doğal gaz, çinko, bakır, kurşun, barit, demir cevheri, alümit, kobalt, arsenik, mermer, kireç taşı, maden tuzu ve kaya tuzu gibi yeraltı kaynaklarına sahip ülkede, üzüm, pamuk, çay ve tütün ile muhtelif sebze ve meyve yetiştirilmektedir. Ülkedeki en önemli sanayi dalları; petrol araştırma, sondaj makinaları üretimi, petro-kimyasallar, tekstil, elektronik, metal işleme, yiyecek ve içecek üretimidir (Hasanoğlu, 2014: 149).

Çalışmamızda bazı tarihi ve sosyo-ekonomik bilgiler ile az sayıdaki öznel yorumlar dışında tüm bilgiler Azerbaycan Cumhuriyetinde halen yürürlükte olan ve de kaynakçada gösterilen mevzuat hükümlerinin orijinal ve güncel metinlerinden elde edilmiştir.

AZERBAYCAN CUMHURİYETİ'NİN YÖNETİM YAPISI VE SİYASİ KÜLTÜRÜ

Yürürlükteki anayasa devlet başkanının ön plana çıkarıldığı ve diğer erklerle göre orantısız güce (örneğin ferman yetkisi) sahip olduğu bir lider anayasasıdır (Özkuş, 2012: 105). Azerbaycan, bağımsızlık öncesi uzun yıllar Sovyetler Birliğine bağlı

aşırı merkeziyetçi, totaliter, federe bir devlet konumunda olduğu için demokratik ve liberal geleneklere uzak kalmıştır (Rehimli, 2009: 377).

Otoriter rejimlerden demokrasiye geçilmesiyle ilgili dünyada bazı örnekler mevcutken, 1991 yılında Sovyetlerin dağılmasıyla ilk kez totaliter rejimlerden demokrasiye geçiş süreci yaşanmıştır. Daha doğrusu totaliter bir devlet, savaş olmadan dağılarak demokrasiye dönüşme süreci ilk defa gerçekleşmekteydi (Abdullayev, 2001: 109). Azerbaycan'da süreklilik arz etmemesine ve istenilen başarıya ulaşılamamasına rağmen hem merkezî hem de yerel idarelerin geliştirilmesi için reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir (Hasanoğlu, 2008: 82). Ancak SSCB'ye karşı bağımsızlık için birleşmeyi başaran önemli siyasî gruplar, aynı birlik ve beraberliği demokrasiye geçiş süreci ve ertesinde sağlayamamışlardır. Başka bir ifadeyle Azerbaycan, SSCB'den bağımsızlığını kazandıktan sonra, darbe, ayaklanma ve savaşlarla dolu oldukça sıkıntılı bir dönem geçirmiştir (Gönenç, 1998: 186,193). Bu durumda zaten aşırı merkeziyetçi olan devlet yapısını daha da merkeziyetçi yaparak, yerel yönetimlerin gelişimini olumsuz yönde etkilemiştir.

Azerbaycan; devlet yönetiminde (merkezî idarenin teşkilatlanmasında) büyük ölçüde Türkiye, dolayısıyla da Fransa modelini (kara Avrupası yönetim modelini) örnek almıştır. Demokratik kazanımlarını daha ileriye götürme çabası içerisine örnek aldığı model ile Sovyet etkisiyle var olan aşırı merkeziyetçi gelenek ve kurumlarını uyumlu hale getirmeye çalışan devlet, yönetim sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiştir.

Ottaway (2003: 52), Azerbaycan yönetim yapısını "yarı otoriter" bir rejim olarak nitelerken; Guliyev (2005: 395), "yarı otoriter rejim ile sultanlık tipi rejim" in bir arada olduğu bir yönetim modeli olarak tanımlamaktadır (Doğan, 2015: 137). Azerbaycan hükümet sisteminin "yarı başkanlık sistemi" ya da "başkanlık sistemi" olduğu doğrultusunda farklı görüşler bulunmaktadır¹ Ancak her iki sistemin de asli unsurlarını² tam olarak taşımayan Azerbaycan hükümet sistemi başkanlığa daha yakın, melez bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkede otoriter bir yapı olmasına rağmen, doğal kaynaklardan elde edilen yüksek gelirler ve iktidar-iş dünyası arasındaki uyum sonucu ülkedeki refah seviyesi sürekli olarak artmaktadır. Ekonomik alandaki bu başarı, otoriter yönetimin benimsenmesine büyük oranda katkı sağlayan, başka bir deyişle Azerbaycan

1 Özellikle yürütme organı içerisinde bakanlar kurulunun da bulunması sistemi "yarı başkanlık" olarak değerlendirmeye neden olmuştur. Ancak bakanlar kurulunun doğrudan cumhurbaşkanına/başkana bağlı/sorumlu olması ve siyasi sorumluluğunun bulunmaması, meclisin başkanı azletme yetkisinin bulunmaması, cumhurbaşkanının tek başına işlem ve düzenleme yapma yetkisinin bulunması gibi özellikler "başkanlık sistemini" ön plana çıkartıyor (Doğan, 2015: 137-138).

2 Başkanlık sisteminin asli unsurları; yürütme organının tek kişi olması, başkanın halk tarafından seçilmesi ve başkanın yasamanın güvenine dayanmamasıdır. Yarı başkanlık sistemi, başkanın halk tarafından seçildiği parlamenter sistemlerdir. Dolayısıyla parlamenter sistemin aynen uygulandığı, sadece yürütmenin başının doğrudan halk tarafından seçildiği sistemdir (Gözler, 571-573, 585-586).

siyasal rejiminin şekillenmesine katkı sağlayan en önemli dinamiklerden birisi olmaktadır (Alkan, 2010:78).

Azerbaycan Yasama Organı ve İşleyişi

Azerbaycan yasama organı olan Milli Meclisi; çoğunluk seçim sistemine uygun olarak, genel, eşit ve doğrudan seçim esasına göre serbest, şahsi (kişisel) ve gizli oyla seçilen (An.md.83) 125 üyeden (An.md.82) oluşmaktadır. Meclis seçimleri 5 yılda bir Kasım ayının ilk pazar günü yapılmaktadır. İstisnai olarak ülkenin "savaş" durumunda olması halinde, ilgili devlet organının talebi ve Anayasa Mahkemesi'nin kararıyla seçimler savaş durumunun sona ermesine bırakılabilmektedir (An.md.84).

Meclis üyelerinin görev süresi, meclisin görev süresiyle sınırlıdır. Üyeliğin sona ermesi durumunda seçim yapılması halinde yeni üyenin görev süresi, eski üyenin kalan görev süresidir (An.md.84). Milletvekilliği için en az 25 yaşında olmak, vatandaşlığı bulunmak, başka ülke vatandaşlığı (çifte vatandaşlık) bulunmamak, yürütme ve yargı organlarında görevli olmamak, temyiz kudretine (fiil ehliyetine) sahip olmak, din görevlisi ya da ücretli çalışan (bilimsel ve eğitsel faaliyetler hariç) olmamak, ağır ceza gerektiren bir konuda hüküm giymemiş olmak, konusu ne olursa olsun infaz kurumlarında tutuklu olmamak şartları aranmaktadır (An.md.85). Vekilliği sona erenlerin yerine yeniden üye seçimi gerçekleştirilir. Ancak genel seçimlere 120 gün ya da daha az süre kalmışsa yeniden seçim yapılmaz, genel seçimin yapılması beklenir (An.md.87).

Seçimlerde oyların yanlış sayıldığıının anlaşılması halinde, vatandaşlıktan çıkartılma, başka ülke vatandaşlığına geçme, işlenen bir suç nedeniyle hakkında kesin mahkumiyet hükmü oluşursa, devletin diğer organlarında görev alırsa (kamu personeli olursa), bilimsel - eğitsel faaliyetler haricinde ücretli bir iş yapmaya başlarsa, din görevlisi olursa, istifa ederse, yetkilerini sürekli olarak yerine getiremez duruma gelirse ya da getirmekten kaçınırsa ve kanunla öngörülen diğer bazı durumlarda, yine kanunla öngörülen usullerle üyelik sıfatlarını kaybederler (An.md.89).

Milletvekillerinin "*yasama dokunulmazlığı*" ve "*yasama sorumsuzluğu*" hakları vardır (An.md.90). Üyelerin oylarını bizzat kendileri kullanmaları zorunludur (An.md.93). Yani vekaleten oy kullanılamaz. Meclisin göreve başlaması için en az 83 üyenin yetkilerinin (vekil olmasının) onaylanması gerekmektedir. Meclis çalışmaları her yıl ilkbahar ve sonbahar olmak üzere iki dönem (oturum) şeklinde gerçekleştirilir³. Meclis toplantıları kamuoyuna açıktır. Ancak 83 üyenin ya da cumhurbaşkanının talebiyle kapalı (gizli) oturum yapılabilir (An.md.87). Meclis tarafından yargı ve yürütme organına talimat ve emir içeren kararlar alınamaz (An.md.93).

3 İlkbahar dönemi: 01 Mart - 31 Mayıs tarihleri arasını kapsamaktadır. Sonbahar dönemi ise; 30 Eylül - 30 Aralık tarihleri arasındadır (Rehimli, 2009:3 80).

Azerbaycan'da kanun önerisinde bulunabilme hakkı; her bir milletvekiline, Azerbaycan Cumhurbaşkanı, Azerbaycan Cumhuriyeti Ali Mahkemesine, seçim hakkı olan 40.000 vatandaşa, Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcılığına, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Ali Meclisine tanınmıştır. Milletvekili önerileri dışındaki diğer kanun önerileri, olduğu gibi görüşülerek, en geç 2 ay içerisinde oylanmaktadır. Yani öneri metni üzerinde, öneri sahibinin rızası olmadan değişiklikler yapılamamaktadır. Milletvekilleri ve vatandaş önerileri dışındaki diğer önerilerin acil görüşülmesi talebi halinde ilgili süre 20 gündür. Kabul edilen kanun önerileri 14 gün içinde cumhurbaşkanının onayına sunulmaktadır. Ancak acil nitelikli olanlar için bu süre 24 saattir. Meclis tarafından bir konuda karar alınabilmesi için aranan kabul oy yeter sayısı 63'tür. Ancak cumhurbaşkanının seçilmesi, referandum, milletvekili seçimleri ve vekillerin statüsü ile ilgili konularda karar yeter sayısı 83 oy çokluğudur. Cumhurbaşkanı kendisine gelen kanun değişikliklerini 56 gün içinde imzalamak zorundadır. Ancak cumhurbaşkanının beğenmediği kanunları "güçleştirici veto" etme yetkisi bulunmaktadır. Meclisi 83 oy çokluğu ile kabul edilen kanunları 95 oyla, 63 oyla kabul ettiği kanunları ise 83 oyla tekrar kabul ederse, bu kanunlar tekrar oylamadan sonra yürürlüğe girecektir. Cumhurbaşkanıca onaylanan kanun değişiklikleri aksi belirtilmedikçe yayımlandıkları gün yürürlüğe girmektedirler (An.md.96-98).

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası metninde değişiklikler sadece referandumla kabul edilebilir. Değişiklik talebi önceden Anayasa Mahkemesinin görüşü alınarak meclis (63 üye) ya da cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilebilir. Değişiklikle ilgili görüşmeler 2 defada yapılmaktadır ve görüşmeler arasında 6 aylık serinleme süresi öngörülmüştür. Her iki görüşme sonunda da ayrı ayrı oylama yapılarak, alınan karar cumhurbaşkanının imzasına sunulmaktadır (An.md.156).

Cumhurbaşkanı, Milli Meclis Başkanı ve 42 üyenin talebiyle meclis olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Toplantı gündemini toplantı talebinde bulunan/bulunanlar belirler. Olağanüstü toplantıya konu gündem dışında başka herhangi bir konuda görüşme yapılamaz (An.md.88).

Azerbaycan Yargı Organı ve İşleyişi

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası (md.125) ile 10.06.1997 tarih ve 310 sayılı "Mahkemeler ve Hakimler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu" hükümlerine göre Azerbaycan'da yargı fonksiyonu bağımsız mahkemeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Azerbaycan'da mahkemeler ilk derece mahkemeler, istinaf mahkemeleri ve yüksek (âli) mahkemeler olmak üzere üç dereceli bir yapıya sahiptir. Azerbaycan'da her sahar rayonunda ve kendine bağlı sahar rayonu bulunmayan sahar'larda birer tane ilk derece "rayon (sahar) mahkemeleri" bulunmaktadır. Ceza davalarının görüldüğü "ağır suçlar (ceza-cinayetler) mahkemesi" ile "idari-ekonomik mahkemeler" ve "askerî

mahkeme"ler de Azerbaycan'daki diğer ilk derece mahkemelerdir. Nahçıvan'da ceza hukuku davalarına "Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Ağır Suçlar Mahkemesi" bakmaktadır.

Genel ve özel (ihtisas) nitelikli birinci derece mahkemelerin kararlarına karşı itiraz mercii olan "istinaf mahkemeleri" ve "Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Ali (Yüksek) Mahkemesi" bölgesel nitelikte yani "orta düzey" mahkemelerdir. "Anayasa Mahkemesi" ve "Yüksek (Ali) Mahkeme" de üst düzey (yüksek) mahkemelerdir.

Azerbaycan anayasasına göre (md.95) cumhurbaşkanı, cumhuriyet başsavcısı ya da istediği herhangi bir hakimin görevden uzaklaştırılmasını milli meclisten (yasamadan) isteme hakkı bulunmaktadır. Başkanın gücü ve kontrolü altındaki meclisin bu yetkisi hakimlerin bağımsızlık ve dokunulmazlık teminatı açısından son derece olumsuzdur (Doğan, 2015: 158). Bu durum yürütme faaliyetlerinin yargı organlarınca denetlenme şansını da büyük oranda fiiliyatta kaldırmaktadır. Bu durum hukuk devleti ilkesi, idarenin eylemlerinin hukukiliği gibi evrensel ilkeler açısından ciddi bir risk unsuru oluşturmaktadır.

Azerbaycan Yürütme Organı ve İşleyişi

Yürütme erkinin başında genel, eşit ve doğrudan seçim esasına göre serbest, şahsi (kişisel) ve gizli oy ile 7 yıllığına seçilmiş (seçime katılanların salt çoğunluğunun oyunu almış) cumhurbaşkanı bulunmaktadır. İlk turda salt çoğunluğun sağlanamaması halinde; bir sonraki pazar günü ikinci tur seçim yapılır. En çok oy alan iki adaydan çoğunluk oyunu alan seçimi kazanmış sayılmaktadır (An.md.101). Cumhurbaşkanlığı adaylığı için; 35 yaşını doldurmuş olma, Azerbaycan vatandaşı olma, 10 yıldan fazla Azerbaycan sınırları içerisinde ikamet etme, seçilme yeterliliğine sahip olma, ağır cezayı gerektiren bir suçtan mahkum olmama, çifte vatandaşlığı ya da başka bir devletle bağımlılığı bulunmama ve yükseköğrenim yapmış olma şartları (An.md.100) aranmaktadır.

Seçim gününden sonra 14 gün içinde kesin sonuçlar anayasa mahkemesi tarafından ilan edilmektedir (An.md.102). Cumhurbaşkanı seçildikten sonra 3 gün içinde yemin ederek görevine başlar (An.md.103). Dokunulmazlığa sahip olan cumhurbaşkanının şeref ve onuru kanunla korunmaktadır (An.md.106). Cumhurbaşkanı ve ailesinin güvenliğini özel güvenlik hizmetleri sağlamaktadır (An.md.108). Cumhurbaşkanının düzenleyici idari işlemler (ferman) yapma yetkisi bulunmaktadır (An.md.111-112).

Azerbaycan'da cumhurbaşkanının sağlık nedeniyle görevlerini yerine getirememesi durumunda ya da istifa etmesi halinde konuyla ilgili karar Anayasa Mahkemesi tarafından verilmektedir (An.md.104). Karar tarihinden itibaren 60 gün içinde yeni cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Cumhurbaşkanı görevine başlayıncaya kadar cumhurbaşkanlığı makamına Cumhurbaşkanı birinci başkan yardımcısı vekalet etmektedir. Birinci başkan yardımcısı görevini kullanmaz/kullanmaz ise yerine başbakan; başbakanın istifa etmesi ya da görevini yerine getirememesi hallerinde

de cumhurbaşkanlığına meclis başkanı vekalet eder. Meclis başkanı ile ilgili benzeri durumların vuku bulması ihtimalinde ise milli meclis tarafından cumhurbaşkanlığına vekalet için seçim yapılmaktadır (An.md.105).

Cumhurbaşkanının ağır suç işlemesi halinde Anayasa Mahkemesinin girişimiyle 30 gün içinde Ali Mahkemenin görüşü ile durum meclise intikal ettirilir. Meclisçe en çok 2 ay içinde ve en az 95 milletvekilinin oyu ile görevinden uzaklaştırılabilir. Ancak bu kararın geçerlilik kazanabilmesi Anayasa Mahkemesi Başkanının onayıyla mümkündür. Mahkeme tarafından 1 hafta içinde söz kararın imzalanmaması halinde karar yürürlüğe giremez (An.md.107).

Cumhurbaşkanının yürütme görevini ifa etmesinde kendisine yardım eden, yüksek yürütme organı konumundaki Bakanlar Kurulu tesis edilmiştir. Cumhurbaşkanına bağlı olan ve ona karşı sorumluluğu bulunan bakanlar kurulunun çalışma esasları cumhurbaşkanınca belirlenmektedir (An.md.114). Bakanlar kurulu; başbakan ve yardımcıları ile bakanlar ve diğer merkezi yürütme organı başkanlarından oluşmaktadır (An.md.115). Bakanlar kurulunun görev süresi, cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlıdır. Yeni Cumhurbaşkanının göreve gelmesiyle toplu olarak istifalarını sunarlar (An.md.116). Bakanlar kuruluna başbakan başkanlık etmektedir (An.md.117).

Başbakan, meclisin rızası ile cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (An.md.118). Başbakanın 30 yaşını doldurmuş olma, seçilme yeterliliğine sahip olma, yüksek öğrenim yapmış olma, hiçbir devlete karşı yükümlülüğü bulunmama ve Azerbaycan vatandaşı olma şartlarını taşıması gerekmektedir. Bakanlar Kurulunun diğer üyeleri için aranan yaş şartı 25'tir. Bakanlar kurulu üyeleri görevleri dışında hiçbir seçimli ya da atamalı işi kabul edemezler. Ayrıca eğitsel, bilimsel ve sanatsal faaliyetler dışında hiçbir ticari faaliyette bulunamazlar ve ücretler elde edemezler (An.md.121-122). Suçüstü yakalanma haricinde şahsi dokunulmazlığa sahip olan başbakanın bu dokunulmazlığı sadece Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcısının talebi üzerine, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından iptal edilebilir (An.md.123).

AZERBAYCAN TAŞRASINDA MERKEZİ - YEREL İDARE İLİŞKİLERİ

Azerbaycan yürütme erki merkezden yönetim anlayışının yoğun bir yansımasını göstermektedir. Kamu hizmetlerin büyük bir kısmı merkezi idare ve taşra birimleri tarafından sürdürülmektedir. Bu durum, merkezi idare tarafından yerel yönetimlere mümkün olduğunca az yetki devredilmesine neden olmaktadır (Hasanoğlu, 2008: 81; Mehmetoğlu, 2010: 121-122). Az yetki devrinin esasında merkeziyetçi siyasi-kültürel geleneğin yanı sıra, yerel idarelere duyulan güvensizlik de mevcuttur (Kocaoğlu, 2015b: 137).

Azerbaycan Anayasasına göre yerel yönetimlerin (belediyelerin) almış oldukları kararlar cumhurbaşkanının fermanlarına ve bakanlar kurulu kararlarına uygun olmak zorundadır (md.150). Belediyelerin başta anayasa ve kanunlar olmak üzere

mevzuat hükümlerine uygun kararlar alması evrensel bir uygulamadır. Ancak belediyelerin kendilerine tanınan hukuki alan içerisindeki hareketleri (yönetimsel takdirleri) mevzuat dışında, hükümet tasarrufları ile de sınırlandırılmaktadır. Bu durum Azerbaycan'da yerel yönetimleri anayasa ile sınırı çizilmiş, özerk bir statüye değil; merkezi idarenin güdümünde ve emrinde bir alt birim haline dönüştürmektedir.

Tarihsel süreçte Rus çarlığı ve SSCB dönemlerinde yerelin (Azerbaycan'da dahil) idari, mali ve askeri sorunlarını çözmek ve çar'ı mutlak bir şekilde temsil etmesi için merkezi idare tarafından "guberniya" ve "Uyezd" adında yerel yönetim birimleri kurulmuştur (Güler, 1992: 87-88). Ancak bu yapılar halk temsili, seçim, yerel hizmetler gibi bazı özellikleriyle günümüz yerel idarelere benzetilseler de aslında merkezi idarenin taşradaki uzantıları şeklinde hayat bulan yönetimsel birimler olmaktan öteye gidememişlerdir.

Günümüz açısından Azerbaycan'da yerel yönetimler 1995 anayasasında düzenlenmiş olmasına ve iki yıl içinde hayata geçirilmesine hükmedilmesine rağmen, ilk seçimler 1999 yılında yapılmış olup; 2000 yılı itibariyle faaliyetlerine başlamışlardır. Yerel yönetimlerle ilgili 1999 yılında yapılan ilk seçimlerle birlikte Azerbaycan devlet teşkilatı yeniden şekillenmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin varlığı elbette ki yerel demokrasi ve "yerel-ortak" ihtiyaçların daha etkin bir şekilde karşılanmasına katkı sağlamaktadır. Ancak Azerbaycan yerel yönetim birimi olan belediyeler, modern ülkelerdeki türevlerine göre etkinliği daha azdır. Elma (2013: 164), bu durumu; devletin bağımsızlığını yakın zamanda kazanması nedeniyle gerek ulus-devlet inşası ve gerekse kaynaklarını daha etkin kullanmak için merkezi idarenin güçlendirilmesi düşüncesine, uzun yıllardır var olan Rus/Sovyet istilası nedeniyle yerel idare düşüncesinden uzak olunmaya, baskıcı/aşırı merkezi Sovyet yönetim kültürünün⁴ etkilerinin sona ermemesine, yerel yönetim birimlerinin çok yakın zamanlı hayata geçmesi nedeniyle henüz daha gelişme aşamasında olmasına bağlamaktadır.

Ülke içerisinde arazi kuruluşunun dengeli bölünememesi ve halkın demokrasi kültürünün istenilen düzeyde olmamasının taşrada, merkez-yerel arasındaki görev/yetki paylaşımının merkez lehine olmasına katkı sağlamıştır. Ancak ülkenin bağımsızlığının yakın tarihli kazanılması ve ülke topraklarının %20'sinin işgal altında (savaş durumunda) olması da dikkate alınırsa yerel yönetimler (belediyeçilik) alanında önemli gelişmeler kaydedildiği de aşıkardır (Aslanov, 1998: 128).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Azerbaycan tarafından 2001 yılında onaylanmış olup; 2002 yılı itibariyle yürürlüğe girmiştir. Azerbaycan ve bağımsızlığını kazanan diğer devletlerde yerel yönetimlerle ilgili mevzuatın çoğu

4 Roskin (2009: 321), bugün bile Rusların büyük çoğunun ancak güçlü ve acımasız bir liderin varlığıyla ulusal kalkınmanın olacağına inandığını belirtmektedir. Dolayısıyla bu hakim kültür ve inancın uzun yıllar etkisi altında kalan Azerbaycan'ın bu atmosferden etkilenmemesi beklenemez.

zaman ülkenin yönetici elitleri tarafından, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uyumlu bir şekilde hazırlanmıştır (Güner, 1998: 93). Mevcut yöneticilerin çoğunluğunun SSCB zamanında da bu görevlerde olması sebebiyle eski sistemin ağırlığı varlığını devam ettirmiştir (Zengin, 2000: 3). Nitekim, kamu yönetiminde merkezi idare ile yerel idareler arasındaki ilişkileri ortaya koyan sitemler o ülkenin tarihsel süreci içerisindeki siyasi, idari, sosyal ve ekonomik yapısının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Parlak, 2014: 8-9; Kocaoğlu, 2015a: 33).

Azerbaycan'da mevcut olan hukuki düzenlemeler halkın demokratik katılımının bütün yönlerini kapsamaktadır (Öztaş & Zengin, 2008: 52-53). Örneğin belediyelerinin tüzel kişiliğe sahip olması, varlığının anayasal güvenceye dayanması, karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, halkın doğrudan demokrasi yansıması olan bazı demokratik araçlara sahip olması, ayrı bütçe ve personele sahip olmaları modern bir yerel yönetim birimi olmalarını ortaya koymaktadır.

Azerbaycan'da Merkezi İdarenin Taşra Birimleri (Yerlerde İcra Hakimiyeti)

Azerbaycan Anayasasında "özerk/muhtar birim" olan "Nahçıvan Cumhuriyeti" hariç (134-141 md.) merkezi idarenin taşra birimlerine ad ve içerik olarak değinilmemiştir. Bu birimlerin kurulması konusunda cumhurbaşkanı görevlendirilmiştir (md.109/7)⁵. Bununla birlikte merkezi idarenin taşra birimlerinin, yerli icra hakimiyetleri başkanlarınca (başkanlarınca) yönetebileceği, bu kişilerin de cumhurbaşkanı tarafından atanabileceği ve yine cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabileceği ile bu birimlerin yetkilerinin cumhurbaşkanınca tayin edileceği anayasada (md.124) hüküm altına alınmıştır.

Merkezi idarenin taşra birimlerinin faaliyet alanı, görev, yetki ve sorumlulukları ile teşkilat/organizasyon yapısını belirlemek amacıyla 16.06.1999 tarihli 138 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (fermanı) yayımlanarak yürürlüğe girmiştir⁶. İlgili kararnamelere göre Azerbaycan içerisinde oluşturulan taşra birimlerinin başkanları doğrudan cumhurbaşkanınca atanır ya da görevden alınmaktadır. Ancak Nahçıvan içerisinde oluşturulan taşra birimleri başkanlarının atanması, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Ali Meclis Sadrı'nın (başkanının) önerisi üzerine Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Taşra birimi yöneticileri görevleriyle ilgili olarak cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. İcra hakimiyeti başkanlarının harcamaları (giderleri) kanunlarla öngörülen bazı gelirlerden ve merkezde devlet genel bütçesinden, Nahçıvanda ise Nahçıvan özerk bütçesinden karşılanmaktadır. Merkezi idarenin taşra birimlerine Azerbaycan

5 109/7.madde: Cumhurbaşkanı; Azerbaycan Cumhuriyeti devlet bütçesinde yürütme hakimiyeti için ayrılmış harcamalar çerçevesinde merkezi ve yerel yürütme organları kurar.

6 "Azerbaycan Cumhuriyetinin rayon, sahar ve sahar rayonu başkanlarının teşkilat, idari daire ve idari alanları ile idari temsilciliklerinin örnek yapısı ve personel birimlerinin sayısı" hakkında 06.06.2012 tarihinde, 648 sayılı yeni Cumhurbaşkanlığı Fermanı (Kararnamesi) daha yürürlüğe konmuştur. Ancak bu yeni kararname 1999 tarihli kararnameyi açıkça ilga etmemiş olup; diğerinin tamamlayıcısı nitelikte olduğu görülmektedir. Birçok maddesi de tekrar niteliği taşımaktadır.

Cumhuriyeti Anayasası, kanunları, kararnameleri ve bakanlar kurulu kararlarına aykırı olmayan düzenleme (yönetmelik, vb.) yapma yetkisi verilmiştir.

Başkanlar görev sahalarında kamu düzeninin sağlanması, temel hak ve özgürlüklerin korunması, mülkiyet hakkının korunması, görev sahalarındaki diğer kurum, kuruluş ve yerel yönetim birimleriyle ilişkiler kurulması, tüzel kişiliğin temsil edilmesi, kendilerine bağlı personelin atanması, alt birimlerin tesis edilmesi, devlet bilgi ve arşiv güvenliğinin sağlanması, merkezi idarenin emir ve talimatlarının yerine getirilmesi, cumhurbaşkanının görevleri kapsamında temsil edilmesi ve direktiflerinin yerine getirilmesinin sağlanması gibi genel görevlerinin yanı sıra birtakım özel nitelikli görevleri de bulunmaktadır. 16.06.1999 tarih ve 138 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Fermanı) esas alındığında özel nitelikli bu görevler aşağıdaki ana başlıklar halinde sıralanmaktadır;

- Bağlı bulunan arazilerin ekonomik ve sosyo-kültürel gelişiminin sağlanması
- Tarımın yaygınlaştırılması ve daha etkin hale getirilmesi
- Bütçe, vergi ve finans ile ilgili devlet politikalarının hayata geçirilmesi
- Pazar ve girişimciliğin geliştirilmesiyle ilgili politikaları hayata geçirmek
- Sosyal güvenlik ve cinsiyet eşitliğiyle ilgili politikalarının hayata geçirilmesi
- Çevre ve insan sağlığının korunması
- Emeğin korunması ve istihdamın sağlanması ile ilgili politikalarının hayata geçirilmesi
- Kentsel alt yapı ve üst yapının geliştirilmesi ile kentin güzelleştirilmesi ve korunması; imar işleri ve konut politikalarının hayata geçirilmesi
- Kentsel planlamanın hayata geçirilmesi hususundaki politikaları hayata geçirmek
- Devletin eğitim politikalarına katkı sağlayıcı önerilerde bulunmak; zorunlu eğitim kurumlarının faaliyetlerini gerçekleştirmek ve denetimini sağlamak, eğitim kurumlarının amirlerini atamak; eğitim ve kültür hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesiyle ilgili diğer görevleri yerine getirmek
- Çocuk ve gençlerin beden terbiyesi ve spor faaliyetleri ile turizmin geliştirilmesi
- Medya, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve dini kuruluşlar ile işbirliği yapmak

- Hukuk düzeni ve genel güvenliğin sağlanması ile asayiş ve sivil savunmanın gerçekleştirilmesi⁷
- Kadastro çalışmalarının yapılması⁸, devlet mallarının yönetilmesi⁹ ve korunması
- Azerbaycan Cumhurbaşkanının belirlediği diğer görevleri yerine getirmek.

Azerbaycan'da merkezi idarenin taşra birimlerinin isimlendirilmesi konusunda gerek Azerbaycan'lı ve gerekse de Türkiye'deki akademisyenler arasında "eyalet", "bölge", "il", "ilçe", "kasaba", "köy", "rayon", "şehir rayonu", "sahar", "şehir", "cumhuriyete bağlı şehir", "bağımsız şehir", "kent", "kırsal alan", vd. gibi birbirinden farklı yönetsel terimlerin kullanıldığı görülmüştür. Kanaatimizce bu durumun temel nedenlerinden birisi, bu birimlerin doğrudan anayasada ayrıca ve açıkça belirtilmemiş olmasıdır. Ayrıca eski bir devlet geleneğine sahip olmakla birlikte işgal ve savaş süresince mevcut olan yönetsel birimlerin hukuken değişime uğramalarına rağmen, halk arasındaki pratik kullanımının devam etmesi ile devletin teşkilat yapısı ve yönetsel politikalarının dönüşümünün devam etmesi de bu olumsuz durumun yaşanmasına katkı sağlamaktadır. Elbette ki Azerbaycan anayasası ve diğer hukuki normlarının tercümesi esnasında yaşanan hatalarda bu farklılığın oluşmasına neden olmaktadır. Özellikle rayon ve şehir rayonlarının birbiriyle karıştırılmasına sıklıkla şahit olunmaktadır. Azerbaycan devlet teşkilatının sağlıklı bir şekilde ortaya konabilmesi açısından anayasa ve diğer hukuk normlarında geçen hukuki terimlerin orijinal hallerine bağlı kalınarak tasnif ve açıklamalar yapılacaktır.

1999 tarihli kararnameye (md.2/3) göre¹⁰ icra hakimiyeti yani merkezi idarenin taşra birimleri "rayon", "sahar" ve "sahar rayonları" olmak üzere 3 (üç) adet olup; bunlar Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından teşekkül ettirilmektedir.

1999 tarihli kararnamenin son (VI.) kısmında¹¹ yer alan 36'ncı maddede; "bölge tabelalı şehirlerde" yani "şehir rayonlarında", "**kasaba**" ve "**kent**lerde" rayon, sahar ve şehir rayonu birimlerinin temsilciliklerinin bulunduğu ifade edilmektedir. İlgili maddede¹² ortaya konulan unsur şehir rayonları içerisinde "kasaba" ve "kent" adı altında alt idari temsilciliklerin olduğunu ortaya koymaktadır. Bu

7 Toplanma özgürlüğü konusunda Azerbaycan Kanunları ölçüsünde karar verme yetkisi sadece Sahar Başkanlarına verilmiştir. Rayon ve Sahar Rayonu icra hakimiyetleri bu yetkiye sahip değildiler.

8 Sahar ve alt birimlerinde devlet kadastro yapmak sadece sahar icra hakimiyetinin yetkisindedir. Rayon ve Sahar Rayonu icra hakimiyetleri bu yetkiye sahip değildiler.

9 Devlet topraklarının kiralanması yetkisi sadece sahar yönetimlerine verilmiştir. Ancak sahar rayonları içerisinde-deki kiralamalarda ilgili sahar rayonunun da uygun görüşü aranmaktadır.

10 Maddenin orijinal metni: "İcra hakimiyəti rayonlarda, şəhərlərdə və şəhər rayonlarında Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən təşkil edilir".

11 Kısım/ bölüm adının orijinal hali: "RAYON TABELİ ŞƏHƏRLƏRDƏ, QƏSƏBƏLƏRDƏ VƏ KƏNDLƏRDƏ İCRA HAKİMİYYƏTLƏRİ"

12 Maddenin orijinal metni: Rayon tabeli şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə rayon, şəhər, şəhərdə rayon icra hakimiyəti başçılarının nümayəndəliyi

birimlerle ilgili anayasa ya da adı geçen fermana/kararnamede ayrıca ve açıkça bir düzenlemeye yer verilmemektedir. Ancak rayon, sahar ve sahar rayonu gibi merkezi idarenin taşradaki bir alt birimi olmaktan ziyade şehir/sahar rayonu içerisinde mevcut olan ve Türkiye'deki mahalle muhtarlıklarının karşılığı sayılabilecek bir idari yapılanmaları ortaya koymaktadır. Bu temsilcilerin temel görevleri şunlardır;

- Görev bölgelerinde rayon, sahar ve sahar rayonu başkanlarının görevlerini yerine getirmelerine yardım etmek, bu konuda kendisine tevdi edilen görevleri ifa etmek ve görevi kapsamında üst birimlere önerilerde bulunmak,
- Vatandaşların şikayet, öneri ve başvurularını kabul ederek, bunlarla ilgili değerlendirmeleri yapmak ve gerekli tedbirleri almak,
- Mevzuat ile kendisine verilen nüfus ve vatandaşlık işleri ile noterlik işlemlerini yerine getirmek,
- Anayasa, kanun ve diğer hukuk normları ile belirtilen işleri yapmak.

Azerbaycan'da merkezi idarenin taşra birimleri olan rayon, sahar ve sahar rayonu hakkında ayrı ayrı bilgi vermeden önce mükerrerliği ortadan kaldırmak amacıyla bu birimler ve birim başkanları (başçıları) ile ilgili ortak hukuki düzenlemelerden bahsedilmesi uygun görülmektedir.

İcra hakimiyetlerinin başkanlarının yükseköğretim (üniversite) mezunu olmaları zorunludur. Bu kişilerin görevleri süresince eğitsel, bilimsel ve sanatsal faaliyetleri dışında hiçbir seçimli veya atamalı başka bir görevi yerine getiremezler; hiçbir özel teşebbüs, ticari ve diğer ücretli faaliyetle meşgul olamazlar. Görevleri karşılığında kendilerine ödenen maaşları ile eğitim, bilim ve sanat faaliyetlerinden dolayı aldığı/alabileceği ücretten başka hiçbir ücret alamazlar. Başçıların aynı zamanda din görevlisi olması yasaktır. Bununla birlikte çifte vatandaşlık hakları yoktur. Bu bağlamda başka devletler karşısında sorumlu olabilme durumları da yoktur. Yani başka devletler adına görev alamaz, onların temsilciliklerini yapamazlar.

Merkezi idarenin taşra birimlerinde başkan yardımcılıkları (icra hakimiyeti başçısı muavinleri) da ihdas edilmiştir. Başkan yardımcıları merkezde Cumhurbaşkanlığı Rehberinin, Nahçıvanda ise Nahçıvan Yüksek (Ali) Meclisi Başkanının uygun görüşüyle doğrudan ilgili taşra birim başkanı tarafından göreve atanmakta ya da görevden alınmaktadır. İstisna olarak Bakü Şehri (Saharı) başkan yardımcılarının göreve atanması ya da görevden alınması doğrudan doğruya Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. İlgili yardımcılar yönetim faaliyetlerinin bir parçası olup; başçının görevini ifa edemediği durumlarda atanmalarında mevcut olan makamların ortak işlemiyle başkan adına görevleri devam ettirirler.

Merkezi idarenin taşra birimlerinin organizasyon (teşkilat) yapısı "aparat" olarak adlandırılmaktadır. Aparatların yapısı, içerisindeki alt idari birimleri, görev sahası içerisindeki alt temsilcilikleri ve aparat içerisinde tesis edilen diğer kuruluşlar ile buralarda görev yapacak personel sayıları (üst limitleri) Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Ancak Başkana bağlı olmakla birlikte ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan ticari işletmeler ve diğer tüzel kişiliklerin oluşturulması ve buralarda çalıştırılacak işçilerin sayıları Cumhurbaşkanının uygun görüşünü almak şartıyla bakanlar kurulu tarafından belirlenmektedir.

Rayon, sahar ve sahar rayonu başkanları görev sahaları içerisindeki ekonomik, sosyo-kültürel ve diğer yerel meselelerin çözümlenmesi ile ilgili çalışmalar yapması ve teklifler sunması için başkanlığa bağlı bir danışma organı olan konsey (şura) teşekkül ettirmektedirler. Tesis edilen konseyin üye sayısı Bakü Saharı'nda 25 kişi, diğer rayon ve saharlarda ise 15 kişidir. İlgili taşra birimi başkanı ve başkan yardımcıları konsey üyeleri arasında yer almaktadır. İstisnai olarak Bakü ve Gence Sahar Konseylerinde kendilerine bağlı olan sahar rayonları başkanları da doğal üye olarak konseyde yer almaktadırlar. Konseyin doğal üyeleri dışındaki diğer üyeleri başkan tarafından, "aparat" içerisinde yer alan müdürlerden, başkanlığa bağlı kurum amirlerinden, merkezi idarenin ilgili idari yerleşim yerlerindeki temsilcilerinden (rehberlerinden), alt idari temsilciliklerin başkanlarından seçilmektedir. Konsey ayda en az 2 (iki) defa olmak üzere, üye tam sayısının salt çoğunluğunun sağlanmasıyla, başkan ya da görevlendirdiği yardımcısının başkanlığında toplanmaktadır. Alınan kararlar hukuken tavsiye niteliği taşımaktadır.

Rayon, sahar ve sahar rayonuna bağlı birimler, kurum ve diğer idari yapılarda görev alan personel Azerbaycan Devlet Hizmeti (Kulluğu) Hakkındaki Kanun hükümlerine uygun olarak, ilgili birim yöneticilerin teklifi üzerine başkan (başçı) tarafından atanmaktadır. Ancak taşra birimlerine (başkana) bağlı olmakla birlikte ayrı tüzel/hukuki kişiliğe sahip olan kurumların personeli ilgili kurum amiri (rehberi) tarafından atanmakta ya da görevden alınmaktadır.

Rayon (Bölge - İktisadi Rayon)

Azerbaycan'ın bölge düzeyindeki merkezi idarenin taşra yönetim birimidir. Akademik yazında ve halk dilinde rayon denilince ilk akla gelen "sahar rayonları"dır. Ancak anayasada geçen "rayon" lafzı "bölge iktisadi rayonları"nı ifade etmektedir. Bu nedenle akademik ve gündelik kullanımda mevcut olan iki rayon birimlerinin karıştırılmasına sıklıkla rastlanılmaktadır.

Rayon (ing. Region), Sovyetler Birliği döneminde gerçekleştirilen idari reformlar (1923-1929) sonrası uygulanmış bir idari organizasyondur. Başta Azerbaycan olmak üzere SSCB'nin dağılmasıyla ortaya çıkan devletlerin büyük bir çoğunluğunda halen varlıklarını devam ettirmektedirler (Zaman, 2014: 7).

Rayon başçıları (başkanları) doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevinden alınmaktadır. Azerbaycan'da; Abşeron - Bakü Rayonu, Aran Rayonu, Gence - Kazak Rayonu (batı bölgesi), Lenkeran Rayonu (güney bölgesi), Şeki (Seki) - Zakatala Rayonu, Küba - Kaçmaz (Haçmaz) Rayonu, Yukarı Karabağ Rayonu, Dağlık Şirvan Rayonu, Kelbecer - Laçın Rayonu ve Nahçıvan Rayonu olmak üzere toplam 10 adet bölgesel rayon bulunmaktadır. Nahçıvan Rayonu, Nahçıvan özerk bölgesinin tamamını oluşturmaktadır. Sahip olduğu özerklik nedeniyle "özerk bölge" olarak ayrı bir yönetim birimi olarak ele alınacaktır.

Sahar (Şeher - Şehir)

Sahar, Türkiye'deki il (büyükşehir olan) yönetimlerine benzer bir taşra yönetim birimidir. Azerbaycan'da; Bakü, Sumgeyit, Gence, Naftalan, Şeki (Seki), Lenkeran, Yevlaks, Mingeçevir, Şirvan, Hankendi ve Nahçıvan olmak üzere toplam 11 adet sahar (şehir) bulunmaktadır. Başkent Bakü'nün içinde yer aldığı "Bakü Saharı" diğer saharlardan farklı bazı özelliklere sahiptirler. Bu nedenle Bakü kentini "Abşeron Rayonu" dışında ayrı bir yapı (doğrudan cumhuriyete bağlı şehir/sahar) olarak tasnif edilmesi de söz konusudur.

Sahar başkanlarına aynı zamanda "Merkh" de denilmektedir (Parlak & Caner, 2009: 416). Diğer icra hakimiyeti başçılarıyla (başkanlarıyla) birlikte daha önce belirttiğimiz ortak nitelikteki birçok görev ve yetkiye sahiptir. Bu yetkilere ek olarak sahar başkanları genel bütçe kapsamında ekonomik, sosyal gelişme ve çevre programlarının projelerinin hazırlanması sırasında kendilerine bağlı sahar rayonu başkanlarından uygun teklifler alma yetkisine de sahiptirler. Sahar'ın idari hizmet sunumunda birbirine uyumlu, monist (tekli-bütüncül) bir yapı olması ve tüm kısımlarının ekonomik ve sosyo-kültürel açıdan geliştirilmesi amacıyla sahar başkanları, kendilerine bağlı sahar rayonlarının faaliyetlerini koordine etme yetkisine sahiptirler. Sahar başkanının, kendisine bağlı sahar rayonuna ait olan ve Azerbaycan Anayasasına aykırı olan işlem ve kararları iptal etme yetkisi bulunmaktadır.

Sahar Rayonu (Şehir Rayonu - Şehir/Sahar Bölgesi)

Sahar içerisinde yer alan merkezi idarenin en alt taşra yönetim birimidir. Azerbaycan'da 77 adet sahar rayonu bulunmaktadır. Bunların 7 tanesi Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinde yer almaktadır. Sahar başkanlarının ortak görevlerine ilave olarak sahar rayonu başkanının, "sahar başkanının emir ve talimatlarını yerine getirme görevi" de bulunmaktadır. Sahar rayonları geliştikçe saharlara dönüşmektedirler. Dağlık Şirvan Rayonu (bölgesi), Küba - Kaçmaz Rayonu (bölgesi) ve Kelbecer - Laçın Rayonu (bölgesi) sınırları içerisinde hiç "sahar" bulunmayıp, sadece "sahar rayonları" bulunmaktadır.

Nahçıvan Özerk Bölgesi (Cumhuriyeti)

Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti esasında Azerbaycan'ın özel nitelikli bir iktisadi rayon yönetimidir. Ancak ayrı bir anayasaya sahip olması ve özerkliğinin

bulunması nedeniyle ayrı (dördüncü) bir taşra yönetim birimi olarak ele alınmaktadır. 16.03.1921 tarihli Moskova Antlaşmasıyla birlikte "Nahçıvan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti" adını alan Nahçıvan, sırasıyla 1923 yılında "Nahçıvan Beldesi" ve 1924 yılında "Nahçıvan Özerk Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti" adını/statusünü almıştır. Son olarak 17.11.1990 tarihinde "Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti" adını alarak Azerbaycan Cumhuriyeti'ne bağlı özerk (muhtar) bir devlet olarak varlığını devam ettirmektedir. Azerbaycan'ın kara sınırı bulunmayan tek toprak parçasıdır.

Türkiye'nin sınır komşusu olan Nahçıvan ile Azerbaycan arasında Ermenistan toprakları bulunmaktadır. Azerbaycan ile kuş uçuşu 26 km mesafede olan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti bir Türk yurdu¹³ olmakla birlikte, Ermenistan'ın Karabağ'da olduğu gibi Nahçıvan toprakları üzerinde de işgali bulunmaktadır. 19-20 Ocak 1990 tarihinden bu yana Kerki (Nahçıvan) toprağı Ermenilerin işgali altındadır (Zaman, 2014: 5).

Özerk bölge bir bütün olarak bir "ekonomik bölge" yani "rayon" konumundadır. Nahçıvan Rayonu (özerk bölge)" içerisinde Nahçıvan Saharı ve 7 adet "sahar rayonu" bulunmaktadır. Nahçıvan saharı özerk bölgenin (cumhuriyetin) başkentidir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Âli (Yüksek) Meclis Sadr'ı (Başkanı), muhtariyetin en üst düzey devlet görevlisidir. Sadr'ın yasama ve yürütme alanında muhtelif yetkileri bulunmaktadır.

Nahçıvan'da hem Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve kanunları, hem de Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Anayasası ve kanunları birlikte uygulanmaktadır. Devlet yönetimi kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Bu kapsamda yasama yetkisi "Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Âli (Yüksek) Meclisi" tarafından; yürütme yetkisi "Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu" tarafından; yargı yetkisi ise "Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Mahkemeleri" tarafından kullanılmaktadır.

Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüksek Meclisi; çoğunluk sistemine göre, genel, eşit ve doğrudan seçim esasına göre, serbest, şahsi ve gizli oylama yolu ile seçilen 45 milletvekilinden oluşmaktadır. Seçimler 5 yılda bir Kasım ayının ilk pazar günü yapılmaktadır. Görev süresi bitmeden ayrılan üyelerin yerine kalan süreyi tamamlaması için yeni milletvekili seçilebilir. Üyelerin "yasama dokunulmazlığı" ve "yasama sorumsuzluğu" bulunmaktadır. Milletvekilliği adaylığı için ülkede sürekli ikamet etme, vatandaşlık, 25 yaşını doldurma, mümeyyiz olma ve ağır suçlardan hüküm giymeme şartları aranmaktadır. Ayrıca ceza infaz kurumlarında yatmakta olanlar, çifte vatandaşlığı bulunanlar, başka ülkelerin temsilciliğini yapanlar, din görevlisi olanlar, yürütme ve yargı organı mensubu olanlar da milletvekili olamazlar.

13 1870'li yıllarda Azerbaycan'da petrolün keşfedilmesi sonrasında, bölgeyi işgal eden Ruslar tarafından günümüz Ermenistan'ın başkenti olan Erivan ve işgal etmeye devam ettikleri Karabağ başta olmak üzere bu bölgeye hızla Ermeni nüfusu yerleştirilmeye başlanmıştır (Gömeç, 2011: 56). Dolayısıyla Ermeniler bu toprakların asli (gerçek) sahipleri değil, azınlık topluluklarıdır.

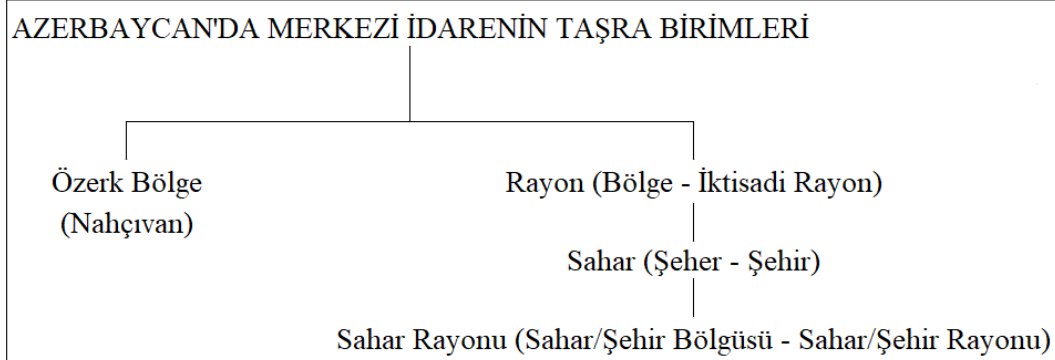
Yasama organının başında "Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüksek Meclisi Sadr'ı" bulunmaktadır. Meclis, her yıl 2 (iki) olağan oturum gerçekleştirmektedir. Ancak Azerbaycan Cumhurbaşkanı, Azerbaycan Milli Meclisi, Nahçıvan Yüksek Meclisi (en az 16 milletvekili) ve Nahçıvan Yüksek Meclisi Sadrı (Başkanı) tarafından meclisin olağanüstü oturum yapması talep edilebilir. Kanun teklif etme yetkisi; milletvekillerine, Nahçıvan Başbakanına, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesine ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Savcılığına verilmiştir. Anayasa değişiklikleri için öncelikle Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin en az 35 milletvekilinin oyuyla kabul kararı alması gerekmektedir. Bu kararın alınmasında 2 kez görüşme yapılmakta ve görüşmeler arasında 3 aylık bir serinleme süresi öngörülmektedir. Her iki görüşme de kanun görüşmelerindeki aynı usullerle yapılmaktadır. Kabul edilen anayasa değişikliğinin resmiyet kazanabilmesi için Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi tarafından da onaylanması gerekmektedir.

Yürütme organı, meclise karşı sorumlu olan bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Bakanlar kurulu; başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar ve diğer merkezi idare birimi başkanlarından oluşmaktadır. Başbakan, Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Nahçıvan Yüksek Meclisi'nin onayıyla atanmaktadır. Bakanlar kurulu ise, Başbakanın önerisi ve Nahçıvan Yüksek Meclisinin kararıyla göreve gelmektedir. Başbakanlık için Azerbaycan vatandaşı olma, 30 yaşını doldurmuş olma, yükseköğrenim yapma, başka devletlere karşı yükümlülüğü bulunmama ve seçilme yeterliliğine sahip olma şartları aranmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun diğer üyeleri için de aynı şartlar aranmaktadır. Sadece yaş sınırı 25 yaşını doldurma şeklindedir.

Savunma Bakanlığı dışında Azerbaycan'da bulunan tüm bakanlıkların Nahçıvan'da bakanlık düzeyinde örgütlenmiş temsilcilikleri bulunmaktadır (Rehimli, 2009: 382). Bakanlar kurulu üyeleri görevleri haricinde başka hiçbir seçimli ya da atamalı görev üstlenemezler, başka hiçbir ticari - ücretli faaliyetlerde bulunamazlar ve ücret alamazlar.

Yargı organı, gerçeğin ortaya çıkartılması (adaletin sağlanması) amacıyla bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır. Kanunilik ilkesinin esas olduğu ülkede "olağanüstü yargılama" yani olağanüstü olaylar sonrası kurulmuş mahkemeler aracılığıyla olağandışı yeni mahkemeler kurularak yargılama yapılması yasaktır. Mahkeme türleri, Azerbaycan yargı sisteminde belirtildiği üzeredir.

Şekil 1. Azerbaycan'da Merkezi İdarenin Taşra Birimleri



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Azerbaycan'da Yerel Yönetimler

Azerbaycan yerel yönetimler (*yerel özünlüidareetme*), "belediyeler" aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (An.md.142). Anayasa ve kanunla kendilerine verilen yetkileri kullanma yetkisine sahip tüzel kişiler olan belediyelerin karar organları; yerel yönetimlerin varlık amacına uygun olarak seçimle göreve gelmektedirler. Belediyelerin statüsü ve çalışma esasları Anayasanın 142/III maddesine uygun olarak 02.07.1998 tarihinde kabul edilen 698-IQ sayılı "*Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun*" hükümleri ile belirlenmiştir.

Belediyeler, anayasa (md.144/II) ve kanuna uygun olarak, kendisine verilen yetki çerçevesinde, yerel nitelikli sorunları bağımsız ve serbest bir şekilde çözmeye hakkına sahiptirler. Bu kapsamda idari birimler oluşturma, personel istihdam etme, mülk edinme, serbest bütçeye sahip olma, vb. gibi hakları bulunmaktadır.

Azerbaycan belediyelerin kurulması, başka belediyelerle birleştirilmesi, sınırlarının değiştirilmesi, lağvedilmesi yerli halkın görüşü ve diğer yerel özellikler dikkate alınarak Azerbaycan Milli Meclisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Söz konusu değişiklik durumunu gösteren bir sertifika (belge) ilgili belediye tüzel kişiliğine verilmektedir (698 s.Kanun md.13-13.1). Azerbaycan'da her vatandaşın belediye hizmetlerini alma hakkı vardır. Bu nedenle herhangi bir yerleşim yerinin nüfus azlığı nedeniyle belediye olması engellenemez (698 s.Kanun md.12). Yani tüm ülke topraklarında belediye tüzel kişiliği bulunmaktadır.

Halkın belediye hizmetlerinden yararlanması (belediye kurulması) hakkı sadece anayasanın ve devletin korunması ile devlet güvenliğinin tesis edilebilmesi için, kanunda öngörülen şartlarda ve sürelerde engellenebilmektedir (698 s.Kanun md.47). Ancak bir belediyenin faaliyetleri açısından yetersiz olduğu iddiasının (başvurunun) olması halinde; Azerbaycan Milli Meclisi bu konuda ilgili belediyenin savunmasını (raporunu) da alarak belediye faaliyetlerin süresinden

önce sona erdirilmesi konusunda karar alabilmektedir. Bu konuda son karar verme yetkilisi (merci) Azerbaycan Cumhuriyeti Merkez Seçim Komisyonudur (698 s.Kanun md.22-2). Komisyon kararı sonrası yeniden seçim yapılır.

Belediyeler faaliyetlerini koordine etmek, hak ve menfaatlerini daha iyi gerçekleştirebilmek için kanunlara uygun olarak ittifaklar (birlikler) kurabilirler. Ancak görev ve yetkilerini yapacakları bu ittifakla bir başka tüzel kişiliğe devredemezler. Belediyeler ve belediye birlikleri görevleriyle ilgili başka ülkelerin yerel yönetimleri ile iş birliği anlaşmaları yapabilir, ihtisas kuruluşlarına üye olabilirler (698 s.Kanun md.10).

Belediyelerin karar organları belediye meclisleridir. Meclisin başında başkan (sadr) bulunmaktadır. Belediye meclisi üyeleri seçimle iş başına gelmektedirler. Süresi dolmadan meclis üyeliği sona erenler yerine tekrar seçim yapılır. Üyeler, meclis çalışmalarında görüşlerini ileri sürme, soru yöneltme gibi genel haklarının yanı sıra kamu görevine atananlar ya da kamu görevinden alınanlara soru sorma hakkına da sahiptirler (698 s.Kanun md.15.1). Belediye üyeleri 6 ayda bir defadan az olmamak üzere seçmenlerine belediye çalışmaları hakkında rapor (bilgi) vermektedirler. Belediye seçimleri 5 yılda bir yapılmaktadır.

Meclis üyeleri için, belediyeler birer işyeri olarak kabul edilir. Bu nedenle de sürekli hizmetine ihtiyaç duyulan meclis üyelerinin aylık (ücret alma) hakkı bulunmaktadır. Sosyal güvenliğe sahip bu üyelerin bilimsel, sanatsal ve eğitsel faaliyetler dışında başka bir sürekli iş yapması yasaklanmıştır. Başkan ve yardımcıları da dahil olmak üzere belediye meclisi toplam üye sayısına göre ücretli ve daimi çalışacak üye sayısı kanunla belirlenmiştir. 5 - 7 üyeli belediyelerde 2 üye; 9-11 üyeli belediyelerde 3 üye; 13-15 üyeli belediyelerde 4 üye ve 17-19 üyeli belediyelerde toplam 5 üye aylık alma hakkına sahiptir (698 s.Kanun md.15).

Meclis üyelerinin aynı zamanda belediye çalışanı olması da yasaktır. Bir belediye personelinin meclis üyeliğine seçilmesi halinde 3 gün içinde dilekçesine uygun olarak belediye personeliğinden ilişkisi kesilmektedir (698 s.Kanun md.15). Meclis üyesinin ölmesi, hakkında ölüm ilamı çıkartılması, gaipliğine karar verilmesi, fiil ehliyetini kaybetmesi, vatandaşlıktan çıkartılması, başka bir ülke vatandaşlığına geçmesi (çifte vatandaşlık), sağlık durumunun görevini yerine getirmesine engel olduğuna karar verilmesi ya da mahkeme kararıyla üyeliği sona ermektedir (698 s.Kanun md.21).

Belediye seçimine ait oyların doğru sayılmadığının tespit edilmesi halinde, üyenin istifa etmesi durumunda, üyelik için aranan şartların taşınmadığının tespit edilmesi halinde, yasama-yargı ya da belediye çalışanı olmaya devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda, 6 aydan fazla görevini yapmaya engel bir sağlık durumunun tespit edilmesi halinde, ardı ardına 3 kez ya da bir yılda yapılan tüm toplantıların yarısından fazlasına katılmadığının tespit edilmesi halinde ilgili üyenin görev ve yetkisi sona ermektedir. Meclis üyeliğinin sona ermesiyle ilgili

mahkeme kararları ve ölüm haricindeki diğer durumlarda meclis tarafından karar alınması gerekmektedir. Karar yetersayısı, toplantıya katılan üyelerin salt (basit) çoğunluğudur (698 s.Kanun md.22).

Belediye meclisi ayda bir defadan az olmamak kaydıyla, belediye başkanının çağrısıyla toplanmaktadır. Olağan toplantı zamanı ve gündemi toplantıdan en az beş gün önce üyelere tebliğ edilmektedir. Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu toplantı yeter sayısını oluşturmaktadır. Meclis toplantısı belediyenin başkanı, başkanın yokluğunda ise onun yardımcısı tarafından yönetilir. Toplantı gündemi belediye başkanı tarafından belirlenmektedir. Toplantılar kayıt altına alınır. Bu nedenle alınan kararların yazımı için bir meclis üyesi katip (sekreter) olarak seçilir. Toplantı sonrası kayıt altına alınan tutanaklara üyelerin şerh düşme hakları bulunmaktadır. Karar yeter sayısı da toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak mahalli vergi ve resimlerle ilgili meclis kararlarında üçte iki çoğunluk aranmaktadır (698 s.Kanun md.16). Hekimoğlu (2013: 55), genel olarak karar yeter sayısı için basit (salt) çoğunluk aranmasının nedenini; belediyelerin faaliyetlerini rahatça yapabilmeleri amacıyla önlerini açmak ve işlerini kolaylaştırmak olarak değerlendirmektedir.

Belediye seçmeninin belediyelerle ilgili önemli konularda yönetime katılma yani talepte bulunma hakları tanınmıştır. Alınan bazı kararların yeniden düzenlenmesi, belirli bir konuda karar alınması ya da uygulama yapılması konusunda talepte bulunabilmektedirler. Bu kapsamda gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin finansmanı için belediye, halktan bir defalığına mahsus olmak üzere "gönüllü - katılım bedeli" talep edebilmektedir. Halk toplantılarının gerçekleştirilmesinde seçim yolu ile oluşturulan "teşebbüs grubu" görevlendirilmiştir.

Belediye sınırları içerisinde yaşayan seçmenin en az %25'inin talebiyle ya da belediye meclisinin en az üçte birinin talebiyle meclis olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Seçmen talebiyle yapılan meclis toplantılarının gündemini, seçmenin talepleri oluşturmaktadır. Meclis üyelerinin talebiyle gerçekleştirilen olağanüstü toplantıların gündemi ise talep esas alınarak meclisçe belirleniyor. Olağanüstü meclis toplantılarının başkan ya da görevlendirdiği yardımcısı tarafından ecri edilmemesi halinde, talep sahiplerinin toplantının hayata geçirilmesini isteme ya da mahkemeye başvuruda bulunma hakları mevcuttur. Olağanüstü toplantılarda başkan ya da yardımcısının toplantıyı yönetmekten kaçınması halinde meclis üyeleri arasından toplantıyı yönetecek bir geçici başkan (toplantı başkanı) seçilir (698 s.Kanun md.16).

Azerbaycan'da nüfusu 500 kişiden az olan belediyelerde; belediyelerin yerel konulardaki kararını öğrenmek, önerilerde bulunmak ve değişiklik talepleri hazırlamak amacıyla halkın da toplantı yapması söz konusu olabilmektedir. 18 yaşını dolduran ve seçme hakkı bulunan herkesin iştirak edebileceği toplantıların hayata geçirilmesi için ihtiyaç duyulan toplantı yeter sayısı tüm seçmenin en az %25'inin toplantıya iştirakidir. Bu toplantılarda belediye tüzükleri ve kararlarının

değiştirilmesi ya da yürürlükten kaldırılması söz konusudur. Ayrıca ek maddeler de ihdas edilebilmektedir. Belediyelerin birleştirilmesi ya da ayrılması meselelerinin görüşülmesi konusunda nüfusu 500 üzeri olan belediyeler de toplantı yaparak kararlar alabilirler (698 s.Kanun md.28).

Belediye kendi yetkisine ait meselelerin önceden gözden geçirilmesi ve karar projelerinin hazırlanması ile belediyenin kararlarının uygulanmasına yardım etmeleri, belediyeye bağlı işletme, idare ve kuruluşların faaliyetlerini izlemek için daimi ve diğer komisyonlar oluşturabilmektedirler. Komisyonlar, faaliyetleri çerçevesinde uzman kişilerden yararlanabilmektedirler. Komisyonlar, kendilerini seçmiş olan belediye meclisine karşı sorumlu olup; meclise hesap vermektedirler (698 s.Kanun md.17).

Belediyenin yürütme (icra) organı "*belediye aparatı*"dır. Bir başka ifadeyle alınan kararları hayata geçiren idari yapılanmadır. İcra aparatının içerisinde kanunla ve diğer mevzuat hükümlerince öngörülen alt birimler de bulunabilmektedir. Türkiye'de icra organı olan "encümen" seçilmiş bazı meclis üyeleri ile bazı atanmış belediye birim amirlerinden oluşurken; Azerbaycan'da meclisin kararı doğrultusunda atanan belediye birim amirlerinden oluşmaktadır. İcra organının (aparatının) başında belediye başkanı bulunmaktadır. Başkanın emir ve talimatları doğrultusunda icra faaliyetleri gerçekleştirilmektedir (698 s.Kanun md.18). Meclisçe alınan kararlar en geç 15 gün içinde icra organına bildirilir (698 s.Kanun md.48/1).

Belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Halk belediye meclis üyelerini seçmektedirler. Seçim sonrasında yapılan ilk toplantıda meclis üyeleri, kendi aralarında yapacakları "açık ya da gizli oyla" bir başkan seçmektedirler. Seçim için öngörülen karar yeter sayısı üye tamsayısı salt (basit) çoğunluğudur. İhtiyaç duyulması halinde meclis kendi üyeleri arasından, aynı usulle belediye başkan yardımcısı/yardımcıları da seçebilmektedir. Belediye başkanının "*serencam*" yani "*kararname-düzenleyici işlem yapma*" yetkisi bulunmaktadır (698 s.Kanun md.19).

Belediye başkanı ya da yardımcılarının istifa hakları bulunmaktadır. Bununla birlikte meclise ait herhangi bir görev ya da yetkiyi tek başına kullanırsa; alınan meclis kararlarını kanuna aykırı bir şekilde icra etmekten kaçınırsa; aralıksız olarak 6 aydan fazla görevini ifa edemezse; mevzuatta öngörülen görevlerini 3 ay içinde yerine getirmekten kaçınırsa; belediye bütçesinin tartışılarak oluşturulmasını gerçekleştirmezse (bütçenin yapılmaması) ve mevzuatta bu konuda öngörülmüş diğer durumlarda görevlerinden alınırlar. görevi sona eren başkan ve yardımcıları faaliyetleriyle ilgili tüm belge ve bilgileri 10 gün içinde yeni belediye başkanına teslim etmek zorundadırlar (698 s.Kanun md.19).

Belediye çalışanlarının görev süresi, meclis üyelerinin görev süresiyle ilişkili değildir. Yani meclis üyelerinin görev sürelerinin sona ermesi, belediye personelinin görev süresini sona erdirmez (Mehdiyev, 2008: 422). Belediye

organlarında çalışan idari personel "işçi" statüsündedirler. İlgili kişiler görev ve faaliyetleri doğrultusunda hizmet sunma ve verilen görevleri ifa etmekle mükelleftirler (698 s.Kanun md.25). Belediyenin görev ve sorumluluklarıyla ilgili olarak belediye halkının bireysel ve kolektif başvuruda bulunma hakları vardır. Belediye görevlileri 1 ay içerisinde başvuruya cevap vermek zorundadırlar. Ancak arsa talebiyle ilgili başvuruların 10 gün içinde, yerel vergi ve ücret borçlarıyla ilgili başvuruların da 5 gün içinde cevaplanması gerekmektedir. Bu süreler içinde başvuruya karşı gerekli cevabın verilmemesi ya da işlemin gerçekleştirilmemesi durumunda ilgili kişilerin hukuki sorumlulukları bulunmaktadır. Belediyelerin diğer gerçek ve tüzel kişilere yapmış olduğu başvuruların da 1 ay içerisinde cevaplandırılması gerekmektedir (698 s.Kanun md.30).

Merkezi idarenin belediye ve bağlı birimleri üzerinde idari denetim yapma yetkisi bulunmaktadır. Yine belediye komisyonlarının ve halkında belediye faaliyetleri üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Belediye kanun hükmü (md.52-2) gereğince belirli konularda milli meclise rapor vermekle de yükümlüdür.

Azerbaycan'da belediyelerin temel gelir kaynakları vergiler ve vergi dışı harçlardır. Temel vergiler; toprak, inşaat, emlak ve işletme vergileridir. Vergi dışı gelirler ise; reklam, otopark ve turizm hizmetleri harçlarıdır (Elekberov, 2007: 350). Yerel vergiler Azerbaycan anayasa ve vergi kanunlarına göre belediyeler tarafından ihdas edilmektedir. Vergilerin banka ya da posta hizmetleri aracılığıyla tahsil edilmekte olup; elden nakit olarak vergi tahsilatının yapılması yasaktır. Mevzuat sınırları içerisinde belediyelerin mali konularda indirim yapma, belirli bir yerel amaca yönelik proje kapsamında gerçekleştirilen hizmetler için gönüllü ödemeler kabul etme gibi yerel vergiler ve ödemeleri ile alakalı kararlar alabilmektedirler. Söz konusu mali kararlar belediye meclisinin üçte iki çoğunluğuyla hayata geçirilebilmektedir (698 s.Kanun md.43). Belediyelerin mevzuata uygun olarak fonlar oluşturabilir, üçüncü şahıslardan krediler temin edebilirler (698 s.Kanun md.43).

SONUÇ

Azerbaycan Devletinin uzun bir süre Sovyet/Rus siyasi atmosferinin etkisinde kalmıştır. Dolayısıyla Rus/Sovyet siyasi geleneğinde yerleşmiş aşırı sert ve yerel demokrasiye uzak bir merkezîyetçiliğin varlığı söz konusudur. 1828 yılından 1991 yılına kadar bu kültürün baskısı altında asimilasyona maruz kalmış Azerbaycan'ın bir anda ileri yerel demokrasi örneği göstermesi beklenemez. 1991 yılı itibarıyla bağımsızlığını kazanmasına rağmen, halen ülke topraklarının %20'si işgal altında olan ve savaş hali devam eden bir ülkeye göre ekonomisini ve dolayısıyla genel refah seviyesini yükselttiği görülmektedir. Yerel yönetimler alanında çok az uzmana sahip olan ülkenin şu anki durumu büyük bir gelişme ve dönüşümün yaşandığının göstergesidir. Elbette ki ileri seviye yerel demokrasiye sahip olması için atması gereken adımlar da oldukça fazladır.

Ülkenin her toprağına yayılmış belediyeler; hukuki kişilikleri, çalışma düzenleri, görev ve yetkileri ile modern yerel yönetimlerin en temel argümanlarına sahip olarak yerel yönetimlerin dolayısıyla da yerel demokrasinin geliştirilmesinde en önemli katalizör görevini görmektedirler. Azerbaycan taşra yönetiminde merkez - yerel ekseninde görev ve yetki açısından en önemli aktör merkezi idarenin taşra birimleri olsa da, her geçen gün yerel yönetimlerin etkinlik ve güçleri artmaya devam etmektedir. Ancak ülkenin yönetsel yapısında ciddi reformlar/dönüşümler yapma ihtiyacının olduğu da yadsınamaz bir gerçektir.

Azerbaycan ekonomisinin yer altı zenginliklerinden elde edilen gelir dolayısıyla sürekli artış göstermesi ülke yönetiminde genel bir istikrarı ortaya koymaktadır. Azerbaycan'da 2003 yılında Haydar ALİYEV'den sonra cumhurbaşkanı olan İlham ALİYEV 2018 Nisan ayı içerisinde yapılan seçim ile dördüncü kez cumhurbaşkanı olmuştur. Ülke seçmeninin 3/4'ünün katıldığı seçimlerin %85 civarında oyuyla görevine devam etmiştir. Henüz 56 yaşında olan Aliyev iktidarının daha devam etmesi beklenmektedir. Bu nedenle de ülke yerel yönetim politikalarında radikal bir dönüşümün olması beklenilmemektedir. Halk tarafından yerel idarelerin güçlendirilmesi noktasında yoğun bir kamuoyunun olmaması da bu düşünceyi güçlendirmektedir.

Azerbaycan'ın ekonomik gelişmelere eşdeğer olarak refah seviyesinin artması, halkın dünya ile eklemlenmesine hız kazandırabilecektir. Karabağ probleminin çözülme olasılığı da ülkedeki olağanüstü halin (savaş durumunun) etkisini yitirmesine katkı sağlayabilecektir. Bu durum halkın ülke yönetimine katılım isteğini arttırabilecektir. Dolayısıyla demokrasi düşüncesi ve uygulamalarının daha çok ön plana çıkması gerçekleşebilecektir. Bu durum öncelikle birçok görev, yetki ve sorumluluğun merkezi idarenin taşra birimlerinden yerel yönetimlere (belediyelere) aktarılmasına yol açabilecektir. Ayrıca kamu kurum ve idarelerin yapısı ile kamu hizmetlerinin sunumu ile ilgili temel düzenlemelerin devlet başkanının "ferman" ve "serencam" gibi tek başına tesis ettiği normlar (hukuk kuralları) yerine meclis tarafından "kanun" yoluyla yapılması da söz konusu demokrasi kültürünün gelişmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

- Abdullayev, C. (2001). Azerbaycan'da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği. *Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 7(1), 109-131.
- Alkan, H. (2010). *Azerbaycan Paradoksu Azerbaycan'ın İç ve Dış Politikası*. Ankara: USAK Yayınları.
- Aslanov, E. İ. (1998). Azerbaycan'da Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(3), 112-129.

- DEİK - Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (2013). *Azerbaycan Ülke Bülteni*. İstanbul: DEİK Yayınları.
- Devlet, N. (1989). *Çağdaş Türk Dünyası*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları.
- Doğan, M. (2015). Devlet Başkanı Ekseninde Anayasal Sistem: Azerbaycan Başkanlık Sistemi. Havvana Yapıcı Kaya içinde *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi* (s. 137-174) Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.
- Elekberov, E. (2007), *Sosyal - İktisadi İnkışafın Maliye - Bütçe Parametrelerinin Tenzimlenmesi*. Bakü: Elm Yayınları.
- Elma, F. (2013). Azerbaycan'da Yerel Yönetişim ve Belediye: Bakü ve Yakın Havzası Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18(2), 163-186.
- Gömeç, S. (2011). *Türk Cumhuriyetleri ve Toplulukları Tarihi*. Ankara: Akçağ Yayınları.
- Gönenç, L. (1998). Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 47(1-4), 185-220.
- Gözler, K. (2011), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Guliyev, F. (2005). Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization. *Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization*, 13(3), 393-435.
- Güler, B. A. (1992). *Yerel Yönetimler*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Güner, A. (1998). *Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.
- Hasanoğlu, M. (2008). Azerbaycan Cumhuriyetinde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları. *Sayıştay Dergisi*. 69, 73-89.
- Hasanoğlu, M. (2014), Azerbaycan. Aykaç, B & Altınok, H. içinde *Yönetişel Yapı İncelemeleri* (s. 49-72). Ankara: Nobel Yayınları.
- Hekimoğlu, M. M. (2013). Mahalli İdarelerin Azerbaycan ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarındaki Düzenlenişine Karşılaştırmalı Bir Bakış. *Bilgi Dergisi*, 67, 49-72.
- Kocaoğlu, M. (2015a). A Comparative Analysis within the Context of Central Government – Local Government Relationships in Local Governments at

- Turkey And Azerbaijan. *International Journal of Business and Management Invention*, 4(4), 32-37.
- Kocaoğlu, M. (2015b). Reform Studies in Local Governments at Turkey And Azerbaijan: A Comparative Analysis Within The Context of Central Government - Local Government Relationships. *The Fourth International Congress on Social Sciences and Humanities*, (133-138). Vienna.
- Mehdiyev, F. (2008). *İnzibati İdareetme Hukuku*. Bakü: Kafkas Üniversitesi Yayınları.
- Mehmetoğlu, E. (2010). *Azerbaycan Anayasasında Yürütme Erki*. (Yüksek Lisans Tezi) İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ottaway, M. (2003). *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington DC (USA): Carnegie Endowment for International Peace.
- Özkul, F. (2012), Başkanlık Sistemi Üzerine Amerika Birleşik Devletleri ve Azerbaycan Modeli Karşılaştırması. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 103, 85-110.
- Öztaş, C. ve Zengin, E. (2008). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Azerbaycan. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 17(2), 45-69.
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri. *Tesam Akademi Dergisi*, 1(1), 7-40.
- Parlak, B. & Caner, C. (2009). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Rehimli, R. (2009). Azerbaycan Yönetim Sistemi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(9), 377-386.
- Rehimli, R., Negiz, N. & Akman, E. (2013), Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler, Okçu, M & Özgür, H. içinde *Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler - Uygulamalar* (109-141). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Roskin, M. G. (2009). *Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset - Coğrafya – Kültür*. Ankara: Adres Yayınları - Liberte Yayıncılık.
- Zaman, S. (2014). *Siyasi Coğrafya Açısından Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti*. Ankara: Pegem Akademi Yayınları.
- Zengin, E. (2000). Azerbaycan'da Yerel Demokrasinin Yasal Boyutları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(4), 3-23.
- Zengin, E. (2009). *Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Azerbaycan*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- 10.06.1997 tarih ve 310 sayılı Mahkemeler ve Hakimler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu.

02.07.1999 tarih ve 698 sayılı Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu.

16.06.1999 tarih ve 138 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Fermanı).

21.10.2000 tarih ve 405 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Fermanı).

06.06.2012 tarih ve 648 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Fermanı).

14.04.2000 tarih ve 859-IQ sayılı (onaylı) Belediyelerin Daimi ve Diğer Komisyonları Hakkında Tüzük.