

AZERBAYCAN'DA ANAYASALAŞMA SÜRECİ VE BENİMSENEN SİSTEMİN NİTELİĞİ

Cavid ABDULLAYEV*

During the collapse of the authoritarian structure in Soviet system and the emergence of new independent states, constitutionalism becomes one of the most important issues in these new states. Azerbaijan is one of these states, which builds up its state organs with its new constitution. But there were some problems in the establishment of the characteristics of this constitution. This article examines the new division of power and the new relation between judiciary, legislative and executive powers.

1. GİRİŞ

L 980'li yılların sonlarında Sovyetler Birliği'nde başlayan yumuşama dönemi ve arkasından Sovyet İmparatorluğu'nun çökmesi Doğu Avrupa ülkeleri ile eski Sovyet Cumhuriyetlerinin demokratikleşme sürecine girmelerine neden oldu. Aslında bu, tarihte daha önce eşi görülmemiş bir süreçti. Çünkü otoriter rejimden demokrasiye geçişin birkaç örneği olduğu halde, totaliter bir devletin savaş sonucu yıkılmadan demokrasiye geçme çabasına, tarih ilk kez tanıklık ediyordu. Bu nedenle hem Doğu Avrupa ülkelerinde hem de eski Sovyet Cumhuriyetlerinde siyasi istikrar ve demokrasinin yaşayabilirliliğinin nasıl sağlanacağı karşılaşılan en önemli sorundu.

Bilindiği gibi, demokratik bir sistemi kurma ve demokratik kurumları yerleştirme yolunda en önemli adım Anayasanın hazırlanmasıdır.¹ Çünkü, yeni bir anayasanın hazırlanması, hem ulusun kendisini kanıtlanmasının, hem de siyasi bütünleşmeye zemin hazırlayan duyguları ifade etmenin en uygun yoludur. Ayrıca anayasalar, ekonomik ve toplumsal alanda siyasal iktidara yön veren temel ilkeleri, bireylere sağlanan temel hak ve özgürlükleri gösterir; temel hak ve özgürlüklerin güvencesini oluştururlar. Kısacası devleti hukuka bağlamayı amaçlarlar.

* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Devletler Genel Hukuku Anabilim Dalı

¹ B. Akarcalı, *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı*, 8-10 Ekim 1992-UniDem Konferansı Açış Konuşması, Yayına Hazırlayan: AHYDK ve TDV, Ankara 1993, s.17.

Bu bağlamda, Doğu Avrupa ülkelerinin ve Eski Sovyet Cumhuriyetlerinin bağımsızlıklarının ilk günlerinden itibaren anayasalaşma sürecine girdikleri görülmektedir. Bu örneklerden biri de, bağımsızlığına Sovyet Rusya tarafından son verilen ve ancak 70 sene sonra bağımsızlığını yeniden kazanabilen Azerbaycan Cumhuriyetidir.² Bağımsızlığını ilan ettiği

.....
**Yeni bir anayasanın
 hazırlanması, hem ulusun
 kendini kanıtlamasının,
 hem de siyasi
 bütünleşmeye zemin
 hazırlayan duyguları ifade
 etmenin en uygun yolu
 olmaktadır.**

1991 yılından bu yana Azerbaycan, çok sancılı bir dönem geçirmektedir. Buna rağmen başarılı veya başarısız, bu gün Azerbaycan kendi bağımsız anayasasını oluşturmuş durumdadır. 1995 yılında kabul edilen bu anayasa farklı açılardan değerlendirilebilir. Bizim bu incelemedeki amacımız daha çok hukuki bir değerlendirme yapmaktır. Bunu yaparken yeni veya orijinal bir şey söylemek iddiasında da değiliz. Yapmak istediğimiz, Azerbaycan'da anayasalaşma sürecinde yaşanan sorunlar ve anayasadaki sistemin niteliği üzerinde durarak yeni tartışmalara ortam hazırlamaktır. Bu ise Azerbaycan Anayasasını daha ideal görme isteğimizin kaynaklanmaktadır.

2. AZERBAJCAN'DA ANAYASALAŞMA SÜRECİ

1956'da Nikita Kruşçev'in Komünist Parti'nin 20. Kongresi'nde ünlü raporunu okumasıyla birlikte yeni bir dönemece giren Sovyetler Birliği'nde, bundan yaklaşık otuz yıl sonra bu kez Mikhail Gorbaçov yeni bir dönemin habercisi oldu. 1980'li yıllara gelindiğinde Komünist Parti'nin tüm çabalarına ve ideolojik seferberliğine rağmen ülke ekonomisinin hızla çöktüğü, ülkenin süper güç olmaktan çıktığı, sosyal patlamalara gebe olduğu anlaşılmıştı. Asıl amacı mevcut sistemi ayakta tutmak olan Gorbaçov, tıkanmış olan sistemi reformlarla çözmeyi planlıyordu. Yapılan plana göre, strateji niteliği taşıyan Yeniden yapılanma (*Perestroika*), taktik niteliğinde bulunan Açıklık (*Glastnost*) aracılığıyla durumu geniş yığınlara aktaracak, gerçekler topluma açıklanacak, tek ve etkin kuvvet olan Komünist Parti gereken tedbirleri

² 1917 Rus Devrimi'nden sonra Azerbaycan'da bağımsız bir Demokratik Halk Cumhuriyeti kurulmuştu. 1918 Mayıs ayının 18'de kurulan Doğunun bu ilk Demokratik Cumhuriyeti sadece iki sene yaşayabildi ve 1920'de Kızıl Ordu'nun Bakü'yü işgal etmesiyle devrildi. Bundan sonra Azerbaycan, 70 sene eski Sovyetler Birliği'nin 15 Cumhuriyetinden biri olarak yaşadı. Bu konuda geniş bilgi için bkz, M. Saray, *Azerbaycan Türkleri Tarihi*, İstanbul 1993.

alacaktı.³ Ne var ki işler planlandığı gibi yürümedi. Büyüyen ekonomik sorunlar ve her alanda yaşanan kriz geniş kitleleri politikleştirerek siyaset sahnesine çekti. Bu rüzgar dalga dalga cumhuriyetlere yayılmaya başlayıp yetmiş senedir bastırılan milli duygular da işin içine karışınca, demokratikleşme dalgası milliyetçi kimliğe bürünmeye başladı. Krizin hareketlendirdiği kitlelerin yer yer milli bayraklar açtığı görüldü. İlk başlarda bu milliyetçi-demokratik hareketin başını aydın sınıf çekiyordu. Nitekim hareketin en yoğun olduğu bölgelerden biri olan Azerbaycan'da ilk tepkilerin bilim adamları, sanatçılar, gazeteciler ve öğretmenlerden geldiği görülmektedir. Ancak zamanla Sovyetler Birliği'ndeki milletlerin kendi aralarındaki tarihi sorunların gündeme gelmesi, olayları bir anda ateşleyerek büyük dalgalanmaların ortaya çıkmasına neden oldu. 1988 yılında Azerbaycan'ın bir parçası olan dağlık Karabağ bölgesindeki ayrılıkçı Ermenilerin faaliyetleri ve Ermenistan'ın Azerbaycan'a tecavüzü, bir anlamda politik sessizlik ve durgunluk içinde bulunan Azerbaycan halkını da hareketlendirdi. Özellikle, Moskova'nın Karabağ sorununu çözmekte yetersiz kalmasını protesto etmek için Azatlık Meydanı'na toplanan halkın askerlerce dağıtılması Azerbaycan'daki gelişmeleri ateşleyen kıvılcım oldu. Bu olay, Azerbaycan'daki politik gerginliği iyice arttırdı ve güçlü bir halk hareketi başladı. Ne var ki, halk hareketini nizamlayacak örgütsel yapıların henüz tam olarak oluşmamış olması, halk hareketinin bu yıllarda gelişigüzel gelişmesine neden olmuştur.⁴

Halk hareketinin yeni dalgası Temmuz 1989'da Azerbaycan Halk Cephesi'nin örgütlenmesi ile başladı. Kısa bir sürede güçlenen Halk Cephesi yönetimden önemli tavizler koparmayı başardı. Bu tavizlerin en önemlisi de Halk Cephesi'nin yasal bir kuruluş olarak 5 Ekim'de hükümet tarafından tanınması oldu. Ancak resmen tanınmasına rağmen Halk Cephesi, Moskova için bir tehditti ve Moskova, bu tehdidi ortadan kaldırmak için fırsat kolluyordu.

1 Aralık 1989 günü Ermenistan Parlamentosu'nun Dağlık Karabağ'ı Ermenistan'a bağlamak üzere karar alması Azerbaycan'daki politik gerilimi had safhasına çıkardı. Azerbaycan Parlamentosu'nun 6 Aralıkta bu kararı geçersiz ve yasadışı sayan bir karar alması dahi gerginliği önleyemedi. Fırsattan yararlanmaya karar veren Moskova, Ocak

³ R. Asker, *Perestroika ve Azerbaycan Basını*, Türkiye Modeli ve Türk Kökenli Cumhuriyetlerle Eski Sovyet Halkları, Yeni Forum Dergisi'nin 16-19 Eylül 1991 tarihinde Düzenlediği Sempozyuma Sunulan Bildiriler, s.121.

⁴ N. Nesipzade, *Perestroika'nın Zor Döneminde Azerbaycan'da Politik Gelişmeler*, Türkiye Modeli ve Türk Kökenli Cumhuriyetlerle Eski Sovyet Halkları, Yeni Forum Dergisi'nin 16-19 Eylül 1991 tarihinde Düzenlediği Sempozyuma Sunulan Bildiriler, s.116.

1990'da Bakü'de baş gösteren itirazlar sırasında Ermenilere karşı şiddet kullanıldığını bahane ederek askeri birliklerini Azerbaycan'a gönderdi. 19-20 Ocak 1990'da Sovyet birlikleri silahsız insanları katledeyerek Bakü'ye girdi. Azerbaycan'da sıkıyönetim ve sokağa çıkma yasağı ilan edildi ve Halk Cephesi'nin önde gelen liderleri tutuklandı. Bu olaylar halk hareketına büyük darbe vurdu. Fakat bunların önemi de büyük oldu: Azerbaycan psikolojik bakımdan Rusya'dan koptu, esas düşmanın Rusya ve tek çıkar yolun bağımsızlık olduğunu anladı. Toplu şekilde yapılan baskılar Halk Cephesi'ni zayıflattı, ama onu yok edemedi. Halk Cephesi'nin yanında yeni siyasi parti ve kurumlar da oluştu.

27 Ocak 1990'da Azerbaycan Komünist Partisi Birinci Sekreteri Abdul Rahman Vezirov görevden alınarak yerine Ayaz Mutallibov getirildi. Bunu 30 Eylül'de yapılacak olan Parlamento (Azerbaycan Yüksek Sovyeti) seçimleri takip etti. Demokratik mücadeleye devam kararı alan Halk Cephesi de seçimlere katıldı. Seçimlerde Azerbaycan Komünist Partisi'nin sandalyelerin çoğunu kazanması şaşırtıcı olmadı. Çünkü ne AHC'ye ne de milletlerarası gözlemcilerle göre bu seçimler adil ve de serbestti. Buna rağmen 30'a yakın sandalye kazanan muhalif milletvekilleri "Azerbaycan Demokratik Bloğu" adı altında örgütlenerek 5 Şubat 1991 günü ilk toplantısını yapan Parlamento'ya katıldılar.

Bu arada Moskova'da gelişen olaylar cumhuriyetleri etkilemeye devam ediyordu. SSCB'nin dağılmasının kaçınılmaz olduğunu anlayan ve bunu önlemeye çalışan bir grup, 19-21 Ağustos tarihlerinde Moskova'da hükümet darbesi gerçekleştirdi. Ancak Birliği kurtarmak için girişilen bu çaba, cumhuriyetlerde ters tepki yarattı ve çözülmeyi daha da hızlandırdı. Darbenin arkasından Sovyet Cumhuriyetleri arka arkaya bağımsızlıklarını ilan etmeye başladılar. Aynı şekilde 30 Ağustos 1991'de Azerbaycan Ali Sovyeti tarafından "Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Bağımsızlığı Bildirisi", 18 Ekim 1991'de de "Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Bağımsızlığı Hakkında Anayasal Akt" kabul edildi.⁵ 3 Eylül 1991'de Azerbaycan'da Cumhurbaşkanlığı seçimleri yapıldı ve tek aday olan Ayaz Mutallibov Cumhurbaşkanı seçildi.

1992 yılına Azerbaycan çok kötü koşullar altında girdi. Karabağ'da Azeri yerleşim birimlerinin arka arkaya Ermenilerce işgal edilmesine rağmen Mutallibov Milli Ordu kurulmasını engelliyordu. 25 Şubat'ta Hocalı kentinin Ermenilerin eline geçmesi kamuoyunu çılgına çevirdi. Halk gece gündüz miting yaparak suçluların bulunmasını ve ceza-

⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: A. Aleskerov, *Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasında Devlet Sistemi ve Temel Öğeleri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2000, s. 79-82.

.....

**Azerbaycan psikolojik
bakımdan Rusya'dan
koptu, esas düşmanın
Rusya olduğunu ve çıkar
yolunun bağımsızlık
olduğunu anladı.**

.....

landırılmasını istedi. Baskılara dayanamayan Mutallibov istifa etti. Parlamento'daki komünist çoğunluk, dönemin Bakü Tıp Üniversitesi Rektörü Yakup Memmedov'u Mutallibov'dan birkaç saat önce istifa eden Elmira Gafarova'nın yerine Parlamento Başkanı seçti ve Yakup Memmedov Cumhurbaşkanı Vekili olarak göreve başladı. Parlamento 7 Haziran 1992'de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılmasını kararlaştırdı. Ancak 14 Mayıs'ta beklenmedik bir oyunla Ayaz Mutallibov parlamento'ya çağrıldı ve cumhurbaşkanlığı kendisine iade edildi. Cumhurbaşkanlığı seçimi iptal edildi ve Bakü'de olağanüstü hal ve sıkıyönetim başlatıldı. Mutallibov kısa ve sinirli bir konuşma yaparak Halk Cephesi'ni tehdit etti. Aynı gün durum değerlendirmesi yapan Halk Cephesi, olayları yasadışı eylem ve "darbe" olarak nitelendirdi. 15 Mayıs sabahı Halk Cephesi halkın büyük bir kesimini arkasına alarak Parlamento ve Başkanlık sarayına yürüdü ve kısa bir zamanda bu binaları kontrol altına almayı başardı. Mutallibov ülkeyi terk etti ve Yakup Memmedov Meclis Başkanlığı'ndan istifa ettiğini açıkladı. 18 Mayıs'ta toplanan Parlamento bu istifayı kabul etti ve AHC başkan yardımcısı İsa Kamber Meclis Başkanı ve Cumhurbaşkanı Vekili seçildi. Parlamento 7 Haziran 1992'de yapılacak olan Cumhurbaşkanlığı seçimlerini tekrar onayladı. Bu seçimde, AHC Başkanı Ebülfez Elçibey oyların %54'nü alarak Cumhurbaşkanı seçildi.

Ancak Azerbaycan'da sular bir türlü durulmuyordu. Dışta Karabağ Savaşı'ndaki başarısızlıklar, içte ise devam eden iktidar savaşı Elçibey yönetiminin sonunu hazırladı. Son olarak 4 Haziran 1993'te Rus yanlısı Albay Suret Hüseyinov'un Gence'de başlattığı darbe girişimini önlemede yetersiz kalan yönetim, olayları yatıştırmak için o dönemde Nahçıvan Meclis Başkanı olan Haydar Aliyev'i Bakü'ye davet etmekten başka yol bulamadı. Darbe girişiminin asıl hedefi olan dönemin Cumhurbaşkanı Elçibey iç savaşı önlemek için Bakü'yü terk ederken ülkeye bir kurtarıcı gibi dönen Aliyev Meclis Başkanı seçildi ve Cumhurbaşkanlığı makamının bütün görev ve yetkilerini üzerine aldı. Bununla birlikte Aliyev için Cumhurbaşkanlığı yolu açılmış oldu. 1993'ün Ağustos ayında halkın Elçibey'e güven duyup duymadığına ilişkin yapılan % 97.5 oyla Elçibey aleyhine sonuçlanan referandum, Elçibey'in bir yıllık yönetimine son noktayı koydu. Meclis sonuçları onaylayarak yeni Cumhurbaşkanı seçimlerinin 3 Ekim 1993'te yapılmasını kararlaştırdı. Bu seçimde Haydar Aliyev %98.8 oy alarak Cumhurbaşkanı seçildi.

Devlet bürokrasisinden gelen ve diktatörlük yanı ağır basan Aliyev içte iktidar kavgasına son vermekte zorlanmadı.⁶ Ardından Mayıs 1994'te Ermenistanla yapılan ateşkes anlaşması Aliyev'e yerini sağlamlaştırma imkanı verdi. Ülkede istikrarı sağlayan Aliyev, gecikmeden yeni yasal düzenlemelere gitti. Yeni bir anayasanın gerekliliğini gündeme getiren Aliyev, Ocak 1995'te yeni Anayasa üzerinde çalışmaları başlattı.

3. ANAYASA'NIN HAZIRLANMASINDAKİ SORUNLAR

Daha önce de söylediğimiz gibi, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra kurulan devletlerin karşılaştığı sorunların tarihte bir benzeri kesinlikle olmamıştır. Gerçi otoriter rejimlerden demokrasiye geçiş süreçlerine daha önce de rastlanmıştır; ama diğer benzeri komünist ülkeler hariç, totaliter bir sistemden demokrasiye, devletin bir savaş sonunda yıkılmadan geçmesi veya bundan da önemlisi, bütün siyasi, ulusal ve ekonomik geçiş süreçlerinin üst üste gelmesi görülmemiş bir şeydir. Aynı şekilde, Azerbaycan da bir anda üç geçiş süreciyle yüz yüze gelmiştir: Bir tür emperyalist yönetimden ulusal bağımsızlığa, diktatörlükten demokrasiye ve planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş. İşte, bu tür durumlarda önemli bir sorunla karşılaşılmaktadır; bu tür durumlarda siyaset, hukuka üstün gelme eğilimindedir ve siyasetin gereklerini hukukun üstünlüğü ilkesinin önüne geçirme girişimlerine karşı koymak çok zordur.

Azerbaycan Anayasası hazırlanırken de aynı şekilde davranılmış, bir anlamda siyasetin gereklerinin önüne geçilememiş veya geçilmemiştir. Bu durumda, ilk olarak Azerbaycan Anayasasının meşruiyeti sorunu gündeme gelmektedir. Bilindiği gibi, bir Anayasa hazırlanacak ise, onun meşru olması gerekir. Çünkü Anayasanın yaşaması meşru olmasına bağlıdır. Anayasa yapımı sürecinde ise üç tür meşruiyet olduğundan bahsedilmektedir: 1) Anayasanın meşru bir biçimde oluşturulan Kurucu Meclis tarafından hazırlanması (alt meşruiyet), 2) Meclisin karar alma usullerinin demokratik prensiplere uygun olması (usul meşruiyeti), 3) Hazırlanan tasarının halkoyuna sunulması onaylanması (üst meşruiyet).⁷

⁶ Başbakanlık koltuğuna getirilmesine rağmen Albay Suret Hüseyinov, 4 Ekim 1994 tarihinde bu defa Haydar Aliyev'e karşı ayaklandı. Halka müracaat eden Aliyev, büyük bir halk desteğini arkasına alarak darbe girişimini önlemeyi başardı. Daha sonra, 17 Mart 1995'de Ruşen Cavadov'un rehberlik ettiği Çevik Kuvvet Birlikleri (OMON)'nin ayaklanması da ordu tarafından sert bir biçimde bastırıldı.

⁷ L. Gönenç, "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar", *AÜHF Dergisi*, Cilt:47, Sayı:1-4, Ankara 1998, s.216.

Azerbaycan Anayasası'nın hazırlanması aşamasında alt ve üst meşruiyet açısından sorunlar yaşanmıştır. Şöyle ki, Azerbaycan Anayasası'nın taslak metninin Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev'in başkanlığında 35 kişilik uzmanlar komitesince hazırlanmış olması muhalif partilerin, yeni anayasanın "iktidar anayasası" olduğu ve muhalif görüşlerin değerlendirilmediği yönünde itiraz ileri sürmesine neden olmuştur. Hatta bazı muhalif partiler, referandum öncesinde halkı Anayasaya oy vermemeye dahi davet etmişlerdir. Her ne kadar Aliyev bu görüşleri kabul etmemiş ve Anayasa komisyonunun bir toplantısında Anayasanın kabulüne ilişkin referandumun boykot edilmesinin en büyük hukuka aykırılık olacağını söylemiş, Anayasaya ve kendisine karşı çıkan muhalefeti dahi oy vermeğe davet etmişse de, en azından Anayasa yapımı sürecinden dışlanan siyasi gruplar açısından Anayasanın alt meşruiyetinin aşıldığını söylemek mümkündür. Daha sonra Anayasa metninin 12 Kasım 1995'te Meclis seçimleriyle birlikte halkoyuna sunulması ve büyük bir çoğunluk tarafından kabul edilmesi⁸ bile Anayasanın meşruiyeti sorununu çözmemiştir. Tam tersine, seçimlerde usulsüzlük yapıldığını ileri süren muhalefetin görüşlerine çeşitli milletlerarası gözlemcilerin de katılması, Anayasanın üst meşruiyetine de gölge düşürmüştür.

Bir diğer sorun da süreçle ilgili olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira anayasalaşma sürecinin Azerbaycan'da bu kadar uzun sürmesini eleştirenler vardır. Bu görüşe göre; "Sürecin bu şekilde uzun sürmesi, belli siyasi güçlerin iktidara gelmesinden sonra kendi otoritelerinin tekeline oluşturma çabasına neden olmuş ve böyle bir otoritenin elde edilmesinden sonra anayasanın yapımının gerçekleştirilmesi, onu bir sıra demokratik ve hukuki kurumdan yoksun bırakmıştır."⁹ Ancak bu görüşe tamamen katılmak mümkün değildir. Anayasanın demokratik bazı özelliklerden yoksun olduğu bir gerçektir. Ama sürecin bu kadar uzun sürmesi, planlanmış bir şey değil; siyasi ortamın getirdiği istikrarsızlıktan kaynaklanan kaçınılmaz bir zorunluluk gibi görünmektedir. Nitekim yeni bir anayasa oluşturmaya 1991 yılında başlanmasına rağmen, bu girişim başarısız olmuştur. Bu başarısızlığın pek çok nedeni vardır. Azerbaycan'ın uzun süre yürütmek zorunda kaldığı savaş, darbe girişimleri ve iç istikrarsızlıklar bu başarısızlığın en önemli nedenleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki, 1995 Anayasası dahi darbe, ayaklanma ve savaşlarla dolu bu sıkıntılı dönemin psikolojik etkilerinden kurtulabilmiş değildir. Bu nedenle Levent Gönenç'in:

⁸ Resmi kaynaklara göre halkoylamasına seçmenlerin %86'sı katılmış ve oy kullananların %91.9'u Anayasanın kabul edilmesini yönünde oy kullanmıştır. *Azerbaycan Gazetesi*, Bakü, 10 Noyabr (Kasım) 1996.

⁹ E. Aleskerov, age, s.83.

"Bağımsızlık ve demokrasi kavramlarını yan yana koyan, hatta zaman zaman bağımsızlığı demokrasinin önüne geçiren bir anlayışla şekillendirilen 1995 Anayasası, bağımsızlığın kazanılmasının ardından ortaya çıkan iktidar kavgasının sancılarını yansıtan bir anayasadır" ve "darbe sendromu anayasanın çeşitli hükümlerine sinmiş durumdadır" şeklindeki tespitlerine katılmamak mümkün değildir.¹⁰ Bu durumda, dengelerin oturmadığı bir ortamda yapılmış olan bir anayasanın ne kadar verimli olabileceği tartışılabilir. Oysa, anayasanın kabulünün gerçekleşmesinden önce, belli bir istikrar düzeyine erişmiş olmak, eski rejim düzeninde yürürlükte olan hukuki metinlerde "ad hoc" değişiklikler yaparak ve yargı organında reform yapmak suretiyle işe başlamak daha iyi olabilir.

4. ANAYASA'NIN GENEL YAPISI

Genel yapısı bakımından, Azerbaycan Anayasası'nın en önemli özelliği "güçlü yürütme" ilkesinden hareket etmiş olmasıdır. Azerbaycan'ın en büyük muhalefet partilerinden biri olan Halk Cephesi Partisi'nin başkan yardımcısı Ali Kerimov, bir gazete makalesinde bu durumu eleştirerek: "Anayasa, yürütmenin yetkisini yasama ve yargı aleyhine genişletmiş, bir çeşit "Süper-Başkanlık" sistemi yaratmıştır." derken¹¹ haklı gibi görünmektedir. Gerçi Azerbaycan'da bu görüşün aksini savunanlar da vardır. Bu görüşte olanlara göre: "Azerbaycan Anayasası'nda Rusya ve Kazakistan anayasalarında olduğu gibi, Başkana Meclisi fesketme yetkisinin verilmemesi ve görev süresinin 7 yıldan 5 yıla indirilmesi, Başkanın yetkilerinin kabarık değil, aksine sınırlı olduğunu gösterir."¹² Ancak gerçekten de Azerbaycan Anayasası incelendiğinde, Başkanın geniş yetkilerle donatılmış olduğu hemen dikkat çekmektedir. Aslında bu tür ülkelerde , güçlü ve istikrarlı yürütme, darbelerin önlenmesi ve demokrasinin işletilebilmesi açısından zorunluluk gibi görünmektedir; ama yürütmenin aşırı şekilde güçlendirilmiş olmasının, özellikle çok yakın bir zaman önce totalitarizmi yaşamış bir ülke için tehlikeli olabileceğini de unutmamak gerekir ki, buna ileride değineceğiz.

Anayasanın içeriğine gelince, Azerbaycan Anayasası; Başlangıç, 5 bölüm ve 12 fasıl olmak üzere 158 asıl ve 12 geçici maddeden oluşmaktadır.¹³ Anayasanın "Genel Esaslar" başlığını taşıyan 1. bölümünün

¹⁰ L. Gönenç, aqm, s.193.

¹¹ *Azatlık Gazetesi*, Bakü, 10 Noyabr (Kasım) 1995.

¹² *Azerbaycan Gazetesi*, Bakü, 25 Oktyabr (Ekim)1995.

¹³ Anayasa metni için bkz. *Azerbaycan Respublikasının Konstitütivasi*, Azerbaycan ve Rus Dillerinde, Bakü-Kanun 1996; H. F. Gisbert (Der), *Constitutions of The Countries of the World, Azerbaijan Republic*, Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1996. Türkçe çeviri için bkz: O. Ergül, C. Abdullayev, "Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası", *AÜHF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 1-4, Ankara 1998, s.221-278.

larına ilişkin kurallar, başta liberal-demokratik geleneğe dayananlar olmak üzere bütün anayasalar bakımından zorunlu içeriksel blok olma özelliğini taşımaktadırlar.¹⁶ İlişkinin bu biçimsel yanı dışında, daha da önemlisi, insan haklarına ilişkin kurallar bloğu, bir anayasanın niteliğini belirlemede ayrıştırıcı işlev de görmektedir. Daha somut bir anlatımla, bir anayasanın "özgürlükçülüğü" doğrudan doğruya insan haklarının anayasadaki konumuyla, "çağdaşlığı" da çağın merkezi değeri haline gelmiş olan insan hakları alanında insanlığın ulaştığı birikim düzeyini yakalayıp yakalamadığıyla ölçülür.¹⁷ Bununla birlikte, devletin olumlu edimini gerektiren hakların (örneğin-egitim, sağlık, konut ve diğerleri) anayasalarda ne ölçüde yer almasının uygun olacağı tartışılabilir. Anayasalara bu tür program-hükümlerle aşırı derecede yüklenilmesinin sakıncalarına ünlü Fransız hukukçusu Rivero şu sözlerle değinmektedir: "Yerine getirilme olanağı sağlanmadan girilen aşırı vaatler, hayal kırıklığı, kin ve sonunda isyan nedeni olabilir. Devletin karşılama gücüne sahip olamayacağı haklar iddiası, basiretsiz bir davranış sayılabilir. Bundan da ikinci kaygı sebebi-insan hakları kavramının halkın gözünde değer yitirmesi sonucu doğabilir."¹⁸ Gerçekten de farklı anayasal süreçlerin kanıtladığı üzere, birçok durumda, uygulanması imkansız cümleler fazlalığının yaratılması, anayasanın tümünden itibar kaybetmesine neden olmuştur. Bu nedenle Azerbaycan'da anayasa uygulayıcılarının bu konuya özenle dikkat etmesi gerekir.

Azerbaycan Anayasasının bir diğer özelliği, katı bir anayasa olmasıdır. Anayasanın 152. maddesine göre: "Anayasa metninde değişiklik sadece referandum yoluyla yapılabilir." Ayrıca Anayasanın 155. maddesine göre, Anayasanın 1, 2, 6, 7, 8 ve 21. maddelerinin değiştirilmesi ve 3. faslın tümünün sınırlandırılması referandum yoluyla dahi mümkün değildir. Bize göre, bu da yerinde bir düzenleme değildir. Anayasayı ilişilmez, dokunulmaz, tartışılmaz kutsal bir metin saymak yerine, serbest tartışmayla oluşturulan bir çeşit toplum sözleşmesi olarak görmek çok daha sağlıklı ve yumuşak yaklaşımlar getirebilir. Anayasanın değiştirilmesi çok güç olursa, zorunlu değişiklikler hukuka uygun bir biçimde gerçekleştirilemez ve bunun hukuken imkansız oluşu, bir hükümet darbesini ve devrimi haklı kılmaya bile, buna neden olabilir. Özellikle Aliyev'in büyük ölçüde söz sahibi olduğu Azerbaycan Anayasası açısından konuya yaklaşırsak, Aliyev'in siyaset sahnesinden inmesinden sonra bir takım problemlerin yaşanması ihti-

¹⁶ M. Sancar, "Anayasa ve İnsan Hakları", Çağdaş Hukuk, 1992/1, s.18-19.

¹⁷ M. Sancar, agm, s.20.

¹⁸ E. Özbudun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Ankara 1993, s.134.

mali vardır. Siyasi tablonun değişmesi ve bu gün anayasadan memnun olmayan muhalefetin göreve gelmesi durumunda, Anayasanın belli maddelerinin referandumla dahi değiştirilememesi durumunda Anayasa dışı yollara başvurulabileceği çok az da olsa bir ihtimaldir.

Azerbaycan Anayasası, Anayasanın üstünlüğü prensibini açık bir şekilde kabul etmiştir. Anayasanın 147. maddesine göre, Azerbaycan Anayasası Azerbaycan Cumhuriyeti'nde en yüksek hukuki güce sahiptir ve yasama sisteminin temelini oluşturmaktadır. Bu durumda kanunlar ve genel olarak hukuki işlemler, tanım gereği en üstün kanun olan ve bütün diğer kanunların ve hukuki işlemlerin üstünde bulunan Anayasaya uygun olmak zorundadır. Bu ilkeye saygı gösterilmesini sağlayabilmek için, Anayasaya aykırı kanunları ve hukuki işlemleri iptal edebilecek bir kamusal kuruluşa ihtiyaç vardır. Azerbaycan Anayasası da bu durumu göz önüne alarak, demokrasiye geçiş aşamasının temel taşlarından biri olarak Anayasa Mahkemesi'ni öngörmüştür.

Anayasayı bu şekilde kısaca tanıttıktan sonra, devlet sisteminin niteliğinin belirlenmesinde en önemli etkenler olan yürütme ve yasama organlarının anayasadaki düzenleniş şekline bakmak gerekir.

5. YÜRÜTME ORGANI

Azerbaycan'da yürütme gücü denilince akla bir tek kişi geliyor: Başkan.¹⁹ Anayasanın 8. maddesine göre: "Azerbaycan devletinin başı Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Başkanıdır. Başkan, ülke içinde ve dış ilişkilerde Azerbaycan devletini temsil eder." Anayasanın 99. maddesine göre de, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Başkanına aittir. Böylece başkanlık sisteminin bir özelliği olarak halk tarafından seçilmiş Başkan, hem devletin hem de hükümetin başı olmaktadır. Anayasaya göre, yaşı 35'ten az olmayan, on yıldan fazla Azerbaycan'da ikamet etmiş olan, ağır cinayetten mahkumiyeti bulunmayan, üniversite mezunu her Azerbaycan vatan-daşı başkan seçilebilir. Başkan, doğrudan halk tarafından iki turlu tek dereceli seçimle seçilmektedir. İlk turda 2/3 çoğunluk sağlanamaz ise, ilk turda en çok oy alan iki aday ikinci tur seçimlere gider. Başkan seçilebilmek için ikinci turda basit oy çokluğu yeterli olmaktadır.

Başkanın görev süresi anayasada belirtilmiş olup, 5 yıl ile sınırlandırılmıştır. Anayasaya göre başkan en fazla iki dönem için görev yapabilir.²⁰ Başkanın Meclise karşı siyasi bir sorumluluğu yoktur.

¹⁹ Anayasanın orijinal metninde "Prezident" denildiği için, biz de "Başkan" kavramını kullanacağız.

²⁰ Anayasanın "Geçici Maddeler" başlığının 3.bölümüne göre, bu kural Anayasa kabul edildikten sonra seçilecek olan Başkanlara uygulanır. Böylece bir tek istisna olarak, 1993 yılından itibaren Başkanlık görevini yürüten Haydar Aliyev iki dönem daha başkanlık yapabilecektir.

Seçimle işbaşına gelen Başkan, ancak beş yılın sonunda yine seçimle görevden ayrılabilir. Bunun tek istisnası, anayasal olarak işletilmesi çok zor bir yöntem olan "impeachment"²¹ yolu ile başkanın görevden alınmasıdır.

Anayasada Başkanın yetkilerini çok geniş tutmuştur. Başkana tanınan yetkiler 109. maddede 32 bent halinde sayılmıştır. Ancak başkanın yetkileri bu madde ile sınırlı değildir. Anayasanın genel yapısına bakıldığı zaman Başkanın bu sayılanların dışında da yetkilerinin olduğu görülmektedir. Ayrıca 109. maddenin 32. bendi; "Bu Anayasa ile Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisinin ve yargı organlarının görevlerine girmeyen diğer meseleleri de Başkan yürütme yetkisi çerçevesinde yerine getirir", diyerek Başkanı çok daha güçlü konuma getirmiştir.

Devletin başı sıfatı ile Azerbaycan Halkının birliğini temsil eden ve Azerbaycan devletinin bağımsızlığının ve arazi bütünlüğünün teminatçısı olan Başkan (AY md.8), yürütme organının bütünü de şahsında somutlaştırmak suretiyle temsil etmektedir. Yürütme gücü tamamen ve bizzat Başkana verilmiştir. Başkan, idarenin başı ve kanunların yürütülmesinden sorumlu kişi olarak yönetsel düzenleme yetkisine sahiptir. Anayasanın 113. maddesine göre Başkan, genel konularda "Ferman", diğer konularda ise "Serencam"lar çıkarabilir. Yasama sürecine ilişkin olarak da Başkana geniş yetkiler verilmiştir. Başkanın kanun teklif etme yetkisi olduğu gibi, kanunları "veto" etme yetkisi de vardır. Yargı sürecine ilişkin olarak ise, Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme (Yargıtay) üyelerinin Cumhuriyet Başsavcısının atanması Milli Meclisin onayı ile Başkana aittir.

Azerbaycan Anayasasının, yürütmenin yapısına ilişkin kendine özgü bir özelliği vardır ki, buna özellikle değinmemiz gerekir. Anayasa, Başkanın yanında ayrıca Bakanlar Kurulu'ndan da söz etmektedir. Ancak hemen belirtelim ki bu düzenleme anayasal olarak yürütmenin iki başlı olduğu, daha doğru bir deyimle, hem genel oyla seçilen bir Başkan, hem de yasama organınca seçilen ve onu güvenine dayanan bir kabine gibi iki kanadın bulunduğu bir sistem anlamına gelmez. Anayasadaki bu düzenlemenin tamamen farklı gerekçelerden kaynaklandığını düşünmekteyiz. Şöyle ki, Azerbaycan Anayasası hazırlanırken Amerikan sistemi ile birlikte Fransız sisteminden de büyük ölçüde yararlanıldığı bir gerçektir.²² Ayrıca 70 yıllık sosyalist

²¹ Anayasanın orijinal metninde kavram bu şekilde kullanılmaktadır.

²² Bakü Devlet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı Rüstem Memmedov, Azerbaycan Anayasası hazırlanırken ABD, Fransa ve Portekiz anayasalarının tecrübelerinden yararlanıldığını açıkça söylemektedir. *Azerbaycan Gazetesi*, Bakü, 10 Noyabr (Kasım)1996.

düzenden kaynaklanan tarihi gerçekliğin de bu konuda önemli bir etken olduğu söylenebilir. Eski Sovyetler Birliği'nde, bir kısım yürütme yetkisinin, özellikle de atama yetkisinin Yüksek Sovyet'e ait olmasına karşın, resmi politikanın yürütülmesi görevi Bakanlar Kurulu'na verilmişti. Bakanlar Kurulu, devletin en yüksek yürütme ve idare organıydı. Kurul, siyasi iktidarı kullanmakla birlikte sanayi ve tarım işleri ile de ilgilenmekteydi. Bu bakımdan Eski Sovyetlerdeki Bakan tipi, hem politikacı hem de işletmeci sıfatlarını kendisinde birleştiriyordu. Azerbaycan Anayasası hazırlanırken de uzun yıllar yönetimde var olan bu başlıca unsur göz ardı edilememiştir. Nitekim bu gün Azerbaycan'daki uygulama da bu yöndedir. Bakan olacak kişinin siyasal kimliği ile birlikte konusunda uzman olması da çok önemlidir.

Bu bağlamda Anayasada, sistemin işleyişi de dikkate alınarak, Bakanlar Kurulu yürütmenin ikinci kanadı olarak değil, daha çok yürütme görevini yerine getirmede Başkana yardımcı bir kurum niteliğinde düzenlenmiştir. Nitekim Anayasanın 114. maddesine göre: "Azerbaycan Devlet Başkanı yürütme yetkisini yerine getirebilmek için Bakanlar Kurulu'nu oluşturur. Bakanlar Kurulu Başkanın en üst icra organı olup, Başkana tabidir ve ona karşı sorumludur."

Başbakanın göreve atanması da başkanlık sisteminin işleyişine uygun olarak düzenlenmiştir. Başbakan, Milli Meclis'in onayı ile Başkan tarafından atanmaktadır. Bu konuda dahi Başkana geniş yetkiler verilmiştir. Anayasanın 118/III maddesine göre, Milli Meclis, Azerbaycan Cumhuriyeti Başkanının Başbakan olarak gösterdiği adaylara üç kez onay vermezse, Başkan Milli Meclis'in onayını almadan Başbakanı göreve atayabilir.²³ Ancak bu maddenin bazı sakıncaları da beraberinde getirdiğini hemen belirtelim. Şöyle ki, maddedeki düzenleme ile siyasal yapı içinde halkın desteği ile göreve gelen iki kurum, yasama ve yürütme karşı karşıya getirilmiş ve hatta olası bir çatışma için zemin hazırlanmıştır. Oysa sonuçta bu yetki Başkana tanınacaktıysa, başından itibaren bu çatışma ortamını yaratmaya ve yasama organını atama işleminin içine sokmaya hiç gerek yoktur. Yürütme yetkisini yerine getiren Başkanın kiminle çalışacağına kendisinin karar vermesi pek de sorun yaratmazdı. Eğer bu madde ile, kuvvetler arasındaki dengenin korunması amaçlandıysa, o zaman da atama yetkisini Başkana tanımak anlamsızdır. Hatta, yasamanın büyük halk desteğine sahip olmasına rağmen Başkanın ikinci turda nispi çoğunlukla göreve gelebileceği ihti-

²³ Rusya Federasyonu Anayasası'nın 111.maddesine göre, Devlet Duması Başkanı'nın teklif ettiği adayların atanmasına üç kez onay vermezse, Başkan o adayı Başbakan olarak atar ve Devlet Duması'nı fesheder. Ama Azerbaycan Anayasası Başkana Meclisi feshetme yetkisini vermemiştir.

mali de düşünülürse, durum daha da ilginçleşir. Bu durumda halkın belli bir kesiminin desteğini alan Başkan, tam tersine halkın büyük çoğunluğunun desteklediği parlamentonun isteğini görmezden gelebilecektir. Maddenin düzenleniş şeklinde de sorun vardır: Üç kez aday olarak gösterilebilecek kişilerin aynı mı, yoksa farklı kişiler mi olması gerektiği, maddenin içeriğinden tam olarak anlaşılmamaktadır.²⁴ Uygulamada bu durumla henüz karşılaşılmasına rağmen, kuralın "üç farklı aday" şeklinde yorumlanması daha mantıklı görünmektedir.²⁵ Çünkü, aksi yorum, anayasal olarak zaten güçlü bir konumda olan Başkanı iyice güçlendirir ve parlamentoyu ikinci plana iter.

Şunu da belirtmek gerekir ki, Milli Meclis'in bu konudaki yetkisi sadece Başbakanın atanmasına ilişkindir. Bakanların atanması meclisin onayı olmadan, doğrudan başkan tarafından yapılmaktadır. Başbakan ve bakanların görevden alınmasında da Meclis'in onayına gerek yoktur.

6. YASAMA ORGANI

Azerbaycan Anayasasının 81. maddesine göre: "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yasama yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi'ne aittir." Azerbaycan Milli Meclisi tek dereceli seçimle 5 yıllık süre için seçilir. Meclis 125 milletvekilinden oluşmaktadır. Milletvekili seçilme yaşı Anayasada 25 olarak düzenlenmiştir. Milli Meclis için seçimler Çoğunluk sistemi (Majoriter) ve Nispi temsil sistemi (Proporsiyonel) ile yapılır. Seçim sonuçları, seçimlerden sonraki yedi gün içinde Merkez Seçki Komisyonu tarafından ilan edilir. Seçim sonuçlarını Anayasa Mahkemesi denetler ve onaylar. Seçimlerle ilgili itirazlar, seçim sonuçlarının ilan edildiği günden itibaren beş gün içinde Anayasa Mahkemesi'ne yapılır. Anayasa Mahkemesi on beş gün içinde itirazları sonuçlandırır. Anayasa Mahkemesi'nin kararları kesin ve

²⁴ Rusya Anayasasındaki aynı düzenleme uygulamada "aynı şahsın üç kez arka arkaya aday gösterilebileceği" şeklinde yorumlanmıştır. Şöyle ki, dönemin Devlet Başkanı Boris Yeltsin'in Başbakan adayı olarak gösterdiği Sergey Kriyenko'nun adaylığı Devlet Duması tarafından reddedilince, Yeltsin, aynı kişiyi tekrar aday göstermiştir. Kriyenko'nun adaylığını bir kez daha reddeden Duma, Başkan Yeltsin'in fesih yetkisi ile karşı karşıya kalınca, üçüncü defasında Kriyenko'nun adaylığını onaylamak zorunda kalmıştır. *The Economist*, 2 Mayıs, 1998, s.27.

²⁵ Farklı görüş için bkz. L. Gönenc, agm, s. 210.

.....
 : **Maddedeki düzenleme ile**
 : **siyasal yapı içinde halkın**
 : **desteği ile göreve gelen**
 : **iki kurum, yasama ve**
 : **yürütme karşı karşıya**
 : **getirilmiş ve hatta olası**
 : **bir çatışma için zemin**
 : **hazırlanmıştır.**

bağlayıcıdır. Seçim sonuçları ilan edildikten sonraki üç gün içinde, Merkez Seçki Komisyonu seçilen adaylara milletvekilliği belgelerini verir. Milli Meclis 83 milletvekilinde belgesi verildiği zaman kurulmuş sayılır.

Milli Meclis yılda iki olağan toplantı yaparak çalışır. 1 Şubat'ta başlayan ilkbahar toplantısı 31 Mayıs'a kadar, 30 Eylül'de başlayan sonbahar toplantısı ise 30 Aralık'a kadar devam eder. Olağan toplantılar dışında Meclis, gerekirse olağanüstü toplantılar da yapabilir. Milletvekillerinin dokunulmazlıkları ve sorumsuzlukları vardır. Anayasanın 89. maddesinde belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde milletvekillerinin azledilmesi mümkündür.

Meclisin yetkilerine gelince, Meclisin en önemli yetkisi yasama yetkisidir; ancak Anayasa, Meclis'in yasama yetkisini sınırlandırmıştır. Yasama organı belli konularda bir takım kurallar koyabilirken, diğer konularda yalnızca temel ilkeleri belirleyebilmektedir. Anayasa, yasama organının hangi konularda temel ilkeleri koyabileceğini 94. maddede 27 bent halinde belirtmiş ve 95. maddede de 15 bent halinde hangi konularda kural koyulabileceğini teker teker saymıştır. Bu konuların dışında kalan hususlar, yürütmenin tanzim yetkisine girmektedir.

Yasama alanını bu şekilde sınırlayan Anayasa, yasa teklifinde bulunabilecek olan organları geniş tutmuştur. Tek tek milletvekilleri, Azerbaycan Devlet Başkanı, Yüksek Mahkeme (Yargıtay) ve Nahçıvan Özerk Bölgesi Milli Meclisi yasa teklifinde bulunabilir. Burada eleştirilebilecek nokta, Yüksek Mahkeme'ye yasa teklif etme yetkisinin verilmiş olmasıdır. Çünkü kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması aşamasına yargı organını da dahil etmek, bu konuda esas yetkili olan yasama ve yürütme organları ile yargı organı arasında gereksiz ve istenmeyen tartışmaların yaşanmasına neden olabilir ve böylece yargı organı siyasi etkilere açık hale gelebilir.²⁶

Meclis'in yasama dışındaki en önemli yetkisi, siyasi sorumluluğu olmayan Başkanı "impçment" yöntemiyle görevden uzaklaştırabilmesidir. Ama bu konuda dahi Anayasa bir çok sakınca içermektedir. İlk olarak, Başkanlık sistemlerinde zaten oldukça zahmetli bir sistem olan azil mekanizması Anayasa ile getirilen bir takım özellikler nedeniyle iyice zorlaştırılmıştır. Ayrıca, günümüzde uygulanan başkanlık sistemlerinde bu süreç parlamento tarafından başlatılırken, Azerbaycan Anayasasına göre bu süreç Anayasa Mahkemesi tarafından başlatılmaktadır (AY md.107). Bu ise daha önce söylediğimiz gibi, sakıncalı bir yöntem olup, yargının siyasi tartışmaların içine çekilmesine neden olmaktadır.

²⁶ L. Gönenc, agm, s.212.

Meclis, bunların dışında, Başkan tarafından yapılan bazı önemli atamaları onaylamak, referandum tayin etmek, uluslararası antlaşmaları onaylamak gibi yetkilere de sahiptir. Meclisin yetkilerini incelerken Anayasanın 95. maddesindeki düzenlemeye özel olarak değinmemiz gerekir. Milli Meclisin yetkilerinin sayıldığı bu maddenin 14. bendine göre, Meclisin yetkisi dahilindeki meselelerden biri de, Bakanlar Kuruluna "itimat" meselesini halletmektir. Oysa Anayasanın geneline bakıldığında, Azerbaycan'daki sistemde kabinenin oluşumu ve çalışmasının, Meclisin güven oyu verip vermemesi ile hiç bir ilişkisinin olmadığı anlaşılır. Kabine, Meclisten çıkmamakta, tam tersine başkan tarafından kurulmakta ve ona bağlı olarak çalışmaktadır. Kabine Meclisin değil, başkanın güveni ile görevde kalmaktadır. Zaten Anayasanın diğer hiç bir maddesinde güvenoyuna ilişkin bir düzenleme getirilmemiş, "itimat"ın ne şekilde yapılacağı, Meclisin "itimat" göstermediği kabinenin ne olacağı konusuna değinilmemiştir. Bu nedenle Anayasanın genel yapısı dikkate alındığında, neden bu tür bir düzenlemeye yer verildiği pek de anlaşılmamaktadır. Belki de Rus Anayasasından esinlenilerek yapılan bu düzenlemenin, uygulamada karışıklıklara yol açabileceği için ortadan kaldırılmasında yarar vardır.²⁷

7. ANAYASADAKİ SİSTEMİN NİTELİĞİ

Devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesi sırasında, bu fonksiyonları yerine getiren organlar arasında bir takım ilişkiler ve bağlar ortaya çıkar. Bu ilişkiler de bize pozitif Anayasa Hukuku açısından önemli hükümet sistemleri sınıflandırmasını vermektedir. Bu sınıflandırmada esas olan yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkidir; çünkü , yargı organı ve fonksiyonunun bütün özgürlükçü ve demokratik ülkelerde bağımsız olması gerektiği ilke olarak kabul edilmektedir.

Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere göre belirlenen hükümet sistemlerinin klasik ayrımı: 1) Meclis Hükümeti Sistemi, 2) Parlamenter Sistem, 3) Başkanlık Sistemi şeklindedir. Bunlara son dönemlerdeki uygulamalar dikkate alındığında bir yenisi daha eklenebilir: 4) Yarı-Başkanlık Sistemi.

Ancak bu ayrımın, uygulamada karşımıza çıkan tüm örnekleri açıklamaya yetmediği görülmektedir. Günümüzde uygulanan Anayasal sistemler karşılaştırmalı olarak ele alındığında, klasik sistemlerin bazı unsurlarını içeren fakat tam olarak bu sınıflandırmalara sokulamayacak bir takım anayasal sistemlerin varlığından da söz edilebilir. Bu nedenle

²⁷ L. Gönenc, agm, s.211.

günümüzde daha farklı sınıflandırmalara gidilmektedir. Örneğin, Shugart bu konuda beşli bir sınıflandırma önermektedir: 1) Saf Başkanlık Sistemi (Pure Presidential system), 2) Saf Parlamenter Sistem (Pure Parliamentary system), 3) Başbakan-Başkanlık Sistemi (Premier-Presidential system), 4) Başkan-Parlamenter Sistem (President-Parliamentary system), 5) Başkanlı Parlamenter Sistem (Parliamentary with "President" system).²⁸

Hem devletin hem de yürütmenin başı olan Başkanın halk tarafından seçildiği ve yasama organının Başkanı düşüremediği, buna karşın Başkanın da yine halk tarafından seçilen yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlanan Saf Başkanlık sistemi ABD’de uygulanan sistem olup, post-komünist ülkeler arasında Gürcistan, Özbekistan ve Tacikistan tarafından da tercih edilmiştir. Yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi²⁹ olarak bilinen Saf Parlamenter Sistem, İngiltere’nin toplumsal koşulları içinde, geleneklerle oluşarak kurumsallaşan bir sistemdir. Post-komünist ülkelerden Arnavutluk, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Estonya, ve Letonya bu sistemi uygulama yoluna gitmiştir. Başkanlık ve Parlamenter sistemin bazı unsurlarının birleştiren ve Fransız 5. Cumhuriyetinin klasik örneğini oluşturduğu Başbakan-Başkanlık Sistemi veya Duverger’in deyişiyle Yarı-Başkanlık Sistemi³⁰ post-komünist ülkelerden Polonya, Romanya, Litvanya ve Moldova’da uygulanmaktadır. Başkan Parlamenter Sistem, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ve Başkanlık Sistemi’nde olduğu gibi oldukça geniş yetkilere sahip olduğu bir sistemdir. Ancak Başbakan ve Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu gibi Parlamento’ya karşı da sorumludurlar. Yani bu sistemde Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanı tarafından azledilebileceği gibi, yasama organı tarafından da düşürülebilir.³¹ Rusya, Ermenistan, Belarus, Kazakistan, Kırgızistan, Türkmenistan ve Ukrayna gibi post-komünist ülkeler bu Sistemi tercih etmiştir. Başkanlı Parlamenter sistemde ise, Cumhurbaşkanı yine halk tarafından seçilmekte, yasama organına karşı da sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Ancak bu sistemde Cumhurbaşkanının yetkileri çok kısıtlıdır. Bu sistemin post-komünist ülkelerdeki tek örneği Bulgaristan’dır.

²⁸ E. Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", Türkiye Barolar Birliği'nin Düzenlediği Uluslararası Hukuk Kurultayı'nda Sunulan Tebliğ (Basıma Hazırlanıyor).

²⁹ A. Lijpart, *Çağdaş Demokrasiler* (Çev. Özbudun, E-Onulduran, E), Ankara 1986, s.44.

³⁰ Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. M. Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır 1989, s.78.

³¹ E. Onar, agm.

Hemen belirtelim ki, bu sınıflandırma herkes tarafından kabul edilen bir sınıflandırma değildir. Farklı sınıflandırmalara giden düşünceler de vardır. Bunlardan konumuz açısından en önemli olanı Fish'in sınıflandırmasıdır. Hükümet sistemlerini 1) Parlamenter Sistem, 2) Başkanlık Sistemi, 3) Yarı-Başkanlık Sistemi, 4) Süper-Başkanlık Sistemi (Super-presidentialism) olarak dört gruba ayıran Fish, Süper-Başkanlık Sistemi'ni olağanüstü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanı karşısında ona göre hayli zayıf konumda bir yasama organının bulunduğu anayasal düzen şeklinde tanımlamaktadır. Cumhurbaşkanının kararnemelerle yasal düzenlemeler yapma yetkisinin bulunmasını, hükümetin oluşum biçimine karar verebilmesini ve onu yasama organının denetiminden koruyabilmesini sistemin temel özellikleri olarak sayan yazar, başta Rusya Federasyonu olmak üzere, Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra oluşan bazı Orta Asya Cumhuriyetlerinin de bu sisteme örnek olarak göstermektedir.³²

Bu sınıflandırma konumuz açısından önemlidir dedik, çünkü Azerbaycan Anayasasındaki sistem Başkanlık Sistemi olarak tanımlanmakla birlikte, "Süper-Başkanlık" Sistemi'ni de anımsatmaktadır.³³ Şöyle ki, Anayasa hem devlet Başkanlığının, hem de hükümet başkanlığının aynı kişide birleştiğini açık bir şekilde öngörerek, yürütmenin tek başlığı ilkesini kabul etmiştir. Önemli yetkilerle donatılan Başkan, hükümetin kurulmasında ve çalışmasında tek yetkilidir. Hükümetin sorumluluğu da sadece başkana karşıdır. Başkan, yasa teklifinde bulunabileceği gibi, genel konularda da kararnemeler (ferman) çıkarabilmektedir. Başkanın da Meclise karşı hiç bir siyasi sorumluluğu yoktur. Halk tarafından seçilen Başkan, yine seçimlerle görevden ayrılmaktadır. Ancak şunu unutmayalım ki, Azerbaycan'daki sistemin Rusya Federasyonundaki sistemden önemli bir farkı vardır. Azerbaycan Anayasası, Başkana hiç bir şekilde Meclisi feshetme yetkisini tanımamıştır. Sistem içinde dengeleri koruyacak ve belki de sistemin yozlaşabilmesini önleyecek en önemli unsurun bu düzenleme olduğu söylenebilir.

8. SİSTEMİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Belirli bir sistemin belirli bir topluma uygunluğu ancak ve ancak o toplumun sosyal, ekonomik ve kültürel yapısına tekabül etmesi ve

³² E. Onar, agm.

³³ Azerbaycan Anayasası'ndaki Hükümet Sistemi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: C. Abdullayev, *Azerbaycan Anayasasında Benimsenmiş Olan Hükümet Sistemi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1998.

uluslararası sistem içinde o toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmesi ile ölçülebilir. Aslında hiç bir sistemin diğeri üzerinde kural olarak bir üstünlüğü yoktur. Sistemlerin değeri, üstünlüğü ve uygunluğu toplumdandan topluma değişen bir husustur. Siyasal sistemlerin değerini göreceli bir yaklaşımla tespit etmek gerekiyor. Çağdaş sosyolojinin temel önermelerinden birini teşkil eden bu hususu bilge Solon belirlemiş bulunuyor ki, ona "Hangi anayasa daha iyidir" diye soran Atinalılara şu cevabı vermiştir: "İlk önce bana şunu söyleyin, hangi halk için ve hangi dönemde?"³⁴

Azerbaycan bağımsızlıktan bu yana hükümetin süratli ve kararlı eylemlerini gerektiren son derece ciddi sorunlarla karşılaşmış ve karşılaşmaya devam etmektedir. İnsanlar bu sorunları çözecek "güçlü bir lider" istemektedir.³⁵ Ayrıca 70 yıl hep tek kişi ve tek parti tarafından yönetilmiş olan bir toplumun bu şekilde tercih yapması da rastlantı değildir. Zaten, demokratik geleneği olmayan bir ülkede parlamenter sistemin işlemesi çok zor olabilirdi. Çünkü, parlamentarizm özü bakımından uzun bir tarihi deneyimi ve yerleşik siyasi partileri gerektiren karmaşık mekanizmalar dizisi olarak düşünülmektedir. Oysa Azerbaycan'da, ne oldukları belli olmayan çok sayıda siyasi partinin varlığına rağmen, bu partilerin kurulmasında parti programları, özlü mesajlar ve amaçlar değil, daha çok liderler ve bölgesel ayrımlar etkili olmaktadır. Parti programları dahi birbirine çok yakındır.³⁶

Ancak şunu da hemen belirtelim ki, amacımız anayasal sisteme ilişkin tercihi savunmaktır. Yoksa, yapılan düzenlemeler ve sistemin işleyişindeki bazı aksaklıklar elbette ki eleştiriye açıktır. Özellikle, anayasada, siyasi istikrarı korumak ve belki de sistemin uygulamadaki sorunlarını bertaraf etmek için öngörülen bir çok düzenleme endişe vericidir. Başkanlık Sistemi'nin özellikleri çerçevesinde Başkan ve Meclis arasındaki yetki paylaşımı, devlet yönetiminde karşılıklı bir denetim mekanizması oluşturulması ilkesine dayanır. Oysa Azerbaycan'da olduğu gibi doğrudan doğruya yürütmenin güçlendirilmesi, Meclisin rolünü zayıflatılarak onu arka plana itmekte ve böylece Anayasanın oluşturmayı amaçladığı demokrasi tehlikeye düşürmektedir. Yürütmenin dengesiz bir biçimde güçlendirilmesi, belki bazı durumlarda sisteme daha iyi işlerlik kazandırabilir, ama aynı zamanda sistemin

³⁴ N. Vergin, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", *Türkiye Günlüğü* 16/Güz 1991, s.132.

³⁵ Bakü Devlet Üniversitesi Dekanı Rüstem Memmedeov Anayasası bu açıdan savunmaktadır: "Anayasamız güçlü Başkan kurumuna dayanıyor. Bizim devletin ve halkın buna ihtiyacı vardır. Zayıf devlet Başkanı ülkedeki sabitliğin ve tekamülün teminatçısı olamaz." *Azerbaycan Gazetesi*, Bakü, 10 Noyabr (Kasım) 1996.

³⁶ F. Şamiloğlu, *Azerbaycan'da Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler Işığında Devlet Yapılanması*, TODAİE (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1996, s.78.

.....
 : **Belirli bir sistemin belirli**
 : **bir topluma uygunluğu**
 : **ancak ve ancak**
 : **o toplumun sosyal,**
 : **ekonomik ve kültürel**
 : **yapısına tekabül etmesi**
 : **ve uluslar arası sistem**
 : **içinde o toplumun**
 : **ihtiyaçlarına cevap**
 : **verebilmesi ile ölçülebilir.**
 :

işlerliğini yitirmesine ve tamamen kimlik değiştirerek otoriter hale gelmesine de neden olabilir. Kısaca, doğrudan doğruya yürütmenin güçlendirilmesi başkanlık sistemini yozlaştırabilmekte ve kişisel yönetime dönüştürebilmektedir. Şahsında geniş yetkiler toplayan Başkan, bunları kötüye kullanması halinde kolayca diktatör olabilir. Özellikle Azerbaycan toplumundaki düşük kurumsallaşma düzeyi, toplumun

tarihi koşullandırmaları, eski sosyalist ideoloji ve tek parti geleneğinin etkisi göz önüne alındığında, gerçekte demokratik özgürlükleri prensip edinen Başkanlık rejiminin çok daha kolay bozulabilmesi³⁷ ve yozlaşabilmesi mümkündür. Nitekim alternatif grup ve politikaların ortaya çıkıp yaşamasını güçleştiren, özellikle muhalefet gruplarını dışlayan mevcut Anayasa tek adam yönetimi için iyi bir alt yapı hazırlamıştır.

Bu durumda sistemin demokratik işleyişini sağlayabilmek için iktidarın karşısına çok iyi bir özgürlükler bloğu ile çıkılmalıdır. Ancak bu özgürlüklerin anayasada sayılması yeterli değildir. Özellikle basın özgürlüğü, ifade özgürlüğü gibi siyasi haklara uygulamada sahip çıkılması gerekir. Tabii ki ilk günden halkın kendi özgürlüklerine sahip çıkarak bunları korumak için elinden geleni yapacağını beklemek saflık olur. Bu nedenle, özgürlük mücadelesinin, ilk başta, bir elit kültürü olarak karşımıza çıkmasına şaşırılmamalıdır. Şu an Azerbaycan'da bu süreç yaşanmaktadır. Aydın kesimin veya daha doğru bir deyimle elit bir muhalefet grubunun kendi özgürlüklerine sahip çıkması, pekâlâ geniş halk kitlelerine örnek teşkil edebilir.

Ancak burada da bir sorun vardır. Bu sorun her yönü ile baskı uygulayan iktidar karşısında bu özgürlüklere nasıl sahip çıkılacağıdır. Çünkü genel olarak bakıldığında Azerbaycan'daki yargı sistemi, liberal demokratik rejimlerde var olan prensiplere uygun olarak yapılanmış gibi gözükse de, uygulamada bu anayasal hükümlere ne kadar saygı gösterildiği, anayasal garanti altında bulunan adil ve tarafsız yargılanma hakkının ne kadar gerçekleştiği tartışma konusudur. Günümüzde önemli insan hakları kuruluşları yayınladıkları raporlarda, Azerbaycan

³⁷ Başkanlık Sisteminin tehlikeleri ve özellikle de "Bozulmuş Başkanlık" kavramı için bkz: N. Uluşahin *Anayasa/ Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara 1999, s. 206-225.

yargı sisteminin etkin olmadığı, yürütmenin etkisine açık olduğu ve rüşvet ve yolsuzluk olaylarının yaşandığı eleştirilerini getirmektedir.³⁸

Bu durumda, insan haklarının korunması alanında iç hukuktan çok uluslararası hukuk ve kurumların etkili olabileceği bir gerçektir. Bu gün ekonomik sıkıntılarla boğuşan post-komünist toplumların tümü için uluslararası bir örgüte üye olabilmek, hem ekonomik sıkıntılardan kurtulmanın yolu, hem de siyasi bir başarı olarak görülmektedir. Durum böyle olunca, uluslararası kuruluşların ekonomik yardımları/baskıları demokratikleşmeyi hızlandıran bir etken olabileceği gibi, özellikle insan hakları ile ilgili eleştiri ve değerlendirmeleri iktidarı en azından dengeli ve ılımlı davranmaya zorlayabilir.

9. SONUÇ

Bilinen bir gerçektir ki, devlet iktidarının etkin biçimde sınırlandırılabilmesi için, sadece hukuki düzenlemeler yetmez. Hukuki düzenlemelerin, özellikle de Anayasaların, siyasi iktidarın keyfilğine karşı bir engel oluşturduğuna kuşku yoktur. Ama bu engelin, keyfilği tümünden önlediği de söylenemez. Anayasa, keyfilğe karşı biçimsel bir engeldir. Ancak sistemlerin başarı sırrı sadece anayasalar değildir. Siyasal yapı içerisinde yer alan siyasi partiler, baskı grupları ve siyasi yapıyla etkileşim içinde olan siyasi kültürün de bu başarılarda payı büyüktür. Hatta Anayasa biliminin hesaba katmada çekingenlik gösterdiği ferdi siyasi aktörler de anayasal sistemlerin gelişmesinde önemli rol oynar.

Unutmayalım ki, siyasi kurumlar insanların ürünüdür. Köklerini ve bütün varlıklarını insan iradesine borçludurlar. Hiç bir siyasi düzen kendiliğinden işlemez. Her hangi bir sistemin iyi işlemesi, sistemin özellikleri ile birlikte o sistemi işletmekle yükümlü olanların performanslarına da bağlıdır. Sistem ne kadar mükemmel olursa olsun, eğer onu uygulayacak olanlar ehliyetli ve iyi niyetli değilse; o sistemin başarılı olması düşünülemez.

Özellikle Azerbaycan gibi demokrasi geleneğine pek sahip olmayan toplumlarda yönetici kadroların moral nitelikleri çok daha büyük önem kazanmaktadır. Böyle bir toplum eğer gerçekten demokratik ilkelere inanmış, halkın yararını ön planda tutan liderler kadrosuna sahip olursa, çoğunluğun politik bakımdan henüz yeterli ölçüde gelişmemiş

³⁸ L. Gönenç, agm, s.215.

olmasına rağmen, demokratik düzenin kurulması ve başarılı olarak işlenmesi şansı artacaktır. Yok eğer, toplumu idare için ortaya çıkanlar bu vasıflardan yoksun iseler, bu taktirde en ileri hukuk ve anayasa tekniğinin dahi bu moral boşluğunu doldurmaya yetmeyeceği ve iktidarı sınırlandırmak hususunda büyük bir etki gösteremeyeceği, olayların pek çok kere ispatladığı bir gerçektir. Ünlü bir düşünürün söylediği gibi: "Kötü ve yetersiz yöneticilerin fazla zarar vermesini önleyecek siyasal kurumları düşünmeyi nasıl başarabiliriz?"³⁹

³⁹ N. Vergin, agm, s.139.

KAYNAKÇA

C. ABDULLAYEV, *Azerbaycan Anayasasında Benimsenmiş Olan Hükümet Sistemi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1998.

B. AKARÇALI, *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı*, 8-10 Ekim 1992-UniDem Konferansı Açış Konuşması, Yayına hazırlayan: AHYDK ve TDV, Ankara 1993.

A. ALESKEROV, *Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasında Devlet Sistemi ve Temel Öğeleri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2000.

R. ASKER, *Perestroika ve Azerbaycan Basını, Türkiye Modeli ve Türk Kökenli Cumhuriyetlerle Eski Sovyet Halkları*, Yeni Forum Dergisi'nin 16-19 Eylül 1991 tarihinde Düzenlediği Sempozyuma Sunulan Bildiriler.

L. GÖNENÇ, *"Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar"*, AÜHF Dergisi, Cilt:47, Sayı:1-4, Ankara 1998, s.216.

A. LJHPART, *Çağdaş Demokrasiler* (Çev. Özbudun, E-Onulduran, E), Ankara 1986.

N. NESİPZADE, *Perestroika'nın Zor Döneminde Azerbaycan'da Politik Gelişmeler*, Türkiye Modeli ve Türk Kökenli Cumhuriyetlerle Eski Sovyet Halkları, Yeni Forum Dergisi'nin 16-19 Eylül 1991 tarihinde Düzenlediği Sempozyuma Sunulan Bildiriler.

E. ONAR, *"Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmelidir?"*, Türkiye Barolar Birliği'nin Düzenlediği Uluslararası Hukuk Kurultayı'nda Sunulan Tebliğ (Basıma Hazırlanıyor).

E. ÖZBUDUN, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Ankara 1993.

M. SANCAR, *"Anayasa ve İnsan Hakları"*, Çağdaş Hukuk, 1992/1, s.18-19

M. SARAY, *Azerbaycan Türkleri Tarihi*, İstanbul 1993.

F. ŞAMİLOĞLU, *Azerbaycan'da Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler Işığında Devlet Yapılanması*, TODAİE (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1996.

M. TURHAN, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır 1989.

N. ULUŞAHİN, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara 1999.

N. VERGİN, *"Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı"*, Türkiye Günlüğü 16/Güz 1991.