

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ve SİYASET BİLİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

AZERBAYCAN'da YEREL YÖNETİM REFORMLARI

Yüksek Lisans Tezi

Fuad Abasov

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ruşen Keleş

T 94652

Ankara – 2000

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ve SİYASET BİLİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**AZERBAYCAN'da YEREL YÖNETİM
REFORMLARI**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ruşen Keleş

Tez Jürisi Üyeleri
Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ (Danışman)
Prof. Dr. Can HAMAMCI
Prof. Dr. Cevat GERAY
Doç. Dr. Ayşegül MENGİ
Yr. Doç. Dr. Cahit EMRE

.....
..C. Hamamci.....
.....
.....
.....

Yedek: Prof. Dr. Turgut TAN

.....

Tez Sınavı Tarihi ..26.09.2009.....

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR	III
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ VE AZERBAYCAN'DA MEVCUT DURUM

I. AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ.....	4
A. HANLIKLAR ve AZERBAYCAN'IN BÖLÜNMESİ.....	4
B. ÇARLIK RUSYASI'NDA AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLER	6
1- RUSYA'DAKİ UYGULAMALAR.....	6
2- AZERBAYCAN'DAKİ UYGULAMALAR.....	10
C. 1917 ŞUBAT DEVRİMİNDEN SONRA AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLER.....	12
D. AZERBAYCAN DEMOKRATİK CUMHURİYETİ'NİN (1918-1920) YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ ÇALIŞMALARI	15
E. SOVYETLER DÖNEMİNDE AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLER	17
II. AZERBAYCAN'DA MEVCUT DURUM.....	18
A. SOVYETLER BİRLİĞİ DAĞILDIKTAN SONRA AZERBAYCAN'DAKİ MEVCUT DURUMU BELİRLEYEN GELİŞMELER.....	19
B. AZERBAYCAN'DAKİ MEVCUT DURUMUN BİÇİMLENDİRDİĞİ İLİŞKİLER.....	24

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELER

I. GENEL OLARAK 1995 ANAYASASI.....	26
II. YEREL YÖNETİMLERİN ANAYASAL ESASLARI	29
III. BELEDİYELERİN OLUŞTURULMASI.	35
IV. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ.	40
V. BELEDİYE ORGANLARI.....	45
A. Karar Organı.....	46
1. Oluşumu	46
2. Meclis Üyeliğine Seçilmenin Koşulları.....	47
3. Belediye Meclisi Üyeliğiyle Bağdaşmayan Görevler.....	47
4. Belediye Meclis Üyeliğine Adayların Statüsü	48
5. Belediye Meclisi Üyesinin Yetki ve Görevleri	50
6. Belediye Meclisi Toplantıları	51
7. Belediye Meclisi Üyeliğinin Yitirilmesi.....	51

8. Belediye Meclisinin Görevleri	52
9. Belediyenin Daimi ve Geçici Komisyonları	52
B. Yürütme Organı	53
VI.BELEDİYELERİN MALİ TEMELLERİ	54
A.Genel İlkeler	54
B.Azerbaycan'daki Durum	57
VII.BELEDİYE HİZMETİ VE BELEDİYE ÇALIŞANLARI	64
VIII.DEVLET VE BELEDİYELER ARASINDAKİ İLİŞKİLER	67
IX.VATANDAŞLARIN YEREL YÖNETİME KATILIMI	69
A.Yerel Referandum	70
B.Vatandaş Toplantıları	72
C. Vatandaşların Belediye Emirleri Çıkarma Teşebbüsü	72
D.Vatandaşların Belediyelere, Belediye Organlarına ve Onların Yetkili Temsilcilerine Başvurma Hakkı	73
E.Belediye Seçimleri	73
F.Yerel Yönetimin Hayata Geçirilmesinde Yurttaş Katılımının Diğer Biçimleri	74
X.BELEDİYE SEÇİMLERİ	75
A. Belediye Seçimleri Hakkında Yasa	78
1. Yasanın Kabul Edilmesi	78
2. Merkezi Seçim Komisyonu	83
3. Arazi Seçim Komisyonları	86
4.Mıntıka Seçim Komisyonları	90
5. Belediye Seçimleri Hakkındaki Yasanın Öngördüğü Seçim Sistemi	91
6.Belediye Seçimleri Hakkındaki Yasanın Öngördüğü Diğer Hükümler	92
B. Seçimlerin Yapılması ve Seçim Sonuçları	94
1.Seçimlerden Önceki Durum	95
2.Seçim Sonuçları	97
SONUÇ	103
KAYNAKÇA	107
ÖZET	111
SUMMARY	112

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADP	: Azerbaycan Demokratik Partisi
AHCP	: Azerbaycan Halk Cephesi Partisi
AMİP	: Azerbaycan Milli İstiklal Partisi
ASK	: Arazi Seçim Komisyonu
Baskı 6.	: Baskı
BDT	: Birleşik Devletler Topluluğu
Çev.	: Çeviren
DEMBLOK	: Demokratik Blok
DEMKONGRES	: Demokratik Kongres
DSYM	: Demokratik Seçkilere Yardım Merkezi
md.	: Madde
MSK	: Merkezi Seçim Komisyonu
s.	: Sayfa
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği
SSR	: Sovyet Sosyalist Respublikası
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
YAP	: Yeni Azerbaycan Partisi

GİRİŞ

Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyeti'nde demokratik hukuk devleti kurma süreci bir çok önemli problemin çözülmesini talep ediyor. Söz konusu önemli problemlerden birisi çağdaş yerel yönetim sisteminin oluşturulmasıdır.

Son dönemde ister ülke içinde, isterse de ülke dışında yaşanan gelişmeler halkın geleceğini teminat altına almak için, Azerbaycan'da demokratik prensiplerin yerleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Aksi takdirde bağımsızlığını yeni kazanmış Azerbaycan halkının gelecek perspektifleri hakkında olumlu düşünmek imkansız olur. Doğal olarak Azerbaycan, demokratik ülkeler arasına katılmayı, Batı ülkeleriyle bütünleşmeyi sağlamayı amaçlıyorsa demokratik bir devletin bütün ilkelerine sahip olmalıdır. Bu açıdan bakıldığında şu anda ülkenin karşısında duran en önemli sorunlardan birisi yerel yönetim sisteminin oluşturulmasıdır.

Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti'nin (1918-1920) kısa deneyimi dikkate alınmazsa, şimdiye kadar Azerbaycan'da demokratik devletçilik geleneklerinin ve buna uygun yerel yönetim sisteminin mevcut olmadığını söyleyebiliriz. Günümüzdeki durumu göz önünde bulundurursak bugün, Azerbaycan halkı bütün tarihi boyunca ilk defa olarak demokratik devletlerin zengin tecrübesine dayanarak ve ülkenin yerel özelliklerini dikkate alarak yerel yönetimler alanında demokratik bir sistem kurma fırsatını yakalamıştır.

Bu bağlamda, sunulan tez çalışması, Azerbaycan'da yerel yönetimlerle ilgili belirli sorunların tahlilini, bu alanda yapılan çalışmaların

açıklanmasını, yapılan ilk belediye seçimleri ve bunların sonuçlarıyla ilgili bazı hususların aydınlatılmasını amaçlıyor.

Tez çalışması iki bölümden oluşuyor. İki kısımdan oluşan birinci bölümde Azerbaycan'da yerel yönetimlerin tarihi ve Sovyetler birliği dağıldıktan sonra Azerbaycan'da oluşan mevcut durum inceleniyor. Bu bölümün birinci kısmında Azerbaycan'da Hanlıklar döneminde mevcut olan idarecilik anlayışı ve ülkenin bölünmesi bölünmeden sonra Çarlık Rusya'sının terkinde kalan Kuzey Azerbaycan'ın yönetilmesinde başvurulan yöntemler açıklanarak, Azerbaycan'da uygulanan yerel yönetim prensiplerinin özgün özelliklerini ve bu prensiplerin Rusya'daki idarecilik prensiplerinden olan farkları, 1917 Şubat devriminden sonraki dönemde Azerbaycan'daki genel siyasal durum ve yönetim prensipleri, Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti'nin yerel yönetimler alanında hayata geçirmek istediği reformlar ve Azerbaycan'ın Bolşeviklerce işgal edilmesinden sonra onun Yerel Sovyetler tarafından yönetilmesi tahlil ediliyor. Birinci bölümün ikinci tahlil ediliyor. Birinci bölümün ikinci kısmında ise Azerbaycan'ın Sovyetler'den sonraki konumu, onun siyasal, ekonomik, sosyal ve diğer alanlardaki durumu ve bunların ortaya çıkma nedenleri inceleniyor.

Uzun yıllar totaliter rejim altında yaşayan Azerbaycan'da belediyelerin demokratik prensipler esasında kurulabilmesi için temel demokratik ilkelerin Anayasal güvence altına alınması zorunluydu. Bu hususu dikkate alarak 1995 senesinde kabul edilen Anayasa hakkında genel bilgiler, Anayasada belediyelerle ilgili öngörülen hükümlerin analizi ve bunların bazı yetersiz yönleri ikinci bölümün ilk iki kısmında inceleniyor. İkinci bölümün diğer

kısımlarında ise, “Belediyelerin Statüsü Hakkında”, “Belediyelere Seçimler Hakkında”, “Belediyelerin Mali Esasları Hakkında” ve diğer yasalara dayanılarak çağdaş Azerbaycan’da belediyeciliğin genel prensipleri tahlil ediliyor. Bu bölümde, genel olarak belirtirsek, belediyelerle ilgili kabul edilen hükümler diğer ülkelerin deneyimleri ışığında değerlendirilerek tespit edilen olumsuz yönlerin düzeltilmesi için bazı öneriler veriliyor. İkinci bölümün son kısmında ise Azerbaycan’da 12 Aralık 1999 tarihinde yapılan ilk belediye seçimlerinin sonuçları inceleniyor , seçim sürecinde gözlemlenen noksanlıklar ve bunların nedenleri üzerinde duruluyor.



BİRİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ VE AZERBAYCAN'DA MEVCUT DURUM

I. AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ

Azerbaycan'daki yerel yönetimlerin tarihinin bugüne kadar kapsamlı bir şekilde incelenmemiş olması bizim bu konuya daha titiz yaklaşmamıza sebep olmuştur. Azerbaycan'ın dünyanın en önemli bölgelerinden birisinde yer alması ve değişik güçlerin egemenliği altında kalması yerel yönetimlerinin değişik faktörlerden etkilenmesini doğurmuştur. Tarihi perspektif açısından konuya eğilirsek, bu faktör, ülkenin genel idare şekline biçim veren iç dinamikler ve dönemin bölge güçleri olan Rusya, İran ve Osmanlı'dır. Gerçi yerel yönetim alanındaki ilk uygulamalar Çar Rusya'sı zamanında tatbik edilmeye başlandıysa da dönemin genel siyasal yapısını; daha da önemlisi ileriki tarihlerin hatta günümüzün inzibati bölgesünü belli ölçüde etkileyen, ülkenin bölünmesine neden olan, Hanlıklara kısa bir şekilde değinmekle konuya başlayalım.

A. HANLIKLAR ve AZERBAYCAN'IN BÖLÜNMESİ

Azerbaycan'ın bölünmesini hızlandıran Hanlıklar bir ülkenin ayrı ayrı vilayetleri görüntüsünde olup aslında A. Bakıhanov'un deyimiyle, hakimlerinin tümüyle bağımsız olarak hareket ettikleri bağımsız devletlerdi¹. Hanlıkların oluşumu XVIII. yüzyılın ortalarından itibaren başladı. Daha kesin bir tarihi olguya dayandırırsak, Hanlıklar, Osmanlı-İran savaşlarından İran'ın galip çıkması ve İran'ın egemenliği altında kalan Azerbaycan'daki yerli feodallerin isyanları sonucunda ortaya çıktı. İlk olarak 1743 senesinde Şeki Hanlığının temeli atıldı. İlerleyen yıllarda diğer Hanlıklar da sahnede yerlerini aldılar.

¹ İğrar Aliyev. **Azerbaycan Tarihi**. Bakü. Elm. 1993. s. 184.

XVIII. yüzyılın sonlarında Azerbaycan arazisinde şu Hanlıklar vardı: Kuzeyde Şeki, Karabağ, Kuba, Şamahı, Bakü, Nahçıvan, İrevan, Gence, Cevat, Derbent ve Talış, Güneyde ise Serap, Ardebil, Hoy, Urmiye, Tebriz, Marağa ve Maku.

Azerbaycan Hanlıkları çok da büyük olmayan devlet kurumlarıydılar ve egemenlik tümüyle Hana aitti. Hanlıkların çoğunda divan-şura vardı ki, bunlar da genel olarak devletin yönetilmesinde Hana danışmanlık yapıyorlardı².

İdari açıdan Hanlıklar mahallara bölünür, bunlar da naibler tarafından yönetiliyordu. Naibler teserrufatı yönetir. Vergilerin zamanında toplanması ve diğer yerel yükümlülüklerin yerine getirilmesinden doğrudan Hana karşı sorumluydular³.

XIX yüzyılın başlarında Kafkasya'da siyasi durum oldukça gerginleşti. Bu, Rusya'nın artık güneye inmesi gerektiğine karar vermesi ve toparlanan İran'ın kaybettiği arazileri yeniden ele geçirme isteğinden kaynaklanıyordu. Doğal olarak mevcut koşullarda düşünülebilirdi ki, bir birinden ayrı bağımsız kalmanın imkansızlığını gören Azerbaycan Hanlıklarının hepsi tek bir merkez etrafında, bir devlette birleşecekler. Fakat Azerbaycan'da belirtilenlerin tümüyle tersi gözlemlendi⁴. Bunun sonucunda da bölgede söz sahibi olamayan Hanlıklar, kendileri için savaş veren Rusya ve İran'a aktif bir şekilde karşı koymadılar.

Nihayet, Rus-İran Savaşlarının sonunda imzalanan 1813 yılı Gülüstan ve 1828 yılı Türkmençay antlaşmaları ile Azerbaycan, topraklarından geçen

² Ibid., s. 197.

³ Ibid., s. 197.

⁴ Ibid., s. 195.

Aras nehri sınır olmak üzere ikiye bölündü. Aras nehrinin güneyinde kalan ve Azerbaycan topraklarının büyük bir bölümünü oluşturan kısım Şah İran'ına, kuzeydeki topraklar ise Çar Rusyası'na verildi. Çar Rusya'sının terkinde kalan Kuzey Azerbaycan her alanda olduğu gibi yerel yönetimler konusunda da çeşitli reform çalışmalarına tabi tutuldu.

B. ÇARLIK RUSYASI'NDA AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLER

Çarlık Rusya'sı zamanı Azerbaycan'da yerel yönetimler konusundaki uygulamalar Rusya'daki uygulamalarla paralellik oluştuyordu. Fakat hemen belirtmek gerekir ki, Azerbaycan'ın bir sömürge vilayeti olmasından dolayı burada yapılan çalışmalar Rusya'daki uygulamaların gölgesinde kaldı. Sadece yerel yönetimler konusunda değil, diğer alanlardaki reformların bir kısmı Azerbaycan'da ya hiç uygulanmadı yada sınırlı ölçüde tatbik edildi. Bu nedenle Rusya'daki uygulamalara değinelim.

1- RUSYA'DAKİ UYGULAMALAR

XVIII. yüzyılın ikinci yarısından itibaren diğer Avrupa ülkelerine göre geç de kalsa Rusya sanayileşme dönemine girdi. Çar yönetimi tarafından tanınan bazı haklar ve yapılan düzenlemeler sanayinin gelişmesi için belli bir zemin oluşturdu. 1753 senesinde iç gümrük vergilerinin kaldırılmasına dair Çar, ferman çıkardı. Daha sonra 1775 senesinde herkese makine kurmak ve bunlarda her türlü üretimde bulunmak hakkının verilmesiyle ticaret ve sanayi daha da canlandı. 1725 yılında sayısı 200 olan büyük sanayi kuruluşları 1760

yılında 600'e ulaşabilmişken, 1830'da 5 bine, 1860'da ise 15 bine ulaştı. XVIII. yüzyılın başında % 3 olan kentli nüfus oranı, yüzyılın sonlarında ancak % 14'e yükselbilmişken, 1817'de % 7, 1860 yılında ise % 10 oldu⁵. Engellerin ortadan kalkmasıyla giderek güçlenen burjuvazi zamanla düzeni zorlamaya başladı. Sanayinin üretkenliğini artırmak için gereken işgücünün kolay bulunması ve şehir yönetiminde söz sahibi olunması başlıca amaçlardandı. Bu nedenle Rus burjuvazisi işgücü arzını engelleyen serflik kurumu ve kent soylularla sürtüşmeye girdi.

Diğer taraftan, süre giden köylü ayaklanmaları ve soyluların baskısıyla Çarlık, ülkenin idare yapısında reforma zorlanıyordu. Sonuçta 1775 yılında Çarlık, merkezi bürokratik bir yerel örgütlenmeye girişti. Yapılan il reformu ile ülke, nüfusu 300-400 bin arasında olan 50 guberniyaya (il), bunlar da nüfusu 20-30 bin arasındaki yerleşme birimleri olan uyezd (ilçe) kademelerine ayrıldı. Guberniya ve uyezdler yörenin askeri, mali ve yönetsel işlerinden sorumlu olan ve yerlerde Çarın mutlak temsilcisi sayılan yöneticiler (gubernator) aracılığıyla yönetilmeye başlandı⁶. Fakat ülkenin yönetim yapısında gerçekleştirilen bu değişiklikler sorunları çözmede yetersiz kaldı. Bir taraftan burjuvazinin istekleri, diğer yönden toprak soyluların serflerini besleyemez duruma gelmesiyle artan toplumsal ayaklanmalar serflik kurumunun kaldırılmasına neden oldu.

Tahkimcilik hukukunu lağveden esasname 1861 senesinde çıkarıldı. Bu esasneme göre köylüler soyluların mülkiyeti olmaktan çıktılar. Soylular

⁵ M.E. Falkus. **Rusya'nın Endüstrileşmesi 1700-1914**, Ankara, Versa Yayınları, 1986, s. 29-62.

⁶ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 2.B. Ankara TODAİE, 1998, s. 86.

artık onları alıp satamaz, değiştiremezdi. Köylüler hükümetin verdiği borç parayla kendi paylarına düşen toprakları satın almak ve böylece kendi topraklarının sahibi olmak hakkına kavuştular. Yapılan bu reformlar aynı zamanda bir yerel yönetim birimleri olan zemstvo⁷ kurumlarının ortaya çıkmasına neden oldu.

Batılı araştırmacılara göre zemstvo kurumlarının ortaya çıkmasının temelinde, burjuva demokratik kesimlerinin otokrasiyi zorlaması vardır. Sovyet tarihçileri ise bunu daha çok geniş halk hareketleri, köylü isyanları ve devrimci örgütlerin faaliyetlerine bağlıyordu⁸. Kanımızca bir toplumsal olgunun gerçekleşmesinde bir tek etkene ağırlık vermek doğru olmaz. Konumuz açısından değerlendirecek bizi asıl ilgilendiren zemstvo idarelerinin birer yerinden yönetim kurumu olmasıdır. 1864 senesinde çıkarılan zemstvo kurumlarına ilişkin yasanın amacının yerel öz yönetim ilkesini mümkün olduğunca tam ve tutarlı olarak geliştirmek olduğu belirtilmişti.

Guberniya ve uyezdlarin yerel ihtiyaçlarına ilişkin işleri yürütmekle yetkili kılınan zemstvolar Çar Rusya'sının 34 guberniyasında ve bunların alt kademesi olan 400 uyezd biriminde kuruldu. Zemstvolara üç yılda bir seçim yapılıyordu. Zemstvo meclisi (sobraniye) yılda bir kez toplanıyor ve işleri kendi içinden seçilen yürütme kurulu (uprava) aracılığıyla yürütüyordu. Zemstvo meclisi üyelerini uyezdlerde yerel seçmenler, guberniyalarda ise uyezd meclisleri seçiyordu. Meclislerde her zümrenin temsil edilmesi çeşitli ölçütlerle sağlanıyordu. Zemstvo birimlerinin yetkilerine göz atarsak, onlara,

⁷ Zemstvolar Rusya'da serflik kurumunu kaldırılmasından sonra ortaya çıkan yerinden yönetim kuruluşlarıdır. *Ibid*, s. 96-100.

⁸ *Ibid.*, s. 84.

yerel bazda sanayi ve ticareti geliştirmek, eğitim ve genel sağlık işlerine katkıda bulunmak, yerel yol, hapishane, postane yapımı ve onarımını sağlamak, istatistikler düzenlemek ve diğer yerel hizmetleri yerine getirmek için yerel vergilerin belirlenmesi, toplanması ve harcanması, seçimlerin düzenlenmesi ve yerel ihtiyaçların karşılanması için hkmetten isteklerde bulunması konusunda önemli yetkiler verildi⁹. Gerçi bu yetkiler zamanla ar yönetimi tarafından sınırlandırıldı ve soyluların da etkisiyle zemstvo birimleri ilkin amaçlarından oldukça uzaklaştı. Yüzyılın sonlarına doğru zemstvoların görünümü merkezi yönetimin taşra örgütleri biçiminden farksız hale geldi. Zemstvoların, uğradıkları değişikliklere rağmen Rusya ve ona bağlı sömürge vilayetlerinde yerinden yönetim anlayışının yaranmasında büyük katkısı oldu.

Artan baskıların etkisiyle zemstvo kurumlarının yanı sıra ar hükümeti şehir yönetimi alanında da reformlar yaptı. 1870 senesinde çıkarılan esasnameye göre şehir Dumaları soyluların tekelinden ıktı. Artık Duma seçimlerine soylularla beraber şehirde yaşayıp vergi veren herkes katılabilirdi. Seçimlerde 25 yaşını doldurmamış şahısların ve kadınların oy hakkı yoktu. Yapılan bu reformla Dumaların yetkileri çok da genişlemedi. Ağırlıklı olarak Dumalar, bu dönemde şehirlerin küçük çaplı teserrfat işleri ile uğraşıyordu.

Özetlersek, Rusya'daki yerel yönetimler XIX. Yüzyılın ikinci yarısında belli bir reform çalışmasına tabi tutuldu. Yerel yönetimler konusundaki anlayış değişikliği doğal olarak Azerbaycan'a aynen yansımadı. Bu da

⁹ Ibid., s. 98.

Azerbaycan'daki koşulların farklılığından ve en önemlisi onun bir sömürge vilayeti olmasından kaynaklanıyordu.

2- AZERBAYCAN'DAKİ UYGULAMALAR

Azerbaycan'ın işgalinden sonra Çar Hükümeti hanlıkları ortadan kaldırarak burada komendant yönetim sistemini tatbik etmeye başladı. Fakat bu idare şekli Rusya'nın sömürgecilik siyasetini pekiştirmekte pek faydalı olmadı. Bunun üzerine Çarlık, 1840 senesinde Zakafkasya'da idari reform konusunda esasname çıkardı. Söz konusu esasnameyle komendant yönetim şekli ortadan kaldırıldı ve 1775 senesinde Rusya'da gerçekleştirilen merkezi bürokratik yerel örgütlenme sistemi Azerbaycan'da da kuruldu. Buna göre Azerbaycan guberniya (il) ve kazalara (ilçe) bölündü.

XIX yüzyılın ikinci yarısından itibaren Azerbaycan'da sanayi hızla gelişmeye başladı. Bunda Azerbaycan'ın zengin doğal kaynaklara, özellikle Bakü ve civarının büyük petrol rezervlerine sahip olmasının önemli rolü vardı. Sanayinin gelişmesiyle Çar yönetimi burada da serflik kurumunun yumuşatılması yoluna gitti ve 1870 senesinde bu konuda bir esasname çıkardı. Buna göre köylüye toprağını satın alıp kendi mülkiyetine geçirme hakkı verildiyse de köylülerin büyük çoğunluğu bu parayı vermek iktidarında değildi. Rusya'da serflik kurumunun ortadan kaldırıldığı zaman, devlet köylüye toprağını satın almak hakkıyla beraber ona ödünç para da vermişti. Azerbaycan köylüsüne ise borç para verilmedi. Aynı zamanda toprağı satın almak zorunlu değildi. Durum böyle olunca Azerbaycan köylüsüne verilen

topraklar yine de onun sahibinin mülkiyeti olarak kaldı¹⁰. Sonuç olarak mevcut koşullarda Rusya'daki gelişmelerin aksine Azerbaycan'da zemstvo yönetimine geçilemedi ve Azerbaycan köyleri zemstvo kurumunun üstün yönlerini kullanamadı.

Çarlık döneminde Azerbaycan'daki yalnız şehir öz yönetimi tatbik edildi. O sadece teserrüfat işleri ile uğraşüyor, siyasi otorite unsuru değildi. Yerel yönetim organları seçilmiş organ olup, nüfusun sınırlı bir kısmının katılım ile seçiliyordu. Çarizm rejiminde şehir öz yönetiminin yetki dairesi çok dar olduğundan ve bizzat merkezi otoriteye bağımlı olduğundan o, kendinin geniş imkanlarını kullanamıyordu. Bu durum, söz konusu organların oluşturulması ve faaliyeti üzerinde ciddi devlet kontrolünü içeren 11 Haziran 1892 Şehir Esasnamesinin kusurlarından kaynaklanıyordu. Yüksek emlak sınırı, yaş sınırı ve diğer eşit olmayan seçim hakkıyla beraber, milli kimliklere göre ayrımcılık yapması Çar hükümetinin sömürgecilik anlayışının sonucuydu¹¹. Çar hükümeti kamu yönetimi üzerinde sıkı bir kontrol mekanizması kurarak, toplumun yönetime katılmasını istemiyordu. Örneğin Bakü şehrinin 250 bine yakın nüfusunun yalnızca % 1'i Duma seçimlerine katılabilirdi Zaten seçmenler kendileri umursamazlık göstererek bu seçimleri gerektiği gibi kullanmıyordu¹².

Yerel yönetim organlarının yetkileri kısıtlıydı. Neredeyse tüm kararlar gubernator (Vali) tarafından onaylanmalıydı. Gubernator şehir öz

¹⁰ Aliyev, *op. cit.*, s. 212.

¹¹ A.S. Milman, XIX. Yüzyıl ve XX yüzyılın Başlarında Azerbaycan'ın Siyasi Düzeni, Elm, 1966, s. 2.

¹² Arife Adıgüzelova, "Şubat Devriminden Sonra Azerbaycan'da Geçici Hükümetin Yerel Hakimiyet Organlarının ve Şehir Özerk Yönetimlerinin Teşkili ve Faaliyeti (Mart 1917- Nisan 1918)" (basılmamış doktora tezi, M.E. Resulzade Adına Bakü Devlet Üniversitesi, 1995), s. 40.

yönetimlerinin faaliyetlerini hem kanunlara, hem de amaçlara uygunluk açısından denetliyordu. Gubernatorun şahsi kanısına göre Duma kararının icrası dayandırılabilirdi.

Bu, kısaca özetlediğimiz şehir yönetimi modeli bile Azerbaycan'ın tüm şehirlerinde aynı düzeyde hayata geçirilmedi. Fakat her şeye rağmen sınırlı uygulamaya tabi tutulsa bile Azerbaycan ilk kez Çar Rusya'sı zamanında yerel yönetimlerle tanıştı ve Çarizmin yıkılmasından sonra Azerbaycan toplumu yerel yönetimlerle daha aktif ilgilenmeye başladı.

C. 1917 ŞUBAT DEVRİMİNDEN SONRA AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLER

1917 yılının başlarında Rusya'da devrimin ayak sesleri daha net duyulmaya başlandı. Tüm ülkede tatillerin ve mitinglerin sayı bilmek tükenmek bilmiyordu. Rejim tarihi misyonunu bitirmek üzereydi. Sonuçta 27 Şubat gecesi devrimin zafere ulaşmasıyla Çarlık tarihe karıştı. 1917 Şubat devrimi içeriği itibariyle bir burjuva-demokratik devrimiydi ve bir çok reform umudunu beraberinde getirdi. Azerbaycan için bu devrimin çok önemli etkileri oldu. Ülkenin siyasal hayatına o zamana kadar görülmemiş bir canlılık geldi Şubat devrimini konumuz açısından önemli kılan bir diğer faktör, devrim sonrası ortamla günümüz Azerbaycan'ının içinde bulunduğu ortam arasında ciddi paralellikler oluşturmasıdır. Şöyle ki, ister otokrasinin devrilmesinden sonra, isterse de Sovyet idare sisteminin dağılmasından sonra toplumda demokratik özgürlüklerin ortaya çıkması, çok partili sistem, geçit devrinin

sancıları, ekonomik zorluklar, savaş durumunun toplumsal psikoloji üzerindeki baskısı önemli benzerlikler arz ediyor. Bu yüzden, çok küçük bir zaman dilimini kapsamasına rağmen Şubat devriminden sonraki Azerbaycan'a göz atmak konumuz açısından faydalı olacaktır. Çünkü yerel yönetimlerle ilgili, söz konusu dönemde, pozitif adımlar atıldı.

Daha önce belirttiğimiz gibi yerel yönetim birimi olarak Azerbaycan'da sadece şehir özerk yönetimleri faaliyet gösteriyordu. Bunlar da hükümetin sıkı kontrolü sonucunda işlevselliğini kaybetmişti. Bu yüzden ilk demokratikleşme talepleri bizzat şehir yönetimlerinden geldi. Bu konuda özellikle Bakü Belediyesi aktif bir role sahipti. Bakü Şehir Dumasının 21 Şubat tarihli toplantısında seçimlerin yenilenmesi ve yetkilerin artırılması için 6'ya karşı 23 oyla hükümete müracaat kararı kabul edildi.

Diğer taraftan geçici hükümet de yerel yönetimlerin etkinliğini yükseltmek için kapsamlı bir reform hazırlığı yapıyordu.

15 Nisan 1917 tarihli kararı ile geçici hükümet "Şehir özerk yönetimi hakkında kanun çıkanadek şehir Dumalarına seçimlerin geçici hükümleri"ni belirledi. Milliyetinden ve dini inancından asılı olmaksızın merkezi yönetim üyeleri, polis çalışanları, rahipler ve tutuklular istisna olmakla 20 yaşını doldurmuş tüm vatandaşlara oy hakkı tanındı. Önemli bir engelleyici etken olan emlak sınırının kaldırılmasıyla şehir nüfusunun büyük çoğunluğunun seçimlere katılımı sağlandı¹³.

¹³ Ibid., s. 97.

Özellikle Bakü'de seçim süreci çok renkli geçti. Tüm siyasi partiler ve sosyal teşkilatlar seçim kampanyasına aktif bir şekilde katılarak kendi belediye programlarını açıkladılar. Programların içeriği genelde birbirini tamamlayıcı nitelikteydi. Seçimleri düzenleyecek şehir seçim komitesinin terkihi ve faaliyeti de geniş tartışmalara neden oldu. (Benzer tartışma geçen sene Azerbaycan'da belediye seçimlerini düzenleyen Merkezi Seçim Komitesi etrafından da yaşandı. İlerde bu konuya değineceğiz). Özel Zakafkasya Komitesinin kararı ile Şehir Seçim komitesinin terkihi çeşitli sosyal teşkilat ve siyasi partilerden seçilen 32 üyeden oluşturuldu.

Bakü Şehir Dumasına seçimler 1917 29 Ekim'de yapıldı. Gayet demokratik koşullarda yapılan seçimlere 80.000 civarında seçmen katıldı. Seçimin sonuçlarına göre Müslüman milli partileri oyların % 25, 25'ini, sosyalist blok % 24.06'nı, Ermeni milli partileri % 20.17'ni, Bolşevikler % 15, 37'ni Kadetler % 6.06'nı, Yahudi milli partisi % 3.25'ni, topladı¹⁴.

Ekim sonu ve Kasım ayı başlarında Azerbaycan'ın diğer şehirlerinde de seçimler yapıldı.

Yeni seçilen Dumalar içeriği itibariyle eskilerden oldukça farklı oldu ve kent nüfusunun tüm kesimleri Dumalarda temsil edilme şansına kavuştu. Dumaların yetkileri de çok genişlendirildi.

Kısaca özetlersek, Şubat devrimi Azerbaycan'ın çağdaş yerel yönetim anlayışlarıyla tanışmasına vesile oldu.

¹⁴ "Kavkazskiy Telgraf. 4 Dekabr 1917.

D. AZERBAIJAN DEMOKRATIC REPUBLIC'S (1918-1920) LOCAL ADMINISTRATIONS RELATED STUDIES

1917 Ekim devrimiyle Rusya'da Bolşeviklerin iktidara gelmesi eski Çar Rusya'sının sömürge vilayetleri üzerindeki baskıyı önemli ölçüde azalttı. Çünkü Bolşeviklerin hakimiyeti ele geçirmesi Rusya'yı bir iç savaşa sürükledi. Savaşla uğraşan Rusya'nın doğal olarak sömürgelerdeki etkisi zayıfladı. İşte Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti böyle bir ortamda 28 Mayıs 1918 senesinde kuruldu. Doğuda demokratik temeller esasında kurulan ilk devlet hüviyetine sahip olan Azerbaycan Cumhuriyeti'nin ömrü sadece iki yıl sürdü. Fakat bu iki yıl zarfında yapılan çalışmalar Azerbaycan tarihinde derin izler bıraktı.

Azerbaycan'da milli hakimiyetin iktidara geldikten sonra yaptığı ilk iş, geçici hükümet zamanında oluşturulan, fakat Bolşeviklerin hakimiyeti ele geçirmesiyle dağılan idare sistemini, yeni düzenlemeler yapılana dek, geçici olarak berpa etmek oldu. Bu amaçla 30 Temmuz'da şehir yönetimlerinin faaliyetlerini berpası için karar kabul edildi. Bu konuda yoğun çalışmalar yapıldı. Şehirlerin, özellikle ekonomik açıdan çok zor durumda olduğu göz önünde bulundurulursa şehir yönetimlerine o devirde büyük işler düşüyordu. Kuşkusuz, belediyelerin mevcut durumdan çıkabilmeleri tek başlarına mümkün değildi. Hükümet durumun farkındaydı ve imkanları çerçevesinde belediyelere önemli destek veriyordu. Örneğin belediyelerden gelen talep üzerine onların yeni gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri için yetkileri artırıldı. Bunun dışında sadece 1918 senesinde şehir yönetimlerine 7 milyon manat borç verildi. Fakat, ülkenin, içinde bulunduğu kritik durum kaynakların daha

çok güvenlik konusuna kanalize edilmesini zorluyordu. Bu yüzden hükümet belediye organlarına gerektiği kadar yardım edemiyordu. Herşeye rağmen bu dönemde Azerbaycan'da merkezi hükümet ve yerel yönetim ilişkileri sağlam zeminler üzerine oturtulabildi.

Diğer taraftan yerel yönetimler konusunda Batıdaki demokratik idarecilik anlayışına uygun olarak değişiklikler yapmayı ilke edinen Azerbaycan hükümetinin attığı ikinci önemli adım, Zemstvo yönetimlerinin oluşturulması hakkında esasname hazırlanması oldu.

1919 senesinin Eylül ayında İç İşleri Bakanlığının hazırladığı "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Zemstvo İdareleri Hakkında Esasname" nin tasarı metni Bakanlar Kurulunda bakıldıktan sonra parlamentonun müzakeresine verildi. Tasarı 3 bölüm ve 55 maddeden oluşuyordu. Üç dereceli- nahiye, kaza, merkezi zemstvo idarelerin kurulmasını öngörüyordu.

Azerbaycan Hükümeti yerlerde köy işlerinin, eğitim, sağlık ve diğer problemlerin çözümü için Zemstuo yönetimlerine önemli fonksiyonlar yüklüyordu. Ayrıca bu idareler köylülerin demokratik yönetime alışmalarını sağlayacaktı.

Fakat bolşeviklerin işgalci tutumuyla Azerbaycan'da zemstvo ve şehir yönetimleri konusundaki reformlar yarım kaldı ve demokratik devlet kuruculuğuna son verildi.

E. SOVYETLER DÖNEMİNDE AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLER

1920 senesinde Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti'nin Sovyet Rusya'sı tarafından işgalinden sonra Azerbaycan, Sovyet yönetim modeline göre idare edilmeye başlandı.

"Tüm iktidar Sovyetlere!" sloganını rehber edinen Komünist Parti'nin yerel düzeydeki yönetim örgütü yerel Sovyetlerdi. Sistem içinde yerel Sovyetler, Sovyetler Birliği Yüksek Sovyeti, 15 Birlik Cumhuriyetleri ve 20 Özerk Cumhuriyet Sovyetleri altında yer alan birimlerdi.

Azerbaycan'ın kendine özgü koşulları nedeniyle, burada Sovyet kurulumculuğu üç aşama geçirmiştir: devrim komiteleri, yoksul komiteleri ve Sovyetler¹⁵. 1921 senesinde Sovyet Rusya'sı anayasası esasında oluşturulan Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Anayasasına göre yerel Sovyet organlarının görevleri, Sovyet hakimiyetinin yüksek organlarının kararlarını yerlerde hayata geçirmek, yerel nüfusun kültürel ve teserrufat durumunu yükseltmek için her türlü tedbiri almak, yerel öneme sahip sorunları çözmek ve arazilerindeki bütün Sovyet teşkilatlarının faaliyetlerini birleştirmek olarak özetlenmişti¹⁶.

Bir anayasal ilke olan "demokratik merkezîyetçilik" anlayışına göre oluşturulan yönetim sisteminde yerel Sovyetler dikey olarak bir üst organa,

¹⁵ Hanmurad Anhedov, *Azerbaycanda Sovyetlerin Yaranması ve Möhkemlendirilmesi*, Bakü, Azerbaycan SSC Bilimler Akademisi Basımı. 1966., s. 15.

¹⁶ Azerbaycan Sovyet Sosyalist Respublikası Konstitusiyası (Esas Kanun), Bakü. 1926, s. 16.

yatay olarak da kendini seçen yerel vatandaş topluluğuna karşı sorumluydu¹⁷.

Üst organların kararlarını uygulamada yerel Sovyetlere belirli çerçevede serbestlik verilmişti. Her bir Sovyet için kendinden yukarıdaki Sovyet organlarının kararlarının hayata geçirilmesi zorunlu idi, fakat bu kararlar yerel şartlarla uyuşmadığında Sovyet, ilgili kararların tatbik edilmesini durdurmamak koşuluyla ortadan kaldırılmasını üst organlara iletebilirdi. Yerel Sovyet teşkilatlarına yerel şartların özelliklerini dikkate almaya, koşullara uygun doğru kararlar kabul etmeye olanak sağlanıyordu¹⁸.

Fakat doğası gereği Sovyet modeli içinde yerel Sovyetler tüm Sovyetler Birliği'nde olduğu gibi Azerbaycan'da da gerçek yerel yönetim birimleri olmaktan uzaktı. Onlar, birer yerel örgütler olmaktan ziyade merkezi hakimiyetin verilerdeki uzantısı niteliğinde olup, merkezin oluşturduğu planları

toplumsal ve ekonomik koşulların dikkatle incelenip ortaya çıkarılması gerekir. Fikrimizce, elde ettiğimiz verilerle oluşturacağımız bir çerçeveden hareketle günümüzdeki çalışmaları, onların nedenlerini daha iyi açıklamış oluruz.

A. SOVYETLER BİRLİĞİ DAĞILDIKTAN SONRA AZERBAYCAN'DAKİ MEVCUT DURUMU BELİRLEYEN GELİŞMELER

Sovyetlerin çözülmesiyle Azerbaycan, süper gücün bir parçası olmaktan çıkıp, birdenbire kendini üçüncü dünya ülkesi konumunda buldu ve bu büyük değişimin yarattığı derin boşluğun, klasik ifadeyle “geçiş dönemi”nin koşullarıyla yaşamaya başladı. Geçiş döneminin temel taşları Sovyetlerin sonlarına doğru biçim kazanarak her geçen gün bir az daha olgunlaşmaktadır.

Mihail Sergeyeviç Gorbaçov'un Komünist Partisi Genel Sekreterliğine gelmesiyle SSCB'nin dağılma süreci daha bir ivme kazandı. Aslına bakılırsa, mevcut koşullarda Gorbaçov bir kısır döngü içindeydi. Ülkenin içinde bulunduğu ve gittikçe kötüleşen ekonomik ve toplumsal koşulları bir reform ihtiyacını doğuruyordu. Diğer taraftan yapılacak reformların önünde çok büyük engeller vardı. İster parti içi yapılacak reformların herkes tarafından benimsenmesini imkansız kılıyordu. Gorbaçov'un kendisi de durumun farkındaydı. Kökten değişiklik yapılmasının zor ve tehlikeli olduğunu

biliyordu¹⁹. Moskova yönetimi demokratik içerik yüklenmiş reform çalışmalarının uygulanmasında kendisiyle yer-yer çelişkiye düşüyordu 1986'da Alma Ata'ya, daha sonra Vilnyus ve Baku'ye ordunun yaptığı kanlı müdahaleler bunların bir göstergesiydi. Bu olaylar yerlerdeki milliyetçi akımları daha da körüklüyordu. Azerbaycan'da bugünkü muhalefetin oluşmasında rolü olan kurumlar bu devirde formalaşmaya başladı. Abulfaz Elçibey'in önderliğini yaptığı Azerbaycan Halk Cephesi (AHC) bağımsızlık hareketlerinin öncüsüydü. Geniş kitlelerin istemlerini dile getiren Azerbaycan Halk Cephesi halk içinde büyük prestije sahipti. Ayrıca Azerbaycan'da milliyetçi hareketlerin şiddetlenmesini doğuran diğer bir olay Ermenistan'ın Dağlık Karabağ sorununu çıkarmış olmasıdır.

Sonuçta reform çalışmaları Sovyetlerin dağılma sürecini hızlandırdı ve Birlik içinde bulunan değişik uluslar bağımsızlıklarını ilan etmeye başladılar. Baltık ülkeleri, Litvanya, Letonya ve Estonya bunda öncü oldular. Gorbaçov dağılmayı önlemek için son bir teşebbüsle "Egemen Devletler Birliği" adı altında esnek bir federasyon düşüncesini ortaya attıysa da Birlik ülkelerinde bu ciddiyetle karşılanmadı. Onlar artık kendi çizgilerini çizmişlerdi. 5 Eylül 1991'de SSCB'nin fiilen dağılmasından sonra Azerbaycan 30 Eylül 1991'de bağımsızlığını resmen ilan etti. Ayaz Mutallibov ilk Cumhurbaşkanı olarak tarihe geçti. Diğer cumhuriyetler gibi Azerbaycan da hızla merkezden uzaklaşma yoluna gitti. Fakat eski sistemin özelliklerinden dolayı ve Ermenistan'la fiilen savaş halinde bulunulması nedeniyle bunun pek de kolay olmadığı kısa sürede anlaşıldı. Özellikle 1991-1993 yılları arasında şiddetlenen savaş Azerbaycan'ın siyasi arenasında çalkantılı döneme sebep oldu.

¹⁹ Abdullah Demir, **Tarihten Günümüze Rus Yayılmacılığı ve Yeni Kurulan Cumhuriyetler**, İstanbul. Ötüken, 1998. s.83.

İlk olarak Ermeni birliklerinin Dağlık Karabağ'ın Hocalı kasabasında yaptıkları katliam sonucunda muhalefetin tepkisinin artmasıyla Ayaz Mutallibov'un koltuğu sallanmaya başladı. Sonuçta ilk cumhurbaşkanı tepkilere daha fazla dayanamayıp istifa etmek zorunda kaldı ve ülke bir seçim dönemine girdi. Geçici olarak bir denge unsuru olarak Meclis başkanlığına Yakup Memmedov getirildi. Yeterli siyasi tecrübeye sahip olmayan Yakup Memmedov'un (bir tıp doktoruydu) çabaları da muhalefetin artan tepkilerini yatıştıramadı. Öte yandan Ayaz Mutallibov hakimiyetten uzaklaştırılmasını bir türlü hazmedemiyordu ve Mayıs 1992'de ani bir çevrilişle tekrar zirveye çıkmayı denedi. Ama bu deneme de başarısız sonuçlandı ve ertesi gün halkın geniş desteğini arkasına alan muhalefet Ayaz Muttalibov'u devirmeyi başardı.

7 Haziran 1992'de yapılan seçimlerde Ebulfaz Elçibey Cumhurbaşkanlığına seçildi. İktidarı ele geçiren Azerbaycan Halk Cephesi büyük sorunlarla karşılaştı. Elçibey hükümetinin amacı Sovyet devrinden miras kalan bağları bir an önce koparmak, savaşı zaferle bitirmek ve Rusya'dan mümkün olduğunca uzaklaşarak Batı ile entegrasyonu sağlamaktı. İlk aylarda bu amaçlarda belli ölçüde başarıya ulaşıldı. Savaştaki geçici başarılar, yabancı ülkelerin Azerbaycan'a olan ilgilerinin artırılması, hatta petrol konusunda ilkin görüşmelerin yapılması, ülke içinde demokrasinin tabana yayma uğraşları bunun belli başlı göstergeleriydi. Fakat yeterli devlet tecrübesine sahip olmayan yöneticilerin yanlış kadrolaşmaya girişmesi, gidilerek bozulan ekonomik koşulların halkta yarattığı tepkiler ve savaşta alınan yenilgiler Elçibey döneminin de sonunu hazırladı. Özellikle

Rusya'nın dolaylı baskılarını bu konuda göz ardı etmemek gerekir. Sonuçta ülke koşullarını ve Rusya faktörünü göz ardı eden Elçibey iktidarı, 4 Haziran 1993'te Azerbaycan'ın ikinci büyük kenti olan Gence'de Suret Hüseyinov'un başlattığı ayaklanmayla sona erdi.

Elçibey iktidarının ülkedeki demokratik değerlerin yerleşmesine büyük katkıları oldu. Bu dönemde basın üzerinde sansür uygulamaları tamamen kalktı, çok partili sistem oturmaya başladı. Günümüzde muhalefet kanadının önemli partileri olan Azerbaycan Milli İstiklal Partisi (AMİP), Müsavat, Azerbaycan Demokrat Partisi'nin (ADP) temelleri bu dönemde atıldı.

Elçibey'in devrilmesinden sonra şimdiki cumhurbaşkanı Haydar Aliyev Meclis Başkanlığına, Suret Hüseyinov ise tüm kuvvet bakanlıklarının kendisine bağlanması koşuluyla Başbakanlığa getirildi.

3 Ekim 1993'te yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerinde halkın büyük desteğini arkasına alan Haydar Aliyev Cumhurbaşkanı seçildi. Haydar Aliyev'in Cumhurbaşkanı seçilmesinde çok partili sisteme daha ısınamayan ve karizmatik bir lidere ihtiyaç duyan geniş halk kitlelerinin önemli rolü oldu.

Haydar Aliyev iktidara geldikten sonra, bazı tahminlerin aksine, ülkenin genel gelişim çizgisinden önemli sapmalar yaşanmadı. Haydar Aliyev iktidarına genel bir bakış atarsak, içeride istikrar sağlanarak dış siyasette Batıyla entegrasyon sürecinin devam ettirilmesi, bu konuda zengin petrol rezervlerinin bir koz olarak kullanılması Rusya ve İran'la dengeli ilişkiler ve Türkiye ile diyalogun kuvvetlendirilmesi ilk göze çarpan özelliklerdir. Bu amaçla Karabağ sorununa barışçı yaklaşım hakim oldu. Uluslararası

kamuoyunun bu konuda Azerbaycan lehine tavır alması sağlandı. Ülkenin bağımsızlığına tehdit oluşturmayacak şekilde BDT üyeliği kabul edildi. 20 Eylül 1994’de “Asrın Anlaşması” adlandırılan petrol anlaşmasıyla Batının Azerbaycan’a olan dikkati daha da yoğunlaştırıldı.

Ülke içinde ise siyasi sabitliğin sağlanması için ilk başlarda sert tedbirlere başvurulduysa da uzun vadede demokratik değerlerden vazgeçilmedi.

1991’de başlayan anayasal süreç 1995 12 Kasım’da genel referandumla tamamlandı ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası kabul edildi.

1995 senesinde Milli Meclise ilk seçimler yapıldı. Karma sistemle yapılan oylamada koltukların yaklaşık % 80’ini iktidar partisi olan Yeni Azerbaycan Partisi (YAP) kazandı.

1998’de yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde Haydar Aliyev’in Cumhurbaşkanlığı süresi 5 yıl daha uzatıldı. Fakat 1993 senesindeki seğimle kıyasladığımız zaman Haydar Aliyev’in son seçimi kolaylıkla kazandığı söylenemez. Bunda, geçen 5 yıl zarfında halkın beklentilerini karşılayamamanın nedenleri büyüktür.

B. AZERBAIJAN'DAKİ MEVCUT DURUMUN BİÇİMLENDİRDİĞİ İLİŞKİLER

Sonuç olarak, Azerbaycan'ın şu an içinde bulunduğu durumu kısaca özetlersek, Kafkasya'daki önemli konumu sebebi ile Azerbaycan, çeşitli ülkelerin nüfuz mücadelesine sahne olmaya devam etmektedir. Rusya, eskiden var olan bağları kullanarak Azerbaycan'da etkisini sürdürmektedir. İran ise coğrafi ve dini faktörlere dayanarak Azerbaycan'la ilişkilerini geliştirmeye çalışmaktadır. Başta ABD olmak üzere Batılı ülkeler de, sahip olduğu zengin petrol kaynakları sebebiyle Azerbaycan'la yakından ilgilenmektedirler. Türkiye ile olan ilişkiler ise karşılıklı olarak kuvvetlendirilmektedir.

Ülke içinde siyasal açıdan Haydar Aliyev ve Yeni Azerbaycan Partisi siyasi arenada hâlâ güçlü pozisyonunu korumaktadır. Fakat iktidarın tüm imkanlarını kullanmasına rağmen Aliyev rejiminin eskiye göre etkisini giderek kaybettiği gözlemlenmektedir. Bunda, ülkedeki ekonomik koşulların iyileştirilememesi, Karabağ sorununun somut bir çözüme kavuşturulamaması, devlet aygıtının bir çok bürokrat tarafından sorumsuzca kullanılması gibi önemli faktörler etkilidir.

Muhalefet ise aşırı derecede parçalanmış bir görüntü arz etmekte olup kendi içinde uyum sağlamakta zorluk çekmektedir. Bu amaçla SİDSUH, DEMBLOK, DEMKONGRES gibi kurumlar oluşturulsa da istenilen verim şimdiye kadar alınamamıştır. Şu anda muhalefet eski yaraları sarmaya çalışarak halkın güvenini tekrar kazanmak için uğraşmaktadır.

Ekonomik veriler hiç de i açısı değil. Klasik deyimle ifade edersek, gelir dağılımı her geçen gün biraz daha bozulmaktadır. Azerbaycan planlamaya dayalı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişin sancılarını yaşamaktadır. Üretim yetersizliği ve dolayısıyla işsizlik en büyük sorunlardır. Özelleştirme çok yavaş ilerlemekte olup istenilen verim elde edilememektedir. Ağır bürokratik engeller, kısmen de Karabağ sorunu petrol sanayisi dışındaki alanlara yabancı yatırımın gelmesini zorlaştırmaktadır.

Azerbaycan'ın sosyo-kültürel durumuna gelince ilk bakışta başlıca iki sosyal olgu dikkate çarpıyor: halkın önemli oranda apolitize olması ve orta tabakanın giderek erimesi. Günümüzdeki durumu 10 yıl öncesiyle kıyasladığımız zaman çarpıcı bir tabloyla karşılaşmaktayız. Normal koşullarda kültürel durumu oldukça yüksek olan nüfusun ülke gündemini meşgul eden toplumsal ve siyasal yaşama daha yüksek katılımı beklenirken büyük ekonomik zorluklar içinde olan ve her gün bununla mücadele eden insanların bizzat kendilerini ilgilendiren olaylara bile önemli ölçüde tepkisiz kaldığı gözlemlenmektedir. Bu faktör ileride göreceğimiz gibi belediyeler konusunda da kendisini göstermiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELER

I. GENEL OLARAK 1995 ANAYASASI

Günümüzde neredeyse tüm dünyada yerel yönetimler demokratik kurumların en temel taşlarından birisi sayılır. Gerçi demokrasi kavramıyla yerel yönetim anlayışının ters düştüğünü savunan görüşler de var olmuştur. Örneğin Toulmin Smith, yerel yönetimin demokratik seçim ilkesine tümüyle ters düştüğünü öngörmüştü²⁰. John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville gibi düşünürler ise yerel yönetim kurumlarının görmekte oldukları hizmetlerin niteliğinden bağımsız olarak, onlara demokrasinin temel ögesi olarak bakmışlar²¹.

Azerbaycan gibi uzun süre totaliter rejim altında yaşadıkdan sonra serbest kalan ülkelerde yerel yönetimleri birer demokratik kurum haline getirmek için her şeyden önce temel demokratik değerlerin anayasal teminat altına alınması gerekmektedir. Bu iş, 1991 senesinde Azerbaycan'ın bağımsızlığını kazandıktan sonra demokratik devlet kuruculuğu işine girilerek Sovyet sisteminin aşırı merkeziyetçi niteliklere sahip kurumlarının tasfiye edilmesiyle başladı. 1995 12 Kasım referandumuyla kabul edilen anayasanın yapılması 1991 senesinde zor şartlar altında başladı. Anayasa yapımının dört yıl gibi uzun bir sürede tamamlanmasını ilk yıllardaki siyasi istikrarsızlığa bağlayabiliriz. Azerbaycan Anayasası, 1991 senesinde kabul

²⁰ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. B., İstanbul, Cem Yayınevi, 1994, s. 49.

²¹ *Ibid.*, s.51.

edilen Bağımsızlık Beyannamesinden esinlenerek hazırlandı. Anayasanın getirdiği demokratik değerler Bağımsızlık Beyannamesinin demokratik ilkeleri benimseyen içeriğinden kaynaklanmaktadır. Bu bakımdan genel olarak ifade edersek Anayasayı pozitif yönden karakterize eden esas öğeler, insan hak ve özgürlüklerine geniş yer vermesi, devlet otoritesini Sovyet rejiminin sınırsız merkezileştirmesinin aksine yasama, yürütme ve yargı erklerine bölmesi ve yerel yönetim anlayışını benimsemiş olmasıdır²². Bu konuyu biraz açmaya çalışalım .

Anayasa'da Azerbaycan'ın devlet şekli 7. maddede açıklanmış olup, demokratik, hukuki, laik ve üniter cumhuriyet olarak belirtilmiştir²³. Anayasasının ikinci bölümü temel insan hak ve özgürlüklerine ayrılmış olup, devletin yüksek amacının insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin sağlanması olduğu açıkça ifade edilmiştir. Herkese serbest toplanma özgürlüğünün verilerek tüm vatandaşlara toplumun siyasal yaşamına ve devletin yönetilmesine katılım hakkının sağlanmasıyla yerel yönetimlerin de dayandığı başlıca demokratik değerlerden birisi olan katılım ilkesi, anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Anayasanın 13. maddesiyle mülkiyet hakkı da tanınarak bunun devlet tekelinden çıkması temin edilmiştir. Devlet otoritesinin yasama, yürütme ve yargı erklerine bölünmesiyle Sovyet rejiminde olmayan fren ve denge mekanizması oturtulmaya çalışılmıştır. Anayasaya göre yasama yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisine, yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na ait olup, yargı yetkisi ise Azerbaycan

²² Demokratik Seçimlere Yardım Merkezi. **Belediyeler Yerel Yönetimin Teşkilatı Biçimidir**, Bakü. DSYM. 1999. s. 46.

²³ Azerbaycan Respublikası Konstitusiyası. Bakü. 1996. s. 2.

Cumhuriyeti'nin mahkemeleri tarafından kullanılır. Genel olarak belirtirsek Azerbaycan Anayasası Başkanlık sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Oluşturulan sistem Amerikan modelinin kopyası olmayıp kendine özgü özelliklere sahiptir. Bazı kurumların düzenlenmesinde ise Fransız "Yarı Başkanlık" modelinden de faydalanılmıştır²⁴. Aslında sadece Azerbaycan değil, bağımsızlığına kavuşmuş eski Sovyet Cumhuriyetlerinin çoğu kuvvetler ayrılığına dayanan Başkanlık sistemini seçmiştir. Bunu, sosyolojik açıdan söz konusu ülkelerin yıllardır tek bir parti tarafından (de facto olarak tek kişi tarafından) yönetilmesine ve parlamenter geleneklere sahip olmamalarından kaynaklanan alışkanlığa bağlayabiliriz.

Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına ait olup, taşrada bunu icra hakimiyeti başkanları (valiler) hayata geçirirler. İcra hakimleri doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olup, yetkilerini ondan alırlar. İcra hakimlerin sadece Cumhurbaşkanı göreve atar veya görevden uzaklaştırır (madde. 124). Aslında icra hakimiyeti organları 1995 Anayasasından önce, ilk Cumhurbaşkanı Ayaz Muttalibov'un 1991 18 Ekim 372 sayılı "Azerbaycan Cumhuriyeti'nin rayonlarında (il), şehirlerinde devlet hakimiyeti ve yönetim organları hakkında" kararıyla oluşturulmuştu²⁵. Geçen 10 yıl zarfında taşradaki icra hakimiyetlerinin faaliyetlerine bakılırsa, onların doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olmalarından dolayı yerel problemlerle yeterince ilgilenmediklerini kolaylıkla gözlemleyebiliriz. İlerde yerel yönetimlerin Anayasal esaslarını incelediğimizde bu konuya detaylı şekilde değineceğiz.

²⁴ Cavit Abdullayev, "Azerbaycan Anayasası ve Öngörüldüğü Hükümet Sistemi"(Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1998).

²⁵ Azerbaycan, 19 Ekim, 1992.

Genel olarak belirtirsek Azerbaycan Anayasası demokratik devlet kurma yolundaki çalışmaların bir ürünüdür. Bu niteliğiyle temel demokratik değerleri teminat altına almıştır. Konumuz açısından değerlendirirsek yerel yönetimlerin “ölü kurumlar” olarak ortaya çıkmaması için 1995 Anayasası gereken tüm asgari koşulları yerine getirerek yerel yönetimler için demokratik bir alt yapı hazırlanmasında başarılı olmuştur.

II.YEREL YÖNETİMLERİN ANAYASAL ESASLARI

Azerbaycan’da yerel yönetimlerle ilgili anayasal hükümlerin ve yasaların hazırlanmasında Fransa, İngiltere, ABD gibi ülkelerin tecrübelerinin yanı sıra eski Sovyet Cumhuriyetlerinin uygulamalarından da faydalanılmıştır. Çünkü Sovyetlerden sonra bağımsızlıklarını kazanan ülkelerin bir çoğu Azerbaycan’dan önce yerel yönetim sistemlerini oturtmuşlar. Azerbaycan’ın diğer ülkeler gibi yerel yönetim modelini oluştururken yararlandığı başlıca yerel yönetim sistemlerini kısaca özetleyerek söz konusu sistemlerden nasıl etkilendiğini anlamaya çalışalım.

Genel çizgileriyle değerlendirirsek günümüzde dünyada başlıca 3 yerel yönetim sistemi değişik varyasyonlarla uygulanmaktadır²⁶. Bunlardan birincisi Fransız modelidir ki, ağırlıklı olarak İtalya, İspanya, Fransa, Portekiz, Yunanistan gibi Avrupa ülkeleri bu sistemi benimsemişler. Bu sistemde yerel yönetimler merkezi idarenin taşradaki ajanı olan valinin vesayeti altındadır. Sistemin bir başka önemli özelliği ise yerel yönetimdeki bir görevle

²⁶ Keleş. op. cit., s. 61.

milletvekilliğinin bir kişide birleşmesine imkan vererek yerel meselelerin merkezde daha etkili dile getirilmesine yol açmasıdır. Örneğin Fransız Anayasasının 72. maddesinde Cumhuriyeti oluşturan yerel toplulukların komünler (belediye), iller ve denizaşırı ülkeler olduğu belirtilerek söz konusu birimler Anayasal güvence altına alınmıştır²⁷.

İkinci küme ağırlıklı olarak Anglo-Sakson ülkelerinde tatbik ediliyor. Anglo-Sakson yerel yönetim modeli İngiltere dışında diğer Britanya ülkeleri, ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda'da uygulanmaktadır.

Üçüncü kümeyi ise İsveç, Norveç, Danimarka kısmen de Almanya, İsviçre gibi Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri oluşturuyor. Bir Uzakdoğu ülkesi olan Japonya'da uygulanan sistem bazı özellikleriyle Anglo-Sakson, bazı yönleriyle ise Fransız modeline benzetilebilir.

Azerbaycan'da kurulan yerel yönetim sistemini bu modeller içinde bir yere oturtmaya çalışırsak, esas olarak Fransız modelinden esinlendiğini görebiliriz. Fakat, diğer yerel yönetim sistemlerinin belirli kurumlarından da mutlaka bazı etkilenmeler olmuştur.

Yerel yönetimlerin anayasal esasları anayasanın IV bölüm, IX faslında verilmiştir. Böylece yerel yönetimler Fransız modelinde olduğu gibi anayasal güvence altına alınmıştır. Başka bir ifadeyle, yerel yönetim kuruluşları yasalarla ortadan kaldırılamaz. Anayasa, 147. Maddesinin 1. fıkrasıyla yerel yönetim birimi olarak sadece belediyelere yer vermekle tek basamaklı bir yerel yönetim sistemi benimsemiştir. Köy ve kasaba tipi yaşayış yerlerine tıpkı Fransa'da olduğu gibi belediye statüsü verilmesi öngörülmüştür. Bu

²⁷ Ruşen Keleş, **Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, Ankara. Türk Belediyecilik ve Konrad Adenauer. 1994. s.15.

konuda önemli eleştiriler yapılmaktadır. Bizim fikrimizce de, tek basamaklı yerel yönetim sisteminin benimsenmesi Azerbaycan için en ideal bir yerel yönetim modeli değildir. Çok küçük bir alan kaplayan ülkelerde tek basamaklı yerel yönetim modeli uygulanması kaçınılmaz ve mantıklı olur. Örneğin Lüksemburg gibi çok küçük bir Avrupa ülkesinde bu sistem uygulanmaktadır. Azerbaycan'ın arazisi ise yaklaşık 90 bin kilometre karedir. Ve ister bölgeler arası, ister köy, kent ve kent tipi kasabalar arasında önemli ölçüde idari, ekonomik ve sosyo-kültürel farklar vardır ki, fikrimizce tek basamaklı yerel yönetim sisteminin bir noktada yeterli olmamasına sebep olabilir. Sadece istatistiksel olarak belirtirsek Sovyetler zamanında toplam 1200 Sovyet (bunlardan 200'ü şehir ve kasaba, 1000 kadarı ise köy Sovyetleri idi) var olduğu halde, yeni Anayasaya göre, 2600'den fazla belediye kurulması lazımdır²⁸. İtiraf etmemiz gerekir ki, sistemde çok sayıda küçük belediyelerin oluşu zaten kıt olan kaynakların savurganlığına yol açabilir. Nitekim, günümüzde Fransa ve Türkiye'de durum böyledir ve yerel yönetim birimlerinin sayıları ve büyüklükleri söz konusu ülkelerde idarecileri meşgul eden önemli problemlerdendir.

Anayasanın öngördüğü, devlet ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliğine bakarsak belediyelerin, devlet hakimiyeti organları sisteminin dışında tutularak merkezi idare ve belediyeler arasında Anglo-Sakson modelini andırır şekilde yatay ilişkilerin esas tutulmasının amaçlandığını görebiliriz. Biçimsel olarak, Anayasanın devlet hakimiyeti organları sistemini belirleyen III. Bölümde belediyelerin yer almaması ve Anayasada ayrı bir IV bölümün belediyelere ait edilmesi, bu kuruluşların devlet hakimiyeti organları sistemine dahil olmadığına bir kanıttır.

²⁸ Samir Zeynalli. "Her Bir Aileye Belediye. " **Belediye Dergisi**, Bakü, No. 2 (1999), s. 28.

IV. Bölümün 142. Maddesinin 2. fıkrasına göre belediyeler seçimlerle oluşturulur. Belediye seçimleri ve belediyelerin statüleri yasalarla belirlenir.

Anayasanın “Belediyelerin işinin teşkili” adlanan 143. Maddesinde belediyelerin faaliyetlerini toplantılar, daimi ve diğer komisyonlar aracılığı ile hayata geçirdiği gösterilir. Bu maddeye göre toplantılar, belediyelerin en yüksek faaliyet biçimidir.

Anayasada belediyelerin yetkileri 144. Maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre belediyelerin yetkileri:

- Belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, yasayla belirlenmiş hallerde onların yetkilerinin alınmasına karar verilmesi
 - Belediye gündeminin onaylanması
 - Belediyelerin başkan ve yardımcılarının, daimi ve diğer komisyonlarının seçilmesi
 - Yerel vergilerin ve ödemelerin belirlenmesi
 - Yerel bütçenin ve bütçe uygulamaları hakkında çalışmaların onaylanması
 - Belediye emlakine sahiplik, bunların kullanımı ve hakkında karar vermek
 - Yerel sosyal savunma ve sosyal gelişme programlarının kabul ve icra edilmesi
 - Yerel ekonomik gelişme programlarının kabul ve icra edilmesi
- şeklinde ifade edilmiştir.

Belediyelerin yetkileri konusunda ilk bakışta Anayasada bir çelişki var gibi gözükmemektedir. Belediyelerin oluşturulması aşamasında özellikle Azerbaycan Halk Cephesi Partisi, Müsavat gibi muhalefet partileri bu konuda kaygılarını dile getirdiler²⁹. Burada esas tartışma kaynağı bir önceki bölümde bahsettiğimiz Anayasanın 124. Maddesidir. Bu maddeye göre taşrada yürütme yetkisi yerli icra hakimiyeti başçalarına (valiler) aittir ve onları doğrudan Cumhurbaşkanı göreve atar veya uzaklaştırır, yetkilerini de yine Cumhurbaşkanı belirler. Muhalefet kanadına göre bu madde yerlerdeki her türlü yürütme yetkisini icra hakimlerine vermektedir. Burada özellikle, belediye mülkiyetinin kullanılması konusunda tartışma çıkmaktadır. Muhalefet, belediye mülkiyetinin kullanılması ve üzerindeki tasarruf yetkisinin 124. Maddeyle belediyelerle hiçbir ilişkisi olmayan, belediyelerin seçmediği veya atamadığı, yetkilerini belirlemediği ve dolayısıyla ona değil, tümüyle Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu olan icra hakimlerine ait olacağı savını ileri sürmektedir. Hatta bu tartışmaların ışığında, muhalefet anayasanın 124. Maddesinin değiştirilmesi için Milli Meclise teklif verdi. Fakat, bizim fikrimizce, ilk aşamada çelişki gibi görünse de, belediyelerin birer yerel yönetim birimi olarak açıkça ifade edilmesi, mülkiyet hakkına sahip olup, onun kullanımının ve üzerinde tasarruf yetkisinin elinde bulundurması bu çelişkiyi ortadan kaldırmaktadır. Zaten mülkiyet hakkı; hakkın konusu olan şeye sahiplik, onun kullanımı ve üzerinde tasarruf yapabilme haklarının toplamından oluşmaktadır. Anayasanın 13. Maddesi de mülkiyeti, devlet mülkiyeti, özel

²⁹ Tofiq Gasimov, "İktidarın Tercihli Geriye Doğru Addıdır" **Belediye Dergisi**, Bakü. No. 1 (1999). s. 9.

mülkiyet ve belediye mülkiyeti olarak 3 kategoriye ayırarak belediye mülkiyetini esas mülkiyet biçimi şeklinde tanıyıp güvence altına almaktadır.

Anayasanın 144. Maddesinin 2. fıkrasına göre denetim hakkı kendilerinde kalmak koşuluyla yasama organı ve icra hakimiyetleri tarafından belediyelere ek yetkiler de verilebilir. Bu yetkilerin kullanımı için belediyelere gerekli mali kaynağın sağlanması zorunluluğu getirilmiştir. Bize göre özellikle merkezi idarenin taşra örgütü olan icra hakimiyetleri tarafından belediyelere ilave yetkiler verilmesi söz konusu yetkilerin içeriğini oluşturan hizmetlerin hayata geçirilmesinde merkezi yönetime belediyeler üzerinde hiyerarşik denetim imkanı tanımaktadır. Bu durum, ilk başlarda kaçınılmaz gibi görünen güçlü icra hakimiyeti-zayıf belediye ilişkileri çerçevesinde merkeze, belediyeler üzerinde belli ölçüde kontrol imkanı vermektedir.

Anayasaya göre belediye kararları, belediye toplantılarında salt çoğunlukla kabul edilir (md. 145). Sadece yerel vergiler ve ödemeler ile ilgili kararların alınmasında belediye üyelerinin üçte iki oy çoğunluğu aranır ki, bu da mali konulardaki kararların alınmasında daha geniş bir oydaşma gerektirir. Belediyenin kabul ettiği kararlara ilgili belediyede ikamet eden vatandaşlar ve diğer hukuki kişiler için uyulması zorunlu olup adalete dayanmalı, Azerbaycan Cumhuriyeti anayasasına, yasalara, Cumhurbaşkanı kararlarına aykırı olmamalıdır.

Anayasanın 146. Maddesi ise belediyelerin bağımsızlığının teminatını belirtir. Bu hükümle belediyelerin mahkemeler tarafından savunulmasına ve devlet organlarının kararları sonucunda oluşan ek mali yükümlülüklerin

ödenilmesine güvence vermektedir. Anayasanın bu maddesiyle, belediyelerin bağımsızlığı anayasal güvence altına alınmışsa da, belediyeleri savunacak olan mahkemelerin bağımsızlığı Cumhurbaşkanının güvencesi altındadır. Çünkü, Anayasanın 8. maddesinin 4. fıkrası, kuvvetler ayrılığına ters gelecek şekilde Azerbaycan Cumhurbaşkanının yargı bağımsızlığının güvencesi olduğunu belirtmektedir. Gerçi bu husus Anayasa Hukukunu ilgilendirmekte olup konumuzun dışında kalıyorsa da, ilerde baş verecek ihtilaflarda söz konusu mahkemelerin belediyeleri hangi noktaya kadar savunabileceği tartışılabilir sanırım.

Görüldüğü gibi, Anayasa belediyelerle ilgili oldukça ayrıntılı hükümler içermektedir. Söz konusu hükümler ağırlıklı olarak demokratik içeriğe sahip olup Azerbaycan'da çağdaş yerel yönetim anlayışının oturtulması için temel taşlar niteliğindedir. Sonuç olarak belirtirsek, Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili bölümünü birkaç noksan ve eksiklik dışında pozitif değerlendirebiliriz. Tek basamaklı yerel yönetim sisteminin benimsenmesi, mali denkleştirme ve büyük yerleşim yerleri için özel yönetim modellerinin kurulabileceğinin belirtilmemiş olması başlıca noksanlardır. Sanırız, uygulamaya geçildikten sonra bu konular gündeme gelecek ve zamanla gerekli düzeltmeler gerçekleştirilecektir.

III.BELEDİYELERİN OLUŞTURULMASI.

Bir önceki bölümde belirttiğimiz gibi Anayasanın 142.maddesine göre yerel yönetimi seçimler esasında oluşturulan belediyeler hayata geçirir.

Belediyelerin statüsü yasayla belirlenir.Bu yasa, anayasanın kabul edilmesinden 4 yıl sonra çıkarılan "Belediyerin statüsü hakkında" yasadır.Yasanın hazırlanmasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartında yer alan ilkeler rehber tutularak bu konuda öncü konumda olan ülkelerin tecrübelerinden de faydalanılmıştır.Yasanın genel prensipler kısmında yerel yönetimler anlayışı ifade ediliyor ve esas kavramlar tarif edilerek, bu kavramlardan ne anlaşılması gerektiği ortaya koyuluyor.Yasanın getirdiği yerel yönetim anlayışına göre ,vatandaşlara yerel öneme sahip meseleleri kanunlar çerçevesinde bağımsız ve serbest biçimde çözmek hakkını hayata geçirmek imkanı veriliyor.Bu hakkı kanunda belirtilmiş şekilde genel,eşit,doğrudan seçim yöntemi uyarınca serbest,şahsi ve gizli oy ilkesine dayalı olarak seçilen belediyeler veya yurttaş meclisleri hayata geçirirler. Belediyeler görevlerini uygulamak amacıyla kendilerine karşı sorumlu olan yönetim organları kurabilirler.Yasa, yerel yönetim konusunda yurttaş meclislerine yer vererek doğrudan katılım yollarının önünü açıyor. Görüldüğü gibi yasanın 1.maddesinde ifade edilen yerel yönetim anlayışı Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nda belirtilen yerel yönetimlerin oluşturulması ilkesiyle büyük benzerlik arz ediyor.Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nda belirtildiği üzere özerk yerel yönetimler yasalar çerçevesinde yerel yönetimin sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir bölümünü düzenleme hakkına sahip bir yönetim biçimidir.Yerel yönetimler bu haklarını,dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan meclisler eliyle kullanırlar.Bu kural, yasaların izin verdiği

durumlarda, yurttaş meclislerine baş vurmayı, referandum ya da herhangi bir başka doğrudan katılım yöntemini denemeyi engellemez. İlerde göreceğimiz gibi ister Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanunla olsun, ister de diğer kanunlarla doğrudan katılım yöntemlerine yerel yönetim anlayışının oturtulmasında geniş yer verilmiştir. Burada bir noktayı belirtelim ki, yerel yönetimler üzere Milli Meclis komisyonunun hazırladığı yasa tasarısında vurgulanan yerel yönetim anlayışında doğrudan katılım yöntemi olarak yurttaş meclislerine yer verilmemişti.

Tasarıda Yerel yönetimi hayata geçirecek belediyelerin oluşturulmasında çoğunluk (majoriter) ve nisbi (proporsiyonel) temsil sistemlerinin eşit ağırlıkta uygulanması öngörülüyordu. Son husus özellikle seçim zamanı büyük tartışmalara neden oldu ve muhalefetin eleştirdiği konuların başında gelmektedir. Bu konuya belediye seçimlerini anlatırken değineceğiz.

Yasanın 2.maddesinde belediye- yasayla belirlenmiş arazi hududları dahilinde yerel yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır. Belediyenin kendi mülkiyeti, yerel bütçesi ve seçilmiş organları olur ve o, Azerbaycan Anayasası ve bu yasayla yetkili kılındıkları yerel öneme sahip sorunları bağımsız şekilde çözer. Belediyeler eşitlik esasında kurulur ve faaliyet gösterirler. Milli Meclisin yerel yönetimler üzere komisyonunun hazırladığı yasa tasarısında belediye tanımlanırken, bu kurumun köy, kasaba, rayon (il), kent ve kentte rayon (kent ilçeleri) arazilerini kapsayacağı belirtilmişti. Meclisten geçen yasada bu ibarenin kaldırıldığını görüyoruz. Bunun yerine belediyelerin arazi esaslarını belirleyen 12.maddenin 2.fıkrasına göre belirli arazide

yaşayan nüfusun sayısına dayanılarak vatandaşların yerel yönetimi hayata geçirmek hukukundan mahrum edilemeyecekleri öngörülüyor. Bu hüküm en küçük arazi biriminde bile vatandaşlara yerel yönetimi hayata geçirmek imkanını sağlıyor.Başka bir şekilde ifade edersek, nüfusa bakılmaksızın tüm yerleşim birimlerinde belediyelerin kurulmasını yasa zorunlu kılmıştır. Bu husus, 12.maddenin 1.fıkrasında şöyle belirtiliyor: Yerel yönetimi, Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanunu ile onaylanmış arazilerde belediyeler hayata geçirirler. Bu hüküm yerel yönetim biçimi olarak sadece belediye kurumlarını ortaya çıkararak yerel yönetim anlayışının açıklandığı 1.maddede öngörülen yurttaş meclislerine dahi yer vermemektedir . Sanırız bu konuda yasanın açık şekilde bir çelişkiyi barındırdığından söz edebiliriz.

Yasada belediyelerin köy, kasaba, rayon ve kent rayonları arazilerinin yanısıra kent arazilerini de kapsayacağı ifadesine yer verilmemesi Bakü, Gence gibi büyük kentlerde bir Bakü veya Gence belediyesi kurulmaması isteminden kaynaklanıyor olabilir. İlgili yasanın Meclis’de görüşüldüğü günlerdeki tartışmalara bakarsak özellikle iktidar kanadının böyle bir isteğinin olduğunu görebiliriz. Bunun çeşitli nedenleri olabilir. Milli Meclis Yerel Yönetimler Komisyonunun Başkanı Zahid Garalov’un fikrince büyük şehirlerde, özellikle Bakü’de ayrıca bir Büyükşehir Belediyesinin oluşturulması ekonomik açıdan şu anda uygun değildir. Çünkü nüfusun ilaveten büyükşehir belediyelerinin toplayacağı vergileri karşılama gücü yok. Zahid Garalov’a göre büyük kentlerde makro çaplı işler konusunda ilgili kentteki belediye başkanlarından oluşacak bir Koordinasyon Kurulunun

oluşturulması gerekir.³⁰ Fikrimizce, Azerbaycan nüfusunun toplam 1/3'den fazlasını barındıran Bakü ve Gence'de şehir belediyelerinin oluşturulmaması ulaşım, haberleşme, kanalizasyon başta olmakla bir çok şehir çapında önemli meseleler konusunda yerel yönetimlerin yetersiz kalmasına neden olacak. Bu da merkezi idarenin yerel öneme sahip işlere bizzat müdahale etmesine yol açacaktır. İktidarın büyük kentlerde kent belediyesi oluşturmak istememesinin diğer bir nedeni de siyasi kaygılardan olabilir.Çünkü büyük kentlerdeki belediye seçimlerinde muhalif adayların zafer kazanması ilerde muhalefetin yönetime geçmesine zemin hazırlayabilir.

Muhalefet partileri sözünü ettiğimiz son konuda yasanın Milli Meclis'de görüşülmesi sırasında eleştirilerini dile getirdiler. Onlara göre çok az sayıda insanın yaşadığı yerleşim birimlerinde bile belediye kurulmasının öngörülmesi, fakat Bakü, Gence gibi şehirlerin bu haktan yoksun bırakılması demokratik anlayışa ters düşmektedir ve ekonomik açıdan büyük kaynakların israfına yol açacaktır.³¹

Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun'un 13.maddesine göre belediye arazilerinin belirlenmesi ve değiştirilmesi, aynı zamanda belediyeler oluşturulurken, birleştirilirken,yeniden oluşturulurken veya ortadan kaldırılırken onların sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi tarihi ve yerel özelliklerin, ilgili yerel arazide yaşayan nüfusun görüşü dikkate alınmakla Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanunu ile belirlenir. Görüldüğü gibi Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nın hükümlerine sadık kalınarak belediyelerin sınırlarında değişiklik yapılabilmesi için yerel halkın görüşünün alınması yasa

³⁰ Zahid Garalov. "Bizim Birce Layihemiz Olub." **Belediye Dergisi**, No.1(Temmuz 1999), s.8.

³¹ Müsavat Gazetesi. 01 Sentyabr 1999.

tarafından zorunlu kılınıyor.Fakat 07 Aralık 1999 tarihinde (ilk belediye seçimlerine 5 gün kalmış) yayınlanan "Belediyelerin Arazileri ve Toprakları Hakkında" yasa çerçevesinde belediyelerin arazileri belirlenirken sadece mevcut olan idari bölge baz alındı, "Belediyelerin Statüsü Hakkında" kanununda ifade edildiği gibi yerel halkın görüşü dikkate alınmadı. Yasalar arasındaki bu çelişkiyi sürenin kısalığından kaynaklanan teknik imkansızlıklara bağlayabiliriz. "Belediyelerin Arazileri ve Toprakları Hakkında" yasanın 1.maddesine göre belediye arazilerinin sınırları "Toprak Reformu Hakkında" yasayla belediye mülkiyetine toprak alanları ilgili idari arazi biriminin alanına eklenmekle belirlendi ve bu yasanın eki olarak, oluşturulan belediyelerin listesi yayınlandı.

IV.BELEDİYELERİN GÖREVLERİ.

Günümüzde sürekli olarak artan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetim kuruluşları olan belediyelerin rolü giderek daha büyük önem kazanmaktadır. Çünkü, ulusal ve yerel tüm kamu hizmetlerinin tek bir merkezden sağlanması sırf teknik açıdan bile imkansızdır.Yerel halka en yakın yönetim birimleri olan belediyelerin yerel ihtiyaçları karşılaması hem hizmetlerin maliyeti, hem de zaman bakımından önemli tasarruf sağlamaktadır.Bunun dışında, yerel yönetimlere demokratik gelişimin temel öğeleri gibi bakılması da, yerel düzeyde belediyelerin etkinliğinin artırılması yönünde bir baskı oluşturmaktadır. Bu da belediyelere düşen görevlerin sayısını artırmaktadır.

Görev ve hizmetler yönünden, yeryüzünde başlıca üç ilkenin uygulandığını görmekteyiz.³²1) genellik ilkesi 2)liste ilkesi ve 3)yetki ilkesi. Genellik ilkesi belediyelerin, yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetlerin görülmesi konusunda yetkili oldukları düşüncesine dayanıyor.Genellik ilkesi günümüzde Almanya ve Hollanda'da uygulanmaktadır.

Yetki ilkesine göre belediyeler, görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden izin almak zorundadırlar.Bu, pek de işlevsel bir sistem değildir. Örnek vermek gerekirse İngiltere'de durum böyledir. İngilizler bu sistemi geleneksel yapılarıyla etkin bir şekilde kullanmaktadırlar.

Liste ilkesine göre ise, ilgili yasalarla belediyelerin yapacağı hizmetler birer birer sıralanır. 1580 sayılı Belediye Yasasıyla Türkiye'de bu sistem benimsenmiştir.

Fakat son yılların tecrübesi gösteriyor ki, merkez ile belediyeler arasındaki görev bölüşümünde ağırlık genellik ilkesine veriliyor.Pozitif düzenleme yerine negatif düzenleme prensibi esas alınıyor (yasaklanmayan her faaliyete izin verilmesi). Bu, merkezin daha çok ulusal öneme sahip (maliye, savunma, dış ilişkiler) meselelerle, yerel yönetim kuruluşlarının ise sınırları içinde yaşayan yurttaşların tüm yerel problemleriyle ilgilenmesi gerektiği düşüncesinden kaynaklanmaktadır.

Azerbaycan'daki durumu değerlendirirsek "Belediyelerin Statüsü Hakkında" yasayla genellik ilkesinin rehber tutularak belediyelerin görevlerinin düzenlendiğini gözlemleyebiliriz. Yasa, belediyelerin görevlerini üç ana başlık altında ifade ediyor.Bunlar, yerel sosyal savunma ve sosyal

³² Keleş. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. s.192.

gelişme programları, yerel ekonomik gelişme programları ve yerel ekoloji programlarıdır. Yasanın 4. Maddesine göre yerel sosyal savunma ve sosyal gelişme programlarındaki amaç, devletin hayata geçirdiği sosyal gelişme programlarında öngörülme­yen ve ya onlara ek olarak yerel öneme sahip sosyal gelişme meselelerini çözüme kavuşturmaktır. Bu programlar, okul öncesi terbiye, eğitim, sağlık, kültür, yaşayış ve diğer binaların korunması ve kullanılması, sağlık ocaklarının oluşturulması, korunması ve gelişimi, konut yapımı, yerli su kaynaklarının kullanımı, kanalizasyon sisteminin kurulması, yakıt sağlanması ve satışı, cenaze hizmetlerinin teşkili ve mezarlıkların korunması, yerel ulaşım ve haberleşme hizmetinin teşkili, ticarete zemin hazırlanması, kültür kuruluşlarının gelişmesine yardım gösterilmesi, tarih ve kültür abidelerinin korunması, enformasyon hizmetinin kurulması, basın-yayın faaliyeti için gerekli ortamın hazırlanması, kimsesizlere, hastalara, yaşlılara, maddi imkansızlara, ebeveyn himayesinden mahrum olanlara, yetenekli çocuklara ek yardım, sporun gelişmesine yardım gösterilmesi, insanların mesleklerine göre işle temin olunmasına yardım gösterilmesi ve yerli infrastrukturun diğer alanlarını kapsayabilir.

Yasanın 5.maddesi yerel ekonomik gelişme programlarına ayrılmıştır. Yerel ekonomik gelişme programlarındaki amaç devletin hayata geçirdiği ekonomik gelişme programlarında öngörülme­yen ve ya onlara ilaveten yerel ekonomik gelişme sorunlarını halletmektir. Bu programlar ziraat, sanayi, iletişim, ulaşım ve diğer alanları kapsayabilir.

6.maddede belirtilen yerel ekoloji programlar ise, yerel ekolojik dengenin korunması, belediye arazisinin genel olarak iyileştirilmesi, atıkların

toplanması ve işlenmesi, suyun, havanın ve toprağın her türlü kirlenmeden korunması ve diğer yerel öneme sahip çevresel düzenlemeleri kapsıyor. Yasa, belediyelerin bu konudaki görevlerini yerine getirirken komşu belediyelerle işbirliği yapılabileceğini de belirtiyor.

Yasanın 4. ve 5. maddelerinin son fıkralarına göre belediyeler, yukarıda özetlediğimiz gelişme programlarını uygularken devlet organlarının ilgili konularda yetkilerini hayata geçirmelerine müdahale edemezler. Yasanın öngördüğü bu hüküm belediyelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları görevleri hayata geçirmelerini önemli ölçüde engelleyici niteliktedir. Açık bir şekilde ifade edildiği gibi belediyeler, devlet organlarının (bunlara doğal olarak merkezi idarenin taşra örgütleri olan yerli icra hakimiyetleri de dahildir) yerel konularla ilgili tatbik edecekleri gelişme programlarına karışamazlar. Görüldüğü gibi ilk bakışta belediyelerin yetki alanına giren konular gibi görünse de burada yetki kullanma önceliği devlet organlarına tanınmıştır ve yerel menfaatlere aykırı uygulamalar olsa bile belediyeler bu duruma müdahale edemezler. Fikrimizce yasanın ilgili hükümleri belediyelerin özerkliğine üstü kapalı bir şekilde gölge düşürüyor. Özellikle yaklaşık 10 yıllık bir geçmişi olan yerli icra hakimiyetleri açısından durumu değerlendirecek, bu kurumların geçen süre zarfında bir çok sebepten dolayı yerel nüfusun problemleri ile yeterli ölçüde ilgilenmediklerini gözlemleyebiliriz. Bu sebeplerin başında, tabii ki, icra hakimiyetlerinin doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaları geliyor. Diğer taraftan Cumhurbaşkanının 16 Haziran 1999 tarihinde yayınladığı kararla, yerli icra hakimiyetlerine de planlama, inşaat, tarihi eserlerin korunması, ziraat, toprağın kullanılması, çevrenin korunması, ulaştırma, iletişim, ticaret ve diğer hizmetlerin görülmesi, sosyo-kültürel hizmetlerin hayata geçirilmesi, halkın sosyal savunması ve diğer alanlarda geniş yetkiler verilmesi öngörülmüş.³³ Bellidir ki, mevcut durumda yerli icra hakimiyetlerinin ve belediyelerin yetkileri büyük ölçüde çakışacaktır. Azerbaycan'da yerel yönetimlerin yasal temelleri oluşturulurken örnek alınan bir çok ülkede bu sorun gerekli yasal düzenlemelerle çözüme

³³ Azerbaycan Gazetesi. 16 İyun 1999.

kavuşturulmuştur. Örneğin Fransa'da 1983'te kabul edilen Yetkilerin Transferi Kanunu şu prensibe dayandırılmıştır: Merkez ve yerel yönetimler arasında yetki, merkezin sorumlulukları ile belediye, il ve bölgelerin sorumlulukları mümkün olduğunca göz önüne alınarak net ve açık bir şekilde dağıtılmalıdır. Böylece her alanın geliri ve diğer kaynakları tamamen ya merkeze, ya da belediyeye, il ve ya bölgeye tahsis edilebilir.³⁴ Belirtmek gerekir ki, bu tür bir bölgünün yapılması hem merkezin, hem de yerel yönetimlerin görevlerini hayata geçirirken aynı işin tekrar yapılmasını engeller. Bu da doğal olarak hem zaman, hem de maddi kaynaklar açısından tasarruf sağlanmasını beraberinde getirir. Azerbaycan'daki duruma bakarsak, belediyelere verilen yetkilerin kullanılması ve görevlerin hayata geçirilmesi konusunda açık bir mekanizmanın varlığından söz edemeyiz. Yerli icra hakimiyetleri ve belediyelerin faaliyetinde tekrarcılığın ortadan kaldırılması amacıyla aralarında yetki ve görev dağılımı tam olarak henüz belirlenmemiştir. Bu da belediyelerin faaliyetinde bir dizi zorluklara yol açabilir. Somut bir örnek verirse, halkın sosyal savunması işi taşrada Emek ve Halkın Sosyal Savunması Bakanlığının yerel kuruluşları tarafından hayata geçiriliyor. Aynı zamanda yerli icra hakimiyeti organları da az teminatlı, maddi açıdan zayıf durumda bulunan ailelere yardım etme hakkına sahipler.³⁵ Bu durumda, belediyelerin bu konulardaki fonksiyonlarının içeriği ne olacaktır? İtiraf etmek gerekir ki, belediyelerin statüsünü belirleyen yasa dahil, şu ana kadar çıkarılan yasalar bu sorunun cevabını vermekte yetersiz kalmaktadır. Diğer yönden bellidir ki, yerel sovyetlerin tasfiye edilmesiyle yaklaşık 10 yıldır yerlerde tek meşru hakimiyet organları olan icra hakimiyetleri sahip oldukları geniş yetkilerden kolay kolay taviz vermeye yanaşmayacaklardır. Çünkü bir çok icra hakiminin sahip olduğu düşünceye göre, belediyelerle paylaşılacak her yetki, onlara terkedilecek her görev alanı icra hakimiyetlerinin yerlerdeki etkisini azaltabilir. Bu konu kamuoyunda da geniş tartışmalara sebep olmaktadır. Muhalefet kanadında hakim olan kanı, belediyelere önemsiz

³⁴ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Dünyada Mahalli İdareler**, 1. Baskı, Ankara, 1999, s.276.

³⁵ Nikbin Yusifov, "Belediyelerin Selahiyetleri ve Faaliyetlerinin Mezmunu," **Belediye Dergisi**, No. 6 (Aralık 1999), s. 26.

görevlerin verileceğidir³⁶. ABD Ulusal Demokrasi Enstitüsü'nün Azerbaycan'daki temsilcisi Piter Van Prag bağımsız gözlemci olarak bu konudaki düşüncelerini şöyle özetliyor: "Kanaatime göre belediyelere verilecek yetkiler yerli icra yapılarının önemsiz bulunduğu yetkililerdir ki, bunları zaten icra hakimiyetleri kendileri devretmek istiyorlar."³⁷

Bizim fikrimize göre de mevcut olan yasal düzenlemeler belediyelerin görev ve yetkileri konusuna tam açıklık getirmemektedir. Özellikle yerli icra hakimiyetleri ve belediyeler arasındaki yetki ve görev dağılımı yeterli derecede şeffaf değildir. Bu nedenle bir çok konuda belediyeler icra hakimiyetleriyle sirtüşmeye girebilirler ki, bu da belediyelerin faaliyetini önemli ölçüde zorlaştırıp kısıtlayabilir ve bağımsız kurumlar olarak belediyelerin varlığını, en önemlisi de kamuoyundaki prestijini sarsabilir. Özellikle son husus çok önemlidir. Çünkü birer "ölü kurumlar" olarak ortaya çıkmaları çağdaş anlamda ilk kez yerel yönetimlerle karşılaşan halkta belediyelere olan inancı zayıflatabilir. Bu da nihai aşamada ülkede demokratik devlet kuruculuğunu mutlaka olumsuz yönde etkiler.

V.BELEDİYE ORGANLARI

Belediye tüzel kişiliğinin organları Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, Belediyelere Seçimler Hakkında Kanuna, Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanuna ve kendi tüzüklerine dayanılarak kurulan, belediye üyelerinden oluşan seçilmiş yerel yönetim organlarıdır. Belediye organları faaliyet gösterdikleri arazide yerel nitelikli problemleri çözmekle yetkili kuruluşlardır. Belediyelerin statüsünü belirleyen yasaya göre belediyeler ve onların organları devlet hakimiyeti organları sistemine dahil değildir. Devlet

³⁶ Müsavat Gazetesi, 19 Ağust 1999.

³⁷ Piter Van Prag, "Belediyelere Verilen Selahiyetler İcra Hakimiyetlerinin Gabağından Galan Selahiyetlerdir," **Belediye Dergisi**, No. 2 (Ağustos 1999), s. 9.

organları ve devlet organlarında görev yapan yetkili kişiler tarafından yerel yönetimin hayata geçirilmesine yasayla izin verilmiyor.

A.Karar Organı

1. Oluşumu

Belediyenin karar organı Belediye Meclisidir. Belediye Meclis üyelerinin seçilmesi ve sayıları Belediyelere Seçimler Hakkında Yasayla belirlenir. Meclis üyeleri çoğunluk yöntemiyle genel, eşit, doğrudan seçim hukuku esasında serbest, şahsi ve gizli oylamayla seçilir. Üyelerin görev süreleri 5 yıldır. Yetkileri meclisin ilk toplantı gününde başlar ve yeni seçilen meclisin birinci toplantı günü sona erer. Görev süresinin bitimine en geç 120 gün kalmış Cumhurbaşkanı tarafından yeni seçimler tayin edilir. Belediye meclis üyelerinin sayısı ilgili belediyenin nüfusuna göre belirlenir. Yasa bu konuda aşağıdaki ölçütleri getirmiştir:

- 500'den az nüfuslu yerlerde 5 kişi
- 500'den 1000'e kadar nüfusu olan yerlerde 7 kişi
- 1000'den 5000'e kadar nüfusu olan yerlerde 9 kişi
- 5000'den 10000'e kadar nüfusu olan yerlerde 11 kişi
- 10000'den 20000'e kadar nüfusu olan yerlerde 13 kişi
- 20000'den 50000'e kadar nüfusu olan yerlerde 15 kişi
- 50000'den 100000'e kadar nüfusu olan yerlerde 17 kişi
- 100000'den 300000'e kadar nüfusu olan yerlerde 19 kişi,

Belediye seçimleri günü 18 yaşını doldurmuş her Azerbaycan vatandaşı oy kullanma hakkına sahiptir. Kökenine, siyasi görüşüne, sosyal konumuna, emlak durumuna, ırki ve milli kimliğine, cinsiyetine, eğitim düzeyine, diline, dine yaklaşımına, mesleğine ve karakterine göre yasalarda belirtilen durumlar istisna olmakla hiç bir seçmenin oy verme hakkı doğrudan, dolaylı veya başka bir şekilde sınırlandırılmaz.

2. Meclis Üyeliğine Seçilmenin Koşulları

- a) Seçimler günü 21 yaşını tamamlamış olmak
- b) Azerbaycan vatandaşı olmak
- c) Mahkumluğun bitmesine ve ya kaldırılmasına bağlı olmayarak Azerbaycan Ceza Mecellesinin 7.maddesinin 1.fıkrasında öngörülen ağır cinayetlerden mahkum olmuş kişiler, hali hazırda mahkeme hükmüyle hapiste olan mahkumlar belediye üyesi seçilemezler
- d) Fiziksel engelli olanlar ve bu durumları ilgili mercilerce onaylanmış kişiler de meclis üyeliğine seçilemezler
- e) Son olarak, yasama organında, icra hakimiyeti organlarında çalışan yetkili şahıslar, hakimler, hukuk ve güvenlik organlarının çalışanları, din işçileri ve askerler belediye üyesi seçilemezler.

3.Belediye Meclisi Üyeliğiyle Bağdaşmayan Görevler

Belediyelerin Statüsü Hakkında Yasaya göre belediyeler ve onların organları devlet hakimiyeti organları sistemine dahil değildir. Bu hükmün bir

uzantısı olarak yasa, belediye üyelerinin yasama, yürütme ve mahkeme organlarında görev yapmasını engelliyor. Başka bir şekilde ifade edersek, milletvekilliğinin, merkezi ve yerli icra hakimiyetlerindeki görevlerin ve yargı organlarındaki görevlerin belediye meclisi üyeliğiyle birleşmesine yasa izin vermiyor. Belediyelere Seçimler Hakkında yasanın 3.maddesine göre icra hakimiyeti organlarında çalışan yetkili kişilerin, hakimlerin, hukuk-emniyet organları çalışanlarının belediye üyeliğine adaylıkları kaydedildikten sonra en geç 3 gün içinde söz konusu şahıslar görevlerinden istifa etmeli ve bunu kanıtlayan belgeleri Arazi Seçim Komisyonuna sunmalıdırlar. Bu hükme uyulmadıkta ilgili kişilerin adaylıkları geçersiz sayılır. Fakat hemen belirtelim ki, yasa, milletvekillerinin belediye meclisi üyesi seçilmeleri için nasıl bir yöntem izleyeceklerini belirtmiyor. Oysa belediyelerin statüsünü belirleyen yasada yürütme ve yargı organlarının yanısıra yasama organındaki görevlerin de belediye üyeliği ile bağdaşmayacağı öngörülüyor. Dolayısıyla bu konuda bir boşluk olduğundan sözedebiliriz.

4.Belediye Meclis Üyeliğine Adayların Statüsü

Belediye üyeliğine adaylar eşit hak ve görevlere sahipler. Bunları özetleyelim. Adaylar kaydedildikleri günden seçim sonuçlarının resmen ilan edildikleri güne kadar adaylık durumlarını belirtir bir dilekçeyle iş yerinden izne ayrılmak ve askerlik hizmetinden muaf olmak hakkına sahipler. Belediye adaylarının bu süre zarfında işverenin teşebbüsü ile iş akitleri feshedilemez, kendi rızaları olmadan başka işe ve ya göreve atanamaz, tatile gönderilemez ve askeri hizmete çağırılmazlar. Adaylar kaydedildikleri günden seçim

sonuçlarının resmen ilan edildiği güne kadar ilgili seçim bölgesinde toplu taşıma araçlarından ücretsiz faydalanabilir.

Belediye adayı seçimlere 48 saat kala dilediği an adaylıktan vazgeçebilir.

Belediye Meclisi üyeliğine aday olmuş kişi kendisine temsilci ve ya temsilciler tayin edebilir. Tayin edilecek temsilcilerin sayısı 5'i geçemez. Arazi Seçim Komisyonu belirlenen temsilcileri, dilekçelerine esasen en geç 3 gün içinde kaydederek onlara gerekli kimlikleri verir. Temsilciler, adaylarının seçilmesine yardım etmek amacıyla propaganda yapmak ve yasalarla yasaklanmayan diğer faaliyetleri hayata geçirmek hakkına sahiptir. Belediye adayı, tayin ettiği temsilcisini ilgili Arazi Seçim Komisyonuna bildirmek koşuluyla dilediği an geri çağırabilir.

Belediye Meclis üyeliğine aday olan kişi ilgili seçim bölgesinde savcının izni olmadan tutuklanamaz. Savcı adayın tutuklanması için karar verdiğinde, bunu gecikmeksizin Arazi Seçim Komisyonuna bildirmek zorundadır.

Görüldüğü gibi yasa, belediye adaylarına seçimlerden önce rahat faaliyet gösterebilmeleri için geniş ayrıcalıklar tanımıştır. Fakat adaylara, onların propagandalarında ve diğer tanıtıcı faaliyetlerinde yardım edecek temsilcilerin sayısının 5 kişiyle sınırlandırılması fikrimizce makul bir hüküm değildir. Bu, özellikle büyük seçim bölgelerinde herhangi bir siyasi parti ve ya toplumsal bir kuruluş üyesi olmayan adayların yarışma gücünü engelleyici niteliktedir.

5.Belediye Meclisi Üyesinin Yetki ve Görevleri

Belediye Meclisi üyesi belediye seçimlerinde seçilmiş ve görevi Arazi Seçim Komisyonu tarafından onaylanmış kişidir. Belediyenin toplantılarında meclis üyesinin gündemdeki konular hakkında konuşma yapma, teklif ve düzeltişler verme, konuşma yapanlara ve çeşitli belediye görevlerine atananlara sorular yöneltme, oylamalara katılma yetkisi vardır. Belediye üyelerinin, sahip oldukları yetkileri herhangi bir engel olmadan ve verimli bir şekilde kullanmalarına, haklarının, onur ve haysiyetlerinin savunulmasına devlet güvence verir. Daimi esasta çalışan seçilmiş belediye üyelerinin sosyal teminatları Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanunları ve belediye tüzüğüyle belirlenir. Buna göre maaşını belediyeden alan belediye meclis üyesinin esas iş yeri belediye sayılır. Maaşı belediye tarafından ödenmeyen meclis üyesi belediye meclisinin ve seçildiği daimi komisyonun toplantıları sırasında ortalama ücreti korunmakla kendi iş yerindeki yükümlülüklerinden muaf sayılır. Belediye Meclisi üyesi, meclisin, toplantılar arasındaki zaman diliminde ise belediye başkanın onayı olmadan çalıştığı yerde iş akdi feshedilemez ve ya daha düşük maaşlı bir göreve geçirilemez. Belediye meclis üyesi 6 ayda en az bir defa seçmenlerine çalışmalarını hakkında rapor sunar.

Meclis üyesi sürekli ikamet için görev yaptığı belediyenin sınırları dışına çıktığında ve ya herhangi bir sebepten dolayı görevini yerine getiremediğinde yetkilerinin kaldırılması için belediyeye dilekçe ile müracaat eder. Boşalan meclis üyeliği için Belediyelere Seçimler Hakkında yasanın hükümlerine göre ara seçim yapılır. Bu durumu önlemek için belediye

seçimlerinde yedek üyelerin seçilmesinin öngörölmesi, fikrimizce daha uygun olurdu. Çünkü boşalan her yer için ayrıca bir seçim yapılması hem masraflı, hem de zaten yeterince az üyeye sahip belediye meclislerinin işini aksatabilir.

6. Belediye Meclisi Toplantıları

Meclis toplantıları ayda bir defadan az olmayarak belediye başkanı tarafından çağrılır. Belediye Meclisinin toplantılarına belediye başkanı başkanlık eder. Üyelerin yarısından bir fazlası katıldığında Meclis toplanmış sayılır. Ayrıca belediye nüfusunun en az yüzde onunun ve ya Meclis üyelerinin üçte birinin teşebbüsü ile de Meclis toplantıya çağrılabilir. Anayasanın 145.maddesinde belirtildiği üzere kararlar, üyelerin sade oy çokluğuyla alınır. Sadece yerel vergiler ve ödemelerle ilgili kararların alınmasında meclis üyelerinin 2/3 oy çokluğu aranır. Meclisin kabul ettiği kararlar ilgili belediye sınırları içindeki tüm gerçek ve tüzel kişiler için bağlayıcı niteliktedir.

7.Belediye Meclisi Üyeliğinin Yitirilmesi

Belediye meclisi üyeliğine seçilmek için gereken koşulların ortadan kalkması, bir üyenin meclis üyeliğinden istifa etmek için yazılı dilekçe vermesi ve belediye tüzüğünde belirtilen sürelerde meclis toplantılarına katılmaması durumunda belediye meclisinin basit oy çokluğuyla kabul ettiği kararla üyelik niteliği ortadan kalkar. Ne var ki, önceden var olduğu halde sonradan ortadan kalkan üyelik koşullarından birisinin bile yitirilmesi, üyelik vasfının son

bulması için yeterlidir. Fikrimizce, bunun için ayrıca meclis kararının aranmasına gerek yoktur.

8. Belediye Meclisinin Görevleri

Belediye Meclisinin görevlerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.

- belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, yasanın öngördüğü durumlarda üyelerin yetkilerinin yitirilmesine karar verilmesi
- belediye tüzüğünün kabul edilmesi
- meclis gündeminin onaylanması
- belediye başkanının, başkan yardımcılarının, daimi ve geçici komisyonların seçilmesi
- yerel vergilerin ve ödemelerin belirlenmesi
- yerli bütçenin ve onun uygulanması hakkındaki raporların onaylanması
- yerel sosyal savunma ve sosyal gelişme, yerel ekonomik gelişme ve yerel ekoloji programlarının kabul edilmesi.

9. Belediyenin Daimi ve Geçici Komisyonları

Belediye Meclisleri, yetkileri dahilindeki işlerin önceden görüşülmesi, kabul ettikleri kararların hayata geçirilmesine yardım gösterilmesi, belediyeye bağlı olan kuruluşların faaliyetlerini denetlemek için daimi ve geçici komisyonlar oluşturabilirler. Bu komisyonlar belediye tüzüğü ve belediyenin daimi ve geçici komisyonları hakkında yönetmeliğe dayanarak faaliyet

gösterirler. Yasa belediyenin daimi ve geçici komisyonlarının görevlerini aşağıdaki gibi özetlemiştir.

- Yerel öneme sahip sosyal savunma ve sosyal gelişme, ekonomik gelişme, ekoloji ve yerel hizmetlerle ilgili programlar hazırlayıp belediye meclisinin toplantısına veya belediye sakinlerinin müzakeresine sunmak,
- Yerel öneme sahip sorunlara bakmak, bunlarla ilgili görüşlerini meclise bildirmek,
- Meclis ve yürütme kurulu için teklifler hazırlamak,
- Belediye sakinlerinin şikayetlerine bakılmasına ve bu şikayetlerin çözülmesine yardım etmek.

Daimi ve geçici komisyonlar belediye meclisine karşı sorumluluk taşır ve çalışmalarıyla ilgili ona bilgi verir.

B. Yürütme Organı

Belediyenin yürütme organı onun yürütme kuruludur. Yürütme kurulu belediye başkanı ve belediye tüzüğüne uygun olarak kurulan icra departmanlarından oluşur. Yürütme kuruluna belediye başkanı başkanlık yapar. Belediye sakinlerine hizmet programlarını ve ekonomik ve sosyal programları hayata geçirmek için kurulan icra departmanlarının başkanlarını belediye meclisinin kararına istinaden belediye başkanı atar.

Belediye başkanının seçilmesinde yasa, iki dereceli seçim sistemini benimsemiştir. Buna göre belediye başkanı, yeni seçilmiş belediye meclisinin ilk toplantısında belediye üyeleri arasından açık veya gizli oylamayla seçilir.

Belediye başkanının seçilmesi için meclis üyelerinin yarısından çoğunun oyu gerekir. Belediye başkan yardımcılarının seçilmesinde de aynı yöntem izlenir. Belediye başkanı belediye meclisinin kararlarını imzalar, bunların uygulanması için karar ve talimatlar verir. Belediye başkanı görevinde olmadığı anda belediye başkan yardımcısı onun yetkilerini kullanır.

VI.BELEDİYELERİN MALİ TEMELLERİ

A.Genel İlkeler

Günümüzde kamu hizmetlerinin daha iyi sağlanmasının yolunun yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden geçtiği genel olarak kabul edilmektedir. Çünkü giderek artan ihtiyaçlara cevap verebilmek için yapılması gereken hizmetlerin oldukça geniş bir yelpazeye dağılması, onların tek bir merkezden yürütülmesini imkansız kılmaktadır. Bu da yurttaşlara en yakın birimler olan yerel yönetimlere daha fazla hizmet alanı bırakılması sonucunu doğurmaktadır. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi her ülkenin kendi siyasal, tarihsel ve ekonomik koşullarına göre farklılıklar arz etmektedir. Bununla beraber tüm ülkeyi ilgilendiren güvenlik, adalet, gümrükler gibi konularla merkezin, daha çok yerel nitelikli hizmetler olan temizlik, imar, alt yapı, ulaşım gibi konularla ise genellikle yerel yönetimlerin ilgilendikleri gözlemlenmektedir. Fakat yerel hizmetlerin gerekli ölçüde hayata geçirilmesi, bu hizmetlerin yerel yönetimler ve merkezi idare arasında olabildiğince açık bir şekilde bölüştürülmesine ve

yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlara cevap verebilmeleri için mali açıdan güçlü kılınmalarına bağlıdır.

Kamu hizmetlerinin ve buna bağlı olarak da gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir.³⁸

- Her hizmetin sahibi bulunmalı, sahipsiz hizmet bırakılmamalıdır.
- Aynı hizmet birçok yönetime verilmemeli, hizmetin hangi birim tarafından görüleceği açık olmalıdır. Bu, hizmetin yapılmasında tekrarcılığı, dolayısıyla da kaynak israfını ortadan kaldırır.
- Her hizmet, onu en iyi görecektir yönetime bırakılmalıdır.
- Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev alanı açık ve kesin bir şekilde belirtilerek ayrılmalıdır.

Her hizmetin hangi birim tarafından görüleceğinin kesin olması birimlerin gelir kaynaklarının dağılımının adil bir şekilde yapılmasını sağlar. Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde ise aşağıdaki ilkelere uyulmalıdır:³⁹

- Her yönetime kendisine verilen görevleri yerine getirmeleri için gereken yeterli mali kaynak mutlaka sağlanmalıdır.
- Hem merkezi yönetime, hem de yerel yönetimlere gelir sağlanmasında aşırı ve yinelemeli vergilendirmelerden kaçınılmalıdır.
- Vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalıdır.
- Sisteme öyle bir esneklik sağlanmalı ki, farklı bölgelerde yaşayanların ödeme gücü farklılıkları yüzünden hizmet kalitesinde ve ölçülerinde bölgeler arası farklılıklar azalabilsin.

³⁸ Keleş. loc. cit., s. 277.

³⁹ Ibid., s. 277.

Yukarıda sıralanan prensipler ideal bir mali denkleştirme sisteminin temel kurallarıdır. Bunlara uyulduğu ölçüde yerel yönetimlerin merkeze bağımlılıkları giderek daha fazla azalır.

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde başlıca iki sistemin varlığından söz edebiliriz: bağımlılık ve bağımsızlık sistemleri.⁴⁰ Bağımsızlık sistemine göre merkezi yönetim ve yerel yönetimler birbirinden tümüyle bağımsız, serbestçe kullanabildikleri gelir kaynaklarına sahiptir. Bu sistemde merkez, yerel yönetimlere ayrılmış gelir kaynaklarından vergi almaz ve bunların tahsiline de karışmaz. Bağımsızlık sistemi Anglo-Sakson menşeli ülkeler olan ABD ve İngiltere’de uygulanmaktadır.

Bağımlılık sisteminde ise bir kısım vergi kaynakları sırf yerel yönetimlere ait olup, diğer kaynaklar merkez ve yerel yönetimler arasında ortak kullanılmaktadır. Bu sistemde yerel yönetimlere ek vergiler koyma yetkisi tanınabildiği gibi, devlet vergileri üzerinden ayrıca vergi almaları da olanaklı kılınabilmektedir. Ayrıca, kimi vergilerin gelirlerinden bir bölümü yerel birimlere bırakılabilmekte ve genel bütçeden yardımlar yapılabilir. Bağımlılık sistemi değişik biçimlerde Almanya, Fransa, İtalya gibi ülkelerde uygulanmaktadır.

Yukarıda sözünü ettiğimiz sistemler hiçbir ülkede ideal bir şekilde uygulanmamaktadır. Ülkelerin tarihsel gelişimine, siyasal ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yerel yönetimler merkeze belli derecelerle bağımlıdırlar. Genel olarak söylenirse yerel yönetimlerin merkeze bağımlılıklarının azalması demokrasi geleneğinin gelişmesiyle doğru orantılıdır. Azerbaycan’ı bu skalada değerlendirirsek, yerel yönetimlerin gelir yönünden devlete daha

⁴⁰ Ibid., s. 278.

az bağımlı duruma gelebilmeleri için daha çok yol kat edilmesi gerektiğini söyleyebiliriz.

B.Azerbaycan'daki Durum

Azerbaycan'da belediyelerin mali esaslarını düzenleyen başlıca hükümler Anayasa, "Toprak Reformu", "Belediyelerin Statüsü Hakkında" ve "Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında" yasalarla getirilmiştir. Önceki bölümlerde Anayasanın, mülkiyeti, devlet, özel ve belediye mülkiyeti olarak sınıflandırdığını ifade etmiştik. Belediyelerin statüsünü belirleyen yasa belediye mülkiyeti kavramını açıklığa kavuşturmuştur. Belediyelerin Statüsü Hakkında yasanın 32.maddesine göre belediyelerin iktisadi temellerini belediye mülkiyeti, yerel maliye, devlet mülkiyetinde olan ve belediye sakinlerinin ihtiyaçlarının karşılanması için belediyelerin kullanımına verilmiş emlak oluşturur. 33.madde belediye mülkiyetine ayrılmıştır. Buna göre belediye mülkiyetine yerel vergiler ve harçlardan oluşan yerli bütçe, belediyenin bütçe dışı fonları, belediye emlakı, belediye toprakları, belediye kuruluşları, belediye konut fonları, devlet ve özel mülkiyette olmayan yollar, belediyeye ait eğitim, sağlık, kültür ve spor kuruluşları, diğer taşınır ve taşınmaz emlak aittir. Belediye mülkiyetini belediyeler yönetir. Belediye mülkiyetinde olan emlak üzerinde mülkiyet hakkını, belediye tüzüğüne uygun olarak belediyeler ve ya doğrudan belediye sakinleri kullanır. Belediyeler, belediye mülkiyetini yasalara uygun olarak gerçek ve ya tüzel kişilere kiraya verebilir. Kiraya verilen mülkiyetin kullanım koşulları ilgili sözleşmelerle belirlenir ve elde edilen kira tümüyle yerli bütçeye dahil olur. Bunun dışında

belediye mülkiyetinde olan emlâk yasada öngörölmüş şekilde özelleştirilebilir. Özelleştirmenin yöntemleri ve koşulları doğrudan belediye sakinleri ya da belediye (sanırsız yasa, belediye meclisini kastediyor) tarafından bağımsız şekilde belirlenir. Belediye emlâkının özelleştirilmesinden elde edilen kaynaklar da tümüyle yerli bütçeye dahil olur. Fakat hemen belirtelim ki, yeni yaranmış belediyeler sık-sık mülkiyet problemleriyle karşılaşabilirler. Bunun nedeni 1995 senesinde başlatılan özelleştirme programından kaynaklanıyor. Çünkü, Anayasada devlet ve özel mülkiyetle beraber belediye mülkiyetine yer verilmesine rağmen devlet mülkiyetinde bulunan kuruluşların özelleştirilmesi hakkında Devlet Programı kabul edilirken ileride belediye mülkiyetine verilmesi gereken kuruluşlar belirlenmedi. Dolayısıyla sonradan belediye mülkiyetine verilecek kuruluşların nelerden oluşacağı tespit edilmeden özelleştirilme çalışmalarına başlandı. Fikrimizce özelleştirme programı başlatılmadan önce belediye mülkiyetine verilecek kuruluşların belirlenerek bunların ileride belediyelere devredilmek üzere özelleştirme kapsamı dışında tutulması gerekirdi. Fakat bilindiği üzere özelleştirme programında sadece stratejik öneme sahip (örneğin savunma amaçlı) ve doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı (bunlar doğrudan Cumhurbaşkanının talimatıyla özelleştirilebilir) kuruluşların özelleştirme kapsamı dışında tutulacağı belirtildi. Belediyeler özelleştirilen devlet kuruluşlarının, kapatılan bakanlık ve devlet şirketlerinin sosyo-kültürel tesisleri ve lojmanlarından da paylarına düşen kısımları alamadılar. Çünkü Cumhurbaşkanının 25 Şubat 1999 tarihli kararıyla bunlar ilgili icra hakimiyeti organlarına devredildi. Başka bir deyişle

ifade edersek, belediyelere verilmeli olan kuruluşlar, onlar daha oluşturulmadan icra hakimiyetlerine verilmiş oldu.⁴¹

Belediye toprakları konusunda da aynı durum söz konusudur. 16 Temmuz 1996 senesinde kabul edilen Toprak Reformu Hakkında Kanun Anayasaya dayanarak ülke topraklarını devlet, özel ve belediye topraklarına ayırmayı öngörüyordu. Yasanın 7.maddesine göre belediye mülkiyetine, ilgili yerleşim birimi dahilinde devlet mülkiyetine bırakılan ve özel mülkiyete verilen topraklar düşülmekle geride kalan toprakların verilmesi belirtilmişti. Görüldüğü gibi yasa, öncelik sırasını devlet ve özel şahıslara vererek belediyelere ayrılacak toprak fonunun kalitesini belirli derecede etkileyecek nitelikte hüküm taşımaktadır. Ayrıca yasanın geçici 25.maddesi Azerbaycan Cumhuriyetinde belediye organları kurulana kadar bu yasayla belediyelere ayrılacak topraklar üzerinde yönetimin ilgili icra hakimiyeti organları tarafından hayata geçirileceğini öngörmüştü. Fikrimizce toprak reformunun ilkelerini belirleyen yasanın bu hükmü ilerde belediyelere ayrılacak toprakların belediyeler oluşturulana kadar boş durmaması düşüncesinden kaynaklansa da, söz konusu toprakların aradan geçen 4 yıl boyunca icra hakimiyeti organlarının kullanımında olması bu gün belediyeler için olumsuz bir durum ortaya çıkarabilir. Çünkü bu toprakların hiç de azımsanmayacak bir kısmı icra hakimiyetleri tarafından fiilen özelleştirilmiş durumdadır.

Belediye maliyesinin temelini yerli bütçeler oluşturur. Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanunun 39.maddesine göre yerli bütçelerin oluşturulmasını, onaylanmasını, kullanımını ve bütçe uygulamaları üzerinde denetimi belediyeler bağımsız şekilde hayata geçirirler. Belediyelerin mali

⁴¹ Azadlıg Gazetesi. 25 Noyabr 1999.

esaslarını düzenleyen yasanın 5.maddesine göre Azerbaycan Cumhuriyetinin yasama ve icra hakimiyeti organlarının belediyelerin bütçe faaliyetine müdahale etmelerine yasalarda öngörülmüş durumlar istisna olmakla izin verilmez. Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında Kanunun 7.ve 8.maddeleri yerli bütçelerin gelir ve giderlerini düzenliyor. Yerli bütçenin gelirleri aşağıdaki kalemlerden oluşur:

- gerçek kişilerden alınan toprak vergisi
- gerçek kişilerden tahsil edilen emlak vergisi
- maden vergisi
- belediye mülkiyetinde olan kuruluş ve teşkilatlardan alınan gelir vergisi
- duvar reklamlarından elde edilen vergi
- tatil köyleri, otel ve otoparklardan tahsil edilen vergiler
- ilgili yasalara uygun olarak belediye emlakının özelleştirilmesinden ve ya kiraya verilmesinden elde edilen gelirler
- yerel çapta düzenlenen piyango oyunlarından elde edilen hasılat
- belediyelerin faaliyetinden elde edilen diğer gelirler
- gerçek ve tüzel kişilerin, uluslararası kuruluşlarla çeşitli fonların yaptığı yardımlar
- devlet organlarının kararları sonucunda oluşan masrafların belediyelere ödenmesi
- yasayla belirlenen diğer vergi ve harçlar
- devlet bütçesinden yapılan yardımlar

Yasanın 7.maddesinin 2.fıkrasına göre yukarıda belirtilen vergi ve harçların hesaplanması, ödenilmesi, taban ve tavan oranları ayrıca kanunla belirlenir. Belediyeler, belirtilen vergi ve harçlardan hangilerinin tahsil edileceğine, aynı zamanda bunların kesin oranlarının neler olacağına serbestçe karar verirler. Fikrimizce belediyelere böyle bir esnekliğin sağlanması yerinde bir karardır. Çünkü çok sayıda küçük belediyeden oluşan yerel yönetim sistemi içinde her belediye sözü geçen gelir kaynaklarını temin edemez. Öngörülen gelir kaynaklarının tümünün ve ya belirli bir kısmının kullanılması her şeyden önce her belediyenin arazisi ve nüfusuna, onun mülkiyetinde olan emlakın nitelik ve niceliğine, devlet organlarının ek yetkiler verip vermemesine ve başka bir çok etkene bağlıdır.

Belediyelerin statüsünü belirleyen yasaya göre belediyelerin, sakinlerine götüreceği hizmetler, devletin sosyal standartlarının altında olamaz. Bu standartlara uyulabilmesi için devlet, topladığı vergi ve harçların belirli bir kısmını yerel bütçelere ayırarak belediyelere yardım edebilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nın ilkelerine esasen mali yönden zayıf olan yerel yönetimler,akçal denkleştirme veya benzer araçlarla desteklenmek zorundadırlar. Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanunda bu prensip başka şekilde ifade edilir. Şöyle ki, 41.maddenin 2.fıkrasında sadece "asgari yerli bütçenin" temin olunması zorunluluğundan söz edilir. Yasanın ilgili hükmüne göre eğer asgari yerli bütçenin gelir kısmı yasada belirtilen gelir kaynaklarıyla karşılanamazsa devlet organları devlet bütçesinin diğer gelir kaynaklarını belediyelere verilebilir. Bu durumda yerli bütçelerin önceki dönemden kalan açıkları dikkate alınmaz. Fakat yasa, "asgari yerli bütçe" kavramından ne

anlaşılması gerektiğini ortaya koymamaktadır. Fikrimizce bu ifade Rusya Federasyonu'nun ilgili yasasından alınmıştır.⁴² Burada, asgari yerel bütçenin – yerel bütçelerin asgari zorunlu giderlerini karşılamak için yapılacağı belirtilmektedir. Asgari zorunlu giderler ise Rusya Federasyonu'nun ilgili yasalarıyla belirlenen standartlar çerçevesinde oluşur.

Anayasaya göre devlet organları belediyelere ek yetkiler verebilir. Bu yetkilerin hayata geçirilmesi için devlet tarafından gerekli mali kaynağın sağlanması zorunludur. Öngörülen yetkilerin kullanımı için gerekli kaynakların ayrılması her sene devlet bütçesi görüşülürken dikkate alınır. Burada önemli bir nokta vardır. Yetkilerin verilmesiyle kaynakların ayrılması aynı anda olmalıdır. Belediyelerin statüsünü belirleyen yasa bu konuyu şu şekilde düzenlemektedir: “Devlet organlarının kabul ettikleri kararlar sonucunda belediyenin giderleri gelirlerine göre yükselirse, kararı kabul etmiş organlar gerekli karşılığı öderler. Ayrılacak karşılığın tutarı ilgili kararın kabul edilmesiyle aynı anda belirlenir.” Bizce, karşılığın aynı anda ödenmesi ibaresi daha uygun olurdu. Çünkü kararın kabul edildiği anda belirlenen karşılığın, daha sonra ödenmesi ihtimali de söz konusu olabilir. Bu da hiç kuşkusuz belediyelere önemli derecede mali sıkıntı yaşatabilir. Fakat yasa, belediyelere, devlet organlarının verdiği görevleri ayrılan karşılık oranında hayata geçirme imkanını tanıyarak bu konuda ilerde oluşabilecek sıkıntıları ortadan kaldırmaktadır.

Yerel bütçelerin giderlerine değinirsek, doğal olarak, bunlar belediyelerin yaptıkları hizmetlere ayırdıkları maddi kaynaklardan oluşmaktadır. Geniş anlamıyla ifade edersek bu hizmetler belediyelerin yerel

⁴² Azer Mehdiyev, “Belediye Bütçesi Nece Yaranır.” **Belediye Dergisi**, No. 5 (Kasım 1999) s. 29.

sosyal savunma ve sosyal gelişme, ekonomik gelişme ve ekoloji programları çerçevesinde yapmakla yükümlü olduğu görevlerdir.

Yerli bütçelerin görüşülmesi ve onaylanması belediyelerin tüzüğüne uygun olarak bağımsız bir şekilde yapılır. Belediyelerin mali esaslarını düzenleyen yasanın 9.maddesinin ikinci fıkrasına göre belediyeler, bütçelerini oluştururken devlet bütçesinden yardım almayı öngörürlerse, bununla ilgili gerekli hesaplamaları Maliye Bakanlığına bildirirler. Yerli bütçelerin uygulanmasını belediyeler kendileri denetler. Bütçe harcamalarının denetlenmesi için belediyeler bağımsız uzmanlardan yararlanabilir. Anayasada da belirtildiği gibi yasama ve icra hakimiyeti organlarının belediyelere verdikleri yetkilerin hayata geçirilmesinde yapılan harcamaları adı geçen organlar denetler.

Belediye gelirleri konusunda son olarak belediyelerin kredi kuruluşları ile karşılıklı ilişkiye girebileceğini belirtebiliriz. Belediyelerin mali esasları hakkında yasayla belediyelere, banka ve diğer finans kuruluşlarından kısa ve uzun süreli kredi alma fırsatı tanınarak serbestçe borçlanabilme imkanı sağlanmıştır.

Sonuç olarak özetlersek, Azerbaycan'da belediye gelirleri konusu bu güne kadar çıkarılan, belediyelerin statüsü ve mali esasları hakkında yasalarla belli ölçüde düzenlenmiştir. Fakat diğer konularda olduğu gibi belediye gelirleri konusunda da bir takım hukuki ve fiili karışıklıklar mevcuttur. Fikrimizce bunların en önemli kaynağı merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki görev dağılımında devam eden belirsizlik, bunların sonucunda da ortaya çıkan kamu hizmetlerinin paylaşılması sorunudur.

VII.BELEDİYE HİZMETİ VE BELEDİYE ÇALIŞANLARI

Belediye hizmeti ve belediye çalışanlarının durumu "Belediye Hizmeti Hakkında" yasayla düzenlenmektedir. Söz konusu yasa, belediye hizmetinin nasıl düzenleneceğinin yanı sıra belediye çalışanlarının konumlarını da belirlemektedir.

Belediye hizmetini, yerel yönetim organlarının kendi yetkilerini kullanmak için aynı organlarda sürekli bir çalışma faaliyeti olarak tanımlayan yasa, belediye çalışanını ise yerel yönetim organlarında atama usulüne göre görev alan ve ücretli olarak çalışan şahıslar olarak tanımlamaktadır. Yasa, bu çerçevede belediye üyeleri ile belediyelerin faaliyetlerinin hayata geçirilmesine doğrudan bağlantısı olmayan görevlerde bulunanları belediye çalışanları kapsamına almamaktadır.

Belediye hizmetinin yerine getirilmesi için yasal mevzuata ve belediye tüzüğüne uygun olmak kaydıyla, faaliyet gösterilen yere ve işe uygun bölümlerden oluşan Belediye İcra Kurulu kurulmaktadır. Bu kuruma belediye başkanı başkanlık etmektedir ve kurumun yapısı, kadro sistemi ve mali durumu belediye tarafından belirlenmektedir.

Belediye Yürütme Kurulunun görevleri aşağıdakilerden oluşmaktadır.

- yasanın uygulanmasının denetimi
- çalışanların görev konularında uzmanlaşmalarının sağlanması
- belediye çalışanlarının görevlerinin değiştirilmesi için tekliflerin verilmesi
- belediye tarafından kabul edilen kararların uygulanması

Yasa, bunun dışında belediye çalışanlarının hukuksal durumlarını düzenlemektedir. Çalışanların hakları, görevleri ve onlarla ilgili yasaklar çeşitli başlıklarda belirtilmektedir. Belediye çalışanlarını belediye başkanı atar. Belediye İcra Kurulunun üst düzey yöneticileri ise belediye meclisinin kararı doğrultusunda atanmaktadır. Çalışanların bir çoğunun doğrudan başkan tarafından atanması ve ya görevden alınması keyfi uygulamalara yol açabilecek bir durumdur. Yasa, bunu önlemek için çalışanlara bir takım haklar tanımaktadır:

- Belediye çalışanları göreve alma ve görevden uzaklaştırma yetkisine sahip yetkililerden kendi görevlerinin yazılı şekilde tespit edilmesini ve bu görevlerini hayata geçirebileceği bir ortamın yaratılmasını talep edebilir.
- Göreviyle ilgili yetkilerini kullanırken yasaların izin verdiği şekilde ilgili kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgi ve belgeleri almak.
- Yetkileri kapsamındaki problemlerin çözümüne yönelik düzenlemelere katılmak
- Sendikalar kurmak, bunlara üye olmak ve temsilci olarak seçilmek
- Uzmanlık derecesini ve iş bilgisini artırmak
- Hak ve özgürlüklerinin savunulmasının teminatını talep etmek.
- Belediye hizmetinin geliştirilmesi ile ilgili teklifler vermek.

Sıralanan bu haklar içerisinde özellikle, üst mevkilerden yazılı yetki tespit istemi ve sendikal haklar önemli haklardır. Yasada eksik kalan taraf çalışanların işten çıkarılma gibi durumlarda hangi hukuk yollarını kullanabileceklerinin belirtilmemiş olmasıdır.

Belediye çalışanlarının diğerk bir takım hakları, mali haklar diyebileceğimiz haklardır. Bu hakları şu şekilde sıralamak mümkün:

- Çalışma saatleri, yıllık izinler, emeklilik ücretleri ve diğerk ödenekler ilgili yasalarca düzenlenir.
- Çalışanların aylık ücretleri belediye bütçesi hesabına, bütçenin mali imkanlarına uygun olarak belirlenir. Çalışanlara bütçenin mali durumuna bağılı olarak ek ödenekler ve yardımlar yapılabilir.

Yasa çalışanların görevlerini 7.maddede düzenlemektedir. Buna göre belediye çalışanları;

- faaliyetlerinde Anayasa ve yasalara uymalı
- vatandaşların, kurum ve kuruluşların müracaatlarına yasalarda belirlenmiş şekilde bakmalı
- amirlerinin, yasalar ve belediye tüzüğüne uygun şekilde yetkileri kapsamında aldıkları kararları uygulamalı
- çalışma ve yönetim düzenine uymalı
- merkezin taşra örgütünün ilgili bölümleri ile işbirliği yapmalı ve sorunların çözümünde karşılıklı çalışmalıdır.

Yasa, belediye çalışanları ile ilgili hak ve görevleri belirledikten sonra onların, uyması gereken yasaları düzenlemektedir. Buna göre belediye çalışanı aynı zamanda yasama, yürütme ve yargı organlarında görev alamaz ve görevi sırasında edindiğı bilgileri görevi dışındaki amaçlar için kullanamaz.

Belediye çalışanlarının yasa dışı karar ve davranışlarından belediye kurumlarına ve ya belediye başkanına, ayrıca ilgili mahkemelere şikayet yolu açıktır.

VIII.DEVLET VE BELEDİYELER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

“Belediyelerin Statüsü Hakkında” yasanın 14.maddesine göre belediyeler ve onların organları devlet hakimiyet organları sistemine dahil değildir. Fakat yasanın bu hükmü, belediyelerin merkezi yönetimden ve onun taşradaki temsilcilerinden tümüyle bağımsız olması anlamına gelmez, çünkü belediye organları merkezi yönetim ve onun yerli organları ile sürekli temas halinde olan kuruluşlardır.

Belediye organları devletle siyasi, hukuki, sosyo-ekonomik ve diğer birçok alanda ilişkiler kurur. Bu ilişkiler aslında belediye seçimlerinin yapıldığı günden itibaren başlar. Belediyelerin statüsünü belirleyen yasanın 27.maddesinde belirtiliyor ki; “Azerbaycan Cumhuriyeti’nin devlet organları belediye seçimlerinin demokratik zeminde yapılmasına teminat verir.” Görüldüğü gibi devlet, belediyelerin faaliyetine seçimlerin yapıldığı günden başlayarak karışmış olur. 9.maddede ise; “devletin, belediye teşkilatlarının kurulması ve gelişmesi için gereken hukuki ve mali altyapıyı oluşturarak onları desteklemesi gerektiği” ifade olunur.

Devlet ve belediye organları arasında olan hukuki ilişkiler de yasalarla düzenlenmektedir. Buna göre Adliye Bakanlığı belediye organları ve onların yetkili şahıslarının Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası’na ve yasalarına uymaları için idari denetimi hayata geçirir. (madde 52) Bu bağlamda belediye organları ve onların yetkili şahısları hukuka aykırı karar ve hareketlere göre sorumluluk taşırlar. Şöyle ki, belediyelerin faaliyetinde hukuka aykırılık tespit edilirse ilgili mahkeme organlarına şikayet edilebilir. Görüldüğü gibi merkezi idareye, belediyeler üzerinde denetimi sağlamak için yalnızca yargı

organlarını harekete geçirme ve hukuka aykırı duruma son verilmesini isteme yetkisi tanınmıştır. Belediyelerin kararları ve onların organları üzerinde diğerk denetim yöntemlerine yasa izin vermiyor.

Aynı zamanda, belediyelerin statüsünü belirleyen yasanın 50. maddesinde belediyelerin haklarının devlet organları tarafından bozulmasını önlemek için belediyeler için de mahkeme yolu açık tutularak, onların mahkemeler tarafından savunulması güvenceye alınmıştır.

Devlet organları ile belediyeler arasındaki ekonomik ilişkileri “Belediyelerin Mali Esasları” kısmında geniş bir şekilde ele aldığımız için burada sadece şunu belirtelim ki, mali konularda da belediyelere önemli ayrıcalıklar tanınmış ve devletin onları mali açıdan desteklemesi öngörölmüştür.

Göröldüğü gibi yasalar, belediyeleri devlet karşısında korumakta, merkezi yönetimin onların faaliyetlerine müdahalesini en aza indirmekte ve daha da önemlisi devlet organlarına belediyelerin korunması ve gelişmesi için önemli görevler yüklemektedir. Fakat hemen belirtelim ki, Azerbaycan’ın siyasal, hukuksal, ekonomik ve diğerk açılardan uzun yıllar boyunca karşı karşıya kaldığı çok çeşitli etkenleri dikkate alırsak, birer yerel yönetim kuruluşları olan belediyelerin devlet organları ile kuracakları ilişkilerin hangi yönde gelişeceğini şimdiden tahmin etmek oldukça güçtür. Sadece bir şeyi kesin söyleyebiliriz ki, bu ilişkilerin olumlu yönde gelişebilmesi için bu organlar arasında yetki ve görev bölüşümü kesin ve açık bir şekilde belirlenmelidir.

IX.VATANDAŞLARIN YEREL YÖNETİME KATILIMI

Günümüz dünyasında yerel yönetimler demokratik gelişmenin vazgeçilmez koşulu olarak kabul edilmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre yerel yönetimler, toplumun yönetilmesinde belirli bir role sahiptirler. Fakat tam anlamda demokratik yerel yönetimlerin kurulabilmesi için, onların idari özerkliğe sahip, mali açıdan güçlü, geniş yetki ve görevlere kavuşturulması yeterli değildir. Bunun yanı sıra vatandaşların, yerel yönetimlerin oluşturulması, onların kararları ve faaliyeti üzerinde denetimlerinin sağlanması da gereklidir. Çünkü doğaları itibarıyla yerel yönetimler, vatandaşlara en yakın yönetim birimleridir. Aldıkları kararlar ve hayata geçirdikleri hizmetler vatandaşları doğrudan etkilemektedir. Doğal olarak bizzat kendilerini ilgilendiren konulara vatandaş topluluğunun dolaylı ve ya doğrudan katılımının önü açılmalıdır. Katılımın geniş ölçüde sağlanması yerel zeminde doğru kararların alınmasına, bunun sonucunda da hizmet kalitesinin iyileştirilmesine, yerel halkın yönetime olan ilgisinin yükselmesine ve en önemlisi de en küçük yönetim birimlerinden başlayarak yurttaşların demokratik hayata alışmasına yol açar.

Vatandaşların, yerel yönetimlerin oluşturulmasına, onların karar alma süreçlerine ve faaliyetlerine katılmalarının bir çok yöntemi vardır. Dünya tecrübesine bakarsak, değişik ülkelerde bu konuda çeşitli uygulamaların tatbik edildiğini görebiliriz. Örnek verecek olursak, başta yerel yönetim seçimleri olmak üzere, yerel referandumlar, vatandaş toplantıları, komisyonların işine vatandaşların davet edilmesi ve başka diğer yöntemler yurttaşların yerel yönetimlere doğrudan veya dolaylı katılımını sağlar.

Azerbaycan'daki duruma bakarsak, bu konuda gerekli yasal düzenlemelerin yapıldığını görebiliriz. Belediyelerin statüsünü belirleyen yasanın dördüncü bölümü genel olarak vatandaşların, belediyelerin yönetimine katılma şekillerini düzenliyor. Ayrıca bu konuda belediye seçimleri ve yerel referandum hakkında yasalarla daha detaylı hükümler getirilmiştir.

A.Yerel Referandum

Vatandaşların yerel yönetime katılma yöntemlerinden birisi yerel referandumdur. Yerel Referandum Hakkında Kanun, yerel referandumu, yerel öneme sahip meseleler hakkında belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların görüşünün alınması olarak tanımlamaktadır. Genel olarak ifade edersek, yerel referandum en basit anlamıyla yerel yönetimin önemli işleri konusunda ilgili belediye sakinlerinin doğrudan iradesini belirler⁴³. Yasaya göre Anayasa ve yasalarla belediyelerin yetki alanına dahil edilmiş yerel öneme sahip konular yerel referanduma çıkarılabilir. Anayasa ve yasalarla belediyelerin yetkileri dışında tutulan meseleler, belediyenin ait olduğu şehir ve ya ilin (rayon) idari örgütünden çıkmak, özerklik ilan etmek, belediyelerin devlet tarafından belirlenmiş sınırlarını değiştirmek, insan hak ve özgürlüklerini kısıtlamak, tarihi, kültürel abideler ve ulusal parklara zarar vermek amacı taşıyan konular yerel referanduma çıkarılamazlar. Yerel referandum hakkında yasanın 11.maddesine göre referandum yapılması hakkındaki karar, belediye organının ve ya ilgili belediye sakinlerinin talebine dayanılarak alınabilir. Fakat bahsedilen belediye organından belediye meclisinin mi, yoksa belediye başkanının mı anlaşılması gerektiği vurgulanmamaktadır. Vatandaşların teşebbüsü ile referandum yapılabilmesi için oy hakkına sahip ilgili belediye sakinlerinin en az yüzde onunun imzasının toplanması gerekmektedir. Referandumu belirlemek hakkı ise 10.maddeye göre belediyelere aittir. (burada da tam bir açıklık yoktur. referandum yapılmasına meclisin mi, başkanın mı karar vereceği kesin

⁴³ Eldar İsmayilov ve Hafız Hasanov. *Vetandaşların İdareetmede İştirak Formaları*, Bakü. Ümman. 1998. s. 3.

değildir.) Yerel referandum kararında, referandumun yapılacağı tarih, referandumun konusu, nasıl maliyeleştirileceği ve gerekli diğer bilgiler açık bir şekilde ifade edilir. Kabul edilen karar 3 gün içinde yerli yayın organları aracılığıyla duyurulur ve ilgili icra hakimiyeti organına gönderilir. Belediyelerin referandum aleyhine kararları için ilgili mahkemeye şikayet edilebilir. Aynı zamanda ilgili icra hakimiyeti organı da alınan referandum kararının iptali için mahkemeye başvurabilir. Bu durumlarda mahkeme, itirazlara 3 gün içinde bakar ve nihai kararı verir.

İlgili belediyenin sınırları içinde ikamet eden ve oy hakkına sahip tüm vatandaşlar, referanduma katılma hakkına sahipler. Katılım gönüllüdür. Referandum gizli, genel, eşit ve doğrudan oylama yöntemine dayanarak yapılır. Vatandaşlarla beraber siyasi partiler, sendikalar ve diğer kuruluşlar yerel referandum talebinin ve referanduma çıkarılan sorunun lehinde veya aleyhinde serbestçe propaganda faaliyetinde bulunabilirler.

Referandumla ilgili tüm masraflar belediye bütçesinden karşılanır.

Yerel referanduma çıkarılan sorunun kabul edilebilmesi için oy hakkına sahip vatandaşların en az yüzde yirmi beşinin katılımı ve katılımcıların yarısından çoğunun ilgili sorun hakkında lehte oy vermesi gerekmektedir. Referandum sonuçları komisyon tarafından 5 gün içinde ilan edilir.

Yerel referandumda alınan sonuçlar doğrudan yürürlüğe girmez. Referandum sonuçlarının yürürlüğe girmesi için belediye meclisinin bu doğrultuda karar alması gerekmektedir. Anayasaya göre belediye meclisinin kabul ettiği kararlara belediye sınırları içinde uyulması zorunludur.

Görüldüğü gibi yerel referandum konusunda geniş düzenlemeler yapılmıştır. Vatandaşların bu konuyla ilgili olarak kendilerine tanınan hakları nasıl kullanacaklarını ise zaman gösterecektir.

B.Vatandaş Toplantıları

Vatandaş toplantıları ile ilgili düzenleme belediyelerin statüsünü belirleyen yasanın 28.maddesiyle yapılmıştır. Vatandaşların belediye yönetimine katılma şekillerinden birisi olan bu toplantılar daha özgül nitelikte olup nüfusu 500 kişiden az olan belediyelerde uygulanabilmektedir. Yasaya göre nüfusu 500 kişiden az olan belediyelerde yerel öneme sahip meselelere görüş bildirmek, teklifler ileri sürmek, kararlar kabul etmek amacıyla ilgili belediye sınırları içinde vatandaşlar, kendi toplantılarını düzenleyebilirler. Vatandaş toplantılarına 18 yaşı tamam olmuş tüm belediye sakinleri katılabilirler. Vatandaş toplantılarında belediye tüzüğü ve diğer kararlar kabul edilebilir ve değiştirilebilir. Vatandaş toplantıları belediye sınırları içinde ikamet eden ve oy verme hakkına sahip olan vatandaşların en az %25'nin katılması durumunda yetkili sayılır.

C. Vatandaşların Belediye Emirleri Çıkarma Teşebbüsü

Vatandaşlara, belediye yönetimine katılma çerçevesinde tanınan haklardan birisi de belediye emirleri çıkarma teşebbüsüdür. Bu konu Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanunun 29.maddesiyle düzenlenmiştir. Yasada belirtildiği üzere belediye tüzüğüne uygun olarak, vatandaşların yerel öneme sahip meselelerle ilgili belediye emirleri çıkarma konusunda teşebbüste bulunmak hakları vardır. Bu durumda belediye sakinleri kendi aralarından seçtikleri temsilciler aracılığıyla oluşturdukları emir taslağını müzakere edilmek üzere belediyeye iletirler. Söz konusu taslağın

müzakeresi vatandaşların temsilcilerinin de katıldığı açık toplantılarda yapılmalı ve sonuçları resmi şekilde ilan edilmelidir.

D.Vatandaşların Belediyelere, Belediye Organlarına ve Onların Yetkili Temsilcilerine Başvurma Hakkı

Vatandaşların belediyelere, belediye organlarına ve onların yetkili temsilcilerine ferdi veya toplu şekilde başvurma hakkı vardır. Kendilerine müracaatta bulunulan organ veya şahıslar söz konusu müracaata 1 ay içinde cevap vermelidirler. Bu sürenin geçirilmesi veya her hangi bir yanıtın verilmemesi belediyelerin statüsünü belirleyen yasaya göre suç unsuru oluşturur.

E. Belediye Seçimleri

Belediye seçimleri, vatandaşların yerel yönetime katılmalarının en temel ve en önemli biçimidir. Seçimlerle, vatandaşlar, kendilerine en iyi şekilde hizmet edebileceklerine inandıkları temsilcilerini belirleyerek bu konudaki iradelerini ifade etmekle başından itibaren belediye yönetimine katılmış olurlar⁴⁴. Tabii burada önemli olan, vatandaşların özgür bir şekilde temsilcilerini seçebilmelerinin sağlanması ve bu konudaki iradelerini seçimler aracılığıyla ifade ederken her hangi bir baskıya maruz kalmamalarının temin edilmesidir. Aksi takdirde demokratik bir şekilde oluşturulmuş yerel yönetimlerin varlığından bahsetmek imkansız olur. Hem Azerbaycan Anayasasına, hem de belediyelerin statüsü ve belediyelere seçimler hakkında yasalara baktığımızda bu konuda yasal bir zeminin varlığından

⁴⁴ Ibid., s. 6.

rahatlıkla söz edebiliriz. Belirtildiği üzere, belediye seçimleri vatandaşların yasayla belirlenen seçim hakları temin edilmekle, genel, eşit, doğrudan seçim yöntemi esasında serbest, şahsi ve gizli oylamayla hayata geçirilir. Belediyelerin statüsünü belirleyen yasanın 27.maddesinin son fıkrasına göre belediye seçimlerinin demokratik bir şekilde yapılmasına devlet organları teminat verirler. Fakat fikrimizce, yasanın bu hükmü çok genel nitelikte olup, verilecek teminatın açıkça neleri kapsadığı belirtilmemektedir. Seçimler konusunu bir sonraki bölümde ele alacağımız için ayrıntılara ilerde değineceğiz. Bu konuda belirtilmesi gereken son bir husus seçimlerin aynı zamanda bir denetim fonksiyonunu da içermeleridir. Çünkü seçimler sırasında seçmenler, adaylara oy verip vermemekle onların bir önceki dönemdeki faaliyetlerini değerlendirmekte ve bu da kendiliğinden bir denetim mekanizmasını ortaya çıkarmaktadır.

F. Yerel Yönetimin Hayata Geçirilmesinde Yurttaş Katılımının Diğer Biçimleri

Vatandaşlar, yerel yönetime katılımı yukarıda belirttiğimiz biçimler dışında Anayasaya, yasalara ve belediye tüzüklerine aykırı olmamak koşuluyla çeşitli yöntemlerle gerçekleştirebilirler. Örneğin bu amaçla yurttaşlar, mahalle komiteleri, vakıf ve dernekler kurabilir, bunların faaliyetine serbestçe katılabilirler.

Sonuç olarak belirtirsek gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle vatandaşların belediye yönetimine katılmalarının çeşitli yöntemleri teminat altına alınmıştır. Fakat burada belki yasal düzenlemelerden de önemli bir nokta, vatandaşların yerel yönetime katılma gereksinimi duymaları, kendilerine ve belediye kurumlarına güvenmeleri, örgütlenmelerini

sağlayabilmeleri gibi daha kişisel ve toplumsal içerikli konuların bir sorun olarak giderilmesidir. Bu da doğal olarak vatandaşların yerel yönetimler konusunda yeterince bilinçlenmelerinin ve belediyelere güven duymalarının sağlanmasıyla gerçekleşebilir. Hiç kuşkusuz, bu konuda Azerbaycan'da, başta belediyeler olmak üzere sivil toplum kuruluşlarına, siyasi partilere, akademisyenlere, genel olarak konuya hakim tüm kişilere önemli görevler düşmektedir.

X.BELEDİYE SEÇİMLERİ

27 Kasım 1995'de kabul edilen Anayasanın geçici hükümler kısmında Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl içinde gerekli yasaların çıkarılarak belediye seçimlerinin yapılması öngörülmüyordu. Bu hükümle demokratik bir devlet oluşturmanın önemli halkalarından olan yerel yönetim kuruluşlarının en geç 1997 yılında oluşturulması anayasal teminat altına alınmıştı. Fakat, bilindiği üzere, yerel yönetimler hakkındaki yasaların çıkarılması ve belediye seçimlerinin yapılması ancak 1999'da hayata geçirilebildi. Burada açık bir şekilde Anayasal bir hükmün ihlal edilmesi söz konusudur. Seçimlerin Anayasada öngörülen süreden daha geç yapılmasının bir çok nedeni vardır. Ermenistan'la olan savaş durumunun yanı sıra ülkenin genel ekonomik ve siyasi durumu, gerekli yasal düzenlemelerin oluşturulmasına yönelik çalışmaların geç başlaması ve uzun sürmesi, dünyadaki yerel yönetim sistemlerinin öğrenilmesinin zaman alması, ama her şeyden önemlisi, iktidarın yerel yönetim kuruluşlarının oluşturulmasına gereken özeni göstermemesi belediye seçimlerinin geç yapılmasındaki

başlıca etkenlerdir. Vurguladığımız son nokta, sanırım, çok önemlidir. Anayasanın kabul edilmesinden bu yana biri Cumhurbaşkanlığı ,diğeri ise parlamento seçimleri olmak üzere iki seçimi gerçekleştiren iktidarın yerel yönetim kurumuna da gereken dikkati göstererek belediye seçimlerinin yapılmasını sağlaması gerekirdi. Belediye seçimlerinin geç yapılması bir sıra problemlerin ortaya çıkmasına neden olmuş, bazı sorunların çözümünü de geciktirmiştir. Her şeyden önemlisi, belediyelerin geç oluşturulmasının Anayasanın öngördüğü yönetim sisteminin tam olarak kurulmasını engellemiş olmasıdır. Bu da, doğal olarak, demokratik devlet kuruculuğunu aksatmıştır. Diğer bir nokta, Sovyetler'in dağılmasından sonra, taşrada birikmiş ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer sorunların gözardı edilmesi ve bunların çözülmesi için bu güne kadar somut adımların atılmamış olmasıdır. Çünkü, yerel Sovyetlerin tasfiyesinden sonra taşrada tek meşru otorite olarak ortaya çıkan icra hakimiyetleri yerel sorunların halledilmesinde gereken özeni ne yazık ki, göstermemiştir. Bu da, onların seçilmiş değil atanmış kurumlar olmasından kaynaklanıyor. Belediye seçimlerinin geç yapılması, uluslararası alanda da Azerbaycan'ın konumunu belli ölçüde etkilemiş, onun dünya ve Avrupa ölçekli kurumlarla bütünleşmesini geciktirmiştir. Stratejik açıdan değerlendirecek, bu, hayati öneme sahip bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü, dünyayla olabildiğince kısa bir sürede bütünleşmek, hem Rusya ve İran gibi komşuların olumsuz tutumlarının etkilerinin belli ölçüde azaltılmasına, hem de Batıdan gelecek yardımların artmasına destek olacaktır. Bu konuya Avrupa devletleri de dikkati çekmiştir. 1999'un Mart ayında Avrupa Konseyi'nin, yerel demokrasi, çevre, yerel yönetimler

konusunda Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile ilgili programlarından sorumlu bölümünün yetkilisi Müller Rappard bir demecinde fikirlerini şöyle ifade etmişti: "Azerbaycan'ın Avrupa Konseyi'ne kabul edilmemesinin nedeni siyasi ve hukuki problemlerdir. Ermenistan'la yaşanan anlaşmazlık, ülkede yerel yönetim organlarının olmaması, yargılama sisteminin, medeni ve ceza kanunlarının Avrupa standartlarına uygun düşmemesi Azerbaycan'ın Avrupa Konseyi'ne üye olmamasının en büyük sebeplerindendir."⁴⁵ Kuşkusuz, M. Rappard'ın vurguladığı konular içinde Azerbaycan'da demokratik değişikliklerin yavaş yapılması ve yerel yönetimlerin oluşturulmaması esas konuma sahiptir. Çünkü en önemli problemlerden birisi olan Ermenistan meselesi uzun bir süredir dondurulmuş durumdadır ve görünen odur ki, her iki taraf da bu sorunu barışçı yollardan halletmek niyetindedir. Durum böyle olunca, bir bakıma yerel yönetimlerin oluşturulması Avrupa kapılarının anahtarı konumuna gelmiştir.

Diğer taraftan, Azerbaycan'ın GUÖAM'daki (Gürcüstan, Ukrayna, Özbekistan, Azerbaycan, Moldova) müttefiği olan Gürcüstan'ın Avrupa Konseyine üyeliğinin 1999'un Nisan ayında resmileşmesi, Azeri yöneticiler üzerinde gereken adımların atılması konusunda baskıyı artırmıştır. Çünkü benzer problemleri olan Gürcüstan, Avrupa Konseyi'nin önem verdiği konuları Azerbaycan'dan daha önce halletmeyi başarabilmiştir. M. Rappard'ın belirttiği gibi Azerbaycan'dan farklı olarak komşu Gürcüstan, yerel yönetimler hakkında paket kanunlar kabul etmiş, bu organlarla ilgili seçimlerin yapılmasını sağlamıştır.⁴⁶ Bunun dışında, Gürcüstan Avrupa standartlarına

⁴⁵ Azadlıg Gazetesi, 1 Mart 1999.

⁴⁶ Ibid.,

uygun bir çok yasal düzenlemeleri de hayata geçirmeyi başaramamıştır. Kısacası, Avrupa Konseyi'ne üye olabilmek için belediyelerin oluşturulması ve seçimlerin yapılması zorunlu bir koşul niteliğindedir.

Sadece uluslararası kuruluşlar değil, ülke içindeki muhalefet de yerel yönetimler konusunu sürekli olarak iktidarın gündemine getirmiştir. Çünkü, kazanacağı belediyelerle muhalefet partileri yerel düzeyde yönetimle tanışmış olacak ve eğer sorunları çözmede başarılı olurlarsa, bu, onlara, ilerdeki parlamento ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde belli bir avantaj sağlamış olacaktır.

Yukarıda özetlediğimiz tartışmaların ışığında, 1999 yılında Meclis, yerel yönetimler konusunda yasal düzenlemeler yapmak için çalışmalara başladı. Temmuz ayında Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanunla beraber Belediye Seçimleri Hakkında Kanun çıkarıldı ve hemen seçim çalışmalarına başlanıldı.

A. Belediye Seçimleri Hakkında Yasa

1. Yasanın Kabul Edilmesi

Uzun süren komisyon çalışmalarından sonra, yasa tasarısı kabul edilmek üzere Meclise sunuldu. Zahid Garalov'un başkanlık ettiği yerel yönetim komisyonunda muhalefetin sadece bir temsilcisi vardı. Bu yüzden muhalefet partileri komisyonun çalışmalarında yeteri kadar etkili olamadılar. Bu durumu önleyebilmek için, muhalefet, alternatif olarak belediyelerin statüsü, belediye seçimleri ve Merkezi Seçim Komitesi hakkında yasa metinleri hazırlayarak komisyonun dikkatine sunmaya çalıştı. Bu konuda özellikle muhalefetin iki öncü partisi konumunda bulunan Azerbaycan Halk

Cephesi ve Müsavat partileri aktif rol oynadılar. Fakat Yerel Yönetimler Komisyonu muhalefetin ileri sürdüğü alternatif metinlere gereken dikkati göstermedi.

Muhalefetin hazırladığı metinlerin içeriğini kısaca özetlersek, bunların, belediyenin görev ve yetkilerinin artırılması, yerli icra hakimiyeti organları ile belediyeler arasındaki yetki dağılımının açığa kavuşturulması, belediye seçimlerinde çoğunluk oylamasıyla beraber nispi temsilin de sağlanması, Bakü ve Gence'de büyükşehir belediyelerinin oluşturulması, seçimlerin düzenlenmesinde önemli role sahip Merkezi Seçim Komisyonunun yeniden düzenlenmesi gibi, yeni kurulacak belediyelerin güçlü bir yapıya sahip kılınmasını amaçlayan, genel olarak demokratik içerikli düzenlemelerden oluştuklarını söyleyebiliriz⁴⁷.

Yukarıda belirttiğimiz gibi, muhalefetin bu teklifleri dikkate alınmadı. Yasa tasarısının görüşülmesinde muhalif milletvekillerine yeteri kadar söz hakkının verilmemesi ve diğer olumsuz tavırlar sonucunda, onlar da Meclisteki görüşmelere katılmadılar. Muhalefetsiz geçen görüşmelerde tasarılar üçüncü görüşmede onaylandı. Kabul edilen yasalar imzalanmak için Cumhurbaşkanı'na sunuldu. Fakat Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra, Meclisin belediye seçimleriyle ilgili olarak kabul ettiği yasa metniyle gazetede yayınlanan metin arasında bazı farklılıkların olduğu ortaya çıktı. Söz konusu farklılıklar Meclisin haberi olmadan Cumhurbaşkanlığı makamında yasa metnine bazı ilave ve değişikliklerin yapılmasından kaynaklanıyordu⁴⁸. İlave ve değişikliklerin içeriğine bakıldığında, bunların genel olarak demokratik

⁴⁷ Vidadi Mahmudov. "Gebul Olunan Ganun Layihəsi Beynəlhalk Təcrübəyə Uyğun Değil." **Belediye Dergisi**, No. 1 (Temmuz 1999), s. 13.

⁴⁸ Millet Gazetesi, 02 Avgust 1999.

düzenlemeler olduğunu söyleyebiliriz. Yapılan önemli değişiklikleri ve eklenen yeni hükümleri şöyle özetleyebiliriz:

- 9.maddeden Merkezi Seçim Komisyonunun Arazi Seçim Komisyonlarını oluşturmak görevi çıkarılmış. Bunun yerine Merkezi Seçim Komisyonu üç kişiden oluşan kura çekme komisyonu oluşturacak ve Arazi Seçim Komisyonlarının üyelerini bu komisyonun belirlemesi yöntemi konacak.
- Meclisin üçüncü okunuşta kabul ettiği metne göre Arazi Seçim Komisyonları seçime en geç 110 gün kala oluşturulacak. Resmi Gazetede yayınlanan metinde bu süre 95 gün olarak değiştirilmiştir. Bunun dışında, Arazi Seçim Komisyonu üyeliği için aranan üniversite mezuniyeti koşulu ortadan kaldırılmıştır. (Madde 10.1.)
- Belediye meclisi üyeliğine aday çıkaran her parti Arazi Seçim Komisyonuna tam hukuklu bir üye tayin edebilir. (madde 10.6.)
- Birkaç siyasi parti belediye meclisi üyeliğine aynı kişiyi aday göstermişse, kendi aralarında anlaşarak Arazi Seçim Komisyonuna yalnız bir üye tayin edebilirler. (madde 10.7.)
- Üçüncü okunuşta kabul edilen yasa metnine esasen mıntıka seçim komisyonları seçimlere en geç 70 gün kala oluşturulur. Yayınlanan yasa metnindeyse, bu süre 80 gün olarak belirlenmiştir. (madde.12.1)
- Yasaya göre, toplumsal kuruluşların, siyasi partilerin yerel teşkilatlarının ve seçmenlerin kendi içinden mıntıka seçim komisyonları için belirledikleri adayları gösteren belgelerin bir

nüshasını, Merkezi Seçim Komisyonu, seçim gününe en geç 110 gün kala onaylar. Bu süre üçüncü okunuşta kabul edilen metinde 90 gündür. (madde 12.3.)

- Üçüncü okunuşta kabul edilen metinden farklı olarak, belediye üyeliğine aday göstermiş olan her parti, mıntıka seçim komisyonuna da tam yetkili bir üye tayin edebilir. (madde.12.4.)
- Gözlemciler sadece Seçim Komisyonlarının toplantılarına değil, bunların yasayla belirlenmiş diğer faaliyetlerine de katılabilirler. Gözlemciler bu konuda önceden gerekli bilgi verilmelidir. (madde.15.2.)
- Gözlemciler arazi ve mıntıka seçim komisyonlarınca düzenlenen protokolleri alabilirler.(protokollerin ne zaman verileceği belirtilmiyor) Bu hüküm yasanın ilk metninde yer almıyor. (madde.15.8.)
- Partilerin yerel teşkilatları belediye üyeliğine aday gösterebilirler. Bu ifade de ilk metinde yer almıyordu. (madde.23.2.)
- Seçimlerle ilgili bilgilerin askıya çıkarılacağı yerleri Arazi Seçim Komisyonları ilgili icra hakimiyeti organı ile beraber belirler. Önceki metinde bu yetki sadece icra hakimiyeti organına aitti. (madde.34.4.)
- Seçmenler belediye meclisi üyelerinin sayısına eşit ve ya bu sayıdan daha az adaya oy verebilirler. Meclisin kabul ettiği yasa metninde ise, seçmenin oy verdiği adayların sayısı belediye

meclisinde bulunan yerlerin sayısına eşit değilse, oy pusulasının geçersiz olacağı öngörülmüştü. (madde.38.11-12)

- Seçimlerle ilgili belgeler 6 ay süresince korunduktan sonra Merkezi Seçim Komisyonunun belirlediği yöntemle imha edilir. Bu, yeni bir maddedir. Bunun sonucunda yasadaki madde sayısı da artmıştır. (madde.49.)

Görüldüğü gibi, sonradan yapılan düzeltmeler içerik olarak olumlu niteliktedir. Yeni Azerbaycan Partisinin kurucularından S. Aran'a göre, yasada olumlu değişikliklerin yapılması "Cumhurbaşkanı'nın hümanistliğini" kanıtlayan bir ek faktör olarak sayılmalıdır.⁴⁹ Muhalefete göre ise, bu olumlu değişiklikler, bizzat Cumhurbaşkanı'nın insiyatifiyle değil, Avrupa Konseyi'nin ve ABD'nin telkinleriyle yapılmıştır. Muhalefet partilerini rahatsız eden bir diğer husus, yapılan değişikliklerin, önceden kendileri tarafından da belirtilmiş olmasına karşın hükümetin bu tekliflere soğuk bakması olmuştur. Onlara göre, bu durum, genel olarak iktidarın, ülkenin potansiyeline güvenmemesinin bir göstergesidir⁵⁰.

Fikrimizce, içeriği ne olursa olsun, gerekli düzeltmelerin yasal yöntemlerle yapılması gerekirdi. Burada izlenecek yöntem, yasanın tekrar görüşülmek üzere Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmesi olmalıydı. Sanırız bu durum, sürenin giderek azalmasından ve daha da önemlisi demokratik kuralların henüz tam olarak benimsenememiş olmasından kaynaklanmıştır.

⁴⁹ Azadlıq Gazetesi, 3 Avgust 1999.

⁵⁰ Müsavat Gazetesi, 12 Avgust 1999.

2. Merkezi Seçim Komisyonu

Belediye seçimleri sürecinde en çok tartışılan konulardan birisi de, Merkezi Seçim Komisyonunun oluşumu ve seçimlerde üstleneceği roldü. Belediye seçimleri hakkında yasada Merkezi Seçim Komisyonu ile ilgili hükümler, belediye seçimlerinin düzenlenmesi kısmında yer almaktadır. Yasanın 7.maddesine göre belediye seçimlerinin hazırlanmasını ve seçimlerin yapılmasını temin eden organlar Merkezi Seçim Komisyonu, Arazi Seçim Komisyonu ve Mıntıka Seçim Komisyonudur. Merkezi Seçim Komisyonunun belediye seçimlerindeki yetkileri 9.maddede belirtilmektedir. Buna göre Merkezi Seçim Komisyonu,

- seçimlerde yasanın öngördüğü hükümlere uyulmasını denetler,
- yasanın uygulanması ile ilgili gerekli talimatları düzenler ve diğer belgeleri kabul eder, seçim komisyonlarının üyeleri için seminerler düzenler,
- seçimlerin yapılacağı yerlerin numaralandırma yöntemini belirler,
- oy pusulalarının, seçmen listelerinin ve seçimlerle ilgili diğer belgelerin örneklerini onaylar ve bunların basılmasını sağlar,
- seçim komisyonlarının kaşe örneklerini, seçimlerle ilgili belgelerin gönderilmesi ve bunların muhafaza edilme yöntemlerini onaylar,
- seçimlerin yapılması için devlet bütçesinden ayrılan kaynakları seçim komisyonlarına dağıtır ve bunların amaca uygun olarak kullanılmasını denetler,
- devlet organlarının seçim çalışmalarıyla ilgili raporlarını dinler,
- seçim öncesinde propaganda ile ilgili dokümanların basında yayınlanması kurallarını belirler,
- seçimlerle ilgili şikayetlere bakar,

- Arazi Seçim Komisyonlarından gelen bilgiler doğrultusunda seçimlerin tekrarlanmasına karar verebilir,
- yasanın verdiği diğer yetkileri kullanır.

Merkezi Seçim Komisyonunun kurulması ise 1998 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden önce çıkarılan yasayla gerçekleşti. Yedi maddeden oluşan "Merkezi Seçim Komisyonu Hakkında" yasanın 1.maddesine göre Merkezi Seçim Komisyonu, Anayasanın 83. ve 101. maddelerine (bu maddeler Milli Meclis ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerini düzenliyor) uygun olarak faaliyet gösteren devlet organı olup, ülke başkanının ve milletvekillerinin seçimlerini hayata geçirir. Fikrimizce, bu konuda Merkezi Seçim Komisyonu hakkında yasayla belediye seçimlerini düzenleyen yasanın hükümleri arasında bir çelişki söz konusudur. Çünkü belediye seçimleri hakkında yasanın yukarıda özetlediğimiz 7.maddesine göre Merkezi Seçim Komisyonu, belediye seçimlerinin yapılmasını temin eden organlardan birisidir ve bu konuda belli yetkilere sahiptir. Oysa Merkezi Seçim Komisyonunun kuruluş yasasında, bu organın sadece Cumhurbaşkanlığı ve Milli Meclis seçimlerinde yetkili olduğu vurgulanmış, MSK'nın belediye seçimlerindeki yetki ve görevlerinden bahsedilmemiştir. MSK başkanı Cafer Veliyev'in, ABD Ulusal Demokrasi Enstitüsü Bakü temsilcisi Piter Van Prag'la bu konuyla ilgili olarak görüşmesinde, MSK'nın seçimlerde sadece koordinasyonu sağlamak ve temel işleri hayata geçirmek (oy pusulası örneklerinin onaylanması, seçim komisyonları üyeleri için seminerler düzenlenmesi, kaynakların dağıtımı vs.) gibi görevleri olduğunu, belediye seçimleri ile ilgili esas işlerin ise, ASK'lar tarafından yürütüleceğini

belirtmişti.⁵¹ Bu tespit doğru olmakla birlikte, yukarıda sözünü ettiğimiz yasa hükümleri arasındaki çelişkiyi ortadan kaldırmaz. Bizce, bu konuda, MSK hakkındaki yasada değişiklik yapılarak bu organın belediye seçimlerinde de yetkili olduğu belirtilmelidir.

MSK'ya yöneltilen eleştirilerin birisi de onun üyeleriyle ilgilidir. MSK hakkında yasanın 2.maddesinde MSK'nın 24 üyeden oluşacağı belirtilir. Üyelerin yarısı Milli Meclis tarafından, yarısı ise doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanır. Yasaya göre MSK üyeleri hiçbir siyasi partinin üyesi olamazlar. MSK başkanı, komisyonun ilk toplantısında gizli oylamayla üyeler tarafından kendi aralarından seçilir. Başkanın seçilmesinde basit çoğunluk aranır. Burada ülke içindeki muhalefet ve dış gözlemciler tarafından yöneltilen başlıca eleştiriler, MSK üyelerinin yarısının Meclis, yarısının ise Cumhurbaşkanı tarafından atanması konusunda yoğunlaşmaktadır. Çünkü bu durum MSK üyelerinin büyük çoğunluğunun iktidar yönlü kişilerden oluşmasına yol açmıştır. Bilindiği gibi MSK'nın yarısını seçme hakkını elinde bulunduran Mecliste, iktidar partisi olan Yeni Azərbaycan Partisi ağırlık teşkil etmektedir. MSK'nın ilk toplantısında başkan seçilen Cafer Veliyev de eski bir KGB generali olup Cumhurbaşkanıya yakınlığıyla bilinmektedir. Muhalefetin ve dış gözlemcilerin talebi MSK hakkında yasanın değiştirilerek MSK'da daha adaletli bir temsile imkan verilmesi yönündeydi⁵². Böylece toplumda, belediye seçimlerinin demokratik olarak yapılacağına güven duyulabilirdi. Çünkü daha önce yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimlerinde yer-yer yolsuzluklar yaşanmıştı. Muhalefetin belediye seçimlerinden önce MSK'yı ve Cafer

⁵¹ Azadlıq Gazetesi, 20 Avgust 1999.

⁵² Məsəvat Gazetesi, 20 Avgust 1999.

Veliyev'i bu kadar çok eleştirmesinin bir nedeni de 2000 yılının Kasım ayında yapılacak Milli Meclis seçimleridir. Çünkü yenilenmiş bir MSK ile Meclis seçimlerine gitmek muhalefete avantaj sağlayabilir.

3. Arazi Seçim Komisyonları

Belediye seçimlerinin bir diğer tartışılan konusu da, Arazi Seçim Komisyonlarıydı. Belediye Seçimleri Hakkında yasanın 10. ve 11. maddeleri ASK'ların oluşturulması, yetkileri ve görevleri ile ilgili konuları düzenliyor. Buna göre ASK'lar seçimlere en geç 95 gün kala ilgili arazideki sosyal birliklerin, siyasi partilerin yerel örgütlerince ve seçmen toplantılarında önerilen adaylar arasından kura çekimiyle 9 üye seçilerek oluşturulur. Kura çekimini, MSK'nın belirlediği yöntemle kurulan rayon (il) ve şehir kura çekme komisyonları gerçekleştirir. Bu komisyonlar 3 üyeyle faaliyet gösterirler. ASK üyeleri hiçbir siyasi partinin üyesi olamazlar. ASK'nın başkan ve başkan yardımcısı, onun ilk toplantısında üyeler arasında yapılan gizli oylamayla seçilir. ASK başkanının ve onun yardımcısının seçilebilmesi için basit çoğunluk yeterlidir. Belediye üyeliğine aday çıkaran her siyasi parti ASK'ya diğer üyelerle aynı yetkilere sahip bir üye tayin edebilir. Eğer birkaç siyasi parti belediye üyeliğine aynı kişiyi aday göstermiş ise bu durumda, söz konusu partiler kendi aralarında anlaşarak ASK'ya sadece bir üye tayin edebilirler. Görüldüğü gibi yasa, siyasi partilerin ASK'larda temsil edilmesini teminat altına almıştır. Fakat siyasi partilerin tayin edecekleri üyelerin ASK'nın 9 üyesine ilaveten mi, yoksa bu 9 üyenin içinde mi dikkate alınacağı

yasa tarafından tam olarak açıklanmamıştır. ASK'ların görevlerine gelince bunlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

ASK'lar,

- seçim bölgelerinde ilgili yasaların uygulanmasını denetler,
- kuruldukları tarihten itibaren 3 gün içinde faaliyet gösterdikleri adresleri ve buradaki telefon numaralarını seçmenlere bildirir,
- seçim bölgelerinin sınırlarını belirler,
- mıntika seçim komisyonlarını oluşturur, bunların faaliyetleri arasında uyum sağlar ve mıntika seçim komisyonlarının karar ve faaliyetlerinden doğan şikayetlere bakar,bunları çözüme kavuşturur,
- ilgili seçim bölgesinde belediye meclisi üyeliğine adayları kaydeder ve bunları resmi şekilde ilan eder,
- adayların seçim öncesi faaliyetlerini eşit bir şekilde hayata geçirmelerini kontrol eder,
- seçimlerin yapılması için seçim bölgesine ayrılmış mali kaynakları mıntika seçim komisyonları arasında bölüştürür ve bu kaynakların amaçlara uygun olarak kullanımını denetler,
- mıntika seçim komisyonlarına oy pusulalarını ve diğer evrakları dağıtır,
- mıntika seçim komisyonlarının verdikleri bilgilere istinaden oylamanın sonuçlarını belirler, bu konuda seçmenlere ve basın yayın organlarına bilgi verir,

- ilgili seçim bölgesindeki oylamanın sonuçlarıyla ilgili protokol düzenler ve nihai protokolün onaylanmış bir nüshasını 5 gün içinde MSK'ya gönderir, mntıka seçim komisyonlarının protokollerinin ve seçimlerle ilgili diğer belgelerinin korunmasını temin eder,
- tekrar ve ek seçimlerin yapılmasını düzenler,
- yasalarla verilmiş diğer yetki ve görevleri kullanır.

Görüldüğü gibi ASK'lar belediye seçimlerinde önemli görevlere sahipler. Bu görevlerin çoğu doğrudan sonucu etkileyebilecek niteliktedir. Bu yüzden seçimlerin düzgün bir şekilde yapılabilmesi için ASK'lar büyük sorumluluk taşımaktadırlar. Fakat ister ASK'ların üyelerini belirleyecek kura çekme komisyonlarının, isterse de ASK'ların oluşturulması esnasında yol verilen yolsuzluklar ASK'ların demokratik bir şekilde kurulmasını ve toplumun her kesiminin bu kurumlarda temsil edilmesini önemli ölçüde engelledi. Özellikle kura çekme komisyonlarının oluşturulması aşamasındaki yolsuzluklar daha büyük çapta gözlemlenmiştir. Şöyle ki, ASK'larda muhalefet, yaklaşık %10 oranında temsil edilebilmiş ve bu oran kura çekme komisyonlarında %2'yi geçememiştir.⁵³ Komisyonlardaki bu dağılıma taşradaki icra hakimiyetlerinin önemli etkileri olmuştur. Çoğu durumda, icra hakimiyetlerinin temsilcileri kura çekme komisyonlarının ve ASK'ların oluşturulması işine doğrudan müdahalede bulunmuş ve bu süreci denetimleri altına almaya çalışmışlar.⁵⁴ Fikrimizce, icra hakimiyeti organlarının bu tutumu, oluşturulacak belediye organlarına kendilerine yakın adayların seçilmesini sağlayabilme düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü bu durumda icra hakimiyetlerinin belediyeler üzerinde fiili bir denetim kurması

⁵³ Demokratik Seçimlere Yardım Merkezinin Belediye Seçimlerinin Birinci Aşamasıyla İlgili Basın Açıklaması. **Belediye Dergisi**, No. 5 (Kasım 1999) s. 19.

⁵⁴ *Ibid.*, s. 18.

oldukça kolaylaşır. Doğal olarak, demokratik devlet kuruculuğu için yapılan çalışmalar çerçevesinde böyle bir yaklaşıma kesinlikle yol verilmemesi gerekirdi. Özellikle MSK bu konuda ciddi önlemler almalıydı. Fakat MSK'nın icra hakimiyetlerinin bu müdahalelerinin karşısını almakta çoğu zaman zorlandığı gözlemlendi. Hatta MSK başkan yardımcısı Nizami Seferov icra hakimlerinin kontrolü altında oluşturulan kura çekme komisyonlarının çoğu zaman MSK'dan bağımsız olarak hareket ettiklerini itiraf etmek zorunda kaldı⁵⁵. Yerlerde yapılan kanun bozuntularına çeşitli örnekler verebiliriz.

Örneğin Gence kentinin Kepez ilçesinde ASK üyelerinin tespiti için yapılan kura çekiminde komisyon, üzerlerinde adayların isimleri bulunan kağıtları iki ayrı kutuya atarak önce iktidar yönümlü adayların isimlerinin bulunduğu kutudan 8, diğer kutudan da 1 kişinin ismini çekerek kura çekimini tamamlamıştır. Muhalefet temsilcilerinin itirazından sonra polis olaya müdahale ederek itiraz edenleri kuranın çekildiği binadan çıkarmıştır⁵⁶.

Bakü'nün Azizbeyov ilçesinde kura çekimi polisin denetimi altında gerçekleşmiş, muhalefet temsilcilerinin gözlemci olarak kurada bulunmalarına olanak verilmemiştir. Sonuçta ASK üyelerinin tümünün iktidar yönümlü kişilerden oluşması sağlanmıştır.⁵⁷

Bazı yerlerde de kura çekiminin gizli bir şekilde hayata geçirildiği gözlemlenmiştir. Örneğin Gobustan, Aksu, Apşeron illerinde kurallar böyle çekilmiştir.⁵⁸

Genelde ASK üyeliğine resmi idare ve kuruluşların yöneticileri ve çalışanları seçilmişler ki, bunların neredeyse tamamı iktidar yanlısı kişilerdir.

⁵⁵ Millet Gazetesi, 28 August 1999.

⁵⁶ Millet Gazetesi, 21 August 1999.

⁵⁷ Azadlıq Gazetesi, 31 August 1999.

⁵⁸ Ibid.

4.Mıntıka Seçim Komisyonları

Mıntıka Seçim Komisyonları belediye seçimlerini düzenleyen en alt organ olup seçimlere en geç 80 gün kala, ASK'ların oluşturulmasında olduğu gibi ilgili seçim bölgesindeki toplumsal kuruluşların, siyasi partilerin yerel teşkilatlarının ve seçmen toplantılarının ileri sürdükleri adaylar arasından MSK'nın belirlediği yöntemle çekilen kuralar sonucunda 7 üye seçilerek oluşturulur. Mıntıka Seçim Komisyonlarının üyeleri de hiçbir siyasi partinin üyesi olamazlar. Belediye üyeliğine aday göstermiş her siyasi parti bu komisyonlara diğer üyelerle aynı yetkilere sahip bir üye tayin edebilirler.

Mıntıka Seçim Komisyonları, kuruldukları tarihten itibaren en geç 3 gün içinde faaliyet gösterdikleri yerin adresi, telefon numaraları, mesai saatleri, aynı zamanda oylama günü ve yeri hakkında seçmenlere bilgi verir, seçmen listelerini kesinleştirir, bu listelerin seçmenler tarafından görülmesini sağlar, listelerdeki yanlışlıklar konusunda dilekçelere bakar ve bu yanlışlıkları zaman geçirmeksizin düzeltir, seçim öncesi propaganda çalışmalarını denetler, oylamanın yapılmasını sağlar, seçim sonuçlarını belirleyerek bu konudaki bilgileri ASK'lara iletir ve Belediye Seçimleri Hakkında Yasaya uygun olarak diğer yetkileri hayata geçirirler. (md.12)

Mıntıka Seçim Komisyonlarının oluşturulmasında da çok ciddi yasal bozukluklar yaşanmıştır. Şöyle ki, ülke çapındaki tüm komisyonların %90'dan çoğu doğrudan icra hakimiyetlerinin müdahaleleriyle kurulmuştur. Bu konuda seçmenlere, siyasi parti ve toplumsal kuruluşların temsilcilerine gerekli ölçüde bilgi verilmemiştir.⁵⁹ Doğal olarak bu da seçmenlerin katılımına ve seçim sonuçlarına belirli ölçüde etki göstermiştir.

⁵⁹ Azadlıg 23 Sentyabr 1999.

5. Belediye Seçimleri Hakkındaki Yasanın Öngördüğü Seçim Sistemi

Belediye seçimleri konusundaki dünya tecrübesine bakarsak, her ülkede çoğunluk sistemi, nispi temsil sistemi veya bunların değişik oranlarda birlikte kullanıldığı karma sistemlerden birinin uygulandığını görebiliriz. Çoğunluk sisteminin tanımlanması daha kolaydır. Bu seçim sisteminde en çok oy alan aday seçilmiş sayılır. Çoğunluk oylaması, tek adlı ya da çok adlı olabilir. Tek adlı oylamada bir tek kişi seçilir. Çok adlı oylamada seçmenlerden aynı anda birçok kişiyi seçmeleri istenir.⁶⁰ Nispi temsil sisteminde ise her siyasal partiye, gerçek değerine sayıca eşit olmasa bile, büyük ölçüde orantılı olarak temsil hakkı sağlanır. Nispi temsil, ister istemez bir liste oylaması olduğundan, siyasal partilerin oylamaya sunulacak aday listeleri hazırlaması gerekir.⁶¹

Azerbaycan'da belediye seçimlerini düzenleyen yasanın 5.maddesine göre belediye seçimleri çoğunluk oylamasıyla (majoriter sistem) yapılır. Başlıca muhalefet partilerinin seçim yasasına yönelttikleri eleştirilerin bir kısmı da bu noktada yoğunlaşıyordu. Onlar, seçimlerin, çoğunluk oylamasının ve nispi temsilin eşit ölçüde kullanıldığı karma sisteme göre yapılmasını savunuyorlardı. Böylece, siyasi partilerin seçim sürecindeki rolü daha çok göze çarpacak ve eğer karma sistem kabul edilirse muhalefet, belediyelerde sayısal olarak daha fazla üyeye temsil edilebilecekti. Yerel Yönetimlerle ilgili Milli Meclis komisyonunun başkanı Zahid Garalov, belediyelerin faaliyetinin siyasallaştırılmasına izin verilmemesi için belediye seçimlerinin çoğunluk sistemine göre yapılması gerektiğini savunuyordu.

⁶⁰ Jean-Marie Cotteret ve Claude Emeri . Seçim Sistemleri, (çev. Ahmet Kotil). 1. Baskı, İstanbul. İletişim Yayınları. 1991 s. 49.

⁶¹ Ibid., s. 61.

Çünkü, belediyelerin esas amacı yerel çaptaki ekonomik, sosyal, kültürel ve bunlara benzer diğer sorunların çözülmesine yönelik olmalıdır.⁶² Fikrimizce, Azerbaycan'daki mevcut durumu göz önüne aldığımızda, belediye seçimlerinin çoğunluk sistemine göre yapılması daha uygun olur. Çünkü, sayısal olarak oldukça fazla belediye biriminin öngörülmesi, fakat buna karşılık birkaç siyasi parti dışında mevcut diğer partilerin yerel düzeyde çok düşük düzeyde örgütlenmesi veya hiç yerel teşkilatlarının bulunmaması belediye seçimlerinde nispi temsile yer verilmesini engelliyor. Gerçekten de, Azerbaycan'daki bir çok partinin, oluşturulan belediye arazilerinde yerel teşkilatları yoktur. Diğer taraftan, resmi kayıttan geçmiş siyasi partilerin çoğunun ayrı-ayrı değerlendirilmesi üye sayılarının; oluşturulması düşünülen belediye sayısından bile az olduğunu gösterir. Hatta bazı siyasi partilerin, resmi kayıttan bile geçmemiş olması aday listesi oluşturmalarına olanak vermezdi.⁶³ Fikrimizce, saydığımız bu gerçekleri dikkate aldığımızda mevcut durumda çoğunluk sisteminin uygulanması kaçınılmazdır.

6.Belediye Seçimleri Hakkındaki Yasanın Öngördüğü Diğer

Hükümler

Genel olarak değerlendirecek, Belediye Seçimleri Yasasının, belediyelerin demokratik bir biçimde oluşturulması için gerekli zemini önemli ölçüde sağladığını görürüz. Belediye meclisi üyeliğine aday gösterilmesi, gözlemcilerin seçimlere katılımı, seçim komisyonlarının faaliyetlerine karşı itiraz yolunun açık tutulması, seçimden önce propaganda yapılabilmesi, seçim sonuçları ile ilgili hükümler belediye seçimlerinin demokratik şekilde yapılıp sonuçlandırılması için asgari koşulları sağlamaktadır.

⁶² Aydın Balayev. "Hakimiyyət Belediye Seçkilərində Gənşig Sistemdən İmtina Edir." **Belediye Dergisi**, No. 1 (Temmuz 1999), s. 25.

⁶³ Azerbaycan Gazetesi. 19 Avgust 1999.

Belediye meclisi üyeliğine adaylığın ileri sürülmesi sürecinde demokratikliğin sağlanması, üzerinde durulması gereken noktalardan birisidir. Belediye meclisi üyeliğine seçilebilmek için seçme hakkına sahip ve ilgili seçim bölgesinde sürekli olarak ikamet eden her vatandaş yasanın öngördüğü biçimde kendi adaylığını koyabilir. Aynı zamanda, seçmen toplantıları ve siyasi partilerin grupları da belediye üyeliği için aday gösterebilirler. Yasada, aday gösterilebilmek için gereken imza sayısı oldukça makul ölçülerde belirlenmiştir. Buna göre ilgili seçim bölgesinde belediye meclisi üyeliğine aday olarak kaydedilmek istenen her vatandaş, 100,000'den çok nüfusu olan yerlerde – 500, 50,000'den çok nüfusu olan yerlerde – 250, 20,000'den çok nüfusu olan yerlerde – 125, 10,000'den çok nüfusu olan yerlerde – 60, 5,000'den çok nüfusu olan yerlerde – 30, 5,000'den az nüfusu olan yerlerde ise 15 seçmen imzası toplamalıdır. Bellidir ki, gereken imza sayısının düşük tutulması katılımın yükselmesine yol açabilir.

Seçimlerden önce propaganda işleri ile ilgili hükümler de yasada ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Belediye meclisi üyeliğine aday olan vatandaşlar, onların temsilcileri, siyasi partiler, seçmen toplantıları seçimlerden önce propaganda yapma hakkına sahiptir (madde.29). Yasa, burada Anayasanın 47.maddesine atıfta bulunarak seçim öncesi propaganda çalışmalarında basın yayın kanallarının serbestçe kullanılabileceğini öngörmüştür. Bunun dışında seçmenlerle görüşler, paneller, miting ve yürüyüşler, broşürlerin yayınlanması ve bunlara benzer diğer faaliyetler de yasanın izin verdiği propaganda yöntemleri arasında sayılmıştır.

Seçim komisyonlarının çalışmalarında açıklığı sağlayabilmek için gözlemcilerin katılımına olanak verilmiştir. Belediye Seçimleri Yasasının 15.maddesine göre seçim komisyonlarının toplantılarına ve bu yasayla belirlenmiş diğer faaliyetlerine resmi kayıttan geçmiş sosyal teşkilatların, siyasi partilerin, basın kuruluşlarının, yabancı ülkelerin ve uluslararası kuruluşların temsilcileri gözlemci olarak katılabilirler.

Seçim komisyonlarının faaliyetlerinden ve kabul ettikleri kararlardan dolayı yapılacak itiraz yöntemlerini ve sürelerini de yasa, ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir (madde 18). Buna göre seçim komisyonlarının ve onların yetkili organlarının kararlardan ve yasaya aykırı hareketlerinden dolayı bir st seçim komisyonuna veya ilgili mahkeme organına şikayet edilebilir. Bu durumda şikayetlere en geç 5 gün içinde bakılması gerekir.

Grldėđ gibi, Belediye Seçimleri Hakkında Yasa oldukça demokratik karakterli hükümler içermektedir. Fakat bellidir ki, seçim yasalarının demokratikliği seçimlerin de yasalarda ngrlėđ gibi demokratik şekilde yapılmasını sağlayamaz. Yasaların hükümlerinden uzaklaşıldığı ölçüde seçimlerin demokratikliği kaybolur. nemli olan, bu sapmaları zamanla en aza indirerek demokratik seçimler yapılmasını sağlamaktır. Doğal olarak bu bir süreçtir ve Azerbaycan'da bu sürecin ilk safhaları yaşanmaktadır.

B. Seçimlerin Yapılması ve Seçim Sonuçları

Azerbaycan'da ilk belediye seçimleri 12 Aralık 1999 tarihinde yapıldı. Seçim ncesi aşama ile ilgili bazı istatistiksel bilgileri özetlersek seçim sonuçlarını daha sağlıklı bir şekilde analiz edebiliriz.

1.Seçimlerden Önceki Durum

Azerbaycan'da ilk belediye seçimleri öncesindeki durumu özetlemek için her şeyden önce kamuoyu araştırmalarına dikkat etmemiz gerekir. Çünkü çeşitli kuruluşlar tarafından yapılan araştırmalardan çıkan benzer sonuçlar seçim sonuçları ve genel olarak mevcut durum hakkında bize önemli ipuçları vermektedir. "ADAM" Sosyolojik Araştırmalar Merkezi, Demokratik Seçimlere Yardım Merkezi ve diğer kuruluşların bu konuda ciddi çalışmaları olmuştur. Araştırmaların birbirine yakın sonuçlar vermesi adı geçen kuruluşların herhangi birisinin yaptığı kamuoyu yoklaması üzerine eğilmemizi yeterli kılıyor.

"ADAM" Sosyolojik Araştırmalar Merkezi'nin kamuoyu yoklamasının sonuçlarını inceleyelim. Soruşturmaya katılanların %40'ı işveren, %10'u öğrenci, %15'i akademisyen, %7'si ev hanımı, %4'ü göçmen, %8'i işçi, %7'i emekli ve %9'u devlet memuruydu.⁶⁴ Anket sonucunda ortaya çıkan oranlar çarpıcı bir tablo sergiliyordu. Katılımcılara yöneltilen sorular ve verilen cevaplar şöyleydi:

Soru: " Önümüzdeki belediye seçimlerinde oylamaya katılacak mısınız?"

Cevaplar: %46 – evet, %27.7 – hayır, %26.3 – çekimser.

Soru: " Adaletli belediye seçimleri yapılmadan ülkemiz normal gelişebilir mi?"

Cevaplar: %15.8 – evet, %59 – hayır, %25.2 – çekimser.

Soru: "Oluşturulacak belediyeler gerçek anlamda iş yapabilme yeteneğine sahip olacaklar mı?"

Cevaplar: %6.6 – evet, %27.4 – hayır, %40 – çekimser.

Görüldüğü gibi, oylamaya katılmak isteyenlerin oranı sadece %46. Bu oran belediye seçimlerinde katılımın düşük olacağının bir göstergesi niteliğindedir. Fikrimizce, seçmenlerin belediye seçimlerine gereken ilgiyi

⁶⁴ Azadlıg Gazetesi. 28 Avgust 1999.

göstermemesinin altında birçok neden yatmaktadır. Halkın belediyeler konusunda yeterince bilgi sahibi olmamasıyla beraber, ekonomik zorluklar, muhalefetin bölünmüş bir görüntü arz etmesi, yerlerdeki durum, daha önceki Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimlerinde yol verilen bozuntular bu nedenlerin başında gelmektedir. Bu konuya seçim sonuçlarını irdelerken daha ayrıntılı bir şekilde değineceğiz.

Dikkatimizi çeken diğer bir nokta da, belediyelere verilen önem derecesi ile onların gerçek anlamda iş yapabilme yeteneklerine olan güvensizlik derecesi arasındaki keskin farktır. (%59'a karşı %6.6) Başka bir deyişle ifade edersek, katılımcıların %59'u belediyelerin, ülkenin gelişiminde önemli bir role sahip olması gerektiğini savunduğu halde, sadece %6.6'sı oluşturulacak belediyelerin üzerlerine düşen görevleri yerine getirebileceğini düşünmektedir. Fikrimizce belediyelere karşı duyulan bu güvensizlik, seçimlere katılımın düşük olmasının sebeplerinden de birisidir.

Merkezi Seçim Komisyonunun seçim kampanyasıyla ilgili olarak basına verdiği bilgiler belediye seçimleri öncesinde daha bir önemli noktayı ortaya koydu. Hem kura çekme komisyonları ve seçim komisyonlarında, hem de belediye üyeliğine adaylar arasında bağımsız adaylar sayıca üstünlük teşkil ediyordu. MSK başkanı Cafer Veliyev'in verdiği bilgilere göre, ülke çapında toplam 2,665 belediye kurulacak ve belediyelere 22,087 üye seçilecekti. 01.11.1999 tarihine kadar belediyelere seçilmek için 28,129 kişi adaylığını koymuş; adayların sadece %34'ü (9,966 kişi) siyasi partilerden çıkmıştı. (aday göstermek için son tarih 12 Kasımdı)⁶⁵ Görüldüğü gibi,

⁶⁵ Azerbaycan Gazetesi. 05 Noyabr 1999.

bağımsız adaylar siyasi partilerin adaylarından oldukça fazlaydı. Bu konuya da seçim sonuçlarını incelerken değineceğiz.

2.Seçim Sonuçları

12 Aralık 1999 tarihinde yapılan belediye seçimlerinin sonuçlarını Merkezi Seçim Komisyonu, 28 Aralıkta açıkladı. MSK'nın açıklamasına göre seçimlerde belediye üyeliği için 35,616 aday yarıştı. Bunların %59.40'ı adaylıklarını bağımsız olarak koymuş, %40.6'sı ise siyasi partiler tarafından aday gösterilmişti. Oluşturulacak toplam 2,667 belediye için meclis üyelerinin seçimi genel, eşit, doğrudan seçim hakkına dayanarak serbest, şahsi ve gizli oylama yöntemiyle yapıldı. Tüm ülke çapında seçmen listelerine dahil edilmiş toplam 4,312,265 seçmenin %52.6'sı oylamaya katılmıştır. Oluşturulması kararlaştırılan belediyelerin 2,591'de seçim sonuçları geçerli olmuştur. Seçim sonuçlarına göre toplam 20,456 belediye meclisi üyesi seçilmiştir. Seçilen üyelerin 10,189'nun adaylığı siyasi partiler tarafından ileri sürülmüş, 10,267 belediye üyesi ise bağımsız olarak seçilmiştir. Yapılan seçimde Yeni Azerbaijan Partisi 8,305, Azerbaijan Halk Cephesi Partisi 754, Müsavat Partisi 618, diğer partiler ise toplam 512 belediye meclisi üyesi çıkarabilmiştir. Seçmenlerin yeterli katılımının sağlanamadığı 16 belediyede seçimler gerçekleştirilememiştir. (Belediye Seçimleri Hakkında yasanın 41.maddesine göre ilgili seçim bölgesinde seçmenlerin en az %25'i oylamaya katılırsa seçimler geçerli sayılır.) Oylama sırasında ve oylar hesaplanırken sonuçları etkileyecek yolsuzluklar tespit edildiği için, Merkezi Seçim Komisyonunun ve bazı Arazi Seçim Komisyonlarının kararlarıyla 60 belediyede seçim sonuçları

iptal edilmiştir. Böylece, ilk seçimler sonucunda 51 şehir, 8 ilçe belediyesi meclisi (Bakü'nün ilçeleri kastediliyor), 123 kasaba ve 2,409 köy belediyesi seçilmiştir. Yasaların kurallarına uygun olarak seçim komisyonları faaliyetlerini açık bir şekilde hayata geçirmişler. Seçim çalışmalarını, sosyal teşkilatların, siyasi partilerin, uluslararası kuruluşların ve yabancı ülkelerin gözlemcileri, basın yayın organlarının temsilcileri yakından izlemişler. Ülke içindeki siyasi parti ve sosyal teşkilatlardan toplam 27,865, Avrupa Konseyi, Seçim Sistemleri Uluslararası Fonu, Ulusal Demokrasi Enstitüsü, Uluslararası Cumhuriyetçiler Enstitüsü, Doğu Avrupa Demokrasi Enstitüsü, Anadolu Ajansı gibi uluslararası ve yabancı kuruluşlardan ise toplam 33 temsilci gözlemci olarak seçimlere katılmıştır.⁶⁶

Görüldüğü gibi, Merkezi Seçim Komisyonunun açıklamasına göre belediye seçimleri büyük ölçüde demokratik şekilde yapıldı. Fakat, hem yerli, hem de yabancı gözlemcilerin değerlendirmelerine göre, bazı seçim bölgelerinde yolsuzluklara rastlandı. Özellikle muhalefet partileri seçimlerde yaşanan yolsuzlukları basın organlarında açıklayarak bunları şiddetli bir şekilde eleştirdi. Örneğin bazı seçim bölgelerinde "seçilecek" adayların listesi icra hakimiyetleri tarafından önceden hazırlanmış ve yerel seçim komisyonlarına dağıtılmıştı (Lenkeran, Goranboy, Gence).⁶⁷ Bazı yerlerde, seçmenler oylarını kullanmadan önce listelerde isimlerinin karşısına farklı imzaların atılmış olduğunu tespit etmişler(Zagatala, Şamahı).⁶⁸ Bazı seçim bölgelerinde muhalefet partilerinden olan gözlemcilerin ve komisyon üyelerinin oylama yerlerine girmeleri 2-3 saat engellenmiş (Şeki, Celilabad), bazı yerlerde ise onların oylama yerlerine girmelerine izin dahi verilmemiştir

⁶⁶ Azərbaycan Gazetesi 28 Dekabr 1999.

⁶⁷ Azadlıq Gazetesi, 16 Dekabr 1999.

⁶⁸ Müsavat Gazetesi, 13 Dekabr 1999.

(Nesimi, Yasamal, Ming   evir, Sabuncu).⁶⁹ çoğu yerde ise icra hakimiyeti  yeleri ve polis oylama sürecine doğrudan müdahale etmeye çalışmıştır. Bu örneklerin sayısı çeşitli kaynaklardan edinilen bilgilere göre artırılabilir.

Yukarıda kısaca  zetledi imiz yolsuzluklar yabancı gözlemcilerin de raporlarında ifade edildi. Fakat bu yolsuzlukların karşısında onların tepkileri içerideki muhalefete göre daha ılımlıydı. Azerbaycan H k meti için özellikle Avrupa Konseyi gözlemcilerinin değerlendirmeleri daha önemliydi. Çünkü, daha önce de belirttiğimiz gibi, Avrupa Konseyi'ne  ye olabilmek için demokratik belediye kuruluşlarının oluşturulması zorunluydu. Belediye seçimlerinde yapılan yolsuzlukların Avrupa Konseyi raporlarına sert bir şekilde yansıması Azerbaycan'ın Konseye  yelik planlarını bozabilirdi. Endi elerin aksine, Avrupa Konseyi temsilcileri yapılan belediye seçimlerini olumlu olarak değerlendirerek Azerbaycan'a Avrupa Konseyi yolunda yeşil ışık yaktilar. Yaklaşık 60 seçim bölgesini ziyaret eden Konsey gözlemcileri seçimlerin oldukça açık ve sakin bir ortamda yapıldığını belirtmiş, fakat bununla beraber bazı ciddi yolsuzluklara rastlandı ının da altını  izmi ler.⁷⁰

Yapılan eleştiriler karşısında 26 Mart 2000 tarihinde 76 belediyede yenilenen seçimler ilk seçimlere göre çok daha demokratik bir şekilde gerçekleşti.⁷¹

Azerbaycan'daki ilk belediye seçimlerinin sonuçlarını incelerken yukarıda belirttiğimiz noktalar dışında iki hususa daha dikkati çekmek istiyorum; seçimlere katılımın oldukça düşük seviyede kalması ve belediye

⁶⁹ Millet Gazetesi. 14 Dekabr 1999.

⁷⁰ Azadlı  Gazetesi. 14 Dekabr 1999.

⁷¹ Azadlı  Gazetesi. 28 Mart 2000.

meclisi üyeliklerini kazanan adayların yarısından çoğunun bağımsızlardan oluşması.

Yukarıda belirttiğimiz gibi, seçmenlerin sadece %52.6'sı belediye seçimlerinde oy kullandı. Başka bir ifadeyle, seçmenlerin neredeyse yarısı belediye seçimlerine katılmadı. Belediye seçimlerine katılım oranının bu derecede düşük seviyede kalmasının bazı nedenleri vardır. Fikrimizce, bu nedenlerden en önemlisi halkın belediyeler konusunda yeterince bilgi sahibi olmamasıdır. Bu hususu doğal karşılamak gerekir. Çünkü çağdaş yerel yönetim anlayışı uzun yıllar merkezi yönetim altında yaşayan Azerbaycan için bir yeniliktir. Bu yüzden belediyelerin asıl mahiyetinin henüz tam olarak anlaşılamaması doğaldır. Bunda, taşradaki enformasyon kıtlığının da belli ölçüde etkisi vardır. Özellikle rayonlarda (illerde) ülkedeki gelişmeler hakkındaki tek bilgi kaynağı resmi devlet televizyon ve radyo kanallarıdır. Bu kuruluşların belediyeler hakkında verdiği bilgiler ise sınırlıdır.

Belediye seçimlerine katılımın düşük olmasının önemli nedenlerinden biri de ülkedeki ekonomik ve sosyal durumun zorluğu ve bunun sonucunda da halkın büyük çoğunluğunun genel olarak siyasetle ilgilenmemesidir. Oldukça kötü ekonomik koşullar yüzünden nüfusun esas dikkati günlük problemlere yönelmiştir. Özellikle taşrada bu durum daha çarpıcı bir şekilde gözlemlenmektedir. Siyasi partilerin yerel teşkilatlarının faaliyetinin çok zayıf olması da yerel nüfusu sosyal ve siyasi girişimlerden iyice uzaklaştırmıştır. Denilebilir ki, siyasi partilerin yerel düzeyde yaptıkları iş sıfır seviyesindedir. Bunda muhalefetin oldukça parçalanmış olması ve muhalefet partilerinin yaşadığı maddi sıkıntıların belli etkisi vardır. Ama bu faktör muhalefet partileri

için mazeret sayılmamalıdır. Sadece belediye seçimlerinde değil, şimdiye kadar yapılan tüm seçimlerde Bakü dışında ikamet eden seçmenlere gereken dikkat gösterilmemiştir.

Belediye seçimlerine katılımın düşük olmasının bir diğer sebebi de daha önce yapılan Meclis ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan yolsuzluklar nedeniyle halkın seçim mekanizmasına karşı güvensizlik duymasıdır. Bunun dışında belediye seçimlerini gerçekleştirecek komisyonların oluşturulması ve onların faaliyetleri sırasında rastlanan bozukluklar da bu güvensizliği pekiştirmiştir. Böylesine bir güvensizlik ortamında, seçmenlerin büyük bir kısmı, kurulacak belediyelerin üzerlerine düşen görevleri yapabileceğinden kuşkuluydular. Bu da doğal olarak onları seçimlerde pasif kalmaya itti.

Belediye seçimleri sonrasında dikkatimizi çeken noktalardan birisi de, belediye meclisi üyesi seçilen adayların yarısından çoğunun bağımsızlardan oluşmasıydı. İlk bakışta yaklaşık 60'dan fazla siyasi partinin mevcut olduğu bir sistemde bu durum bir çelişki gibi görünebilir. Fakat Azerbaycan'daki siyasi partilerin yapısını incelediğimizde ortada bir çelişkinin olmadığını görebiliriz. Çünkü birkaçı dışında diğer siyasi partiler oldukça küçükler ve ayrı ayrılıkta hiç birisi siyasi arenada söz hakkına sahip değil. Çok sayıda küçük siyasi partinin varlığı gerçek muhalefet kuruculuğunun tamamlanmasına izin vermiyor. Diğerlerine göre kısmen büyük olan AHCP, Müsavat, AMİP, ADP gibi partiler ise benzer düşünceleri savunmalarına rağmen, son belediye seçimleri dahil, şimdiye kadar yapılan hiçbir seçimde ortak bir noktada birleşemediler. Bu, aynı zamanda halkın siyasi partilere güvensizlik

duymasına da neden olmuştur. Örneğin belediye seçimlerine AHCP ve Müsavat katılırken, AMİP ve ADP seçimlere katılmama kararı aldı. Muhalefetin bu şekilde bölünmüş olması ve bir kısmının da belediye seçimlerine katılmaması bağımsız adayların üstünlük teşkil etmesinin sebeplerinden birisidir.

Belediyelere seçilen üyelerin çoğunun bağımsızlardan oluşmasının önemli nedenlerinden birisi, belediye sayısının çokluğu, buna karşılık, siyasi partilerin çoğunun yerel teşkilatlarının bulunmamasıdır. Gerçekten de bir çok seçim bölgesinde AHCP ve Müsavat gibi büyük partilerin bile yerel teşkilatları mevcut değildi. Nitekim, muhalefet partilerinin, oldukça çok sayıda küçük belediye kurulmasını eleştirmelerinin sebebi de burada yatmaktadır. Çünkü bölünmüş bir görüntü arz eden muhalefet, mevcut yapısıyla bu kadar çok seçim bölgesinde yarışamaz. Diğer taraftan belediye seçimlerinin çoğunluk sistemine göre yapılması da partileri, her seçim bölgesi için aday listesi hazırlama zorunluluğundan kurtarmıştır. Doğal olarak siyasi partilerin yeterince aktif olamadıkları böyle bir seçim ortamında bağımsız adayların üstünlük teşkil etmeleri kaçınılmazdı.

Sonuç olarak söyleyebiliriz ki, Azerbaycan, belediyelerin oluşturulmasıyla demokrasiye doğru, biraz kusurlu olsa da, önemli bir adım atmış oldu.

SONUÇ

Azerbaycan'da yerinden yönetim prensiplerinin oluşmasını, biçim kazanmasını ve bu bağlamda ilk belediye seçimlerini konu edinen bu yüksek lisans tez çalışması, incelenen konu üzerinde yapılan ilk araştırmalardan birisidir. Konuyu araştırırken vardığımız sonuçlar bazı diğer sorunların de (örneğin belediyelerle ilgili yasaların kabul edilmesi ve seçimlerin yapılması sırasında ortaya çıkan noksanlıklar, belediye enstitüsü hakkında kent ve köy sakinleri arasında derin bilgi ayrımlarının olması, belediye seçimlerinden sonra bazı konular üzerinde icra hakimiyetleri ve belediyeler arasında yaşanan fikir ayrılığı, bazı yerlerde, özellikle merkezden uzak bölgelerde, belediyelerin çalışmasında ortaya çıkan zorlukların bazı sebepler ve b.) nedenini belirlemekte yardımcı olabildiği için bunların neler olduğunu kısa bir şekilde belirtmeye çalışalım:

- Çarlık Rusyası'nda serflik kurumunun kaldırılmasından sonra köylerin yönetilmesi için oluşturulan "zemstvo" adı verilen yerinden yönetim biçimi Azerbaycan köylerine tatbik edilmedi. Yerel yönetim kuruluşları olarak bu devirde Azerbaycan'da merkezi kentlerde, aynı zamanda Bakü'de, terkibi sadece soylulardan oluşan Dumalar faaliyet gösteriyordu. Ülke geneli ise guberniya ve kazalara bölünerek çok basit bir yöntemle yönetildi. Bu, aslında yönetimden ziyade "böl ve yönet" prensibinin hayata geçirilmesiydi. Bu nedenle zamanla Bakü'nün yönetimi Rusya yasalarına daha çok uygunlaşarak Azerbaycan'ın diğer bölgelerinin yönetim tarzından

uzaklaştı. Bu farkın olumsuz sonuçları Azerbaycan'ın yönetilmesinde etkisini uzun süre göstermiştir;

- 1917 Şubat devriminden sonra Duma seçimlerinin demokratik olarak yapılması yönünde hükümete baskı yapıldığını ve o dönemdeki geçici hükümetin bu teşebbüsü beğendiğini dikkate alırsak, Azerbaycan'ın demokratik yerel yönetim prensipleriyle tanışmasını bu devre ait sayabiliriz.
- Bolşeviklerin işgali ile ilgili olarak Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti'nin yerinden yönetim alanında hayata geçirmek istediği reformlar yarım kaldı. Oluşturulan yerel sovyetlerin ise aslında demokratik yerel yönetim organları olmadıkları kısa bir sürede anlaşıldı. Böylece 70 yıllık Sovyet döneminde Azerbaycan, gerçek yerel yönetim anlayışından uzak kaldı;
- SSCB'nin dağılmasından sonra sovyetlerin tasfiye olmasıyla belli oldu ki, uzun yıllar süper devletin terkinde olmasına bakmayarak, gerçekte Azerbaycan demokratik yerel yönetimler ve diğer prensiplere göre çok geridedir. Bu prensiplerin olmaması ister diğer seçimlerin, ister belediye seçimlerinin tam demokratik bir biçimde gerçekleştirilmesinde önemli sorunların ortaya çıkmasına neden oldu.
- 1995 yılında onaylanan Anayasada diğer prensiplerle beraber belediyeler hakkında da demokratik hükümler kabul edildi. Fakat totaliter rejimden miras kalmış bazı özellikler bu maddelerin demokratikliği hakkında bazı fikir çatışmalarına neden oldu.

“Belediyelerin Statüsü Hakkında” ve “Belediye Seçimleri Hakkında” yasalara (bunların dışında örneğin MSK hakkında yasaya veya Milli Meclisin kabul ettiği yasa metni üzerinde yapılan değişikliklere ve b.) karşı yapılan itirazlar bunun bir göstergesiydi.

- Bu tartışmaların ışığında, Azerbaycan’da yapılan ilk belediye seçimleri, gözlemlenen noksanlara rağmen, Azerbaycan’ın demokrasi yolunda attığı önemli adımlardan birisi gibi değerlendirilebilir. İlk belediye seçimleri sırasında kaydedilen noksanlar şu gerçeği de kanıtlıyor ki, yerel yönetimler konusunda her hangi bir ülkenin deneyimini olduğu gibi diğer bir ülkede, dolayısıyla Azerbaycan’da tatbik etmek yanlış olur.

Sonuç olarak belirtelim ki, Azerbaycan, yerel yönetimler konusunda daha yolun başlangıcındadır. Bu alanda bugüne kadar yaşanan süreç içerisinde gözlemlediğimiz kadarıyla, yeni oluşturulan belediyeleri gelecekte gerçek anlamda birer demokratik kurumlar düzeyine getirebilmek için şimdiden bazı hususlara dikkat edilmesi ve bu yönde çalışılması gerekmektedir. Yapılması gerekenleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- a) Belediyelerle ilgili çalışmalarda bölgelerin tarihi gelişimi, yerel koşulları ve yerel gelenekleri dikkate alınmalıdır.
- b) Vatandaşlar arasında genel olarak demokratik bilincin, konumuz açısından ise spesifik olarak belediye bilincinin geliştirilmesi amacıyla bu yöndeki enformasyon ve propaganda çalışmalarına hız verilmelidir.

- c) Belediyelerin mali açıdan güçlü olmalarına özel dikkat gösterilmelidir.
- d) Belediyeler üzerinde merkezi yönetimin fiili denetimi azaltılmalı, buna karşılık yasalarda da öngörüldüğü gibi yargı denetimi kuvvetlendirilmelidir.
- e) Yerel yönetimler alanında uzman kadroların hazırlanmasına dikkat gösterilmelidir.

Son olarak kaydedelim ki, Azerbaycan'da belediyeler ve belediye seçimleri ile ilgili düşünce farklılıkları bu ülkede uzun yıllar boyunca mevcut olmuş yabancı idare yönteminin mahiyetinden ileri gelmektedir. Fikrimizce, zamanla bu etkenler ortadan kalkacak ve Azerbaycan gerçek anlamda demokratik yerel yönetim modelini oturtarak gelişmiş çağdaş ülkeler sırasına katılacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

ABDULLAYEV, Cavid, Azerbaycan Anayasası ve Öngördüğü Hükümet Sistemi (basılmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara, 1998.)

ADIGÜZELOVA, Arife, Fevral İnkilabından Sonra Azerbaycan'da Geçici Hükümetin Yerli Hakimiyet Organlarının ve Şehir Muhtar İdarelerinin Teşkili ve Faaliyeti (Mart 1917-April 1918) (basılmamış doktora tezi, M.E. Resulzade Adına Bakü Devlet Üniversitesi, Bakü, 1995.)

AHMEDOV, Hanmurad, Azerbaycanda Sovyetlerin Yaranması ve Möhkemlendirilmesi, Bakü, zerbaycan SSR Elmler Akademiyası Neşriyatı, 1966.

AKYOL, Taha, Azerbaycan Sovyetler ve Ötesi, 2.Baskı, İstanbul, Burak Yayınevi, 1994.

ALİYEV, İgrar, Azerbaycan Tarihi, Bakü, Elm Neşriyatı, 1993.

Azerbaycan SSR Elmler Akademiyası, Genç Alimlerin Böyük Veten Müharibesinde Sovyet Halkının Gelebesinin 40 İlliğine Hesr Olunmuş İl Elmi Konfrasının Materyalları, Bakü, Elm Neşriyatı, 1987.

Azerbaycan SSR Elmler Akademiyası A.A.Bakıhanov Adına Tarih İnstitutu, Azerbaycan Tarihinin Problemleri, Bakü, 1993.

COTTERET, Jean-Marie ve EMERİ, Claude, Seçim Sistemleri, (çev.Ahmet Kotil), 1. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 1991.

DEMİR, Abdullah, Tarihten Günümüze Rus Yayılmacılığı ve Yeni Kurulan Cumhuriyetler, İstanbul, Ötüken Neşriyat A.Ş., 1998.

Demokratik Seçkilere Yardım Merkezi, Belediyeler Yerli İdareetmenin Teşkilati Formasıdır, Bakü, 1998.

FALKUS, M.E., Rusya'nın Endüstrileşmesi 1700-1914, Ankara, Verso Yayınları, 1986.

GÜLER, Birgül Ayman, SSCB'den BDT'ye Sovyet Tipi Devlet Örgütlenmesi, TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notu, Ankara, TODAİE.

GÜLER, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalar Eleştirel Yaklaşım, Gözden Geçirilmiş 2. Basım, Ankara, TODAİE Yayını No:280, 1998.

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1996.

HESENOV, Hafiz ve HÜSEYİNOV, Mireli, Azerbaycanda Seçkiler ve Müşahideçilerin Seçkilerde İştiraki, Bakü, Vetendaş Cemiyeti Uğrunda Müstegil Meslehet ve Yardım Merkezi Yayınları, 1999.

HESENOV, Hafiz, Belediye İdareetmesi, Bakü, Vetendaş Cemiyeti Uğrunda Müstegil Meslehet ve Yardım Merkezi Yayınları, 1999.

HESENOV, Hafiz ve İSMAYILOV, Eldar, Vetendaşların İdareetmede İştirak Formaları, Bakü, Ümman Neşriyatı, 1998.

KELEŞ, Ruşen, Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 1994.

KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 2. Basım, İstanbul, Cem Yayınevi, 1994.

Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri, Ankara, Erk Yayıncılık, 1993.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Dünyada Mahalli İdareler, 1.Baskı, Ankara, 1999.

GAZETE VE MAKALELER

Azadlıg Gazetesi, 1 Mart 1999.

Azadlıg Gazetesi, 3 Avgust 1999.

Azadlıg Gazetesi, 20 Avgust 1999.

Azadlıg Gazetesi, 28 Avgust 1999.

Azadlıg Gazetesi, 31 Avgust 1999.

Azadlıg Gazetesi, 23 Sentyabr 1999.

Azadlıg Gazetesi, 25 Noyabr 1999.

Azadlıg Gazetesi, 14 Dekabr 1999.

Azadlıq Gazetesi, 16 Dekabr 1999.

Azadlıq Gazetesi, 28 Mart 2000.

Azerbaycan Gazetesi, 16 İyun 1999.

Azerbaycan Gazetesi, 19 Avgust 1999.

Azerbycan Gazetesi, 19 Oktyabr 1999.

Azerbaycan Gazetesi, 5 Noyabr 1999.

Azerbaycan Gazetesi, 28 Dekabr 1999.

BALAYEV, Aydın, "Hakimiyet Belediye Seçkilerinde Garişığ Sistemden İmtina Edir," **Belediye Dergisi**, No.1, (İyul 1999), s.24-27.

"Belediyelere Verilen Selahiyetler İcra Hakimiyetlerinin Önünden Galan Selahiyetlerdir," **Belediye Dergisi**, No.2, (Avgust 1999) s.7-11.

GARALOV, Zahid, "Bizim Birce Layihemiz Olub," **Belediye Dergisi**, No. 1 (İyul 1999), s.3-9.

GASIMOV, Tofiq, "İktidarın Tercihi Geriye Doğru Addımdır," **Belediye Dergisi**, No. 1 (İyul 1999), s.9-11.

Kavkazskiy Telegraf Gazetesi, 4 Dekabr 1917.

MAHMUDOV, Vidadı, "Gebul Edilen Ganun Layihesi Beynelhalk Tecrübeye Uygun Değil," **Belediye Dergisi**, No. 1 (İyul 1999), s.11-13

MEHDİYEV, Azer, "Belediye Bütçesi Nece Yaranır," **Belediye Dergisi**, No. 5 (Noyabr 1999), s.27-35.

Millet Gazetesi, 2 Avgust 1999.

Millet Gazetesi, 21 Avgust 1999.

Millet Gazetesi, 28 Avgust 1999.

Millet Gazetesi, 14 Dekabr 1999.

Müsavat Gazetesi, 12 Avgust 1999.

Müsavat Gazetesi, 19 Avgust 1999.

Müsavat Gazetesi, 20 Avgust 1999.

Müsavət Gazetesi, 1 Sentyabr 1999.

Müsavət Gazetesi, 13 Dekabr 1999.

YUSİFOV, Nikbin, "Belediyelerin Selahiyetleri və Faaliyetlərinin Mezmunu," **Belediye Dergisi**, No. 6 (Dekabr 1999), s.23-27.

ZEYNALLI, Samir, "Her Aileye Bir Belediye," **Belediye Dergisi**, No.2 (Avgust 1999), s.28-30.

YASA METİNLERİ

Azərbaycan Sovyet Sosialist Respublikası Konstitusiyası (Esas Kanun), Bakü, 1926.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası, Bakü, 1995.

Azərbaycan Respublikasının Torpag Məcəlləsi, Bakü, 8 Avgust 1999.

Belediyye Gulluğu Həqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bakü, 30 Noyabr 1999.

Belediyyələrin Maliyyəsinin Esasları Həqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bakü, 28 Dekabr 1999.

Belediyyələrə Seçkilərin Qaydaları Həqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bakü, 28 İyul 1999.

Belediyyələrin Statusu Həqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bakü, 28 İyul 1999.

Torpag İslahatı Həqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bakü, 16 İyul 1996.

Yerli Rey Sorğusu Həqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bakü, 29 Dekabr 1999.

ÖZET

Yapılan bu tez çalışmalarında Hanlıklardan başlayarak sonraki dönemlerde Azerbaycan'da mevcut olmuş yönetim sistemleri hakkında bilgi veriliyor. Her bir tarihi aşamada Azerbaycan'da biçim kazanan sosyal, ekonomik ve siyasal durum çerçevesinde yerel yönetim alanında yapılan çalışmalar araştırılıyor.

Tarihsel bilgilerin verilmesinden sonra, günümüz Azerbaycan'ında oluşturulan belediye kurumları, bunların Anayasal ve yasal dayanakları, ilk belediye seçimleri, seçimlerde gözlemlenen noksanlıkların neden ve sonuçları ve diğer konular geniş bir analize tabi tutuluyor.

SUMMARY

In this thesis information about administration systems of Azerbaijan, starting from 18th century is presented. In the extend of social, economic and politic positions further researches are made according to the studies on local government.

After giving out the historical information the founded municipal institutions in today's Azerbaijan, constitutional and legal standings of these municipal institutions, first municipal elections lacknesses of the elections which are observed and other various related subjects are widely examined.



***Abasov, Fuad, Local Government Reforms in Azerbaijan,
Post Graduate Thesis, Consultant: Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, III-112 p.***

After the Soviet union had collapsed old Soviet union republics were faced with numerous economic, social and political problems. In this transition period Azerbaijan government agreeded to recovery programs administrative structure. However clashes with the Armenian army in the border and the political instability delayed the recovery implementations. Therefore undergoing reforms about the local administrationsa began in two years time delay.

In this study the local daministration reforms are examined in the first part of this thesis, the history of the local administrations in Azerbaijan is examined. In the second part. The constitutional basics of the local administration have been determined. The formation of the local administration and their financial basis, their departments, the workers of the municipality, municipality elections are widely investigated. All types of amendments made to kural locations are discussed.

In conclusion amendments can be accepted as democratic and the delays in the implementation stage can be accepted normal. Since Azerbaijan society lived under autocracy for years. It can not be expected to be accustomed to democracy rapidly.

Abasov, Fuad, Azerbaycan'da Yerel Yönetim Reformları, Yüksek Lisans Tezi Danışman: Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, III-112 s.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlıklarına kavuşan eski Sovyet Cumhuriyetleri her alanda çeşitli sorunlarla karşı karşıya kaldılar. Bunları genel bir başlık altında özetlersek, demokratikleşme ve toplumda demokratik kurumların yerleştirilmesi başlıca sorunlar olarak ortaya çıktı. Daha somut bir ifadeyle belirtirsek, yeni demokratik Anayasa yapımı ve devlet aygıtının buna göre yönetim kuruluşlarının oluşturulması söz konusu Cumhuriyetler'de yapılması gereken ilk işler olarak gündeme oturdu.

Demokratikleşme yolunda ciddi adımlar atan bu Cumhuriyetlerden biri de Azerbaycan Cumhuriyeti'di. 1991 yılında bağımsızlığını kazanan Azerbaycan, geçen süre zarfında önemli reformlar yaptı. Fakat ülkenin çalkantılar nedeniyle diğer eski Sovyet Cumhuriyetlerine göre bazı reformların hayata geçirilmesi aksadı. Bu yüzden konumuza oluşturan süreden 2 yıl daha geç, diğer bir ifadeyle, ancak 1999 yılında başlanılabildi.

Biz de, çalışmamızda Azerbaycan'da gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarını inceledik. İki bölümden oluşan tez çalışmamızın birinci bölümünde Azerbaycan'da yerel yönetimlerin tarihine değindik. İkinci bölümde ise belediyelerin Anayasal

temelleri, onların organları, belediye çalışanları, belediye seçimleri ve yurttaş katılımı gibi konular kapsamlı basamaklı yerel yönetim sisteminin benimsenilerek yerel yönetim sisteminin oluşturulmasında ağırlıklı olarak Fransız modeli örnek alındı. Ama diğer yerel yönetim modellerinden de belli ölçüde yararlanıldı. Yerel yönetim alanındaki düzenlemeler “Belediyelerin Statüsü Hakkında”, “Belediye Seçimleri Hakkında”, “Belediyelerin Mali Esasları Hakkında”, “Belediye Çalışanları Hakkında” ve diğer yasalarla hayata geçirildi. Yerel yönetimlerle ilgili yapılan yasal düzenlemelerin oldukça demokratik içerikli hükümler taşıdığını söyleyebiliriz. Fakat uygulamaya bakıldığında önemli aksaklıkların yaşandığı görülmektedir. İlk aşamada bunlar doğal karşılanabilir. Çünkü uzun yıllar otokratik rejimde yaşamış bir toplumda demokratik kuralların kusursuz bir şekilde çalışacağını düşünmek doğru olmaz. Fikrimizce, bu sorunlar uzamanla giderilecek ve Azerbaycan çağdaş yerel yönetim sisteminin tüm gereklerini yerine getirerek gelişmiş demokratik ülkeler düzeyine erişecektir.