

# AZERBAYCAN ANAYASASI ÜZERİNE NOTLAR

Dr. Levent GÖNENÇ\*

## 1. Giriş

20 yy.'ın sonunda, Güney Avrupa, Latin Amerika, Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği'ni etkileyen demokratikleşme dalgasının başlayıp yükselmesinin ardından<sup>1</sup>, söz konusu bölgelerde ortaya çıkan anayasa yapım faaliyeti, mevcut anayasal kurum ve modellerin denendiği, bu ülkelerin kendine özgü sosyal, ekonomik ve siyasî şartlarına göre yeniden yorumlandığı, hatta bu ülkelerde yaşanan kapsamlı değişim / dönüşüm sürecinden kaynaklanan ihtiyaçlar karşısında yeni kurum ve modellerin geliştirildiği bir laboratuvar niteliği taşımaktadır<sup>2</sup>. Bu çalışmada Anayasa Hukuku açısından oldukça ilginç düzenlemeler içeren 1995 Azerbaycan Anayasası ele alınacaktır. En başta şunu belirtmek gerekir ki, bu çalışma Azerbaycan anayasa sistemini bütün boyutlarıyla ele alma iddiasında değildir; daha çok, 1995 Anayasasının hukuk ve siyaset bilimi açısından dikkat çeken yönleri üzerinde durarak arkasına eklenen Türkçe çeviriye bir giriş yapma amacını gütmektedir.

## 2. Azerbaycan'da Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı

1995 Azerbaycan Anayasasının temel yapısını ortaya koyabilmek için, öncelikle bu Anayasanın yapımıyla sonuçlanan demokra-

- 
- \* A.Ü. Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı Araştırma Görevlisi. Bu çalışmanın oluşumu aşamasında bana fikirleriyle katkıda bulunan değerli meslekdaşlarım Ar. Gör. Cavid Abdullayev ve Ar. Gör. Ozan Ergül'e teşekkürü bir borç bilirim.
1. Ünlü Amerikan siyaset bilimci Samuel P. Huntington bu demokratikleşme dalgasına "Üçüncü Dalga" adını vermektedir. Bkz., Samuel P. Huntington, *Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma*, Çeviren: Ergun Özbudun, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1993.
  2. "Üçüncü Dalga" ve bu dalganın başlaması ve yükselmesiyle birlikte ortaya çıkan anayasalar hakkında kapsamlı bir inceleme için bkz., Ergun Özbudun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.

siye geçiş sürecinin özellikleri üzerinde durmamız gerekir. Bu bağlamda, konumuz açısından büyük önem taşıyan bir noktayı tespit etmekle işe başlayabiliriz: Eski Sovyet cumhuriyetlerinde yaşanan değişim / dönüşüm süreci, demokrasiye geçiş çabaları yanında, çok-uluslu totaliter bir federalizme karşı verilen bağımsızlık mücadelesini de içerir. Bunun en önemli sonucu, pek çok cumhuriyette bağımsızlık ve demokrasinin yanyana konması, hatta kimi zaman bağımsızlık mücadelesinin demokrasiye geçiş çabalarının önüne geçmesidir. Buna bağlı olarak bir başka önemli nokta, eski Sovyet cumhuriyetlerinde bağımsızlık mücadelesi için "ortak düşmana", yani Moskova'ya karşı birleşmeyi başaran önemli siyasî grupların aynı birlik ve beraberliği demokrasiye geçiş süreci ve ertesinde sağlayamamış olmalarıdır. Bunun en önemli sonucu ise, özellikle iktidar ilişkileri ve güç dengelerinin tam olarak oturmadiğı cumhuriyetlerde, bağımsızlığın kazanılmasının ardından iç karışıklıkların, hatta iç savaşların yaşanmış olmasıdır<sup>3</sup>. Eski Sovyet cumhuriyetleri için yaptığımız bu genel tespitler Azerbaycan açısından da ufak tefek farklılıklarla geçerlidir. Bu bağlamda, 1995 Azerbaycan Anayasasının, Azerbaycan'da yaşanan değişimin / dönüşümün açıklamaya çalıştığımız kendine özgü niteliklerini büyük ölçüde yansıttığı söylenebilir.

Eski SSCB'de komünist rejim zamanında çeşitli reform teşebbüsleri olduğu halde SSCB'nin dağılmasına kadar varacak değişiklikler 1985 yılında Komünist Parti Genel Sekreteri olan Mikhail Gorbaçov zamanında gerçekleşmiştir. Gorbaçov komünist sistemin artık tıkanıdığı ve bir şeyler yapılması gerektiğinin, yani reform ihtiyacının farkındaydı. Gerçekleştirdiği reform hareketini *perestroika* (yani yeniden yapılanma) kavramı üzerine inşa eden Gorbaçov'un asıl amacı, komünist sistemi kökünden değiştirmek değil, sistemin temel unsurlarını (özellikle Komünist Parti'nin "öncü" rolünü ve planlı ekonomiyi) koruyarak aksayan yönlerini düzeltmekti. Ancak işler onun düşündüğü gibi gitmedi. Milliyetçi ve demokratik güçleri harekete geçirerek Komünist Parti'nin iktidar tekeline son vermeyi başaran Gorbaçov, Parti'ye karşı kullandığı bu güçleri daha sonra kontrol etmeyi başaramadı. Sonuçta asıl amacı, bir takım reformlar yaparak mevcut sistemi ayakta tutmak olsa da,

3. Eski SSCB'de demokrasiye geçiş sürecini karşılaştırmalı olarak ele alan bir çalışma için bkz., Juan J. Linz ve Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore ve Londra, 1996, ss. 366-400.

Gorbaçov'un çabaları eski Sovyetler Birliği'nin demokrasiye geçiş sürecinde kilidi açan anahtar işlevi gördü<sup>4</sup>.

İlk olarak ekonomiye el atan Gorbaçov "Hızlandırma Programı" (*Acceleration Program*) adı verilen sınırlı bir tedbirler paketi yürürlüğe koydu. Ancak kısa sürede ülkenin artık kronikleşen problemlerine çözüm bulmak için daha radikal tedbirler alınması gerektiği ortaya çıktı. Bunun önündeki en büyük engel ise tüm siyasî iktidarı elinde tutan Komünist Parti, Parti içinde yer alan seçkinler (*apparatus*) ve Parti tarafından onaylanan (*nomenklatura*) kadrolardı. Gorbaçov, tek-parti tekelinin sisteme getirdiği totaliter katılığı aşmak için sistemi vatandaşların taleplerine daha duyarlı ve vatandaşların denetimine daha açık bir hale getirmek gerektiğinin farkındaydı. Ama aynı zamanda bunun gerçekleşmesinin canlı bir sivil toplum varlığına bağlı olduğunun da farkındaydı. Bu yüzden Gorbaçov ve yanındakiler *glasnost* (yani açıklık) ve *demokratizatsiya* (demokratikleşme) kavramlarını ortaya attı. Bu kavramların Sovyet siyasî hayatına egemen olmasıyla birlikte SSCB'yi oluşturan cumhuriyetlerde sivil toplum canlanmaya ve hızla serpilip gelişmeye başladı. Sivil toplum mekanında Komünist Parti'den bağımsız olarak ortaya çıkan ve gelişen gruplar çoğunlukla milliyetçi düşüncelerle bağımsızlık mücadelesini ön plana çıkarsalar da, liberal demokratik bir rejimin kurulması için de mücadele etmeye başladılar<sup>5</sup>.

Söz konusu milliyetçi-demokratik hareketlerin en yaygın ve aktif olduğu cumhuriyetler Baltık cumhuriyetleriydi. Ancak yalnız Baltık cumhuriyetleri değil, diğer cumhuriyetlerde de bir uyanış söz konusuydu. Bunlar arasında Kafkas cumhuriyetleri ve dolayısıyla Azerbaycan da bulunuyordu. Azerbaycan'da bağımsızlığa kadar varacak bu süreçte yaşanan en önemli gelişmelerden biri, Kasım 1988'de, binlerce Azerinin o günkü adıyla "Lenin," bugünkü adıyla "Özgürlük" Meydanı'nı, Moskova'nın Dağlık-Karabağ problemini çözmekte hareketsiz veya yetersiz kalışını protesto etmek amacıyla 10 gün süreyle işgal etmesiydi. Bu eylem ileride gelişecek olayları tutuşturan bir kıvılcım gibiydi. Kısa sürede yayılan gösterilere Moskova güdümlü hükümet hoşgörü göstermedi. Göste-

4. Bkz., Richard Sakwa, "From the USSR to Postcommunist Russia," *Developments in Russian Politics*, Stephen White, Alex Pravda, ve Zvi Gitelman, (Der.), Macmillan, Londra, 1997, ss. 1-18.

5. Bkz. Thomas F. Remington, "Democratization and the New Political Order in Russia," *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Karen Dawisha ve Bruce Parrott, (Der.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997, ss. 69-129.

riciler güvenlik güçleri tarafından zor kullanılarak dağıtıldı ve liderleri tutuklandı. Özgürlük Meydanı gösterileri sırasında tutuklanan liderlerin bir kısmı, serbest bırakıldıktan sonra, Temmuz 1989'da, Azerbaycan Halk Cephesi'ni (AHC) kurdu. Aslında bütün bu eylemler Dağlık-Karabağ problemini çözemeyen veya çözmeyen Moskova'yı protesto etmek amacıyla başlatılmıştı, ancak bununla sınırlı kalmadı. Özellikle Kasım 1988 eylemlerinin bir ürünü olan AHC komünist sistemi top-yekûn eleştiren bir hareket haline dönüştü. Kısa sürede genişleyen Cephe, Azerbaycan Komünist Partisi'nden (AKP) önemli bir takım tavizler koparmayı başardı. Bu tavizler arasında kuşkusuz en önemlisi Cephe'nin Parti tarafından resmen tanınmasıydı. Cephe zamanla Moskova'nın Azerbaycan Sovyet Cumhuriyeti içindeki otoritesini tehdit eder hale geldi. Buna, Moskova'nın daha fazla göz yumması mümkün değildi. Sovyet birlikleri Moskova'nın emriyle Azerbaycan'a gönderildi. Cumhuriyette, sıkıyönetim ve sokağa çıkma yasağı ilan edildi ve Cephe'nin önde gelen liderleri tutuklandı. AKP Birinci Sekreteri Abdül Vezirov görevden alınarak yerine Ayaz Muttalibov atandı. Ocak 1990 sonunda, düzen geçici bir süre için de olsa tesis edilmişti<sup>6</sup>.

Bu arada SSCB içinde, Gorbaçov'un yürürlüğe koyduğu politikaların etkisiyle, demokrasiye geçiş ve bağımsızlık mücadelesi hız kazandı. Özellikle 1990'ların başından itibaren yapılan hukukî düzenlemelerle tek-parti tekeli ve kendine özgü bir federalizme dayanan Sovyet sistemi çözümlenme aşamasına geldi. Bu hukukî düzenlemeler içinde konumuz açısından en önemlisi 1977 Anayasasının Komünist Parti'nin "öncü" rolünü düzenleyen 6. maddesinin Mart 1990'da kaldırılmasıdır. Mart 1990 Anayasa değişikliğini, 3 Nisan 1990 tarihli "Ayrılma Kanunu" (*Secession Law*) izledi. Federal unsurların SSCB'den ayrılma usulünü düzenleyen bu kanun, ayrılma için bir referandum ve geçiş süreci öngörüyordu. Aslında bu kanun, o dönemde milliyetçi hareketlerin artık kontrol edilemez hale geldiği Baltık cumhuriyetleri için çıkarılmıştı, ancak bu cumhuriyetler söz konusu kanunu beklemeden bağımsızlıklarını ilan ettiler. Böylece, Ayrılma Kanunu orijinal misyonunu yerine getiremedi ama Sovyet cumhuriyetleri açısından daha önemli bir sonuç doğurdu: Birlik'ten ayrılma komünist rejim zamanında sadece "sözde" bir

6. Azerbaycan'da demokrasiye geçiş süreci için genel olarak bkz., Audrey L. Altstadt, "Azerbaijan's Struggle Toward Democracy," *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus* içinde, Karen Dawisha ve Bruce Parrott, (Der.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997, ss.124-131.

haktı; bu kanunla birlikte Sovyet cumhuriyetlerinde bunun gerçekleşmesinin mümkün olabileceği düşüncesi ağırlık kazanmaya başladı. Bu da, kuşkusuz, dağılma sürecini hızlandırdı. 2 Nisan 1990'da "Devlete Karşı Suçlarla İlgili Kanun"u (*Law on Crimes Against the State*) tadil eden bir kanun kabul edildi. Bu kanuna göre, SSCB'nin dağılması yönünde —barışçı olmak koşuluyla—kampanya yürütmek artık suç olmaktan çıkarılıyordu. 26 Nisan 1990'da SSCB ve Federasyon içinde yer alan diğer unsurlar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir başka önemli kanun çıkarıldı. Bu kanun da artık işlemez hale gelen federal sistemi işler hale getirme amacını taşıyordu. Bütün bu hukukî düzenlemeler aslında SSCB'nin yaklaşan sonunun alt yapısını hazırlıyordu. Boris Yeltsin başkanlığındaki Rus Halk Vekilleri Kongresi'nin 12 Temmuz 1990'da bağımsızlık ilanını içeren bir deklarasyonu kabul etmesi bu gidişi hızlandıran bir başka önemli olaydı. Rusya Federasyonu'na giden yolu açan bu deklarasyonun ardından bir başka önemli belge, Temmuz 1990 tarihli "Parti Kanunu," (*Party Statute*) kabul edildi. Bu kanun Komünist Partisine daha demokratik bir karakter kazandırmak amacıyla çıkarılmıştı, ancak etkileri göz önüne alındığında Parti'nin "ölüm fermanı" niteliğini taşıdığı ortadaydı. Son olarak, 26 Aralık 1990'da bir dizi anayasa değişikliği yapılarak cumhurbaşkanının yetkileri genişletildi. Böylece andığımız hukuki düzenlemeler sayesinde Sovyet sistemi tümüyle kimlik değiştirdi<sup>7</sup>.

1990 yılı sonlarına gelindiğinde, SSCB'nin devlet yapısını oluşturan iki temel unsur, tek-parti yönetimi ve federalizm, "Ağustos Darbesi" (*August Coup*) adı verilen hükümet darbesinden çok önce büyük ölçüde değişime ve dönüşüme uğramış bulunuyordu. Bu arada, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde de demokrasi ve bağımsızlığa doğru hızlı bir geçiş söz konusuydu. 1990 yılı Sonbaharında artan sosyal huzursuzluk nedeniyle, yaklaşmakta olan Azerbaycan Yüksek Sovyet seçimleri ertelendi. Seçimler 30 Eylül ve 14 Ekim 1990 tarihlerinde yapılabilirdi. Seçimde AKP sandalyelerin çoğunu kazanmayı başardı. Hem AHC hem de milletlerarası gözlemciler göre bu seçimler ne adil, ne de serbestti. Yüksek Sovyet toplandığında vekillerin %80'nin AKP üyesi olması şaşırtıcı olmadı. Yüksek Sovyet'e girmeyi başaran küçük bir muhalif grup ise Azerbaycan Demokratik Bloğu ismiyle örgütlendi.

7. Eski SSCB'de demokrasiye geçişin altyapısını hazırlayan söz konusu hukukî gelişmeler için bkz. F.J.M. Feldbrugge, *Russian Law: The End of the Soviet System and the Role of Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993.

Mart 1991'de bütün SSCB çapında Birliğin yeni bir yapılanmayla yoluna devam edip etmemesi konusunda bir referandum düzenlendi. Resmî rakamlara göre, Azerbaycan'da seçmenlerin %75.1'i bu referanduma katıldı ve katılanların %93'ü yenilenmiş bir federasyona "evet" dedi. Ancak muhalefet güçleri, resmi rakamların aksine, ancak %15-20 civarında seçmenin referanduma katıldığını iddia ediyordu. Diğer Sovyet cumhuriyetlerinde de aynı konuda referandumlar düzenlendi ve bazı cumhuriyetler yenilenmiş bir federasyonu kabul ederken, bazıları reddetti. Referandumun sonuçları ne olursa olsun, artık SSCB'nin komünist rejim zamanında oluşturulan federal yapıyla yoluna devam edemeyeceği açıkça ortaya çıkmıştı. Böylece Ağustos Darbesi olarak bilinen hükümet darbesine giden yol, yeni bir Birlik anlaşması arayışıyla açılmış oldu. Reformlar ilerledikçe, merkez ve federal unsurlar arasındaki ilişkileri düzenlemeye yönelik yeni bir Birlik anlaşması ihtiyacı daha şiddetle hissedilmeye başlandı. Bu arayışlar sürerken, böyle bir anlaşmanın SSCB'nin sonu olacağını gören ve SSCB'nin dağılmasını önlemeye çalışan bir grup, 19-21 Ağustos tarihlerinde bir hükümet darbesi gerçekleştirdi. İlginçtir, darbecilerin asıl amacı SSCB'nin dağılmasını önlemek olduğu halde, bu darbe dağılma sürecini biraz daha hızlandırdı<sup>8</sup>.

Ağustos Darbesi'nin ardından Sovyet cumhuriyetleri birbiri ardına bağımsızlıklarını ilan etmeye başladılar. Azerbaycan'da da, Cumhurbaşkanı Ayaz Muttalibov başkanlığındaki hükümet 30 Ağustos 1991'de, "Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Devlet Bağımsızlığına İlişkin Anayasal Akt"ı kabul etti<sup>9</sup>. 32 maddeden oluşan bu belge, Azerbaycan halkının bağımsızlık mücadelesini ve demokrasiye geçiş çabalarını teyid ediyordu. Aktın 4. maddesine göre, 1978 Azerbaycan Anayasası'nın bu aktla çelişmeyen hükümleri yürürlükte kalacaktı. 32. maddeye göre ise, bu akt yeni anayasanın yapılmasında temel alınacaktı. Gerçekten, 1995 Azerbaycan Anayasası giriş bölümünün ilk paragrafında, yüzyıllarca süren devlet geleneğinin devam ettirilmesinden söz ederek, 1991 tarihli "Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Devlet Bağımsızlığı Hakkında Anayasal Akt"a atıf yapmaktadır. Başlangıçta bu tür ifadeler yer verilmesi ve SSCB'den kopuşun resmi anlamda ilk adımını teşkil eden 1991 ta-

8. Bu gelişmeler için genel olarak bkz., Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, İkinci Baskı, Routledge, Londra ve New York, 1993, ss. 175-90.
9. Bu aktın İngilizce çevirisi için bkz., Gisbert H. Flanz, "Azerbaijan, Introductory Notes," *Constitutions of the Countries of the World, Azerbaijan Republic*, Booklet 1 içinde, Gisbert H. Flanz, (Der.), Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1996, ss. ix-xix.

rihli belgeye atıf yapılması, 69 yıllık Sovyet hakimiyetine bir tepki ve Azerbaycan halkının bağımsızlığa verdiği önemin bir simgesi olarak değerlendirilebilir. Ayrıca giriş bölümünün ikinci paragrafında bağımsızlık ve demokrasinin Azerbaycan Cumhuriyeti'nin "ulvi" amaçları arasında sayılması, Anayasanın yapılmasından önce yaşanan süreçte yan yana konan bu iki kavramın Anayasada da aynı şekilde değerlendirildiği şeklinde yorumlanabilir.

Azerbaycan'da 3 Eylül 1991 tarihinde cumhurbaşkanlığı seçimleri yapıldı. Bu seçimlerde Muttalibov tek adaydı ve kullanılan oyların %84'ünü alarak cumhurbaşkanı seçildi. 1992 yılı boyunca iç siyasette bu gelişmeler olurken, dış siyasette Dağlık-Karabağ bölgesindeki çatışmaların tırmanmasıyla birlikte sıkıntılı günler yaşanmaya başlandı. Gittikçe artan iç ve dış sorunları çözmekte yetersiz kalan Muttalibov baskılara dayanamayarak 6 Mart 1992'de istifa etti. O dönemde geçerli olan anayasaya göre Yüksek Sovyet Başkanı Yakup Memedov cumhurbaşkanı vekili oldu. Ancak Memedov başa geldikten sonra hızla desteğini yitirdi ve Mayıs 1992'de Muttalibov'un cumhurbaşkanlığı iade edildi. Muttalibov tekrar iktidara geldikten sonra, 7 Haziran 1992'de yapılması gereken cumhurbaşkanlığı seçimlerini iptal etti. Bununla da yetinmeyerek muhalefet partilerinin faaliyetlerini askıya aldı, sıkıyönetim ve sokağa çıkma yasağı ilan etti. Bütün bunları büyük tepkiyle karşılayan AHC taraftarları sokağa döküldü ve kısa sürede hızla gelişen olaylar neticesinde Başkanlık Sarayı ve Parlamento Binasını kontrol altına almayı başardı. Muttalibov'un ülkeyi terketmesinin ardından AHC'nin liderlerinden biri, İsa Kamber, parlamento başkanı ve cumhurbaşkanı vekili oldu. Kamber'in ilk işi 7 Haziran 1992'de yapılması gereken cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılmasını onaylamaktı. Ebulfeyz Elçibey, AHC lideri, kullanılan oyların % 54'ünü alarak cumhurbaşkanı seçildi. Albay Suret Hüseyinov liderliğindeki bir hükümet darbesiyle kısa bir süre sonra iktidardan uzaklaştırılan Elçibey iç savaşı önlemek amacıyla eski KGB elemanlarından Haydar Aliyev'i Azerbaycan'a davet etti. Ülkesine bir kurtarıcı gibi dönen Aliyev "Milli Meclis" adını alan yasama organının başkanı seçildi. Elçibey'in de ülkeyi terk etmesinin ardından cumhurbaşkanlığı makamının bütün görev ve sorumluluklarını üzerine aldığını açıklayan Aliyev, Hüseyinov'u yeni hükümeti kurmakla görevlendirdi. Ancak Nahçıvan'a kaçan Elçibey, cumhurbaşkanlığı makamı üzerinde hak iddia etmeye devam ediyordu. Problemi kökünden çözmek amacıyla, Ağustos 1993'te, halkın Elçibey'e güven duyup duymadığına ilişkin bir re-

ferandum düzenlendi. Azeri halkının %92'si referanduma katıldı ve katılanların %97.5'u Elçibey aleyhine oy kullandı. Meclis sonuçları onaylayarak 3 Ekim 1993 tarihinde doğrudan cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılmasını kararlaştırdı. Kullanılan oyların %98.8'ini alan Haydar Aliyev cumhurbaşkanı seçildi<sup>10</sup>.

1993 sonunda hem iç hem dış siyasette sular durulmaya başlamıştı. İçte, Aliyev'in büyük halk desteğiyle cumhurbaşkanı seçilmesi geçici de olsa iktidar kavgasına son vermişti. Dışta ise, SSCB'nin dağılmasından sonra tırmanan Ermeni-Azeri çatışması Mayıs 1994'te imzalanan ateşkes anlaşması ile bir ölçüde yavaşlamıştı. Bütün bunlar Azeri otoritelerin anayasa yapımı üzerinde yoğunlaşmalarına imkan verdi. Yeni anayasa üzerindeki çalışmalar Ocak 1995'te başladı. Taslak metin Cumhurbaşkanı başkanlığında, ona bağlı hukukçular tarafından hazırlandı ve bilim adamları, hukukçular, milletvekilleri ve aydınlardan oluşan 35 kişilik bir komisyon tarafından ele alındı. Muhalefet bu aşamada iki önemli eleştiri getirdi. Muhalefete göre, birincisi, anayasa yapım sürecinde kendisine söz hakkı tanınmamıştı; ikincisi ise, Anayasa ile cumhurbaşkanına orantısız yetkiler verilmişti<sup>11</sup>.

1995 Anayasasının hazırlanması ve kabulü aşamasında büyük rol oynayan Aliyev, Anayasa Komisyonunun bir toplantısında, anayasanın kabulüne ilişkin referandumun boykot edilmesinin en büyük hukuka aykırılık olacağını söyledi, hatta anayasaya ve kendisine karşı çıkan muhalefeti bile oy vermeye çağırdı<sup>12</sup>. Anayasa 12 Kasım 1995 tarihinde, Meclis seçimleriyle aynı günde yapılan bir referandumla kabul edildi. Referanduma katılanların %92'si Anayasaya "evet" dedi<sup>13</sup>. Referandumda ve seçimlerde bir takım usulsüzlükler yapıldığını iddia eden en büyük muhalefet partisi konumundaki AHC'ye göre, pek çok oy pusulasının üzerindeki "Hayır" seçeneği önceden karalanmıştı<sup>14</sup>. Sadece muhalefet değil,

10. Bu gelişmeler için bkz., Shireen T. Hunter, *The Transcaucasus in Transition, Nation-Building and Conflict*, The Center for Strategic & International Studies, Washington, D.C., 1994, ss.58-96.
11. Azerbaycan'da anayasa yapım süreci için bkz., Elmira Amiraqizi, "The Making of A Democracy: Azerbaijan to Adopt Its First Constitution in Nov. 1995," *Azerbaijan International Magazine*, Autumn 1995, Internet versiyonu (<http://www.azeri.com/>).
12. "President Aliyev Urges Citizens to Vote for New Constitution." *SWB (BBC, Summary of World Broadcasts)*, SU/2459 F/1, 13 Nov 95.
13. "Central Electoral Commission Reports Over 90 per cent of Voters Backed Constitution," *SWB*, SU/2467 F/2, 22 Nov 95.
14. "Opposition Party Alleges Vote Rigging." *SWB*, SU/2549 F/2, 13 Nov 95.



çeşitli milletlerarası gözlemciler de referandum ve seçimlerde bazı usulsüzlükler yapıldığını bildirdi<sup>15</sup>. Bütün bu tartışmalar arasında 1995 Azerbaycan Anayasası yürürlüğe girdi.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar ışığında, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin SSCB'den bağımsızlığını kazandıktan sonra, darbe, ayaklanma ve savaşlarla dolu oldukça sıkıntılı bir dönem geçirdiği açıkça görülebilir. Bağımsızlık sonrası ilk anayasa, bu güç dönemin psikolojik etkilerini yansıtmaktadır. Deyim yerindeyse, "darbe sendromu" Anayasanın çeşitli hükümlerine sinmiş durumdadır. Birinci örnek, Anayasanın ilk bölümünde halkın temsili ve iktidarın zorla ele geçirilmesi ile ilgili maddelere ilişkindir. Anayasanın 4. maddesine göre, halkın seçtiği yetkili temsilcilerden başka hiç kimsenin halkı temsil etme hakkı yoktur. 6. maddeye göre ise, Azerbaycan halkının hiç bir kesimi, hiç bir sosyal grup veya örgüt veya hiç bir şahıs iktidarın kullanılması yetkisini zorla ele geçiremez. İktidarın zorla ele geçirilmesi halka karşı işlenebilecek en ağır suçtur. Bu iki madde birlikte okunduğunda, Azerbaycan'ın yakın tarihinde meydana gelen olayların Anayasayı nasıl etkilediği açıkça ortaya çıkar. Anayasa, 6. maddeyle bir yandan iktidarın zorla ele geçirilmesini (örneğin bir askeri darbeyi) halka karşı işlenebilecek en büyük suç sayarken, diğer yandan 4. maddeyle seçimle işbaşına gelmeyen kişilerin (örneğin askerlerin) halkı temsil etmeye hakkı olmadığını hükme bağlamaktadır. Bu konudaki ikinci örnek, Anayasanın 20. maddesidir. Bu maddeye göre Azerbaycan Devletine karşı ayaklanma veya darbe girişimlerine yardım amacıyla alınan borçlar Azerbaycan Cumhuriyeti tarafından borç olarak kabul edilmez ve ödenmez. Bu da oldukça ilginç bir maddedir. Bir devletin kendisine karşı yapılacak bir darbeye veya çıkarılan bir ayaklanmaya mali kaynak sağlanmasına göz yummayacağı açıktır; böyle bir hükmün Anayasada yer alması ancak darbe sendromunun bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak, bağımsızlık ve demokrasi kavramlarını yan yana koyan, hatta zaman zaman bağımsızlığı demokrasinin önüne geçiren bir anlayışla şekillendirilen 1995 Anayasası, bağımsızlığın kazanılmasının ardından ortaya çıkan iktidar kavgasının sancılarını yansıtan bir anayasadır. Dolayısıyla, 1995 Azerbaycan Anayasasının satır aralarında da, diğer pek çok modern anayasada olduğu

15. "Voting Irregularities Reported in Azeri Elections," *SWB*, SU/2460 F/1, 14 Nov 95.

gibi, yapımından önce yaşanan yenilgi ve zaferlerin izlerini görmek mümkündür.

### 3. 1995 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası

Azerbaycan Anayasası biçimsel olarak değerlendirildiğinde göze çarpan ilk özelliği bir çerçeve anayasa değil, kazüistik yöntemle hazırlanmış uzun bir anayasa olmasıdır. Aslında, madde sayısı diğer post-komünist anayasaların madde sayıları ile karşılaştırıldığında çok uzun olmadığı söylenebilir, ancak bu konuda sadece madde sayısına bakarak karar vermek yanlış olur. Anayasa dikkatle okunduğunda pek çok konuyu oldukça ayrıntılı bir biçimde düzenlediği ve hemen her madde içinde en az iki-üç fıkraya yer verdiği görülür. Bu tür bir düzenlemenin amacı pek çok konuyu açıkça düzenleyerek iktidarın kötüye kullanılmasını önlemek olabilir. Özellikle Sovyet döneminde yaşanan acı tecrübelerin bu konuda belirleyici olduğu düşünülebilir. Ancak kimi maddelerde yer alan düzenlemelerin Anayasada değil yasalarda yer almasının daha uygun olacağı düşünülebilir. Örneğin, Millî Meclis'in toplantılarına ilişkin düzenleme (m. 88) Meclis İktüzüğünde yer alabilir.

Anayasanın başında, yukarıda da değindiğimiz gibi, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin hedeflerinin sayıldığı kısa sayılabilecek bir giriş bölümü yer almaktadır. Bu hedefler arasında; bağımsızlık, egemenlik ve toprak bütünlüğünün korunması; demokratik bir sistemin güvence altına alınması; laik bir hukuk devletinin kurulması; herkesin hakettiği hayat seviyesinin sağlanması; ve diğer dünya milletleriyle dostluk ve barış içinde yaşanması gibi hedefler bulunmaktadır. Burada dikkat çeken nokta, Anayasanın bu hedefler yanında "vatandaş cemiyetinin kurulmasının başarılmasını" da Azerbaycan Cumhuriyeti'nin hedefleri arasında saymasıdır. Vatandaş cemiyetinin kurulmasından Anayasanın ne kastedtiği açık olmamakla birlikte, biz, bu hedefin sivil toplumun oluşturulması şeklinde anlaşılmasının Azerbaycan Cumhuriyeti'nde demokrasinin gelişmesi açısından daha yararlı olacağı kanaatindeyiz. Söz konusu hüküm bu şekilde anlaşıldığında, Anayasanın bir yandan Azerbaycan'da bir sivil toplum olmadığını kabul ettiği, diğer yandan bunun gerçekleştirilmesini bir hedef olarak ortaya koyduğu yorumu yapılabilecektir. Gerçekten, 1980'lerin sonunda Sovyet sisteminin iki önemli unsuru, tek-parti yönetimi ve federalizmin zayıflaması ile birlikte canlanarak bağımsızlık ve demokrasiye geçişte önemli bir rol oynayan sivil toplum örgütleri Sov-

yet döneminde totaliter baskılar yüzünden gelişme imkanı bulamamıştır. SSCB'nin son zamanlarında ve hemen SSCB'nin dağılmasının ardından sivil toplum alanında yaşanan olumlu gelişmeleri demokrasinin yaşaması açısından yeterli saymak yanlış olur. Azerbaycan dahil tüm eski Sovyet cumhuriyetlerinde güçlü ve canlı bir sivil toplumun yokluğu veya eksikliği demokrasinin geleceği açısından önemli problemler yaratabilir. Genel kabul gören görüşe göre, demokratik rejimlerin istikrarı büyük ölçüde güven (*trust*) ve hoşgörü (*tolerance*) ile karakterize edilen demokratik bir siyasî kültürün varlığına bağlıdır. Bu siyasî kültürün yeşereceği toprak ise sivil toplumdur. Anayasanın bu gerçeğin altını çizerek sivil toplumun gerçekleştirilmesini bir hedef olarak göstermesi demokratik siyasî kültürün gelişmesi açısından büyük önem taşımaktadır<sup>16</sup>.

Azerbaycan Anayasasının giriş bölümünü izleyen "Genel Esaslar" bölümünde iki başlık yer almaktadır: "Halk İktidarı" ve "Devletin Esasları." Anayasaya göre, Azerbaycan halkı egemenlik hakkını iki yolla kullanır: Seçimler ve referandum (m. 2/II). 3. maddenin I. fıkrasına göre ise, Azerbaycan halkı kendi hak ve menfaatlerine ilişkin her türlü meseleyi referandum yoluyla çözebilir. Bu fıkıyla Anayasa referanduma konu olabilecek meseleler hakkında referandum teklif etmeye yetkili organlara bir takdir yetkisi vermiştir. Ancak aynı maddenin II. fıkrası bu takdir yetkisine bir sınırlama getirmiş ve belli meselelerin mutlaka referandum yoluyla çözülmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu meseleler, Anayasanın kabulü, değiştirilmesi (m. 3/II.1) ve Azerbaycan Cumhuriyeti'nin devlet sınırlarının değiştirilmesidir (m. 3/II.2). Burada dikkat çeken nokta, Azerbaycan Anayasasının diğer pek çok post-komünist anayasa gibi anayasanın değiştirilmesini zorlaştırmış olmasıdır. Anayasa değişikliği için sadece referandum usulünün benimsenmesi Anayasaya büyük ölçüde bir katılık kazandırmaktadır.

Anayasa "Halk İktidarı" alt-bölümünde halk kavramını tanımlarken kavram kargaşasına yol açabilecek bazı düzenlemelere yer vermiştir. Anayasanın 1. maddesinin II. fıkrası, esas olarak Azerbaycan halkının Azerbaycan Cumhuriyeti topraklarında ve bu topraklar dışında yaşayan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlarından

16. Demokratik siyasî kültürün bu anlamı için bkz., Kristen Hill Maher, "The Role of Mass Values," *Democratic Theory and Post-Communist Change* içinde, Robert D. Grey, (Der.), Prentice Hall, New Jersey, 1997, ss. 79-110

oluşturduğunu belirtmektedir. Ancak aynı fıkrada yer alan bir ibare bazı terimlerin yerli yerinde kullanılmadığı izlenimini uyandırmaktadır. Söz konusu ibareye göre, Azerbaycan halkını, Azerbaycan devleti ve onun kanunlarına tabi sayılan vatandaşlar oluşturur. Öyleyse, Azerbaycan halkının bir üyesi olmanın iki şartı vardır: Azerbaycan vatandaşı olmak ve Azerbaycan devleti ve kanunlarına tabi sayılmak. Halk tarihî ve sosyolojik; vatandaşlık ise hukukî ve siyasî bir kavramdır. Belli bir halkın bir üyesi olmak, devlet ve kanunlarına tabi sayılmak şartına bağlanamaz. Dolayısıyla Anayasada halk ve vatandaşlık kavramlarının bu şekilde bir tutulmasında fikrimizce isabet yoktur.

Vatandaşlık kavramına değinmişken, Azerbaycan Anayasasının vatandaşlık konusunda getirdiği ilginç bir düzenleme üzerinde durmak yerinde olur. Azerbaycan vatandaşlığının şartları 52. maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Azerbaycan Cumhuriyeti ile siyasî ve hukukî bağlılığı olan, karşılıklı hak ve yükümlülükler sahip ve Azerbaycan Cumhuriyeti topraklarında doğan veya ana-babası Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı olan kişiler Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşıdır. Görüldüğü gibi, Azerbaycan Anayasası vatandaşlık tanımını oldukça geniş tutmuştur. Bunun amacı Azerbaycan toprakları dışında yaşayan Azerilerle Azerbaycan Cumhuriyeti arasındaki vatandaşlık ilişkisini muhafaza etmek olabilir, ancak "siyasî ve hukukî bağlılık," "karşılıklı hak ve yükümlülük" gibi kavramlar vatandaşlığın şartları konusunda belirsizliğe yol açabilecek niteliktedir.

Azerbaycan Anayasası "Genel Esaslar" bölümünün "Devletin Esasları" alt-bölümünde ilk olarak Azerbaycan Devletinin özelliklerini sıralamaktadır. Buna göre, Azerbaycan Devleti demokratik, laik, hukuka dayanan ve üniter bir cumhuriyettir (m. 7/I). Burada ilginç olan nokta, benzer formülasyonlar diğer post-komünist anayasalarda da yer aldığı halde, Özbekistan hariç diğer bütün Müslüman eski Sovyet cumhuriyetlerinin (örneğin; Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan) anayasalarında bu genel formülasyona laiklik ilkesinin de dahil edilmiş olmasıdır. Hemen hemen bütün post-komünist anayasalarda demokrasi, hukuk devleti ve üniter devlet kavramlarına bu tür bir formülasyonda devletin temelleri içinde yer verilirken laiklik ilkesi ayrı bir madde içinde ele alınmaktadır. Müslüman devletlerin anayasalarında ise laiklik devletin tanımlayıcı bir özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada Müslüman cumhuriyetlerin anayasaları ile T.C. Anayasası arasında

bir paralellik kurulabilir. T.C. Anayasasının 2. maddesine göre: "Türkiye Cumhuriyeti... demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir." İslam diniyle laiklik ilkesi arasındaki ilişkiyi kendine özgü bir biçimde yorumlayan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bu bağlamda söz konusu cumhuriyetler için bir örnek oluşturduğu düşünülebilir.

Azerbaycan Anayasasının 18. maddesi görünüşte devletin laik karakterini pekiştirmektedir. Ancak bu madde dikkatli okunduğunda laiklik ilkesinin asli şartlarıyla çelişen bir niteliğe sahip olduğu görülür. Bu maddenin birinci fıkrasına göre, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde din devletten ayırdır ve bütün dinî inançlar kanun karşısında eşittir. Aynı maddenin ikinci fıkrasıyla bu kurala bir istisna getirilmektedir: İnsan onurunu küçük düşüren ve hümanist prensiplere aykırı dinlerin yayılması ve propagandasının yapılması yasaktır. Burada iki konunun altını çizmek gerekir. Birincisi, bir dinin insan onurunu küçük düşüren ve hümanist prensiplere aykırı bir din olduğuna kim karar verecektir? İkincisi, birinciyle bağlantılı olarak, bir dinin bu özelliklere sahip olduğuna karar verilse dahi, yasaklanması, devletin bütün dinlerin mensuplarına eşit davranmasını gerekli kılan laiklik prensibiyle çelişmeyecek midir<sup>17</sup>? Dolayısıyla, uygulamada durum ne olursa olsun, fikrimizce böyle bir hükmün Anayasada yer alması laiklik ilkesini zedelemektedir.

### 3.1. Temel Hak ve Özgürlükler

Anayasasının ikinci Kısımının III. Bölümü temel haklar, özgürlükler ve ödevlere ayrılmıştır. Bu bölümde liberal-demokratik rejimlerin anayasalarında ve milletlerarası temel insan hakları belgelerinde yer alan hak ve özgürlüklerin hemen hepsi yer almaktadır: Yaşama hakkı (m. 27), kişi güvenliği (m. 31), mülkiyet hakkı (m. 29), konut dokunulmazlığı hakkı (m.32), seçme ve seçilme hakkı (m. 56), din ve vicdan özgürlüğü (m. 48), düşünce özgürlüğü (m.47), toplanma özgürlüğü (m.49), haber alma özgürlüğü (m. 50), örgütlenme özgürlüğü (m. 58), vb. Buna ek olarak III. Bölümde zengin bir sosyal ve ekonomik haklar kataloğu mevcuttur: Çalışma hakkı (m. 35), grev hakkı (m. 36), dinlenme hakkı (m. 37), sosyal güvenlik hakkı (m. 38), sağlık güvencelerinden yararlanma hakkı (m. 41), eğitim hakkı (m. 42) ve konut hakkı (m. 43), vb. Bunların yanında, Azerbaycan Anayasası, entelektüel haklar ve kültürel ya-

17. Laikliğin bu anlamı için bkz., Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993, ss. 56.

şama katılma hakkı (m. 40) ve çevre hakkı (m. 39) gibi üçüncü kuşak haklara da yer vermektedir.

III. Bölümün başında yer alan üç madde (m. 24, 25 ve 26) ve sonunda yer alan bir madde (m. 71), temel hak ve özgürlüklerin genel rejimini düzenlemektedir. Bu bölümün başında yer alan maddeye göre, herkesin doğuştan sahip olduğu dokunulmaz, reddedilmez ve ayrılmaz hakları ve özgürlükleri vardır (m. 24/I). Bu maddeyle Anayasa liberal demokratik insan hakları anlayışının temelinde yer alan "doğal hak" anlayışını benimsemiş görünmektedir. Anayasanın 25. Maddesi ise temel hak ve özgürlüklerin kullanılması açısından büyük önem taşıyan "kanun önünde eşitlik" prensibini düzenlemektedir. Azerbaycan Anayasasında düzenlendiği şekliyle bu prensip gereği, herkes kanun ve mahkeme önünde eşittir; erkek ve kadın eşit hak ve özgürlüklere sahiptir (m. 25/I, II). Yine Anayasaya göre, devlet; ırkına, milliyetine, dinine, diline, cinsiyetine, kökenine, ekonomik ve sosyal durumuna, mesleğine, siyasî inancına, siyasî partilere, sendikalara ve diğer sosyal örgütlere üyeliklerine bakmaksızın, herkesin hak ve özgürlüklerinin eşitliğini temin eder (m. 25/III). İnsanların doğuştan eşit olarak bir takım hak ve özgürlüklere sahip olduğunu kabul eden Anayasa, bu hak ve özgürlükleri güvencesiz bırakmamış, bunların korunması için özel bir mekanizma kurmuştur. 26. madde genel olarak hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkindir. Herkesin kanunla yasaklanmayan usul ve vasıtalarla kendi hak ve özgürlüklerini savunma hakkı vardır (m. 26/I). Daha da önemlisi, devlet herkesin hak ve özgürlüklerinin korunmasını güvence altına alır (m. 26/II). Bu korumanın ayrıntıları 71. maddede düzenlenmiştir. Sekiz fıkradan oluşan bu maddede, diğer liberal demokratik anayasalarda ve milletlerarası insan hakları belgelerinde rastladığımız hükümlere benzer hükümler yer almaktadır. Devlet organlarının Anayasada sayılan temel hak ve özgürlüklere saygı göstermesi gerektiği, Anayasada yer alan hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılamayacağı, temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının sadece olağanüstü hal ve sıkıyönetim zamanlarında kısmen ve geçici olarak durdurulabileceği gibi hususlar bu maddede hükme bağlanmaktadır. Ancak fikrimizce sistematik olarak bu maddede yer almaması gereken iki fıkra da bu maddeye dahil edilmiştir. Maddenin IV. fıkrası, "din ve vicdan özgürlüğü"; VIII. fıkrası ise "lehte ceza kanunlarının geriye yürürlüğü" prensibi ile ilgilidir. Bu fıkralara, sırasıyla, din ve vicdan özgürlüğünü düzenleyen 48. ve adil yargılanma hakkını düzenleyen 61-67. maddeler içinde yer verilmesinin daha uygun olacağı düşünülebilir. Buna

ek olarak, 60. maddede temel hak ve özgürlüklerin hukukî garantisinin düzenlendiği göz önüne alınacak olursa, 71. maddenin VII. fıkrasında yer alan, insan hak ve özgürlüklerine ilişkin uyuşmazlıkların mahkemede çözüleceğine ilişkin düzenleme gereksiz bir tekrardan öteye gitmemektedir.

Söz insan haklarından açılmışken, insan haklarının milletlerarası boyutu üzerinde de durmak gerekir. Günümüzde insan haklarının korunması açısından milli düzeydeki güvenceler kadar milletlerarası düzeydeki güvenceler de büyük önem taşımakta, özellikle milletlerarası insan hakları sözleşmeleri ve bu sözleşmeler tarafından oluşturulan mekanizmalar millî hukuk sisteminin açıklarını ve eksiklerini tamamlamaktadır. Peki, Azerbaycan Anayasası tarafından getirilen düzenlemeler milletlerarası hukuk açısından insan haklarının etkin bir şekilde korunmasına katkıda bulunabilecek nitelikte midir? Anayasa, en başta, "Devletin Esasları" başlıklı bölümünde, "Devletin Yüksek Amacı" kenar başlıklı maddesinde, Anayasada sayılan insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin Azerbaycan Cumhuriyeti'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmalara uygun olarak uygulanacağını ifade etmektedir (m. 12). Bu maddede Anayasa, genel olarak milletlerarası anlaşmalardan (aktlardan) söz etmekte, bir ayırım yapmamaktadır. Ancak Anayasanın milletlerarası anlaşmalara ilişkin diğer maddeleri incelendiğinde Azerbaycan anayasa sisteminde iki tür anlaşma olduğu görülür: Devletlerarası andlaşmalar ve hükümetlerarası andlaşmalar. Anayasa, insan haklarının milletlerarası anlaşmalara uygun olarak uygulanacağını belirttiği halde insan haklarına ilişkin bu tür anlaşmaların iç hukuka aktarılmasında devletlerarası veya hükümetlerarası andlaşma biçimlerinden hangisinin tercih edileceği konusunda açık bir düzenlemeye yer vermemektedir. İlk bakışta oldukça teorik görünen bu tartışma, söz konusu iki tür andlaşmanın yürürlüğe girme usulleri ve Azerbaycan anayasa sistemi içindeki yerleri farklı olduğu göz önüne alınacak olursa pratikte büyük önem arz edebilir. Öyleyse, bu ikili düzenleme karşısında konumuz açısından sorulması gereken soru şudur: Bu iki tür andlaşmadan hangisi insan hakları açısından daha etkin bir güvence sağlayabilir?

Azerbaycan Anayasasına göre, hükümetlerarası andlaşmalar cumhurbaşkanı tarafından "bağlanır." (m. 109.17) Fikrimizce, burada "bağlamak" teriminden anlaşılması gereken, milletlerarası anlaşmaların görüşülmesi ve imzalanmasıdır. Bugün pek çok hukuk sis-

temi tarafından benimsenen yönetime göre, milletlerarası anlaşmaların iç hukuka aktarılmasında görüşme, imzalama, onay ve yürürlüğe girme aşamaları birbirinden ayrılmaktadır. Anlaşma yapma yetkisinin yasama ve yürütme organları arasında paylaşıldığı ülkelerde, genellikle görüşme ve imzalama aşamalarında yürütme organı, onaylama aşamasında ise yasama organı devreye girmektedir. Azerbaycan Anayasası hükümetlerarası anlaşmalar açısından yasama organının onayını gerekli kılmamıştır. Öte yandan, bu tür anlaşmalar Azerbaycan anayasa sistemi içinde kanunların altında yer almaktadır (m. 130/III.6). Dolayısıyla, bütün bu düzenlemeler göz önüne alındığında hükümetlerarası anlaşmaların insan hakları açısından etkin bir güvence oluşturacak nitelikte olduğu söylenebilir. Üstelik siyasi açıdan düşünüldüğünde, insan hakları gibi temel bir konuyu hükümetlerin geçici politikalarına tabi kılmak yanlış olur.

Devletlerarası anlaşmalar yine cumhurbaşkanı tarafından "bağlanır," yani bu anlaşmalara ilişkin görüşmeleri yapma ve imzalama yetkisi cumhurbaşkanına aittir (m. 109.17). Ancak bu tür anlaşmalar hükümetlerarası anlaşmalardan farklı olarak Meclis'in onayına tabidir (m. 95/I.4). Söz konusu anlaşmaların Meclis onayına tabi olması insan hakları gibi temel bir konuda yapılacak milletlerarası hukuka ilişkin düzenlemelerin halkın gözü önünde, onun temsilcileri tarafından tartışılıp olgunlaştırılması açısından önemlidir. Ayrıca bu tür anlaşmaların Anayasaya uygunluğunun denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından ancak yürürlüğe girmeden önce yapılabilmektedir (m. 130/III.6). Bu yüzden Meclis'te yapılacak tartışma ve görüşmeler söz konusu anlaşmaların iç hukuka uygun olup olmadıklarının tespiti açısından da önem kazanmaktadır. Devletlerarası anlaşmalar yürürlüğe girdikten sonra Azerbaycan anayasa sisteminde yasaların üzerinde yer alırlar (m. 130/III.6, m. 151). Üstelik, bu tür anlaşmalar yürürlüğe girdikten sonra Anayasaya uygunlukları denetlenemediği için bir kere yürürlüğe girdikten sonra hukuk sisteminde ek bir korumayla yaşamaya devam ederler. Bütün bu özellikleri nedeniyle, devletlerarası anlaşmalar milletlerarası insan hakları sözleşmelerinin iç hukuka aktarılması ve insan haklarının iç hukukta etkin bir biçimde korunması açısından daha elverişli görünmektedir.

İnsan hakları konusuna değinirken, genel olarak 1995 Azerbaycan Anayasasının benimsediği liberal demokratik insan hakları anlayışı ile sosyalist insan hakları anlayışı arasında büyük farklar ol-



duğuna da işaret etmek gerekir<sup>18</sup>. Sosyalist insan hakları anlayışının üç temel özelliğinden söz edilebilir: Birincisi, sosyalist sistemde hak ve özgürlükler Markist-Leninist ideoloji tarafından belirlenen temel amaca, yani sınıfsız bir toplumun kurulması amacına ters düşmediği sürece tanınıp korunabilir. Bu nihaî amacın gerçekleşmesine katkıda bulunmayan veya bu amacın gerçekleşmesine engel teşkil edecek hak ve özgürlüklerin sosyalist sistemde yeri yoktur. İkincisi, sosyalist insan hakları anlayışında devlet birey karşısında üstün konumdadır. Hak ve özgürlüklerin kaynağı devlettir ve bunların tanınması ve uygulanmasında mutlak söz sahibidir. Bunun mantıkî sonucu, devlet tarafından bahşedilen hak ve özgürlüklerin yine her zaman onun tarafından geri alınabilecek olmasıdır. Üçüncüsü, sosyalist insan hakları anlayışı Marxist-Leninist ideolojinin temel ekonomik varsayımlarıyla uyum içindedir. Ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin medenî ve siyasî hak ve özgürlüklerden önce gelmesi; hak ve yükümlülüklerin eş değer tutulması; özel mülkiyetin yasaklanması, hep Marxist-Leninist ideolojinin ekonomik varsayımlarının anayasal yansımalarıdır.

Bugün Azerbaycan anayasa sistemi özellikle sosyalist insan hakları anlayışının ilk iki özelliğini tümüyle terketmiş görünmektedir. Azerbaycan Anayasası insanın sırf insan olması dolaşısıyla doğuştan korunmaya değer bir takım haklara sahip olduğunu kabul eden bir anlayışı benimsemiştir (m. 17/2). Daha da önemlisi, Anayasanın "Devletin Esasları" başlıklı İkinci bölümünde yer alan 12. maddeye göre, devletin yüksek amacı insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin sağlanmasıdır (m. 12/1). Bu noktada şunun altını çizmek gerekir ki, insan haklarının korunması konusunda Anayasaya genelde liberal demokratik bir anlayış hakim olduğu halde, hak ve özgürlüklere ilişkin hükümler tek tek incelendiğinde bazı düzenlemelerin milletlerarası standartların altında kaldığı görülmektedir. Bu konuda örnek olarak

---

18. Liberal insan hakları anlayışı için bkz., Imre Szabo, "Historical Foundations of Human Rights and Subsequent Developments", *The International Dimensions of Human Rights, Vol. 1* içinde, Karel Vasak, (Der.), Greenwood Press, Westport, 1982, ss. 11-40; ayrıca bkz., Jerome J. Shestack, "The Philosophical Foundations of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 20., 1998, ss. 201-234. Sosyalist insan hakları anlayışı için bkz., Valery Chalidze, *To Defend These Rights, Human Rights and the Soviet Union*, (Çeviren: Guy Daniels), Random House, New York, 1974, ss. 3-41; ayrıca bkz., Wim Albert Timmermans, "Human Rights in Socialist Constitutions: A Comparative Study", *The Distinctiveness of Soviet Law* içinde, F. J. M. Feldbrugge, (Der.), Dordrecht, 1987, ss. 35-59.

yaşama hakkı verilebilir. En temel insan hakkı yaşama hakkıdır. Yaşama hakkının bu özelliği diğer hakların kullanılmasının bu hakkın varlığına bağlı olmasından kaynaklanmaktadır. Azerbaycan Anayasası da bu en temel insan hakkına yer vermiş (m. 27), ancak bu hakkı düzenlerken önemli sınırlamalar getirmiştir. Bu sınırlamalar 27. maddenin II. fıkrasında sayılmıştır: Devlete karşı silahlı bir saldırı, düşman askerlerinin öldürülmesi ve keskinleşmiş bir mahkeme kararına dayanan bir ölüm cezasının tatbiki söz konusu olduğunda yaşama hakkı ihlal edilmiş sayılmaz. Buna ek olarak, aynı fıkrada "kanunda öngörülen diğer haller" ibaresi yer almaktadır. Yaşama hakkı gibi temel bir hak açısından yasa-koyucuya böylesine bir takdir yetkisinin verilmesinin, en yüksek görevinin insan haklarının korunması olduğunu ilan eden bir devlet açısından ne kadar kabul edilebilir olduğu tartışmaya açıktır. Ayrıca, Anayasada silah kullanılması konusunda getirilen istisnaların da oldukça geniş tutulması (zaruret hali, meşru müdafaa, suçluların yakalanması ve tutuklanması, hapiste olan mahkumların kaçmasının önlenmesi, devlete karşı ayaklanmaların bastırılması, darbelerin önlenmesi, savaş hali ve olağanüstü durum zamanlarında yetkili kişilerin verdiği emirlerin yerine getirilmesi, ülkeye silahlı baskın yapılması halleri) (m. 27/III), Azerbaycan Anayasasında yaşama hakkının gerektiği gibi garanti altına alınıp alınmadığı konusunda şüpheler uyandırmaktadır. Daha da önemlisi, yaşama hakkını açıkça ortadan kaldıran bir istisna niteliği taşıyan ölüm cezası Anayasada yer almaktadır (m. 27/III). İstisnaî bir ceza tedbiri olarak ölüm cezası, tamamen kaldırılana kadar, yalnız devlete, insan hayatına ve sağlığına karşı işlenen ağır suçlar için verilebilir. Post-komünist anayasaların çoğu ve milletlerarası insan hakları belgeleri açısından ölüm cezası halen kabul edilebilir bir istisnadır, ancak liberal demokratik veya böyle olduğunu iddia eden devletler arasında ölüm cezasının kaldırılması veya hiç uygulanmaması yönünde bir eğilimin varlığına da dikkat çekmek gerekir. Bu eğilim, Avrupa Birliği çerçevesinde ölüm cezasının yasaklanmasına dair Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek 6. Protokol'de ifadesini bulmuştur. Bildiğimiz kadarıyla, henüz Azerbaycan, pek çok post-komünist ülke tarafında imzalanan söz konusu Protokolü imzalamış değildir. Ayrıca Anayasadaki haliyle dahi ölüm cezası diğer post-komünist anayasalardan farklı bir biçimde düzenlenmiştir. Örneğin Rusya Federasyonu Anayasasına göre, ölüm cezası sadece insan hayatına karşı işlenen ağır suçlar için öngörülen olağanüstü bir cezadır (m. 20/2). Azerbaycan Anayasasına

göre ise, sadece bireylere değil devlete karşı işlenen ağır suçlar da idam cezasına konu olabilir (m. 27/III)<sup>19</sup>.

Sosyalist insan hakları anlayışının üçüncü özelliğinin (yani sosyalist ekonomik varsayımların) anayasal yansımaları ise bugün hala Azerbaycan anayasa sisteminde etkilerini hissettirmektedir. Bu konuda örnek olarak Anayasada yer alan mülkiyet hakkına ilişkin düzenlemeler verilebilir. Azerbaycan Anayasasına göre, Azerbaycan Cumhuriyeti bir sosyal devlettir. Anayasasının 16. maddesinde sayılan unsurlar Azerbaycan Cumhuriyeti'nin sosyal devlet karakterini açıkça ortaya koyar. Ancak, Anayasa dikkatli okunduğunda bunun da ötesine geçtiği ve sosyalist dönemde geçerli olan devletçi anlayışın izlerini taşıdığı görülür. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde mülkiyet dokunulmazdır ve devlet tarafından korunur (m. 13/I). Buna ek olarak, Azerbaycan Devleti pazar ekonomisi esasında ekonominin gelişme şartlarını hazırlar, özel teşebbüsü garanti altına alır ve ekonomik ilişkilerde tekelleşme ve haksız rekabeti önler (m. 15/II). Bu maddeler birlikte ele alındığında, Azerbaycan Anayasasının liberal-kapitalist bir sistem benimsediği düşünülebilir, ancak her iki maddenin de diğer fıkraları okunduğunda bunun böyle olmadığı kolaylıkla görülür. 13. maddenin III. fıkrasına göre, mülkiyetten, insan ve vatandaş hak ve özgürlükleri, toplumun ve devletin menfaatleri ve şahısların şerefi aleyhine yararlanılamaz. Mülkiyet hakkına getirilen bu sınırlamalar içinde insan onuru, insan hak ve özgürlükleri ve hatta toplumun menfaatleri liberal-kapitalist bir sistemle bağdaşabilir, ancak liberal-kapitalist bir sistemde devletin menfaatlerini mülkiyet hakkının sınırları içinde saymak güçtür. Ayrıca burada hangi devlet menfaatlerinin mülkiyet hakkına aykırılık teşkil edebileceği tartışma konusudur. Bu bağlamda, ilk bakışta, Anayasasının kamulaştırmayı kastettiği akla gelebilir, ancak kamulaştırmanın ayrı bir maddede düzenlenmiş olması dolayısıyla (m. 29/IV) böyle bir yorum da tutarlı görünmemektedir. Öyleyse, bu hükmü Sovyet döneminde geçerli olan devletçi anlayışın bir kalıntısı olarak değerlendirmek daha yerindedir. Anayasa'nın 15. maddesinin I. fıkrası bu yorumumuzu güçlendirmektedir. Bu maddede Azerbaycan Cumhuriyeti'nde değişik mülkiyet türlerine [devlet, özel ve belediye (m. 13/II)] dayanan ekonomik gelişmenin, halkın refahının

19. Yaşama hakkının milletlerarası standartlara uygun düzenlemeleri için bkz., R. A. Lawson, H. G. Schermers, *Leading Cases of the European Court of Human Rights*, Ars Aequi Libri, 1997, Leiden; Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR Commentary, N. P. Engel, Publisher, Kehl, 1993.

yükseltilmesine hizmet edeceği belirtilmektedir. Anayasaya göre, mülkiyet tipleri arasında bir altlık-üstlük ilişkisi yoktur, dolayısıyla devlet mülkiyetinin de özel mülkiyete üstün olduğu söylenemez (m. 29/II), ancak m. 13/II gereği, devletin menfaati söz konusu olduğunda bütün mülkiyet tipleri aynı biçimde sınırlamaya konu olabilir.

Bütün bunlar göstermektedir ki, Azerbaycan'da insan hakları konusunda önemli aşamalar kaydedildiği halde, liberal-demokratik bir insan hakları anlayışının tam olarak geçerli olabilmesi için anayasal düzeyde yapılması gereken bazı düzenlemeler vardır. Bundan da önemlisi, insan haklarının yalnızca teoride değil, pratikte de tam olarak uygulanmasının sağlanması gerekir. Günümüzde Azerbaycan, milletlerarası platformda insan hakları uygulamaları açısından önemli eleştirilere muhatap olmaktadır. Örneğin, sansür Anayasa tarafından yasaklanmış olduğu halde, Azerbaycan'da yazılı ve görsel medya devletin sıkı kontrolü, hatta baskısı altındadır<sup>20</sup>.

Özetleyecek olursak, Azerbaycan'da, diğer post-komünist ülkelerde olduğu gibi, genelde hukuk sisteminde, özelde anayasa sisteminde insan hakları açısından köklü bir değişim yaşandığı söylenebilir. Bu değişimin iki boyutu vardır: Birincisi, Sovyet döneminde insan hakları açısından değersiz bir kağıt parçası olmaktan öteye geçemeyen anayasa bugün insan haklarının en önemli güvencelerinden biri olma iddiasındadır. Öyleyse, en başta, geçmişte sadece kağıt üzerinde var olan bazı hakların bugün hayata geçirilmesi, tam olarak uygulanması gerekir. İkincisi, Azerbaycan anayasa sistemi, insan hakları açısından sosyalist anlayışı büyük ölçüde terketmiş ve bu bağlamda geçmişteki insan hakları anlayışına tümüyle yabancı liberal demokratik niteliğe sahip bazı haklarla tanışmıştır. Bu hakların yerleştirilmesi, geliştirilmesi ve Azerbaycan hukuk sisteminin bir parçası haline getirilmesi gerekir. Bu ikili değişim başarıyla gerçekleştirildiğinde, Azerbaycan'da gerçek anlamda insan haklarından söz etmek mümkün olacaktır.

### 3.2. Yürütme

Azerbaycan Anayasasında düzenlenen yasama-yürütme ilişkilerini incelemeye geçmeden önce, tanım ve sınıflandırma konusun-

20. Azerbaycan'a ilişkin insan hakları raporları için bkz., *Annual Reports*, International Helsinki Federation for Human Rights, ([www.ihf-hr.org](http://www.ihf-hr.org)); *Country Reports on Human Rights Practices*, U.S. Department of State, The Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor ([www.state.gov/www/global/human-rights](http://www.state.gov/www/global/human-rights)).

da hukuk ve siyaset bilimi literatüründe tartışılan bir takım problemlere işaret etmek gerekir. Hükümet sistemleri öteden beri başkanlık sistemi ve parlamenter sistem ayrımı çerçevesinde incelenmektedir. Aslında bu ayrım iki büyük anayasal model veya anayasa ailesi tarafından getirilen farklı düzenlemeler göz önüne alınarak yapılmış bir ayrımdır. Anayasa tarihine baktığımızda, İngiltere'nin kendine özgü sosyo-ekonomik şartları içinde filizlenip kök salan parlamenter sistem ve Aydınlanma Çağı'nın teorik kazanımlarını Amerika'nın İngiltere'ye karşı verdiği bağımsızlık mücadelesi sonunda ortaya çıkan genç cumhuriyetin pratik zorunluluklarıyla maharetli bir biçimde birleştiren başkanlık sistemi, uzun zaman iki temel hükümet modeli olarak pek çok devlet tarafından benimsenmiştir. Genellikle Amerika Kıtası'nda (Kuzey ve Güney Amerika'da) tercih edilen başkanlık sistemi, Avrupa'da geçerli sistem olan parlamenter sisteme her zaman bir alternatif oluşturmuştur. Ancak, ne parlamenter sistem ne de başkanlık sistemi İngiltere veya Amerika'da ortaya çıktıkları saf biçimleriyle kalmamış, zaman içinde karma veya melez modellere kaynaklık etmiştir. Bu karma modellerden en iyi bilineni, 5. Fransız Cumhuriyeti Anayasası ile kurulan "yarı-başkanlık" sistemidir. İsim babalığını ünlü Fransız siyaset bilimci Maurice Duverger'nin yaptığı bu karma model başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin bir takım özelliklerini içermekte, ancak her iki sistemden de önemli ölçüde ayrılmaktadır<sup>21</sup>.

Uygulamada ortaya çıkan karma sistemler yarı-başkanlık sistemiyle de sınırlı kalmamıştır. Günümüzde uygulanan anayasal sistemler karşılaştırmalı olarak ele alındığında, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin bazı unsurlarını içeren fakat tam olarak bu kategorilere sokulamayacak bir takım anayasal sistemlerin varlığından da söz edilebilir. Literatürde genellikle bu tür karma sistemler topluca "yarı-başkanlık sistemi" başlığı altında incelenmektedir. Biz bu tür sistemlerin farkını ortaya koyabilmek için Amerikalı siyaset bilimci Matthew S. Shugart tarafından önerilen sınıflandırmayı esas alacağız<sup>22</sup>. Shugart yasama-

21. Bkz., Maurice Duverger, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti," *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar* içinde, Mehmet Turan, (Der.), Gündoğan Yayınları, Ankara, 1996, ss. 68-97.

22. Matthew Soberg Shugart bu sınıflandırmayı ilk olarak John M. Carey ile birlikte kaleme aldığı, *Presidents and Assemblies-Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, Cambridge, 1992) isimli kitabında geliştirmiştir. Daha sonra tek başına ve meslekdaşlarıyla birlikte yaptığı çeşitli çalışmalarda bu sınıflandırmayı pekiştirmiştir. Bkz., Matthew Soberg Shugart, "Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe", *Transition*, 13, Aralık 1996, ss. 6-11; Matthew Soberg Shugart ve Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin

yürütme ilişkileri açısından beşli bir ayırım önermektedir: Saf başkanlık sistemi (*pure presidential system*), saf parlamenter sistem (*pure parliamentary system*), başbakan-başkanlık sistemi (*premier-presidential system*), başkan-parlamenter sistemi (*president-parliamentary system*) ve başkanlı parlamenter sistem (*parliamentary with "president" system*).

Saf başkanlık sisteminde, yürütme fonksiyonu halk tarafından belli bir süre için seçilen bir başkan ve onun tarafından atanan, ona tabi bir bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir<sup>23</sup>. Başkanın görev süresi dolmadan—olağandışı bir yöntem olan azil (*impeachment*) yöntemi dışında—parlamento tarafından görevden uzaklaştırılması mümkün değildir. Aynı şekilde, başkanın da görev süresi dolmadan parlamentoyu feshetmesi söz konusu olamaz. Saf parlamenter sistemde ise, kural olarak yürütme organı iki kanatlıdır; Bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanı. Parlamentoda hakim olan çoğunluğa karşı sorumlu olan bakanlar kurulu, bu çoğunluğun güvenine sahip olduğu sürece görevde kalabilir. Cumhurbaşkanı ise parlamento tarafından seçilir ve kural olarak sadece sembolik yetkilere sahiptir. Post-komünist ülkeler arasında, Gürcistan, Özbekistan ve Tacikistan saf başkanlık sistemini tercih ederken; Arnavutluk, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Estonya ve Letonya saf parlamenter sistemi tercih etmiştir. Başbakan-başkanlık sistemi veya Duverger'in deyimiyle yarı-başkanlık sisteminde, halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı ve parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunur. Cumhurbaşkanı başkanlık sistemindeki bir

---

*America: Rethinking the Terms of the Debate*, Presidentialism and Democracy in Latin America içinde, Scott Mainwaring ve Matthew Soberg Shugart, (Der.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997, ss. 12-54; Matthew Soberg Shugart, "Politicians, Parties, and Presidents: An Exploration of Post-Authoritarian Institutional Design", *Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transitions* içinde, Beverly Crawford ve Arend Lijphart, (Der.), International and Area Studies, Research Series, Number 96., University of California at Berkeley, 1997, ss. 40-90; Matthew Soberg Shugart, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems" *Political Institutions and the Determinants of Public Policy, When Do Institutions Matter?* içinde, Stephan Haggard ve Mathew D. McCubbins, (Der.), Center for the Study of Democracy, Research Papers, Internet versiyonu, 1997, (<http://hypatia.ss.uci.edu/democr/papers>). Biz özellikle yazarın post-komünist anayasal sistemler üzerine yaptığı, "Of Presidents and Parliaments" (*East European Constitutional Review*, Vol.2, No.1, 1993, s 30) isimli çalışmadaki sınıflandırmasını esas alacağız.

23. Başkanlık sisteminin özellikleri, yarar ve sakıncaları için genel olarak bkz., Arend Lijphart, (Der.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford 1992. Ayrıca Azerbaycan Başkanlık Sistemi üzerine bir çalışma için bkz., Cavid Abdullayev, *Azerbaycan Anayasasında Benimsenmiş Olan Hükümet Sistemi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1998.

başkan kadar olmasa da, meclisi feshetme, yasa gücünde kararname çıkarma gibi oldukça önemli yetkilere sahiptir. Fransız 5. Cumhuriyeti'nin klasik örneğini oluşturduğu bu sistem post-komünist ülkeler arasında Polonya, Romanya, Litvanya ve Moldova tarafından tercih edilmiştir. Başkan-parlamentar sistemde ise, halk tarafından seçilen bir başkan kendisine karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlar kurulunu atar. Bu sistemde başkan, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemindeki başkanlar gibi oldukça geniş yetkilere sahiptir, ancak bu sistemin ayırıcı özelliği başbakan ve bakanlar kurulunun aynı zamanda parlamentoya karşı da sorumlu olmasıdır. Buna göre, deyim yerindeyse, kabine iki ateş altındadır; kabine başkan tarafından azledilebilir veya parlamento tarafından güvensizlik oyuyla düşürülebilir. Weimar Cumhuriyeti'nde uygulanan bu sistem siyasi istikrarsızlığa yol açabilecek bir sistemdir. Buna rağmen Ermenistan, Belarus, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya, Türkmenistan ve Ukrayna gibi bazı post-komünist ülkeler tarafından tercih edilmiştir. Son olarak, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği fakat başkanlık sistemi olarak nitelendirilemeyecek başkanlı-parlamentar sistemden söz etmek gerekir. İrlanda ve Finlandiya gibi ülkelerde uygulanan bu sistemde, cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiği halde, yetkileri saf parlamentar sistemdeki cumhurbaşkanından fazla değildir. Yürütme fonksiyonu parlamentoya karşı sorumlu olan bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir ve sistem esasen bir parlamentar sistem gibi işler. Bu sistemin post-komünist ülkeler arasındaki tek örneği Bulgaristan'dır. Bu tanımlar çerçevesinde, Azerbaycan sistemi ilk bakışta saf başkanlık sistemi kategorisine dahil edilebilir, ancak aşağıda ayrıntılı olarak göstermeye çalışacağımız gibi, Anayasa'nın 95. maddesinin 14. bendi bu konuda bir takım tereddütlere yol açabilecek niteliktedir. Bu konuya aşağıda dönmek üzere şimdi Azerbaycan hükümet sisteminin temel özellikleri üzerinde durabiliriz.

Azerbaycan anayasa sisteminde başkan sistemin merkezinde yer almaktadır. Bunun en önemli kanıtı, başkanlık makamının Azerbaycan Anayasasının "Devletin Esasları" başlığını taşıyan II. Bölümü'nde düzenlenmiş olmasıdır. Bu bölümde, "Azerbaycan Devletinin Başı" başlığını taşıyan 8. madde başkanlık makamını devletin temelleri arasında saymaktadır. Çok güçlü bir başkanlık sistemi kuran 1993 Rus Anayasasında dahi böyle bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu madde uygulamada çoktan kişiselleşen siyasi iktidarın anayasada da aynı felsefe bağlamında ele alındığını düşündürmektedir. Azerbaycan sisteminde cumhurbaşkanı bu konuyla doğru orantılı olarak oldukça geniş yetkilere sahiptir. Başka-

nın yetkileri yasama, atama ve olağanüstü hal yetkileri olarak üç başlık altında toplanabilir. Özellikle cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkileri dikkat çekicidir. Önemli konularda halkoyuna gitme (m. 109/18), yasaları veto etme (m.110), yasaların Anayasa-ya uygunluğunun denetlenmesi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurma (m. 130) gibi yetkileri, cumhurbaşkanını kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında söz sahibi yapmaktadır. Daha da önemlisi, cumhurbaşkanının tek başına imzaladığı yasa gücüne sahip fermanlar yayımlandıkları gün yürürlüğe girmekte ve cumhurbaşkanının ülkeyi fermanlarla yönetebilmesine imkan vermektedir (m. 109/32).

Bazı post-komünist anayasalarda kimlerin cumhurbaşkanı seçimlerinde aday gösterme hakkına sahip olduğu açıkça düzenlenmiştir, ancak Azerbaycan Anayasasında bu konuda açık bir düzenleme yoktur. Anayasaya göre, cumhurbaşkanı iki turlu bir seçim sistemiyle seçilmektedir. Diğer pek çok post-komünist anayasanın aksine, Azerbaycan Anayasasına göre, ilk turda cumhurbaşkanı seçilebilmek için 2/3 çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Eğer birinci turda hiç bir aday bu çoğunluğu elde edemezse, bu turda en çok oy alan iki aday ikinci tura katılır ve en çok oy alan aday cumhurbaşkanı seçilir (m. 101). İlk turda mutlak çoğunluğun değil de 2/3 çoğunluğun aranması ilk bakışta cumhurbaşkanının seçilmesini zorlaştıran bir unsur gibi görülebilir. Ancak fikrimizce bu düzenlemenin doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının meşruiyetini arttırma eğiliminden kaynaklandığını düşünmek daha doğru olur. Bu, demokrasiye geçiş sürecinde, önemli görevler üstlenen cumhurbaşkanının, halkın büyük bir kesimi tarafından desteklenmesine katkıda bulunabilir ve böylesine bir destek radikal bir takım kararların alınması ve uygulanması aşamasında cumhurbaşkanının daha kararlı ve kendine güvenli bir şekilde hareket etmesini sağlayabilir.

Azerbaycan Cumhurbaşkanı 5 yıl için seçilmektedir (m. 101). Millî Meclis'in de görev süresi beş yıldır (m. 84/1). Fikrimizce, bu isabetli bir düzenlemedir. Çünkü başkanlık sisteminde uygulamada ortaya çıkan en büyük problemlerden biri, cumhurbaşkanının görev süresinin parlamentonun görev süresinden daha uzun olması durumunda, görevine kendini destekleyen bir parlamento ile başlayan cumhurbaşkanının parlamento seçimlerinin ardından görev süresini kendisini desteklemeyen, hatta kendisiyle açıkça çatışan bir parlamentoya tamamlamak zorunda kalması ihtimalidir. Başkan ve par-



lamentonun görev sürelerinin aynı olması bu riski büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır.

Cumhurbaşkanının seçimiyle ilgili üzerinde durulması gereken bir başka önemli nokta, Anayasanın, kimsenin iki kereden fazla tekraren başkan seçilemeyeceği yolundaki hükmüdür (m. 101/V). Bu hüküm hukukî açıdan değerlendirildiğinde, başarılı bir anayasa tekniğiyle kaleme alındığı söylenemez. Eğer aynı kişi iki kere cumhurbaşkanı seçilmişse, Anayasaya göre, ardından gelen dönemde, üçüncü kere cumhurbaşkanı seçilmesi mümkün değildir. Ancak eğer aynı kişi arka arkaya seçilmezse, yani aradaki dönem veya dönemlerde başka kişi veya kişiler cumhurbaşkanlığı görevini yürütürse, daha önce iki kere cumhurbaşkanı seçilen kişi üçüncü kere cumhurbaşkanı seçilebilecek midir? Anayasa bu konuda açık değildir ve bu hükmün uygulamada tartışmaya yol açması mümkündür. İki kere seçilme yasağı siyasî açıdan değerlendirildiğinde başka problemler dikkat çekmektedir. Bu tür bir düzenlemenin olumsuz yönü, başkanın iki kere seçilme imkanının bulunması durumunda, cumhurbaşkanlığı makamını elinde tutan kişinin ikinci kere de seçilmek için elindeki her türlü imkanı kullanma ihtimalidir. Bu ise, yolsuzluğa, adam kayırmaya, kısacası iktidarın kötüye kullanılmasına kapı açabilir. Bu düzenlemenin olumlu yönü ise, başkanın yürüttüğü popüler ve etkin politikaların kesintiye uğramadan devam etmesine imkan vermesidir. Bu, özellikle demokrasiye geçiş aşamasında, sürece olumlu katkıda bulunabilir.

Yukarıda değindiğimiz gibi, başkanlık sisteminde cumhurbaşkanını görevden uzaklaştırmanın tek yolu oldukça zahmetli bir yöntem olan azil mekanizmasını işletmektir. Azerbaycan Anayasası tarafından getirilen mekanizma kendine özgü bir takım özellikleri dolayısıyla ek bazı zorluklar içermektedir. Birincisi, günümüzde uygulanmakta olan başkanlık sistemlerinde genellikle azil süreci parlamento üyeleri tarafından başlatılmaktadır, ancak Azerbaycan Anayasasına göre genel uygulamanın aksine, bu süreç Meclis üyeleri tarafından değil Anayasa Mahkemesi tarafından başlatılmaktadır (m. 107/I). Bu yöntemin hukukî olarak daha sağlıklı sonuçlar doğurabileceği düşünülebilirse de böyle bir düzenlemenin Anayasa Mahkemesi'ni siyasî tartışmaların odağı haline getirebileceği de unutulmamalıdır. İkincisi, Meclis cumhurbaşkanının azledilemesine ilişkin kararını en az 95 üyenin oyuyla almaktadır. Meclis'in toplam üye sayısının 125 olduğu düşünülecek olursa, bunun ulaşılması oldukça güç bir rakam olduğu söylenebilir (m. 107/II). Üçüncüsü,

Anayasa tüm azil sürecinin 2 ay içinde tamamlanmasını öngörmektedir. Eğer bu süre içinde süreç tamamlanamazsa suçlama reddedilmiş sayılır (m. 107/III). Yapılan suçlamanın ağırlığıyla doğru orantılı olarak, sürecin 2 ay içinde tamamlanması mümkün olmayabilir. Dolayısıyla, burada sürecin tamamlanmasını 2 ay gibi kısa bir süre ile sınırlamak cumhurbaşkanının azledilmesini iyice güçleştirmektedir.

Başkanlık sisteminde, bakanlar kurulu ve başbakan cumhurbaşkanı tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. Azerbaycan Anayasası da genel olarak başkanlık sisteminin bu özelliğine uygun bir düzenleme yapmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen başbakan adayı Meclis'e sunulur; Meclis bu adayı onaylar. Eğer Meclis üç kez onay vermeyi reddederse cumhurbaşkanı Meclis'in onayı olmaksızın başbakanı atar (m. 118). Anayasa burada, aynı başbakan adayının mı, yoksa ayrı başbakan adaylarının mı Meclis tarafından üç kere reddedilmesi durumunda cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabileceği konusunda açık değildir. Bu düzenlemenin, cumhurbaşkanının üzerinde ısrar ettiği bir adayın sonunda başbakan olarak atanmasını sağlamak amacıyla yapıldığı düşünülecek olursa, bu adayın aynı kişi olması gerektiği sonucuna varılabilir.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar, Azerbaycan hükümet sisteminin yukarıda tanımladığımız biçimiyle, saf bir başkanlık sistemi olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Ancak, Anayasa'nın 95. maddesinin 14. bendi bu konuda tartışma yaratacak niteliktedir. Millî Meclis'in görevlerini sayan söz konusu maddenin bu bendine göre, Meclis, bakanlar kuruluna "güven meselesini çözer." Acaba bu düzenlemeyle Azerbaycan anayasa sistemi yukarıda tanımladığımız biçimiyle, bir başkan-parlamentar sistem haline mi dönüşmektedir? Yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi, bu sistemin en önemli özelliklerinden biri bakanlar kurulunun hem parlamentoya hem de cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmasıdır. Acaba 95. maddenin 14. bendi bakanlar kurulunu parlamentoya karşı sorumlu mu kılmaktadır? Fikrimizce bu soruya olumlu yanıt vermek mümkün değildir. Buna benzer bir hüküm 1993 Rus Anayasasında yer almaktadır, ancak Rus Anayasası bu düzenlemeyle birlikte güvenoyu mekanizmasını da getirmiştir. Buna göre bakanlar kurulu parlamentoya karşı sorumludur ve parlamento bu sorumluluğu güvenoyu mekanizmasıyla hayata geçirmektedir. Azerbaycan Anayasasında ise benzer bir mekanizma mevcut değildir. Dolayısıyla, Azerbaycan sisteminde bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumlu ol-

duğunu kabul etsek bile, bakanlar kurulunu parlamentoya karşı sorumlulu tutacak bir mekanizma mevcut değildir. Büyük ihtimalle, Rus Anayasasından esinlenilerek kaleme alınan bu hükmün uygulamada karışıklıklara yol açması kaçınılmazdır. Anayasanın bu belirsizliği ortadan kaldıracak bir biçimde değiştirilmesi yerinde olur.

Son olarak şunun altını çizmek gerekir ki, bir anayasa tarafından getirilen hükümet sisteminin iyi işleyip işlemeyeceği değerlendirilirken parti sisteminin de göz önüne alınması gerekir<sup>24</sup>. Disiplinsiz partilerden oluşan bir "çok parti sistemi" başkanlık sisteminin işlenmesini güçleştirecektir. Başkanlık sisteminin iyi işlemesi başkanın parlamentoda sağlam ve tutarlı bir çoğunluğa sahip olmasına bağlıdır. Disiplinsiz bir çok parti sisteminde, kaygan bir siyasî zeminde hareket etmek zorunda olan başkan, her zaman karşısından kendini desteklemeyen, hatta kendisiyle çatışmaya giren bir parlamento çoğunluğu bulma riskiyle karşı karşıyadır. Böyle bir durumda başkanlık sisteminin en büyük sakıncalarından biri olan siyasî kitlenme ortaya çıkacaktır. Öyleyse, anayasada yasama-yürütme ilişkileri açısından yapılan tercihler kadar, parti sistemi de söz konusu ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için önemlidir. Azerbaycan'da parti sisteminin henüz tam olarak oturduğu söylenemez, ancak bugün için Cumhurbaşkanı'nın partisi Meclis'te çoğunluğu elinde bulundurmaktadır, dolayısıyla kısa vadede bu anlamda bir siyasî kitlenmenin yaşanması mümkün görünmemektedir.

### 3.3. Yasama

Anayasa 125 üyeli Azerbaycan Millî Meclisi'nin 5 yıl için seçileceğini ön görmektedir (m. 82, 84). Milletvekili seçimleri Kasım ayının ilk Pazar günü yapılır ve eski Meclis'in görev süresi yeni seçilen Meclis'in ilk toplantısıyla birlikte sona erer (m. 87). Meclis İlkbahar ve Sonbahar toplantısı olmak üzere yılda iki toplantı yapar. İlkbahar toplantısı 1 Şubat'ta başlar ve 31 Mayıs'ta sona erer; Sonbahar toplantısı ise 30 Eylül'de başlar ve 30 Aralık'ta sona erer. Meclis'in ilk toplantısı 83 milletvekilinin yetkisi onaylandıktan sonra, o günden başlayarak en geç bir hafta içinde yapılır (m. 88). Meclis, 83 üyesinin milletvekilliği onaylanmadan yetkilerini kullanmaya başlayamaz (m. 87). Bu onaylama işlemi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılır ve eğer 1 Şubat tarihine kadar, yani İlkbahar

24. Başkanlık sisteminin işleyişinde parti sisteminin rolü için bkz., Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, 198-228.

toplantısının başlangıcına kadar en az 83 üyenin milletvekilliğini onaylanmazsa yine Anayasa Mahkemesi Meclis'in ilk toplantısı için bir tarih belirler (m. 88). Burada iki nokta dikkat çekicidir: Birincisi, Anayasa Mahkemesi'nin böyle bir durumda ilk toplantı tarihini belirlerken dikkate alacağı bir tarih var mıdır? Anayasa bu konuda açık değildir. Siyasî saiklerle hareket eden bir Mahkeme'nin anayasadaki boşluktan faydalanarak inceleme ve onaylama sürecini uzatması ve Meclis'in ilk toplantısını geciktirmesi mümkün olabilir. Her halükarda Anayasa Mahkemesi'nin 31 Mayıs'a, yani İlkbahar toplantısının bitimine kadar yeni seçilen Meclis'in ilk toplantısı için bir tarih belirlemesi gerekir. Bu konuyla bağlantılı olan ikinci ve daha önemli bir nokta, yeni Meclis'in göreve başlamasına kadar geçecek süre içinde eski Meclis'in yetkili olup olmayacağıdır. Anayasaya göre, eski Meclis'in görev süresi yeni Meclis'in ilk toplantısını yapmasıyla sona erer (m. 87). Eğer Anayasa Mahkemesi 83 meclis üyesinin milletvekilliğini onaylamaz ve ilk toplantı için bir süre tespit etmeyi geciktirirse, bu durumda yeni seçilen meclis ilk toplantısını yapmamış olacağından eski meclis görevine devam edecektir. İşte bu noktada, eski Meclis'in hangi yetkilere sahip olacağı tartışma konusudur. Meclis seçimden önce sahip olduğu yetkileri tam olarak kullanabilecek midir? Anayasa bu konuda açık değildir, ancak demokratik bir rejimde yasama organının meşruluğunu seçimlerden aldığı düşünülecek olursa, halkın görevine sandıkta son verdiği bir meclisin anayasal olarak tam yetkiyle görevine devam etmesi düşünülemez. Bu konuda Anayasa veya tamamlayıcı yasalarda açık bir düzenleme yapılması yerinde olur.

Millî Meclis'teki yasama sürecine baktığımızda da bir takım problemler olduğu görülmektedir. Azerbaycan anayasa sisteminde, yasa teklif etme hakkı meclis üyeleri, cumhurbaşkanı, Âli Mahkeme ve Nahçıvan Özerk Bölgesi Yüksek Meclisi'ne aittir (m. 96). Burada dikkat çeken ilk nokta, Âli Mahkeme'ye yasa teklif etme hakkı verilmesidir. Yerine getirdiği işlev gereği Âli Mahkeme'nin hukuk sistemindeki eksik ve yanlışlara vakıf olacağı ve yapacağı yasa teklifleriyle bu eksik ve yanlışların giderilmesine katkıda bulunacağı düşünülebilir, ancak şu da unutulmamalıdır ki, Âli Mahkeme'nin yasa teklif etme hakkına sahip olması onu siyasî etkilere açık hale getirebilir. Kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması aşamasına yargıyı dahil etmek, bu konuda esas yetkili olan yasama ve yürütme organları ile yargı arasında gereksiz ve istenmeyen tartışmaların, hatta çatışmaların yaşanmasına neden olabilir.

Yasama sürecine ilişkin olarak dikkat çeken ikinci nokta, yasa teklifleri üzerinde yapılacak değişiklik önergelerinin ancak teklifi yapan organın onayıyla yapılabilmesidir (m. 96/III). Bu hükmün altında yatan düşünce ilk bakışta haklı görülebilir; yani bir yasa teklifinde bulunan organ kendi rızası hilafına o yasa teklifinde gerçekleştirilecek değişikliklere ve bu değişikliklerin ortaya çıkaracağı sonuçlara ortak olmak istemeyebilir. Örneğin, belli bir partinin üyeleri tarafından verilen belli bir yasa teklifi değiştirilmiş haliyle söz konusu partinin siyasî hedeflerini tam olarak yansıtmayabilir, hatta bu hedeflere ters düşebilir. Her siyasî partinin temel amacının iktidara gelmek ve iktidarda kalmak olduğu göz önüne alınacak olursa, böyle bir teklifin yasalaşması bir siyasî parti açısından o partiye destek verenlerin olumsuz tepkilerine yol açabilir. Dolayısıyla, söz konusu siyasî parti kendi onayı olmadan bir yasanın çıkmasının nedeni veya aracı olmak veya bu sürece katkıda bulunmak istemeyebilir. Ancak siyasî etik açısından yapılan bu değerlendirme, demokrasinin temel prensipleri göz önüne alındığında o kadar haklı görünmemektedir. Demokratik rejimlerde kural olarak kuvvetler ayrılığı prensibi geçerlidir. Buna göre, yasama yetkisine sahip olan yasama organının yasa yapma sürecinde son sözün sahibi olması gerekir. Yasa teklifi üzerinde değişiklik yapılırken o teklifi yapan organın onayının aranması bir anlamda yasama organının yasa yapma fonksiyonunu kısıtlamak veya aşındırmak anlamına gelir. Daha açık bir deyişle, yasa teklifi yapan organ, örneğin cumhurbaşkanı, söz konusu teklifi değiştirmek yoluyla belli bir konuda yasal düzenleme yapmak isteyen Meclis'in bu düzenlemeyi yapmasına engel olabilir veya bunun tersi gerçekleşebilir. Öte yandan, Millî Meclis'in aynı konuda düzenleme yapmakta ısrar etmesi durumunda, belli sayıda milletvekilinin yeniden yasa teklifi vermesi, aynı sürecin tekrarlanması ve yasanın ancak böyle çıkması söz konusu olacak, bu ise yasama sürecini ister istemez uzatacaktır.

Yasama sürecine ilişkin olarak üzerinde durmak istediğimiz son konu, pek çok post-komünist anayasada yasama organının faaliyetlerinin kamuya açık olması gerektiği yolunda bir hüküm bulunmasına rağmen, Azerbaycan Anayasasında böyle bir hükmün yer almamasıdır. Demokrasinin temel prensiplerinden olan yöneticilerin yönetilenlere karşı sorumluluğunu garanti altına almanın en önemli koşullarından biri devlet organlarının faaliyetlerini belli bir şeffaflık içinde yürütmesinin sağlanmasıdır. Sivil toplumun devlet karşısında güçlü bir denetim unsuru olarak yer alması için yasama organının faaliyetleri hakkında doğru ve tam bilgiye sahip olması

gerekir. Dolayısıyla, bu konuda anayasada bir hükmün yer almaması önemli bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

### 3.4. Yargı

Azerbaycan Anayasası'na göre, Azerbaycan yargı sistemi Anayasa Mahkemesi, Âli Mahkeme, Ekonomi Mahkemesi ve diğer uzmanlık mahkemelerinden oluşur. Genel olarak bakıldığında, Azerbaycan yargı sistemi diğer liberal-demokratik rejimlerde var olan prensiplere uygun olarak yapılanmıştır. Özellikle, son zamanlarda hukuk sisteminin yeniden yapılandırılması konusunda atılan adımlar bu konuda olumlu gelişmelerin ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur. Anayasanın gerek temel hak ve özgürlükleri düzenleyen III. Bölümünde, gerekse yargı gücünü düzenleyen VII. Bölümünde adil ve tarafsız bir yargılama sürecini garanti altına alacak hükümler mevcuttur. Ancak uygulamada bu hükümlere ne kadar saygı gösterildiği, bu hükümlerle garanti altına alınan adil ve tarafsız yargılama prensiplerinin ne kadar hayata geçirildiği tartışma konusudur. Bu bağlamda, post-komünist ülkelerin, hukuk sistemlerinin liberal demokratik rejimin gereklerine uydurulması sürecinde yaşadıkları iki önemli probleme dikkat çekilebilir. Birincisi, hukukun ve mahkemelerin sosyalist dönemdeki işlevleriyle bugün yerine getirmeye çalıştıkları işlevler arasında büyük farklar vardır. Geçmişte hukuk, rejim otoritelerinin toplumu kontrol altında tutmasına yarayan bir araç, mahkemeler ise sadece ceza veren kurumlar olarak işlev görürken; bugün hukuk, bireylerin hakkını koruyan müeyyidelendirilmiş bir normlar bütünü, mahkemeler ise bireylerin haklarını aramak için başvurdukları kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyleyse yeni hukuk anlayışının yaşaması ve etkili olması için bu köklü kurumsal değişimin toplumsal düzeyde, yani bireylerin hukukî kültürlerinde de yansımaları bulması gerekir. İkincisi, post-komünist ülkelerde pek çok yargıç hukuk eğitimi sosyalist rejim döneminde almış ve deneyimini sosyalist hukuk teorisi ve pratiği içinde kazanmıştır. Bugün, bu yargıçlar, sosyalist hukuk anlayışından oldukça farklı, liberal demokratik bir hukuk anlayışını anlamak, yorumlamak ve uygulamak gibi zor bir görevle karşı karşıyadır<sup>25</sup>. Bu görevin yerine getirilmesi sırasında bir takım eksikliklerin, hatta yanlışlıkların ortaya çıkması doğaldır. Bireylerin olduğu kadar yargıçların da hukukî kültürlerinin bu yeni hukuk

25. Bu konuya Rusya örneği çerçevesinde değinen bir çalışma için bkz., Robert Sharlet, "The Progress of Human Rights," *Developments in Russian Politics*, Stephen White, Alex Pravda, and Zvi Gitelman, (Der.), Macmillan Londra, 1997, ss. 129-146.

anlayışı ile uyumlu hale gelmesi söz konusu anlayışın yerleşmesi açısından hayati bir önem taşımaktadır.

Bu problemlere ek olarak, Azerbaycan Anayasasının yargı bağımsızlığını önemli ölçüde güvence altına alacak hükümler içermesine rağmen, bazı eksiklikleri olduğundan da söz etmek gerekir. Bunların başında, yargıçların atanmasına ilişkin mekanizmanın yargıç bağımsızlığını yeterince güvence altına alacak bir biçimde oluşturulmaması gelir. Anayasaya göre, cumhurbaşkanı yüksek mahkeme yargıçlarının (Anayasa Mahkemesi, Âli Mahkeme ve Ekonomi Mahkemesi üyeleri) göreve atanması için Millî Meclis'e teklif sunar; bunların dışındaki yargıçları ise doğrudan kendisi atar (m. 109.9). Bu, cumhurbaşkanına yargı organını dolaylı yoldan etkileme imkanı verebilecek bir yetkidir. Daha da önemlisi, cumhurbaşkanı Millî Meclis'e yargıçların görevden alınması için öneride bulunma yetkisine sahiptir (m. 95/I.13). Tümüyle cumhurbaşkanının veya partisinin kontrolünde olan bir meclisin bu konuda nasıl karar verebileceğini tahmin etmek güç değildir. Dolayısıyla, yargıçların atanması ve görevden alınması sürecinde yürütme ve yasama organından ziyade yargı organını kendi içinde söz sahibi kılmak yargı bağımsızlığını sağlamak açısından daha olumlu sonuçlar doğurabilir.

Günümüzde önemli insan hakları kuruluşları yayınladıkları raporlarda, Azerbaycan yargı sisteminin etkin olmadığı, yürütmenin etkisine açık olduğu ve rüşvet ve yolsuzluk olaylarının yaşandığı eleştirisini getirmektedir<sup>26</sup>. Bu problemin kaynağı esas olarak yukarıda yaptığımız sosyolojik tespitite—yani yargıç ve vatandaşların hukukî kültürleriyle liberal demokratik hukukî kurumlar arasındaki uyumsuzlukta—aramak gerekir. Ancak anayasal düzeyde yargı bağımsızlığını tam olarak garanti altına alacak hükümlerin tesis edilmesi de kuşkusuz bu problemlerin çözümüne katkıda bulunacaktır.

#### 4. Sonuç: Anayasanın Geleceği

Sonuç bölümüne bir önermeyle başlayalım: Anayasaların yaşaması meşru olmalarına bağlıdır. Seçkin siyaset bilimci Jon Elster anayasa yapım sürecinde üç tür meşruiyet olduğundan söz etmektedir. Bir anayasanın meşruiyet kazanması için; birincisi, bu anayasa meşru bir biçimde oluşturulan bir kurucu meclis tarafından yapılmalıdır (alt-meşruiyet [*downstream legitimacy*]), ikincisi, bu meclisin karar alma usulleri demokratik prensiplere uygun olmalıdır

26. Örneğin bkz. *Annual Reports*, Freedom House, ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)).

(usul meşruiyeti [*procedural legitimacy*]), üçüncüsü ise meclis tarafından hazırlanan döküman halkoyuna sunulacak onaylanmalıdır (üst-meşruiyet [*upstream legitimacy*])<sup>27</sup>. Bu açılarından değerlendirildiğinde Azerbaycan Anayasasının ilk iki meşruiyet unsuruna (alt-meşruiyet ve usul meşruiyeti) sahip olmadığı söylenebilir. Çünkü bu anayasa bir kurucu meclis tarafından değil, Cumhurbaşkanı Aliyev başkanlığında, ona bağlı bir komisyon tarafından yapılmıştır. Anayasa yapım sürecine, bir siyasî sistemde bulunan büyük siyasî gruplar kurucu meclis ortamında ne kadar çok katılır ve ortaya çıkan döküman bu grupların anayasal istek ve beklentilerine ne kadar çok cevap verirse söz konusu gruplar o anayasaya o kadar sahip çıkar, destek verir. Azerbaycan anayasa yapımında böylesi bir katılım gerçekleşmediği için ortaya çıkan döküman muhalefet partileri tarafından sert bir biçimde eleştirilmiştir. Üçüncü meşruiyet unsurunun, yani üst-meşruiyet unsurunun ise Azerbaycan anayasa yapım sürecinde büyük ölçüde gerçekleştiği söylenebilir. Anayasa halk oyuna sunulmuş ve ezici bir çoğunlukla kabul edilmiştir. Ancak halkoylaması sırasında bir takım usulsüzlük iddiaları olduğu göz alındığında bu unsurun da tam olarak gerçekleştiğini söylemek mümkün değildir.

Bütün bunların ötesinde, sorulması gereken soru, sadece üst-meşruiyetin, yani anayasanın halkoyuna sunulacak kabul edilmesinin genel olarak anayasanın meşruiyetini sağlamaya yetip yetmeyeceğidir. Üst-meşruiyet sadece anayasa yapım sürecine ilişkin meşruiyetin bir unsurudur; anayasa yapım sürecine ilişkin meşruiyet ise bir anayasanın meşruiyetinin sadece bir ayağıdır. Meşruiyeti minimalist anlamda tanımlayan yazarlara göre, meşruiyet belli bir toplum için yetersizlik ve başarısızlıklarına rağmen mevcut siyasî kurumlar sisteminin inşa edilebilecek herhangi bir başka kurumlar sisteminden daha iyi olduğuna olan inançtır<sup>28</sup>. Bu genel meşruiyet tanımı çerçevesinde anayasanın meşruiyetini şöyle tanımlayabiliriz: "Eğer bir siyasî sistemin mensupları X anayasasının, Y veya Z anayasasından daha iyi olduğunu düşünüyorlarsa, X anayasası o sistemin mensuplarının gözünde meşrudur." Rejim ve anayasa birlikte düşünüldüğünde, böylesi bir meşruiyetin (özellikle demokratik sistemlerde) iki ana kaynağı olduğu söylenebilir: siyasî kültür ve

27. Jon Elster, "Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea," *Public Administration*, Vol.71, 1993, ss.178-179.

28. Minimalist tanımlar için bkz. Seymour Martin Lipset, *Political Man, The Social Basis of Politics*, Doubleday, New York, 1959, s.77; Juan J. Linz, "Introduction," *The Breakdown of Democratic Regimes* içinde, Juan J. Linz ve Alfred Stepan, (Der.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978, s. 18.



fonksiyonel etkinlik<sup>29</sup>. Siyasî kültürden kastımız belli bir toplumda var olan, siyasî objelere ilişkin değer, inanç ve yönelimlerdir. Bir anayasa ne kadar çok bir toplumun siyasî kültürünü yansıtıyorsa yaşama şansı o kadar çoktur. Fonksiyonel etkinlikten kastımız ise, siyasî kurumların belli bir siyasî sistemdeki birey ve grupların beklentilerini yerine getirebilme kapasitesidir. Anayasalar belli bir toplumda ne kadar çok grubun isteğini tatmin edebiliyorsa yaşama şansı o kadar artar. Öyleyse bir anayasanın meşruiyetinden söz ederken anayasa yapımı yanında siyasî kültür ve fonksiyonel etkinlik açısından da bir değerlendirme yapmak gerekir<sup>30</sup>.

Azerbaycan Anayasasını bu üç-ayaklı model (siyasî kültür-anayasa yapımı-fonksiyonel etkinlik) çerçevesinde değerlendirdiğimizde gelecekte önemli meşruiyet problemleriyle karşı karşıya kalma ihtimali olduğu söylenebilir. Birincisi, siyasî kültürle anayasal kurumlar arasında bir uyumsuzluk olduğu açıktır. Sovyet-öncesi ve Sovyet dönemi Azerbaycan siyasî kültürü liberal demokratik kurumların gereği gibi gelişip işlemesi için elverişli olmadığı gibi, kimi zaman bu konuda büyük bir engel teşkil edebilecek niteliktedir. Örneğin, Sovyet döneminde sadece tek partiye bir görev gibi oy veren seçmenlerin bu alışkanlıklarını sürdürmeleri halinde siyasî katılım açısından önemli problemlerin ortaya çıkması kaçınılmazdır. İkincisi, anayasa yapım sürecinde dışlanan siyasî gruplar zaman içinde anayasanın değişmesi için güç birliği yapabilirler. Tabii şunu unutmamak gerekir ki, bugün anayasayı sert bir biçimde eleştiren siyasî partiler iktidar ortağı veya sahibi olduklarında, anayasanın kendilerine sağladığı geniş iktidar olanaklarının cazibesine kapılarak tavır değiştirebilir ve anayasa değişikliği taleplerinden vazgeçebilirler, ancak bu tür grupların anayasayı her fırsatta tartışma konusu yapmaları ve bunun da anayasanın meşruiyetini aşındırması ihtimali her zaman mevcuttur. Üçüncüsü, anayasanın birey ve grupların beklentilerini yerine getirmekte de bir takım sıkıntılarla karşılaşabileceği düşünülebilir. Alternatif grup ve politikaların ortaya çıkıp yaşamasını güçleştiren, özellikle muhalefet gruplarını dışlayarak tek adam yönetimine altyapı hazırlayan mevcut Anayasa, söz konusu bu gruplar açısından kabul edilebilir olmaktan uzaktır.

29. Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, "Introduction: *What Makes for Democracy? Politics in Developing Countries* içinde, Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, (Der.), İkinci baskı, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1995, s. 10

30. Söz konusu meşruiyet modelini kullanarak post-komünist anayasaların geleceğini tartışan bir çalışma için bkz., Levent Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Leiden, 1998.

Bireyler açısından ise, temel hak ve özgürlüklerin tam olarak güvence altına alınmasını sağlayan anayasal denetim mekanizmalarının yokluğu bireylerin anayasaya verdiği desteğin aşınmasına yol açabilir.

Son olarak, Azerbaycan Anayasasının geleceğine ilişkin olarak söylenebilecek şey, bu Anayasanın bir "lider" anayasası olduğudur. Bu bağlamda sorulması gereken soru ise, yapımında, kabulünde ve uygulanmasında Aliyev'in büyük ölçüde söz sahibi olduğu bu anayasanın akibetinin, Aliyev'in siyaset sahnesinden çekilmesinden sonra ne olacağıdır. Eğer yukarıda açıklamaya çalıştığımız öngörüler gerçekleşirse—ki şimdiden bu öngörülerin gerçekleşeceği yolunda önemli işaretler bulunmaktadır—bu anayasanın yaşaması veya en azından olduğu gibi kalması zor görünmektedir. Burada asıl altı çizilmesi gereken konu ise şudur: Ülkedeki siyasî haritanın değişmesi durumunda dahi anayasadan memnun olmayan grupların anayasayı değiştirmeleri oldukça güçtür. Birincisi, anayasasının değiştirilmesi ancak referandumla mümkündür. Henüz güç dengelerinin tam olarak oturmadığı ve lider-toplum ilişkilerinin tam olarak tanımlanmadığı Azerbaycan'da bu tür bir referandum siyasî istikrarsızlığa yol açabilir. İkincisi, ve daha da önemlisi, anayasanın belli hükümlerini referandumla dahi değiştirmek mümkün değildir. Bu hükümler arasında başkanlık sistemini tanımlayan 8. madde de yer almaktadır. Dolayısıyla, başkanlık sistemini kaldırmak veya gözden geçirmek isteyen grupların anayasa dışı yollara başvurmaları, istenmeyen ancak gerçekleşmesi her zaman mümkün bir ihtimaldir.

Bütün bu karamsar değerlendirmelerin ötesinde, Aliyev iktidarının bugün Azerbaycan'da siyasî istikrarı sağlayan en önemli unsurlardan biri olduğu ve 1995 "Aliyev Anayasası"nın da bu istikrarın tesis edilmesine önemli bir katkı sağladığı unutulmamalıdır. Son söz olarak şunu söyleyebiliriz ki, mevcut anayasal kurumların en iyi şekilde işlemesi, bu kurumlar içinde faaliyet gösteren otoritelerin, sistemdeki mevcut eksiklik ve yetersizliklerin olumsuz etkilerini, liberal-demokratik rejimin temel prensiplerini mümkün olduğu kadar hayata geçirerek, en aza indirgemelerine bağlıdır...

## BİBLİYOGRAFYA

- "Central Electoral Commission Reports Over 90 per cent of Voters Backed Constitution," *SWB (BBC, Summary of World Broadcasts)*, SU/2467 F/2, 22 Nov 95.
- "Opposition Party Alleges Vote Rigging," *SWB*, SU/2549 F/2, 13 Nov 95.
- "President Aliyev Urges Citizens to Vote for New Constitution." *SWB*, SU/2459 F/1, 13 Nov 95.
- "Voting Irregularities Reported in Azeri Elections," *SWB*, SU/2460 F/1, 14 Nov 95.
- Abdullayev, Cavid, *Azərbaycan Anayasasında Benimsənmiş Olan Hükümet Sistemi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, 1998.
- Altstadt, Audrey L., "Azerbaijan's Struggle Toward Democracy," *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus* içinde, Karen Dawisha ve Bruce Parrott, (Der.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Amiraqizi, Elmira, "The Making of A Democracy: Azerbaijan to Adopt Its First Constitution in Nov. 1995," *Azerbaijan International Magazine*, Autumn 1995, Internet versiyonu (<http://www.azer.com/>).
- Annual Reports*, Freedom House, ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)).
- Annual Reports*, International Helsinki Federation for Human Rights, ([www.ihf-hr.org](http://www.ihf-hr.org));
- Chalidze, Valery, *To Defend These Rights, Human Rights and the Soviet Union*, (Çeviren: Guy Daniels), Random House, New York, 1974.
- Country Reports on Human Rights Practices, U.S. Department of State, The Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor ([www.state.gov/www/global/human\\_rights](http://www.state.gov/www/global/human_rights)).
- Diamond, Larry, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, "Introduction: What Makes for Democracy?" *Politics in Developing Countries* içinde, Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, (Der.), İkinci baskı, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1995.
- Duverger, Maurice, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti," *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar* içinde, Mehmet Turan, (Der.), Gündoğan Yayınları, Ankara, 1996.
- Elster, Jon, "Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea," *Public Administration*, Vol.71, 1993.
- Feldbrugge, F.J.M., *Russian Law: The End of the Soviet System and the Role of Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993.
- Flanz, Gisbert H., "Azerbaijan, Introductory Notes," *Constitutions of the Countries of the World, Azerbaijan Republic, Booklet 1* içinde, Gisbert H. Flanz, (Der.), Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1996.
- Gönenç, Levent, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Leiden, 1998.
- Hunter, Shireen T., *The Transcaucasus in Transition, Nation-Building and Conflict*, The Center for Strategic & International Studies, Washington, D.C., 1994.
- Huntington, Samuel P., *Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratisleşme*, (Çeviren: Ergun Özbudun), Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1993.
- Lawson, R. A., H. G. Schermers, *Leading Cases of the European Court of Human Rights*, Ars Aequi Libri, Leiden; 1997.
- Lijphart, Arend, (Der.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- Linz, Juan J. ve Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore ve Londra, 1996.
- Linz, Juan J., "Introduction," *The Breakdown of Democratic Regimes* içinde, Juan J. Linz ve Alfred Stepan, (Der.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

- Lipset, Seymour Martin, *Political Man, The Social Basis of Politics*, Doubleday, New York, 1959.
- Maher, Kristen Hill, "The Role of Mass Values," *Democratic Theory and Post-Communist Change* içinde, Robert D. Grey, (Der.), Prentice Hall, New Jersey, 1997.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, ss. 198-228.
- Nowak, Manfred, U.N. *Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, N. P. Engel, Publisher, Kehl, 1993.
- Özbudun, Ergun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993.
- Remington, Thomas F., "Democratization and the New Political Order in Russia," *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Karen Dawisha ve Bruce Parrott, (Der.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Sakwa, Richard, "From the USSR to Postcommunist Russia," *Developments in Russian Politics*, Stephen White, Alex Pravda, ve Zvi Gitelman, (Der.), Macmillan, Londra, 1997.
- Sakwa, Richard, *Russian Politics and Society*, İkinci Baskı, Routledge, Londra ve New York, 1993.
- Sharlet, Robert, "The Progress of Human Rights," *Developments in Russian Politics*, Stephen White, Alex Pravda, and Zvi Gitelman, (Der.), Macmillan Londra, 1997.
- Shestack, Jerome J., "The Philosophical Foundations of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 20., 1998.
- Shugart, Matthew Soberg ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies-Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Shugart, Matthew Soberg, "Of Presidents and Parliaments," *East European Constitutional Review*, Vol.2, No.1, 1993.
- Shugart, Matthew Soberg, "Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe", *Transition 13*, Aralık, 1996.
- Shugart, Matthew Soberg, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems" *Political Institutions and the Determinants of Public Policy, When Do Institutions Matter?* içinde, Stephan Haggard ve Mathew D. McCubbins, (Der.), Center for the Study of Democracy, Research Papers, Internet versiyonu, 1997. (<http://hypatia.ss.uci.edu/democ/papers>).
- Shugart, Matthew Soberg, "Politicians, Parties, and Presidents: An Exploration of Post-Authoritarian Institutional Design", *Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transitions* içinde, Beverly Crawford ve Arend Lijphart, (Der.), International and Area Studies, Reserach Series, Number 96., University of California at Berkeley, 1997.
- Shugart, Matthew Soberg, ve Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", *Presidentialism and Democracy in Latin America* içinde, Scott Mainwaring ve Matthew Soberg Shugart, (Der.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Szabo, Imre, "Historical Foundations of Human Rights and Subsequent Developments", *The Intenational Dimensions of Human Rights*, Vol. 1 içinde, Karel Vasak, (Der.), Greenwood Press, Westport, 1982.
- Timmermans, Wim Albert, "Human Rights in Socialist Constitutions: A Comparative Study", *The Distinctiveness of Soviet Law* içinde, F. J. M. Feldbrugge, (Der.), Dordrecht, 1987.