T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

AZERBAYCAN'DA MEMURLAR:
Haklar, Yükümlülükler, Denetim

Doktora Tezi

Recep REHİMLİ

Ankara-2008

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

AZERBAYCAN'DA MEMURLAR:
Haklar, Yükümlülükler, Denetim

Doktora Tezi

Recep REHİMLİ

Tez Danışmanı

Doç.Dr. Yılmaz ÜSTÜNER

Ankara-2008

GİRİŞ

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

Kamu personel sistemini oluşturmak, devlet memurlarını göreve hazırlamak işinde her bir ülkenin kendi yöntemleri vardır. Bu, o ülkenin milli

özelliklerinden, kültüründen, geleneklerinden, tarihinden, benimsemiş olduğu siyasi sistemden ve diğer unsurlardan kaynaklanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Azerbaycan'da kamu personel sisteminin yeniden oluşturulması ve bu alanda reformların yapılması sürecinde dikkatli olunması gerekmektedir. Eskiden mevcut olmayan bir sistemi kurmak, bunu topluma kabul ettirmek ve en önemlisi bu sistemi günün taleplerine uygun olarak sorunsuz çalıştırmak zor bir iştir.

Bu çalışmanın yapılmasında asıl amaç Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra bağımsızlığını yeni kazanmış olan Azerbaycan Cumhuriyetinde idari yapının oluşturulmasına, aynı zamanda kamu personeli yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına katkıda bulunmaktır. Ayrıca çalışmada Azerbaycan'da memurların hakları ve yükümlülüklerinin neler olduğunu, denetiminin nasıl yapıldığını ele alarak, Azerbaycan yönetim yapısında bugün için mevcut olan siyasal ve yönetsel yolsuzluğun önlenmesi için memurların hak ve yükümlülüklerinde, denetim sisteminde ne tür değişikliklerin yapılabileceğini belirtilmiştir. Bu açıdan bakıldığında Azerbaycan Cumhuriyetinde sosyal ve kurumsal yapılanmanın halen devam ettiği göz önüne alınırsa memurlar üzerine yapılan bu inceleme çok önem kazanır. Özellikle, Azerbaycan'da bu konu üzerine henüz derinlemesine bir incelemenin yapılmamış olması, yönetsel ve siyasal yozlaşmanın yüksek olması konunun güncelliğini daha da arttırmaktadır. Böylece bu çalışma Azerbaycan üniversitelerinde yeni kurulmuş kamu yönetimi bölümlerinin öğrencilerine, devlet kurum ve kuruluşlarında memur olarak çalışanlara bir kaynak oluşturabilecektir.

Çalışma ile ilgili literatüre ilişkin kapsamlı bir değerlendirme yapıldıkta Azerbaycan`da kamu personel yönetimi ile ilgili geniş bilimsel araştırmaların yapılmadığını görmekteyiz. Özellikle bu konuda yazılı kaynak çok azdır. Bununda en önemli sebebi Azerbaycan`da bu konunun bilimsel alanda yeni olması ve bu konu üzerine araştırma yapan yeteri sayda yönetim bilimi uzmanının olmamasıdır. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda tezın zor şartlar altında yapıldığını ve çeşitli sorunlarla karşılaşıldığını söylemek mümkündür. Alanında yapılan ilk çalışma olması dolayısıyla tezde esasen mevcut yasal çerçeve üzerinde araştırma ve analiz yapılarak Azerbaycan kamu personel yönetimi sistemi ve bu sistemin en önemli öyesi olan memurların hakları, yükümlülükleri ve denetimi konularında bilimsel sonuçlar elde olunmuştur. Aynı zamanda tezde AB-nin TACIS programı çerçevesinde Azerbaycan'da yayınlanan çeşitli kitap ve bületenlerinden, yerli ve yabancı kaynaklardan, özellikle Rus ve Türk kamu personel yönetimleri ile ilgili çeşitli bilimsel araştırmalardan yararlanılmıştır. Bazı yerlerde karşılaştırma yapılarak konunun derinden incelenmesine özen gösterilmiştir. Konuyla ilgili anket çalışması süreci ise çeşitli bürokratik engellerden dolayı tamamlanamamış ve alan araştırması olarak üst düzey memurlarla görüşme yolu ile yetinilmiştir. Aynı zamanda konuyla ilgili Azerbaycan'ın üst düzey yöneticilerinin ve çeşitli siyasi parti liderlerinin görüşlerine de, araştırma aşamasında başvurulmuştur.

Yukarıda yaptığımız açıklamalardan da göründüğü gibi dörd bölümden oluşan bu çalışmamızda Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminin esas öğesi olan memurların hukuki statüsü, hakları, yükümlülükleri ve

denetimi incelenmektedir. Bu konular Azerbaycan kamu personel rejimini düzenlemek amacıyla 2001 yılında yürürlüğe giren “Devlet Gulluğu Hakkında Kanun” çerçevesinde ele alınmıştır. Özel kesim personel yönetimi ise bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

İlk bölümde Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminin tarihsel gelişim süreci araştırılmıştır. Bölümün ilk kısmı bağımsızlıktan önceki dönemde kamu personel rejimi ile ilgilidir. İkinci kısımda ise bağımsızlıktan sonra Azerbaycan’da mevcut personel yönetiminin genel ilkeleri ele alınmakta ve günümüzde personel yönetiminin kazandığı önem anlatılmaktadır. Bu çerçevede “Devlet Gulluğu Hakkında” Kanuna, memurların sınıflandırma sistemine, kamu hizmetlerine giriş koşullarına, eğitim sistemine değinilmiştir.

İkinci bölümde memurların hakları incelenmiştir. İlk olarak temel haklar olan çalışma, eşitlik ve liyakat haklarına değinilmiş daha sonra ise genel haklar ve diğer sosyal haklar betimlenmiştir. Azerbaycan Anayasası’nda devlet memurları için önemli sayılan, daha doğrusu herkesin çalışma hayatını doğrudan etkileyen, diğer hakların elde edilmesine olanak yaratan çalışma hakkı, eşitlik ve liyakat ilkeleri hakkında düzenlemeler mevcuttur. Bunlar devlet memurlarına yasalarda tanınan haklara temel oluşturur. “Devlet Gulluğu Hakkında” kanunun 19., 21., 23. ve 30. maddelerinde ise devlet memurlarına sağlanan haklar belirtilmiştir.

Üçüncü bölümde ise memurların yükümlülükleri ele alınmıştır. İlk olarak memurların ödev ve sorumlulukları araştırma konusu olmuştur. İkinci kısımda

ise memurların uyması gereken yasaklar araştırma kapsamına dahil edilmiştir.

Dördüncü bölümde devlet memurlarının denetimi konularına yer verilmiş, ilk olarak denetimin tanımı ve amacı açıklanmış, daha sonra ikinci kısımda denetim aşamaları ve teknikleri, üçüncü kısımda ise devlet memurlarını denetleyen denetim birimleri hakkında bilgi sunulmuş, son olarak dördüncü kısımda ise memurları denetleme türlerine değinilmiştir.

Azerbaycan'da bağımsızlığın ilk yıllarından bugüne kadar personel sistemi ile ilgili pek çok şeyin gerçekleştirilmiş olmasına karşın iyi bir personel sistemi kurulamamıştır. Bu çerçevede sonuç kısmında memurların hakları, yükümlülükleri, denetimi ağırlıklı olmak üzere Azerbaycan Kamu Personeli Yönetim Sistemindeki mevcut sorunlar ve bunlara ilişkin çözüm önerilerinin genel değerlendirmesi yapılarak çalışmaya son verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN KAMU PERSONEL SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

I-BAĞIMSIZLIKTAN ÖNCEKİ DÖNEM

A-TARİHSEL GELİŞME SÜRECİNDE AZERBAYCAN KAMU PERSONEL SİSTEMİ

XX. yüzyılın sonunda tarihi topraklarının bir kısmında yeniden bağımsızlığına kavuşan Azerbaycan halkı zengin devlet geleneğine sahiptir. Kuzeyden-Baş Kafkas dağları, batıdan- Göyçe gölü havzası da dahil olmakla Alagöz dağ silsilesi, doğudan-Hazar denizi, güneyden ise Sultaniye, Zencan, Hemedan hudutları ile kuşatılan tarihi Azerbaycan toprakları medeniyetin ilk ortaya çıktığı eski merkezlerden biridir.[1] Azerbaycan halkı bu arazide-tarihi Azerbaycan topraklarında zengin ve kendine has bir kültür ve devlet geleneği yaratmıştır.

Beş bin yıllık bir devlet tarihine sahip Azerbaycan'da ilk devlet kurumları milattan önce IV bin yılın sonu III bin yılın başlarından itibaren Urmiya etrafında kurulmuştur. Eski Azerbaycan devletleri bölgenin askeri-siyasi tarihinde büyük rol oynamışlardır.[2] Özellikle Azerbaycan-Türk kavim birliği olan Gutiler ve Lullubiler sadece Azerbaycan'ın değil aynı zamanda eski doğu devletçiliğinin gelişmesinde önemli rol oynamışlar. Bu kavimler o zamanın meşhur Şumer, Akkad ve Aşşur devletlerinin devlet yönetimi geleneğinden yararlandıkları gibi, eski Azerbaycan devlet yönetimi kültürünü

[1]Yagub MAHMUDOV, "Azerbaycan Devletçiliği (tarihe genel bakış)", **Kafkas Üniversitesi Dergisi**, Özel Sayı, C.11, Bakü 2003, s.61

[2] Yagub MAHMUDOV, "Eski Zamanlardan İslam Dininin Kabulüne Kadarki Devirde Azerbaycan Devletçiliği", **http://www.meclis.gov.az/tarix/tarix-1.htm**, 13.10.2007, s.1

de bu ülkelere yaymışlardır.[3] Eski doğu devletlerinden farklı olarak Gutilerde hükümdarın seçimle işbaşına gelmesi kuralı bulunmaktaydı.[4] Yani yönetim irsen (babadan oğla) geçmiyordu. Bu ise batıdan önce doğu devletlerinde seçim sisteminin varlığının bir göstergesidir.

Zamanla Azerbaycan'da devlet yönetimi kültürü daha da yükselmiş, ülke arazisinde tekmil ve geniş arazileri kapsayan yeni devletler kurulmuştur. Milattan önce I. Bin yıllıkta-milattan sonra I. Bin yılın başlarında Azerbaycan topraklarında Manna, Midya, İskit (Skit, Skif) şahlığı, Atropatena ve Albanya gibi devletler mevcut olmuştur. Bu devletler Azerbaycan devlet yönetimi kültürünün daha da yükselmesinde, ülkenin ekonomik-kültürel, etnik-siyasi tarihinde, aynı zamanda tek millet halinde teşekkülü sürecinde önemli rol oynamıştır.[5] Özellikle ülkenin güneyinde kurulan Atropatena ve kuzeyinde kurulan Albanya devletlerinde yunan dilinden geniş faydalanılması yunan devlet yönetimi sisteminin öğrenilmesine sebep olmuştur ki, bunun sonucunda da hukuk ve devlet yönetimi kuralları daha da geliştirilmiştir.

Yakın ve orta doğuda çok karışık askeri-siyasi olayların cereyan etmesine, komşu devletlerin zengin doğal kaynakları olan ve askeri-strateji bakımdan oldukça büyük önem taşıyan Azerbaycan topraklarını elde etmek siyasetine rağmen bu topraklarda devlet yönetimi günden-güne daha da güçlenmekte ve gelişmekte idi. Nitekim ne Ehemeni-İran İmparatorluğunun uzun süren işgal rejimi, ne de Makedonyalı İskender'in yürüyüşleri Azerbaycan'ın eski devlet yönetimi kültürünü ortadan kaldırabilmiştir.[6] Ama milattan sonra I. bin

[3] a.k., s.2
[4] a.k., s.2
[5] Yagub MAHMUDOV, "Azerbaycan Devletçiliği..." **a.g.m.,** s.64
[6] a.k., s.65

yılın başlarında Azerbaycan tarihinin en ağır dönemlerinden biri ile karşılaşmıştı: III. yüzyılda Azerbaycan'ı Sasani-İran İmparatorluğu, VII. yüzyılda ise Arap hilafeti işgal etmişti.[7] Tabi ki, Azerbaycan devlet yönetiminde bu işgalci devletlerin yönetim geleneklerinin etkisi büyük olmuştur. Özellikle İslam devlet sistemi ve ilkeleri bu konuda önemli yer tutmuş ve Arap hilafeti devrinden başlayarak XIX. yüzyılda Azerbaycan'ın Rusya tarafından işgaline kadar etkisini sürdürmüştür.[8]

Azerbaycan'da kamu personeli yönetim sisteminin geçmişi hakkında bilgi sahibi olabilmemiz için bazı Azerbaycanlı düşünürlerin devlet yönetimi, aynı zamanda devlet personeli ile ilgili fikirlerini araştırmamızda yarar vardır (Hace Nizamülmülk, Nasireddin Tusi, Muhammed İbn Hinduşah Nahçıvani, Abbaskuluağa Bakıhanov, Mirze Kazımbey, Mirzefeteli Ahundov, Hasan bey Zerdabi, Ali bey Hüseyinzade, Celil Mehmetkuluzade, Mehmet Emin Resulzade, vs.). Örneğin, XI-XII. yüzyıllarda Azerbaycan'ın da dahil olduğu Selçuklar devletinde 30 yıllık vezirlik yapmış ve aslında ülkeyi yöneten kişilerden biri olan Nizamülmülkün 1091 yılında Selçuk sultanı Melikşahın emri ile yazdığı "Siyasetname" eserinde, ekonomik gelişmenin en önemli şartının ülkede istikrarın sağlanması olduğu vurgulanmıştır. Eserin en önemli ilkesi, halkın zekası ile şahın zekasının üst-üste düşmesi ile ülkenin gelişmesi arasında pozitif bir ilişkinin mevcutluğunu ortaya koymaktır.[9] Nizamülmülk eserinde devletin iyi, adil yönetilmesi için, memurlarla halk arasında ilişkilerin iyi kurulması ve memurların ücretlerinin zamanında ödenmesi gerektiğini

[7] a.k., s.68
[8] Süleyman İsmayılov, **Azerbaycan'da Devlet Gulluğu Ananeleri ve Onun Modern Durumu**, Ozan yayınevi, Bakü 2004, s.6
[9] Ebu Ali Hasan İbn Ali Hace Nizamülmülk, **Siyasetname**, İlim Yayınları, Bakü 1989, s.34

vurgulamıştır. Aynı zamanda eserde memurların görevlerinin özellikleri, hakları, yükümlülükleri ve denetimi hakkında geniş açıklama yapılmıştır.[10]

Devletin yönetilmesinde önemli aktörler olan memurların manevi özellikleri hakkında gerekli bilgiler içeren "Gabusname" eseri de Azerbaycan devletçiliğinin gelişme stratejisi hakkında bize geniş bilgiler sunmaktadır. Özellikle memurların etik davranış kurallarına bu eserde geniş yer verilmiştir.[11]

Devlet yönetiminin ilkeleri konusunda önemli fikirleri olan Azerbaycanlı filozoflardan biri de, Nasireddin Tusidir. O, "Ahlaki Nasır" eserinde, devletin yalnız adalet esasında yönetildiği takdirde uzun süre yaşama ihtimalinin bulunduğunu söylemiştir. Yönetimde adaletin sağlanmasının üç önemli şartı olduğunu belirten filozof bunları aşağıdaki gibi sıralamıştır.[12]

1. Ülkede mevcut olan farklı sınıflar arasında uyumun sağlanması.
2. Şehir nüfusunun yaşam şartlarına önem verilmesi ve her kesin liyakat ilkesi esasında görevlere atanması.
3. Sınıflar arasında uyum sağlandıktan ve görevlere atamalar liyakat ilkesi esasında yapıldıktan sonra herkesin yaşamını sürdürebilmesi için yaptığı işe göre ücret alması.

Filozofa göre sadece bu üç şart gerçekleştiği takdirde devlet yönetiminin adil olması mümkündür. Aynı zamanda Tusi'ye göre, yönetimde bulunan üst düzey yöneticiler şahsi menfaatlerini halkın menfaatinden üstün gördükleri takdirde ülkedeki tüm dengeler bozulur, halk korku içinde yaşar ve bunun sonucunda da devletin uzun süre yaşaması mümkün olmaz.

---

[10] a.k., s. 41-69
[11] **Gabusname**, Devlet Neşriyatı Yayınları, Bakü 1989, s.169-201
[12] Nasireddin Tusi, **Ahlaki Nasir**, Lider Neşriyatı Yayınları, Bakü 2005, s.228-231

Arap hilafetinin zayıflaması sonucunda Azerbaycan'da IX-XI. yüzyıllarda bir sıra feodal devletler kurulmuştu. Bunlar Şirvanşahlar, Şeddadiler, Saciler, Sulariler, Revvadiler ve Atabeyler devletleridir. Bu devletler şahlar tarafından yönetiliyordu ve şahlık irsen babadan oğla geçiyordu. Bu feodal devletlerin merkezi yönetiminde şahtan sonra üst düzey yöneticiler olarak **baş vezir**, **sahibi-divan**, **hacip** önemli şahıslar sayılıyordu. Baş vezir dahili inzibati ve dış ilişkileri kontrol ediyordu. Şahın möhrdarı, sahibi-divan devletin mali işlerinden sorumlu idi. Saraydaki yürütme aygıtının başı olarak bilinen hacip devlet görevine atamalarda uygun kişilerin seçilmesi işini yürütüyordu.[13]

Azerbaycan Atabeyleri devletinde de yönetim irsi özellik taşıyordu. Devleti Eldenizler sülalesi yönetiyordu. Şemseddin Eldeniz, Selcuk sultanı Arslan şahın atabeyi idi. O, Selçuk sultanlığında önemli devlet meselelerinde söz sahibi kişilerden biri olduğu için melik (hükmdar) rütbesi taşıyordu.[14] Atabeyler devletinde ikinci şahıs vezirdi. O, tüm yürütme aygıtının başkanı sayılıyordu ve resmi toplantılarda, diplomatik işlerde, vassallarla ilişkilerde hükümdarın yetkili görevlisi idi. Aynı zamanda memurları görevlere atamaya ve görevden uzaklaştırmaya tam yetkili olan vezir ücretleri belirliyor, vergi sistemini ve hazineyi kontrol ediyordu. Üst düzey devlet memuru gibi vezir sadece hükümdara karşı sorumluydu.[15] Kısacası vezirlik önemli ve saygın bir devlet görevi idi. Hatta halk arasında böyle bir fikir mevcuttu ki, vezirlik eden şahıs iyi yetişmiş biri olduğunda devletle halk arasında ilişkiler daha iyi olur. Devlette diğer bir üst düzey yönetici olan hacipin görevi hükümdarla mülk

[13]Rahib Ekberov, Sadig Selimov, **Azerbaycan'ın Devlet ve Hukuk Tarihi**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2003, s.100
[14] a.k., s. 100
[15] **Azerbaycan Tarihi**, Cilt II, İlim Neşriyatı Yayınları, Bakü 1998, s.370-371

sahipleri arasında ilişki kurmaktı. Azerbaycan Atabeyleri devletine özgü devlet kurumlarından biri de **divan el-hassa** (şahsi divan) idi. Bu devletin tüm emlakini yöneten kurum olarak maliye işlerini yürütüyordu.[16]

XIII. yüzyılın 20. yıllarında Moğollar Azerbaycan'ı işgal ettiler ve Hülaküler devletini kurdular. Hülaküler devleti Moğol hakanı Münkenin kardeşi Hülakü hanın isminden gelir.[17] Bu devirde Azerbaycan'da mevcut olan devlet kuruluşu ve yönetim sistemi Moğolların devlet kuruluşu ve yönetim sistemi ile kaynaşmıştır. Moğollar askeri alanda büyük tecrübeye sahiptiler. Ama yöneticilik, medeni hukuk ve maliye sistemi konularında yerlilerin tecrübelerinden yararlanmışlardır.[18] Hülaküler devleti tipik feodal devlet idi. Devleti sınırsız yetkileri olan **ilhan** (sultan) yönetiyordu. İlk zamanlarda ilhan Cengiz Han Yasasına uygun olarak kurultay (kongre) tarafından seçiliyordu. Aynı zamanda vilayet hakemleri ve üst düzey devlet memurları kurultay tarafından atanıyordu. Bu uygulama XIV. yüzyıldan sonra ise tamamen ortadan kalktı.[19]

Hülakülar devletinin yönetiminde önemli iki devlet organı mevcuttu. Bunlardan biri ekonominin yönetimi ile ilgili **divan sistemi**, diğeri ise askeri-inzibati kurumlarla ilgili **emaret sistemi** idi. Bu devirde yaşamış Azerbaycan bilim adamı Muhammed İbn Hinduşah Nahçıvani "Destur el-katip fi tayin el-meratip" (derecelerin tayininde katipler için yönetmelik) isimli eserinde merkezi yönetim aygıtında 20-den fazla divan olduğunu

[16] a.k., s. 371
[17] **Azerbaycan Tarihi**, Cilt III, İlim Neşriyatı Yayınları, Bakü 1999, s.21
[18] a.k., s. 47
[19] Rahib Ekberov, Sadig Selimov, **a.g.e.,** s.114

göstermiştir.[20] Bu eserin elyazmaları İstanbul'da Köprülü kütüphanesinde(No 1241), Leyden'de, Britanya'da, Viyana'da ve Paris'te korunmaktadır.[21] Genel olarak 2 ciltten ibaret olan eserde XIII. ve XIV. yüzyıllarda yakın ve orta doğu ülkelerinde mevcut olan siyasal, sosyal ve ekonomik yapı incelenerek devlet yönetimi ilkeleri ve devlet görevlerinin derecelendirilmesi hakkında geniş bilgiler sunulmuştur. Rus bilim adamları B.B. Bartold ve A. Yakubovski, Alman bilim adamı Hans Robert Romerin devlet yönetim sitemi ile ilgili önemli bilgileri içermesinden dolayı bu eserin değerli bir eser olduğunu vurgulamışlardır.[22]

Muhammed İbn Hinduşah Nahçıvani'nin de eserinde belirttiği uzmanlık divanları ekonominin çeşitli alanlarını yönetiyordu. Örneğin, **baş mustovfi** tarafından yönetilen **istifa divanı** devlet gelirlerinin belirlenmesi, toplanması ve harcanması üzere genel işleri yürütüyordu. Tüm devlet görevlerine memurların seçilmesi merkezi devlet divanının yöneticisi olan vezir tarafından gerçekleştiriliyordu.[23] **Uluğ Bitikçi** ülkenin emlak reisi sayılırdı, devletin doğal kaynaklarının yönetilmesinden sorumlu idi. Devlet evraklarının düzenlenmesi işi ile **Münşi el-memalik** denen memur ilgileniyordu. Hazine üç kişi tarafından yönetiliyordu: **nazır**- hazinenin giderlerinden, **müşrif**-hazinenin gelirlerinin toplanmasından, **muhafız**-hazinenin emniyetinden sorumluydu. Vilayetlerin yönetilmesinde "Kanunname"lerin hazırlanması işini ise

[20] Şahin Fazıl Ferzelibeyli, **XV yüzyıl Azerbaycan Devletlerinin Kuruluşu**, Bakü, 2003, s.22
[21] Vagif Priyev, **Nahçıvan Tarihinden Sahifalar**, Bakü, 2004, s.92-93
[22] B.B. Bartold, **Soçineniya** (Makaleler toplusu), Tom I-IX, Moskova 1963, s.365; B. Grekov, A. Yakubovski, **Zolotaya Orda** (Altın Orda), Moskova 1937, s.98, Abdulkerim Alizade, "Muhammed İbn Hinduşah Nahçıvaninin "Destur el-katip fi tayin el meratip" eseri Yakın ve Orta Doğu memleketlerinin sosyal ve ekonomik tarihinin bir kaynağı gibi", **VI Türk Tarih Kongresi (1961),** Ankara 1967, s.253-264, Abdulkerim Alizade, **Destur el-katip fi tayin el meratip (Derecelerin tayininde katipler için yönetmelik)**, Nauka Yayınları, Moskova 1971, s.45-58
[23] Abdulkerim Alizade, **Destur el-katip fi tayin el meratip, a.g.e.,** s. 115

mügenne denen memurlar yapıyordu.[24] Aynı zamanda devletin yönetiminde dinin de büyük önemi vardı. İslam dini devlet dini ilan olunmuştu. Ülkenin dini işler idaresine **gazi-ül-güzzat** (gaziler gazisi) başkanlık ediyordu.[25]

XV. yüzyılın başlarında feodaller arasında ülke dahilinde savaşların artması Hülaküler devletinin sonunu hazırladı ve bu devlet yıkıldı. Daha sonra XVIII. yüzyılda Rusya tarafından işgaline kadar Azerbaycan'da Türkler tarafından Karakoyunlu, Akkoyunlu ve Safevi devletleri kuruldu.

Başkenti Tebriz olan ve Azerbaycan'ın güney bölgelerini kapsayan Karakoyunlu ve Akkoyunlu devletleri sultan ve onun yakınları tarafından yönetiliyordu. Her iki devletin yönetiminde hükümdar dışında söz sahibi olan dört önemli grup vardı. Bunlardan birincisi yerli feodal beyler (melikler), İkincisi göç etmiş tayfaların oluşturduğu yüksek rütbeli ordu mensupları (emirler), üçüncüsü yönetimde çeşitli görevlerde bulunan üst düzey memurlar ve dördüncüsü ali Müslüman ruhaniler, ulemalar, vakıf yöneticileri, şeyhler idi.[26] Her iki devlet iç feodal çarpışmaları önleyemediklerinden yıkılmışlardır.

Akkoyunlu ve Karakoyunlu devletlerinden sonra Azerbaycan topraklarında kurulan ve Azerbaycan devlet tarihinde önemli yer tutan Safevi devleti önceki devletlerin geleneklerini devam ettirmiştir. Öncekilerden tek farkı parçalanmış tüm feodal beylikleri tek çatı altında toplayarak güçlü merkezi devlet oluşturmasıydı. Safevi devletinin (1501-1736) kurulması ekonominin, zanaatın ve ticaretin gelişmesine, şehirlerin büyümesine, Azerbaycan türkçesinin devlet dili olarak kullanılmaya başlamasına büyük katkı sağlamıştır. Devletin ilk kurulduğu devirlerde basit yapıya sahip bürokratik

[24] Süleyman İsmayılov, **a.g.e.,** s.17
[25] a.k., s.116
[26] Rahib Ekberov, Sadig Selimov, **a.g.e.,** s.125

sistem zamanla karmaşık bir yapıya kavuşmuştur. Devletin başında bulunan şahın yanında nüfuzlu Azerbaycan Türk kavimlerinin önde gelenlerinden oluşturulmuş Devlet Şurası bulunmaktaydı. 12 kişiden oluşmuş bu şuranın esas görevi devletle ilgili önemli kararların alınmasında şaha danışmanlık yapmaktı.[27] Safevi devletinin arazisi iki kışıma- devlet topraklarına ve şah ailesinin mülklerine bölünmüştü. Bu bölünmeye özgü olarak devlet yönetim sisteminde iki önemli kurum, ülke meclisi (divani-memalik) ve hükümdarın özel toprakların yönetilmesinden sorumlu meclis (divani-hasse) mevcut idi.[28] Bunlar Safevi devletinin önemli kurumları sayılıyor ve vezirler tarafından yönetiliyordu. Yönetimde şahtan sonra ikinci şahıs olarak bilinen **vekil** tüm devlet kurumlarının yönetilmesinden sorumlu idi. Aynı zamanda tüm devlet çalışanları vekil tarafından seçiliyor, ataması şah tarafından yapılıyordu. Orduya komutanlık eden **hanlar hanı** (emirülümera) ise sarayda üçüncü şahıstı. Vakıfların yönetiminin başında sedir bulunuyordu. Maliye işleri ile ilgilenen kurumun başkanı **mustovfi el-memalikti**, yardımcısı ise **hazinedardı**. Sarayda bu önemli görevlerden başka şahın toplantılarını düzenleyen baş teşrifat memuru, av tedbirlerini düzenleyen **mirşikarbaşı**, ülke pazarlarında fiyatların belirlenmesi işini yöneten ve ülke pazarlarını denetleyen **devlet mühtesibi**, **devlet katibi**, **mühürdar**, **mehterbaşı**, **müneccim başı** vb. çalışıyordu.[29]

Safeviler devrinde Azerbaycan arazisi şahın atadığı valiler (beylerbeyiler) tarafından yönetilen vilayetlere bölünmüştü. Valilerin Azerbaycan Türklerinden olmasına özen gösteriliyordu. Vilayetler iç işlerinde geniş

[27] **Azerbaycan Tarihi**, Cilt III, **a.g.e.,** s. 182-206
[28] a.k., s. 215-217
[29] a.k., s. 218-220

özerkliğe sahipti. Halktan topladıkları vergileri hazineye göndermekle yükümlü olan valilerin aynı zamanda ordu bulundurmak zorunlulukları vardı.[30]

Osmanlı devleti ile girdiği savaş sonucu zayıflayan Safevi devleti sonunda dağıldı ve Azerbaycan XVIII. yüzyıla girerken hanlıklar denen küçük feodal devletlere parçalandı. Bu hanlıklarda devleti sınırsız yetkilerle donatılmış han yönetiyordu. Han yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kendi elinde bulunduruyordu.[31] Ama Azerbaycan hanlıklarında han'a danışmanlık yapan divani-şura (devlet şurası) mevcuttu. Bu devlet şurasının üyelerini han kendisi belirliyordu. Bu şurada tartışılan ve karara bağlanan en önemli konular savaş ve barış, vergilerin taksimi, ağır suç işleyenlere cezaların verilmesi idi.[32]

Azerbaycan hanlıkları idari taksimat bakımından mahallere ve köylere ayrılmıştı. Örneğin, Revan hanlığında 14, Nahçıvan hanlığında 5, Karabağ hanlığında 21, Urmiya hanlığında 14 mahal mevcuttu. Mahalleri han tarafından atanan naip adı verilen valiler, köyleri ise kendhuda denen memurlar yönetiyordu.

XVIII. yüzyılda oluşan bu küçük devletler (hanlıklar) arasında birlik ve beraberliğin olmaması Azerbaycan'ı işgal etmeye çalışan yabancılar için bir fırsattı. Nihayet bu fırsat XVIII. yüzyılın sonu ve XIX. yüzyılın başlarında İran ve Rusya tarafından kullanıldı. Azerbaycan'ın güneyi İran, kuzeyi ise Rusya tarafından işgal olundu. Konumuz bağımsız kuzey Azerbaycan'da kamu personel sistemi ile ilgili olduğu için Azerbaycan'ın güney kısmı bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

---

[30]Süleyman İsmayılov, **a.g.e.,** s.20
[31]Rahib Ekberov, Sadig Selimov, **a.g.e.,** s.175
[32] a.k., s. 176

Azerbaycan'da devlet yönetiminin tarihine baktığımız zaman XIX. yüzyılın başlarında, daha doğrusu Rusya'nın işgalinden sonra yeni bir dönemin başladığını görmekteyiz. Çünkü Rusya tarafından işgal olunan hanlıklar ilk zamanlar kendi hanlık yönetim sistemlerini devam ettirmelerine rağmen zamanla Rusya generallerinin uygulamaya başladıkları **komendant (kumandan) yönetim** sistemine geçtiler ve bununla da Azerbaycan'da milli devlet yönetimi sona erdi. Komendant yönetim sisteminde, işgal olunan vilayetlerde yönetimin başına Kafkasya'daki Rus ordusunun üst düzey bir Rus subayı komendant olarak atanırdı. Vilayetlerin tüm yönetiminde bu komendantlar sorumluydu ve bunlara Kafkasya'nın baş komendantı başkanlık ediyordu. Komendantların en önemli görevleri devlet malını korumak, polisin ve mahkemelerin işlerine başkanlık etmek, aynı zamanda yerli feodallerin siyasi itibarlılığını, onların çarizme (rus çar'ına) nasıl hizmet ettiklerini denetlemekti.[33] Çünkü işgalden sonra tüm topraklar, yeraltı ve yerüstü kaynaklar Rus devletinin malı sayılırdı. Yerli feodallere ise sadece çar'a hizmet karşılığında toprak ve imtiyazlar verilirdi.

İdari taksimat olarak vilayetler mahal denen ilçelere, ilçeler ise köylere ayrılırdı. İlçelerin yönetiminden komendantların yerli feodal beyler arasından atadıkları naip ismi verilen memurlar sorumlu idi. Köyler ise kendhuda (köy muhtarları) denen memur tarafından yönetiliyordu. Onlar devlet hazinesinden ücret almıyor, topladıkları verginin belirlenmiş kısmını kendileri için ayırıyorlardı. Aynı zamanda devletin çeşitli büro işlerinde Ruslarla beraber Azerbaycanlılar da çalıştırılıyordu.

[33] **Azerbaycan Tarihi**, Cilt IV, İlim Neşriyatı Yayınları, Bakü 2000, s.94-95

Komendantlar ve ilçeleri yöneten memurlar yerli halka karşı çok acımasızdılar. 1840 yılında Çar Ön Kafkasya'da inzibati reformlar hakkında kanun imzalayarak komendant yönetim sistemini ortadan kaldırarak, guberniya denen bölgeler ve onların dahilinde provintsya (kazalar) oluşturmuştu. O zaman tüm Azerbaycanlı memurlar görevinden uzaklaştırılarak yerlerine Rus memurları atanmıştı.

Mahkeme sistemi de Rusya yasalarına uygun olarak biçimlenmişti. Şeriat mahkemeleri sadece imam nikahı işleri ile uğraşıyordu. Sonraki yıllarda da Çar Rusyası bir sıra inzibati bölge değişiklikleri yapmış ve burada milli kimlik öngörülmemiştir. Bu konuda Kafkasya'ya atanan M. Vorontsov bunun yanlış olduğunu itiraf etmiş, sonradan yerli feodallerin toprak üzerinde özel mülkiyet hukukunu tanıyan ferman vermiştir.[34] Bu fermanla yerli feodal beylere ve köy muhtarlarına (kendhudalara) bazı özel imtiyazlar verilse de, aslında tüm devlet kurumları Rus askeri rejiminin eli ile yönetiliyordu. Yerli vatandaşlardan seçilmiş personel ise ya aşağı dereceli büro işlerinde çalıştırılıyor, ya da tercüman olarak yerli ahaliden rüşvet almak için kullanılıyordu. Azerbaycan'da o zamanki kamu personel sistemini daha iyi anlayabilmemiz için Rusya'da kamu personeli yönetim sisteminin tarihi geçmişine göz atmamız gerekir.

Rusya'nın kamu personeli yönetim sisteminin tarihi bazı Rus alimlerinin iddialarına göre çok zengindir ve devrime kadar olan Rusya'da mükemmel ve etkili bir kamu personel sistemi mevcut olmuştur. Aynı zamanda Rus memurları tecrübe ve profesyonellik açısından Avrupa'daki memurlardan hiç

[34] Süleyman İsmayılov, **a.g.e.,** s.24

de geride değillerdi.[35] Genel olarak bakarsak Rusya'da kamu personeli yönetim sisteminin oluşumu ve gelişimi üç aşamaya bölünebilir. Birinci aşama 1917 yılına kadarki dönem, ikinci aşama Sovyet devri (1917-1991), üçüncü aşama Sovyetlerden sonraki dönem.

XVI-XVII. yüzyıllarda Rusya'da merkeziyetçi yapıya sahip devletin oluşturulması, daha doğrusu işgal olunmuş topraklarda devlet otoritesinin sağlaması amacıyla ortaya çıkan karışıklığın önlenmesi için kapsamlı bir kamu personeli yönetim sisteminin oluşturulması zorunluydu. 1699 yılında yayınlanan "kilise kanunları toplusunda" devlet sisteminin hukuki açıdan resmileştirilmesi sonucunda devlet görevlerini yürütmekle yükümlü olan sınıf ortaya çıktı ki, buna da devlet memurları (çinovniki) deniliyordu.[36] Özellikle I. Petronun döneminde kamu personeli profesyonel bir alana çevrildi ve 24 Ocak 1722 tarihinde Petro asamblesi tarafından "Kamu Personeli Hizmet Dereceleri Listesi" onaylanarak yürürlüğe girdi. Bu dereceler listesi hazırlanırken İngiltere, Fransa, Danimarka ve İsveç'in mevcut kanunlarından yararlanılmıştı.[37] Listede her biri 14 sınıftan ibaret sivil, asker ve saray personelinden oluşmuş üç paralel hiyerarşik kademe belirlenmişti. Tüm kamu personeli görev yaptığı kurumu ve rütbesini belirten özel hazırlanmış elbise giyiyordu.[38] Petronun bu listesi Rusya tarihinde önemli rol oynamıştır. Şöyle ki, Rusya'da ilk defa olarak tek merkezden idare olunan kamu personeli sistemi oluşturuldu ki, bu da devletin gelişmesi için önemli bir adımdı.

---

[35] **Gosudarstvennaya Slujba (Devlet Hizmeti), Yçebnik (Pod. Red. İgnatova)**, Rostov N/D, Moskova 2004, 109-125

[36] a.k., s.113-115

[37] Georgiy Atamançuk, **Suşnost Gosudarstvennoy Slujbı (Devlet hizmetinin mahiyeti)**, RAGS Yayınları, Moskova 2003, s. 19

[38] Mikael Kukel, **Tabel o Rangax Boennoy, Grajdanskix i Pridvornıx Çlenov Rossiyskoy İmperii (Rus İmperatorluğunun sivil, asker ve saray personelinin dereceler listesi)**, Moskova, 1995, s.24

RUSYANIN KAMU PERSONELİ HİZMET DERECELERİ LİSTESİ[39]
(1917 yılına kadar yürürlükte olmuştur)

Derece	Askeri rütbeler	
	Ordu üzere	**Donanma üzere**
1.	General feldmarşal	General admiral
2.	General anşef (1730-96) İnfanteriya (piyada) generalı Kaveleriya (süvari) generalı Artilleriya generalı (1796 yılından) Mühendis general (1802. yıldan)	Admiral
3.	General-leytenant	Vitse admiral
4.	General-mayor	Kont-admiral
5.	Brigadir (18.yüzyıl)	Kapitan-komandir (1707-1732, 1751-1764, 1798-1827)
6.	Polkovnik	1.dereceli kapitan
7.	Podpolkovnik Ordu starşinası (1884 yıldan)	2.dereceli kapitan
8.	Premyer-mayor ve sekund-mayor (1731-96) mayor (1884 yıladek) Ordu starşinası (1796-1884) Kapitan (1884. yıldan) Rotmistr (1884.yıldan) Yasavul(1884.yıldan)	3. dereceli kapitan (1764 yıldan) Kapitan-leytenant (1797-84 ve 1907-11) Büyük leytenant (1912. yıldan)

[39] Rudolf İvanov, **Elahezretin General Adyutantı (Majestelerinin General Danışmanı),** Ecemi Yayınları, Nahçıvan 2008, s. 362

RUSYANIN KAMU PERSONELİ HİZMET DERECELERİ LİSTESİ[40]
(1917 yılına kadar yürürlükte olmuştur)

Derece	Askeri rütbeler		Sivil rütbeler
	Ordu üzere	Donanma üzere	
9.	Kapitan (1884. yıldan) Rotmistr (1884.yıldan) Yasavul(1884.yıldan) Ştabs-kapitan (1884.yıldan) Ştabs-rotmistr (1884.yıldan) Podyasavul (1884. yıldan)	Kapitan-poruçik (1764. yıladek) Leytenant (1798. yıldan) Baş leytenant (1907-1911)	Titulyar müşavir
10.	Kapitan- poruçik (1798. yıladek) Podyasovul (1884. yıladek) Ştabs-kapitan (1797-1884) Ştabs-rotmistr (1797-1884) Poruçik (1884. yıldan) Sotnik (1884. yıldan	Miçman (1884. yıldan)	Kolej katibi
11.	Poruçik (1884. yıladek)		Gemi katibi (1834. yıladek)
12.	Podporuçik (1884. yıldan) Kornet (1884. yıldan) Khorunji (1884. yıldan)	Miçman (1758. yıldan)	Guberniya katibi
13.	Podporuçik (1884. yıldan) Kornet (1884. yıldan) Khorunji (1884. yıldan) Praporşik (1884. yıldan)	Miçman (1758. yıldan)	Kabine registratoru Eyalet katibi Senato registratoru (1764. yıldan) Sinod registratoru (1764. yıldan)
14.	Praporşik (1884. yıldan)		Kolej registratoru

[40] a.k., s.363

RUSYANIN KAMU PERSONELİ HİZMET DERECELERİ LİSTESİ[41]
(1917 yılına kadar yürürlükte olmuştur)

Derece	Sivil rütbeler	Saray rütbeleri
1.	Kansler 1. dereceli gerçek gizli müşavir.	
2.	Gerçek gizli müşavir	Ober-kamerger Ober-gofmarşal Ober-ştalmeyster Ober-yegermeyster Ober-gofmeyster Ober-şenk Ober-seremoniymeyster
3.	Gizli müşavir (1724. yıldan)	Gofmarşal Ştalmeyster Yegermeyster Ober-seremoniymeyster (1801. yıldan) Ober-forşneyder (1856. yıldan)
4.	Gizli müşavir (1724 yılına kadar) Gerçek sivil müşavir (1724. yıldan)	Kamerger
5.	Sivil müşavir (1724. yıldan)	Seremoniymeyster
6.	Kolej müşaviri	Kamer-furyer (1884 yılına kadar) Kamerger (1737 yılına kadar)
7.	Saray müşaviri (1745. yıldan)	
8.	Kolej asessoru	

[41] a.k., s.364

Liste bir anlamda da eskiden beri var olan kabile aristokrasi stereotipinin ortadan kaldırılmasına yardımcı oldu. Aynı zamanda kibar soya dayalı sınıf hiyerarşisi, insan liyakatine ve eğitimine bağlı olan hiyerarşi ile değiştirildi.[42]

Rusya'da kamu personeli sistemi ile ilgili reformların ikinci aşaması II. Nikolayın ismi ile bağlıdır. Onun zamanında devlet bürokrasisinin bir çok kademeleri oluşturuldu ve ilk defa kamu personeli ile ilgili üç kitaptan oluşan tüzükler toplusu kabul edildi. Bunlar, kamu hizmeti ile ilgili, kamu personelinin seçilmesi ile ilgili, emeklilik ve bir defaya mahsus yardımlar ile ilgili tüzükler toplusudur. 1834 yılında sivil kamu personeli hizmet rütbelerinin belirlenmesi kurallarını içeren yasa kabul edildi. Bu belge ile memurluk kamu hizmeti görevlilerinden ayrı bir statüye kavuşturuldu ve memurların hukuki statüsü, hizmet kuralları belirlendi.[43] Daha sonraki dönemlerde devletin sivil ve askeri kanadındaki hizmet kurallarında reform yapılmasında birinci Rus devriminin büyük etkisi olmuştur. II. Nikolayın kabul ettiği "Devlete hizmet kurallarının geliştirilmesi hakkında" manifesto (1905) devletin, merkezi devlet kurumlarının, yerel yönetimlerin (şehir ve zemstvo), mahkeme sisteminin demokratikleşmesi amacı taşıyordu.[44]

Genel olarak bakarsak Çar Rusya'sında kamu hizmetinde görev ve rütbeleri düzenleyen "Kamu Personeli Hizmet Dereceleri Listesi" kamu personeli yönetim sistemi ile ilgili hukuki alt yapının oluşturulmasına yardımcı oldu. Aynı zamanda bu liste Rusya'da merkeziyetçi yapıya sahip devletin güçlenmesine sebep olmuş ve vatandaşların devlet karşısında sorumluluğunu kesin olarak belirlemiştir.

---

[42] Ali Rzayev, **Devlet Gulluğu: Nazariye ve Praktika**, İlim Yayınları, Bakü 2005, s.64
[43] a.k., s. 65
[44] a.k., s. 66

1917 yılında Rusya'da kamu personeli yönetim sistemi hakkında Çarın manifesto ve fermanlarının temelini oluşturan, Petronun 200 yıl kullanılan "Kamu Personeli Hizmet Dereceleri Listesi" iptal edildi. Bunun yerine ise parti kimliği ilkelerine ve komünizm ideolojisine sadakat ilkesi esasında kamu personeli yönetim sistemi oluşturuldu.

B- XX YÜZYILIN BAŞLARINDA VE SOVYETLER ZAMANINDA AZERBAYCAN'DA KAMU PERSONELİ YÖNETİM SİSTEMİ

XIX. yüzyılın sonlarında Rusya'da güçlenmekte olan devrime hazırlık çalışmalarının etkisi Rusya devletinin büyük sanayi kentlerinde ve aynı zamanda petrol sanayisinin hızla geliştiği, işçi sınıfının geniş örgütlendiği Bakü'de daha iyi duyulmaktaydı. XX. yüzyılın başlarında inzibati polis kurumunun yeniden oluşturulması, çarizmin ordu, jandarma, polis, mahkeme sistemi ve genel olarak tüm devlet yönetimi güçlenmekte olan sınıfı ve milli bağımsızlık mücadelelerinin önlenmesine yönelikti. Rusya'da 1881 yılında kabul edilmiş "Muhafıza Hakkında Tüzük" 1902-1903 yıllarında Azerbaycan'ın bir çok bölgelerinde uygulanmıştır. Bu tüzüğün uygulanmasına karşı çıkanlar ise çeşitli yöntemlerle cezalandırılırdı.[45] Tüm bu olaylar onu gösteriyordu ki, Rusya'nın yönetim sisteminde ortaya çıkan bu gergin anlar Azerbaycan'ın devlet yönetiminde ve aynı zamanda kamu personel sisteminde bazı değişikliklerin yapılmasına sebep olmuştur. Nitekim 1905 yılının şubatında Kafkasya'da Rusya'nın genel valilik sistemi yeniden tahsis edildi ve Graf Vorontsov-Daşkov genel vali olarak atandı. Artık tüm Kafkasya'nın yönetiminden bu vali sorumluydu. Aynı zamanda çar hükümeti

[45] Süleyman İsmayılov, **a.g.e.,** s.31

üstün yetkilerle donatılmış general-gubernatorluk sistemini bölgelerde yeniden oluşturarak inkılabı harekatların önünü almayı amaçlıyordu. Bölgelerde eski yönetim sistemi etkisini kaybetmişti. Devlet yönetiminde bulunan yerli memurlar görevlerinden alınarak yerlerine Peterburg'dan Rus asıllı memurlar atanıyordu. Ancak bu uygulamalar da, 1917 ekim devrimini önleyemedi. Görüldüğü gibi bu devirde de Azerbaycan'da bugünkü anlamda bir kamu personeli yönetim sisteminin varlığından söz etmek pek mümkün değildir.

Rusya'da ekim 1917 yılında gerçekleşen devrimden sonra 31 ekimde Bakü'de hakimiyetin Sovyetlerin eline geçtiği ilan edildi. Ancak bu devirde Azerbaycan'da **Bakü Halk Komissarları Şurası** kurulmuş olsa bile henüz Sovyet hakimiyeti kurulmamıştı. Bu şuranın ömrü uzun sürmedi ve 31 Temmuz 1918 yılında görevine son verildi.

28 mayıs 1918 yılında Mehmet Emin Resulzadenin başkanlık ettiği Azerbaycan Milli Şurası doğuda ve Türk dünyasında bağımsız, demokratik parlamenter sistemle yönetilen ilk Türk cumhuriyetini kurdu.[46] Sadece 23 ay yaşayabilen bu cumhuriyet 1920 yılında Ruslar tarafından devrildi ve Azerbaycan'da yeni bir dönem başladı. Bu Azerbaycan'ı 70 yıl egemenliği altında tutan komünist dönemi idi. Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti federe devlet düzeyinde Sovyetler Birliği'nin terkibinde yer aldı.[47]

Sovyetler Birliğinde devletin örgütlenme ve işleyişi altı temel ilkeye dayandırılmıştı. Bunlar halkın yönetime katılması, demokratik merkeziyetçilik, komünist partisinin önderliği, ulusların eşitliği, sosyalist hukuksallık ve

[46] İrfan Ülkü, **Bağımsızlıktan Sonra Azerbaycan,** Doğan Kitapçılık Yayınları, İstanbul 2000, s.44
[47] Recep Rehimli, **Azerbaycan Kamu Personel Sistemi**, Natürel Yayınları, Ankara 2006, s.51

sosyalist planlamadır. Aynı zamanda Sovyetler Birliğinin devlet yapısı batı devletlerinden farklı olarak "kuvvetler ayrılığı" ilkesine dayandırılmamıştır. Sosyalist toplumda uzlaşmaz çelişkileri olan toplumsal sınıfların ortadan kalktığı ileri sürülerek, yasama, yürütme ve yargı işlevlerini gören devlet organlarının birbirlerini dengelemek ve denetlemek türünden bir ilişki içinde yapılanmaları gereksiz görülmüştür. Devletin bu üç ana parçanın "eşgüdümlü faaliyet ve karşılıklı etkileşim-işbirliği" türünden bir ilişki ağı içinde çalışmaları öngörülmüştür.[48]

Sovyet devlet sistemi, devlet iktidar organları (en üsten en alt düzeye kadar tüm ülke çapında örgütlenmiş bulunan temsili organlar, meclislerdi), devlet yönetimi organları (SSCB, Birlik Cumhuriyetleri, Özerk Cumhuriyetlerde kurulmuş bulunan, ekonomik, toplumsal, politik ve kültürel işlerin tümünü bir arada doğrudan yürüten organlar), halk denetim organları (hem federal hem idari kademeleşmede en üst düzeyden en alta kadar örgütlenmiş ve temel görevi yönetim aygıtının işleyişini denetlemek olan çok sayıda birim), yargı yönetimi ve hukuka uygunluk denetimi organları (mahkemeler, savcılık – prokratura) olmak üzere dört parçadan oluşmuştur.[49]

Sovyetler Birliği'nde komünist partisi devletin tüm sahalarına nüfuz ederek ülkenin yönetilmesinde öncülük niteliği taşıyordu. Partinin tüm Sovyet devleti ve toplumunu kapsayan "öncü-örgütleyici güç" olma özelliği, Sovyet devlet örgütlenmesinde parti devlet ilişkilerinin ön plana çıkmasına yol açmıştır. Nitekim Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliğinin 1977 Anayasası'nın 6.

---

[48] Birgül A. Güler, **SSCB'den BDT'ye Sovyet Tipi Devlet Örgütlenmesi (TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notu)**, Ankara 1992, s.17, Aleksey Miçkeviç, Nikolay Sokolov, **Sovetskoe Gosudastvennoe i Administrativnoe Pravo (Sovyet Devlet ve Yönetim Hukuku)**, Moskova 1984, s.49-58

[49] **İktisadi İlimlerin Esasları,** Azerneşr Yayınları, Bakü 1972, s. 75-104

Maddesinde şöyle denilmekteydi: “Sovyet toplumunun yönetim ve yol göstericisi onun siyasi sisteminin ve sosyal kurumlarının özeği Sovyetler Birliği Komünist Partisidir”.[50]

Aynı zamanda Sovyetler Birliği Komünist Partisi’nin yönetim kurulunun aldığı tüm kararların ve Moskova’da bulunan merkezi yönetim tarafından hazırlanan genel devlet yönetim planları federe devletler tarafından şartsız uygulama zorunluluğu vardı. Yani devlette tam bir merkeziyetçilik hakim idi. Bu yüzden de kendilerine özgü bir yönetim yapısına sahip olmayan federe devletlerde kamu personeli yönetim sisteminin de geliştiğini söylemek mümkün değildi. Nitekim Fransız personel yönetimi akademisyeni ve eski ENA (Ecol National Adminstration) direktörü M.Gazier bir eserinde: “sosyalist ülkelerin personel sistemini inceleyen genel bir eserin olmadığını” ileri sürmektedir.[51] Bunun nedeni olarak, Marksizm-Leninizm devlet anlayışında komünizmin tam gerçekleştiği zaman devlet ve memur kavramlarının ortadan kalkacağı düşüncesinin varlığı gösterilebilir.

Sovyetler Birliği’nde belirli zaman aralıklarıyla kamu personeli ile ilgili çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan 1922 yılında kabul edilen “devlet kurumlarında hizmet kuralları” ve “bazı kuruluşlarda sınıf rütbelerinin, derecelerinin ve özel adların tatbik edilmesi hakkında” fermanları, 1932 yılında uygulanmaya başlayan “hiyerarşik yapıda disiplin kuralları hakkında”

[50] **Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliğinin Anayasası**, Bakü 1988, s. 6
[51] M.GAZİER, **La Fonction Publique Dans Le Monde** (İ.İ.A.P: 1970)’ den naklen Nuri TORTOP, **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara 1999, s. 24

tüzüğü, SSCB devlet emek kurumunun 1967 yılında onayladığı "görevlerin tek nomenklaturası (listesi)" gösterilebilir.[52]

Sovyetler Birliği döneminde, profesyonel kadro olarak bütünleşmiş bir kamu personeli olgusu olmadığı gibi, ortak bir personel yönetimi sistemi de yoktu. Büyük ölçüde kayırmacılığın belirlediği ve personel yönetiminin siyasallaştırıldığı bir kültürde, sayıları 130'a yaklaşan bakanlık ve devlet kurumlarının her biri, kendi personel sistemlerini geliştirmişlerdi. Bürokrasinin çıkarları, kamu yönetiminin gelişiminde ve devlet politikalarının oluşumunda baskın bir etmendi.[53]

Sovyetler Birliği'nin kamu personeli yönetim sistemine genel olarak baktığımızda memur-işçi ayırımının olmadığını görmekteyiz. Özel sektörün gelişmediği, tüm işletmelerinde devletin kontrolünde olduğu için çalışanlarında hepsi devletin işçileri sayılırdı. Ama Sovyetler Birliğinin idari teşkilatında memur statüsünde bulunan üç kategoriden söz edebiliriz. Birinci kategoriye Sovyetler Birliğini yöneten komite üyeleri ve federe devletlerin başlarında bulunan üst düzey yöneticiler dahil edilir. Bu kategoride bulunanlar ülkenin yönetilmesi için alınan kararlarda söz sahibi olan kişilerdi. İkinci kategoride ise alınan kararların icrası ile görevlendirilen memurlar bulunmaktaydı. Bu memurlar İş kanunu hükümlerine göre işe alınmaktaydı. Üçüncü kategoride bulunan memurlar ise günlük büro işleri ile görevlendirilmiş kişilerden oluşmaktaydı[54].

---

[52]Ayrıntılı bilgi için bkz. **Edınnaya Nomenklatura Dannostey Slujaşix (Görevlilerin tek listesi hakında veri),** Moskova 1967.

[53] Erel Tellal, Nuray E. Keskin, "Rusya Federasyonu", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Der. KAYAUM, Ankara 2004, s. 281

[54] Ayrıntılı bilgi için bkz. Voslensky Michael, **Nomenklatura: The Soviet Ruling Class**, New York 1984.

Sovyetler Birliğinde memurlar sözleşme ile işe alınıyordu. İşe almada özellikle komünist parti üyesi olma zorunluluğu vardı. Bu yasal olarak mevcut olmasa da uygulamada en önemli özelliklerden biri idi. Özellikle üst düzey memurların ülkedeki mevcut olan ve her bir federe devlette şubesi bulunan komünist parti okulunu bitirme zorunluluğu vardı. Bu okul bir nevi üniversite mezunlarını üst düzey yöneticiliğe yetiştirme görevini üstlenmiş durumdaydı.[55]

Sovyetler Birliğinde kadro ve personel sınıflandırması mevcut olsa da kariyer sistemi ve hizmet içi eğitim gelişmemişti. Daha çok ideolojik amaçlarla eğitim yapılırdı. Sadece diplomasi mesleği bundan hariçti. Bu meslekte kariyere ve hizmet içi eğitime önem verilirdi.[56]

Memurların denetim ve koordinasyonunu her kurum ve kuruluşta bulunan personel işleri ile görevli komisyon (kadrlar teşkilatı) yapıyordu. Tüm personel işleri ile görevli komisyonlar ise merkezdeki Devlet Personel Komisyonuna bağlıydı. Aynı zamanda Maliye Bakanlığı da memurların denetim ve koordinasyonunda önemli rol oynamaktaydı. Çünkü her memurun işe alınmasından önce Maliye Bakanlığının o memur için kadro tahsis etmesi gerekirdi. Maliye Bakanlığı bu tür bir atama veya yeni istihdam yeri yaratmanın kurallara uygun olup olmadığını denetleyerek izin verirdi.[57]

Memurların yükümlülüklerini belirten belirli broşür ve kitapçıkların mevcut olmasına rağmen, memur hakları ile ilgili hiçbir şey yoktu. Memurlar tamamen amirlerin otoritesine bırakılmışlardı. Savunma hakkı, yükselme güvencesi, grev hakkı yoktu. Aynı zamanda idari yargı ve mahkemeye

[55] Recep Rehimli, **a.g.e.,** s.54
[56] Nuri Tortop, **a.g.e.,** s.24-25
[57] a.k., s.25

başvurma hakkı diye bir sistem de bulunmamaktaydı.[58] Kısacası istenilen zaman görevinden azledilen memurun kendi hakkını arayabilecek hukuk ve mahkeme sistemi mevcut değildi.

Memurların işe alınmasında herhangi bir sınav sisteminin olmamasıyla beraber, ücret sisteminde de belirsizlik hakimdi. Çoğu işçiler memurlardan daha fazla ücret alıyordu.

Yukarıda yaptığımız açıklamalarımızdan görünüyor ki, Sovyetler Birliğinde ve bu birliğin içerisinde federe devlet düzeyinde bulunan Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetinde bugünkü anlamda bir kamu personel yönetim sistemi mevcut olmamıştır. Nitekim 1980-li yılların başında toplumun demokratikleşmesini öngören perestroyka (yenidenkurma) ideolojisi ortaya çıktı ve bu, parti destekli Sovyet yönetim sisteminin 1991 yılında tamamen çökmesine neden oldu. Buna göre, 1989 yılında Sovyetlere seçkilerden sonra halk temsilcileri Sovyetler Birliği Anayasasının 6. maddesini iptal ederek, parti bağımlı yönetim sisteminin ortadan kaldırılmasına neden oldular.

II-BAĞIMSIZLIKTAN SONRAKİ DÖNEM

A-ANAYASAL SİSTEM

Yukarda da belirttiğimiz gibi 1980'li yılların sonlarında Sovyetler Birliği'nde başlayan yumuşama dönemi ve arkasından Sovyet İmparatorluğunun çökmesi Doğu Avrupa ülkeleriyle eski Sovyet Cumhuriyetlerinin demokratikleşme sürecine girmelerine neden oldu. Aslında bu, tarihte daha öncesi görülmemiş bir süreçti. Çünkü otoriter rejimden liberal demokrasiye

[58] a.k., s. 25-26

geçidin birkaç örneği olduğu halde, sosyalist bir devletin savaş sonucu yıkılmadan liberal demokrasiye geçme çabasına tarih ilk kez tanıklık ediyordu. Bu nedenle hem Doğu Avrupa ülkelerinde hem de eski Sovyet Cumhuriyetlerinde siyasi istikrar ve demokrasinin yaşayabilirliğinin nasıl sağlanacağı karşılaşılan en önemli sorundu.[59]

Sovyetler Birliğinin yıkılmasıyla 18 Ekim 1991'de bağımsızlığını yeniden kazanan Azerbaycan Cumhuriyeti, bağımsızlığın ilk günlerinden itibaren demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmıştır. Bunlardan ilki yeni Azerbaycan Anayasası'nın yapılması oldu. Çünkü herhangi bir ülkede demokratik bir sistemi kurma ve demokratik kurumları yerleştirme yolunda en önemli adım anayasanın hazırlanmasıdır. Daha geniş anlamda söylersek, yeni bir anayasa, bir ulusun geçmişle açık bir biçimde kopup, yeni bir başlangıç yapmak durumunda kaldığı bir zamanda gerekli olmaktadır. Bu genel olarak kabul gören ihtiyacın bir zamanlar demir perdenin gerisinde varolmuş bulunan sosyalist devletten demokratik bir yönetime, liberal ekonomiye geçmekte olan ülkeler kadar açık bir örneği bulunmamaktadır. [60]

12 Kasım 1995 yılında referandum yoluyla kabul edilen Azerbaycan Anayasasının hazırlanmasına 1991 yılında başlanmıştır. Referandumda Seçmenlerin %86'sı iştirak etmiş ve oy kullananların %91.9'u Anayasanın kabul edilmesi yönünde oy kullanmıştır.[61] Anayasanın hazırlanmasının bu kadar uzun süre almasının sebebi ülkedeki siyasi istikrarsızlık olarak

---

[59] Cavit Abdullayev, "Azerbaycan'da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği", **Avrasya Dosyası, Uluslar Arası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi,** Ankara, VII, 1 (İlkbahar 2001), s.109.

[60] Cavit Abdullayev, "Azerbaycan Anayasası'nda Benimsenmiş Olan Hükümet Sistemi", **(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**, Ankara 1998, s.15.

[61] Azerbaycan Gazetesi, 10 Kasım 1996

gösterilebilir. 27 Kasım 1995'te yürürlüğe giren Azerbaycan Anayasası Devlet Başkanı Haydar Aliyev'in başkanlığında uzmanlar kurulundan oluşan bir "Anayasa Komisyonu" tarafından hazırlanmıştır.[62] Anayasa komisyonu altı ay çalışmıştı.

Azerbaycan Anayasası 1991 yılında kabul edilen Bağımsızlık Beyannamesinden esinlenerek hazırlanmıştır. Bu bakımdan genel olarak ifade edersek anayasayı pozitif yönden karakterize eden esas öğeler, insan hak ve özgürlüklerine geniş yer vermesi, devlet otoritesini Sovyet rejiminin sınırsız merkezleştirilmesinin aksine yasama, yürütme ve yargı erklerine bölmesi ve yerel yönetim anlayışının benimsenmiş olmasıdır.[63]

"Genel Esaslar" başlığı taşıyan birinci bölümün ilk maddesinde: "Azerbaycan Devletinde egemenliğin tek kaynağı Azerbaycan halkıdır" denilmek suretiyle Azerbaycan'ın bir Cumhuriyet olduğu belirtilmiştir.[64] 7. maddede ise devletin esasları belirtilmiştir. Bu maddenin I. fıkrasında Azerbaycan Devleti; demokratik, hukuk kuralları ile yönetilen, laik ve üniter bir Cumhuriyettir ibaresi yer almaktadır. Aynı maddenin III. fıkrasında ise "Azerbaycan Cumhuriyetinde devlet egemenliği kuvvetler ayrılığı prensibine dayanır" denilmektedir.

-Yasama yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi kullanır.

-Yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'na aittir.

-Yargı yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti Mahkemeleri yerine getirir.

---

[62] Azerbaycan Gazetesi 11 Kasım, 1995.

[63] **Demokratik Seçkilere Yardım Merkezi: Belediyeler Yerli İdare Etmenin Teşkilatı Formasıdır**, Bakü 1999, s. 46

[64] **Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2005, s. 3

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

Genel olarak bakarsak Azerbaycan Anayasası hem başkanlık sisteminin özelliklerini taşımaktadır, hem de güçlü yürütme ilkesinden hareket etmektedir. Aslında sadece Azerbaycan değil, eski Sovyet Cumhuriyetlerinin çoğunda bu sistem benimsenmiştir. Bunun da sebebi bu ülkelerin uzun zaman tek partiyle yönetilmeleri ve parlamenter geleneklere sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır. Anayasanın ikinci bölümünde temel insan hak ve özgürlüklerine geniş yer ayrılmış olup, devletin yüksek amacının insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin sağlanması olduğu açıkça ifade edilmiştir. Herkese serbest toplanma özgürlüğünün verilerek, tüm vatandaşlara toplumun siyasal yaşamına ve devletin yönetilmesine katılım hakkı anayasal güvence altına alınmıştır.[65]

Anayasa aynı zamanda çok geniş sosyal haklar da tanımıştır. Buna göre çalışma hakkı (m.35), grev hakkı (m.36), dinlenme hakkı (m.37), sosyal teminat hakkı (m.38), konut hakkı (m.43), gibi geniş sosyal haklar sayılmıştır.

Anayasanın bir başka özelliği de katı anayasa olmasıdır. 152. maddeye göre: “Anayasa metninde değişiklik sadece referandum yoluyla yapılabilir.” Ayrıca anayasanın 155. maddesine göre, 1, 2, 6, 7, 8 ve 21. maddelerin değiştirilmesi ve 3. faslın tümünün sınırlandırılması referandum yoluyla dahi mümkün değildir (Anayasanın 1. maddesi-iktidarın kaynağı, 2. maddesi-

[65] Recep Rehimli, **a.g.e.,** s.58

halkın egemenliği, 6. maddesi-iktidarın seçim dışı yollardan ele geçirilmesinin yasaklanması, 7. maddesi- Cumhuriyetin niteliği , 8. maddesi- Azerbaycan Devletinin Başı, 21.maddesi-devletin dili, 3. Fasıl ise-temel hak ve özgürlükler başlığı taşımaktadır).

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

Anayasaya genel hatları ile değindikten sonra, burada bir hususu daha belirtmemizde yarar var ki, bu da Azerbaycan yönetim sisteminde gereken reformlar hem ülkenin mevcut yapısına hem de anayasaya uygun olarak yapılmalıdır. Çünkü Başkanlık sistemini benimsemiş Azerbaycan devletinin yönetim sistemini Batı Avrupa ülkeleri yönetim sistemine uygunlaştırma çabaları burada yetersiz kalabilir. Azerbaycan'da Başkanlık sisteminin önemi ise hem ekonomik hem de yönetim alanında radikal kararların alınmasında kendini göstermektedir.

B. SİYASAL YAPI

1. Devlet Başkanı

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 18 Ekim 1991 yılında kabul edilmiş Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesinin 13. maddesinin 3.

fıkrasına göre: "Yüce yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na mahsustur".[66] Aynı zamanda 1995 yılında kabul edilen, devletin en önemli varlık nedenlerinden biri olan daha doğrusu devleti hukuka bağlayan Azerbaycan Anayasasının 7. 8. ve 99. maddelerine göre Azerbaycan Cumhurbaşkanı hem Devlet Başkanı hem de yürütmenin başıdır. Kısacası Azerbaycan, Anayasası uyarınca güçlü bir başkanlık sistemiyle yönetilir. Başkan halk tarafından genel seçimle doğrudan seçilir, görev süresi 5 yıldır ve aynı şahıs ancak iki kez seçilebilir. Azerbaycan Anayasasının 100. maddesine göre, yaşı 35-ten aşağı olmayan, Azerbaycan Cumhuriyetinde 10 yıldan fazla temelli yaşayan, oy kullanma hakkına sahip olan, mahkumiyyeti bulunmayan, çifte vatandaşlığı olmayan, yüksek okul mezunu Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı Cumhurbaşkanı seçilebilir. Seçmenlerin %25-i seçimlere katılıp oy kullanarsa seçim baş tutmuş sayılır ve seçimlere katılan seçmenlerin %50+1-nin oyunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. İlk turda bu oya ulaşamayan en fazla oy almış iki aday arasında ikinci tur seçim düzenlenir. İkinci turda en fazla oy alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Anayasaya göre 14 gün içinde Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı seçim sonuçlarını resmen ilan eder ve bundan sonra 3 gün içinde Cumhurbaşkanı yemin eder ve resmen göreve başlar.[67]

Anayasanın 109. maddesinde Azerbaycan Cumhurbaşkanının devlet ve yürütmenin başı olarak ikili statüden kaynaklanan yetkileri sayılmıştır. Maddede ülke dahilinde devletin yüce temsilcisi gibi Cumhurbaşkanının yasama, yürütme, yargı ve dış ülkelerle ilişkilerde yetkileri belirtilmiştir. Aynı

[66] **Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi**, Azerneşr, Bakü 1991, s.7
[67] Ziyafet Eskerov ve Elşad Nesirov, **Azerbaycan Devlet ve Hukukunun Esasları**, Qapp Poligraf Yayınları, Bakü 2003, s.211

zamanda devlet başkanı baş kumandan gibi savunma ve güvenlik alanında ülkenin iç ve dış güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olup Azerbaycan Milli Meclisinin onayı ile savaş ve barış ilan etme yetkilerine sahiptir.[68]

Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili yetkileri: "Milletvekili seçimlerinin yapılma zamanını belirtmek, Millet Meclisine kanun tasarısı sunmak, kanunları imzalayıp yayınlamak, veto hukukunu kullanmak, Anayasa mahkemesi, Yargıtay ve Uyuşmazlık mahkemelerine hakem adaylarını atanmaları için Milli Meclise sunmak, baş savcının adaylığını Milli Meclise sunmak, Milli Meclisin onayı ile Başbakanı atamak, Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Bankası Yönetim Kurulu üyelerinin göreve atanmaları ve görevden azledilmeleri için Milli Meclise yazılı beyanat göndermek, Azerbaycan Cumhuriyeti Askeri Doktrinini Milli Meclisin onayına sunmaktır"[69].

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

Cumhurbaşkanının dış siyaset, milli güvenlik ve savunma ile ilgili yetkileri: "Ülkeni içeride ve yurt dışında temsil etmek, yurt dışında görev yapacak Büyükelçileri atamak ve dış ülkelerde diplomatik temsilciliklerin açılması için Milli Meclise yazılı beyanat göndermek, uluslararası antlaşmaları imzalamak, uluslararası antlaşmaları ratifikasiya etmek için Milli Meclise sunmak, baş

[68] İlgar Ceferov, **Azerbaycan Respublikası Konstitusiyasının Şerhi (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın Yorumu)**, Hukuk Edebiyatı Yayınevi, Bakü 2004, s.382
[69] Ziyafet Eskerov ve Elşad Nesirov, **a.g.e.,** 212

kumandan olarak Milli Meclisin onayı ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek, ülkenin askeri doktrinini onaylamak, Milli Güvenlik Şurasını oluşturmaktır". Milli Güvenlik Şurası 10 Nisan 1997 yılında Cumhurbaşkanının Fermanı ile yaratılmıştır. Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Şuranın üyeleri Milli Meclis Başkanı, Başbakan, Cumhurbaşkanlığı Yürütme Aygıtının Başkanı, Dış İlişkiler üzere Devlet Müşaviri, Askeri işler üzere Devlet Müşaviri, Baş savcı, Dış İşleri Bakanı, Savunma Bakanı, Milli Güvenlik Bakanı ve İç İşleri Bakanından oluşmaktadır.[70]

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

2. Parlamentonun Yapısı

Milli Meclis Azerbaycan'ın yasama organıdır. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 7. ve 81. maddelerine göre yasama yetkisini kullanan Milli Meclis 125 milletvekilinden ibarettir. Milletvekilleri majoritar seçim sistemi (temsilcilik sistemi) ile, eşit, doğrudan ve gizli oy kullanma yolu ile 5 yıllığına seçilirler. 25 yaşını doldurmuş, seçilmesinde yasal olarak hiç bir sakınca bulunmayan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları milletvekili adayı

[70] Ziyafet Eskerov ve Elşad Nesirov**, a.g.e.**, 213

olabilirler. 17 Mayıs 1996 yılında Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan iç tüzüğe göre Milli Meclis faaliyetini açıklık, siyasi çoğulculuk, çokpartililik, istenilen konunun serbest şekilde görüşülmesi ilkelerine uygun olarak daimi komisyonlar aracılığıyla yürütür. Milli Meclisin toplantı dönemleri: ilk bahar dönemi 1 Mart-31 Mayıs tarihleri arasında, son bahar dönemi 30 Eylül - 30 Aralık tarihleri arasındadır. Milli Meclisin olağanüstü toplantıları ise Milli Meclis Başkanı, Cumhurbaşkanı ve 42 milletvekilinin talebi üzerine çağrılır.[71] Milli Meclis toplantılarının yetkili olması için yetersayı 83 milletvekilinin toplantılarda bulunması gerekir. Anayasanın 93. maddesine göre Milli Meclis yetkileri dahilinde kanunlar, kararlar kabul eder.

Anayasanın 95. maddesine göre Milli Meclisin yetkileri şunlardan oluşmaktadır: Devlet Başkanının yazılı beynatı ile Azerbaycan Cumhuriyeti diplomatik temsilçiliklerinin tasis edilmesi; devletlerarası antlaşmaları onaylamak ve fesetmek; devlet bütçesini onaylamak ve bütçenin yürütülmesi aşamasında denetlemek; Devlet Başkanının yazılı beynatı ile Ombudsman'ı seçmek; Azerbaycan Cumhuriyeti askeri doktrinasını onaylamak; Anayasada belirlenmiş bazı durumlarda Devlet Başkanının fermanlarını onaylamak; Başbakanın atanmasına onaylamak; Devlet Başkanının yazılı beynatı ile Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkeme ve Uyuşmazlık Mahkemesi yargıçlarını atamak; Devlet Başkanının yazılı beynatı ile Baş savcısını göreve tayin ve görevden azledilmesine razılık vermek; Devlet Başkanının yazılı beynatı ile Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Bankasının yönetim kurul üyelerini göreve tayin ve görevden azletmek; Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kuruluna güven

[71] Ziyafet Eskerov, Elşad Nesirov: **a.g.e.,** s.181-185

oyu vermek; Anayasa Mahkemesinin yazılı beyanatı ile Devlet Başkanının impiçment yolu ile görevden uzaklaştırılmak; Devlet Başkanının muracaatı üzerine savaş ilan edilmesine ve barış imzalanmasına onay vermek; Referandum yapılmasına ve affetme işlemlerine ilişkin karar vermek.

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

C.YÖNETSEL YAPI

1. Merkezi Yönetim

Azerbaycan Cumhuriyetinde devlet yetkisi, Devlet Başkanı ve ona bağlı yürütme aygıtı, Milli Meclis, hükümet ve mahkemeler tarafından, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığı ilkesine göre kullanılmaktadır. Merkezi devlet idaresi tek bir tüzel kişilik olarak hareket eder. Yalnız ademi merkeziyet ilkesi çerçevesinde ortaya çıkan yerel yönetimlerin devletten farklı tüzel kişilikleri vardır.

Merkezi yönetimin başında Cumhurbaşkanı bulunur. Azerbaycan Cumhurbaşkanı hem Devlet Başkanı hem de yürütmenin başıdır. Anayasanın 114. maddesine göre, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı yürütme ile ilgili yetkilerinin kullanılmasına yardımcı olmak amacıyla Bakanlar Kurulu'nu oluşturur. Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanı'nın üst düzey yürütme kurumu olup sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Yeni Cumhurbaşkanının seçilmesi Bakanlar Kurulunun istifasını zorunlu kılıyor. Anayasanın 116. maddesi fiili olarak Bakanlar Kurulu'nun yetki süresini

Cumhurbaşkanı'nın yetki süresi ile sınırlıyor. Anayasanın 115. maddesine göre, Bakanlar Kurulu başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar ve diğer merkezi yürütme kurumları başkanlarından oluşur. Anayasaya uygun olarak yürütme kurumlarının aşağıdaki sınıflandırılması yapılmıştır: üst düzey yürütme kurumu, merkezi yürütme kurumları ve yerel yürütme kurumları.[72] Üst düzey yürütme kurumu olarak Bakanlar Kurulu, merkezi yürütme kurumları olarak bakanlıklar, devlet komiteleri, Bakanlar Kuruluna bağlı komiteler, hizmetler (örneğin, Baş Devlet Feldyeger hizmeti), Bakanlar Kuruluna bağlı baş idareler (örneğin, Baş Devlet Arşivi), yerel yürütme kurumları olarak ise illerde valilikler öngörülür.

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

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

[72] İlgar Ceferov, **a.g.e.,** s.412

yöneltilmiştir. Bu kararların gerekli düzeyde uygulanmaması Bakanlar Kurulunun genel olarak sorumlu olmasına sebep olur. Anayasanın 120. maddesine göre, Bakanlar Kurulu çeşitli konular üzere kararlar ve kanun hükmünde kararnameler kabul edebiliyor.

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

Azerbaycan'da toplam yirmi bakanlık vardır.[73] Bakanlıkların dışında "devlet komiteleri", "devlet komisyonları", "devlet ajansları", "devlet hizmetleri" gibi örgütlenmeler faaliyet göstermektedir. Bakanlıkların başında bakanlar bulunur. Bakanlar, bakanlık teşkilatının en üst amiri konumundadır. Bakanın ardından bakan yardımcıları ve bakanlık yürütme aygıtının başkanı (bakanlık icra aparatının rehberi) gelir. Bunlar, bakanlık teşkilatının genel nitelikteki görevleri içinde belirli özel yetkilerle donatılmıştır.

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

[73] http://www.cabmin.gov.az/struktur_az.html , 24.04.2007

2. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti

Özerklik, siyasi-hukuki anlamda üniter, bazen federatif devletin arazisinin belirli bir kısmında kendi-kendini yönetim biçimi olarak tanımlanır. Her şeyden önce özerklik ülkenin tüm bölgelerine değil, üniter devletin sadece coğrafi durumu ve milli özelliğine göre faklılık taşıyan kısmına verilir. Hukuk yazınında özerkliğin iki biçimine geniş yer verilmiştir. Bunlardan birincisi yasama, yürütme ve yargı yetkisi bulunan Özerk Cumhuriyetler, diğeri ise sadece yerel nitelikli hizmetleri sunmada merkezden bağımsız olan özerk bölgelerdir.[74]

Azerbaycan anayasa hukukunda da özerklik konusu teorik ve pratik olarak geniş şekilde tartışılmıştır. 1995 Azerbaycan Anayasası'nın 134. maddesinde Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin hukuki statüsü belirtilmiştir. Anayasanın bu maddesine göre, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyetine bağlı özerk devlettir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti iç işlerinde belirli oranda bağımsız dış işlerinde ise Azerbaycan Cumhuriyetine bağımlı olan ve arazi olarak Azerbaycan'ın ayrılmaz bir bölgesidir. 29 Aralık 1998 yılında Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi tarafından onaylanan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Anayasasının 1. maddesinin 2. fıkrasına göre, Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin statüsünü Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasası ve 16 Mart 1921 yılında Moskova ve 13 Ekim 1921 yılında imzalanan Kars uluslararası antlaşmaları belirliyor.[75] Atatürk'ün Türk kapısı adlandırdığı Nahçıvan bölgesi Türkiye'nin doğu sınırları için büyük stratejik önem taşıyordu. Nahçıvan'ı

[74] Ayrıntılı bilgi için bakınız: Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** 11. Cilt, İstanbul 1986, s. 611, Nuri Tortop, **Mahalli İdareler,** Üçüncü Baskı, Ankara 1988, s. 11, Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.73

[75] **Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Anayasası**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2004

yabancı güçlerin işgalinden kurtaran Atatürk Moskova antlaşmasının uygun şartlarla imzalanmasını ve Nahçıvan'a Azerbaycan'ın terkibinde özerklik statüsü verilmesini sağlamıştır.

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

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

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

Cumhurbaşkanı'nın ferman ve kararlarına, Bakanlar Kurulu kararlarına aykırı olamaz.

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

3. Yerel Yönetimler

Sovyetler Birliğinin dağılması ile sosyalist sistemden kurtulan orta ve doğu Avrupa ülkelerinde, "yerel yönetimlerle ilgili kanunlar, çoğu zaman ülkenin yönetici elitleri tarafından, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uyumlu bir şekilde hazırlanmıştır."[76] Bu durum, Azerbaycan için de geçerlidir.

Azerbaycan Anayasasının 142. maddesine göre yerel yönetim kurumları il, köy ve kasabalarda seçim yolu ile oluşturulan belediyelerdir. Böylece yerel yönetimler anayasal güvence altına alınmış ve tek basamaklı bir yerel yönetim sistemi benimsenmiştir. Tıpkı Fransa'da olduğu gibi illerle beraber köy ve kasaba tipi yaşayış yerlerine de belediye statüsü verilmesi öngörülmüştür.[77] Belediyelerin statüsü yasayla belirlenir. Bu yasa 1999 tarihli "Belediyelerin statüsü hakkında" yasadır. Yasanın genel ilkeler kısmında yerel yönetim kavramı hakkında bilgi verilerek, bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği ortaya koyulur. Yasanın getirdiği yerel yönetim anlayışına göre, vatandaşlara yerel öneme sahip konuları kanunlar çerçevesinde bağımsız ve serbest biçimde çözmek hakkı veriliyor. Bu hakkı kanunda belirtilmiş şekilde

[76] Ayşe Güner, "Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler", **Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını** No:11, İstanbul, Mayıs-1998, s.93
[77] Recep Rehimli, "Anayasamızda Yerel Yönetim Anlayışı," **Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi Meruzeleri**, No 4, Bakü 2005, s.180

genel, eşit, doğrudan seçim yöntemi uyarınca serbest, şahsi ve gizli oy ilkesine dayalı olarak seçilen belediyeler hayata geçirirler. Yasanın 2. maddesinde belediye, yasayla belirlenmiş arazi hudutları dahilinde yerel yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır. Belediyenin kendi mülkiyeti (belediyeye ait olan taşınır ve taşınmaz emlak), yerel bütçesi ve seçilmiş organları olur ve o, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve bu yasayla yetkili kılındıkları yerel öneme sahip sorunları bağımsız şekilde çözerler. Belediyeler eşitlik ilkesi esasında kurulur ve faaliyet gösterirler.[78]

Belediye tüzel kişiliğinin organları Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, Belediyelere Seçimler Hakkında Kanuna, Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanuna ve kendi tüzüklerine dayanılarak kurulan belediye üyelerinden oluşan seçimli yerel yönetim organlarıdır. Belediyeler ve onların organları devlet hakimiyeti organları sistemine dahil değillerdir. Devlet organları ve devletin yetkili şahısları tarafından yerel yönetimin hayata geçirilmesine izin verilmez. Bu hükmün bir uzantısı olarak belediye üyelerinin yasama, yürütme ve yargı organlarında görev yapması engelleniyor.

Belediyenin karar organı belediye meclisidir. Belediyenin yürütme organı ise onun yürütme aygıtıdır (icra aparatıdır). Yürütme aygıtı çeşitli hizmet programlarını, ekonomik ve sosyal programları hayata geçirmek için oluşturulan şube ve departmanlardan oluşmuştur. Bu şube ve departmanların başkanları yürütme aygıtına başkanlık yapan belediye başkanı tarafından atanır. Burada bir hususu daha belirtmemiz gerekiyor ki, belediyelerin yürütme aygıtlarında görev yapanlar belediye memurlarıdır ve bunların

[78] **Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2004, s.3

hukuki statüsü "Belediye Gulluğu Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu ile düzenlenir. Bu kanunun 2. maddesine göre: "Belediye gulluğu, yerel yönetim organlarının görevlerini yürütmek için bu organlarda devamlı meslek faaliyetidir". Belediye gullugcusu (memuru), yerel yönetim organlarında atama yoluyla görev yapan ve verdiği hizmet karşılığında ücret alan şahıstır.[79] Belediye memurlarının ücreti belediye bütçesinden karşılanır. Belediye meclisi üyeleri belediye memuru sayılmaz.

D. KAMU İSTİHDAM DÜZENİ

Kamu istihdamı, kamu hizmetlerini görmek üzere, bir kamu kurum ve kuruluşunda belli bir ücretle, belirlenmiş bir kadro ve pozisyonda çalıştırılan kişilerin toplamı demektir. Bu kişilerin hangi statülerde istihdam edilebilecekleri ilgili yasalarla belirlenir[80] Azerbaycan'da istihdam "Devlet Gulluğu Hakkında" kanunun 14. maddesi gereğince devlet gullugçusu (devlet memuru), Emek Mecellesinin (İş Kanunu) 3. ve 4. maddeleri gereğince sözleşmeli kamu personeli ve işçilerden ibarettir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin 6. maddesine göre burada sözü edilen kesim sivil kamu yönetimidir askeri personel kapsam dışında bırakılmıştır. Aynı zamanda tanım kamu kurum ve kuruluşlarının ihale yoluyla gördükleri hizmetler sırasında çalıştırılan kişileride kapsam dışında bırakmıştır. Çünkü bunlar hizmete belli bir süre ve belli bir iş için özel hukuk kurallarına uygun olarak özel hukuk tüzelkişisi üzerinden geçici olarak

[79] **Belediye Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2005, s.2
[80] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s.107

bağlanan kişilerdir. Bu zaman istihdamın sorumluluğu kamu kesiminde deyildir.[81]

"Devlet Gulluğu Hakkında" kanunun 14. maddesinin 1.fıkrasına göre: "Devlet gullugçusu (devlet memuru), bu kanunla belirtilmiş esaslara göre ücretli (ücret sadece devlet bütçesinden ödenmelidir) kamu hizmeti görevinde bulunan ve Azerbaycan Cumhuriyetine sadık olacağına yemin eden Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşıdır." İdari görevlerde bulunan devlet memurları devletin yetkili şahıslarıdır. Diğer kamu görevlileri ise sözleşmeli personel olarak görev yapmakta ve "Devlet Gulluğu Hakkında" kanunun hükümleri onlara uygulanmamaktadır. Genel olarak baktığımızda sözleşme rejimi, statü rejiminin tersine, kariyere değil iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türüdür.[82] Azerbaycan personel sisteminde de bu tür istihdam geniş uygulama olarak öngörülmüştür. Devlet memurları dışında, sözleşmeli personel olarak göreve alınan diğer kamu görevlileri (buraya doktorlar, öğretmenler, öğretim görevlileri, akademisyenler, hakemler, polisler, savcılar ve s. dahildir) kuruluş ve işleyişi kendi yasalarıyla belirlenen hizmet alanlarını kapsamaktadır. Bunların statüsü ya da iş güvencesi ile ilgili hükümler kurumların kuruluş yasalarında ve Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinde (İş Kanununda) belirtilmiştir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin (İş Kanunu) 3. maddesine göre işçi, ilgili kurum başkanı ile yazılı sözleşme imzalayarak, ücreti ödenilmekle çalışan özel şahıstır.

---

[81] a.k., s.107; **Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi (İş Kanunu),** Hukuk Edebiyatı Yayınları,Bakü, 2006, s.8.

[82] Birgül A. Güler, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, **a.g.e.,** s.89

Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin (İş Kanunu) 4. maddesine göre sözleşmeli kamu personeli, ilgili kurum başkanı ile yazılı sözleşme imzalayarak, ücreti devlet bütçesinden ödenilmekle çalışan şahıstır. Aşağıdaki çizelgede Devlet Gulluğu Hakkında Kanuna, İş Kanununa ve kendi özel kuruluş yasalarına bağlı kamu görevlilerini ayrıntılı şekilde göre biliriz.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun uygulandığı kamu görevlileri	1.Yürütme kurumlarının icra aparatında (yürütme aygıtında) görevli memurlar. 2.Yasama kurumlarının icra aparatında (yürütme aygıtında) görevli memurlar. 3. Yargı kurumlarının icra aparatında (yürütme aygıtında) görevli memurlar
Emek Mecellesinin (İş Kanunu) uygulandığı kamu görevlileri	1.Yasama, yürütme va yargı kurumlarının yürütme aygıtı dışında çalışan diğer kamu personeli. 2.Öğretmenler. 3. Doktorlar ve diğer sağlık personeli. 4.Öğretim görevlileri 5. Bilim adamları ve Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi çalışanları 6. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçiler
Kendi özel yasaları bulunan kurumların kamu görevlileri	1. Hakemler-Mahkemeler ve Hakemler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (10 Haziran1997) 2. Prokuror (savcı)- Prokurorluk Organlarında Gullug (Hizmet) Geçme Hakkında Kanun (29 Haziran 2001) 3. Polis- Polis Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (28 Ekim 1999) 4. Milli TehlikesizlİK (Milli İstihbarat) personeli-Milli Tehlikesizlik Hakkında Kanun (5 mart 1992) 5. Adliye personeli- Adliye Kurumlarında Gullug (Hizmet) Geçme Hakkında Kanun (26 Mayıs 2006) 6. Gümrük personeli- Gümrük Mecellesi (10 Haziran 1997) 7. Vergi personeli-Vergi Mecellesi (Ocak 2001) 8. Dışişleri personeli-Diplomatik Hizmet Hakkında Kanun (8 Haziran 2001)

Çizelgeden görüldüğü gibi Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yürütme aygıtlarında kamu hizmeti veren kamu görevlilerini kapsamaktadır. Askeriyede çalışanlar, polis, hakimler, savcılar, devlete bağlı kurum ve kuruluşlarda çalışan işçiler, öğretmenler, doktorlar, öğretim görevlileri, bilim adamları ise kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır. Azerbaycan silahlı kuvvetlerinde çalışan kamu görevlerine askeriye ile ilgili mevcut yasalar uygulanmaktadır. Diğer devlete bağlı kurum ve kuruluşlarda çalışan ve kamu hizmeti gören kamu görevlilerine ise kendileri ile ilgili mevcut mevzuat ve Azerbaycan Cumhuriyeti İş kanununun ilgili hükümleri uygulanmaktadır. Nitekim Azerbaycan Cumhuriyeti İş kanununun 5. maddesinin 2. fıkrasında şöyle denilmektedir: "Bu kanun kamu görevlilerine, aynı zamanda savcı, polis ve diğer emniyet görevlilerine onlarla ilgili normatif hukuki kararlar dikkate alınarak uygulanmaktadır. Bu normatif hukuki kararlarda, bu görevlilerin emek, sosyal ve ekonomik hakları tümüyle belirtilmemişse bu kanunda belirtilen ilgili normlar onlara uygulanır." Aynı zamanda "Devlet Gulluğu Hakkında" kanunun 34. maddesinde, kamu görevlileriyle ilgili bu kanunda belirtilmeyen hususlar Azerbaycan Cumhuriyeti İş kanunuyla düzenlenir, ibaresi yer almaktadır.

Azerbaycan'da kamu görevlilerinin sayısal görünümü değerlendirildiyinde, Azerbaycan Devlet Statistika (İstatistik) Kurumu'nun 2007 yılı verilerine göre, iktisadi faal ahalinin sayı 4.295.200 olduğu, bunlardan çalışanların 4.014.100, işsizlerin 281.100 olduğu anlaşılır. Çalışanlardan 1.234.600'ü devlet kurumlarında 2.779.500'ü ise özel kurumlarda çalışmaktadır[83]. Devletde

[83] **www.azstat.org/publications/azfigures/2008/az/005.shtml** 23.02.2008

çalışanlardan 26.707'sinin devlet gulluğçusu (devlet memuru) statüsünde olduğu, bu sayının %35'nin kadın, %65'nin erkek memurlardan oluştuğu, memurların %75.6'sının taşrada, %24.4'ünün merkezde görevli oldukları Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Gulluğu Meseleleri üzere Komisyonun 2007 yılına ait faaliyet raporundan anlaşılmaktadır.[84]

Aşağıdakı çizelgede ise devlet kurumlarında çalışan bir kısım personelle ilgili sayılar yer almaktadır:[85]

Öğretim görevlisi	13.738
Bilim adamı	10.700
Öğretmen	180.006
Doktor	32.200
Hemşire ve sağlık personeli	62.800+31.700
Gümrük personeli	2100
Vergi personeli	3610
Polis ve diğer emniyet görevlileri	35.800
Hakem	580
Savcı	710
Dışişleri personeli	610
Adliye personeli	4730
Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçiler	56.300

E. KAMU PERSONEL SİSTEMİ

Yeni ekonomik ilişkilerin biçimlenmesi devlet yönetim sisteminde köklü reformların yapılmasını gerektiriyordu. Bununla ilgili olarak Azerbaycan Cumhurbaşkanının 29 Aralık 1998 yılında imzaladığı fermanla Azerbaycan Cumhuriyetinin yönetim sisteminde reformların yapılması için Devlet Komisyonu oluşturulmuştur. Fermanda gösterilmiştir ki, demokratikleşme ve pazar ekonomisi alanında yapılacak reformlar devlet yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini artırmalı, ekonominin gelişmesi için uluslararası standartlara

[84] **www.dqmk.gov.az/az/downloads/hesabatlar/komissiyanin_illik_hesabati.doc** 23.02.2008
[85] **www.azstat.org/publications/azfigures/2008/az/005.shtml** 23.02.2008

cevap veren hukuki zeminin yaratılmasına yardımcı olmalıdır.[86] Bu fermandan sonra yapılan reformlar sayesinde bir çok devlet kurumları ve bakanlıkların görevlerine son verilmiş (1998 yılından sonra Azerbaycan Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev ülkede yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması ve merkezi yönetimde değişikliklerin yapılması için 31 ferman ve 20 den çok kanun hükmünde kararname imzalamıştır. Yalnız 2001 yılında 21 bakanlık ve devlet kurumu kaldırılmış, 7 bakanlık ve devlet kurumu yeniden oluşturulmuştur.), yeni oluşturulan merkezi yönetim kurumlarının yetkileri belirlenmiş ve devlet memurlarını konu alan "Devlet Gulluğu Hakkında" kanun çıkarılmıştır.

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

1. Mevcut Kamu Personeli Yönetim Sisteminin faaliyeti Cumhurbaşkanı'nın denetim ve gözetimi altında yürütülür. Kamu hizmetine giriş, yükselme, görevden alınma vs. tamamen devlet kurumları başkanlarının (bakanların, merkezi yürütme kurumu başkanlarının vs.) yetkisi dahilindedir.
2. Devlet kurumlarında mevcut olan personel idareleri (kadrlar teşkilatı) profesyonellikten uzak ilkeler esasında çalışmaktadırlar. Kurumun ihtiyacı olan yetenekli elamanların liyakat ilkesi esas götürülerek göreve alınmalarına gerekli özen gösterilmemekte, kurum başkanının isteği doğrultusunda personel seçilmesi yoluna gidilmektedir. Göreve atamalar çoğu zaman akrabalık, dostluk,

[86] Süleyman İsmayılov, **a.g.e.,** s.47

bölgecilik ilişkileri de dahil olmakla çeşitli yolsuzluklar yapılarak yürütülür. Bu durum özellikle üst düzey görevlere atamalarda daha yaygındır.

3. Memur güvencesi denen bir şey yoktur. Bakan veya vali görevden alındığı zaman ilgili kurum çalışanlarının bir çoğu görevden alınır. Şu anda bu durum Azerbaycan'da özellikle çok yaygındır. Bu, bir tür gelenek haline gelmiştir. Konuyla ilgili mahkemelere yapılan başvurular sonuçsuz kalmaktadır.
4. Devlet kurumlarındaki boş yerlere memur alınması için çoğu zaman ilan verilmemekte, devlet kurumu başkanının isteği doğrultusunda memur alımı gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda bazı kurumlara memur alımı için yazılı sınav yapılmasına rağmen sözlü sınav veya mülakat zamanı bir sıra yolsuzlukların yapıldığı görülmektedir.
5. Kurumların çoğunda memurların görev yönetmeliği mevcut değildir. Kurumun bütün işleri bazı yetenekli memurlar tarafından yürütülmekte, diğer memurlar ise yukarıda da belirttiğimiz gibi yetenekleri esas alınmadan göreve atandıklarından görevlerini doğru dürüst yürütememektedirler.
6. Memurluğa genç yaşlarda atanıp kariyer yapma olanağı ile ilgili belirli bir strateji yoktur. İktidarda olan partiye bağımlılık had safhada olduğu için parti içinde prestij ve güven memurlukta yükselmede esas belirleyici unsurdur.
7. Değerlendirme amacına uygun yapılmamaktadır. Kayırma ve yolsuzluk olaylarının insanların şuurunda oluşturduğu olumsuzluklar

yükselme için değerlendirmenin hiç bir öneminin olmaması kanısına varmaya sebep olmaktadır. Bu konuda da iktidarda olan partiye yakınlık önemli rol oynamaktadır.[87]

8. Kurumlarda hizmet içi eğitime önem verilmemektedir. Daha doğrusu memuru göreve hazırlayacak, görevde yükselmesi için gerekli bilgileri sunacak eğitim proje ve programları mevcut değildir. Memurların değişen koşullara adepte edilmesi için gerekli hizmet içi eğitim çalışmaları yapılmamaktadır.

Görüldüğü gibi Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminde devlet memurunun aksine devlet kurumunun başkanı sistemin devamlı öğesidir. Pratikte bu tür sistemlerin zamanla kapalı sisteme dönüştüğü ve değişimlere ayak uyduramaması gözlemlenmiştir[88]. Çeşitli bilim adamları ve uzmanlar tüm bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması, yönetim sisteminde olan yolsuzlukların önlene bilmesi için Azerbaycan kamu personeli yönetim sistemini yeniden yapılandırmak görüşünü savunmaktadırlar[89].

Azerbaycan kamu yönetimi sisteminde, özellikle de kamu personeli yönetim sisteminde yeniden yapılandırmaya en büyük destek Avrupa Birliğinin TACIS programı vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir. 1990 yılının Aralık ayında Roma'da yapılan AB Zirve toplantısında, eski Sovyet Cumhuriyetlerini ekonomik reformlar hususunda desteklemek için karar alındı ve böyle bir AB desteğinin TACIS (Bağımsız Devletler Topluluğu'na Teknik Yardım) Programı

---

[87] Yönetsel yozlaşma ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Coşkun Can Aktan, **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, AFA Yayıncılık, İstanbul, 1992, s.

[88] Ronald Yang, Ramazan Şabanov, **Azerbaycan'da Modern Personel Yönetimi Modeli Araştırması**, CBS Yayınları, Bakü 2004, s.17

[89] İlham Memmedzade, Recep Settarov, Tahir Feradov, "Azerbaycan'da Vatandaş Cemiyetinin İnkişafı: Problemler, Alternatifler, Perspektifler", **Gelecek 10 Yıl. Azerbaycan'da Demokratik İslahatların Başlıca İstikamet ve Maksatları,** Adiloğlu Yayınları, Bakü, 2006, s.188-194

aracılığıyla gerçekleştirilmesi kararlaştırıldı[90]. Programın 3 temel hedefi vardı[91]:

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

TACIS'in Azerbaycan'a yönelik projeleri 1991 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır 1998 yılına kadar program kapsamında yapılan yardım tutarı 75 mln. ECU olmuş, bu çerçevede gerçekleştirilen proje sayısı 170'e ulaşmıştır[92].

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

1. "Devlet Gulluğu Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun uygulama stratejisinin hazırlanması.

2. İşe kabul, deneme, staj ve üst düzey yönetim görevlerine atamalara ilişkin yönetmeliklerin hazırlanması.

3. Devlet Gulluğunu İdare etme (Yönetim) Şurasının etkinliğinin artırılması ile ilgili önerilerin hazırlanması.

---

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

[91] **Avrupa Birliği ve Türkiye,** T.C. Başbakanlık DTM., 4. Baskı, Ankara, Ekim 1999, s.145

[92] Fuad Hüseynov, **Avrupa Birliyi-Azerbaycan İlişkileri,** Yeni Avrasya Yayınları, Ankara 2003, s.46

4. Devlet memurlarının merkezileştirilmiş informasiya merkezinin kurulması ile ilgili programın hazırlanması.

5. Devlet memurlarının eğitimi ile ilgili dökümanların hazırlanması

"Devlet Gulluğu Hakkında" Kanun yürürlüğe girmeden önce devlet kurumlarında çalışanlara İş Kanununun hükümleri uygulanmaktaydı. Ama devlet sektörü ile özel sektör arasındaki farklar devlet memurlarının hukuki statüsü ile ilgili kanunların kabul edilmesini zorunlu kılıyordu. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütünün (OECD) hazırladığı raporda bu konu şöyle ifade edilmişdir: "Emek Mecellesi (İş Kanunu) tüm çalışanlar için adil ve beraber hukuklu çalışma ortamı oluşturmak amacı taşıyor ve aynı zamanda onların hak ve yümlülüklerini belirtiyor. Tabi ki, İş Kanunu, kalite standartları ve yöneticilerin verimlilik konusunda endişelerinden daha çok çalışanların resmi hukuklarını korumaya yöneltilmiştir." "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun ve onun uygulanması için kabul edilmiş yasal düzenlemelerin asıl amacı yönetim sisteminin en önemli öyesi olan uzman personel ihtiyacının karşılanması, serbest şekilde üst düzey siyasi yöneticilere danışmanlık yapabilecek tecrübeli, güvenilir ve güçlü yöneticiler sınıfının oluşturulmasına katkıda bulunmaktır. Dünyanın her yerinde siyasiler kendi stratejilerini uzmanlık seviyesi yüksek, eğitilmiş memurlar vasıtasıyla uyguladıkları takdirde başarıya ulaşırlar. Aynı zamanda devletin uzun zamanlı stratejilerinin amacına uygun biçimde gerçekleştirilmesi için de, kamu hizmetinde siyasilerden bağımsız, kamu hizmetini yürütmekle görevli memur ordusunun bulunması gereklidir[93].

[93] **Civil Service Legislation Contents Checklist**, SIGMA papers No. 5, OECD, Paris 1996, p.6

Hem Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütünün (OECD), hem de Doğu Avrupa ülkelerinde devlet ve yönetimin yeniden yapılanmasının desteklenmesi (SIGMA) tarafından verilen önerileri ele alırsak, Azerbaycan'da kamu yönetiminin tümünü kapsayan yeniden düzenlenme çalışmalarının bir parçası olarak personel rejimini konu alan 21 Temmuz 2000 tarihli "Devlet Gulluğu Hakkında" kanun o zamana kadar mevcut olmayan kamu personeli yönetim sisteminin kurulması ve geliştirilmesi için önemli adım sayılabilir. Altı bölümden oluşan Devlet Gulluğu Hakkında kanunun "Genel Esaslar" başlığını taşıyan ilk bölümü, kamu hizmetinin anlamı, amacı ve temel ilkelerini kapsamaktadır. İkinci ve üçüncü bölümlerde devlet organlarının sınıf ve tasnifleri yapılmıştır. Dördüncü bölüm devlet gullugçusunun (devlet memuru) tanımı, devlet gullugçularının hak ve yükümlülüklerini, uyması gereken yasakları içermektedir. Beşinci bölümde ise kamu görevlerine alınma usul ve şartları, hizmet şartları ve şekilleri, kamu görevinde ilerleme ve yükselmeler, kamu görevinin sona ermesi belirtilmiştir. Son bölümde çeşitli hükümler ve kanunun yürürlüğe girmesiyle ilgili maddeler yer almaktadır. Kanunun genel amacı devlet memurluğunu sağlam ve sağlıklı statüye kavuşturmak, kamu hizmetine girişte sınav yöntemini uygulamak, ücret sistemini iyileştirmek, yükselme ve kadro sitemini nesnel ve adil temellere dayandırmaktır. Nitekim kanunun 1.maddesinde şöyle denilmektedir: "Bu kanun Azerbaycan Cumhuriyeti'nde devletle devlet memuru arasındaki ilişkileri ve devlet memurunun hukuki statüsünü düzenler"[94]. Kamu Yönetiminde reformların yapılması üzere Avrupa Birliğinin

[94] **Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Kanun Yayınları, Bakü 2002

TACİS Programının baş uzmanı prof. Dr. Diter Shemanke'nin görüşüne göre bu kanun Avrupa Birliği'ne üye devletlerin uyguladıkları uluslararası standartların birçoğuna uygun olarak hazırlanmıştır.[95]. Bu, özellikle de Devlet Gulluğu Hakkında kanunun 4. maddesinde yer alan ilkelere aittir. Bu ilkeleri aşağıdaki gibi sıralaya biliriz:

1. Yasalara uygunluk.
2. Azerbaycan Cumhuriyetinde yasama, yürütme ve yargı organlarının yetki sınırlarının belirlenmesi.
3. Kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin denetimi ve bunların faaliyet raporu sunması.
4. Üst düzey devlet kurumlarının ve yöneticilerin kendi yetkileri dahilinde aldıkları kararların alt düzey devlet kurumları ve görevlileri tarafından uygulanma zorunluluğu.
5. Tüm vatandaşların ve görevli kişilerin yetkili kamu görevlilerinin yasalara uygun olarak aldıkları kararları uygulama ve destekleme zorunluluğu.
6. Kamu görevine girmenin şeffaflığı.
7. Vatandaşların kamu görevine sınav veya mülakat esasında alınması.
8. Vatandaşların kamu görevlerine yerleştirilmelerinde yetenek ve eğitim düzeyleri, hizmetteki başarıları dışında hiçbir ayırım gözetilmemesi ve hukuki eşitliğin sağlanması.
9. Irkından, milliyetinden,cinsinden,dilinden,dininden asılı olmayarak ve sosyal durumuna bakılmaksızın tüm kamu görevlilerinin hukuki eşitliğinin sağlanması.

[95] **Devlet Gulluğu Konularına İlişkin Normativ Hukuki Aktlar**, Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Yayını, Bakü 2003, s.10

10. Kamu görevlilerinin sosyal ve hukuki açıdan devlet tarafından korunması, bunların kendileri ve aileleri için şerefli yaşam düzeyi standardının sağlanması.
11. Kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesi için sorumluluk taşıması, aynı zamanda kamu görevlilerinin hal hareketlerinden kamu kurumunun sorumlu olması.

Azerbaycan kamu personel rejimini düzenleyen "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun önemli bir kaynak olmasına rağmen sorunları da mevcuttur. İlk olarak şunu belirtmemiz gerekiyor ki, kamu personel sistemini düzenleyen temel ilkeler "Devlet Gulluğu Hakkında" kanunda yeteri kadar açık şekilde yer almadığından uygulamada çok sayıda düzenleyici idari metinlere ihtiyaç duyulmaktadır. Şöyle ki, açıklık ve şeffaflık, yansızlık ve tarafsızlık, eşitlik ilkelerinin kanunda yer almasına rağmen kamu personel sisteminin esası sayılan liyakat ve kariyer gibi ilkeler kanunda hiç belirtilmemiştir. Oysa ki, yukarıda anlattığımız gibi bu gün Azerbaycan'da devlet memurluğuna girişlerde ve yükselmelerde keyfi ve kişisel taktirlerin karşısının alınması ve siyasi parti müdahalelerinin etkisinin azaltılması için bu ilkeler vazgeçilmezdir. Diğer bir taraftan Azerbaycan kamu personel sisteminin esas kanunu olarak kabul edilen "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanun kamu personel rejimini tümüyle kapsamamaktadır. Memur, işçi ve sözleşmeli kamu personeli arasındaki ayırım tam olarak açıklığa kavuşturulmamıştır. Yani, sadece memurların göreve başlarken yemin ettikleri, sözleşmeli personelin, yardımcı görevlerde bulunanların ise yemin etme zorunluluklarının bulunmadığı fark olarak ortaya koyulmuştur. Aynı zamanda

kanunda bir çok çözüme kavuşturulamayan konular, “başka kanunlarla veya yönetmeliklerle düzenlenecek” denilerek geçiştirilmeye çalışılmaktadır.

Yine yukarıda belirtildiği gibi “Devlet Gulluğu Hakkında” Kanun sadece belirli görevlerde çalışan kamu personeline uygulanmaktadır. Devlet Gulluğu Hakkında kanunun 2. maddesinin 2. fıkrasına göre, “kanun yasama, yürütme ve yargı organlarının yürütme aygıtlarında görevli personele uygulanmaktadır. Devletin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan ve bu mevzuatın uygulandığı devlet memurları ile aynı hizmeti veren kamu görevlileri (kamu kurum ve kuruluşlarının yürütme aygıtları dışındaki personeli, öğretmen, doktor, akademisyen, vs.) kanunun kapsamı içine alınmamıştır. Aynı zamanda kanunun uygulanacağı kurum ve kuruluşlar esas itibariyle bir birinden farklı özellikleri olan kuruluşlardır. Bu bakımdan, farklı nitelikte olan kuruluşların personelini aynı kanun kapsamına almak veya bu kadar farklı mesleğe sahip personeli, bir kanun kapsamında toplamak ileride bazı sorunlar oluştura bilir.

Devlet Gulluğu Hakkında kanunun 31. maddesinde “Memurların Değerlendirmesi” konusunun yer almış olmasına rağmen, personel değerlendirmesinde esas alınacak ilkeler ve sicil raporları ile ilgili kapsamlı açıklama yoktur.

Diğer bir sorun ise devlet memurlarının denetimi, onları denetleyecek kurum ve kuruluşlar, denetçiler, aynı zamanda denetim sisteminin işleme mekanizması hakkında açıklayıcı hükümler bulunmamaktadır.

Bu söylediklerimiz daha doğrusu Azerbaycan'da devlet gulluğu ile ilgili yasal düzenlemelerin analizi şöyle bir fikir söylememize sebep olur ki, Azerbaycan kamu personel sistemini düzenleyecek, tüm kamu personelini kapsayacak yeni bir Devlet Personeli Kanununa ihtiyaç vardır. Bu kanun askeriye hariç tüm kamu görevlilerinin hüküki statüsünü düzenlemelidir. Kanunda kamu personeli yönetim sisteminin ilkeleri, özellikle liyakat ve kariyer ilkeleri açık şekilde belirtilmelidir. Memur, sözleşmeli personel ve işçi tanımları anlaşılır şekilde kanunda yer almalı, bunlar arasında fark açık şekilde belirtilmelidir. Tüm kamu personelini içine alan sınıflandırma sistemi oluşturulmalıdır. Kanunda, hizmete girişte sınav ilke ve yöntemleri açık olarak belirtilmelidir. Genel hükümlerden kaçınılmalı ayrıntılara yer verilmelidir. Aynı zamanda Azerbaycan'da kamu personel rejiminin vazgeçilmez kuruluşu olan Devlet Personel Başkanlığı adı altında merkezi personel örgütü kurulması gerekir. Bu örgütün genel niteliği ve yetkileri kanunda belirtilmelidir.

1. Sınıflandırma.

Bir veya daha fazla özellikleri yönünden birbirine benzeyen şeyleri sınıflar halinde gruplandırma işlemi olarak tanımlanan sınıflandırma sistemi yeni doğan gereksinmeler ve değişikliklere göre gelişen bir seyir izler. Kurumların, görevlerin ve personelin sınıflandırması yapılarak, eşit işe eşit ücret sağlamak, personel alma işini örgütlendirmek, personelin yükselmesini sağlam esaslara bağlamak, yeterlilik ilkesinin uygulanmasını sağlamak amaç edilmektedir[96].

[96] Nuri Tortop, **Personel Yönetimi, a.g.e**., s. 94

Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminde sınıflandırma gelişmiş ülkelerin personel rejiminde mevcut olan personel sınıflandırma sistemine (kadro ve personel sınıflandırması) benzer şekilde yapılsa da bazı farklılıkları bulunmaktadır. Şöyle ki, bugün Azerbaycan'da uygulanan sınıflandırma sistemi iki ayrı gruba ayrılmaktadır:

Devlet Kurumlarının Sınıflandırılması

Kamu Hizmeti Görevlerinin Sınıflandırması

Bu ayırımın esası devlet kurumlarının ve kamu görevlerinin sınıflandırmaya temel alınmasına dayanmaktadır.

a- Devlet Kurumlarının Sınıflandırması

Devlet Gulluğu hakkında kanunun 7. maddesinin 1. fıkrasına göre, Azerbaycan'da sınırları yasalarla çizilmiş, devletin amaç ve fonksiyonlarını yerine getiren, mevcut kanunlara uygun olarak oluşturulmuş ve devlet bütçesinden maliyeleştirilen kamu görevlilerinin çalıştığı kurum devlet kurumudur. Azerbaycan'da devlet kurumları yetkilerine göre 7 kategoriye ayrılmıştır.[97]

I. kategori **devlet kurumları**	Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı makamı, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının yetkilerinin kullanılmasını sağlayan devlet kurumları, Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, Azerbaycan Cumhuriyeti Yüce Mahkemesi (Yargıtay) ve Mahkeme-Hukuk Şurası İcra Aparatı (Yürütme Aygıtı).[98]

[97] **Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, m.8 (Kategori sınıf anlamı taşımaktadır. biz kanundaki orijinal ismi kullanmışız)

[98] Yürütme Aygıtının Kanunda Geçen Orijinal Adı – İcra Aparattır. (Biz Türkçeleştirmek ve sadeleştirmek için Yürütme Aygıtı kelimesini kullanmışız). Devlet kurumlarındaki yürütme aygıtları (veya onların faaliyetini yürüten kurumlar) dediğimiz zaman devlet kurumunun görev, fonksiyon ve yetkilerinin kullanılmasını sağlayan memurlardan (devlet gullugçularından) oluşan uzmanlaşmış bölmeleri kendinde birleştiren devlet kurumu anlaşılması gerekir.

II. kategori **devlet kurumları**	Yetkileri Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ile belirlenen üst düzey devlet kurumları ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin yüce devlet kurumu – Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Yüce Meclisi.
III. kategori **devlet kurumları**	Azerbaycan Cumhuriyeti Ombudsman'ının Yürütme Aygıtı, Azerbaycan Cumhuriyeti Temyiz Mahkemeleri, Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Bakanlar Kurulu, Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Yüce Mahkemesi (Yargıtay).
IV. kategori **devlet kurumları**	Azerbaycan Cumhuriyeti Hesaplama Palatasının (Sayıştayın) Yürütme Aygıtı, Azerbaycan Cumhuriyeti Yüksek Seçim Kurulunun Yürütme Aygıtı, Ağır Suçlar Üzere Azerbaycan Cumhuriyeti Mahkemesi, Ağır Suçlar Üzere Azerbaycan Cumhuriyeti Askeri Mahkemesi, Ağır Suçlar Üzere Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Mahkemesi, Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin İktisat Mahkemesi, Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Gulluğunu Yönetim (İdare etme) Şurasına bağlı Yolsuzlukla Mücadele Komisyonunun Katipliği
V. kategori **devlet kurumları**	Yetkileri Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 113. maddesine göre belirtilen devlet kurumları - Azerbaycan Cumhuriyeti merkezi yürütme kurumları ve onlara eşdeğer kurumlar[99].
VI. kategori **devlet kurumları**	Yetkileri Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 113. ve 120. maddelerine göre belirtilen devlet kurumları-, Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin merkezi devlet kurumları[100].
VII. kategori **devlet kurumları**	Yetkileri Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 113. ve 124. maddelerinde açıklığa kavuşturulan devlet kurumları – valilikler, merkezi devlet kurumlarının yerlerdeki temsilcilikleri ve bölgesel kurumları, temel yetkileri Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına dayanarak kanunla oluşturulan yerel devlet kurumları (il (şehir) sivil ve askeri mahkemeleri, yerel iktisat mahkemeleri)

[99] Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 113. maddesine göre genel esaslarla belirlenen hususlarda Cumhurbaşkanı ferman ve diğer konular hakkında da emirler verir. Yani beşinci kategoride yer alan kurumların yetkileri Cumhurbaşkanı fermanı ile belirtilmektedir.

[100] Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 120. Maddesine göre Bakanlar Kurulu, genel esaslar çerçevesinde ve diğer konularda kararlar alır emirler verir. Yani altıncı kategori devlet kurumlarının yetkileri Bakanlar Kurulu kararlarıyla belirtilir.

b- Kamu Hizmeti Görevlerinin Sınıflandırması

Kamu hizmeti görevleri bu görevlerin fonksiyonlarının içeriğinden, yetkilerin kaynağından ve tutulması usullerinden asılı olarak idari ve yardımcı görevler olmak üzere iki yere ayrılır[101].

İdari (inzibati) görevler 1-7. kategori devlet kurumları yürütme aygıtları ve şube başkanlarının, onların yardımcılarının, aynı zamanda kamu hizmetinde çalışan uzmanların görevleridir. İdari görevlerde bulunan şahsın hukuki statüsü ilgili kurumun yetkilerini düzenleyen yasalarla ve görev yönetmelikleri ile belirlenir. "Devlet Gulluğu Hakkında" kanunun 11. maddesine göre ve "İdari ve Yardımcı Görevlerin Tesnifat Toplusun"da idari görevler dokuz sınıfa ayrılmıştır[102]. Bunlar aşağıdakilerdir:

I. sınıf	Birinci kategori devlet kurumları yürütme aygıtları başkanlarının görevleri, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı yetkilerinin kullanılmasını temin eden diğer devlet kurumları başkanlarının görevleri.
II. sınıf	Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının Yürütme Aygıtında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının yetkilerinin kullanılmasını sağlayan memurların görevleri, birinci kategori devlet kurumlarının şube başkanlarının görevleri, ikinci kategori devlet kurumları yürütme aygıtı başkanlarının görevleri.
III. sınıf	Birinci kategori devlet kurumları şube başkan yardımcılarının görevleri, ikinci kategori devlet kurumları başkan yardımcılarının görevleri, ikinci kategori devlet kurumları şube başkanlarının görevleri, üçüncü kategori devlet kurumları yürütme aygıtı başkanlarının görevleri.
IV. sınıf	Birinci kategori devlet kurumları uzmanlarının görevleri, ikinci kategori devlet kurumları şube başkan yardımcılarının görevleri, üçüncü kategori devlet kurumları şube başkanlarının görevleri, dördüncü ve beşinci kategori devlet kurumları yürütme aygıtı başkanları ve yardımcılarının görevleri, yedinci kategori devlet kurumu- Bakü vali yardımcılarının görevleri.

[101] **Devlet Gulluğu Hakkında Kanun**, Madde 10.
[102] **İdari ve Yardımcı Görevlerin Tesnifat Toplusu,** Bakü, 2003. Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın 4 Ağustos 2003 Tarihli 911 Saylı Fermanı İle Onaylanmıştır.

V. sınıf	İkinci kategori devlet kurumları uzmanlarının görevleri, üçüncü kategori devlet kurumları şube başkan yardımcılarının görevleri, dördüncü kategori devlet kurumları şube başkanları ve yardımcılarının görevleri, beşinci kategori devlet kurumları şube başkanları ve yardımcılarının görevleri, altıncı kategori devlet kurumları yürütme aygıtı başkan ve yardımcılarının görevleri, yedinci kategori devlet kurumu- vali yardımcılarının görevleri.
VI. sınıf	üçüncü, dördüncü ve beşinci kategori devlet kurumları uzmanlarının görevleri, altıncı kategori devlet kurumları şube başkanları ve yardımcılarının görevleri, yedinci kategori devlet kurumları yürütme aygıtı başkan ve yardımcılarının görevleri.
VII. sınıf	altıncı kategori devlet kurumları uzmanlarının görevleri, yedinci kategori devlet kurumlarının-merkezi devlet kurumlarının yerlerdeki temsilcilikleri ve bölgesel kurumları başkanlarının, valiliklerde bulunan şube başkanlarının görevleri.
VIII. sınıf	Yedinci kategori devlet kurumlarının-merkezi devlet kurumlarının yerlerdeki temsilcilikleri ve bölgesel kurumları başkan yardımcılarının, valiliklerde bulunan şube başkanı yardımcılarının görevleri.
IX. sınıf	Yedinci kategori devlet kurumlarının-merkezi devlet kurumlarının yerlerdeki temsilcilikleri ve bölgesel kurumları uzmanlarının görevleri, valiliklerde bulunan şubelerde çalışan uzmanlarının görevleri, valiliklerin köy ve kasabalardaki temsilcilerinin görevleri, il (şehir) sivil ve askeri mahkemelerin, yerel iktisat mahkemelerinin yürütme aygıtları uzmanlarının görevleri.

Yardımcı görevler 1-7. kategori devlet kurumları yürütme aygıtlarında çalışan teknisyen ve büro işleriyle uğraşan memurların görevleridir. Bu memurlar sözleşme ile işe alınmakta ve ileride de daha geniş açıklayacağımız gibi kamu hizmetine girerken yemin etmemektedirler. Yardımcı görevlerde bulunan şahsın hukuki statüsü ilgili kurumun yetkilerini düzenleyen yasalarla ve görev yönetmelikleri ile belirlenir. “Devlet Gulluğu Hakkında” kanunun 11. maddesine göre ve “İdari ve Yardımcı Görevlerin Tesnifat Toplusun”da yardımcı görevler altı sınıfa ayrılmıştır. Bunlar aşağıdakilerdir.

I. sınıf	Birinci ve ikinci kategori devlet kurumlarında teknisyen ve büro hizmeti yürütenlerin görevleri.
II. sınıf	İkinci ve üçüncü kategori devlet kurumlarında teknisyen ve büro hizmeti yürütenlerin görevleri.
III. sınıf	Üçüncü ve dördüncü kategori devlet kurumlarında teknisyen ve büro hizmetini yürütenlerin görevleri.
IV. sınıf	Dördüncü ve beşinci kategori devlet kurumlarında teknisyen ve büro hizmetini yürütenlerin görevleri.
V. sınıf	Beşinci ve altıncı kategori devlet kurumlarında teknisyen ve büro hizmetini yürütenlerin görevleri.
VI. sınıf	Altıncı ve yedinci kategori devlet kurumlarında teknisyen ve büro hizmetini yürütenlerin görevleri.

Burada bir hususu belirtmemiz gerekiyor ki, siyasi görevlerde bulunan şahıslar Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına uygun olarak ya seçim yoluyla ya da atamayla belirli süre için bu görevlere getirilirler ve bundan dolayı siyasi görevlerde bulunan kamu görevlilerine "Devlet Gulluğu Hakkında" kanun uygulanmamaktadır.

2. Kamu Hizmetlerine Giriş

Kamu hizmetlerine giriş denildiğinde, devletin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi amacıyla kurduğu kuruluşlardan oluşan "Kamu Yönetimi'ne, çalışmak üzere işe alınma, bu kuruluşlarda istihdam edilme anlaşılmalıdır.[103] Azerbaycan Anayasası kamu hizmetlerine girmeyi bir hak olarak kabul etmiştir. Anayasanın 55. maddesine göre, "Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları kamu hizmetine girme hakkına sahiptirler".

a- Kamu Hizmetlerine Giriş Koşulları

Azerbaycan'da vatandaşların kamu hizmetlerine girmelerinde ülkenin siyasal ve sosyal yapısı da dikkate alınarak kurumsal sistem benimsenmiştir. Buna göre adayların belirlenmesi ve seçilmesi işlemi Azerbaycan

[103] Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Personel Yönetimi,** İmaj Yayınevi, Ankara 1997, s.17.

Cumhuriyeti kanunlarına uygun olarak Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyon tarafından yürütülür. Azerbaycan'da devlet kuruluşlarında bulunan Personel İdaresi (Kadrlar Teşkilatı) kendilerinde bulunan boş kadrolarla ilgili Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyona bilgi verir. Komisyon da, bu boş kadrolara eleman almak için gerekli işlemleri yapar. Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyon oluşturulmadan önce (7 haziran 2005) bu görev Devlet Gulluğunu İdareetme (Yönetim) Şurası tarafından yürütülmekteydi. Şu anda Şura devlet kurumları ile Komisyon arasında çıkan uyuşmazlıkları çözen üst düzey bir kurum olarak görev yapmaktadır.

Devlet Gulluğu hakkında kanunun 14., 15., 27., 28. ve 29. maddelerinde kamu hizmetine giriş koşulları belirtilmiştir. Bu koşulları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı olmak.

İlgili kanunun 15. maddesinin 2.fıkrasına göre vatandaş kamu hizmetine girerken Azerbaycan devlet ilke ve kanunlarına sadık olacağına, devlet sırrını koruyacağına, kendi yükümlülüklerini şerefle yerine getireceğine yemin eder. Yemin Azerbaycan Cumhuriyeti bayrağı altında ve Anayasaya el basmakla olur. Yemin bir kereye mahsustur ve yeminin imzalanmış metni devlet memurunun dosyasına ilave edilir. Yardımcı kamu hizmeti görevlerine alınanlar ise yemin etmezler.

Devlet Gulluğu hakkında kanunun 27. maddesine göre Azerbaycan Cumhuriyeti'nin 16 yaşında olan, ırkına, milliyetine, diline, dinine, cinsine,

etnik ve sosyal yapısına bakılmaksızın ilgili görevin şartlarına uygun olan vatandaşlarının kamu hizmeti görevlerine girmek hakkı vardır.

Kamu hizmeti görevlerine girmek için aşağıda belirtilen bazı şartların gerçekleştirilmesi gerekir.

Kamu haklarından mahrum bulunmamak.

Devlet kurumlarında çalışmasının sakıncalı olduğunu gösteren mahkeme kararının bulunmaması.

Sağlıklı olması. Özellikle görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı bulunmamak.

Askerlik durumu itibariyle askerliğini bitirmiş olmak. Askerliğini yapmış, veya yedek sınıfa geçmiş olmaları gerekmektedir. Askerlik yapmayıp çürük raporu alanlar devlet gulluğuna giremezler.

Kamu görevlerine alınacak kişiler görevin gerektirdiği eğitimi almak zorundalar. Azerbaycan'da öğrenim şartı kural olarak idari görevlerin birinci-dokuzuncu sınıfları için göreve uygun üniversite eğitimi görmüş olmaları şartı aranır. Yardımcı kamu hizmeti görevlerine ise lise mezunu, bazı hallerde ise ortaokul mezunları da alınabilmektedir. Ortaokul mezunlarının yapacakları görevle ilgili mesleki bilgileri göz önünde bulundurulmaktadır.

Aynı zamanda Azerbaycan'da kamu hizmeti görevlerine alınacak kişilerin ilgili kurumların yöneticileri ile birinci dereceden akraba olmamaları gerekmektedir[104].

Devlet Gulluğu hakkında kanunun 13. maddesine göre devlet memurluğuna girişte aşağıdaki özel şartlar aranmaktadır.

[104] Burada aynı kurumda çalışan yönetici ile ast arasındaki akrabalık ilişkisi kast edilmektedir.

Kamu görevlilerinin hizmet göreceği sınıf için belirtilen eğitim kurumundan diploma ve ya görev için gerekli olan uzmanlık belgesini almış olmaları gerekir.

Kurumların, kuruluş ve görevlerine ilişkin kendi kanunlarında belirtilen özel şartlar ve hususlar aranabilir. Ancak bu özel şartlar kamu hizmetinin gerekleriyle uyuşabilir olmalıdır.

b- Sınavlı Giriş

Kamu hizmetlerine sınavla personel alma yeterlik ve eşitlik ilkelerinin uygulanmasını sağlayacak önemli vasıtadır. Sınavla personel alma ilk defa eski Çin'de uygulanmakta idi. 1849'da Fransa'da, 1854 yılında ise İngiltere'de uygulanmaya başlanmıştır. Belçika'da ise 1937 yılında beri uygulanıyor. Sınav belirli görevler için, belirli koşullara sahip kimselerin bilgi ve yeterliliklerini meydana çıkarmak için ve en iyi eleman seçmek amacıyla yapılır. Sınavlarda soruların işin özelliklerine uygun olması, adayın bilgi, yetenek ve genel kültürünü belirlemeye imkan vermesi gerekir.[105]

Sınav sonuçlarının etkili olabilmesi için sınavların geçerli ve güvenilir olması esastır. Sınavın geçerli olması demek, sınavda başarılı olan elemanın girdiyi işte de o başarıyı sağlamasıdır. Yani sınav işte başarı sağlayacak olanı seçmeye olanak vermelidir. Aynı zamanda sınavlar güvenilir olmalıdır. Özellikle testler güvenilir olmalıdır. Yanlış anlamlara, aynı kimselere değişik zamanlarda uygulandığında çeşitli anlamlara neden olmamalıdır. Bunun için

[105] Nuri Tortop, **Personel Yönetimi, a.g.e.**, s.52-53

bunların iyi hazırlanmış olmaları ve uygulanarak kontrolden geçirilmeleri gerekir.[106]

Devlet Gulluğu hakkında kanunun 28. maddesine göre kamu görevine vatandaşlar sınav ile alınırlar. Sınav iki türlü olur. Birincisi test veya yazılı, ikincisi ise mülakat. Test veya yazılıyı kazananlar mülakata tabi tutulurlar.

Bu kanuna göre idari görevlerin altıncı-dokuzuncu sınıflarına personel alınması sadece sınav yöntemiyle olur. Ama ilgili kanunun 29. maddesinin 1. fıkrasına göre idari görevlerin birinci-beşinci sınıflarında yer alan görevlere personel alımı hem sınav hem de yükselme yoluyla mümkündür.

Azerbaycan'da merkezi sınav sistemi uygulanmadığından Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyon kurumlarda bulunan boş kadrolar ve gereken nitelikler ile ilgili sınav ilanı vermektedir. Sınava girmek isteyenler ilandan itibaren 30 gün içinde Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyonun belirlediği kuruma başvuruda bulunurlar. Başvuru bitiminden sonraki 10 gün içinde sınav yapılır. Devlet kurumlarıyla ilgili sınavın ilanı, yapılması ve sonuçlarının açıklanması yöntemleri Azerbaycan Cumhuriyeti yürütme ve yargı organlarının denetimi altında yapılır. Sınavla ilgili tüm işlemleri (sınavın yapılış şekli ve yöntemleri, başvuru ve sonuç bildirme) kurumların kendilerinin yapmalarına karşın son zamanlarda bu görev genellikle Azerbaycan Talebe Kabulü Üzere Devlet Komisyonu (Azerbaycan Cumhuriyeti Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezine) devredilmiştir. Bu kurumun görevi sadece test sınavını yapmaktır. Mülakatı ise ilgili kurumunda oluşturulan komisyon veya

[106] Nuri Tortop, **Personel Yönetimi, a.g.e.**, s.52-53; Kamil Ufuk Bilgin, **a.g.e.**, s.24-25

Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyon yapmaktadır.

Kamu hizmetine giriş sınavında başarılı olanlar, Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyon tarafından ilgili kurumun başkanına bildirilir. İlgili kurumun başkanı da bu kişileri mevcut olan boş kadrolara 1 yıllık süre için stajyer olarak atar. Stajyerlik dönemini başarıyla bitiren kişi ilgili amirin onayı ile aday olarak göreve başlar. Azerbaycan'da adaylık süresi iki yıldır. Bu iki yıl için aday sözleşme ile işe alınır. Bu sözleşmede işe alınma şartları ve usulleri belirtilir. Aday iki yıl içinde gözlemciler tarafından daima denetim altında tutulur. Bu süre sonunda sözleşme şartlarını başarıyla yerine getiren personelin, ancak sicil amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile asli memurluğa atanması söz konusu olmaktadır.[107]

Sınavda başarı ve etkinliği sağlamak için geçerlilik ve güvenilirlik ilkelerine uyulmaya çalışılmaktadır.

Aynı zamanda idari görevlerin birinci – beşinci sınıfları için yarışma sınavlarıyla beraber personelin ihtisas derecesi ve değerlendirme sonuçları da göz önünde bulundurulur. İlgili kanunun 29. maddesinin 5.fıkrasına göre, idari görevlerdeki sınıflardan her hangi birinde bulunan boş kadro için yapılan yarışma sınavlarına, bu kadroya uygun olan ihtisas derecesi sınıfından en çoğu, iki sınıf aşağı olan kamu görevlileri baş vurabilir. Örneğin ikinci sınıf idari görevlerde bulunan boş kadrolar için üçüncü ve dördüncü sınıflarda

[107] Recep Rehimli, **a.g.e.,** s.75

uygun branş derecesi bulunan kamu görevlileri yarışma sınavlarına katılabilirler.

c - Sınavsız Giriş

Kamu yönetimine personel alma işlemi sınavla olduğu gibi sınavsızda yapılabilir. Sınavsız memur alma genellikle süreksiz işlere yapılan atamalarda, gizli görevlere yapılan atamalarda, yüksek dereceli memurluklara yapılan atamalarda ve bazı özellikleri olan görevlere yapılan atamalarda uygulanmaktadır.[108]

Azerbaycan'da kamu hizmeti görevlerine personel almada sınav usulü ile beraber sınavsız kamu görevlisi alma usulü de çok yaygın olarak uygulanmaktadır. Sınavsız personel alma genellikle üst düzey memurluklara yapılan atamalarda, gizli ve bazı özellikleri olan görevlere yapılan atamalarda görülmektedir. Örneğin, öğretmenler, sağlık personeli, valiler, kaymakamlar kamu hizmetlerine yarışma sınavsız girmektedirler. Aynı zamanda burada bir hususu daha belirtmemizde yarar vardır ki, Azerbaycan'da sınav sistemi daha henüz beş yıldan daha az bir süredir uygulanmaya başlandığından bir çok kamu kuruluşunda sınavla alınması gereken personel bile sınavsız olarak atanmaktadır. Bununda esas nedeni Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesine rağmen bu kanunun uygulanma yol ve yöntemlerinin henüz yeteri kadar belirtilmemiş olmasıdır. Şu anda kanunun uygulanması için çeşitli tüzük ve yönetmelikler hazırlanmaktadır.

[108] Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer, **İnsan Kaynakları Yönetimi,** Nobel Yayınları, Ankara, Şubat 2006, s.114

3. Memurların Eğitimi

Personelin geliştirilmesine önemli katkısı olarak bilinen eğitimin örgüt için önemi büyüktür. Eğitim hizmete girerken yada hizmete girdikten sonra verilen ve görevlerin yerine getirilmesine yönelik özgül nitelikteki hazırlıklardır.[109] Personel eğitiminin amacı personelin bilgi, yetenek ve beceri düzeyinde değişiklikler yaparak (yani, personelin niteliklerini işin gereklerine eşitleyerek) onların etkin ve verimli biçimde çalışmalarını sağlamaktır.[110] Kamu görevlilerinin eğitimi hizmet öncesi ve hizmet içi olarak iki yere ayrılır.

a-Hizmet Öncesi Eğitim

Hizmet öncesi eğitim, kamu görevlisinin işe girmeden önce eğitim kurumlarında çalışarak yetiştiği dönem olarak betimlenir.[111] Bağımsızlık kazandıktan sonra Azerbaycan'da devletin görevlerinin hızla artması ve dolayısıyla elaman ihtiyacının çoğalması, bir an önce boşlukların doldurulma zorunluluğu devleti hizmet öncesi ve hizmet içi eğitime önem vermeye, geliştirmeye zorlamıştır. Bunun sonucunda da eğitimin ulusal kalkınmadaki yeri iyice anlaşılmıştır. Çünkü az gelişmiş bir ülkenin etkili bir yönetime ihtiyacı vardır. Verimli ve etkili bir yönetim ise etkili bir eğitim ister.[112] Nitekim Azerbaycan devlet yönetim sisteminde reform yapılmasıyla ilgili devlet komisyonunun oluşturulması hakkında Azerbaycan Cumhurbaşkanının fermanında şöyle denilmektedir: "Demokratikleşme ve piyasa ekonomisine geçişte yapılan reformlar devlet yönetiminin gelişmesine yardımcı olmalı,

---

[109] Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1995, s. 83.
[110] Ramazan Geylan, **Personel Yönetimi**, Birlik Ofset Yayınları, Eskişehir, s.120.
[111] Doğan Canman, **a.g.e.**, s.85
[112] Doğan Canman, **Türk Kamu Kesiminde Hizmet İçi Eğitim Ölçme ve Değerlendirme**, TODAİE Yayınları, Ankara 1979.

aynı zamanda uluslararası standartlara uygun hukuk ve eğitim sistemi kurulmalıdır"[113].

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, memurun işe girmeden ve henüz bütün zamanını çalıştığı kuruma vermeye başlamadan önce öğretim kurumlarında tam gün çalışarak yetiştiği bir dönem olarak algılanan hizmet öncesi eğitim, Azerbaycan'da kamu hizmetine girişte adaylarda aranan en önemli özelliklerden biridir. Çünkü hizmet öncesi eğitim bireylerde mevcut kapasitenin iyileştirilmesine, yeni yeteneklerin kazandırılmasına ve geliştirilmesine yardımcı olmaktadır. Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 13. maddesinin 2.fıkrasına göre birinci-dokuzuncu sınıf idari görevlerde çalışacak personel için göreve uygun üniversite eğitimi alması şarttır. Eğer kamu hizmetine alınacak personel göreve uygun üniversite eğitimi almamışsa (yani görevin gerektirdiği değil de başka bir branş üzerine üniversite eğitimi almışsa) sadece çalışmak istediği göreve uygun hazırlık kursları gördükten sonra bu görevlerde çalışma hakkı kazanabilir. Yardımcı kamu hizmeti görevlerine ise lise mezunu, bazı hallerde ise ortaokul mezunları da alınabilmektedir.

b- Hizmet İçi Eğitim

Hizmet içi eğitim işe girdikten sonra görülür.[114] Hizmet içi eğitim, kamu hizmeti görevlerinin hizmete yatkınlığını sağlamayı, verimlilik düzeylerini yükseltmeyi, gelecekteki görev ve sorumluluklarını daha iyi yerine getire bilmeleri için onların bilgi, deneyim ve becerilerini artırmayı amaçlayan eğitim

[113] **Devlet Müdrüklük Mektebi**, Azerbaycan Devlet İdareçilik Akademisi Yayınları, Bakü 2000, s.17.
[114] Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer, **a.g.e.**, s.146

etkinlikleridir. Bu etkinliklere, çalışılan kurum içinde yada dışında, iş başında yada dışında başvurulabilir[115] Hizmet içi eğitimin nedenlerini, personeli işe alıştırmak, başarıyı artırmak, aynı başarı düzeyini sürekli kılmak, personeli yeni işlere hazırlamak gibi sıralaya biliriz.[116] Hizmet içi eğitimin türleri ise, sosyalleştirme eğitimi, değişikliklere uyum eğitimi, bilgi tazeleme eğitimi ve üst düzey görevlere hazırlama eğitimidir.[117]

Azerbaycan'da kamu kurumlarında personel eğitiminin ifade ettiği önem, bu çerçeve içinde hizmet içi eğitimle memurlarını değişen şartlara uygun nitelikte yetiştirmek olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yöndeki genel amaçlar, hizmet içi eğitimin yapılacağı kurumun politikasına ve amaçlarına uygun olarak belirlenir. Yalnız kamu görevlilerinin değil bütün bir milletin insan gücünün eğitim ve yetiştirme imkanlarına kavuşturulması milli kalkınma için büyük önem taşır. Modern devlet idaresinin çeşitli ihtisas kadrolarını bir arada toplayan bünyesi içinde iş bölümünü işbirliği ile tamamlayacak şekilde ortak amaca uygun ortak anlayış ve davranışların yaratılmasına yarayacak hizmet içi eğitim faaliyetleri özellikle yeni bağımsızlığını kazanmış bir cumhuriyetin kamu kurumları için önemlidir.[118]

Azerbaycan'da kamu görevlilerinin hizmet içi eğitimi konusunda ilk önemli girişim Cumhurbaşkanlığı denetiminde Devlet İdareciliği Akademisinin (Devlet Yönetimi Akademisi) kurulması olmuştur. Bu akademinin esas görevi kamu kurumlarında personel planlaması yapılması ve uygulanmasına yardımcı olmak ve her kademede görevli personelin hizmet içinde eğitilmesi

[115] Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi, a.g.e.**, s.85
[116] Öznur Yüksel, **İnsan kaynakları Yönetimi**, Volkan Matbaaçılık, Ankara, Mart 1997, s.179
[117] a.k., s.180
[118] Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer, **a.g.e.**, s.147-149

ve yetiştirilmesi ile ileri kadrolara hazırlanmalarını sağlamak üzere gerekli eğitim programlarını hazırlamak ve uygulamaktır.[119]

Azerbaycan'da memurların hizmet içi eğitim görmesinde başvurulan yöntemin, daha çok Devlet İdareciliği (Yönetim) Akademisinde ve kurumlarda yeni kurulan eğitim birimlerinde seminer verilerek anlatım ya da staj yöntemleri olduğu söylenilebilir.

Bunun dışında kamu personelinin bir kısmı gelişmiş ülkelerdeki eğitim merkezlerinde gerek kamu hizmetlerine ilişkin gelişmeler hakkında, gerekse bu hizmetlerin verilmesine ilişkin eğitim almak üzere bu ülkelere gönderilmektedirler.

Yukarıda yaptığımız açıklamalardan görüldüğü gibi Azerbaycan'da memurlar için önemli olan hizmet içi eğitim olanakları yeteri düzeyde kurumsallaşmış değildir. Yeni kurulan Devlet İdareçilik (Yönetim) Akademisi bir tarafa bırakılırsa, bu alanda sistematik olarak eğitim ile ilgili bir hizmet içi eğitim kuruluşuna rastlamak mümkün değildir. Halbuki yeni bağımsızlığını kazanmış, yeni yönetim sistemi oluşturmuş bir Cumhuriyetin kamu personeli için hizmet içi eğitim çok önemlidir. Çeşitli kurumlar yurtiçi ve yurtdışı eğitim olanaklarından yararlanmaya çalışsalar da, bu yararlanma usul ve esasları belirsiz ve düzensizdir.

Azerbaycan'da üst kademe yönetici personel yetiştirilmesi ise ayrı bir sorundur. Halen bu ihtiyaç üniversite ve yüksekokullardan sağlanmaktadır. Ancak bu öğrenimin yöneticilik eğitimi ile doğrudan doğruya bir ilişkisi yoktur. Devlet İdareçilik (Yönetim) Akademisinin bu yönde bazı önemli çalışmalarının

[119] a.k. s.22

olmasına rağmen, yönetici yetiştirme açısından istenilen düzeyde eğitim verememektedir. Bu hem maddi olanakların sınırlılığından, hem de yönetici yetiştirecek kadro yokluğundan kaynaklanmaktadır.

4. Memurluğun Sona Ermesi

Memurluğu sona erdiren nedenler "Devlet Gulluğu Hakkında" kanunun 33. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre çekilme, devlet memurluğundan çıkarılma, bağdaşmazlık, şartlarda eksiklik ve emeklilik memurluğu sona erdiren nedenlerdir.

a- Çekilme (istifa)

"Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 33. maddesinde memur için bir hak olarak öngörülmüş bulunan çekilme memurun kendi isteği ile memurluktan ayrılmasıdır. Çekilme memurun tek yanlı irade açıklaması ile gerçekleşmektedir. Ancak kamu hizmetinin aksamaması nedeni ile buna bazı sınırlamalar getirilmiştir. Şöyle ki devlet memuru kendi isteği ile görevinden istifa ettikten sonra yerine başka bir kimse atanana kadar üç ay daha görevine devam etmek zorundadır. Bunun dışında ilgili kanunun 33.maddesinin 7. fıkrasına göre devlet memurları Azerbaycan Cumhuriyeti kanunlarına uygun olarak kendi istekleri doğrultusunda ücretleri ödenilmeden geçici olarak izine gönderilebilirler.

b- Devlet Memurluğundan Çıkarılma

Memurluktan çıkarılmanın iki yolu vardır. Bunlardan birincisi, disiplin cezası olarak devlet memurluğundan çıkarılmadır. İkincisi ise olumsuz sicil nedeni ile de çıkarılma söz konusu olabilir. Örneğin, devlet memurluğuna

girerken yapılan yeminin bozulması ve üst üste iki defa olumsuz sicil almış olması devlet memurunun memurlukla ilişkisinin kesilmesine neden olur.

c- Şartlarda Eksiklik

Memurluğa alınma koşullarından herhangi birini taşımadığı sonradan anlaşılan ya da bu koşullardan birini memurluk sırasında kaybeden memurların memurlukları sona erer. "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 33. maddesinin 1.fıkrasının 5. ve 6. paragrafına göre: "Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlığından çıkan veya çıkarılan, 1 yıldan çok hapis cezasına çaptırılmağa sebep olan suç işleyen şahıslar devlet memurluğu yapamaz".

d - Bağdaşmazlık

Memurun, memurlukla bağdaşmayan bir görevi kabul etmesi halinde memurluğu sona erer. "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 33. maddesinin 5. fıkrasının 2. paragrafına göre devlet memuru milletvekili seçilmesi halinde, memurluk sıfatını kaybeder.

e - Emeklilik

Azerbaycan Cumhuriyetinde emekliye ayrıma yaş sınırı erkekler için 62, kadınlar için ise 57 olarak tespit edilmiştir. Aynı zamanda Azerbaycan'da emekli olmak için memurlar dışında diğer kamu görevlileri için zorunlu en az hizmet süresi erkekler için 25 kadınlar için 20 yıldır. Devlet Gulluğu hakkında kanuna göre memurların yasalara uygun, şartların oluşumunda istek üzerine, yaş sınırına gelince, malulen ve yönetimin isteği üzerine emekliye ayrılmaları söz konusudur. Emekli aylığı alması için memur en az beş yıl devlete çalışmalıdır. Emekliye ayrılmış memurun çalıştığı görevdeki maaşının miktarı

değişirse emekli aylığı da bu miktara göre yeniden hesaplanır. Emekli memur öldükten sonra onun emekli aylığının mahkeme kararıyla belirlenen faizi onun eşine, 22 yaşı dolmamış kızı veya oğluna, veya annesine (babasına) ödenir. (m. 23)

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ HAKLARI

Devlet memurlarının haklarına değinmeden önce devlet memurunun yasada belirtilen tanımına bir daha göz atmalıyız. "Devlet Gulluğu Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun 14. maddesinin 1. fıkrasına göre: "Devlet memuru (devlet gullugçusu), bu kanunla belirtilmiş esaslara göre ücretli (ücret sadece devlet bütçesinden ödenmelidir) kamu hizmeti görevinde bulunan ve Azerbaycan Cumhuriyetine sadık olacağına yemin eden Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşıdır." Bu kavramın daha iyi anlaşılması açısından önemli bir ilave yapmak gerekir ki, bu da, adı geçen kanunun 2. maddesinin 2. fıkrasına göre, kanun sadece yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yürütme aygıtlarında kamu hizmeti veren kamu görevlilerine uygulanmaktadır. Yani devletin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerine bu kanunun hükümleri uygulanmadığından onlar devlet memuru sayılmamaktadır. Devlet memurunun diğer kamu görevlilerinden farkı şudur ki, o, devlet-hakimiyet yetkilerini devlet ve onun kurumları adına kullanmaktadır. Aynı zamanda devlet memurunun karakteristik özelliği onun sahip olduğu sosyal statüden kaynaklanır[120]. Bu nedenle hak ve yükümlülükler açısından "Devlet Gulluğu Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunundaki hükümlere atıflar bulunmaktadır.

I-TEMEL HAKLAR

"Devlet Gulluğu Hakkında" kanunla devlet memurlarına tanınan haklara geçmeden önce, bu hakların aslında temelini oluşturan ve birer ilke olarak ele

[120] Georgiy Atamançuk, **Gosudarstvennoe Upravlenie (Kamu Yönetimi)**, Moskova 2000, s.204

alınması gereken temel haklardan bahsetmek gerekir. Bunlardan bazıları Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın çeşitli maddelerinde belirtilen, diğerleri ise çalışma hayatıyla doğrudan ilişkili olarak dikkate alınması gereken haklardır.

A- ÇALIŞMA HAKKI

Toplumun maddi esasını insanların emek faaliyeti oluşturur. Çalışma, toplumun gelişmesinin temeli, insanların refah halinin iyileştirilmesinin ilk şartıdır. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası çalışmayı herkes için bir hak olarak düzenlemiştir. İnsanlar bu hakkı özgür olarak kullanabilirler. Yani herkes çalışmak ve çalışmamak hakkına, aynı zamanda her kes yeteneğine uygun iş ve iş yeri seçme özgürlüğüne sahiptir. Anayasanın 35. maddesinde belirtilen hükme göre:

I-Emek bireysel ve toplumsal refahın esasıdır.

II-Her kesin özgür olarak istediği mesleği ve iş yerini seçme hakkı vardır.

III-Kimse zorla çalıştırılamaz.

IV-İş sözleşmeleri tarafların özgür iradesi esasında yapılır. Kimse iş sözleşmesi yapmaya zorlanamaz.

V-Sadece mahkeme kararı ile şartları ve zamanları kanunla belirtilen hallerde, olağanüstü hal veya sıkıyönetim zamanlarında ve askerlik yaparken vatandaşların mecburi çalıştırılması mümkündür.

VI-Herkesin güvenli ortamda çalışmak, hiç bir ayrımcılık yapılmadan, çalıştığı işe göre devletin belirlediği asgari ücretten az olmamak kaydıyla ücret alma hakkı vardır.

VII-İşsizlerin devletten sosyal yardım alma hakları vardır.

VIII-Devlet işsizliğin ortadan kaldırılması için tüm önlemleri almalıdır.

Görüldüğü gibi Anayasa çalışmayı devlet için de, bir ödev olarak düzenlemiştir. Bu anlamda çalışma hakkı sosyal hukuk devleti ilkesi gereği, toplumsal eşitsizliği giderici sosyal bir haktır[121]. Devlet bu hakka ilişkin olarak işveren ile işçi arasında çalışma barışını sağlamak, çalışanların çalışma koşullarını iyileştirmek, işsizleri korumak gibi tedbirler alması gerekmektedir. Bununla ilgili olarak Anayasa dışında bazı kanunlarda da, çalışma hakkı ile ilgili çeşitli düzenlemeler mevcuttur. Azerbaycan Cumhuriyeti İş Kanununun 222. maddesine göre, işveren çalışanlar için güvenli çalışma ortamı oluşturmakla yükümlüdür. İşveren bu yükümlülüğünü yerine getirmediği takdirde Azerbaycan Cumhuriyeti "İdari Kabahatler" Yasasının 55. maddesine göre sorumluluk taşımaktadır ve bununla ilgili olarak şartı maliye vahidinin (şartı maliye vahidi= 1 Azerbaycan manatı 20 kuruş) 90 katı oranında para cezası öngörülmüştür[122].

Piyasa ekonomisine geçit devrinde vatandaşların çalışma haklarını düzenleyen diğer bir yasal düzenleme "Azerbaycan Cumhuriyetinde Nüfusun Meşgullüğü Hakkında" Kanundur[123]. Kanunun 3.maddesine göre, çalışma yaşında olan o vatandaşlar işsiz sayılıyor ki, iş görebilme yeteneğine sahiptirler, ama kendileri ile ilgisi olmayan nedenlerden dolayı işleri ve gelirleri yoktur, kendilerine uygun iş arayan ve işe başlamaya hazır olan bireyler gibi "İş ve İşçi Bulma Kurumu"nda kayıt yaptırmışlar ve bu kurum onlara iş teklifinde bulunamamıştır. Bu şahıslara devlet tarafından işsizlik

[121] Tekin Akıllıoğlu, **İnsan Hakları I, Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri**, İmaj Yayıncılık, Ankara 1995, s.148
[122] **Azerbaycan Cumhuriyeti İdari Kabahatler Yasası**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2006, s.33
[123] **Azerbaycan Cumhuriyetinde Nüfusun Meşgullüğü Hakkında Kanun**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 1991.

yardımı verilir. İşsizlik yardımı alma hakkı vatandaşın "İş ve İşçi Bulma Kurumu"na başvurduğu tarihten itibaren azami 11 gün sonra başlar ve vatandaş iş bulana kadar devam eder.

B- EŞİTLİK VE LİYAKAT HAKKI

Eşitlik ve liyakat hakkı memurların hizmete girişte ve girdikten sonraki aşamalarda kendilerine tanınması gereken temel bir haktır[124]. Eşitlik ilkesi, 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş hakları Beyannamesi ışığında bir anayasa ilkesi haline gelmiştir. Bu beyannamenin 6.maddesinde şöyle deniliyor: "Bütün vatandaşlar yeterlik ve maharetlerinden başka bir ayırım yapılmaksızın bütün kamu hizmetlerine eşit olarak kabul edilirler[125]. Eşitlik ilkesi modern anayasalarda temel hak ve özgürlüklerden önemli bir tanesi olarak kabul edilir. Örneğin Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 10. maddesine göre, "Her kes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep vb. sebeplerle ayrım gözetilmeksizin yasa önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Hiç bir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.[126] Yani eşitlik demokrasi düşüncesinin ve insan hakları kavramının özünü oluşturur. Azerbaycan Anayasası'nın 25. maddesinde eşitlik ilkesi yer almıştır. Bu ilkeye göre:

"I-Herkes kanun ve mahkeme karşısında eşittir.

II-Erkek ve kadın aynı hak ve özgürlüklere sahiptir.

---

[124] Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Performans Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara 2004, s. 123
[125] Reşat Yazıcı, **İnsan İlişkileri ve Personel Yönetimi**, Ankara, 1997, s.33.
[126] **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Seçkin Yayınevi Yayınları, Ankara 2004, s.32

III-Devlet; ırk, milliyet, din, dil, cins, uyruk, mülk durumu, görevi, görüşü, parti ve sendika üyeliği ile meslek ve toplumsal birlik üyeliğine bakılmaksızın herkesin, hak ve özgürlüklerini güvenceye alır. İnsan hak ve özgürlükleri: ırk, milliyet, din, dil, uyruk, siyasi ve sosyal durum nedeniyle sınırlandırılamaz ve imtiyaz verilmesi de yasaktır"

Herkesin kanun ve mahkeme karşısında eşitliği şu anlama geliyor ki, kanunların uygulanması bireyler için aynı derecede zorunludur ve her bir şahıs ihlal edilmiş hakkını savunmak için mahkemeye başvurabilir. Yaptığı görevden bağımsız olarak her kes kanuna aykırı işlemlerinden dolayı sorumluluk taşır.

Anayasal hak ve özgürlüklerin kullanılmasında cinsel eşitliğin belirlenmesi devletin yönetiminde, aynı zamanda seçim kurumlarında kadınların temsil olunması için gerekli siyasi ve hukuki ortam oluşturur. Yani kadın-erkek farkı gözetilmeden her bir şahıs kendi yeteneğine göre devlet kurumlarında çalışma hakkına sahiptir. Ama burada bir hususu belirtmemiz gerekiyor ki, kamu görevlisi olmak isteyen adaylar içinde, hizmete uygunluk şartlarını taşıyanlar arasında bir eşitlikten bahsedilmektedir.[127] Devlet Gulluğu hakkında kanunun 27. maddesine göre Azerbaycan Cumhuriyeti'nin 16 yaşında olan, ırkına, milliyetine, diline, dinine, cinsine, etnik ve sosyal yapısına bakılmaksızın ilgili görevin şartlarına uygun olan vatandaşlarının kamu hizmeti görevlerine girmek hukuku vardır. Tüm devlet kurumları kanun önünde eşitlik ilkesine uygun davranmak zorundadırlar. Örneğin Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Kanununun 154. maddesine göre; ırkından, milliyetinden,

[127] Ayrıntılı bilgi için bkz. Ziyafet Eskerov ve Elşad Nesirov, **a.g.e**., 71; Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi,** TODAİE Yayınları, Ankara 1995, s.32-33

dininden, dilinden, cinsinden, görevinden, siyasi görüşünden dolayı bireyin hak ve menfaatine dokunularak eşitlik hakkının ihlal edilmesi suçtur ve bunu yapan şahıslar ve kurumlar hakkında gerekli cezai işlemler yapılır[128].

Kamu yönetiminde bu ilke işe almada, eşit işe eşit ücret temelinde kendini göstermektedir. Özel kesimde ise "akit güvencesiyle ve eşit işlem yapma adıyla işveren borçları biçiminde ortaya çıkmaktadır[129]. İşe alma ve İşte ilerleme konularında günümüzde;" yeterliğe göre fırsat eşitliği ilkesi savunulmaktadır. Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 4. maddesinde eşitlik ilkesi gereği kamu hizmetlerine girişte insanlar arasında yetenek ve eğitim düzeyi dışında hiçbir ayırım gözetilmemesi ve hukuki eşitliğin sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Ama bunun da bazı sınırlılıkları bulunabilir ki, bu da ülkeden-ülkeye farklılık gösterir. Örneğin, Azerbaycan Cumhuriyeti İş Kanununda kurumların belli sayıda sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu, kadın ve çocuk işçilere getirilen sınırlamalar mevcuttur. Aynı zamanda bazı üst düzey görevlerin, siyasal davranışları gerektirmesi sonucu yarışma yöntemiyle değil, doğrudan atama yolu ile doldurulması, niteliği gereği atanılacak görevin gerekleriyle uyuşmayan bireysel davranış ya da kamu tarafından kötü olarak bilinen bir eylem biçimine dönüşmüş düşünce ve kanaatlerle ilgili durumlarda devlet, takdir hakkını kullanarak bu gibi sakıncalı kişilerin atanmasını engellemesi mümkündür[130].

Çeşitli kaynaklarda yeterlik olarak da belirtilen liyakat sistemi esas olarak siyasal kayırmacılık (spoils system) sistemine bir tepki olarak ortaya

---

[128] **Azerbaycan Respublıkası Cinayet Mecellesi (Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Kanunu)**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2005, s.24

[129] Halil CAN, Ahmet AKGÜN, Şahin KAVUNCUBAŞI, **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, Siyasal Kitapevi, 2. Baskı, Ankara 1995, s. 17

[130] a.k, s. 17

çıkmıştır. Liyakat sistemi; "Kamu hizmetlerinde ve kamu kuruluşlarında görev alacak personele, bu görevlere çağrılmada, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarmalarda, tüm hizmet şartlarında, moral, bilimsel, mesleki ve fikri vasıf ve kabiliyetlerin, görevdeki başarıların esas alınarak, tarafsız ve adil bir davranışla, objektif hukuk kurallarının ve metotlarının sorumlu ve yetkili teşkilatın yönetimi ve denetimi altında uygulanması rejimidir"[131].

Hukuk devletinin ve insan haklarının meydana getirdiği bir ilke olan yeterlik ilkesi diğer bir kaynakta ise şu şekilde tanımlanmaktadır; "Yeterlik ilkesi, devlet kadrolarına gerekli nitelik ve yeteneklere sahip en yeterli kimselerin alınmasını gerektirir. Vatandaşların devlet memurluklarına girişlerinde ve çalışırken uygulanacak bütün işlemlerde keyfi ve kişisel taktirlerden, siyasi parti müdahalelerinden uzak, sadece hizmetlerindeki niteliklerin gereklerine göre objektif usullere tabi olmasını zorunlu kılar"[132].

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı gibi, yeterlik ilkesi dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı olguyu ifade etmektedir. Dar anlamda yeterlik ilkesi kamu görevlerine yetenek ölçütü esas alınarak en uygun kişilerin seçilmesidir. Bu ilkenin gerçekleşmesinin en uygun aracı da "açık yarışma sınavları"dır[133]. Açık yarışma sınavlarına ilişkin ilkeler ise, sınavla ilgili kamuya yeterince duyuru yapılmalı, her kese başvuru fırsatı tanınmalı, adaylarda aranan koşulların gerçekçi olması, adaylar arasında ayırım

[131] Hasan Şükrü ADAL, **Kamu Personel İdaresi**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul 1968, s.103
[132] Nuri TORTOP, **Personel Yönetimi, a.g.e**., s. 47
[133] Mustafa Lütfi ŞEN, "Liyakat Sistemi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", **AİD**, I, 28 Mart 1995,s. 78.

yapılmaması, yeteneğe göre sıralama yapılması, sonuçlar hakkında bilgi verme ve sonuçlara itiraz hakkının tanınmasıdır.[134]

Geniş anlamda yeterlik ilkesi ise etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına olanak veren kural ve uygulamaların bütünü olarak ele alınmaktadır[135]. Başka bir ifadeyle geniş anlamda yeterlik, kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde yükselişin, işe uygunluk ya da başarı ölçütüne bağlandığı, uygulanan ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel sistemidir.[136] Bu bağlamda memurların liyakat hakkı Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 4.maddesinde yer alan temel ilkelerden biri olarak kayırmacılığı önlemek için getirilmiş bir ilkedir. Kanunun 4. maddesine göre, devlet memurları, kamu hizmetine girme ile başlayıp, sınıflar içinde ilerleme ve yükselme gibi tüm aşamaların liyakat sistemine dayandırılması ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanması güvencesine sahip bulunmaktadır. Bugün Azerbaycan Kamu Personel Sisteminde bu ilkenin uygulanması için büyük çaba sarf edilmektedir. Çünkü bu yolla rüşvetin ve diğer yolsuzlukların karşısının alınacağı düşünülmekte ve sadece bu ilkenin uygulanması memuru sistemin esas üyesi yapacaktır.

II GENEL HAKLAR

A-UYGULMAYI İSTEME HAKKI

Devlet memurları, Devlet Gulluğu Hakkında Kanun ve bu kanuna dayanılarak yayınlanan tüzük ve yönetmeliklere göre saptanmış yürürlükteki

[134] Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaaçılık, İstanbul 1998, s.242
[135] Burhan AYKAÇ, "Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi", **AİD**, IV, 23 ,Aralık 1990, s. 99.
[136] Bilal Eryılmaz, **a.g.e**., s.242

hükümlerin, kendileri hakkında aynen uygulanmasını isteme hakkına sahiptirler. Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 19. maddesinin 2. fıkrasına göre, memur görev yönetmeliğini ve bu yönetmelikte belirtilen görevlerin yürütülebilmesi için gerekli ortamın oluşturulmasını amirinden talep etme hakkına sahiptir. Memurluk statüsü gereği olarak tek taraflı bir kararla istihdam olunan devlet memurlarının, hizmet şartları da bu nedenle devlet tarafından belirlenmektedir. Bununla birlikte, keyfi karar alma ve uygulamaları önleyici olması açısından memurun da, bu şartların kendisi hakkında aynen ve tamamen uygulanmasını isteme hakkı vardır[137]. Azerbaycan'daki yasal uygulamaları göz önünde bulundurarak devlet memurlarına sağlanan bu hakkın kullanımını aday memurluk ve asli memurluk süreçleri içinde değerlendirebiliriz.

Önceki bölümde de belirtildiği gibi kamu hizmetine giriş sınavında başarılı olanlar mevcut boş kadrolara 1 yıllık süre için stajyer olarak atanırlar. Stajyerlik dönemini başarıyla bitiren kişi ise ilgili amirin onayı ile aday olarak göreve başlar. Azerbaycan'da adaylık süresi iki yıldır. Adaylık sürecinde memurlara aşağıdaki haklar tanınır. Bu haklar 6 Eylül 2001 yılında Cumhurbaşkanı'nın 567 No-lu Fermanı ile onaylanmış "Sınaq müddeti ile müvafiq devlet organlarında devlet gulluğuna gebul üçün emek mügavilesinin nümunesi (Adaylık sürecinde aday memurla devlet kurumu arasında yapılacak sözleşme)" örneğinde belirtilmiştir.

- Adaylık süresi iki yıldan fazla olamaz;
- Aday memur adaylık sürecinde başka kuruma nakledilemez;

[137] Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Performans Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 128

- Aday memurun adaylık süresi içinde başarılı olma durumunda sicil raporu doldurulur;
- Adaylıkta geçen süre, asli memurluğa atandıktan sonra kademe ilerlemesi, derece yükselmesi ve emeklilik için gereken sürede dikkate alınır;
- Adaylık sürecinde memurun kuruma özgü mesleki bilgileri öğrenmesi sağlanmalıdır;
- Aday memur yasalara uygun olarak kendisi için sağlıklı iş ortamı oluşturulmasını talep ede bilir;
- Adaylık sürecinde çalışma yeteneğini geçici kaybeden adaya yasalara uygun olarak sosyal yardım verilir;

Adaylık süresi sonunda sözleşme şartlarını başarıyla yerine getiren personelin, ancak sicil amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile asli memurluğa atanması söz konusu olmaktadır. Aday memurluk sürecini başarıyla tamamlayıp da asli memurluğa geçen memurların, böylece memurluk statüsü gereği olan mevzuatın kendilerine de uygulanmasını isteme hakları doğmaktadır.[138]

B-HİZMET GÜVENLİĞİ HAKKI

Memurların görevlerini güvenli bir ortamda yapmaları gerekir. Bu onların en doğal haklarıdır. Devlet de, çalıştırdığı memuruna güvenli çalışma ortamı sağlamakla yükümlüdür.[139] Aynı zamanda yasalarla belirtilen haller dışında memurun görevine son verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz. Devletin kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi için

[138] a.k. s.131
[139] Cahit Tutum, **Memur Güvenliği**, TODAİE Yayını, Ankara 1972, s. 35-36

belli koşullar altında memurların hizmet güvenliğini sağlaması doğaldır. Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 21. maddesine göre, memurlar için gerekli çalışma ortamı sağlamakla yükümlü olan devlet aynı zamanda yaptığı görevden dolayı memuru ve ailesini hakaretten, tehditten, şantajdan, tacizden korumak zorundadır. Aynı maddenin 4. fıkrasında ise, devlet kurumu başkanının değişmesi memurun görevden alınmasını gerektirmez denilmekle memurun hakkı olan hizmet güvenliği devlet tarafından sağlanmış olur.

C.YÜKSELME HAKKI

Yükselme sözcüğü bir memurun yetki ve sorumluluklarında ya da ücretinde bir artışı tanımlamak için kullanılmaktadır. İngiliz kamu personel yönetiminde ise yükselme (promotion) memurun yetki ve sorumlulukları daha çok olan bir göreve geçmesi demektir. Yani yetki ve sorumlulukta bir artış olmaksızın memurun sadece ücretinin artması onun yükselmesine olanak yaratmamaktadır.[140]

Azerbaycan kamu yönetiminde memurun yükselmesi, memurun daha önce başarılarından oluşan tecrübeleri göz önünde bulundurularak kendi sınıfları içinde gerçekleşmektedir. Aynı zamanda yükselmede memurun eğitim seviyesinin de büyük etkisi vardır. Hatta bu etki yükselecek memurun işe başladığı derece ve kademenin yanı sıra yükselmenin sınırını da çizebilir.

Azerbaycan Kamu Personeli Yönetim Sisteminde yükselmenin hangi şartlar altında gerçekleştiğini belirtmeden önce devlet memurlarının ihtisas dereceleri ve bu derecelerin verilme usul ve yöntemlerine değinmemiz

[140] Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s.293

gerekir. Devlet Gulluğu hakkında kanunun 16. maddesine göre idari ve yardımcı görevlerin sınıflandırmasına uygun olarak bu görevlerde bulunan devlet memurlarına çeşitli ihtisas dereceleri verilmektedir. Devlet memurunun ihtisas derecesi onun uzmanlık düzeyini gösterir, onun işgal edebileceği kamu hizmeti görevlerinin sınıflarını belirtir, devlet memuruna ek ücret ve çeşitli sosyal güvenceler sağlıyor.

İdari görevlerin sınıflarına uygun olarak aşağıdaki ihtisas dereceleri verilir:

Birinci sınıf idari görevlerde bulunanlara kıdemine göre asli devlet müşaviri, birinci ve ikinci derece devlet müşaviri ünvanları verilir.

İkinci sınıf idari görevlerde bulunanlara kıdemine göre birinci, ikinci ve üçüncü derece devlet müşaviri, kamu hizmetinin baş müşaviri ünvanları verilir.

Üçüncü sınıf idari görevlerde bulunanlara kıdemine göre üçüncü derece devlet müşaviri, kamu hizmetinin baş müşaviri ve kamu hizmetinin müşaviri ünvanları verilir.

Dördüncü sınıf idari görevlerde bulunanlara kıdemine göre kamu hizmetinin baş müşaviri, kamu hizmetinin müşaviri ve kamu hizmetinin küçük müşaviri ünvanları verilir.

Beşinci sınıf idari görevlerde bulunanlara kıdemine göre kamu hizmetinin müşaviri, kamu hizmetinin küçük müşaviri ve birinci derece devlet memuru ünvanları verilir.

Altıncı sınıf idari görevlerde bulunanlara kıdemine göre kamu hizmetinin küçük müşaviri, birinci ve ikinci derece devlet memuru ünvanları verilir.

Yedinci sınıf idari görevlerde bulunanlara kıdemine göre birinci, ikinci ve üçüncü derece devlet memuru ünvanları verilir.

Sekizinci sınıf idari görevlerde bulunanlara kıdemine göre ikinci ve üçüncü derece devlet memuru, küçük devlet memuru ünvanları verilir.

Dokuzuncu sınıf idari görevlerde bulunanlara kıdemine göre üçüncü derece devlet görevlisi, küçük devlet görevlisi ünvanları verilir.

Yardımcı görevlerin sınıflarına uygun olarak aşağıdaki ihtisas dereceleri verilir:

Birinci sınıf yardımcı görevlerde bulunanlara kıdemine göre kamu hizmetinin baş referenti (Referent-latince bir kelime olup, raporcu , eksper demektir), kamu hizmetinin büyük referenti ünvanları verilir.

İkinci sınıf yardımcı görevlerde bulunanlara kıdemine göre kamu hizmetinin büyük referenti, kamu hizmetinin birinci derece referenti ünvanları verilir.

Üçüncü sınıf yardımcı görevlerde bulunanlara kıdemine göre kamu hizmetinin birinci ve ikinci derece referenti ünvanları verilir.

Dördüncü sınıf yardımcı görevlerde bulunanlara kıdemine göre kamu hizmetinin ikinci ve üçüncü derece referenti ünvanları verilir.

Beşinci sınıf yardımcı görevlerde bulunanlara kıdemine göre kamu hizmetinin üçüncü derece referenti ve kamu hizmetinin küçük referenti ünvanları verilir.

Altıncı sınıf yardımcı görevlerde bulunanlara kamu hizmetinin küçük referenti ünvanı verilir.

İhtisas dereceleri kamu görevlisinin ihtisas düzeyine, görevine ve hizmet süresine uygun olarak aynı zamanda önceki ihtisas derecesi de göz önünde bulundurularak küçük devlet görevlisinden asli devlet müşavirine kadar kademeyle verilir. Yani bir ihtisas derecesini almadan diğerine direkt olarak geçmek mümkün değildir.

Üçüncü derece devlet müşaviri ve daha yüksek ihtisas dereceleri Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 109. maddesinin 24. ve 32. fıkralarında belirtilen usul ve yöntemlere göre verilir. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 109. maddesi Azerbaycan Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenlemektedir. Bu maddenin 24. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı Yüksek Askeri ve Özel (Ali Hususi) rütbeler vermek yetkisine sahiptir. 32. fıkraya göre ise Azerbaycan Cumhurbaşkanı bu Anayasa ile Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisinin yetkisinde olmayan diğer yürütme hususlarını yapma yetkisine sahiptir.Yani Devlet Müşaviri ve daha yüksek branş derecelerinin verilmesi Azerbaycan Cumhurbaşkanının yetkisi dahilindedir. Bu ihtisas dereceleri alan devlet memurlarına muvafık belge, kimlik (vesika) verilir. Azerbaycan Cumhurbaşkanının 569 No-lu fermanı ile onaylanmış "Devlet Organlarında Devlet Gullugçularına İhtisas Derecelerinin Verilmesi Gaydaları (Devlet Kurumlarında Devlet Memurlarına İhtisas Derecelerinin Verilmesi Kuralları)" hakkında Yönetmeliğin 5. maddesine göre, 3.derece devlet müşaviri ve ondan yukarı olan ihtisas derecelerini Azerbaycan Cumhurbaşkanı; Kamu hizmetinin baş müşaviri ve ondan aşağı olan ihtisas dereceleri ilgili devlet kurumunun başkanı tarafından verilir. [141]

[141] **Devlet Gulluğu Hakkında Senetler Toplusu**, Kanun Yayınevi Yayınlari , Bakü 2005, s.93

Aynı yönetmeliğin 6. maddesine göre idari görevlerin 1. sınıfı istisna olmakla 2. ve 3. sınıf idari görevlerde bulunanların, ihtisas derecesi veya daha yüksek ihtisas dereceleri almaları için devlet kurumlarında en azı 7 yıl ara vermeden çalışma stajı olması ve bulunduğu görevde en azı 3 yıl ara vermeden çalışmış olması gerekir. 3. sınıf idari görevlerde bulunanlara 3. derece devlet müşaviri ihtisas derecesi devlet kurumlarında en azı 10 yıl ara vermeden çalışma stajı olması ve bulunduğu görevde en azı 5 yıl ara vermeden çalışmış olması halinde verilir. İhtisas dereceleri verilerken yetenek ve yöneticilik tecrübesi esas alınır.

Devlet Gulluğu Hakkında kanunun 17. maddesinin 2. fıkrasına göre : "Dördüncü-altıncı sınıf idari görevlerde bulunanların ihtisas derecesi veya daha yüksek ihtisas derecesi almaları için bulundukları sınıf içerisinde çalışma süresi üç yıl, yedinci-dokuzuncu sınıf idari görevlerde bulunanların ise ihtisas derecesi veya daha yüksek ihtisas derecesi almaları için bulundukları sınıf içerisinde görev yapma süresi iki yıldır. Birinci-üçüncü sınıf yardımcı görevlerde bulunanların ihtisas derecesi veya daha yüksek ihtisas derecesi almaları için bulundukları sınıf içerisinde çalışma süresi 2 yıldır. "İhtisas derecesinin zamanından önce verilmesi ise sadece devlet memurunun bir üst sınıf idari göreve başladığında mümkündür.

Aynı kanunun 17. maddesinin 3. ve 4. fıkralarında ihtisas derecelerinin verilme usul ve yöntemleri düzenlenmektedir. Buna göre kamu hizmetinin küçük referentinden kamu hizmetinin baş müşavirine kadar ihtisas derecelerinin verilmesi devlet memurunun kendi dilekçesi ile mümkündür. Bu dilekçeye bir üst ihtisas derecesine sahip iki devlet memurunun kefaleti ve

ilgili kişinin eğitim düzeyini, niteliğini, deneyimini belirten evraklarla beraber hizmet dosyası eklenmelidir. Devlet memurunun ihtisas derecesinin yükseltilmesine ilişkin kararı, ilgili kurumun üst düzey yöneticisinin başkanlığını yaptığı komisyon verir.

Görevden ayrılmış devlet memuru almış olduğu ihtisas derecesini kendinde saklı tutar.

Dövlet Gulluğu Hakkında kanunun 32. maddesine göre Azerbaycan'da devlet memurlarının yükselmesi bir üst kademedeki göreve atama ve yüksek ihtisas derecesi verilmesi şeklinde olup, müsabaka yoluyla gerçekleşmektedir.

Bir üst derece göreve atanmağa hak kazanan devlet memurunun:

Bir üst derece boş kadronun bulunması gerekir.

Devlet memurunun yükseleceği üst derecede aranılan nitelik ve şartlara sahip olması gerekir.

Üst dereceye yükselecek alt derecedeki devlet memurunun derecesi için belirtilen en az hizmet süresini doldurmuş olması gerekir. (Bu süre ilgili kanunun 17. maddesine göre dördüncü-altıncı sınıf idari görevlerde bulunanlar için üç yıl, yedinci-dokuzuncu sınıf idari görevlerde bulunanlar için ise iki yıldır.).

Devlet memuru çalıştığı süre içerisinde olumlu sicil almış olmalıdır.

Devlet memurunun yükseltilmesine itiraz sadece sınav ve değerlendirme zamanı yolsuzlukların ortaya çıkmasıyla mümkündür.

D-ÇEKİLME HAKKI

Azerbaycan'da memurluk ancak yasalarda gösterilen aşağıdaki durumlarda sona erer. Memurluktan, meslekten çıkarılmayı ya da göreve son vermeyi gerektiren bir disiplin suçu işlemesi, memurluğa alınma şartlarından her hangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması ya da görevi sırasında bu şartlardan birini kaybetmesi, memurlukla bağdaşmayan bir görevin kabul edilmesi, emekliye ayrılması ve vefat etmesi. Devlet Gulluğu Hakkında kanunun 33. maddesinde memur için bir hak olarak ön görülmüş bulunan çekilme memurun kendi isteği ile memurluktan ayrılmasıdır. Çekilme memurun tek yanlı irade açıklaması ile gerçekleşmektedir. Ancak kamu hizmetinin aksamaması nedeni ile buna bazı sınırlamalar getirilmiştir. Şöyle ki, bu maddenin 4. fıkrasına göre, devlet memuru görevden çekilmek istediğini belirten dilekçeyi verdiği tarihten itibaren yani kendi isteği ile görevinden istifa ettikten sonra yerine başka bir kimse atanana kadar ilgili devlet kurumu başkanının isteği üzerine 3 aydan fazla olmamak kaydıyla görevine devam etmek zorundadır. Bunun dışında ilgili kanunun 33.maddesinin 7.fıkrasına göre devlet memurları Azerbaycan Cumhuriyeti kanunlarına uygun olarak kendi istekleri doğrultusunda ücretleri ödenilmeden geçici olarak uzun süreli izine gönderilebilirler.

E-BAŞVURU VE ŞİKAYET HAKKI

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 19. maddesine göre devlet memurları çalıştıkları kurumla ilgili resmi ve kişisel işlerden dolayı müracaat hakkına; amirleri ve kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari işlem ve eylemden dolayı da şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler. Bu maddenin

8. fıkrasına göre, şeref ve haysiyetine dokunan bilgileri tekzip ettirmek için memurun, kurum dahili araştırma yapılması için başvuru hakkı bulunmaktadır. İlgili kurum bu başvuruyu incelemek ve gereken işlemi yapmak zorundadır. Ancak memurlar şikayet haklarını kullanırken çalıştıkları kurumdaki hiyerarşi yapıya uymak zorundadırlar. Yani bir memur ilk olarak kendi üstüne şikayetini bildirmelidir. Sonuç alınmazsa daha üst makamlara dilekçe ile veya sözlü olarak şikayetini iletebilir. Memur tüm idari başvuru yollarını tükettikten sonra sonuç alamazsa mahkemeye başvurabilir. Bu prosedürü uygulamadığı takdirde memurlar disiplin suçu işlemiş olurlar ve bu suça ilişkin muvafıg ceza alırlar.

Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın 3 Eylül 2001 tarihli 571 saylı Fermanı ile onaylanmış "Devlet memurları hakkında yapılan idari işlem ve eylemden dolayı şikayet verilmesi kuralları hakkında" tüzüğün 2. maddesine göre, memur, amiri ve kurumu tarafından kendisine uygulanan idari işlem ve eylemden dolayı şikayet hakkına sahiptir. Memurun şikayet hakkı, ilgili idari işlemin kendisine tebliğ edildiği tarihten başlar. 7 gün içinde memur yazılı olarak üst düzey devlet kurumuna (Şu anda bu konularla Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyon ilgilenmektedir) şikayetse bulunabilir. Üst düzey devlet kurumu şikayet konusu olan idari işlemi 10 gün içinde araştırır, ya onaylar ya da iptal eder. Bu zaman taraflardan biri bu kararla razılaşmadığı taktirde 7 gün içinde Devlet Gulluğunu Yönetim (İdare etme) Şurasına yazılı olarak şikayette buluna bilir. Devlet Gulluğunu Yönetim (İdare etme) Şurası 15 gün içinde konuyu inceler şikayet konusu kararı ya onaylar ya da iptal eder. Bu kararın uygulanması üst düzey devlet kurumu

için zorunludur. Ama devlet memuru verilen karar aleyhine mahkemeye başvura bilir.

F-DAVA AÇMA HAKKI

Dava açma hakkı anayasal bir hak olup tüm vatandaşlara tanınmıştır. Azerbaycan Anayasası'nın 60. maddesine göre, her bir vatandaş devlet kurumlarının karar ve eylemlerinden dolayı mahkemeye dava açma hakkına sahiptir. Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 19. maddesinin 9. fıkrasına göre ise, devlet memurları ihlal edilmiş haklarını mahkemede dava açma yolu ile koruma hakkına sahiptirler. Memurlar bu haklarını iptal davası ve tam yargı davası açarak kullanırlar. İptal davası: hukuka aykırı bir yönetsel işlemin yönetsel yargı yerlerince iptal edilmesine sağlayan bir dava türüdür. Memur, memurluk statüsünün kendisine sağladığı çıkarlara ters düşen, yönetimin aldığı karar aleyhine, yetki, sebep, şekil, konu ve maksat yönlerinden aykırılık olduğu için iptal davası açabilir. Tam yargı davasında ise memur kendisine tanınmayan veya verilmeyen mali bir hakkın tazmin ve iadesini isteyebilir[142]. Ama her iki davanın da açılabilmesi için yönetsel başvuru yollarının tüketilmiş olması ve olumsuz cevap alınması şarttır. Yargı kararları üzerinde yaptığımız araştırmalardan görünen şu ki, memurlar tarafından açılan çok az iptal davasına rastlandığı halde, tam yargı davası ile ilgili hiç bir yargı kararına rastlanmamıştır. Bununda esas nedeni Azerbaycan'da memurların çoğunda henüz onlara tanınan hakları talep etme isteğinin olmamasıdır.

[142] Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara 1998., s. 147-148

G-EMEKLİLİK HAKKI

Devlete hizmetini tamamlamış ve yaş sınırına gelen memurlar kendi istekleri üzerine, malulen veya yönetimin isteği üzerine emekliliğe ayrılma hakkına sahiptirler. Devlet emekliye ayrılan bu memurlara emekli aylığı adı altında bir ücret ve emekli ikramiyesi ödemek zorundadır. Emekli aylığı memurun hizmetle çalıştığı süre boyunca aylığından kesilen kesintilerle finanse edilen bir ücrettir. Kısacası emeklilik hakkı, devlet memurlarına yasanın belirlediği sürede hizmet görmenin sonucunda, temin edilen bir haktır.[143]

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde ahalinin sosyal savunmasını geliştirmek amacıyla yapılan reformlarda sosyal-ekonomik siyasetin öncül istikameti vatandaşların emeklilik rejiminin yeniden düzenlenmesine yöneltilmiştir. Bu yeniden düzenleme çalışmalarında emeklilik rejimi için aşağıdaki temel ilkeler benimsenmiştir[144].

-Zorunlu sosyal sigorta aidatının bütün işveren ve çalışanlar tarafından ödenilmesi;

-Vatandaşların asgari yaşam düzeyini ödeyen emekli aylığının belirlenmesi;

-Vatandaşların Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nda belirtilen sosyal güvence haklarının yerine getirilmesi;

-Sosyal güvence hakkının korunması ile ilgili yapılan idari işlemlerde açıklığın temin olunması için kamu denetiminin yapılması;

---

[143] Nuri Tortop, **Personel Yönetimi, a.g.e**., s.156

[144] **Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Pensiya İslahatları (Emeklilik Reformu) Konsepsiyası**, Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Yayını, Bakü 2001, s. 2; Bu Konsepsiya Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 17 Temmuz 2001 tarihli 767 Nolu Kararı ile onaylanmıştır.

-Kuruluş ve mülkiyet biçimine bakılmaksızın tüm emeklilik kuruluşlarının faaliyeti için eşit şartların oluşturulması;

-Zorunlu sosyal sigorta aidatları üzere işverenler ve işçiler tarafından ödenen tarife orantılı olmalıdır;

-Emekli aylığı sigortanın devamlılığına ve sigorta aidatının miktarına bağlı olarak belirlenmelidir;

Azerbaycan'da emeklilik rejimi üç tür emekli aylığının ödenmesi sistemini benimsemiştir. Bunlardan birincisi tüm devlet kurumlarında çalışanlar için belirlenen, zorunlu devlet sosyal sigorta aidatı ödenmesine bağlı olan emeklilik, ikincisi yaşlı, sakat ve aile reisini kaybedenlerin sosyal güvence haklarının korunması amacıyla devlet tarafından belirlenen emeklilik, üçüncüsü ise özel sektör çalışanları için öngörülen emekliliktir[145].

Azerbaycan Cumhuriyetinde emeklilik rejimini düzenleyen temel yasalar "Devlet Gullugçularının Pensiya Teminatı (Devlet Memurlarının Emeklilik Güvencesi) Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, "Hizmet Karşılığı Emeklilik Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, "Vatandaşların Pensiya Teminatı (Emeklilik Güvencesi) Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunudur. "Vatandaşların Pensiya Teminatı Hakkında" Kanunun 2. maddesine göre 2 tür emeklilik mevcuttur. Bunlardan biri "hizmet karşılığı emeklilik" diğeri ise "sosyal" emekliliktir[146]. Hizmet karşılığı o şahıslar emekli maaşı almaya hak kazanıyor ki, onlar her hangi bir devlet kurumunda çalışmış olsunlar ve "Devlet Sosyal Müdafie Fondu (Devlet Sosyal Savunma Fonu)"na sigorta ödesinler. Bu gün Azerbaycan'da devlet memurları dışında

[145] a.k., s.3-4

[146] **Vatandaşların Pensiya Teminatı (Emeklilik Güvencesi) Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Kanun Matbaası Yayınları, Bakü 2005, s.2

tüm çalışanların emeklilik rejimi "Vatandaşların Pensiya Teminatı Hakkında" kanunla düzenlenmektedir. Azerbaycan'da emekliye ayrıma yaş sınırı erkekler için 62, bayanlar için ise 57 olarak tespit edilmiştir. Aynı zamanda Azerbaycan'da emekli olmak için memurlar dışında diğer kamu görevlileri için zorunlu en az hizmet süresi erkekler için 25 bayanlar için 20 yıldır. "Sosyal" emeklilik rejiminden ise sakatlar ve savaş gazileri yararlanmaktadır.

"Devlet Gullugçularının Pensiya Teminatı Hakkında" kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasına göre idari ve yardımcı görevlerde bulunan yani devlet memuru kimliğini taşıyan şahısların yasalara uygun, şartların oluşumunda istek üzerine, yaş sınırına gelince, malulen ve yönetimin isteği üzerine emekliye ayrılmaları söz konusudur[147]. Aynı zamanda kanunun 2. maddesinin 2. fıkrasına göre bu kanunun hükümleri devlet memuru statüsü taşımayan Azerbaycan Cumhuriyeti Başbakanı ve yardımcılarına, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Başbakanı ve yardımcılarına, devlet memuru sayılmayan merkezi yürütme kurumları başkanları ve valilere de uygulanmaktadır. Kanunun 5. ve 6. maddelerine göre emekli aylığı alması için memur en az beş yıl devlete çalışmalıdır. Devlet memuruna 5 yıl çalıştığı taktirde ücretinin %45-i, 5 yıldan -10 yıla kadar her yıl için %2 oranında artışla (örneğin, 6 yıl çalışan devlet memuru ücretinin %47 oranında), 10 yıldan -15 yıla kadar ücretinin %70-ı oranında, 15 yıldan yukarı ise ücretinin %80-ni oranında emekli aylığı bağlanır. Aynı zamanda kanunun 7. maddesine göre, emekli olmak isteyen memurun isteği doğrultusunda emekli aylığının hesaplanması için, başvuru tarihinden önceki 24 ayın veya ardışık devlet memurluğunda

[147] **Devlet Gullugçularının Pensiya Teminatı (Devlet Memurlarının Emeklilik Güvencesi) Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Kanun Matbaası Yayınları, Bakü 2006, s.2-3

çalıştığı dilediği 60 ayın ücreti baz olarak alınabilir. Emekliye ayrılmış memurun çalıştığı görevdeki maaşının miktarı değişirse emekli aylığı da bu miktara göre yeniden hesaplanır[148]. Emekli memur öldükten sonra onun emekli aylığının mahkeme kararıyla belirlenen faizi onun eşine, 22 yaşı dolmamış kızı veya oğluna, veya annesine (babasına) ödenir[149]

Yukarıda belirttiğimiz gibi Azerbaycan'da devlet memuru statüsünde aralıksız 5 yıl çalışan şahıs (daha sonra başka görevlerde çalışsa bile) devlet memurluğu şartları ile emekli olmak hakkına sahiptir. Devlet memuru olarak göreve başlayan şahıs, devlet memurluğunda 5 yıl aralıksız çalışma sürecini tamamlamadan emeklilik yaşının dolmasına veya sakatlığına göre kendi rızası ile görevden ayrılmak isterse o zaman bu şahısa çalıştığı görevdeki ücretinin %15-i oranında yaşam boyu müavinet (yardım) bağlanır[150].

Burada bir hususu daha belirtmemiz gerekir ki Azerbaycan'da emekli olan şahıslara emeklilik maaşı verilmesine rağmen emeklilik ikramiyesi verilmemektedir.Yani bu konuda yasal düzenleme mevcut değildir. Ama yeni yasal düzenlemeğe göre devlet memurları için emekli olduğu zaman 6 aylık ücreti oranında (ortalama 3000 dolar) bir ikramiye verilmesi öngörülmüştür. Bu ise dünyadaki mevcut emeklilik ikramiyeleri yanında oldukça düşük gözükmektedir.

---

[148]**Devlet Gullugçularının Pensiyasının Yeniden Hesaplanması Gaydaları Hakkında (Devlet Memurlarının Emeklilik Aylığının Yeniden Hesaplanması Kuralları Hakkında)** Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı, 7 Şubat , Bakü; 2005, Ek II, Madde 1

[149] **Devlet Gulluğu Hakkında Kanun** , **a.g.e.**, m. 23.

[150] **Pensiya Yaşına Çatmasına veya Elilliye Göre Könüllü İşden Çıxmış ve Devlet Gulluğunda Hidmet İllerinin Minimum Heddine Malik Olmayan Devlet Gullugçularına Teyin Edilen Ömürlük Müavinetin Miktarı Hakkında (Emeklilik Yaşının Dolması ve ya Sakatlığı Halinde Görevden Ayrılmış ve Devlet Memurluğunda Zorunlu Çalışma Sürecini Tamamlamayan Devlet Memurlarına Yaşamboyu Yardımın Miktarı Hakkında)** Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı, 22 Ekim, No: 936, Bakü, 2003, Madde 1.

H-SENDİKAL HAKLAR

Sendikal haklar günümüzde üzerinde durulan ve en fazla tartışma konusu olan önemli haklardan biridir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 23. maddesinin 4. fıkrasına göre, her bir şahısın sendika kurma ve hakkını korumak için sendikaya üye olmak hakkı vardır.[151] Ama son zamanlarda ortaya çıkan yeni sağ ve devletin değişimi düşünceleri sendikal faaliyetlerin serbest piyasa ekonomisi içinde sistemin serbestçe işleyişine engel olan bir durum yarattığına işaret etmekle, temelinde politik olduğunu ileri sürdükleri bu alanın sınırlandırılması ve kontrol edilmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Ekonomi dışı faktörlerin ekonomiye müdahalesinin bir çeşidi olarak yorumladıkları sendikal süreç, ücretlerin belirlenmesinde, değişen ekonomik koşullara uydurulmasındaki güçlüklerde, işe alma, işten çıkarma gibi uygulamalarda sendikal ağırlığın, üretim maliyetlerini gereksiz olarak yükselttiğini öne sürmektedirler. İngiltere, ABD gibi ülkelerde yeni sağ uygulamaları altında sendikaların ve sendikal sürecin olumsuz bir biçimde etkilenmesi tesadüf değildir[152].

Genel olarak memurların sendikal haklarını 4 gruba bölmek mümkündür. Bunlar sendika kurmak, sendikaya üye olmak, toplu iş sözleşmesi yapmak ve grev hakkıdır. Memurlara bir çok ülkeler sendika kurma hakkı tanımıştır. Sendika kurma ve Toplu görüşme yapma hakkı memurların korunması için çok önemli bir vasıtadır. Çünkü yönetimin yozlaşması veya kötüleşmesi halinde haklarını toplu şekilde savunabilirler. Memurların sendikal hakları

---

[151] **İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**, m.23, http://www.kolaycabul.net/insanhaklari.html, 10.07.2008

[152] Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara , 2003, s.548

değişik ulusal düzenlemelere konu olmuştur. Kimi ülkeler "genel" ya da ayrıca yapılan "özel" düzenlemelere bağlı olarak "tanıma" rejimini benimserken, kimileri de öteki uçta yer alan yasaklama rejimini öngörmüştür[153]. Örneğin Pakistan, Dominik Cumhuriyeti kamu görevlerinin sendikalarda örgütlenmesini yasaklamıştır. Türkiye'de ise 1982 Anayasası 51. maddesinde sendika kurma hakkı sadece işçi ve işverenlere tanınmıştır. 1997 yılında 4275 sayılı kanunla DMK'nın 22.maddesi yeniden düzenlenmiştir. Buna göre "Devlet memurları, Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir[154].

Kimi ülkelerde de sendika kurma hakkı anayasa ve ilgili kanunlarla benimsenmiş olmasına rağmen bazı devlet memurları bu hakkın kapsamı dışında tutulmuştur. Bunlar silahlı kuvvetler ve güvenlik personelidir. Örneğin Belçika, Fas, Nijerya, Brezilya, Tunus, Hollanda bu ülkelerdendir. Buna karşılık kimi ülkeler, bazı özel kısıtlamalar getirmekle birlikte mesleksel çıkarlarını savunmaları için silahlı kuvvetlere örgütlenme hakkı tanımıştır. Örneğin, Almanya, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç bu ülkeler arasında yer alır[155].

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasasının 58. maddesine göre, herkes siyasi parti; sendika ve diğer sivil kuruluşlarda örgütlenme hakkına sahiptir. Devlet tüm sivil kuruluşların aynı zamanda sendikaların özgür faaliyette bulunmasını sağlamakla yükümlüdür. Anayasanın bu maddesi esasında 24 Şubat 1994 tarihli "Hemkarlar İttifagları Hakkında (Sendikalar Hakkında)" Azerbaycan Cumhuriyeti kanununa 5 kasım 1996 tarihli 188-IQD No-lu

[153] Mesut Gülmez, **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**,TODAİE Yayınları, Ankara 1996, s. 55
[154] **Devlet Memurları Kanunu, a.g.e**., s.39
[155] Mesut Gülmez, **a.g.e**., s.56

Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu ile değişiklik ve eklemeler yapılmıştır. Bu kanunun 3.maddesine göre, tüm çalışanların (devlet ve özel sektör) sendika kurmak ve sendikalara üye olmak hakkı vardır. Kanunun 5. maddesine göre ise, sendikalar devlet kurumları, siyasi partiler ve sivil toplum örgütlerinden bağımsız olarak çalışan kuruluşlar olup, bunlara rapor vermezler. Toplu sözleşme yapma hakkı ise kanunun 14. maddesinde belirtilmiştir.[156].

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasasının 36. maddesine göre herkesin tek başına veya topluca grev yapma hakkı vardır. Sadece silahlı kuvvetler bunun dışında tutulmuştur. Aynı zamanda "Hemkarlar İttifagları Hakkında (Sendikalar Hakkında)" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun 19. maddesi ile de çalışanlara grev hakkı tanınmıştır.

Tüm bu açıklamalarımızdan görüldüğü gibi çalışanlara sendika kurma, sendikalara üye olma, toplu sözleşme yapma ve grev hakkı hem anayasada hem de diğer kanunlarla tanınmıştır. Devlet memurlarına ise bu haklardan sendika kurmak ve sendikaya üye olmak hakkı "Devlet Gulluğu Hakkında" kanununun 19. maddesinin 10. fıkrasındaki hükümle tanınmıştır. Bu hükme göre; "Devlet memurlarının sendikalarda birleşmek ve sendikaya üye olmak hakkı vardır". Devlet memurlarının toplu sözleşme yapma ve grev hakkı ile ilgili ise yasal bir düzenleme mevcut değildir. Daha doğrusu memuriyetle ilgili şartlar devlet tarafından tek taraflı belirtildiğinden toplu sözleşme yapma hakkı memur için bir anlam ifade etmemektedir. Anayasal bir hak olan grev hakkı ise "Devlet Gulluğu Hakkında" kanununun 20. maddesi ile memurlara yasaklanmıştır. Peki burada bir sorun ortaya çıkıyor. Grev ve toplu sözleşme

[156] **Hemkarlar İttifagları Hakkında (Sendikalar Hakkında) Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Kanun Yayınları, Bakü, 1994, (24 Şubat 1994, No 792) m.5

yapma hakkını kullanamayan devlet memurlarına sendika kurmak ve sendikaya üye olmak ne gibi yararlar sağlıyor? Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.[157]

1. Sendikalar devlet memurlarının emek, sosyal ve ekonomik haklarına ilişkin yasaların hazırlanması sürecine katılmakla önem rol üstlenmiş durumdalar.
2. Sendikalar devlet memurlarının haklarının ihlali ile ilgili yasal düzenlemeler ve idari kararlar aleyhine mahkemelere başvurmak hakkına sahipler.
3. Sendikalar devlet memuruna her hangi bir konu hakkında yapacağı itiraza ilişkin hukuki yardım yapmaktadır. Bu konu ile ilgili sendikalarda hukuk müşavirliği mevcuttur.
4. Sendika devlet memurlarının yasal olarak yasaklanmamış tüm bilgileri elde etmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasını ilgili kurum başkanından talep etmek hakkına sahiptir.
5. Sendikalar devlet memurlarının dinlenme hakkı ile ilgili çeşitli organizasyonlar düzenlemektedir . Örneğin, memurların yıllık izinlerini belirli dinlenme tesislerinde indirimli olarak kullanmalarına olanak sağlamak.
6. Sendika iş kazası sebebiyle zarar gören memura maddi yardım yapmaktadır.
7. Sendika iş yerinde sağlıklı çalışma ortamının sağlanmasına, hijyen kurallarına uyulmasına denetimi hayata geçirmekle yükümlüdür.

[157] a.k., m.10-19

İ- İZİN HAKKI

İzin, memurun çalışma süresine bağlı olarak çalıştığı yerce verilen dinlenme hakkıdır.[158] Dah geniş olarak tanımlarsak izin, çalışanların belirli bir süre için dinlenmeleri amacıyla veya bir zorunluluk nedeniyle bir süre işten ayrılmayı istemeleri veya ayrılmalarının gerekmesi durumunda göreve gelmedikleri halde statülerinin devamı koşuluyla ücretleri kesilerek veya kesilmeksizin görevle ilişkisi devam eden kamu personeli tarafından kullanılır[159]. Tanımdan da görüldüğü gibi, izin çalışanın isteği üzerine verilir ve izinde zorlama olmaz. Bu izinler, yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni, ücretsiz izin, silah altına alınma halinde izin, öğrenim iznidir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 37. maddesi ile her bir şahsın dinlenme hakkı güvence altına alınmıştır. Bu maddeye göre, herkesin dinlenme hakkı vardır ve çalışan şahıslara kanunla uygun görülen, günde 8 saatten fazla olmayan iş günü, tatil ve bayram günlerinde, yılda 21 iş gününden az olmamak üzere ücretli izin verilmesi de güvence altına alınmıştır. Diğer taraftan Emek Mecellesinin (İş Kanunu) "Dinlenme zamanları ve çalışanların izin hakları" isimli 5. bölümünün 15-23. kısımlarında çalışanların dinlenme ve izin hakları düzenlenmiştir.

1. Yıllık İzin

Yıllık izinler, amirin uygun bulacağı zamanlarda, toptan veya ihtiyaca göre kısım-kısım kullanılabilir. "Devlet Gulluğu Hakkında" kanunun 30.maddesinin

[158] Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s.41
[159] Uğur Sökmen, **İzinler, Kamu Personelinin İzinleri**, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996, s.3.

3.fıkrasına göre memurlar yılda bir kez otuz gün ücretli izin kullanabilirler. Bunun dışında ise :

5 yıldan 10 yıla dek görev yapan memurlar 2 gün

10 yıldan 15 yıla dek görev yapan memurlar 4 gün

15 yıldan daha fazla görev yapan memurlar ise 6 gün yıllık izne ilave olarak ücretli izin kullanabilirler.

İçinde bulunulan yıl ile bir önceki yıl hariç, önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer. Bir birini izleyen iki yılın izni bir arada verilebilir[160]. Aynı zamanda İş Kanununun 135. maddesine göre, iş yoğunluğu sebebiyle kendi isteği doğrultusunda yıllık izni kullanamayan personele belirli oranda tazminat ödenmesi gerekir. Bu ücretin miktarı ilgili kurum tarafından belirtilir.

Yıllık izinlerin kullanılmasında uyulacak kurallar, kurumlarda her yıl bir genelge ile memurlara duyurulur. Yıllık izinle ilgili verilen karar hakkında 5 gün önceden memura bilgi verilir[161].

2. Mazeret İzni

Devlet memurlarına, eşlerinin doğum yapması, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, anasının, babasının, eşinin, çocuğunun veya kardeşinin ölümü hallerinde, konuyla ilgili yasal düzenlemenin mevcut olmamasına rağmen uygulamada memurun kendi isteği ve yetkili amirin onayı ile 3 gün izin verilmektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti İş Kanununun 125. maddesine göre kadın memura doğum yapmasından önce 10 hafta ve doğuş yaptığı tarihten itibaren 8 hafta ücretli izin verilir. Doğuş problemli olduğu takdirde ise

[160] **Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi**, **a.g.e.**, m. 113.
[161] a.k.,m. 138.2

hastaneden alınan rapor doğrultusunda doğuştan sonraki müddet 2 hafta daha uzatılabilir.

3.Hastalık İzni

Memurlara, hastalıkları halinde Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kurulunun belirlediği devlete bağlı sağlık kurumlarından aldıkları rapor doğrultusunda aylık ve özlük haklarına dokunulmadan izin vermeye yetkili amirin onayı ile 6 aya kadar hastalık izni verilir. 6 ay içerisinde iyileşmeyen memurlar hakkında emeklilik hükümleri uygulanır[162]. Bunlardan, gerekli sağlık şartlarını yeniden kazandıkları resmi sağlık kurumlarınca saptananlar, tekrar görev almak isterlerse eski derece ve niteliklerine uygun görevlere öncelikle atanırlar.

4. Ücretsiz İzin

Devlet memurlarına kanunun belirttiği zorunlu durumlarda ücretsiz izin verilebilmektedir[163]. Ücretsiz izin verilebilecek durumlar şunlardır:

a) Sağlık Bakanlığı Komisyonu tarafından verilen rapor esasında kronik hastalığı bulunan çocuğa hizmet etmek için ebeveynlerden birine, çocuğun 4 yaşına kadar ücretsiz izin verilir.
b) Eşleri doğum yapan erkeklere, 16 yaşınadek çocuğu bulunan kadın memurlara, memurların bakmakla yükümlü bulunduğu yakınlarından birinin önemli bir hastalığa yakalanması durumunda, savaş zamanı orduda bulunan şahıslara, 14 gün ücretsiz izin verilir.
c) Sakatlık durumu bulunan, doktorada eğitim gören memurlara 1 ay ücretsiz izin verilir.

[162] **Devlet Gullugçularının Pensiya Teminatı (Devlet Memurlarının Emeklilik Güvencesi) Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**,**a.g.e.**, m. 5.
[163] **Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi**, **a.g.e.**, m. 130.

d) Yüksek Öğrenim Kurumlarında sınava giren memurlara 7 gün ücretsiz izin verilir.

e) Seçim komisyonlarında görevlendirilen memurlara seçimlerin bitimine kadar ücretsiz izin verilir.

5. Silah Altına Alınma Halinde İzin

Azerbaycan askeri makamları tarafından harp veya sulh zamanında askerliğe alınan memurlar, askerlik süresince görev yerleri saklı kalmak suretiyle aylıksız izinli sayılırlar. Ama Emek Mecellesinin 78. maddesinin 7. fıkrasına göre askerliğe alınan memurlara bir defaya mahsus 2 aylık ücretinden az olmamak kaydıyla tazminat ödenir. Askerlik görevini tamamlayıp memurluğa geri dönmek isteyenler, terhis tarihinden itibaren 15 gün içinde kurumlarına başvurmak, kurumları da başvuru tarihinden itibaren en çok 30 gün içinde ilgili şahsı göreve başlatmak zorundadır.

6.Öğrenim İzni

Azerbaycan'da devlet memurlarına tanınan öğrenim izinleri hizmet içi eğitim-öğrenim izni, Azerbaycan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet İdareciliği Akademisinde öğrenim izni ve doktora eğitimi gören memurlara verilen öğrenim izni olarak belirtilmiştir.

Hizmet içi eğitim-öğrenim izni, hizmetin yanısıra memurların kendi kurumlarınca organize edilen, kurum içinde ve dışında düzenlenen mesleki alandaki programlara katılmak için memura verilen öğrenim iznidir.[164] Bu konuda verilen izinler kurumdan kuruma farklılık göstermektedir. Örneğin Dış

[164] Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Performans Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 160

İşleri Bakanlığında bu izinler için süre 1 ay olarak belirtildiği halde, Milli Eğitim Bakanlığında 15 gün olarak belirlenmiştir.

Genel olarak memurların yönetim alanında gelişmelerini ve uzmanlaşmalarını sağlamak amacıyla Azerbaycan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet İdareciliği Akademisinde 6 aylık stajyer programlar düzenlenmektedir. Bu programlara katılan memurlara 6 aydan fazla olmamak kaydıyla ücretli izin verilmektedir. Aynı zamanda Akademide , Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programında eğitim alan memurlara 2 yıl, dışarıdan eğitime katılan memurlara ise sınav zamanlarında aylıklı izin hakkı tanınmıştır. Bu programın amacı memurların yönetim bilimi alanında uzmanlaşmasını sağlamak, üst düzey yönetici gereksiniminin karşılanmasına katkıda bulunmaktır.

Bu sayılanların dışında üniversitelerin doktora programında eğitim gören devlet memurlarına yıllık izin dışında 30 gün aylıklı izin verilmektedir. Doktora tezini tamamlamak için ise 3 aya kadar aylıklı izin verilebilir[165].

J-AYLIK HAKKI

Herhangi bir kamu kurumunda çalışan personel verdiği hizmet karşılığında her ay peşinen ödenen parayı almaya hak kazanır. Aylık memur tarafından fiilen yapılan bir iş karşılığı değil, memura görev ve derecesi göz önünde tutularak uygun bir hayat yaşaması için verilen paradır.[166] Kısacası aylık hakkı memura ve diğer kamu görevlilerine yasalarla tanınan önemli bir mali haktır.

Azerbaycan'da Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 19. maddesinin 3. fıkrası ile memurlara tanınan aylık hakkı genel olarak kanunun 22.

[165] **Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi**, **a.g.e.**,m. 122.
[166] Nuri Tortop, **Personel Yönetimi, a.g.e**., s.156

maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Aylık, devlet memuruna hizmet karşılığı her ayın başında parayla yapılan bir ödemedir. Onun miktarı yetkiye, sorumluluk dercesine, uzmanlık düzeyine ve hizmet süresine bağlı olarak değişir. Aynı zamanda bulunduğu yere, yaptığı işin zorluk ve tehlikelilik derecesine göre memurun aylık maaşına eklemeler yapılır.

Hakimiyet yetkisini kullanan devlet memurlarına aylık maaşları dışında ek ücret ödenir.[167] Bu memurların listesi Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenir.

Uzmanlık düzeyine göre devlet memurlarına ek ücret ödenir. Bu ek ücret şartı maliye vahidinin (şartı maliye vahidi=1manat 20 kuruş) katları şeklinde belirlenir.

- Asli devlet müşaviri-şartı maliye vahidinin 30 katı
- Birinci derece devlet müşaviri- şartı maliye vahidinin 28 katı
- İkinci derece devlet müşaviri- şartı maliye vahidinin 26 katı
- Üçüncü derece devlet müşaviri- şartı maliye vahidinin 24 katı
- Kamu hizmetinin baş müşaviri- şartı maliye vahidinin 21 katı
- Kamu hizmetinin müşaviri- şartı maliye vahidinin 20 katı
- Kamu hizmetinin küçük müşaviri- şartı maliye vahidinin 18 katı
- Birinci derece devlet memuru- şartı maliye vahidinin 16 katı
- İkinci derece devlet memuru- şartı maliye vahidinin 14 katı
- Üçüncü derece devlet memuru- şartı maliye vahidinin 12 katı
- Küçük devlet memuru- şartı maliye vahidinin 10 katı
- Kamu hizmetinin baş referenti- şartı maliye vahidinin 9 katı

[167] **Devlet Gullugçusu Üçün Hakimiyet Selahiyetinin İcarsına Göre Elave Hakkın Teyin Edilmesi Hakkında (Devlet Memuru İçin Hakimiyet Yetkilerinin Kullanılmasına Göre Ek Ücretin Belirlenmesi Hakkında) Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Kanun Yayınları, Bakü, 4 Kasım, 2002.

- Kamu hizmetinin büyük referenti- şartı maliye vahidinin 8katı
- Kamu hizmetinin 1. derece referenti- şartı maliye vahidinin 7 katı
- Kamu hizmetinin 2. derece referenti- şartı maliye vahidinin 6 katı
- Kamu hizmetinin 3. derece referenti- şartı maliye vahidinin 5 katı
- Kamu hizmetinin küçük referenti- şartı maliye vahidinin 4 katı

Hizmet süresine göre devlet memurlarına ek ücretin verilmesi Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 2002 yılında onayladığı Ferman esasında aşağıdaki gibi belirlenmiştir.[168]

Hizmet süresi	Aylık ücretine ek (faizle)
1 yıldan- 5 yıla dek	%5
5 yıldan-10 yıla dek	%10
10 yıldan-15 yıla dek	%20
15 yıldan yukarı	% 30

Devlet memurlarının ücretlerine, görev yaptıkları yerin yüksekliğine göre ilgili ek ücret kat sayının belirlenmesi hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununa göre, deniz seviyesinden 1500 metreden -2000 metreye kadar yükseklikte görev yapan memurların maaşları için kat sayı 1.2, 2000 metreden yüksekte görev yapanlar için ise 1.3 olarak belirlenir[169].

[168] **Devlet Organlarında Dövlet Gullugçusuna Vezifede Gullug Stajına Göre Elave Hakkın Miktarının Müeyyenleşdirilmesi Gaydalarının Tesdig Edilmesi Hakkında (Devlet Kurumlarında Hizmet Süresine Göre Devlet Memurlarına Ek Ücretin Verilmesi Kurallarının Onaylanması Hakkında) Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı**, Bakü, 28 Ocak 2002, No 665

[169] **Devlet Gullugçularının Maaşlarına, Vezifelerini Yerine Yetirdikleri Yerin Yüksekliyine Göre Elave Emsalın Müeyyen Edilmesi Hakkında (Devlet Memurlarının Ücretlerine, Görev Yaptıkları Yerin Yüksekliğine Göre İlgili Ek Ücret Kat Sayının Belirlenmesi Hakkında) Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu,** Kanun Yayınları, Bakü, 31 Mayıs 2002, Madde 2.

Devlet memuru aylık iş saati dışında 5 saatten fazla çalıştığı takdirde (bir ayda 17 saatten fazla olmamalıdır) her saat başına normal zamandaki saat başına ücretinin iki katı oranında ek ücret alır[170].

Aylıktan başka, memurlara, görev yerleri değiştirildiği taktirde veya başka bir yere geçici olarak görevlendirildiklerinde yolluk adı altında ek ödeme yapılır. Bu memurun yol giderlerini ve gündelik ihtiyacını karşılamayı amaçlar ve memurun aylık derecesine göre değişir[171].

K-BİLGİ EDİNME HAKKI

Bilgi edinme hakkı, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmaları demektir.[172] Devlet Gulluğu Hakkında kanunun 19. maddesinin 1. fıkrasına göre, devlet memuru görevini yaparken kanunlara uygun olan ve kendi görevi ile ilgili tüm bilgileri kamu kurumlarından isteme ve alma hakkına sahiptir. Bilgi edinme başvurusu, başvurulan kurumların ellerinde bulunan bilgi ve belgelere ilişkin olmalıdır.

L- EĞİTİME İLİŞKİN HAKLAR

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 19. maddesinin 5. fıkrasına göre, devlet memurları çalıştıkları kurumun başkanının izniyle kamu görevi dışında bilimsel araştırma yapabilir, branş derecesini artırmak için öğretim

---

[170] **Gullug Üçün Zeruri Olan Hallarda Aylık İş Vakti Norması 5 Saatten Çok Artırılanda İşlediyi Her Saate Göre Devlet Gullugçusuna Ödenilen Elave Hakkın Miktarının Müeyyenleştirilmesi Gaydalarının Tesdig Edilmesi Hakkında (Kamu Hizmetinde Aylık İş Saatleri Dışında 5 saatten Fazla İş Yükü İçin Devlet Memuruna Ödenecek Ek Ücretin Miktarının Belirlenmesi Kurallarının Onaylanması Hakkında**, **Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı**, Bakü, 23 Ekim 2003, No 949 Madde 1.

[171] **Devlet Gulluğu Hakkında Kanun**, **a.g.e.**, m. 30.

[172] **Türkiye Cumhuriyeti Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**, Kabul Tarihi 9.10.2003, No 4982, http://www.kgm.gov.tr/asps/bilgiedinme/Bilgi%20Edinme%20Hakki%20Kanunu.htm, 01.09.2008

kurumlarında eğitim alabilir ve ücretli olarak görevinin aksatılmaması şartıyla öğretim kurumlarında çalışabilirler. Aynı zamanda Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 19. maddesinin 13. fıkrasına göre, devlet memurlarının görev süresi boyunca hizmet içi eğitime ve görevde yükselme eğitimine katılma hakkı bulunmaktadır. (m. 19.13)

Azerbaycan'da memurların hizmet içi ve görevde yükselme eğitimi yukarıda da açıkladığımız gibi Cumhurbaşkanlığı denetiminde Devlet İdareciliği Akademisinde yapılmaktadır. Bu akademinin esas görevi memurların yetiştirilmelerinin sağlanması, verimliliklerinin artırılması ve daha ileriki görevlere hazırlanmalarının sağlanmasıdır. Aynı zamanda Akademi Cumhurbaşkanlığı Yürütme Aygıtının isteği üzerine kamu kurumlarında personel planlaması yapılmasına ve uygulanmasına yardımcı olmaktadır.

Bunun dışında kamu personelinin bir kısmı gelişmiş ülkelerdeki eğitim merkezlerinde gerek kamu hizmetlerine ilişkin gelişmeler hakkında, gerekse bu hizmetlerin verilmesine ilişkin eğitim almak üzere bu ülkelere gönderilmektedirler. Özellikle bu konuda daha fazla tercih edilen Polonya Milli Yöneticilik Okulu ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsüdür.

M-TAKDİRNAME VE ÖDÜL ALMA HAKKI

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 24. maddesine göre, memurun görevinde başarılı bulunması ve olağanüstü çabayla çalışması halinde atamaya yetkili amir tarafından siciline işlemek kaydıyla "takdirname" verilebilmektedir[173]. Takdirnamenin parasal yönünün bulunmamasına rağmen memurun çalışma hayatındaki yükselme ve benzeri gelişmelerde önemli

[173] Takdirnamenin Azerice karşılığı "Fahri Ferman"dır.

etkisi vardır. Özellikle üst düzey yöneticiliğe yapılan atamalarda takdirnameye büyük önem verilmektedir.[174]

Yasaya göre, takdirname dışında memurlar uzmanlık düzeyinin artması ve görevinde başarılı bulunması halinde "Vatana hizmet" devlet nişanının 3. derecesi, "Devlet gulluğunda ferglenmeye göre (kamu hizmetinde başarı)" madalyası ve Azerbaycan Cumhuriyetinin çeşitli onursal adları ile ödüllendirilmektedir. Devlet nişanı, madalya ve onursal adlar Cumhurbaşkanı tarafından verilmektedir. Bunların her hangi biri ile ödüllendirilen memur yasalarda belirlenmiş oranda her ay veya bir defaya mahsus aylık ücretine eklenmek üzere ek para almaktadır.

"Devlet Gullugçularının Mükafatlandırılması Gaydaları (Devlet Memurlarının Ödüllendirilmesi Kuralları)" hakkında tüzüğe göre, devlet memurlarının, verilen görevleri başarıyla yapmaları durumunda ve milli bayramlarda ilgili devlet kurumu başkanının onayı ile kolektif veya bireysel olarak para ödülü almak hakları vardır.[175] Uygulamada devlet memurlar genel olarak milli bayramlarda veya diğer önemli günlerde 1 aylık ücretleri oranında ödüllendirilir. Bireysel olarak ise memur görevinde başarılı bulunduğu takdirde ilgili kurumun başkanının onayı doğrultusunda para ödülü almaya hak kazanır. Yasalara göre parasal ödüllendirme memurlar için yükselme ve benzeri gelişmelerde önemli rol oynamamaktadır.

---

[174] Bkz. Kamil Ufuk Bilgin**, Kamu Performans Yönetimi**, **a.g.e.**, s.207

[175]**Devlet Gullugçularının Mükafatlandırılması Gaydaları (Devlet Memurlarının Ödüllendirilmesi Kuralları) Hakkında Tüzük** Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 24 Ağustos 2002 tarihli 774 No-lu Fermanı ile onaylanmıştır.

III-DİĞER SOSYAL HAKLAR

A-DEVLET SİGORTASI YAPTIRMA HAKKI

Yukarıda saydığımız haklar dışında devlet memurunu korumak için memurlara devlet sigortası yaptırma, konut kredisi alma, sosyal tesislerden yararlanma hakkı tanınmıştır.

"Devlet Gullugçularının Sigortası Hakkında (Devlet Memurlarının Sigortası Hakkında)" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu'na göre, memurların sosyal savunmasını sağlamak amacıyla tüm memurların devlet tarafından zorunlu sigortası yaptırılır[176]. Sigorta ücreti olarak devlet tarafından sigorta olunan miktarın %0,3-ü oranında ödenilir. Bu yasanın 4. maddesine göre, idari ve yardımcı görevlerin sınıflarına uygun olarak farklı sigorta oranları belirlenmiştir.

- Birinci sınıf idari görevlerde bulunan memurlara şartı maliye vahidinin (şartı maliye vahidi=1manat 20 kuruş)[177] 6000 katı;
- İkinci ve üçüncü sınıf idari görevlerde bulunan memurlara şartı maliye vahidinin 4700 katı;
- Dördüncü, beşinci ve altıncı sınıf idari görevlerde bulunan memurlara şartı maliye vahidinin 3400 katı;
- Yedinci, sekizinci ve dokuzuncu sınıf idari görevlerde bulunan memurlara şartı maliye vahidinin 1800 katı;
- Yardımcı görevlerde bulunan memurlara şartı maliye vahidinin 1000 katı oranında sigorta yaptırılır.

[176]**Devlet Gullugçularının Sigortası Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**; Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2003, m. 1.
[177] 1Azerbaycan manatı=1.046 ABD doları

Memura veya onun ailesine, ölüm halinde sigorta miktarının %100-ü, 1. grup sakatlıklarda %80-i, 2. grup sakatlıklarda %60-ı, 3. grup sakatlıklarda %40-ı, sakatlık durumu bulunmayan zarar dolayısıyla %20-i, hafif zarar görülmesi durumunda %5-i oranında ödenilir.

B-KONUT KREDİSİ KULLANMA HAKKI

Azerbaycan'da vatandaşların konut kredisi kullanmalarına olanak sağlayan "İpotek hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununa göre devlet memurları diğer kamu çalışanlarından farklı olarak daha düşük faizle konut kredisi kullanma hakkına sahiptirler[178]. En az 3 yıl memuriyette çalışan şahıslar bu haktan yararlanabilirler. Diğer kamu görevlileri için faiz oranı %8 olmasına rağmen, memurlar için bu oran %4 dür.

C-SOSYAL TESİSLERDEN YARARLANMA HAKKI

Devlet memurlarının, kurumlarının sosyal tesislerinden yararlanma hakkı vardır. Azerbaycan'da kurumlara bağlı sosyal tesislerin az olmasına rağmen devlet memurları bu haktan yararlanmaktadır. Ama burada bir hususu da belirtmemiz gerekiyor ki, devlet memurlarının kendi kurumları dışındaki sosyal tesislerden indirimli yararlanma hakkı bulunmaktadır. Devlete bağlı sosyal tesislerde devlet memurunun kendisine veya ailesine %70 oranında indirim yapılmaktadır. Bu %70-lik kısım memurun çalıştığı kurumdaki sendika tarafından karşılanır.

---

[178] **İpoteka Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2005, m. 14

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Devlet memurlarının yükümlülükleri onların hizmet faaliyetlerinin içeriğini belirler. Yani vatandaş o amaçla memurluğa alınıyor ki, kamu hizmetinin tüm gereklerini yerine getirsin.[179] Buna göre devlet memurunun hukuki statüsünde onun hak ve görevleri ile beraber onun yükümlülüklerinin de belirlenmesi önemli husustur. Çünkü devlet-memur ilişkilerinde ön planda memur yükümlülükleri bulunur ve onun uygulanması için de, memura bazı yasal haklar tanınır. Aynı zamanda bu yükümlülükler devlet memurunun yüksek ahlaki değerlerini korumaya, memurun görev yaptığı sürece özgür faaliyetde bulunmasına ve yolsuzluk hallerinin karşısının alınmasına yöneltilmiştir.

Devlet memurlarının görevlerini kesintisiz ve hizmetin gereğine uygun olarak yerine getirme zorunlulukları vardır. Memurlar bu görevlerini yasalarla belirlenmiş yükümlülükler ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmelidirler. Bunlara uymamak memur için ciddi bir kusur sayılır.

Devlet memurunun yükümlülükleri ona verilmiş yetkiler doğrultusunda görevini vicdanla, yasalara uygun olarak yapmak, devlet kurum ve kuruluşlarının etkili, verimli çalışmasını sağlamak; yasama, yürütme ve yargı organlarının kabul ettikleri yasa, karar, tüzük ve yönetmelikleri uygulamak; yöneticilerin yetkileri dahilinde verdikleri emir ve kararları uygulamak; devlet kurumunda belirlenmiş iş rejimi kurallarına uygun davranmak; diğer devlet memurlarının ve iş arkadaşlarının görev yapmasını zorlaştıran veya

[179] Elşad Abdullayev ve Nazenin Hüseynova, **Devlet Gulluğu**, ABU Yayınları, Bakü 2007, s. 203

engelleyen eylem ve davranışlarda bulunmamak; yetkisi dahilinde vatandaş dilekçe ve başvurularını incelemek ve çözüm üretmek; görevi sırasında veya görevden ayrıldıktan sonra devlet sırrını ve yasalarla korunması gereken diğer sırları korumak, üçüncü kişiler lehine veya aleyhine kullanmamak; her yıl gelirleri ile ilgili mal varlığı beyanında bulunmak; devlet malını korumak memur etik kurallarına uygun davranmak vs.[180]

I-DEVLET MEMURLARININ ÖDEV VE SORUMLULUKLARI

A-SADAKAT ÖDEVİ

Devlet memurları için ilk ve en önemli ödev sadakat ödevidir. Devlet memurları ülkedeki anayasa ve yasalara sadakatle bağlı kalmalı ve milletin hizmetinde o devletin kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar. Ülkelerin çoğunda memurlar göreve başlarken ülke yasa ve anayasasına bağlı kalacaklarına dair yemin ederler.

"Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 14. maddesinin 1. fıkrasına göre: "Devlet memuru, bu kanunla belirtilmiş esaslara göre ücretli (ücret sadece devlet bütçesinden ödenmelidir) kamu hizmeti görevinde bulunan ve Azerbaycan Cumhuriyetine sadık olacağına yemin eden Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşıdır". Kanunun 18. maddesinin 1. fıkrasında ise, Devlet memurlarının Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Azerbaycan Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. Devlet memurları bu hususu asli devlet memurluğuna atandığı gün kurumlarınca düzenlenecek toplantıda yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle

[180] Ali Rzayev, a.g.e.; s.44-45

belirtirler. Yemin Azerbaycan Cumhuriyeti ile devlet memuru arasında açık hukuki borç ve sadakat ilişkilerini onaylar nitelikte hukuki bir belgedir.

B-YEMİN ETME ÖDEVİ

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Devlet memurlarının, sadakatli olacaklarının göstergesi olarak yemin etme ödevleri vardır. Memurlar bu ödevlerini, asli devlet memurluğuna geçtikleri gün aşağıdaki yemini ederek ve yemin belgesini imzalayarak yerine getirmiş olurlar. Bununla da devlete olan bağlılıklarını sözlü ve yazılı olarak ispatlamış olurlar. "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 15. maddesinin 2. fıkrasına göre vatandaş kamu hizmetine girerken "Azerbaycan Cumhuriyetine sadık olacağına, Anayasa hükümlerini uygulayacağına, devlet ilke ve kanunlarına sadık olacağına, devlet ve hizmet sırrını koruyacağına, hukuk ve yükümlülüklerini şerefle yerine getireceğine yemin eder". Yemin Azerbaycan Cumhuriyeti bayrağı altında ve Anayasaya el basmakla olur. Yemin bir kereye mahsustur ve yeminin imzalanmış metni devlet memurunun özlük dosyasına ilave edilir. Kamu hizmetinin farklı alanlarında yemin metnine bazı eklemeler yapılabilir. Yardımcı kamu hizmeti görevlerine alınanlar ise yemin etmezler.

C-EŞİT VE TARAFSIZ KALMA ÖDEVİ

"Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 18. maddesinin 5. fıkrasında memurların eşit ve tarafsız kalma ödevi belirtilmiştir. Burada yer alan hükme göre, görevleri sırasında devlet memurları her bakımdan tarafsız olmalıdırlar. Aynı zamanda memurun devlete bağlı olması, devletin menfaatlerini korumak ve mesleksel çalışmalarında tarafsız olması, tamamen hizmete bağlı olması

gerekir. Memur yaptığı hizmette herkese eşit davranmalı ve hizmetten yararlananlar arasında dinine, ırkına, diline, siyasi düşüncesine göre hiçbir ayırım gözetmemelidir, yetkileri dahilinde vatandaşların, kurum ve kuruluşların işlerini yasalara uygun, zamanında ve art niyet taşımadan yapmalıdır. Çünkü devlet memurları vatandaşların hak ve özgürlüklerini temin etmek, onların yasal menfaatlerini korumakla yükümlüdürler. Vatandaşların, devlet kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının başvuruları ile zamanında ilgilenmek ve yasalarla çizilmiş sınırlar dahilinde karar vermek memurun en önemli görevidir. Devlet memuru tarafından bu yükümlülüğün yerine getirilmesi toplum içi ilişkilerde istikrarı sağlar, devlet memuruna güveni artırır ve en önemlisi devlette hukukun üstünlüğünü temin eder.[181] Kısacası vatandaşların hakları ve yasal menfaatleri devlet tarafından (devlet memurları tarafından) korunursa, devlet en önemli görevlerinden birisini yapmış olur.

Öte yandan devlet memurlarının tarafsızlık ödevlerinin ne anlama geldiğine ilişkin olarak getirilen "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 20. maddesinde şu hükümler bulunmaktadır:

Devlet memurları, her hangi bir siyasi partide faaliyette bulunamaz;

Devlet memurları, hiç bir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.

Diğer taraftan, yasada belirtilen tarafsızlığın sınırına ilişkin olarak getirilmiş hükümleri 18. ve 20. maddelerin ilgili fıkralarında görmekteyiz. Bu hükümlere

[181] Elşad Abdullayev, **Devlet Hizmet Hukuku**, ABU Yayınları, Bakü 2002, s.156

göre, her bakımdan tarafsız ve eşitlikçi olması gereken devlet memurlarının, bu duruma ilişkin ödevleri şunlardır:

Devlet memurları, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan her hangi bir faaliyette bulunamazlar;

Devlet memurları, Azerbaycan Cumhuriyetinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan, güvenliğini tehlikeye düşüren her hangi faaliyette bulunamazlar;

Devlet memurları her durumda devlet menfaatlerini koruma mecburiyetindedirler.

D- UYGUN DAVRANIŞDA BULUNMA ÖDEVİ

Devlet memurlarının uygun davranışta bulunma ödevleri vardır. Memurlar kendi kurumunun ve devletinin yurt içinde, yurt dışında itibarını sarsacak davranışlarda bulunmaması gerekir. “Devlet Gulluğu Hakkında” Kanunun 18. maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği üzere, devlet memurları devlet kurumlarında belirtilmiş davranış kurallarına uymak zorundalar. Aynı zamanda devlet memuru çalışma arkadaşlarının işini zorlaştıran, devlet kurumunun prestijini sarsacak davranışta bulunmamalıdır. Yasaya göre devlet memurlarından beklenen uygun davranışlar aşağıdakilerdir:

-Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymalıdırlar;

-Devlet memurları devlet hizmetini aksatacak eylem ve davranışlarda bulunmamalıdır;

- Devlet memurları kamuda devlet ve devlet memurunun görevini gereği gibi yapmadığı düşüncesi oluşturmamalı, bu konuda fikrini dahi söylememelidir;

-Devlet memurları, görevlerinin iyi bir şekilde yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu olup, amirleri tarafından verilen görevleri eksiksiz yerine getirmelidirler. Ama burada bir hususu belirtmemiz gerekiyor ki, memurların amirlerinin kanuni emirlerine uyma zorunluluğu vardır. "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 26. maddesine göre, devlet memuru aldığı emri Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı bulursa yerine getirmez ve bu aykırılığı emri veren amire bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve onu yazılı şekilde memura iletirse memurun bu emri uygulamak zorunluluğu vardır. Bu durumda memur sorumluluk taşımamaktadır. Ancak kanunlara aykırı (suç unsuru taşıyan) emirleri uygulayan memur sorumluluk taşımaktadır. Bu gibi durumlarda memur durumu bir üst amire bildirmek zorundadır.[182]

Devlet memurları gerekli görüldüğü halde amirinin emri doğrultusunda görev sınırları dahilinde ek iş yapmalıdır.

E- YURTDIŞINDA UYGUN DAVRANIŞTA BULUNMA ÖDEVİ

Yurtdışında bulundukları süre içinde de, devlet memurlarının statüleri gereği uygun davranışta bulunma ödevleri vardır. Devlet memurlarının yabancı ülkelerde bulundukları süre içinde devlet itibarını, görev haysiyetini zedeleyici eylem ve davranışlarda bulunmamaları gerekir. Aynı zamanda devlet memurlarının diplomatik statüden yararlanarak yurt dışında borçlanmamaları, pahalı hediyeler kabul etmemeleri, ilgili devlet kurumunun

[182] Recep Rehimli, **a.g.e**., s.80

haberi olmadan her hangi bir işin yapılması için yazılı ve ya sözlü taahhütte bulunmamaları gerekmektedir.[183]

F- İŞBAŞINDA BULUNMA ÖDEVİ

Devlet memurları, çalışma saatleri içinde işlerinin başında bulunmak ve yürüttükleri hizmetleri bizzat yerine getirmek zorundalar. Devlet memurlarının iş başında bulunma ödevleri, onların özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmemelerini, görevden erken ayrılmamalarını ve görev yerini terk etmemelerini gerektirmektedir.[184] "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 30. maddesine göre, haftalık çalışma süresi 40 saattir. Ama ilgili devlet kurumunun amiri bazı hallerde iş süresini 5 saate kadar artırabilir. İş süresi 5 saatten çok artırıldığı zaman ise memur çalıştığı her saate göre ek ücret alır. Polis ve diğer güvenlik hizmetlerinde çalışma saat ve biçimleri ise kendi kurumlarınca düzenlenir. Örneğin, 24 saat görev yapan polis memuruna 1 gün izin verilir.

G-DEVLET SIRRINI KORUMA ÖDEVİ

Devlet sırrının ve kanunla korunan her hangi bir sırrın korunması devlet memurunun önemli yükümlülüklerinden biridir. Azerbaycan yönetim sisteminde hangi bilgilerin devlet sırrı sayılacağı konusu "Devlet Sırrı Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanunun 1. maddesine göre, devlet sırrı denildiğinde, devletin askeri, siyasi, ekonomik, bilimsel, istihbarat faaliyeti ile ilişkili olup devlet tarafından muhafıza olunan

[183] **Azerbaycan Respublikası Harici İşler Nazirliyi İşçileri Hakkında Esasname (Azerbaycan Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Çalışanları Hakkında Yönetmelik)**, Dışişleri Bakanlığı Yayınları, Bakü, 2004, s.7

[184] Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Performans Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 276

ve yayılması Azerbaycan Cumhuriyetinin güvenliğini tehdit edebilecek bilgiler nazarda tutulur.[185] Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 18. maddesinin 7. fıkrasına göre, memurlar devlet sırrını korumakla yükümlüdürler. Emekli olduktan veya her hangi bir nedenle görevden ayrıldıktan sonra da bu sırrı korumalıdırlar. Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Kanununun 284. maddesine göre, devlet sırrı olarak belirlenmiş konuları bilerekten veya bilmeyerekten açıklayan devlet memuru bir daha memurluğa alınmamak kaydıyla görevinden azledilir ve aynı zamanda 3 yıldan 7 yıla kadar hapis cezasına çarptırılır.[186]

Bu anlattıklarımızla beraber şunu da belirtmemiz gerekiyor ki, "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 18. maddesinin 8. fıkrasına göre, devlet memurları görevleri sırasında vatandaşlarla ilgili bilgileri gizli tutmalı ve kanunların izin verdiği ölçüde vatandaşların özel hayatıyla ilgili bilgi isteyebilirler. Yasaların izin verdiği hallerde görevini başarılı bir biçimde yürütmek için memurlara vatandaşlarla ilgili özel bilgileri elde etmek yetkisi verilir. Ama vatandaşlarla ilgili gizli tutulması gereken bilgilerin açıklanması halinde memur sorumluluk taşımaktadır.

H-MAL BİLDİRİMİNDE BULUNMA ÖDEVİ

Devlet memurlarının mal bildiriminde bulunma ödevi mevcuttur. Bu ödev "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 18. maddesinin 9. fıkrasında açıklanmış bulunmaktadır. Buna göre, Devlet memurlarının her yıl kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları ile alacak

[185] **Devlet Sırrı Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Kanun Yayınları, Bakü 2004, s.3
[186] **Azerbaycan Respublıkası Cinayet Hukuku (Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Hukuku)**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2006, s.273-274

ve borçları hakkında mal bildiriminde bulunmaları gerekmektedir. Aynı zamanda ek gelirlerinin kaynağı, miktarı ve türü hakkında çalıştıkları kuruma bilgi vermek zorundalar.

"Devlet Kurumlarında Görevli Şahıslar Tarafından Mal Bildiriminde Bulunulması Kuralları Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununa göre tüm kamu kurumlarında mal bildiriminde bulunması zorunlu olan üst düzey yöneticilerin, memurların ve diğer kamu görevlilerinin, şu zamanlarda mal bildiriminde bulunmaları gerekmektedir:[187]

a) Göreve başladıkları tarihten itibaren gerekli belgelerle birlikte en geç 30 gün içinde;
b) Mal varlığında değişiklik olduğunda en geç 1 ay içinde;
c) Görevden ayrılma tarihinden itibaren en geç 1 yıl içinde;
d) Her yıl Ocak ayının 1'den 30'na kadar bildirimler yenilenir.

Mal bildirimlerinin bildirim mercii, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar, Hakemler, Savcılar, Valiler, Ombudsman, Anayasa Mahkemesi başkan ve üyeleri, Yüksek Seçim Kurulu başkan ve üyeleri, Azerbaycan Merkez Bankası başkan ve yardımcıları, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Meclis Başkanı ve yardımcıları, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Başbakanı, Bakanları ve yardımcıları, tüm devlet kurumları yürütme aygıtlarının başkanları, yardımcıları ve şube başkanları için Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu[188], milletvekilleri ve Azerbaycan Milli Meclisinde görev yapan memurlar için Azerbaycan Milli Meclisi Başkanlığı, diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarında

[187] **Devlet Kurumlarında Görevli Şahıslar Tarafından Mal Bildiriminde Bulunulması Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, No 945-II Q, 24 Haziran 2005, Madde 6
[188]2004 yılında Devlet Gulluğunu İdareetme (Yönetim) Şurasına Bağlı Korrupsiyaya Karşı Mübareze (Yolsuzlukla Mücadele) Komisyonu oluşturulmuştur.

çalışan memurlar için ise bu kurum ve kuruluşlarda bulunan maliye şubeleridir.[189]

"Korrupsiya İle Mübarize Hakkında (Yolsuzlukla Mücadele Hakkında)" Yasanın 5. maddesinin 1. fıkrasına göre, mal bildirimlerinde memurların bildirmesi gereken konular şunlardır:[190]

a) Vergiye tabi tutulan taşınmaz malları;
b) Kredi kurumlarındaki mevduatları, para ve para hükmündeki kıymetli kağıtları, hisse senetleri, tahvilleri,altın ve mücevheratı;
c) Diğer taşınır mallar (her türlü taşıt araçları, ev eşyaları, inşaat ve iş makineleri, koleksiyon vb) ;
d) Şirket ve fonlardaki ortaklık payları;
e) Şartı maliye vahidinin beş bin katından fazla alacakları ve borçları;

Memurların mal bildirimleri özel dosyasında bulundurulur. "Yolsuzlukla Mücadele Hakkında" Yasanın 5. maddesinin 2. fıkrasına göre, kovuşturma ve soruşturma dışında bildirimin içeriği hakkında kimseye bilgi verilemez. Bu konuyu ihlal eden kamu görevlileri sorumluluk taşımaktadır.

Burada bir hususu daha belirtmemiz gerekiyor ki, bu da mal bildiriminde bulunmayan, zamanında mal bildiriminde bulunmayan veya yalan beyanda bulunan memurlara uygulanacak cezalarla ilgilidir. "Devlet Kurumlarında Görevli Şahıslar Tarafından Mal Bildiriminde Bulunulması Kuralları Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunun 6. maddesinin 5. ve 6. fıkralarına göre mal bildiriminde bulunmayan, zamanında mal bildiriminde bulunmayan veya

[189] Ali Hüseynov, "Vezifeli Şahıslar Maliyye Hesabatı Verir (Görevli Şahıslar Maliye Raporu Veriyor)", **Kanun Dergisi**, No 8 (136), 2005, s. 10.
[190] **"Korrupsiya İle Mübarize (Yolsuzlukla Mücadele) Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu"**, Hukuk Edebiyatı Yayınları,Bakü, 2004, s.6.

yalan beyanda bulunan memurlar sorumluluk taşımaktadır. [191]. Buna göre, mal bildiriminde bulunmayan veya yalan beyanda bulunan memurlara Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Kanunu ve Azerbaycan Cumhuriyeti İdari Kabahatler Yasası hükümleri uyarınca çeşitli cezalar uygulanmaktadır. Aynı zamanda, "Yolsuzlukla Mücadele Hakkında" Yasanın 6. maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği gibi, mal bildiriminde bulunmayan, zamanında mal bildiriminde bulunmayan veya yalan beyanda bulunan memurlar hakkında disiplin soruşturması açılmaktadır. Ama maalesef bu soruşturmanın yöntemleri ve memurlara verilecek cezalarla ilgili ise açıklayıcı hükümler bulunmamaktadır. Yaptığımız araştırmalar neticesinde belirlenen konuyla ilgili kurumlarda memurlara uyarma ve kınama cezalarının verilmesi gibi bazı yaptırımlar uygulandığı görülmektedir. Aynı zamanda "Korrupsiya İle Mübarize (Yolsuzlukla Mücadele) Hakkında" Yasanın 6. maddesinin 4. fıkrasında belirtildiği gibi, mal bildiriminde bulunmayan, zamanında mal bildiriminde bulunmayan veya yalan beyanda bulunan memurların isimleri resmi devlet gazetesinde yayınlanır. Ama bugüne kadar bu tür bir uygulamaya henüz rastlanmamıştır.

İ-İKAMET ÖDEVİ

Memurların görev yaptıkları devlet kurum ve kuruluşlarının bulunduğu yerleşme merkezlerinde ikamet etmeleri zorunludur. "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 18. maddesinin 10. fıkrasına göre kanunla belirlenmiş durumlarda devlet memurlarının görevini aksatmamak şartı ile yetkili amirler yukarıda belirlenen sınır dışında ikamete izin verebilirler. Aynı zamanda

[191] **Anti Korrupsiya (Senetler Toplusu)**, Azerbaycan Cumhuriyeti Auditorlar Palatası Yayınları, Bakü 2005, s. 58

devlet memuru yasal olarak belirlenmiş durumlarda geçici olarak farklı bölgelerde görev yapmalı ve ikamet etmelidir.

Devlet memurları, ikamet ettikleri bölgeleri, yurtdışına çıkışlarında veya tatillerde ancak yetkili amirin izni ile terkedebilirler. Bu durumu ihlal eden memur hakkında cezai işlem uygulanır. Hatta bu durumda memurun görevine bile son verilebilir.

J- DEVLET MALINI KORUMA ÖDEVİ

Devlet memurlarının, kendilerine teslim edilen devlet mallarını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirler alma yükümlülükleri bulunmaktadır. Devlet memuru devleti, çalıştığı kurumu ve vatandaşı maddi zarara uğrattığı zaman sorumluluk taşımaktadır. Devlet memuru devlet malını kasıt, kusur, ihmal sonucu koruyamamış ve idareyi zarara uğratmışsa bu zararın ilgili memur tarafından ödenmesi gerekmektedir. Memur kasıtlı olarak devlet malına zarar vermişse Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Kanununun 179. maddesine uygun olarak 3 yıla kadar hapis cezasına çarptırılır. Kasıt yoksa ihmal sonucu devlet malını koruyamamış ve idareyi zarara uğratmışsa memur bu zararı ödemekle yükümlüdür. Ödemeyi kabul etmeyen memurların verdikleri zararlar hükmen tahsil edilir. Bu durumda, memur aylığından kesintilerle ödemelerde kesinti miktarı net aylıkların %30-undan fazla olamaz.[192]

Devlet malına verilen zararın tespiti konusu Azerbaycan Cumhuriyeti İş Kanununun 202. maddesinde yer almıştır. Bu maddeye göre, demirbaş defterinde alındığı tarihteki değeri de belli edilmek suretiyle kayıtlı bulunan

[192] Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi, **a.g.e.**, m. 205

mallarda zarar söz konusu ise, ait oldukları kurumlarca oluşturulan komisyon tarafından zarara uğrayan malın rayiç değeri, piyasa araştırması yapılmak ve ilgili kurumlardan bilgi istenmek suretiyle belirlenir. Daha sonra zararın miktarı tespit edilir. Eğer zarar gören devlet malı amortismana tabi mallardan ise rayiç bedelden amortisman payı düşülür.

"Devlet Gulluğu Hakkında" Kanununun 25. maddesinin 6. fıkrasına göre, memurların görevlerini kasıt, ihmal veya tedbirsizlik sonucu gereken şekilde yapmamaları sebebiyle zarara uğrayan kişilerin zararları ilgili kurumlarca devlet bütçesi hesabına ödenilir. Ama şunu da belirtmemiz gerekiyor ki, bu gibi durumlarda kurumların genel hükümlere göre, memurların rücu hakları saklıdır.

K-RESMİ BELGELERİ, ARAÇ VE GEREÇLERİ KORUMA VE GERİ VERME ÖDEVİ

Devlet memurlarının görevleriyle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri uygun biçimde kullanma ve geri vermeleri gerekmektedir. Bu durum Azerbaycan Cumhuriyeti İş Kanununun 199. ve 200. maddelerinde belirtilmiştir. Buna göre, devlet memurları görevleriyle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri yetki alanları dışına çıkaramazlar, özel işlerinde kullanamazlar ve görevleri sona erdiğinde geri vermekle yükümlüdürler. Bu yükümlülük memurun ölümü halinde mirasçılarını kapsamaktadır. Aynı zamanda memurların, kendilerine teslim edilen resmi belge, araç ve gereçleri korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirler alma yükümlülükleri bulunmaktadır.

L-SAĞLIK KONTROLÜNDEN GEÇME ÖDEVİ

Devlet memurlarının, fiziki ve beyinsel olarak sağlıklı olduklarını kanıtlamak için sağlık kontrolünden geçmeleri gerekir. "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 18. maddesinin 10. fıkrasına göre, devlet memurlarının onlara verilen görevleri sağlıklı olarak yapa bilmeleri için belirli süreler içinde oluşturulan sağlık komisyonlarında sağlık kontrolünden geçme ödevleri bulunmaktadır. Bu yolla memurların fiziksel ve beyinsel olarak sağlıklı olmaları amaç edinilmektedir.

M- ETİK İLKELERE UYMA ÖDEVİ

Devlet memurlarının etik davranışta bulunması Azerbaycan'da son zamanlarda tartışılan en önemli konulardan biridir. Bununda esas nedeni devlet kademelerinde yolsuzluk ve rüşvet olaylarının her geçen gün artmasıdır. Nitekim konuyla ilgili Uluslararası Kuruluşların yayınladıkları raporlarda Azerbaycan üst sıralarda yer almaktadır. Yukarıda yaptığımız açıklamalarımızdan da göründüğü gibi yolsuzluk ve rüşvetin ortadan kaldırılması için bir sıra yasal düzenlemelerin yapılmasına, kamu personelinin uyması gereken pek çok yükümlülük, mali sorumluluk, disiplin ve ceza kovuşturmalarına rağmen istenilen sonuçlar alınamamaktadır.

Devlet memurlarının halkın gözetimine tabi tutulması, diğer bir değişle kamuoyu denetimini etkin hale getirmek için "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunda memurlar için etik ilkelere uyma ödevi belirtilmiştir.[193] Bu ödevin uygulanmasını sağlamak için 31 mayıs 2007 tarihinde "Devlet Gullugçularının Etik Davranış Gaydaları (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları)

[193] Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, **a.g.e.**, m.18

Hakkında" yasa Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisinde kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yasaya göre kanunun asıl amacı, devlet memurlarını halkın denetimine tabi tutmak, halkın gözünde devlet kurumlarının ve devlet memurlarının prestijini yükseltmek, devlet memurlarının etik davranış kurallarına uymalarını sağlamaktır.[194] Yasada aynı zamanda kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkeleri belirtilmiştir. Bunlar aşağıdakilerdir:

1. Onurlu hizmet
2. Saydamlık
3. Sorumluluk
4. Tarafsızlık
5. Kamu yararını gözetme
6. Dürüstlük
7. Hesap verebilirlik
8. Saygınlık

Etik Davranış Gaydaları Hakkında Yasanın 20. maddesine göre, devlet kurumlarında personelin etik kurallara uymasını sağlamak görevi ilgili kurum başkanına aittir. Bunun dışında memurların etik davranış kurallarına uymalarının devlet kurum ve kuruluşlarında denetimi Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan "Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyon" tarafından gerçekleştirilecektir.[195] Devlet kurum ve kuruluşlarında

[194]**Devlet Gullugçularının Etik Davranış Gaydaları (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları) Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Azerbaycan Milli Meclisi Yayınları, Bakü, 31 Mayıs 2007, m. 2.

[195]**Devlet Gullugçularının Etik Davranış Gaydaları (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Hakkında) Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun Uygulanması Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Fermanı**, Bakü, 16 Ağustos 2007, m. 3.

çalışan yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personelin etik ilkeler açısından uygulamalarının bu Komisyon tarafından gözetilmesi söz konusudur.

N- DEVLET MEMURLARININ İNTİZAM, İDARİ, MALİ VE CEZAİ SORUMLULUĞU

İntizam (disiplin) sorumluluğu, çalışanlara kurum düzenine aykırı davranışlarından dolayı uygulanan yaptırımlardır.

"Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 25. maddesinde kamu kurumlarında çalışan memurlarla ilgili disiplin cezalarının türleri, şartları ve zamanaşımı düzenlenmiştir. Bu maddenin ilk fıkrasına göre:"Disiplin cezalarının amacı, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak ve memurlar için oluşturulan çalışma düzenini korumaktır." Disiplin cezaları her kurumda kurum başkanının başkanlığında oluşturulan disiplin kurulları tarafından verilmektedir.

"Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 25.maddesinde disiplin cezaları yedi türe ayrılmıştır. Bunlar aşağıdakilerdir:

1) Kınama – memura, davranışlarında ve görevinde kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

Memura, amirlerinin verdiği emirleri tam ve zamanında yerine getirmediğinde, özürsüz olarak işe geç geldiğinde ve erken ayrıldığında, kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde kusurlu davrandığında yazılı olarak kendisine iletilmek üzere bir daha bu davranışlarda bulunmaması için kınama cezası verilmektedir.

2) Aylıktan kesme –memura, bulunduğu usulsüz davranışa göre bir aydan bir yıla kadar brüt aylığından %5 - %30 arasında kesinti yapılmasıdır.

Aylıktan kesme cezası, memurlara muhatap oldukları kişilere görevleri ile ilgili yalan beyanda bulunduklarında, kasıtlı olarak verilen emir ve görevleri yapmadıklarında, kurum araç ve gereçlerine zarar verdiklerinde uygulanmaktadır.

3) Aynı dereceden olan, ama daha az ücretli göreve atama- toplu eylem ve hareketlerde bulunduklarında uygulanmaktadır.

4) Aşağı dereceli bir göreve atanmak - memura, hizmet içinde kamu görevinin itibar ve güven duygusunu sarsacak davranışlarda bulunduğu takdirde uygulanacak bir cezadır.

5) Sahip olduğu ihtisas derecesinin bir aşağı dereceğe indirilmesi memura, çalıştığı devlet kurumundan devletin işini kasten aksattığında, görevinin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, din ayırımı yaptığında uygulanmaktadır.

6) Bulunduğu ihtisas derecesinin iptali - memur, devlet sırrını bilmeyerekten açıkladığında, kanun ile yasaklanmış görevlerde bulunduğunda disiplin cezası olarak almış olduğu ihtisas derecesi iptal edilmektedir.

7) Devlet memurluğundan çıkarma - bir daha devlet memurluğuna alınmamak şartıyla memurluktan çıkarmaktır.

Memur çalıştığı kurumda siyasi faaliyetlerde bulunduğu, devlet sırrını kasıtlı olarak açıkladığı, başka devletle ilişkisi olduğu tespit edildiğinde,

yaptığı görev dolayısıyla kendine menfaat sağladığı takdirde disiplin cezası olarak devlet memurluğundan çıkarma cezası uygulanır.

Yukarıda belirtilen disiplin cezalarından, devlet memurluğundan çıkarma dışında, disiplin cezasının verilmesini gerektiren fiil işleyenler hakkında, bu fiilin işlenildiğinin öğrenildiği tarihten itibaren 1 ay içinde disiplin soruşturmasına başlanılmadığı takdirde, disiplin cezasının verilmesini gerektiren fiilin gerçekleştirildiği tarihten itibaren 6 ay içinde disiplin soruşturmasına başlanmadığı taktirde disiplin cezası zamanaşımına uğrar. Memurluktan çıkarma cezasının verilmesini gerektiren fiil ve halleri işleyenler hakkında ise 1 yıl içinde disiplin kovuşturmasına başlanmadığı taktirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğramaktadır.[196] Disiplin cezası alan memurun, "Devlet Memurluğundan Çıkarma" cezası dışında verilen disiplin cezaları 6 ay sonra memurun sicil dosyasından silinir.[197]

Yukarıdaki bölümde de belirttiğimiz gibi, verilen disiplin cezasının iptali için 7 gün içinde memur yazılı olarak üst düzey devlet kurumuna (Şu anda bu konularla Devlet Gulluğu Meselelerine (Konularına) İlişkin Komisyon ilgilenmektedir) şikayette bulunabilir. Üst düzey devlet kurumu şikayet konusu olan idari işlemi 10 gün içinde araştırır, ya onaylar ya da iptal eder. Bu durumda taraflardan biri bu kararlara karşı 7 gün içinde Devlet Gulluğunu Yönetim (İdare etme) Şurasına yazılı olarak şikayette buluna bilir. Devlet Gulluğunu Yönetim (İdare etme) Şurası 15 gün içinde konuyu inceler şikayet konusu kararı ya onaylar ya da iptal eder. Bu kararın uygulanması üst düzey

[196] Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi, **a.g.e.**, m.187
[197] a.k., m. 190

devlet kurumu için zorunludur. Devlet memuru verilen karar aleyhine mahkemeye başvuruda bulunabilir.

İdari sorumluluk-İdari hukuk kurallarını ihlal ettiklerine göre gerçek ve tüzel kişilere mahkemeler, devlet kurumları ve yetkili şahıslar tarafından devletin belirlediği idari cezaların uygulanmasıdır.[198] Devlet memuru yaptığı idari kabahate göre idari sorumluluk taşımaktadır. İdari kabahat, memurun devlet ve toplumsal kurallara, kamu malına, vatandaşların hak ve özgürlüklerini kısıtlama gibi, hukuka aykırı eylem ve eylemsizlik gibi algılanır. Aynı zamanda idari sorumluluğun cezai ve mali sorumluluktan ayıran belirli özellikleri vardır.[199] Bunlar aşağıdakilerdir:

- İdari sorumluluk alanı kanunlarla veya idari kabahatleri düzenleyen yasalarla belirlenir.
- İdari sorumluluğun esasını idari kabahatler oluşturduğundan burada Ceza Kanunu, Medeni Kanun hükümleri yerine Azerbaycan Cumhuriyetinin İnzibati Hatalar (İdari Kabahatler) Yasasının hükümleri uygulanmaktadır. Çünkü bu durumlarda cinayet karakterli bir suç unsuru oluşmamaktadır.
- Faillerine göre idari sorumluluk diğer sorumluluk türlerinden farklıdır. İdari sorumluluğun faili gibi görevli şahıs görevini yapmadıkça veya gereği gibi yapmadıkça idari sorumluluk taşımaktadır.
- İdari kuralların ihlaline göre idari cezalar uygulanır. Uyarma, para cezası yazmak, idari kuralları ihlal ederek elde olunan mülke el koymak, verilen özel haklardan mahrum etmek, ıslah işlerine

[198] Dimitri Ovsyanko, **Gosudarstvennaya Slujba Rossiyskoy Federaçii (Rusya'da Kamu Hizmeti)**, Yurist Yayınları, Moskova 2002, s.206
[199] Ali Rzayev, **a.g.e.**, s.155-156

celbetme, idari hapis cezası uygulama v.s. Azerbaycan yönetim sisteminde uygulanan idari ceza türlerindendir.

- İdari cezalar bağımsız yetkili kurum ve yetkili amir tarafından verilir. Azerbaycan'da devlet memurları idari kuralları ihlal ettiği zaman uyarma ve kınama dışındaki tüm idari cezalar "İdari Kabahatler" Yasasına uygun olarak mahkemeler tarafından verilir. Burada bir hususu da belirtmemiz gerekiyor ki, idari ceza alan devlet memurunun görevden azledilmesi her zaman için söz konusu değildir.[200]

Mali sorumluluk - memur devlete, çalıştığı kuruma ve vatandaşa maddi olarak zarar veren kabahat işledikçe o, mali sorumluluk taşıyor. Yukarıda da belirttiğimiz üzere "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanununa göre, devlet memurları onların kabahatleri sonucu ortaya çıkan maddi zarardan dolayı yasalarla belirlenmiş kurallar çerçevesinde sorumludurlar (madde 25.6). Mali sorumluluk, sorumlu şahsın eylem ve eylemsizliği ile maddi zarar arasında ilişkinin ortaya çıkması sonucunda oluşmaktadır.

Azerbaycan'da mevcut yasal sisteme göre devlet memurunun mali sorumluluk taşıması tam veya sınırlı olabilir. Sınırlı mali sorumluluk devlet memurunun kısmen eylem ve eylemsizliğinden doğan ve "İnzibati Hatalar (İdari Kabahatler)" Yasasına göre hafif maddi zarar oluşan durumlarda söz konusudur. Bu durumda ortaya çıkan zarar devlet memurunun bir aylık ücreti oranında ödetilir[201]. Devlet memurunun görevden ayrılması onun devlete verdiği maddi zararın ödenmemesini gerektirmez. Çoğu zaman devlet

[200] Ayrıntılı bilgi için bkz. Aleksey Alexin, **Administrativnoe Pravo Rossiyskoy Federaçii (Rusya'nın İdare Hukuku)**, Zerkalo Yayınları, Moskova 1997, s. 282-283

[201] Elşad Abdullayev, **İnzibati Hukuk**, Kanun Yayınları, Bakü 2001,176-177, s.321; Ali Rzayev, **a.g.e.**, s.155

memurlarının cinayet karakterli suç işledikleri zamanı cezalandırılması onların mali sorumluluk taşımalarına sebep olur. Bu durumda memur tam mali sorumluluk taşımaktadır. Çünkü o, yasal olmayan, suç unsuru taşıyan eylem ve eylemsizliğinden dolayı maddi zararın oluşmasına sebep olmuştur. Örneğin, devlet memuru, mahkeme kararlarını gereği gibi uygulamadıkça, çalışanların, vatandaşların ücret ve diğer alacaklarını doğru olarak hesaplayıp ödemedikçe, kamu hizmetini aksatacak, yolsuzluk sayılabilecek eylemlerde bulundukça tam mali sorumluluk taşımaktadır. Aynı zamanda yetkili şahsın şeref ve haysiyetine dokunacak eylemlerde bulunan, gerçek dışı iftira atan, yalan bilgiler yayarak vatandaşları manevi zarara uğratan şahıslarda tam mali sorumluluk taşımaktadır.[202] Son yıllarda mahkemelere bu madde ile başvuran üst düzey memurların sayısı önemli oranda artmıştır.

Devlet memurlarının yasal eylemleri sonucunda oluşan maddi zarar tam olarak ilgili devlet kurumu tarafından devlet bütçesi hesabına ödenilir.[203]

Cezai sorumluluk- Cinayet Mecellesine (Ceza Kanunu) göre, suç işlendiği zaman uygulanır. Azerbaycan Cinayet Mecellesinin (Ceza Kanunu) 14. maddesinin 1. fıkrasında belirtildiği gibi, ceza tehdidi altında, yasaklanmış, toplum için tehlikeli olan eylemde bulunulması cinayet sayılır. Aynı zamanda cezai sorumluluk şahsidir, yani sadece suç işleyen, Cinayet Mecellesinde (Ceza Kanunu) suç olarak belirtilen işleri bilerekten veya bilmeyerekten yapan şahıs işlediği suça uygun cezalandırılır. Başka bir değişle bir kişinin cezai sorumluluğunun söz konusu olabilmesi, daha doğrusu kanunun suç saydığı fiilleri işlediği taktirde cezalandırılabilmesi için birtakım şartlarında

[202] Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi, **a.g.e.**, m. 199
[203] Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, m. 25.6

gerçekleşmesi gerekir. Bu şartlar, failin fiil ve hareketleri ile sonuç arasında neden sonuç bağının bulunmasını gerektiren nedensellik bağı, cezai sorumluluğun temel koşulu olan insan davranışının kendi isteğiyle gerçekleştirilmesini gerektiren istenç serbestliği ve fiil ehliyeti, suç olarak tanımlanabilen somut olayda suç işleyen kişinin ruh durumunu belirleyen kusurun olup olmamasıdır.[204] Burada bizim konumuz açısından esas olan memurların cezai sorumluluklarıdır. Yani memurlar tarafından işlenen suçlar onların cezai sorumluluk taşımalarına sebep olur. Nitekim görev ve yetkiyi kötüye kullanmak, rüşvet almak, görevi ihmal etmek, hizmet sırrını açıklamak v. s. gibi durumlar memurların cezai sorumluluk alanını oluşturur. Bu konu 13 ocak 2004 tarihli "Yolsuzlukla Mücadele Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununda daha geniş yer almıştır. Şöyle ki, kanunun amacı, yolsuzluk ve benzeri hukuk kuralları ihlallerinin ortaya çıkarılması, bunların önlenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi, memurların faaliyetinin yasallığının ve verimliliğinin temin edilmesidir. Kanunda yolsuzluk anlayışı, konusu, kanunun uygulanma alanı, yolsuzluk yapan yetkili şahıslar, onların cezai sorumlulukları konularında ayrıntılı hükümler yer almıştır. "Korrupsiya İle Mübareze (Yolsuzlukla Mücadele) Hakkında" Kanunun 2. maddesine göre yolsuzluğa yol açan hukuk kuralları ihlalinin failleri şunlardır:

- Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasası ve kanunları ile belirlenmiş kurallar dahilinde devlet kurumlarına seçilen veya atanan şahıslar;
- Özel yetkiler esasında devlet kurumlarını temsil eden şahıslar;
- İdari görevlerde bulunan devlet memurları;

[204] İzzet Özgenç, **Suça İştirakin Hukuki Esası ve Faillik**, İstanbul, 1996, s.85-94

- Devlet kurumlarının ilgili bölmelerinde, devlet idare, kurum ve kuruluşlarında, aynı zamanda devletin denetiminde olan özel kurumlarda karar verme yetkisine sahip şahıslar;
- Kariyerini ve iş ilişkilerini kullanarak yetkili memurun kararını yasadışı olarak etkilemek karşılığında maddi v. s. nimetler, imtiyazlar, tenzilat elde eden şahıslar;
- Kamu görevlisine yasadışı işlem karşılığı çeşitli maddi nimetler, imtiyazlar, tenzilat veren, vadeden veya verilmesine aracılık yapan şahıslardır.

"Korrupsiya İle Mübareze (Yolsuzlukla Mücadele) Hakkında" Kanunun 9. maddesinin 2.fıkrasına göre kamu görevlilerinin cezai sorumluluğunun oluşmasına sebep olan, yolsuzluğa yol açan fiiller aşağıdakilerdir:[205]

- Kamu görevlisinin, görevinin (yetkisinin) icrası ile ilgili her hangi bir eylemde bulunulması veya bu eylemin yapılmasından imtina edilmesi karşılığında kendi veya üçüncü şahıslar adına doğrudan olarak veya dolaylı yolla maddi v.s. nimetler, imtiyazlar, tenzilat talep etmesi, elde etmesi, bunlarla ilgili teklifi kabul etmesi;
- Görevinin (yetkisinin) icrası ile ilgili her hangi bir eylemde bulunulması veya bu eylemin yapılmasından imtina edilmesi karşılığında görevli memura onun kendisi veya üçüncü şahıslar için gerçek veya tüzel kişi tarafından doğrudan veya dolaylı olarak maddi vs. nimetler, imtiyazlar, tenzilat teklif edilmesi, vaat edilmesi veya verilmesi;

[205] Anti Korrupsiya (Senetler Toplusu), **a.g.e.**, s. 25-26

- Kamu görevlisinin, görevinin (yetkisinin) icrası ile ilgili herhangi bir eylemde bulunulması veya bu eylemin yapılmasından imtina edilmesi karşılığında yasa dışı olarak alınmış emlakten kendisi veya üçüncü şahıslar için menfaat elde etmek amacıyla kullanması;
- Kamu görevlisi tarafından görevinin (yetkisinin) icrası zamanı maddi nimetlerin, imtiyazların karşılığı ödenmeden veya pazar fiyatlarından veya devlet tarafından düzenlenen fiyattan düşük fiyata elde edilmesi;
- Kamu görevlisi tarafından görevinin (yetkisinin) icrası zamanı banka mevduatı, hisse senetleri, toprak kirasından Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına aykırı olarak gelir elde etmek;
- Belirli ödül veya hediye karşılığı kamu görevlisinin kararını yasal olmayan tarzda etkilemek olanağına sahip olduğunu belirten her hangi bir şahsa doğrudan veya dolaylı olarak maddi v.s. nimetlerin, imtiyazların, tenzilatın teklif edilmesi, vaat edilmesi veya verilmesi;
- Belirli ödül veya hediye karşılığı kamu görevlisinin kararını yasal olmayan tarzda etkilemek olanağına sahip olduğunu belirten şahıs tarafından maddi v.s. nimetlerin, imtiyazların, tenzilatın kabul edilmesi.

Aynı zamanda Yolsuzlukla Mücadele Hakkında Kanunun 9. maddesinin 3. fıkrasında, yolsuzluğun ve suç unsurunun ortaya çıkmasına, cezai sorumluluğun oluşmasına olanak yaratan durumlar belirtilmiştir. Bunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:[206]

[206] a.k., s. 26-27

- Kamu hizmeti görevinde bulunduğu süre içinde bilimsel, pedagoji, yaratıcılık faaliyetleri istisna olmakla, diğer ücretli görevde veya faaliyette bulunmak;
- Statüsünü, çalıştığı kurumun statüsünü, görev yetkisini veya bu statü ve yetkilerden doğan imkanları kullanarak maddi v.s. nimetlerin, imtiyazların, tenzilatın elde edilmesi amacıyla gerçek ve tüzel kişilere devlet destek parası, sübvansiyon ve kredilerin alınmasında yasa dışı yardım etmek;
- Kendisi veya uydurma şahıslar aracılığıyla ticari faaliyette bulunmak, özel şirketlerin yönetim kurulu veya yürütme organında görev almak, başkasının yerine görev yapmak;
- Memurluk statüsünden, çalıştığı kurumun statüsünden, yetkilerinden, elinde bulunan diğer imkanlardan yararlanarak kişisel menfaatine uygun kararların kabul edilmesini sağlamak;
- Memurluk statüsünden, çalıştığı kurumun statüsünden, yetkilerinden, elinde bulunan diğer imkanlardan yararlanarak yetkisi dahilinde bulunmayan konular üzere diğer devlet kurumlarının yetki alanına müdahale etmek;
- Kararların alınmasında gerçek ve tüzel kişilere yasalara aykırı olarak üstünlükler tanınması;
- Görev yaptığı veya denetiminde yetkili olduğu kurum ve kuruluşlarda gerçek ve ya tüzel kişilerin temsilciliğini yapmak;
- Yasalarla, gerçek veya tüzel kişilere verilmesi gereken bilgilerin zamanında verilmemesi, eksik verilmesi, yalnış verilmesi;

- Yasalarla, sunulması gerekmeyen bilgilerin ve evrakların gerçek veya tüzel kişilerden talep edilmesi;
- Merkezi yönetimin veya yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yasa dışı olarak, gerçek veya tüzel kişilerin hesaplarına aktarılması;
- Yasalarda belirtilmediği halde, devlet fonlarına, merkezi yönetime, yerel yönetimlere mahsus mali kaynakları özel kurum ve kuruluşlara devretmek;
- Devlet tarafından kullanılması gereken yetkileri yasa dışı olarak gerçek ve tüzel kişilere devretmek.

Azerbaycan yasalarına göre vatandaşa, devlete, tüzel kişilere karşı işlenmiş suçlar aynı hükümlere tabi tutulur. Yani cezai uygulamalarda her hangi bir ayrıcalık tanınmıyor.

Azerbaycan Cumhuriyeti Cinayet Mecellesinin (Ceza Kanunu) "Devlet aleyhine işlenen suçlar" adlı bölümünün 32. ve 33. kısımlarında devlet memurları tarafından işlenen suçlar ve bu suçlara uygulanacak cezai hükümler yer almıştır. Örneğin, hizmet sırrını açıklamak (ACK madde 284), zorla soruşturma yapmak (ACK madde 293), yasa dışı kararlar alma ve uygulama (ACK madde 295), görev ve yetkiyi kötüye kullanmak (ACK madde 308), rüşvet almak (ACK madde 311), yetki sınırlarını aşmak (ACK madde 309), görevi ihmal etme (ACK madde 314) ve s. Bu gibi kamu düzenine zarar veren suçlardan veya yukarıda belirttiğimiz suç unsuru taşıyan eylemlerden dolayı memurlara çeşitli cezalar verilmektedir. Bu cezalarla beraber memurun görevden uzaklaştırılması, bir daha devlet memurluğuna alınmama gibi ek cezalarda verilebilir. Aynı zamanda mevcut yasalara göre, devlet memurları

kamu hizmeti, kamu çıkarı aleyhine suçlar işlendiği zaman onun elde ettiği tüm imtiyaz ve olanaklar iptal edilmektedir. [207]

II-DEVLET MEMURLARININ YASAKLARI

Genel olarak Azerbaycan'daki yasal düzenlemelere baktığımız zaman kamu görevlilerinin hizmet süresince uymaları gereken bir takım yasaklar olduğunu görmekteyiz. Bu yasaklar Azerbaycan Cumhurıyeti Anayasası, Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi, "Korrupsiyaya Karşı Mübareze Hakkında" ve "Devlet Gulluğu Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunlarında yer almıştır. Örneğin, üst düzey siyasi görevde bulunan yöneticiler için yasaklar Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasının 122. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre, Başbakan, Başbakan yardımcıları, bakanlar ve diğer merkezi yürütme kurum başkanları her hangi bir seçim kurumunda görev yapamaz, bilimsel, pedagojik ve yaratıcı faaliyet dışında hiç bir özel kurumda iş adamı gibi gelir elde edecek faaliyette bulunamaz ve ücret alamazlar. "Korrupsiyaya Karşı Mübareze Hakkında" Kanunun 6., 7. ve 8. maddelerine göre ise kamu görevlilerinin pahalı hediyeler almaları, özel sektörde görevde bulunmaları, 1. dereceden kan hısımlığı bulunan akrabaları ile aynı devlet kurumunda çalışmaları yasaktır. Tabi konumuz açısından önemli olan devlet memurlarına uygulanan yasaklar ise, hem Anayasa hem de "Korrupsiyaya Karşı Mübareze Hakkında" Kanunda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 20. maddesinde yer almıştır. Ama bu yasakların neler

[207] Elşad Abdullayev, İnzibati Hukuk, **a.g.e.**, s.174-175

olduğunu açıklamadan önce bu yasakların memur üzerindeki etkisi, uygulanan yasakların amacı gibi bazı hususlara değinmemizde yarar vardır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi devlet memurlarına mevzuatı gereği tanınmış bir takım haklarla beraber getirilmiş çeşitli yasaklar da bulunmaktadır. Bu yasaklar memurun yüksek manevi değerlerinin korunmasına, yetkileri dahilinde özgür faaliyette bulunmasına ve yolsuzluk olaylarının karşısının alınmasına yöneltilmiştir. Daha doğrusu devlet memurlarına uygulanan yasaklar ile onların yaptıkları görevin ve yürüttükleri kamu hizmetinden dolayı onlara verilmiş yetkilerin spesifik özellikleri arasında bir ilişki kurulmuştur.

Devlet memurlarının faaliyetine konan sınırlamaların, yasakların belirlenmesinde başlıca amaçlar aşağıdakilerdir:

- Kamu hizmetinin etkin ve verimli şekilde sunulmasını temin etmek;
- Devlet memurlarının görev ve yetkilerinden suiistimal hallerinin karşısını almak, onların yasalara uygun davranmasını sağlamak;
- Devlet memurlarının faaliyetine kamunun etkin denetimini sağlamak.[208]

Devlet memurları için yasalarda belirtilen sınırlamalar ve yasaklar mutlak karakter taşımaktadır.Yani bunlar tüm hizmet devrinde geçerli olup, iptal edilemez veya değiştirilemez. Memurlar için mevzuatta yer alan yasaklar kamu hizmetinin etkin, verimli ve sürekli yürütülmesi, devlet hizmetlerinin ve işlerinin aksatılmasının karşısının alınmasına yöneltilmiştir. Bu yasaklara uymayan devlet memuruna çeşitli ceza tedbirleri uygulanmaktadır.

Azerbaycan Cumhuriyeti "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 20. maddesinde memurların uyması gereken yasakların neler olduğu

[208] Ali Rzayev, **a.g.e.**, s.46-47; Elşad Abdullayev, Devlet Hizmet Hukuku, **a.g.e.**, s.161

gösterilmiştir. Bu Kanuna göre devlet memurlarına aşağıda belirtilen hususlar yasaklanmıştır:

1. Devlet memurları, devlet kurumlarında kendi görevleri dışında ek gelir getirecek başka bir görevde bulunamazlar. Bu yasak memurun kendini tam olarak görevine adaması, kamu hizmeti verdiği sürece her zaman görevinin başında olması zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

2. Devlet memurları bilimsel araştırma ve geliştirme dışında, çalıştığı kurumun başkanının izni olmadan öğretim kurumlarında veya diğer başka kuruluşlarda ücretli olarak çalışamazlar. Bu yasak kamu hizmetinin etkinlik ve verimliliğini temin eder. Devlet memuru bu talebi bozduğu zaman çalıştığı kurumlardan birini seçmek zorundadır. Aksi takdirde devlet memurunun görevine son verilmektedir. Nitekim "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 33. maddesinin 5. fıkrasının 2. paragrafına göre, memurun, memurlukla bağdaşmayan bir görevi kabul etmesi halinde memurluğu sona erer. Aynı zamanda şunu da belirtmemiz gerekiyor ki, devlet memurları, bilimsel araştırma yapma hakkına sahip olmalarına rağmen, devlet memuru sıfatıyla yazdığı makalelerden, basın yayın organlarına verdikleri demeçlerden, televizyon programlarına katılmalarından dolayı ücret talep edemez ve kazanç elde edemezler.

3. Devlet memurları kamu kurumlarının veya yerel yönetim organlarının işlerinden dolayı üçüncü kişilere kefil olamaz ve onların temsilciliğini yapamazlar. Bu sınırlama ile yasa koyucu devlet memuruna temsilciliği yasaklıyor. Yani bu tür bir temsilciliğe izin verilmesi tecrübede devlet memuruna yetkilerini, faaliyetini denetlemekle görevli olduğu şahısların

çıkarları doğrultusunda kullanma olanağı sağlayabilir. Demek ki, bu tür bir temsilcilik fonksiyonu özü itibariyle devlet memurunun hukuki statüsüne zıttır. Azerbaycan yönetim sisteminde devlet memurunun üçüncü kişilere kefil olması veya onlara temsilcilik etmesi yasaktır. Tabi ki, açıkladığımız bu durumu memurun devleti temsil etmesi ile karıştırmamamız gerekir.

4. Devlet memurları görevlerinden istifa ettikten veya herhangi bir nedenle görevlerinden ayrıldıktan sonra Azerbaycan Cumhuriyeti kanunları ile saptanan süre içerisinde çalıştığı kurum ve göreviyle ilgili açıklanmaması gereken bilgileri, devlet sırrı niteliği taşıyan konuları açıklayamaz, üçüncü şahısların lehinde ve aleyhinde kullanamazlar. Bu sınırlama ile yasa koyucu hizmet süresince elde olunan bilgilerin hizmet dışı amaçlar için kullanılmasını yasaklıyor. Yani bu gibi bilgilerin üçüncü şahısların lehinde kullanılması devlet memurunu yolsuzluğa iten bir durum olarak nitelendirilir. Maksat devlet memurlarının makam ve yetkilerinden dolayı sahip oldukları, gizli tutulması gereken bilgileri gerçek ve tüzel kişiler lehinde kullanarak rant elde etmesinin önlenmesidir.

5. Çalıştığı devlet kurumu başkanının izni olmadan memurlar yabancı ülkelere seyahat edemez, dış ülkelerin maddi yardımı hesabına o ülkelere gidemezler. Bu yasak memurun yabancılardan ve dış ülkelerden bağımsızlığını korumak amacıyla getirilmiştir.

6. Memurların devlet kurumunda çalıştıkları sürece her hangi bir siyasi partiye üye olması, siyasi partilerin faaliyetinde bulunması veya siyasi partilerin propagandasını yapması yasaktır. Bilindiği gibi her hangi bir devletin siyasi sistemini etkileyebilecek en önemli vasıta siyasi partilerdir.

Tüm siyasi partilerin en önemli amaçlarından biri ise onların bu veya diğer vasıtalarla mevcut siyasi sitemi etkilemek, devletin yönetimine sahip olmaktır. Yani siyasi partinin esas amacı siyasi mücadele yoluyla ülkenin yönetimini ele geçirmektir. Max Weber'in dediği gibi: "Siyasi partinin amacı liderleri için hakimiyet elde etmek ve partinin önde gelenleri için kişisel kazanç ve rant sağlamaktır".[209] Bu durumdan dolayı olsa gerek bir çok ülkelerde devlet memurlarının siyasi partilere üye olmaları onların faaliyetinde etkin rol almaları yasaklanmıştır. Yani bir nevi memurlarla siyasiler arasında bir sınır çizilmiştir.

Azerbaycan'da siyasi sistem çok partililik esasında kurulduğundan ülkede hem iktidar hem de muhalif partiler mevcuttur. Tabi ki, bunlardan her birinin farklı amacı ve stratejisi vardır. Eğer memurların her biri farklı partiye üye olsa ve bu partilerin direktifleri doğrultusunda çalışsa o zaman devlet hizmetlerinin yürütülmesinde aksaklıklar ve belirsizlikler ortaya çıkar. Çünkü kamu hizmeti, memurların, her hangi bir partinin değil, devletin amaç ve fonksiyonlarının hayata geçirilmesi yönünde yerine getirdikleri görevdir. Bu bakımdan bahsettiğimiz sınırlama ve yasaklar önemli özelliklere sahiptir. Devlet memuru için bu tür yasakların mevzuatta yer almaması veya onun bu yasakları ihlal etmesi bu veya diğer siyasi partinin ideolojisinin devlete yansımasına ve bu zaman devletin yönetim sisteminin o partinin ideolojisi ve stratejisi doğrultusunda yürütülmesine, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasının tehlikeye girmesine sebep olabilirdi. Bu sebepten de, yasa koyucu, devlet memurlarından onlara verilmiş görevleri

[209] N. Davletşina, B. Kimlika, R. Klark, D. Rey, **Demokratiya: Devlet ve Cemiyet**, Seda Yayınları, Bakü 1999, s. 160-161

siyasi düşüncelerinin farklı makamlarındaki siyasi konjektüreden bağımsız olarak yapmayı talep ediyor.

Yukarıda yaptığımız açıklamalardan da göründüğü gibi memurların siyasi partiye üye olması, siyasi partilerin faaliyetinde bulunması veya siyasi partilerin propagandasını yapması ile ilgili mevzuatta yer alan bu yasak kamu hizmetinin siyasi parti ideolojisi dışında yürütüldüğünün bir göstergesidir. Fakat bu durum devlet memurunun her hangi bir siyasi düşünceye sahip olmaması anlamına gelmemelidir. Devlet her bir vatandaşının ülkenin siyasi hayatında aktif iştirakini temin etmekle yükümlüdür.[210] Yani devlet memurlarının siyasi partilerin faaliyetinde etkinlikte bulunmasına konan yasak onların siyasi haklarını sınırlandırmak amacı taşımamaktadır.

7. Devlet memurları toplu olarak sözlü veya yazılı müracaat ve şikayet yapamazlar. Kasıtlı olarak hizmeti aksatacak veya yavaşlatacak şekilde birlikte görevlerinden çekilemezler. Çünkü devlet üstlendiği kamu hizmetlerini kesintisiz, sürekli sunmak zorundadır. Yoksa ülkede kaos oluşur.

8. Devlet memurları için getirilmiş en çok bilinen yasaklardan biri de grev yasağıdır. Memurların grevlerde ve kamu hizmetini aksatan diğer faaliyetlerde bulunması yasaktır. Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasasının 36. maddesine göre, her kesin tek başına veya topluca grev yapma hakkına sahip olmasına rağmen, memurlar grev yapamaz ve kamu hizmetini aksatacak faaliyetlerde bulunamazlar. Anayasal hak olmasına karşın memurlar bu haktan yoksun bırakılmıştır. Azerbaycan'daki mevcut uygulamalara göre devlet memuru göreve başlarken grev yasağı ile ilgili

[210] Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, **a.g.e.**, m. 54.

olarak uyarılır ve o, bu hak mahrumiyetini gönüllü olarak kabul etmiş sayılır.[211]

9. Devlet memurlarının doğrudan ya da aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa da menfaat sağlamak amacıyla hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır. Eğer memura verilen hediyenin nedeni uluslararası nezaket kuralı, protokol veya diğer her hangi bir nedenle de olsa bunu çalıştığı kuruma bildirmesi zorunludur. Ayrıca memurun denetimi altında çalışan kişilerden de menfaat sağlaması yasaktır. "Korrupsiyaya Karşı Mübareze (Yolsuzlukla Mücadele) Hakkında " Yasanın 8. maddesine göre, memurun aldığı hediyenin değeri şartı maliye vahidinin 50 mislinden fazla ise alınan hediye ilgili kurumun malı sayılır. Eğer alınmış hediye şahsi kullanım içinse ve onun değeri yasada belirlenen miktardan fazla ise hediyeyi alan memur onun fazla değerini çalıştığı kuruma ödeyerek kullanabilir.

10. Devlet memurlarının basına bilgi ve demeç vermesi yasaktır. Devlet memurları, devlet görevleri hakkında basına, haber ajanslarına, radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Her hangi bir konuda gerekli bilgi sadece kurum başkanının yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir.

11. Devlet memurları görevlerini, statülerini veya yetkilerini kullanarak dinin propagandasını yapamazlar ve din ile ilgili toplantıların devlet kurumlarında yapılmasına olanak sağlayamazlar. Bu sınırlama Azerbaycan

[211] Elşad Abdullayev, Devlet Hizmet Hukuku, **a.g.e.**, s. 164

Cumhuriyetinin laik devlet olduğunun daha doğrusu din işlerinin devlet işlerinden ayrı olduğunun bir göstergesidir.[212]

[212] Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, **a.g.e.**, m. 7.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ DENETİMİ

I-DENETİMİN TANIMI VE AMACI

Yönetimde denetim fonksiyonu yöneticilik faaliyetinin önemli öğesidir. Genel olarak denetim; bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak tanımlanır.[213] Bu tanıma göre denetim işlevine, yönetimin amaçları ile sonuçlarını uzlaştıran, dengeleyen vasıta gibi, yanlışlıkların ve amaçtan sapmaların ortadan kaldırılma unsuru olarak baka biliriz. Aynı zamanda söyleyebiliriz ki, denetimle yönetimin diğer fonksiyonları arasında karşılıklı ilişki mevcuttur. Ancak etkili bir denetleme yapılarak yönetim bütününün öteki parçalarıyla birlikte başarılı olması sağlanabilir.

Genel olarak baktığımız zaman kamu yönetiminde denetimin çeşitli nedenlerle yapıldığını görmekteyiz. Bunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:[214]

- Devlet kurum ve kuruluşlarının, yaptıkları işle ve amaçları dışında orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerini önlemek,
- Yöneticiler tarafından kamuoyunun eleştiri ve görüşlerinin dikkate alınmasını sağlamak,
- Yasaların ve yasa hükmünde hukuki metinlerin devlet memurları tarafından keyfi uygulamalarına engel olmak,

[213] Recep Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurumu**, TODAİE Yayınları, Ankara 2002, s.4
[214] Eyüp, G. İsbir, **Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi**, AİTİA Yayını, Ankara 1977, s.3-4

- Bürokratların, bulundukları makamın sağladığı ayrıcalıkları kişisel çıkarları için kullanmalarına engel olmak,
- Bürokratların, devlet yönetiminde otoriter bir güç haline gelmelerini önlemek.

Buna göre, devlet yönetiminde denetleme, daha ziyade bürokratların görevleri dolayısıyla sahip oldukları yetkileri kişisel çıkarları doğrultusunda keyfi olarak kullanmalarına engel olmak amacı taşır. Aynı zamanda tüm denetim türleri (siyasi denetim, mali denetim, kamuoyu denetimi v. s.) gerçek durumun araştırılmasının yapılarak, kurumun belirlenen kurallar çerçevesinde amaçlanan sonuçlara ulaşılmasını amaçlıyor. Bu açıdan baktığımızda denetim yapanların başlıca görevleri, her hangi bir dönem için denetlenen kurumun gerçek durumunun değerlendirilmesi ve ortaya konulması, kurallardan sapma hallerinin, ve bu sapmaların sebeplerinin belirlenmesi, gerekli olduğu zaman ek bilgilerin istenmesi, son olarak ise kurumun faaliyetinin düzenli hale getirilmesi için gerekli işlemlerin yapılmasıdır. Yani denetim, yönetilen sistemlerin faaliyetinin belirlenen kurallar dahilinde yürütülmesi için büyük önem taşımaktadır. Genel olarak yönetim bilimciler denetimi, yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plana, verilen direktiflere ve konulan ilkelere uygun olarak etken bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirten araç olarak tanımlarlar.[215] Bu tanımdan göründüğü gibi, denetim için ilk şart kabul edilen planın, verilen direktiflerin veya belirli şekilde konan ilkelerin varlığıdır. Denetim için ikinci şart, kabul edilen plana, verilen direktiflere ve

[215] Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara 2005, s.129; Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara 2004, s.113-114; Tofiq Guliyev, **İdareetmenin (Yönetimin) Esasları**, Maarif Yayınları, Bakü 1993, s. 103, Viladimir Lazarev ve diğerleri, **Genel Hukuk ve Devlet Nazariyesi**, Kanun Yayınları, Bakü 2006, s.423

konan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetidir. Kabul edilen plana, verilen direktiflere ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunup bulunmadığını denetleyecek bir kimsenin ve kurumun varlığı denetimin üçüncü şartını meydana getirir.[216]

Görüldüğü gibi denetimin etki alanı çok geniştir. Denetimle idarenin kendisine verilen görevi nasıl ve hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılır ve saptanır. Bürokratik örgütün rol ve yetkileri arttıkça denetim daha da gerekli hale gelir, yani önem kazanır. Denetim yönetim sistemi ile beraber aynı zamanda yönetimde bulunan şahısları da kapsamaktadır. Daha doğrusu denetim analitik karakter taşımaktadır, verilen belirli program esasında kompleks ve ayrı-ayrı konuların kontrolü ile bağlıdır. Buna göre de denetim, kurumlarda karşılıklı ilişki ve geri bildirim sisteminin iyi örgütlenmiş olması durumunda daha verimli olur. Çünkü, denetim, yönetimde kararların verilmesi ve uygulanması aşamasında büyük önem arz etmektedir. Denetimin örgütsel yaşama iki önemli etkisi vardır. Birincisi kamu görevlilerinin davranışlarını sürekli olarak düzeltici etki yaratır, ikincisi ise denetim sonucundaki raporda ve bunun sonuçlarında görülür. Buna denetimin biçimsel ve yaptırıma yönelik sonuçları denebilir. [217]

Yukarıda da belirttiğimiz gibi bir örgütte yapılan işlerin amaçlarına uygunluğu, yerindeliği ve etkililiği ancak denetim sayesinde sağlanabilir. Denetim sistemi gereği gibi kurulmadan yönetim sisteminde yasalara uygun davranışın ve disiplinin temin edilmesi mümkün olamaz. Bunun içindir ki, çeşitli denetim kurumları ve denetçiler vasıtasıyla tüm yönetim süreci devamlı

[216] Nuri Tortop; Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s.130-131
[217] Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayıncılık, I Bası, İstanbul 1999, s.47

denetim altında tutulmaktadır. Kısacası geniş ve tutumlu hukuki kategori olarak anımsanan denetim, örgütü daha verimli bir biçimde yürütme ve amaçlara yöneltmeyi hedefleyen bir araçtır.

II-DEVLET MEMURLARINI DENETİM AŞAMALARI VE TEKNİKLER

A-DEVLET MEMURLARINI DENETİM AŞAMALARI

1. Planlama Aşaması

Etkili bir denetim için planlama önemlidir. Her bir kurumun veya teşkilatın amaçlarına ulaşmak için yürütme planı yapmak zorunluluğu vardır. Teşkilatla ilgili amaç ve hedefleri belirleyerek bunlara ulaşılması yollarını önceden tespit etmek olarak tanımlanan planın iyi hazırlanması teşkilatın başarı düzeyini belirlemektedir. Eğer bir kurum amacını göz önünde bulundurarak ne yaptığı ile ne yapması gerektiğini karşılaştırıyor ve eğer varsa yanlışları ya da sapmaları bulup onları doğrulamak ya da sapmayı azaltmak için eylemde bulunuyorsa, bu örgüt eylemlerini denetliyor demektir. Başka bir deyişle kurum, gerçekleşen eylemlerini izleyerek onlar hakkında bilgi toplayıp karar merkezlerine iletecektir. Bunun sonucunda planda yer alan eylemler ile uygulamada gerçekleştirilen eylemler arasında karşılaştırma yapma olanağı sağlanacak, planda yer alan amaç ve ilkelerden sapmaları ya da uyumu belirleyecek denetim işlevi yerine getirilmiş olacaktır.[218]

Kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları kuruluş kanunlarında gösterilir. Bu kuruluşların genel amaç ve hedefleri bölünerek ilgili daire ve şubelerin amaç ve hedefleri belirlenir. Belirlenen bu amaç ve hedefle yönünden denetim, raporlar, bütçe, iş planlaması, iş analizi, maliyet analizleri, teşkilat şemaları,

[218] Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, **a.g.e.**, s.333

özlük işlerinden alınan bilgilerle yapılır. Bunlar, denetim için stratejik denetim noktalarındaki standartları teşkil eder ve bu stratejik denetim noktalarındaki standartlar ile elde edilen sonuçların karşılaştırılması suretiyle denetim işlemi başlar.[219]

2. Faaliyetlerin Gözetimi ve Rapor Edilmesi Aşaması

Denetim noktalarında standartlar tespit edildikten sonra kurumun çalışma durumu hakkında yöneticilerin bilgi alması söz konusudur. Bu süreç uygulamada rapor verme vasıtasıyla hayata geçirilir. Şöyle ki, sorumlu yönetici astların yer değiştirme, ilerleme ve yükselmeleri ile ilgili belgelerin kendisinin denetiminden geçmesini istemektedir. Bazen de yönetici astları ile birebir ilişki kurarak denetimde bulunur.[220] Diğer taraftan astların denetimini üst düzey yöneticiler adına belirli kimseler veya kurullarda yapabilir. Örneğin, Valiliklerde iç denetim vali adına yürütme aygıtı başkanlığında oluşturulan komisyon aracılığıyla yapılmaktadır.

Azerbaycan Kamu Yönetiminde yürütmenin başı geniş yetkilere sahip Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı adına Cumhurbaşkanlığı Yürütme aygıtı tüm kurumlarda denetim yetkisini kullanmaktadır. Bakanlar ise kendi emri altındakilerin görevlerini gereği gibi yürütüp yürütmediklerini denetleme yetkisine sahiptirler. Ama bakanlar bu yetkilerini oluşturdukları komisyon veya denetçiler (nezaretçiler) eliyle de kullanmaktadırlar. Uygulamada denetçilerin inceledikleri konu ile ilgili olarak adına denetim yaptıkları yöneticiye çeşitli raporlar sunmaktadırlar. Bunlar genel durum raporu, gizli sicil raporu, değerlendirme raporu ve soruşturma raporudur.

[219] Eyüp G.İsbir, **a.g.e.**, s.37; Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s.132
[220] Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s.133

3. Karşılaştırma ve Düzeltme Aşaması

Karşılaştırma, tamamlanmış olan eylem ve işlemin daha önceden belirlenen standartlara ve yapılan planlara uygunluğunun tespit edilmesidir. Karşılaştırma işlemine, çalışan kimseye verilmiş olan görev bittikten sonra başvurulur.[221] Karşılaştırma işlemi sanıldığı kadar kolay bir işlem değildir. Çünkü planlarda belirlenen standartlarla elde edilen sonuçların karşılaştırılmasında ölçme ve değerlendirme işlemleri gereği gibi yapılmazsa istenilen sonuç alınamaz veya yanlışlığa yol açа bilir.

Karşılaştırma zamanı şu sonuçlar ortaya çıkar. Çalışanlar plan ve programlarda belirlenen standartlar doğrultusunda işlerini yürütmektedir, veya bu standartlardan sapma durumu oluşmuştur. Eğer standartlardan sapma durumu ortaya çıkarsa yöneticiler, genellikle düzeltici ve önleyici denetime başvururlar. Düzeltici denetim ile geçmişte yapılan işin hatalı yönleri düzeltilir. Aynı zamanda yöneticinin görevlerinden biri sayılan düzeltici eyleme belirsizlikler, öngörülmeyen olaylar, ihmaller ve beşeri hatalar nedeniyle ihtiyaç duyulur.[222] Önleyici denetim yolu ile ise, yapılacak işin kararlaştırılan amaca uygun olarak ortaya çıkması için tedbirler alınır. Önleyici denetime başvurmak yoluyla arzulanan çalışma ile gerçekleşen çalışma arasında meydana gelen sapmanın düzeltilmesi çeşitli şekillerde olur. Örneğin, kurumu etkileyecek iç ve dış şartlar düzeltilir, memurların seçimi, eğitimi ve yöneltilmesiyle ilgili eylem ve işlemler gözden geçirilir,

---

[221] Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s.134

[222] George L. Morrisey, **Management By Objektives and Resull**, London, 1970, s. 132-133'ten aktaran Eyüp G.İsbir, **a.g.e.**, s.53.

ödüllendirme ve cezalandırma sistemi geliştirilir, gerekirse kurumun amacına ulaşmak için yapılan plan ve program değiştirilir. [223]

B-DEVLET MEMURLARINI DENETİM TEKNİKLERİ

1. Memurların Değerlendirilmesi

Azerbaycan yönetim sisteminde devlet memurlarının denetim sisteminde kullanılan en önemli tekniklerden biri memurların değerlendirilmesidir. Personel değerlendirmenin hem çalışan açısından hem de örgüt açısından önemi büyüktür. Personelle ilgili önemli kararların alınması, personelin önemli bir göreve getirilmesi veya görevine son verilmesi personel değerlendirme sonuçlarına göre yapıldığından değerlendirmenin çalışanlar açısından önemi büyüktür. Çalışanlar her zaman başarılarının takdir edilmesini, başarılarının karşılığını görmeyi, başarılı ve başarısız arasında bir ayırım yapılmasını isterler. Çalışanların ruhsal gereksinmeleri karşılandığı ölçüde örgüte daha fazla bağlanır ve verimliliği de artar. Bunun yanında daha da önemlisi, başarı derecesi hakkında bilgisi olan personel, kendini geliştirme ve performansını iyileştirme olanağı kazanır.[224] Aynı zamanda objektif ölçütlere göre yapılan bir değerlendirme, çalışanların örgütün neresinde ve nasıl en iyi ve en verimli biçimde çalışabilecekleri konusunda da açıklık kazandırır. Bu konuyla ilgili klasik ve modern olmak üzere iki görüş hakimdir. Klasik görüş memurların özelliklerini değerlendirir ve bu değerlendirme memurun teşebbüs yeteneği, sadakatı, görünüşü, çalışma arkadaşları ile ilişkisi, gibi bir takım sübjektif ölçülere dayanır. Modern görüş ise, işin görülmesiyle ortaya çıkan sonuçların

[223] Brian Chapman, **İdare Mesleği, Avrupa'da Devlet Memurluğu**, (Çeviren: Cahit Tutum), TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s.75

[224] Doğan Canman, **Personel Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1993, s. 9 -10.

daha önce ast ve üst tarafından belirlenen hedeflere uygunluğunun ölçüldüğü ve böylece teşkilatın amaçlarının elde edilmesi için herkesin harcadığı çabaların belirlenmesi esasına dayanır.[225] Buna sonuçlara yönelmiş değerlendirme sistemi de denilmektedir.

Personel değerlendirmenin örgüt yönünden de önemi büyüktür. Örgüt personel değerlendirmesi sayesinde sağlıklı, ekonomik, etkili ve verimli bir yapıya kavuşabilir. Bu sayede örgütün üst düzey yöneticileri yetenekli ve örgütün amaçlarını benimsemiş, bu doğrultuda çalışan kişilerden oluşur[226]

Azerbaycan'da devlet memurunun değerlendirilmesi yıllık ve attestasiya (genel değerlendirme) olmak üzere iki aşamalıdır. Attestasiya, kamu görevlisinin oluşturulmuş komisyon tarafından mülakata tabi tutulduğu ve amiri tarafından verilen sicil raporunun incelendiği bir değerlendirme yöntemidir. Vladimir Dalın izahlı sözlüyünde ise **attestasiya-**hizmet hakkında kayıt, davranış, yetenek hakkında değerlendirme veya kaydetme gibi gösterilmiştir.[227]

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 30-1. maddesinin 1.fıkrasına göre: "Devlet memurlarının hizmet faaliyeti her takvim yılının sonunda değerlendirmeğe tabi tutulur. Devlet memurlarının hizmet faaliyetinin değerlendirilmesinde amaç onun bir yıl süresince görevini belirlenen kurallara uygun yapıp yapmadığının ve memurun geleceğe yönelik performansının belirlenmesinden ibarettir. Hizmet faaliyetinin değerlendirilmesinin sonuçları devlet memurunun genel değerlendirmesi (attestasiya) zamanı büyük önem

[225] Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s.136
[226] Burhan Aykaç, **Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, Ankara, 1986, Gazi Üniversitesi (Yayınlanmamış Doktora Tezi),s. 25.
[227] Vladimir Dall, **Tolkovıy Slovar (İzahlı Sözlük)**, Moskova 1981, s.8

taşımaktadır". Devlet memurunun faaliyetinin değerlendirilmesi süreci onun en yakın amiri tarafında yürütülmektedir.

Devlet memurunun hizmet faaliyeti aşağıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak değerlendirme yapılır:

1. Meslek bilgisi;
2. Çalıştığı göreve uygunluğu;
3. Analiz yapmak, sorun çözmek ve karar vermek yeteneği;
4. Yaratıcılık ve girişimcilik;
5. Emek intizamı;
6. İş tecrübesi ve onu çalışma arkadaşlarıyla paylaşma;
7. Çalışma arkadaşlarıyla iyi geçinmek ve iyi ilişkiler kurabilme yeteneği.

Üst düzey yöneticilerin hizmet faaliyeti ise yukarıda belirttiğimiz hususlar dışında liderlik ve vizyon yeteneğine sahip olma, ekip kurma ve çalışanları motive etme yeteneği, yöneticilik kabiliyeti gibi unsurlar göz önünde bulundurularak değerlendirme yapılmaktadır.

Değerlendirmeye tabi tutulan memur için takvim yılı sonunda rapor hazırlanır ve bu rapora memurun kendi görüşlerini içeren dilekçesi de dahil edilerek sicil dosyasına eklenir. Raporda aynı zamanda memurun değerlendirilmesi zamanı aldığı puan (pek iyi, iyi, orta ve başarısız) yer almaktadır.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 31. maddesinin 1. fıkrasına göre: "İdari ve yardımcı görevlerde bulunan tüm devlet memurları her beş yılda bir defadan fazla olmamak şartıyla çalıştıkları kurumlarda oluşturulan değerlendirme komisyonundan geçmeleri gerekir." Değerlendirme zamanı ilk

önce memurun en yakın amiri tarafından tutulan sicil raporu incelenir. Daha sonra ise memur komisyon tarafından mülakata tabi tutulur.

Azerbaycan Kamu Personeli Yönetim Sisteminde memur sicili ile ilgili beş tür sicil belgesi düzenlenir.[228] Bunlardan ilki sicil belgesinde bulunan evrakların listesidir (1 No-lu Ek). İkincisi ise memurun adı ve soyadından başlayarak medeni hali, askerlik durumu, sağlık durumu, bildiği yabancı diller, eğitimi, yayın ve eserleri, bakmakla yükümlü olduğu kişiler, aldığı cezalar ile ödüller gibi pek çok özel bilginin yer aldığı memurun kişisel kayıt dosyasıdır (2 No-lu Ek).

Üçüncü ve dördüncü sicil belgesi ise memur kütüğünü oluşturmaktadır. Bu, devlet memurunun, kuruluşun bir üyesi olarak atandığında kendisine verilen bir numara ile kayıtlı olduğunu gösterir. Kütükte kayıtlı olan memurun adı, soyadı, cinsiyeti, doğum tarihi ve yeri, öğrenimi, kadrosu, sınıf, derece ve kademesi, işe başlama ve ayrılma tarihleri ve sebebi yer alır (3 ve 4 No-lu Ek).

Nihayet sonuncu sicil belgesi ise devlet memurunun denetimi ile ilgili bilgileri, gizli sicil raporlarını ve müfettiş raporlarını içermektedir (5No-lu Ek).

Kurumlarda değerlendirme komisyonlarının oluşturulması, değerlendirme yapılacak zamanın belirlenmesi ve bu komisyonların çıkardığı kararların onaylanması işlevini kamu hizmetini yönetim kurumu üstlenmektedir. Başkan, sekreter ve en az beş üyesinin bulunması gereken değerlendirme komisyonları uzmanlardan ve bilim adamlarından oluşur. Aynı zamanda ilgili

[228] Devlet Memurunun Şahsi İşinin (Sicil Belgesinin) Düzenlenmesi Kuralları (Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının 5 Şubat 2007 tarihli 522 nolu Fermanı ile onaylanmıştır), Madde 11.

kurumun üst düzey yöneticisinin de değerlendirme komisyonunda bulunması zorunludur. [229]

İlgili kanunun 31. maddesinin 4. fıkrasına göre değerlendirmenin amaçları şunlardır:

- Memurun bulunduğu göreve uygun olup olmamasının araştırılması.
- Çalışan memurun niteliklerinden ne ölçüde ve ne kadar yararlanıldığının ortaya konulması.
- Memurun ihtisasının, iş başarısının artırılmasına veya tekrar eğitim görmesine etkisinin belirlenmesi.
- Memurun yükseltilmesinin uzun vadeli planlarının hazırlanması. Aynı zamanda başarısız olan memurun zamanından önce görevden uzaklaştırılması veya alt derece bir göreve atanması.

Değerlendirme genel kadro sisteminin belirlenmesine ve devlet kurumunun işlevsel tayininin optimum olarak sağlanmasına yardımcı olmalıdır.

İlgili kurumun değerlendirme komisyonu memur ile ilgili sicil raporunu ve varsa eğer daha önceki değerlendirme komisyonu raporunu inceledikten sonra mülakata tabi tuttuğu personel hakkında aşağıdaki sonuçlara varır:[230]

- Memur bulunduğu görevde başarılıdır.
- Memur, eksikliklerini tamamlaması için komisyonun kendisine yaptığı uyarıları dikkate alarak ve daha sonra yeniden değerlendirmeye tabi tutulması şartıyla bulunduğu göreve uygundur.
- Memur bulunduğu görevde başarısızdır.

[229] Recep Rehimli, **a.g.e.**, s.88-89
[230] **Devlet Gulluğu Hakkında Kanun**, m. 31.13

Memurla ilgili değerlendirme komisyonunda bulunan üyelerin açık oy verme yolu ile ve oy çoğunluğu ile karar alınır.

İlgili kurum memurla ilgili değerlendirme komisyonunun aldığı kararı en fazla iki ay içinde uygulamalıdır. Bu iki aylık süre dolduktan sonra artık kurum memur hakkında hiçbir işlem yapamaz.

Burada bir hususu daha belirtmemiz gerekir ki, bu da değerlendirme komisyonları kararlarının tavsiye niteliği taşımasıdır. Yani bu komisyonların, aldığı kararları doğrudan uygulama yetkisi yoktur. Sadece ilgili kurumların bu kararları uygulama yetkisi vardır.

Devlet memuru, değerlendirme komisyonunun aldığı kararlarla ilgili olarak üst düzey kamu hizmetini yönetim kurumuna şikayette bulunabilirler.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Azerbaycan Kamu Personeli Yönetim Sisteminde memurların değerlendirilmesi memurların denetiminde en önemli araç olarak kullanılmaktadır. Çünkü Azerbaycan Kamu Yönetiminde iş planlarının hazırlanması, iş analizlerinin yapılması, "İdari el kitapları" uygulaması ve "Ast, üst toplantıları" gibi denetim tekniklerinin kullanılması konusu henüz gereken önemi kazanmamıştır.

2. Uçot (Kayıt) Sistemi

Denetimin yapılmasında uçot sistemi temel bir prosedürdür. Bu sistem denetimin yapılması aşamasında kemiyet (nicelik) ve kalitenin ölçülmesi yönünde önemli bilgiler sunar. Aynı zamanda uçot sistemi maliye, maddi ve insan kaynaklarının analiz edilmesi sürecinde müstesna role sahiptir. [231] Bu analiz süreci planlaştırma için çeşitli standart ve kuralların belirlenmesi, bir

[231] Tofiq Guliyev, **Menecmentin (Yönetimin) Esasları**, Karanfil Yayınları, Bakü 2006, s. 125

işin yapılmasında nelerin, ne miktarda, ne zaman ve kimlerin istihdam edileceğine karar verilmesi, daha doğrusu yönetimle ilgili kararların kabul edilmesi aşamasında büyük önem arz etmektedir.

Uçot sisteminin genel olarak kullanılan dört türü vardır: Operatif (faal), muhasebe, mali ve istatistik uçot. Operatif uçota insan kaynakları, para, mal ve hizmetler, önemli fonlar hakkında ilk bilgiler, onların kayıt altına alınması, belirli şekilde sistemleştirilmesi dahildir. Şöyle ki, operatif uçot, tüm kaynakların sistem haline getirilmesi, onların verimli kullanımını sağlamak açısından önemlidir. Aynı zamanda bu, faal üretim sürecinin yönetimi için zaruri olan uçot türü olup, devamlı değişikliğe maruz kalmaktadır. Muhasebe ve mali uçot sonuç itibariyle operatif uçota dayanır. Bunun sayesinde kurumun amacına ulaşmak için gereken mali kaynakların sistemleştirilmesi ve verimli kullanımı sağlanmaktadır.[232] Operatif uçot ve mali uçot kurumlar hakkında önemli bilgi bankası olup, bunlar analiz edildikçe denetim, teftiş fonksiyonu kolaylaşır ve işlerlik kazanır. İstatistik uçot da bu bilgilere dayanarak hazırlanır ve kurumun genel yapısı, gelişme düzeyi, başarı ve noksanları hakkında topluma bilgi sunar. Tüm kurumlardan alınan istatistik uçot vasıtasıyla ülkenin genel istatistik göstericileri belirlenir.

Memurların denetiminde uçot sistemi büyük önem arz etmektedir. Şöyle ki, bu yolla memurun geliri, mal varlığı kayıt altına alınmakta ve mal varlığında yıllık artımlar göz önünde bulundurularak onun gayri meşru yollardan kazanç elde edip etmediği belirlenmektedir. Bu yolla bir nevi memur üzerinde mali denetim gerçekleştirilmektedir.

---

[232] a.k., s. 126

3. Ast, Üst Toplantıları

Üst düzey yöneticilerle astların yapacakları toplantıların önemi, işbirliğini ve ortak anlaşmayı sağlamak suretiyle denetime yardımcı olmasından ileri gelir. Şöyle ki, bu tür toplantılar, hiyerarşi piramidinin her kademesinde yapılabilir ve o kademedeki mevcut sorunların ortaya çıkartılarak çözümlenmelerini sağlar. "Bu çeşit toplantılarda astlar, kendi görev alanları ile ilgili gelişmeleri öğrenebildikleri oranda etkenlikleri artacak ve yürüttükleri kamu hizmetini aksatmaksızın yerine getirebileceklerdir. Üst düzey yöneticilerde toplantılarda astlarına çalıştıkları kuruluşun yürüttüğü hizmete katılma duygusunu arttırdıkları ve "üst yetkisinden" ziyade "ortak yetkilerin" bulunduğunu anlattıkları derecede denetim ile ilgili çalışmalarında da azalma olur".[233] Ancak Azerbaycan Yönetim Sisteminde, özellikle üst düzey yöneticilik statüsü bulunan memurların katıldığı toplantılarda tek taraflı olarak sadece yöneticinin fikirlerini belirtmesi, astlara söz hakkı tanınmaması toplantının amacına ulaşmasını engellemektedir. Bunun esas nedeni kamu yönetimi sisteminde henüz demokratik yönetim ilkelerinin uygulanmamasıdır.

III- AZERBAYCAN'DA DEVLET MEMURLARINI DENETLEYEN DENETİM BİRİMLERİ

A-DEVLET GULLUĞUNU İDARE ETME ŞURASI

Azerbaycan denetim sisteminde, özellikle memurların denetiminde Devlet Gulluğunu İdareetme Şurası (Kamu Hizmetini Yönetim Şurası) önemli bir kurumdur. Devlet Gulluğunu İdare etme Şurası, "Devlet Gulluğu Hakkında"

[233] Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s.138

Kanunun 5.1 maddesi esas alınarak 29 mart 2002 günlü, 283-II QD sayılı yasa ve bu yasaya dayanarak Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp yürürlüğe giren Tüzükle“ yönetimin hukuka uygun olarak düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesinin sağlanması amacı ile kurulmuştur.[234] Özellikle “Devlet Gulluğu Hakkında” kanunun uygulanmasının denetimi, kanunla ilgili normatif hukuki yöntemlerin teminatı ve devlet memuru statüsünde bulunanların listesini hazırlama yetkisi bağımsız bir kurum olan Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Gulluğunu İdare etme Şurasına aittir. Şuranın en önemli fonksiyonları aşağıdakilerden oluşmaktadır:

- Devlet personel sisteminin tek elden yürütülmesi sürecinde yapılan çalışmalara katılmak;
- Devlet kurumlarında sunulan kamu hizmetinin, çalışan memurların etkinlik ve verimlilik düzeyini analiz etmek;
- Devlet kurumlarının personel ihtiyacının tahmin edilmesi ve planlanması;
- Kamu hizmeti ile ilgili hukuki akitlerin, yasa tasarılarının hazırlanması sürecinde ilgili kurumlar arasında koordinasyonu temin etmek;
- Devlet kurumlarında personel hizmeti ile ilgili öğretici ve bilgilendirici metinlerin hazırlanması işinde ilgili kurumlar arasında koordinasyonu temin etmek;
- “Devlet Gulluğu Hakkında” Kanuna uygun olarak devlet memurlarının şikayetlerine bakmak;

[234] “Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Gulluğunu İdareetme Şurası Hakkında” Esasnamenin Tastik Edilmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Madde 1. **Devlet Gulluğu Hakkında Senetler Toplusu**, Bakü 2007, s. 54

- Devlet memurlarının mesleki hazırlığı, uzmanlık düzeyi, ihtisasının artırılması konularına ilişkin işleri analiz etmek ve önerilerde bulunmak;
- Devlet memurlarının uyması gereken yasakların, yükümlülüklerin, hak ve güvencelerinin yerine getirilmesi sürecini denetlemek;
- Kamu hizmetinin etkin ve verimli hale getirilmesi ve Kamu Personeli Yönetim Sisteminde reformların yapılması için uluslararası kurumlarla yapılan ortak çalışmalara faal olarak iştirak etmek;
- Devlet memurunun göreve atanması sürecinde devlet kurumunun başkanı ile "Devlet Gulluğu Meselelerine İlişkin Komisyon" arasında yaranan sorunları çözmek.

Devlet Gulluğunu İdare etme Şurası 18 üyeden oluşmaktadır. Şuranın altı üyesi Cumhurbaşkanı tarafından, altı üyesi Milli Meclis başkanı tarafından,altı üyesi ise Anayasa Mahkemesi Başkanı tarafından atanmaktadır.[235] Kurul Başkanı üyeler arasından salt çoğunlukla seçilir. Şuranın yönetsel hizmetleri Şura Sekreterliğince yürütülmektedir. Şura Sekreterliğinin yönetsel personelinin atamaları Şura tarafından yapılmaktadır. Gerekli görüldüğü hallerde ve sürelerde sözleşmeli olarak uzman çalıştırılabilmektedir. Devlet kurum ve kuruluşları, Şura tarafından gerek görülecek müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli Şura Başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdürler.

Şura kendiliğinden ve Cumhurbaşkanı, Milli Meclis Başkanı, Anayasa Mahkemesi Başkanı'nın isteği üzerine tüm devlet kurumlarında inceleme, araştırma veya denetim yapmaktadır. Cumhurbaşkanı, Milli Meclis Başkanı,

[235] **Devlet Gulluğu Hakkında Kanun**, m. 5.

Anayasa Mahkemesi Başkanı'nın incelenmesi, araştırılması ve denetlenmesini öngördüğü konular genel olarak, kamuoyunun gündemindeki olaylara veya devletin işleyişi açısından ele alınması gerekli görülen hususlara göre belirlenmektedir.

Şura inceleme, araştırma ve denetim görevlerini bir ya da birden çok üyenin sorumluluğu altında yürütmekte, gerekli görüldüğü hallerde inceleme, araştırma ve denetleme komisyonu kurabilmektedir. Bu komisyonların görevi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında yaptıkları inceleme, araştırma ve denetim sonucunda rapor hazırlayıp Şuraya sunmaktır. Şura bu raporlar doğrultusunda ilgili kamu kurumu veya kamu görevlisi hakkında karar vererek Cumhurbaşkanı, Milli Meclis Başkanı ve Anayasa Mahkemesi Başkanına bilgi sunar.

Şuranın toplantıları iki ayda bir defadan az olmayarak yapılır. Şura üye sayısının çoğunluğu ile toplanıp, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar vermektedir.

Şura bağımsız bir kurum olduğu için yaptırım gücü yoktur. Tıpkı Ombudsman gibi. Ama "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunun 5. maddesinin 3. fıkrasına göre, Azerbaycan Cumhurbaşkanı, Azerbaycan Milli Meclis Başkanı ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Başkanı Şuranın aldığı kararların uygulanma zorunluluğunu ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında sağlar.

Şuranın göreve başladığı 2002 yılından bu güne kadar devlet memurlarının denetiminde yaptığı en önemli çalışmalardan biri "Korrupsiyaya Karşı Mübarize Üzere Komisyon"unun (Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu)

oluşturulması olmuştur. Bu Komisyonla ilgili hazırlanan tüzük 3 mayıs 2005 yılında Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır.[236] Tüzüğün 1. maddesine göre, "Korrupsiya'ya Karşı Mübareze Üzere Komisyon" Korrupsiya'ya Karşı Mübareze Hakkında (Yolsuzlukla Mücadele Hakkında) Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu'nun 4. maddesinin 2. fıkrası hükümlerine uygun olarak oluşturulmuş ve kamu kurumlarında yolsuzluğun önlenmesi alanında uzmanlaşmış kurum niteliği taşıyor[237].

Korrupsiya'ya Karşı Mübareze Üzere Komisyon 15 üyeden oluşmaktadır. Şuranın beş üyesi Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 109. maddesinin 32. fıkrasına uygun olarak Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından, beş üyesi Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi tarafından, beş üyesi ise Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi tarafından atanmaktadır.

Yukarıda yaptığımız açıklamadan da görüldüğü gibi Komisyonun esas görevi devlet kurumlarında yolsuzluk olaylarının önlenmesi ve bu konuda gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına yardımcı olmaktır. Özellikle devlet memurlarının rüşvet ve diğer yolsuzluk olaylarına karışmasının araştırılması, bununla ilgili rapor hazırlanması ve kamuoyuna bilgi sunulması Komisyonun en önemli görevlerindendir. Burada belirtmeliyiz ki, Komisyon sadece devlet memurları ile ilgili değil, aynı zamanda tüm kamu çalışanları ile ilgili yolsuzluk olaylarını araştırmaya yetkilidir. Komisyon kendiliğinden veya yetkili kurumların isteği, vatandaşların şikayeti üzerine istenilen devlet kurumunda

---

[236] Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Gulluğunu İdareetme Şurası Yanında Korrupsiya'ya Karşı Mübareze Üzere Komisyon Hakkında Esasnamenin (Tüzük) Tasdik Edilmesi İle İlgili Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Bakü, 3 Mayıs 2005, No 906-II Q, **Devlet Gulluğu Hakkında Senetler Toplusu**, Bakü, 2007, s.66

[237] Korrupsiya'ya Karşı Mübareze Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun 4. maddesinin 2. fıkrasına göre: "Devlet teşkilatlarında yolsuzluğun önlenmesi alanında yetkili kurum Devlet Gulluğunu İdareetme Şurasında oluşturulan Korrupsiya'ya Karşı Mübareze Üzere Komisyondur".

inceleme, araştırma ve denetim yapma yetkisine sahiptir. “Korrupsiya’ya Karşı Mübareze Üzere Komisyon” Hakkında Tüzüğün 5. maddesine göre Komisyonun görevi aşağıdakilerdir:

- Yolsuzlukla mücadele alanında devlet programının oluşturulmasına yardımcı olmak, bu konuda devlet kurumlarının ve diğer kurumlarının faaliyetini koordine etmek;
- Yolsuzlukla mücadelenin bu günkü durumunu ve etkinliğini analiz etmek;
- Yolsuzlukla mücadele hakkında Devlet Programının yürütülmesi sürecini denetlemek;
- Üst düzey kamu görevlileri ve devlet memurlarından mal bildirimi belgelerini kabul etmek ve bunlarla ilgili gerekli inceleme ve araştırma yapmak;
- Kamu kurum ve kuruluşlarında devlet memurlarının mal bildiriminde bulunma sürecini denetlemek;
- Yolsuzluk olaylarını araştırmak, analiz etmek, ilgili devlet kurumlarını bilgilendirmek ve yolsuzluğun önlenmesi için teklifler sunmak.

B-DEVLET GULLUĞU MESELELERİ ÜZERE KOMİSYON

“Devlet Gulluğu Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu yeni toplumsal ilişkiler alanını düzenlediğinden kanunun uygulanması esnasında bir sıra problemler ortaya çıkmıştır. Bu problemlerin bir çoğu kamu personeli yönetim sistemini denetim altında tutan ilgili kurumun bulunmamasından kaynaklanmakta idi. Bunu dikkate alarak Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı’nın 19 Ocak 2005 yılı tarihli 180 No-lu fermanı ile

Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyon oluşturulmuştur.[238] Komisyon hakkında tüzük ise Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 03 Haziran 2005 yılı tarihli fermanı ile onaylanmıştır.[239] Bu tüzüğün 2. maddesine göre, Komisyonun asıl amacı, kamu hizmeti alanında kabul edilmiş normatif hukuki aktların uygulanması sürecini denetlemek, devlet memurluğuna alınmanın tek merkezden sınavla yapılmasını, memurların göreve atanmalarını sağlamak, devlet memurlarının ihtisas derecesinin artırılması, sosyal savunmasının yapılması ve değerlendirme hususunda kamu kurumları ile birlikte ortak çalışmalar yapmak ve bu konularda devlet tarafından belirlenen politikalara öncülük etmekten ibarettir. Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyon kamu hizmeti alanında vahit devlet politikasının biçimlenmesinde iştirak ediyor ve bu politikanın uygulanmasını hayata geçirir, kamu hizmetine memur alımı ile ilgili teklifler hazırlayıp bu konuda Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın ve Devlet Gulluğunu İdare etme Şurasının verdiği görevleri yerine getirir.

Komisyonun faaliyetinin organize edilmesinde bazı uluslararası kuruluşlar etkili olmuştur. Avrupa Birliğinin TACİS programı ve Birleşmiş Milletler Örgütünün Gelişim programı çerçevesinde imzalanmış "Devlet Gulluğu sisteminde reformların yapılması vasıtasıyla iyi yönetimin teşkili: MİM-9-un icrası"[240] projesi kapsamında Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyonun

---

[238] "Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'na Bağlı Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyonun Yaratılması Hakkında Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı", Bakü, 19 Ocak 2005, No-180, **Devlet Gulluğu Hakkında Senetler Toplusu**, Bakü 2007, s.161

[239] Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'na Bağlı Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyon Hakkında Esasnamenin (Tüzük) Onaylanmasına İlişkin Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı, Bakü, 3 Haziran, 2005, No-247, **Devlet Gulluğu Hakkında Senetler Toplusu**, Bakü 2007, s.169

[240] MİM-9 Minilliyin İnkişaf Maksadı (Bin yıllığın Gelişim Maksatı)-2000 yılında New York'da Birleşmiş Milletler Örgütünün toplantısında belirlenmiş ve BM-in tüm üyeleri tarafından kabul edilmiştir. **http://www.un-az.org/undp/az** , 12.11. 2007

oluşturulması ve geliştirilmesi aşamasında çeşitli yardımlar yapılmıştır. Şöyle ki, Avrupa Birliğinin TACİS programı çerçevesinde hazırlanmış çeşitli kitap ve programlar vasıtasıyla 2006 yılının son 3 ayında Komisyon çalışanlarına görevleriyle ilgili eğitim verilmiş, Kamu Personeli Yönetim Sistemi alanında yapılacak reformlar ve yapılması gereken yeni yasal düzenlemeler belirlenmiş, devlet memurluğuna girişte sınav yönteminin geliştirilmesi, toplumun bilgilendirilmesi hususunda çalışmaların yapılması kararlaştırılmıştır.

Komisyonun denetimle ilgili en önemli görevleri aşağıdakilerdir:

- Kamu hizmeti ve aynı zamanda devlet memurları ile ilgili yasaların ve yasa hükmünde kararların devlet kurumlarında uygulanma sürecini denetlemek;
- Devlet memurluğu sınavının yasalara ve belirlenen kurallara uygun yapılmasını denetlemek;
- Vatandaşlar tarafından devlet memurlarının yolsuzluk olayları ile ilgili başvuru ve şikayetleri kabul etmek, araştırmak ve konuyla ilgili kamu kurumlarında gerekli denetimi yapmak.

Komisyonun yukarıda belirttiğimiz denetimle ilgili görevlerinin bulunmasına rağmen halen etkili bir denetim kurumu olarak faaliyette bulunmamaktadır. Şöyle ki, Komisyonun faaliyetine baktığımız zaman 2005 yılından bu güne kadar denetim görevi ile ilgili kapsamlı bir raporun mevcut olmadığını görmekteyiz.[241] Bununda esas nedeni Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyonun bu denetimi gerçekleştirecek araçlara ve gerekli yasal

[241] www.csc.gov.az , 24.09.2007

düzenlemeye sahip olmamasıdır. Çünkü Komisyonun faaliyeti ile ilgili tüzükte ayrıntılı hükümlerden ziyade genel hükümler daha fazla yer almaktadır. Örneğin, Komisyonun görevlerinin belirtildiği 11. maddeye göre, yapılan denetim sonucunda devlet memurunun yolsuzluk yaptığı ortaya çıkarsa Komisyon bununla ilgili yetkili şahıslara bilgi ve teklifler sunar, yasalarda belirlenmiş hükümler doğrultusunda gerekli önlemler alır.[242] Görüldüğü gibi hangi yasalara dayanarak ne tür önlemlerin alınacağı açık olarak belirtilmiş değildir. Aynı zamanda Komisyonun yaptırım gücü mevcut değildir.

Bu anlattıklarımızla birlikte yaptığımız araştırmalardan görülmüştür ki, 2006 ve 2007 yılında devlet memurları sınavının yazılı kısmının kurallara, açıklık ve saydamlık ilkelerine uygun, yolsuzluk olaylarına konu olmadan yapılmasında ve özellikle rüşvetin önlenmesinde Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyonun büyük rolü vardır. Ama bunu yazılı sınavdan sonra yapılacak sözlü sınavlar için söylemek pek de mümkün değildir.

C-PROKRATURA

Prokuror sözü Latin sözü olup anlamı "şefkat gösteriyorum" demektir. Prokurorların çalıştığı kurum olarak anılan Prokratura kurumu eski Sovyetler Birliği anayasasının 164. ve 168. maddelerinin Yüksek Sovyet tarafından 7 Ekim 1977 tarihinde kabul edilmesi sonucunda kurulmuştur.[243] Yargı birliğinin uygulandığı eski sistemde Prokratura kurumundan geniş ölçüde yararlanılmıştır. Prokraturanın esas amacı yönetimin yasalara uygunluğunu sağlamaktı. Özellikle tüm devlet ve özel kurumların, devlet görevlileri ve

[242] Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyon Hakkında Tüzük Madde 11., **Devlet Gulluğu Hakkında Senetler Toplusu**, Bakü, 2007, s.173

[243] **Sovet Sosialist Respublikalarının Konstitusiyası (Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliğinin Anayasası)**, Azerneşr Yayınları, Bakü 1978, s. 114

vatandaşların yasalara kesin olarak uymalarını denetleme yetkisi Prokraturaya mahsustu. Halen eski sosyalist cumhuriyetlerde ve Çin'de bu sistemden yararlanılmaktadır.

1995 yılında Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası kabul edilirken Anayasaya prokurorluğun yargı sisteminde statüsünü belirleyen bir madde dahil edildi (madde 133). Bu maddeye göre, Azerbaycan Cumhuriyeti Prokurorluğu yasalarla belirlenen kurallara uygun olarak yasaların uygulanmasını denetliyor, yasalarla belirtilen hallerde araştırma ve soruşturma yapıyor, mahkemede devlet ithamını savunuyor (savcılık görevini yapıyor), mahkemede iddia ileri sürür, mahkeme kararlarından protesto veriyor.[244] Bazı bilim adamlarına göre, yasaların uygulanmasının denetimini eski sistemden kalan Prokurorluk kurumuna verilmesi demokratik yönetim sisteminin ilkelerine uymamaktadır.[245] 7 Aralık 1999 yılında kabul edilen "Prokurorluk Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu bu konuya açıklık getirdi.[246] Şöyle ki, kanunun amacını açıklayan 1. maddesinde de belirtildiği üzere, Prokurorluk kurumunun sosyalizm sisteminden kalmış denetim fonksiyonu iptal edilerek, denetimin sadece güvenlik kurumlarının araştırma ve soruşturma faaliyetlerinde kanunların uygulanması aşamasında yapılması ile kısıtlandı. Kısacası prokuraturanın denetim görevine son verildi.[247]

"Prokurorluk Hakkında" Kanunun 2. maddesine göre, Azerbaycan Cumhuriyeti Prokurorluğu yargı sistemine dahil olmakla arazi ve

---

[244] **Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası**, m. 133.
[245] Ziyafet Eskerov, Elşad Nesirov, **a.g.e.**, s.223
[246] **Prokurorluk Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 1999
[247] Eldar Efendiyev, **Bütün Devirlerin En Görkemli Şahsiyeti**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü 2006

uzmanlaşmış prokurorlukların Azerbaycan Cumhuriyetinin Baş Prokurorunun kontrolünde bulunan tek merkezileştirilmiş kurumdur.

Azerbaycan Cumhuriyeti Prokurorluk Sistemine aşağıdaki kurumlar dahildir:

- Azerbaycan Cumhuriyetinin Baş Prokurorluğu;
- Azerbaycan Cumhuriyetinin Askeri Prokurorluğu;
- Nançıvan Özerk Cumhuriyetinin Prokurorluğu;
- İl ve ilçe prokurorlukları;
- Askeri ve nakliyat üzere ihtisaslaştırılmış prokurorlukları;

Prokurorluk, kanunda belirlenmiş hallerde ve kurallar dahilinde aşağıda belirtilen görevleri yerine getirmektedir:[248]

- Suç unsuru taşıyan konularla ilgili soruşturma açar ve yürütür;
- Soruşturma aşamasında yasalara uyulmasını temin eder;
- Emniyet kurumlarının faaliyetinin yasalara uygunluğunu denetler;
- Mahkemede iddia kaldırır, sivil ve ekonomi ihtilaflara dair işlere bakılmasında davacı gibi bulunmak;
- Mahkemede cinayet işlerine bakılmasında taraf gibi bulunmak, devlet ithamını savunmak;
- Mahkeme kararlarından protesto vermek;
- Mahkeme tarafından verilen cezaların uygulanmasını denetim altında tutmak.

Sunduğumuz bu bilgiler Azerbaycan'da prokurorluk sisteminin genel özelliklerini ortaya koymuştur. Konumuz açısından önemli olan yani devlet

[248] Ziyafet Eskerov, Elşad Nesirov, **a.g.e.**, s.224

memurlarının denetiminde de bu kurumun yani Prokraturanın rolü büyüktür. Şöyle ki, "Korrupsiya'ya Karşı Mübareze Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun uygulanması İle ilgili Azerbaycan Cumhurbaşkanı Serencamının 2. maddesine uygun olarak Azerbaycan Cumhuriyetinin Baş Prokuroruna bağlı olarak "Korrupsiya'ya Karşı Mübareze İdaresi" kurulmuştur.[249] Bu idarenin en önemli görevlerinden biri devlet kurumlarında memurların yolsuzluk olaylarını incelemek ve araştırmak, yönetsel işlemin hukuka aykırılığını ortaya çıkarmak, bununla ilgili denetim yapmaktır.[250] Prokratura bunu kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine denetlemektedir. Yapılan denetim sonucunda yolsuzluk olayı saptanırsa veya yönetsel işlemin hukuka aykırı olması durumunda baş savcı önce denetim yapılan kuruluşun ya da onun hiyerarşi üstü durumundaki kuruluşun dikkatini çekmekte, yönetim gerekli düzeltmeyi yapmadığı takdirde ise suçlu görülen devlet memurunun adli veya disiplin yönünden cezalandırılması için gerekli işlemleri başlatmaktadır. Yani önce yönetim uyarılmakta, bu uyarının olumlu sonuç vermemesi durumunda ilgili devlet memuru hakkında mahkemede dava açılmaktadır. Prokraturaya bağlı olarak çalışan Korrupsiya'ya Karşı Mübareze İdaresi devlet memurları ile ilgili yaptığı tüm araştırma, denetim ve soruşturma konuları hakkında Devlet Gulluğunu İdare etme Şurasına, Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyona bilgi sunmaktadır.

---

[249] "Korrupsiyaya Karşı Mübareze Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun Tetbiq Edilmesi Barede Azerbaycan Cumhurbaşkanının Serencamı", Bakü, 3 mart 2004, No 114, **Anti Korrupsiya Senetler Toplusu,** Azerbaycan Cumhuriyeti Auditorlar Palatası Yayınları, Bakü 2005, s. 33-34

[250] "Azerbaycan Cumhuriyeti Baş Prokuroru Yanında Korrupsiya'ya Karşı Mübareze İdaresinin Esasnamesi (Tüzüğü)" Azerbaycan Cumhurbaşkanının 28 ekim 2004 yılı 138 No-lu Fermanı ile onaylanmıştır, **Anti Korrupsiya (Senetler Toplusu)**, **a.g.e.**, s. 77-79

D-OMBUDSMAN

Bağımsız bir statüye sahip olan Ombudsman kurumunun ilk uygulandığı ülke olan İsveç'te, kamu kurumlarının faaliyetlerinin ombudsmanlar tarafından denetimi başlangıçta sadece yargı otoriteleri ile onlara bağlı yönetimleri kapsamıştır. Ancak 1950'li yıllardan itibaren genişleyerek diğer yönetsel otoriteleri de kapsamaya başlamış ve 1957 reformundan sonra Ombudsmanın denetim yetkisi yerel yönetimleri de denetim alanı içine almıştır.[251] Genel olarak devlet aygıtı içerisinde yer alan kamu kurum ve kuruluşları, kamu görevi gören diğer kuruluşlar ve yerel yönetimler, ombudsmanın görev alanına girmektedirler.[252]

Klasik anlamda Ombudsman, devlet memurlarının faaliyeti ile bağlı şikayetleri kabul eden ve bu şikayetleri araştırdıktan sonra yasa hükmünde olmayan tavsiyeler sunan bağımsız şahıstır. Yahut, Ombudsman kurumu parlamentonun devlet kurumlarının faaliyetine denetimini gerçekleştiren tesisattır veya şahıstır. Onun yetkilerine, insan haklarını korumak ve bu konuda devlet kurumları üzerinde denetim yapmak gibi geniş fonksiyonlar dahildir.[253]

Azerbaycan'da Ombudsman kurumu 28 Aralık 2001 yılında onaylanan ve 6 Mart 2002 yılında yürürlüğe giren "Azerbaycan Cumhuriyetinin İnsan Hügugları Üzere Müvekkili (Ombudsman) Hakkında Konstitusiya Kanunu" ile kurulmuştur. Bu kanunun 1. maddesinin 1. fıkrasına göre, Azerbaycan

---

[251] Alvaro Hill Robles, **Parlamentskiy Kontrol za Adminstraçiey (İnstitut Ombudsmana) (Parlamentin Yönetim Üzerinde Denetimi (Ombudsman Kurumu)**, Ad Marginem Yayınları, Moskova 1997, s.24; **Parlamento ve Devlet Başkanlığı Adına Yapılan Denetim Sistemleri ve Türkiye'de Uygulanması İle İlgili Araştırma ve İnceleme Raporu**, DDK Yayınları, Ankara, 1998, s.80

[252] Recep Sanal, **a.g.e.**, s.57

[253] Sahib Memmedov, **Ombudsman Tesisatı**, İlim Yayınları, Bakü, 2002, s. 4-5

Cumhuriyetinin insan hakları üzere müvekkili (Ombudsman) Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nda ve Azerbaycan Cumhuriyetinin onayladığı uluslararası antlaşmalarda tespit olunmuş ve devlet ve yerel yönetim kurumları, kamu görevlileri tarafından ihlal edilen insan hakları ve özgürlüklerinin korunması ve onarılması için oluşturulur.[254]

Azerbaycan'da Ombudsmanın seçimi post Sovyet ülkelerine nazaran farklılık göstermektedir. Şöyle ki, Azerbaycan parlamentosunun İnsan Hakları Üzere Müvekkil görevine aday belirlemek hakkı yoktur. Örneğin, Gürcistan'da Cumhurbaşkanı ile beraber parlamento fraksiyonları və bağımsız milletvekili grupları da aday belirleyebilirler Azerbaycan'da ise adaylar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir ve Milli Meclis sadece Cumhurbaşkanı tarafından sunulmuş üç adaydan birini seçmek yetkisine sahiptir. Tabi ki, Milli Meclis Cumhurbaşkanı'nın sunduğu adayların hiç birini seçmeyebilir. Bu durumda sadece mevcut prosedür tekrarlanır. Ombudsman 7 yıllığına ve sadece bir defaya mahsus bu göreve seçilir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi bağımsız bir statüye sahip olan Ombudsman faaliyetinde sadece Anayasaya ve kanunlara bağlı olarak çalışmaktadır. Ombudsmanın bağımsızlığının güvencesi ise aşağıdakilerdir:[255]

- Ombudsmanın değişmezliği;
- Ombudsmanın dokunulmazlığı;
- Ombudsmana maddi ve sosyal güvencelerin verilmesi;

[254] **Azerbaycan Cumhuriyetinin İnsan Hüquqları Üzre Müvekkili (Ombudsman) Hakkında Konstitusiya Kanunu**, Kanun Yayınları, Bakü, 2002, s.3
[255] a.k., m. 5.

- Devlet veya yerel yönetim kurumları, bu kurumların yöneticileri veya yetkili şahısları tarafından onun faaliyetine müdahale edilmesine izin verilmemesi.

Ama şunu da belirtmemiz gerekiyor ki, Ombudsmanın dokunulmazlığının anayasal güvencesi olmasına rağmen Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın yazılı beyanatı üzerine Milli Meclisin 83 milletvekilinin oyu ile görevinden azledilebilmektedir.[256]

Ombudsmana, Azerbaycan Cumhuriyetinin vatandaşları, yabancılar, tüzel kişiler haklarının ihlal edildiği veya ihlal edildiğini öğrendiği tarihten 1 yıl içinde dilekçe ile incelemesini istediği konular veya şikayetleri hakkında başvurabilirler. Şikayet Konusu dilekçeleri aynı zamanda hakları ihlal olunmuş şahsın rızası ile avukatları ve insan hakları konuları ile ilgili sivil toplum örgütleri sunabilirler. Ceza evlerinde bulunan hükümlülerin şikayetlerini içeren dilekçeler hiç bir değişime maruz kalmadan 24 saat içinde Ombudsmana iletilmelidir. Devlet kurumlarının ise Ombudsmana şikayette bulunmak hakları yoktur.[257]

Başvurulan şikayetleri inceleme kuralları diğer ülkelerde faaliyet gösteren Ombudsmanların pratiğine uygundur. Ombudsman ilk önce hakkında şikayette bulunulmuş kurumun veya devlet görevlisinin görüşüne başvurulur. Yetkili şahıs veya kurum 10 gün içinde hakkındaki şikayetle bağlı görüşlerini yazılı olarak Ombudsmana sunmalıdır. Ombudsmanın şikayetlerle ilgili

[256] **Azerbaycan'da Ombudsman Tesisatı**, AMEA Yayınları, Bakü, 2002, s. 15
[257] Azerbaycan Cumhuriyetinin İnsan Hüquqları Üzre Müvekkili (Ombudsman) Hakkında Konstitusiya Kanunu, **a.g.e.**,m. 8

yapacağı araştırmalar hususunda bir takım hakları mevcuttur. Bunlar aşağıdakilerdir:[258]

1. Hiç bir engel olmadan, önceden bilgi vermeden istenilen devlet kurumuna dahil olmak, yetkili şahıslardan gerekli evrakları, belgeleri almak ve incelemek, 10 gün içinde gerekli bilgilerin sunulmasını talep etmek;
2. Şikayet dilekçesinde belirtilen hususlar doğrultusunda yetkili makamların araştırma yapmasını sağlamak;
3. İlgili devlet kurumlarından bilir kişi veya uzman raporlarının hazırlanmasını talep etmek;
4. Devlet, yerel yönetim ve askeri kurumların üst düzey yöneticileri tarafından istenilen zamanda randevu verilmesi.

Azerbaycan'da Ombudsmanın yaptırım gücü yoktur. Başvuruların incelenmesi ve araştırılması sonucunda insan haklarının ihlal edilmesi ortaya çıkarsa bunun önlenmesi veya düzeltilmesi için ilgili kurumlara başvuruda bulunulur, teklifler sunulur, suç unsuru taşıyan bilgilere ulaşıldığı zaman ise mahkemelere başvuruda bulunulur, konuyla ilgili Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na, Azerbaycan Milli Meclisine, Azerbaycan Baş Prokurorluğuna bilgi verilir. Aynı zamanda toplumun bilgilendirilmesi, bir nevi konunun gündemde tutulması ve kamuoyunun dikkatinin çekilmesi açısından Ombudsman yaptığı araştırmaların sonuçları hakkında devamlı basın yayın kuruluşlarına ve kamuoyuna bilgi sunmaktadır. Bunlarla birlikte Ombudsman

[258] Sahib Memmedov; **a.g.e.**, s. 19

af, vatandaşlık ve siyasi muhaceret konularında Cumhurbaşkanı'na, Milli Meclise teklifler sunmaktadır.[259]

Ombudsman her yıl yaptığı işlerle ilgili, daha doğrusu Azerbaycan'da insan hakları ve özgürlüklerinin korunması ve savunulması durumu hakkında Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na rapor sunar ve Azerbaycan Milli Meclisinde bununla ilgili dinlemelere katılarak milletvekillerine Ombudsman kurumunun yıllık faaliyeti hakkında bilgi verir. 2007 yılında sunulan rapora göre Ombudsmanın 5 yıllık faaliyeti zamanı genel olarak 25760 başvuruda bulunulmuş ve bunlardan 7500 tanesi 2006 yılında yapılmıştır. Bunlardan %94.7'i insan hakları ihlalleri ile ilgili şikayetlerden, %5.3'ü ise çeşitli konuları içeren dilekçelerden oluşmaktadır. Aynı zamanda bu şikayetlerin %38.3'ü vatandaş ve siyasi hakların ihlali, % 61.7'si ise ekonomik, sosyal ve medeni hakların ihlali ile ilgilidir. Ombudsman yasal hükümlere uygun olarak, şikayetlerin onun yetkileri dahilinde olmaması, dilekçe sahibinin haklarının ihlal edildiği günden bir yıl zaman geçmesi, anonim olması, şikayetle bağlı mahkemenin devam etmesi,tekrar yapılan başvuruda yeni bilgiler, kanıtlar bulunmaması nedeniyle % 53.1'ne bakmaktan imtina etmiştir. Şikayetlerden % 46.9'u araştırılmış bunlardan % 38'inin (%20.2'i tam olarak, %17.8'i kısmen) ihlal olunmuş haklarının onarılması sağlanmıştır.[260]

Ombudsmanın her hangi bir ülkede etkili faaliyette bulunabilmesi için, o ülkede parlamentonun bağımsız olması gerekir. Ombudsmanın etkili faaliyeti için aynı zamanda kanunların uygulanma düzeyinin yüksek olması gerekir.

---

[259] Azerbaycan'da Ombudsman Tesisatı, **a.g.e.**, s. 24

[260] **Azerbaycan'da İnsan Hüquqlarının ve Azadlıqlarının Temin Edilmesi ve Müdafiesinin Veziyyeti Haqqında Azerbaycan Cumhuriyeti'nin İnsan Hüquqları üzre Müvekkilinin (Ombudsmanın) 2006 Yılı Üzere Yıllık Meruzesi**, Hukuk Edebiyyatı Yayınları, Bakü 2007, s.4-5

Azerbaycan'da ise yasama ve yargı fiilen ve hukuki olarak yürütmenin etkisi altında bulunduğundan Ombudsmandan çok şey beklemek mümkün değil. Aynı zamanda mahkemelerin bağımsızlığının tartışıldığı bir sistemde Ombudsmanın verimli faaliyette bulunabileceği kuşkuludur. Binlerce şikayet başvurusu sonucunda bu kurumun işi felç olur ve yapılan işin verimliliği azalabilir. Bu ise Ombudsman kurumu hakkında toplumda negatif düşüncenin oluşmasına neden olur. Tüm bunlara rağmen bu tesisatın Azerbaycan'da oluşturulması insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve savunulmasında önemli role sahiptir.

IV-AZERBAYCAN'DA DEVLET MEMURLARINI DENETLEME TÜRLERİ

A-DEVLET MEMURLARININ YÖNETİM İÇİ DENETİMİ

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

1. Hiyerarşik Denetim

Devlet görevini yürüten memurlar kendi içlerinde ast ve üst olarak iki gruba ayrılır. Üstler, yani amirler kamu hizmetini sevk ve idare eden şahıslardır. Üstlerin bulundukları makamlar, görev yaptıkları kamu tüzel kişilerini temsil yetkisine sahip olan, o tüzel kişiyi, yaptıkları işlem ve muamelelerle hak ve yükümlülük altına sokabilen ve emretme yetkisi olan amir makamlardır. Astlar ise yasalar çerçevesinde üstlerden aldıkları emirlere

göre verilen görevleri yerine getiren personeldir.[261] Bu açıdan baktığımız zaman hiyerarşi bir kamu kurumunda çalışan personeli ast-üst ilişkileri, görev ve yetkilerine göre sınıflandıran sistemdir. Her bir amir sadece kendi hiyerarşisinde bulunan memura emir verme yetkisine sahiptir.

Hiyerarşik denetim sisteminde her bir amir yetkisi altında bulunan memurun görevini istenilen düzeyde, belirlenen kurallar dahilinde yasalara uygun yapıp yapmadığını denetlemektedir. Bu denetim sisteminde resen ve başvuru üzerine yapılan denetim söz konusudur. Şöyle ki, resen yapılan denetimde amir kendiliğinden istediği anda, denetimi gerçekleştirebilir. Başvuru üzerine yapılan denetimde ise üçüncü kişilerin başvurusu üzerine hiyerarşik amir denetim yapıyor. Ama şunuda belirtmemiz gerekiyor ki, hiyerarşik denetimde amir, hiyerarşik kademe atlama suretiyle denetim yapamaz. Resen haraket etmek veya karar alabilmek yetkisine sahip olan makam veya memur bir hiyerarşi tabakası meydana getirir.[262]

Hiyerarşik denetim sonunda amir, astın yaptığı işlemi kabul edebilir, reddedebilir veya değiştirebilir. Eğer denetim sonucunda yapılan işlemin yasalara aykırı olduğu saptanırsa memur hakkında soruşturma başlatılır. Yapılan işlemin bazı hataları varsa düzeltilmesi için memura emir ve direktifler verilir. Memurun yasalara uygun verilen emir ve direktifleri yerine getirmek zorunluluğu vardır.[263]

---

[261] Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s. 139
[262] a.k., s. 140
[263] **Devlet Gulluğu Hakkında Kanun**, m. 18.

2. İdari Teftiş

İdari teftiş, her kademedeki memurun, kurumla ilgili tüm eylem ve kararların daha üst kademedeki yetkili otorite adına denetlenmesidir. Hiyerarşik denetimden farklı olarak idari teftiş müfettiş veya denetim komisyonu tarafından yapılır ve en önemlisi yürütme yetkisi yoktur.[264] Genel olarak baktığımız zaman Azerbaycan yönetim sisteminde devlet kurumlarında yapılan idari teftişler kurum başkanının başkanlığında oluşturulan denetim komisyonu (Nezaret Komissiyası) aracılığıyla yapılmaktadır. Bu komisyon kurumun planlama, teşkilatlandırma, haberleşme, koordinasyon, bütçe, insan kaynakları ve personel işlemleri dahil sevk ve idare ile ilgili tüm işlem, eylem ve kararlarını yetkili otorite adına denetlemektedir. İdari teftiş sonunda denetim komisyonu veya müfettiş, memurlarla ilgili hazırlanan raporu kurum içindeki yetkili karar merciine sunmaktadır. Bu yetkili karar mercii ise verilen raporlar doğrultusunda memurun muhakeme edilip- edilmemesine karar vermektedir. Eğer memurun muhakeme edilmesine karar verilirse o memurla ilgili rapor yargıya intikal ettirilmek üzere Azerbaycan Cumhuriyeti Baş Prokurorluğuna gönderilir.

B-DEVLET MEMURLARININ YÖNETİM DIŞI DENETİMİ

1. Siyasi Denetim

Siyasi denetimi yasama organı olan Milli Meclis ve Cumhurbaşkanı adına Yürütme Aygıtı tarafından yapılan denetlemedir. Yasama organının denetim yetkileri Anayasa'da, Milli Meclisin iç tüzüğünde belirtilmiştir. Buna göre

[264] Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s. 140-141; **Upravlenie Personalom (Personel Yönetimi)**, Nauka Yayınları , Moskva, 2004, s. 192

Yasama organı soru, genel görüşme, meclis araştırması yolları ile yürütme organını ve dolayısıyla yönetimi denetlemektedir. Aynı zamanda Milli Mecliste kanun tasarı ve teklifleri tartışılırken, ödenek koyarken yöneticilerin görüşlerine başvurularak bir nevi yapılacak yasaların uygulanma sürecinde her hangi bir problemle karşılaşılmamasının karşısı alınmış olmaktadır. Aslında yönetimin yasama organlarınca denetimi başkanlık rejimlerinde daha iyi işler. Çünkü hükümetin meclis önünde sorumluluğu parlamenter rejimlerde olduğu kimi başkanlık rejimlerinde yoktur.[265]

Azerbaycan yönetim sisteminde milletvekillerinin yönetim üzerinde kişisel denetimleri Başbakanlığa, Bakanlara ve diğer devlet kurumlarının başkanlarına belirli konularla ilgili soru göndermesiyle sınırlıdır. Şunu belirtmemiz gerekiyor ki, vatandaşlar tarafından milletvekillerine yapılan başvurular genel olarak sonuçsuz kalmaktadır. Çünkü milletvekili yönetimin bir memuru olarak faaliyette bulunmaktadır ve bundan dolayı vatandaşla milletvekili arasında karşılıklı güven duygusu mevcut değildir. Aynı zamanda milletvekillerinin seçmenlerden gelen şikayetler doğrultusunda yönetimi denetleyecek, denetim mekanizmini işler hale getirecek bir prosedür de yoktur.

Milli Meclisin yönetim üzerinde en etkili denetim yolu meclis komisyonları ve geçici komisyonlardır. Bu komisyonlar yetkileri dahilinde denetim fonksiyonunu gerçekleştirirler. Komisyonlarda tartışılan kanun tasarıları zamanı, özellikle bütçe müzakereleri dolayısıyla yönetimin faaliyeti denetlenir, bazı ödeneklerin kaldırılması, bazı alanlara ödenek ayrılması

[265] Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, **Kamu Yönetimi** (Çev. Cemal MIHCIOĞLU), Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara, 1985, s. 492

suretiyle hükümetin ilgili konulardaki çalışmalarının beğenilip-beğenilmediği ortaya konulur. Daha doğrusu bu komisyonlar aracılığıyla milletvekilleri yönetimle daha yakından ilişki kurma imkanı bulur.[266]

Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı makamının yönetim üzerinde denetim yetkisi devletin başkanı, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının, insan hak ve özgürlüklerinin garantörü olmak itibariyle onun Anayasal statüsü ile şartlanmıştır. Buna göre de Cumhurbaşkanlık makamının denetimi denildiği zaman Cumhurbaşkanı'nın anayasada belirlenen denetim yetkileri dikkate alınır.

Cumhurbaşkanı'nın yönetim üzerinde denetimi iki biçimde yapılır:

1. Cumhurbaşkanı'nın doğrudan denetimi;
2. Cumhurbaşkanlığı makamı adına ilgili devlet kuruluşlarının yaptığı denetim.

Cumhurbaşkanı'nın doğrudan denetimi ilk olarak devlet kurumları başkan ve yardımcılarının atanması zamanı gerçekleştirilir. Örneğin, o, Milli Meclisin onayı ile Başbakanı, Baş Prokuroru göreve atar veya görevden azleder, aynı zamanda Bakanları, diğer devlet kurumlarının başkanlarını, büyükelçileri, ordunun komutanlarını doğrudan göreve atar v.s.[267] Cumhurbaşkanı devlet kurumu başkanlarını ve yardımcılarını göreve atama konularını düzenlerken aynı zamanda bu görevlere adayların seçimini belirleyen yetkili şahısların faaliyetini denetliyor. Adayların belirlenmesinde Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı yardımcı olmaktadır. Bu kurumun

[266] Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s. 142-143
[267] Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, m. 109

esas görevi devlet kurumlarında üst düzey görevlere atamalarda Cumhurbaşkanı'na önerilerde bulunmaktır.

Cumhurbaşkanı hükümetin faaliyetini denetlerken Anayasaya aykırı karar ve serencamları iptal etmek, hükümetin istifasını talep ve kabul etmek yetkilerine sahiptir. Şunu belirtmemiz gerekiyor ki, Azerbaycan yönetim sisteminde tüm merkezi ve yerel yönetim kurumları Cumhurbaşkanı'na bağlı olduklarından her yıl faaliyetleriyle ilgili ona rapor sunmak zorunlulukları vardır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Cumhurbaşkanı adına yapılan denetimlerde en önemli görevi Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı üstlenmiştir. Bu kurumun çeşitli hizmet birimleri görev ve yetkilerini Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan denetim planına uygun olarak gerçekleştirirler. Devletin yurt içi ve yurtdışı kurumlarında yapılan denetimler sonucunda hazırlanan rapor Cumhurbaşkanı'na iletilir. [268]

Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı merkezi yürütme kurumlarının, özel olarak oluşturulmuş denetim kurumları ve komisyonlarının, onların yerlerdeki temsilciliklerinin işini analiz eder, belirtilen kurumların çalışma düzeni hakkında teklifler hazırlayarak Cumhurbaşkanı'na sunar.

Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı yaptığı denetimler sırasında tüm devlet ve özel kurumlardan konuyla ilgili istenilen belgeleri alma ve araştırma yetkisine sahiptir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı denetim sonucunda ortaya çıkan sorunların ortadan kaldırılması amacıyla devlet kurumlarına talimat ve direktif verir. Eğer denetimin sonucunda yolsuzluk

[268] Elşad Abdullayev, İnzibati Hukuk, **a.g.e.**, s.611-612

olayları saptanırsa Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı konuyla ilgili Azerbaycan Cumhuriyeti Baş Prokurorluğuna bilgi verir. Baş Prokurorluk ise ilgili kurum veya devlet memuru hakkında soruşturma başlatır ve gerek gördüğü halde konu mahkemeye intikal ettirilir.

2. Yargı Denetimi

Hukuk devleti ilkesinin en belirgin özelliklerinden biri yönetimin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır. Nitekim Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 60. maddesinde "devlet kurumlarının ve devlet memurların her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık" olduğu hüküm altına alınmıştır.

Azerbaycan'da İngiltere ve Amerika'da olduğu gibi sivil yargı sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemde yönetimin vatandaşlar gibi olağan hukuk kurallarına tabi olması ve uyuşmazlıkların olağan mahkemelerde çözümlenmesi öngörülmektedir.[269] Yani Azerbaycan'da sivil yargıdan ayrı idari mahkemeler yoktur.

Yönetimin yargısal denetimi, yönetim mekanizmasının işleyişinden doğan uyuşmazlıkları çözüme bağlama amacı güder. Yönetimde yasalara uyulmasını temin etmek için yargı denetiminin esas içeriği: devlet kurumlarının, devlet memurlarının faaliyet ve kararlarının hukuk kurallarına uygunluğunun değerlendirilmesi, vatandaşların, idare ve teşkilatların haklarının ve yasal menfaatlerinin ihlal edilmesi hallerinin, bunları doğuran sebep ve ortamın araştırılması, ihlal edilen hakların onarılması için tedbirler görülmesi, suçluların belirlenmesi ve cezalandırılmasıdır. Daha doğrusu bu

[269] Bkz. Şeref Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 3-4

tür denetlemenin asıl amacı yönetim karşısında vatandaşların ve devlet memurlarının korunmasını sağlamaktır. Politik iktidarın ve yönetimin hukuk kurallarına ve yasalara bağlılık sisteminin kabul edilmekle idari adalet de sağlanmış olur.[270]

Azerbaycan yargı sisteminde vatandaşların yönetime ve memurlara karşı başvurmalarını, memurla yönetim ve iki ayrı yönetim arasındaki davaları görmeye yetkili adalet mahkemeleridir.[271] Bu mahkemelerde yargıç yasalara aykırı kanunsuz işlemi bozma, kanunilik denetimi yapmak yetkisine sahiptir.

Cinayet işleri, özellikle de memurlar tarafından işlenen suçlarla ilgili olarak adalet mahkemeleri, muhakeme etme, ilgililer hakkında ceza işlem yapma ve konunun hukuki değerlendirilmesini yapma yetkisine sahiptir. Mahkeme ilgili kurum ve ya teşkilatın faaliyetinde yasalara aykırılığın mevcutluğu kanaatine varırsa, aynı zamanda bu aykırılığın sebeplerini ortaya çıkarırsa bununla ilgili olarak mahkeme kararı çıkarılır ve kurum başkanına bilgi verilir. Kurum başkanı verilmiş kararın 1 ay içinde uygulanmasını ilgili kurumda temin etmeli yapılan işlemler hakkında mahkemeye bilgi sunmalıdır. Demek ki, yargı denetiminin asıl amacı devlet kurumlarının iyi işlemesini gözetlemektir.

Tüm bu anlattıklarımıza rağmen Azerbaycan'da kamu yönetiminde etkin bir denetim sisteminin kurulup işletilmemesinin sıkıntısı yaşanmaktadır. Özellikle memurların denetimi ile ilgili önemli sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunları şöyle sıralamak mümkündür: "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanunda memurların denetimi ile ilgili açıklayıcı hükümler bulunmamaktadır. Aynı zamanda memur denetimiyle ilgili yasal düzenleme mevcut değildir; İç

[270] Nuri Tortop; Eyüp G.İsbir, Burhan Aykaç, **a.g.e.**, s. 144
[271] **Mahkemeler ve Hakemler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, 10 Haziran 1997, No 310-IQ, Kanun Yayınları, Bakü, 2005, Madde 3.

denetimin yapılması prosedürü kurumdan kuruma farklılık göstermektedir. Hiyerarşik denetim ve idari teftiş amacına uygun yapılmamaktadır. Kimlerin denetleme yapma yetkisine sahip olacağı, denetçi ve müfettişlerin statüsü, denetim araçları hakkında kapsamlı bir yasal düzenleme mevcut değildir; Ombudsman denetimi beklenen düzeyde verimli olamamaktadır. Ombudsmanın yaptığı denetim sonucunda ortaya çıkan yolsuzlukları çözüme kavuşturma yolundaki faaliyeti oldukça etkisiz ve verimsizdir; Memurların denetimiyle görevli "Devlet Gulluğunu İdareetme Şurası" ve "Devlet Gulluğu Meselelerine İlişkin Komisyon" gibi Cumhurbaşkanı'na bağlı kurumlar kendilerinden beklenen etkiyi gösterememektedir, her iki kurum paralel yetkiler kullandığından bir yetki karmaşası söz konusu olmakta ve aynı zamanda bu kurumların memurlar üzerinde nasıl bir denetim yapacakları, ne tür denetim araçları kullanacakları ve denetim birimleri hakkında açıklayıcı yasal hükümler bulunmamaktadır; Devlet kurumlarının faaliyetini denetleyecek kurumlarının bulunmasına rağmen devlet hizmetlerinde aksamaya göre kimse sorumluluk taşımamaktadır. Denetim sadece prosedür karakterlidir ve eğer prosedürler uygulanırsa sonuç önem taşımamaktadır[272].

[272] Ronald Yang, Eldar Azadov, **Dövlet İdareetmesinde İslahatlar: Nailiyetler, Problemler, Perspektifler**, CBS Yayınları, Bakü 2005, s.183

SONUÇ

1990 lı yılların başlarında sosyalizm sisteminin dağılması sonucunda liberal demokrasiye geçiş yapan bir çok ülkede ekonominin serbest piyasa kuralları ile düzenleneceğinin taraftarı olan reformistler düşünüyorlardı ki, sanki devlet tüm alanlara müdahelesi gereksizdir, özel sektör tüm meseleleri çözmek iktidarındadır. Ama zamanla bu düşüncelerin yanlış olduğu ortaya çıktı ve istikrarlı ekonomik düzenin kurulması, toplumun gelişiminin sağlanmasında devlet yönetiminin ve özellikle iyi bir kamu personel sisteminin kurulup işletilmesinin önemi iyice anlaşıldı.

Azerbaycan'da bağımsızlığın ilk yıllarından bu güne kadar kamu yönetimi alanında birçok reform yapılmıştır. Özellikle iyi işleyen bir personel rejiminin ülke kalkınmasında önemli rol oynadığının anlaşılması, iyi bir personel sistemi kurma çabasının gündeme gelmesine neden olmuştur. Son on yıl içinde bu çalışmalar hızlanmış ve personelin ücretlerinin iyileştirilmesine, çalıştırma biçimlerine, memurların işe alınmalarına, hizmet içi eğitimlerine, yükselmelerine ve hukuki statülerine ilişkin yeni düzenlemeler yapılarak personel rejiminde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Ama yetenekli insanları göreve alan, onları görevin gerektirdiyi ilkeler doğrultusunda yetiştiren ve güvencelerini sağlayan bir personel sistemi kurulamamıştır. Bunun nedeni ise mevcut yönetim sisteminde eski Sovyet rejiminden kalma ilke ve unsurların halen etkili olmasındadır. Yani zaman-zaman yönetim sisteminin işleyişinde bir çok demokratik adlandırılabilecek değişiklikler yapılmasına rağmen onun etkinliğini ve verimliliğini yükseltmek mümkün olmamış, aksine yönetim sisteminin çalışma mekanizması daha da ağırlaşmıştır. Özellikle 1995 yılında

kabul edilen Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasında kuvvetler ayrılığı ilkesinin yer almasına karşın hakimiyetin kolları (yasama, yürütme ve yargı) ve ayrı-ayrı kurumlar arasındaki karşılıklı ilişkiler bir-birini tamamlayan demokratik ilkeler esasında değil, sert bağımlılık, emir komuta esasında kurulmuştur. Buna göre, Cumhurbaşkanı sadece yürütme sisteminde değil, tümüyle devlet yönetiminde hakemi-mutlaktır. Diğer taraftan yürütmenin kuruluşu ve onun çeşitli kurumlarının yetkileri "amorf" karakter taşımaktadır. Yani yürütme kurumlarının statüsü ve çalışma yöntemleri kanunlardan ziyade Cumhurbaşkanı'nın direktifleri doğrultusunda belirlenir. Yasama ise Cumhurbaşkanı'nın isteği doğrultusunda biçimlenmiş ve onun iradesi doğrultusunda çalışmaktadır. Yargı da Cumhurbaşkanı'nın daha doğrusu yürütmenin etkisi altında faaliyetini sürdürmektedir. Hakemlerin sınavla işe alınmalarına rağmen atmaları Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Onların bağımsızlıkları ise sadece yasalarda kağıt üzerinde bulunmaktadır. Bu yüzden de ülkede mevcut yolsuzluk olaylarına mahkemelerin de adları karışmaktadır. Aynı zamanda yasama, yürütme, yargı arasında karşılıklı denetim mevcut değildir. Tüm yönetim sistemi Cumhurbaşkanı ve onun yürütme aygıtının denetimi altında çalışmaktadır. Ülkenin inzibati-arazi taksimi ve bölgelerin yönetimi ise Sovyetler Birliği'nden miras kalan idari rayonlaşma sistemine uygun olarak yürütülür. Tüm bu anlattıklarımızdan göründüğü gibi Azerbaycan Kamu Yönetim Sisteminin çalışma yönteminde önemli sorunlar mevcuttur. Bu sorunlar çözüme kavuşturulmadan Devlet Yönetim Sisteminin bir alt sistemi olan Kamu Personeli Yönetim Sisteminin istenilen düzeye ulaştırılması olası görülmemektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi Azerbaycan'da kamu personeli yönetim sisteminin faaliyeti Cumhurbaşkanı'nın denetim ve gözetimi altında yürütülür. Kamu hizmetine giriş, yükselme, görevden alınma v.s. tamamen devlet kurumları başkanlarının (bakanların, merkezi yürütme kurumu başkanlarının vs.) yetkisi dahilindedir.

Devlet kurumlarında mevcut olan personel idareleri (kadrolar teşkilatı) profesyonellikten uzak ilkeler esasında çalışmaktadırlar. Kurumun ihtiyacı olan yetenekli şahısların göreve alınmalarına gerekli özen gösterilmemekte, kurum başkanının isteği doğrultusunda personel seçilmesi yoluna gidilmektedir. Göreve almalar çoğu zaman akrabalık ve dostluk ilişkileri de dahil olmakla çeşitli yolsuzluklar yapılarak yürütülür. Bu durum özellikle üst düzey görevlere atamalarda daha yaygındır.

Memur güvencesi denen bir şey yoktur. Bakan veya vali görevden alındığı zaman ilgili kurum çalışanlarının bir çoğu görevden alınır. Şu anda bu durum Azerbaycan'da özellikle çok yaygındır. Bir nevi bu gelenek halini almıştır.

Devlet kurumlarındaki boş yerlere memur alınması için çoğu zaman ilan verilmemekte, ama bazı kurumlara memur alımı için sınav yapılmaktadır.

Kurumların çoğunda memurların görev yönetmeliği mevcut değil. Kurumun bütün işleri bazı yetenekli memurlar tarafından yürütülmekte, diğer memurlar ise yukarıda da belirttiğimiz gibi yetenekleri esas alınmadan göreve atandıklarından görevlerini doğru dürüst yürütememektedirler. Aynı zamanda memurluğa genç yaşlarda atanıp kariyer yapma olanağı ile ilgili belirli bir strateji yoktur.

Kurumlarda hizmet içi eğitime önem verilmemektedir. Memurların değişen koşullara uydurulması için gerekli eğitimler yapılmamaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz bu özelliklerden görünen o ki, Azerbaycan Kamu Personeli Yönetim Sisteminde devlet memurunun aksine devlet kurumunun başkanı sistemin devamlı öğesidir. Pratikte bu tür sistemlerin zamanla kapalı sisteme dönüştüğü ve değişimlere ayak uyduramaması gözlemlenmiştir.

Belirtilen bu sorunların çözümü için ilk olarak "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanun kamu personel politikasının esaslarını belirleyen, tüm kamu personelini içine alan ve kamu görevlililerinin bağlı olacağı ortak kuralları gösteren, başta ücret olmak üzere diğer personel konularında izlenecek ilke ve yöntemleri belirten temel bir kanun olma niteliğine kavuşturulmalıdır. Özellikle liyakat ve kariyer ilkelerine önem verilmeli ve bu ilkeler kanunda açık bir şekilde yer almalıdır.

Aynı zamanda Kamu Personel Rejiminin vazgeçilmez kuruluşu olan "Devlet Personel Başkanlığı" adı altında merkezi personel örgütü kurulması gerekir. Cünkü Azerbaycan'da Merkezi Personel Örgütü olarak bilinen "Devlet Gulluğunu Yönetim Şurası" ve "Devlet Gulluğu Meselelerine İlişkin Komisyon" kendisinden beklenen etkililiği gösterememektedir. Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak faaliyette bulunan, genel ve benzer yetkilerle donatılan her iki kurum personel yönetimini geliştirmek, sorunlarını çözmek daha doğrusu şimdiye kadar mevcut olmayan, açıklık ve saydamlık gibi demokratik ilkelere sahip olan bir kamu personel sistemini oluşturma iktidarında değillerdir. Daha doğrusu belirtilen her iki kurum devlet kurumlarında personel idarelerine bir nevi danışmanlık yapmakla

yetinmektedirler. Kurulacak olan yeni merkezi personel örgütünün genel niteliği ve yetkileri Azerbaycan devlet yönetimi sisteminde personelin yönetimi politikası ve kurallarını belirlemek, personel rejimi ve politikasıyla ilgili mevzuatı hazırlamak, tüm kamu personelini içine alan bir sınıflandırma sistemi oluşturmak, personel yönetimi çalışanlarının uzmanlık düzeyini artırmak ve bu yolla ilgili kurum yöneticisine yardımcı olmak, hizmete alma yöntemlerini geliştirilmek, yazılı sınavda başarılı bulunanların mülakatta çeşitli yolsuzluklar yapılarak elenmesini önlemek, bakanlıklar ve diğer devlet kurumlarında personel yönetimi şubelerinin kurulmasını koordine etmekten ibaret olmalıdır.

Devlet memurlarının görevlerini istenilen düzeyde yapması için onların hukuki, maddi ve manevi güvencelerinin sağlanmalı, siyasilerden bağımsız olarak çalışabilmeleri için gerekli önlemler alınmalı, yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Memurlara, haklarını savunabilecek idari ve yargı mercileri oluşturulmalıdır. Özellikle yolsuzluk yapmak istemeyen memurun siyasilerin etkisi altında kalmaması için yargı sisteminin bağımsızlığı sağlanmalıdır. Kamu personel sisteminin en önemli öğesinin siyasiler değil, halkla siyasiler arasında aracı rolunu üstlenen memurlar olduğu kabul edilmelidir. Aynı zamanda devlet memurlarının vatandaşlarla karşılıklı ilişkiler konularında yeni yöntemler belirlenmeli, memurluk mesleği yolsuzluk olaylarına konu olmaktan kurtulmalı, toplumda memurun prestiji yükseltilmelidir. Bunun için yapılacak olan devlet memurlarının faaliyeti ile bağlı etik ilkeleri içeren “Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Hakkında” yasanın amacına uygun olarak uygulanması için gereken özen gösterilmeli ve kurumlarda bununla

ilgili yönetmelik hazırlanmalıdır. Görevlerini yasalara uygun ve etik ilkeler çerçevesinde yapabilmeleri için memurların sorumluluğunun artırılması yönünde çaba sarf edilmelidir.

Demokratik, hukuki devlet kuruculuğu ortamında iyi işleyen denetim sistemi oluşturulmalı ve yönetim sürecinin tüm aşamalarında denetim yapılmalıdır. Devlet kurumlarının ve devlet memurlarının, yerel yönetim kurumlarının faaliyetine denetimin organize edilmesi için Devlet Denetim Bakanlığının oluşturulması daha uygun olurdu. Bu bakanlık aracılığıyla devlet kurum ve kuruluşlarını, kamu personelini denetlemek için çeşitli plan ve programlar hazırlanabilir, denetçiler ve müfettişler yetiştirilebilir, çeşitli denetim türleri ve denetim araçları geliştirilebilir.

Son olarak Azerbaycan'da kamu personeli yönetim sisteminin tüm alanları ile ilgili bilimsel araştırmaların yapılmasına gereken özen gösterilmeli ve buna hız kazandırılmalıdır. Çünkü pratikte personel yönetimi ile ilgili gelişmelerin ola bilmesi, etkili ve verimli çalışan bir personel sisteminin kurulabilmesi için teorik olarak iyi hazırlanmış bilimsel metinlere ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

ABBASOV A., **Milli Devletçilik Mefkuresi ve Laiklik (Genezis ve Tekamül)**, El-Aliance Yayını, Bakü, 2002

ABDULLAYEV E., **Devlet Hizmet Hukuku,** ABU Yayınları, Bakü, 2002

ABDULLAYEV E., **İnzibati Hukuk,** Kanun Yayınları, Bakü, 2001

ABDULLAYEV E., HÜSEYNOVA N., **Devlet Gulluğu,** BDU Yayınları, Bakü, 2007

ABDULLAYEV C., "Azerbaycan'da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği", **Avrasya Dosyası, Uluslar Arası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi,** VII, 1 (ilkbahar 2001)

ABDULLAYEV C., Azerbaycan Anayasası'nda Benimsenmiş Olan Hükümet Sistemi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1998

ADAL, H. Ş. **Kamu Personel İdaresi,** Ahmet Sait Matbaası, İstanbul,1968

AKILLIOĞLU T., **İnsan Hakları, Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri,** İmaj Yayıncılık, Ankara, 1995

AKINCI M., **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, I Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1999

AKTAN C. Can., **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, AFA Yayınları, İstanbul 1992

AKTAN C. Can., **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999

AKTAN C. Can., "Politikada Rant Kollama", **AİD**, Cilt 26, Sayı 4, Aralık 1993 s. 119-136

AKTAN C. Can., "Yeni Değişim Dinamikleri ve Devletin Yeni Rolü", **Türkiye Günlüğü**, Sayı 56, Yaz 1999, s. 78-88

AKSOY Ş. "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", **Türkiye'de Kamu Yönetimi,** Yargı Yayınevi, Ankara , 2003

ALEXİN A., **Administrativnoe Pravo Rossiyskoy Federaçii (Rusyanın İdare Hukuku)**, Zerkalo Yayınları, Moskova,1997

ALDEMİR C., ATAOL A., SOLAKOĞLU G., **Personel Yönetimi**, Barış Yayınları Fakülteler Kitabevi, I Basıkı, İzmir,1993

ALİZADE A., **Destur el-katip fi tayin el meratip,** Nauka Yayınları, Moskova, 1971

ALİZADE A., "Muhammed İbn Hinduşah Nahçıvaninin "Destur el-katip fi tayin el meratip eseri yakın ve Orta Doğu memleketlerinin sosyal ve ekonomik tarihinin bir kaynağı gibi", **VI Türk Tarih Kongresi(1961),** Ankara, 1967 s.253-264

Anti Korrupsiya (Senetler Toplusu), Azerbaycan Cumhuriyeti Auditorlar Palatası Yayınları, Bakü, 2005

ATAMANÇUK G., **Suşnost Gosudarstvennoy Slujbı,** RAGS, Moskova, 2003

ATAMANÇUK G., **Gosudarstvennoe Upravlenie (Kamu Yönetimi),** Moskova, 2000

Avrupa Birliği ve Türkiye, T.C. Başbakanlık DTM., 4. Baskı, Ankara, Ekim 1999

AYKAÇ B., **Kamu Personelinin Değerlendirilmesi,** Gazi Üniversitesi (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1986

AYKAÇ B. "Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi", **AİD,** IV, 23 ,Aralık 1990

Devlet Gulluğu Hakkında Senetler Toplusu, Kanun Yayınevi Yayınlari , Bakü, 2005

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, Hukuk Edebiyyatı Yayınları, Bakü, 2005

Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi, Azerneşr, Bakü, 1991

Azerbaycan Cumhuriyeti Baş Prokuroru Yanında Korrupsiyaya Karşı Mübareze İdaresinin Esasnamesi (Tüzüğü), Anti Korrupsiya (Senetler Toplusu), Azerbaycan Cumhuriyeti Auditorlar Palatası Yayınları, Bakü, 2005, s.77-79

Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Kanunu, Hukuk Edebiyyatı Yayınları, Bakü, 2005

Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Kanunu, Hukuk Yayınları, Bakü, 2006

Azerbaycan Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Çalışanları Hakkında Yönetmelik, Dışişleri Bakanlığı Yayınları, Bakü, 2004

Azerbaycan Cumhuriyeti İdari Kabahatler Yasası, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2006

Azerbaycan Cumhuriyeti İş Kanunu (Emek Mecellesi), Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2006

Azerbaycan Cumhuriyetinin İnsan Hüquqları Üzre Müvekkili (Ombudsman) Hakkında Konstitusiya Kanunu, Qanun Yayınları, Bakü, 2002

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Emeklilik Reformu Konsepsiyası, Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Yayını, Bakü, 2001

Azerbaycan Cumhuriyetinde Nüfusun Meşgulluğu Hakkında Kanun, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 1991

"Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Gulluğunu İdare etme Şurası Hakkında" Esasnamenin Tastik Edilmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Devlet Gulluğu Hakkında Senetler Toplusu, Bakü, 2007

Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Gulluğunu İdare etme Şurası Yanında Korrupsiya'ya Karşı Mübareze Üzere Komisyon Hakkında Esasnamenin Tasdik Edilmesi İle İlgili Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, No 906-II Q, 3 Mayıs 2005, Devlet Gulluğu İle İlgili Normativ Hukuki Aktlar, Bakü, 2007

Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyonun Oluşturulması Hakkında Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı, No-180, 19 Ocak 2005, Devlet Gulluğuna Dair Normatif Hukuki Aktlar, Bakü, 2007

Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyon Hakkında Tüzüğün Onaylanmasına İlişkin Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı, No-247, 3 Haziran, 2005, Devlet Gulluğuna Dair Normatif Hukuki Aktlar, Bakü, 2007

Azerbaycan'da İnsan Hüquqlarının ve Azadlıglarının Temin Edilmesi ve Müdafiesinin Veziyyeti Haqqında Azerbaycan Cumhuriyeti'nin İnsan Hüquqları üzre Müvekkilinin (Ombudsmanın) 2006 yılı üzere yıllık meruzesi, Bakü, 2007

Azerbaycan'da Ombudsman Tesisatı, AMEA Yayınları, Bakü, 2002

Azerbaycan Tarihi, İlim Neşriyatı Yayınları, Cilt II, Bakü, 1998

Azerbaycan Tarihi, İlim Neşriyatı Yayınları, Cilt III, Bakü, 1999

Azerbaycan Tarihi, İlim Neşriyatı Yayınları, Cilt IV, Bakü, 2000

BARTOLD B.B., **Soçineniya** (Makaleler toplusu), Tom I-IX, Moskova, 1963

BAŞÖZEN A., "Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları", **http://www.dicle.edu.tr 11.07.2008**

BİNGÖL D., **Personel Yönetimi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.,III Basım, İstanbul, 1997

BİLGİN K. U., **Kamu Performans Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 2004

BİLGİN K. U., **Kamu Personel Yönetimi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997

Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2004

Belediyele Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2005

CAN H., AKGÜN A., KAVUNCUBAŞI Ş., **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, 2. Baskı, Siyasal Kitapevi, Ankara, 1995

CANMAN D., **Personel Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1993

CANMAN D., **Personel Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kamu Personelin Değerlendirilmesi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1973

CANMAN D., **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, 1995

CANMAN D., "Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler" **AİD**, Cilt 25, Sayı 3, Eylül 1992, s.3-11

CEFEROV İ., **Azerbaycan Cumhuriyeti Konstitusiyasının Şerhi** , Hukuk Edebiyatı Yayınevi, Bakü, 2004

CHAPMAN B., **İdare Mesleği, Avrupa'da Devlet Memurluğu, (Çeviren: Cahit Tutum),** TODAİE Yayınları, Ankara, 1970

Civil Service Legislation Contents Checklist, SIGMA papers No. 5, OECD, Paris,1996

DAVLETŞİNA N., KİMLİKA B., KLARK R., REY D., **Demokratiya: Devlet ve Cemiyet,** Seda Yayınları, Bakü, 1999

Demokratik Seçkilere Yardım Merkezi: **Belediyeler Yerli İdare Etmenin Teşkilatı Formasıdır**, Bakü, 1999

Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Kanun Yayınları, Bakü, 2002

Devlet Gulluğu Konularına İlişkin Normativ Hukuki Aktlar, Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Yayını, Bakü, 2003

Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyon Hakkında Tüzük, Devlet Gulluğuna Dair Normatif Hukuki Aktlar, Bakü, 2007

Devlet Gulluğunda Talim Sisteminin Tekmilleştirilmesi, TACİS Projesi Kapsamında Yayınlanmış Müzakere Protokolü, Bakü, 2002

Devlet Gulluğuna Kabul Üzere Çalışma Grubunun 2004 yılı 27/28 Mart Tarihli Müzakereleri, Bakü, 2004

Devlet Kurumlarında Görevli Şahıslar Tarafından Mal Bildiriminde Bulunulması Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, No 945-II Q, Bakü, 24 Haziran 2005

Devlet Memurları Kanunu, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005

Devlet Memurlarının Emeklilik Güvencesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Kanun Matbaası Yayınları, Bakü, 2006

"Devlet Memurlarının Emeklilik Aylığının Yeniden Hesaplanması Kuralları Hakkında" Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı, Ek II, 7 Şubat , Bakü, 2005

Devlet Memurları İçin Hakimiyet Yetkilerinin Kullanılmasına Göre Ek Ücretin Belirlenmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Kanun Yayınları, Bakü, 4 Kasım 2002

Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Azerbaycan Milli Meclisi Yayınları, Bakü, 31 Mayıs 2007

Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun Uygulanması Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Fermanı, Bakü, 16 Ağustos 2007

Devlet Memurlarının Sığortası Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2003

Devlet Memurlarının Ücretlerine, Görev Yaptıkları Yerin Yüksekliğine Göre İlgili Ek Ücret Kat Sayının Belirlenmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Kanun Yayınları, Bakü, 31 Mayıs 2002

Devlet Müdrüklük Mektebi , Azerbaycan Devlet Yönetimi Akademisi Yayınları, Bakü, 2000

Devlet Sırrı Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Kanun Yayınları, Bakü, 2004

DİNÇER Ö. ve YILMAZ C., **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık Yayınları, Ankara, Ekim 2003

Edinnaya Nomenklatura Dannostey Slujasix (Görevlilerin tek listesi hakında veri), Nauka Yayınları, Moskova,1967

EFENDİYEV E., **Bütün Devirlerin En Görkemli Şahsiyeti,** Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2006

EKBEROV R., SELİMOV S., **Azerbaycan'ın Devlet ve Hukuk Tarihi**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2003

ELİYEV E., Müasir Beynelhalk Hukukda İnsan Hukukları, Ahali ve Miqrasiya Problemleri, NAT Co Yayını, Bakü, 2007

ERKİN V., "Personel Reformu Çalışmaları", AİD, Cilt 2, Sayı 2., Haziran 1969, s.89-104

ERGUN T., **Kamu Yönetimi,** TODAİE Yayınları, Ankara, 2004

ERGUN T., "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", **AİD,** Cilt 11, Sayı 1, Mart 1978, s.24-30

ERGUN T., "Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu", **Yeni Türkiye,** Sayı 13, Ocak-Şubat 1997, s.388-393

ERGUN T., POLATOĞLU A., **Kamu Yönetimine Giriş,** TODAİE Yayını, Ankara, 1992

ERYILMAZ B., **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul 1998

ESKEROV Z., NESİROV E., **Azerbaycan Devlet ve Hukukunun Esasları,** Qapp Poligraf Yayınları, Bakü, 2003

"Emeklilik Yaşının Dolması ve ya Sakatlığı Halinde Görevden Ayrılmış ve Devlet Memurluğunda Zorunlu Çalışma Sürecini Tamamlamayan Devlet Memurlarına Yaşamboyu Müavinetin (Yardımın) Miktarı hakkında" Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanı, No: 936, Bakü, 22 Ekim 2003

FERZELİBEYLİ Ş. F., **XV yüzyıl Azerbaycan Devletlerinin Yapısı**, İlim-Tahsil Neşrıyyatı, Bakü, 2003

Gabusname, Devlet Neşriyyatı Yayınları, Bakü,1989

GEYLAN R., **Personel Yönetimi**, Birlik Ofset Yayınları, Eskişehir, 1996

GRECO-Değerlendirme I-II Raporları, Strazburg 23 haziran 2006, www.greco.coe.int

GREKOV B., Yakubovski A., **Zolotaya Orda (Kızıl Orda),** Moskva, 1937

Gosudarstvennaya Slujba (Kamu Hizmeti), Uçebnik (Pod. Red. İgnatova), Rostov N/D, Moskova, 2004

GÖZÜBÜYÜK Ş. **Yönetsel Yargı,** Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara, 1998

GULİYEV T., **İdare etmenin (Yönetimin) Esasları**, Maarif Yayınları, Bakü, 1993

GULİYEV T., **Yönetimin (Menecmentin) Esasları**, Karanfil Yayınları, Bakü, 2006

GÜLER B. A., **SSCB'den BDT'ye Sovyet Tipi Devlet Örgütlenmesi** (TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notu), TODAİE Yayınları, Ankara,1992

GÜLER B. A., **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim,** İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005

GÜLMEZ M., **Dünya da Memurlar ve Sendikal Haklar**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996

GÜNER A., **Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler,** Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını No:11, İstanbul, Mayıs-1998

GÜNDAY M., **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 1996

HÜSEYNOV A. "Görevli Şahıslar Maliye Raporu Veriyor", **Kanun Dergisi**, No 8 (136), 2005, s. 8-10

HÜSEYNOV F., **Avrupa Birliyi-Azerbaycan İlişkileri,** Yeni Avrasya Yayınları, Ankara, 2003

İdari Reform Danışman Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972

İdari ve Yardımcı Görevlerin Tesnifat Toplusu, Hukuk Edebiyyatı Yayınları, Bakü, 2003

İktisadi İlimlerin Esasları, Azerneşr Yayınları, Bakü, 1972

İpoteka Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2005

İVANOV R. N., **Elahezretin General Adyutantı (Majestelerinin General Danışmanı),**, Ecemi Yayınları, Nahçıvan 2008

İSBİR E.G., **Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi**, AİTİA Yayını, Ankara, 1977

İSMAYILOV S., **Azerbaycan'da Devlet Gulluğu Aneneleri ve Onun Modern Durumu,** Ozan Yayınevi, Bakü, 2004

Kamu Hizmetinde Aylık İş Saatleri Dışında 5 saatden Fazla İş Yükü İçin Ek Ücretin Miktarının Belirlenmesi Kuralları, Kanun Yayınları, Bakü, 25 Ekim 2003

Kamu Görevlileri El Kitabı, TODAİE Yayını No 308, Ankara, 2002

Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor, TODAİE Yayını No 238, Ankara 1991

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılanması: Özel İhtisas Komisyon Raporu, Sekizinci Beşyıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 2000

KARAER Tacettin., "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", **AİD.**, Cilt 20, Sayı 2, Haziran 1987, s.24-46

KARASU K., **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara 2001

KELEŞ R., **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İkinci Baskı, İstanbul,1994

Korrupsiyaya Karşı Mübareze Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun Tetbiq Edilmesi Barede Azerbaycan Cumhurbaşkanının Serencamı, 3 mart 2004, No 114, Anti Korrupsiya (Senetler Toplusu), Azerbaycan Cumhuriyeti Auditorlar Palatası Yayınları, Bakü, 2005

KILAVUZ R., YILMAZ A. Ve İZCİ F., "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 2003, s. 49-68

KUKEL M., **Tabel o Rangax Boennoy, Grajdanskix i Pridvornıx Çlenov Rossiyskoy İmperii,** Moskova, 1995

LAZAREV V. ve diğerleri, **Genel Hukuk ve Devlet Nazariyesi**, Kanun Yayınları, Bakü, 2006

LUKAŞEVA E., **İnsan Hukukları** (Rusçadan Çeviren Ş. Eliyev), Şirvanneşr Yayınları, Bakü, 2005

Mahkemeler ve Hakemler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, No 310-IQ, 10 Haziran 1997, Kanun Yayınları, Bakü, 2005

Mahkeme-Hukuk İslahatları Hakkında TACİS Projesi Kapsamında Hazırlanmış Rapor, CBS Yayınları, Bakü 2005

MAHMUDOV Y., "Azerbaycan Devletçiliği (Tarihe Genel Bakış)", **Kafkas Üniversitesi Dergisi**, Özel Sayı, C.11, Bakü, 2003, s.61-135

MAHMUDOV Y., "Eski Zamanlardan İslam Dininin Kabulüne Kadarki Devrde Azerbaycan Devletçiliği", **http://www.meclis.gov.az/tarix/tarix1. htm, s.1-7**

MEMMEDOV S., **Ombudsman Tesisatı,** İlim Yayınları, Bakü, 2002

MİCHAEL V., **Nomenklatura: The Soviet Ruling Class,** New York, 1984

MİÇKEVİÇ A., SOKOLOV N., **Sovetskoe Gosudastvennoe i Administrativnoe Pravo (Sovyet Devlet ve Yönetim Hukuku) ,** Moskova, 1984.

Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Anayasası, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2004

NİZAMÜLMÜLK Ebu Ali Hasan İbn Ali: **Siyasetname**, İlim Yayınları, Bakü, 1989

ONAR S. S., **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 11. Cilt, İsatanbul, 1986

OVSYANKO D., **Gosudarstvennaya Slujba Rossiyskoy Federaçii (Rusya'da Kamu Hizmeti),** Yurist Yayınları, Moskova, 2002

Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, DPT Yayını Ankara, 1999

ÖZDEMİR Biltekin., "Kamu Personel Rejiminde Yozlaşma", **Yeni Türkiye,** Sayı 13, Ocak-Şubat 1997, s.456-463

ÖZGENÇ İ., Suça İştirakın Hukuki Esası ve Faillik, İstanbul, 1996

Parlamento ve Devlet Başkanlığı Adına Yapılan Denetim Sistemleri ve Türkiye'de Uygulanması İle İlgili Araştırma ve İnceleme Raporu, DDK Yayınları, Ankara, 1998

POLAT N., "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, s.65-80

PRİYEV V., **Nahçıvan Tarihinden Sahifalar**, Muallim Neşriyyatı, Bakü, 2004

Prokurorluk Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Hukuk Edebiyyatı Yayınları, Bakü, 1999

REHİMLİ R., **Azerbaycan Kamu Personel Sistemi,** Naturel Yayınları, Ankara, 2006

REHİMLİ R., "Anayasamızda Yerel Yönetim Anlayışı," **Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi Meruzeleri,** No 4, Bakü, 2005

REHİMLİ R., "Belediyelerin Görevleri", **Nahçıvan Devlet Universitesinin Haberleri,** Nahçıvan Gayret Neşriyatı, Nahçıvan, 2007

ROBLES A. H., **Parlamentskiy Kontrol za Adminstraçiey (İnstitut Ombudsmana) (Parlamentin Yönetim Üzerinde Denetimi (Ombudsman Kurumu),** İzdatelstvo Ad Marginem, Moskova,1997

RZAYEV A., **Devlet Gulluğu: Nazariye ve Praktika,** İlim Yayınları, Bakü, 2005

SANAL R., **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurumu,** TODAİE Yayınları, Ankara, 2002

Sendikalar Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Kanun Yayınları, Bakü, 1994

SENCER M., "Kamu Görevlilerinin Eğitimi ve Kamu Yönetimi Akademisi", **AİD**, Cilt 15, Sayı 2, Haziran 1982, s. 3-11

SİMON, H. A., Smithburg D. W., Thompson V. A., **Kamu Yönetimi (Çev. Camal MIHCIOĞLU),** Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara, 1985

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliğinin Anayasası, Azerneşr Yayınları, Bakü, 1978

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliğinin Anayasası, Azerneşr Yayınları, Bakü, 1988

SÖKMEN U. **İzinler, Kamu Personelinin İzinleri**, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996

SÜRGÜT K. **Türkiye'de İdari Reform**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972

ŞABANOV R. "Gosudarstvennaya Slujba: Obşaya Tendençiya Razvitiya i Yeyo Sostoyanie v Azerbaydjane (Azerbaycan'da Devlet Hizmeti: Genel Yapı ve Gelişim)", **Bakinskiy Raboçiy Gazetesi**, 3 Temmuz 2004

ŞEN M. L. "Liyakat Sistemi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", **AİD**, I, 28 Mart 1995

ŞENER N., **Tepeden Tırnağa Yolsuzluk**, Siyah Beyaz Metis Güncel Yayınevi, İstanbul, 2001

TELLAL E., Keskin N. E., "Rusya Federasyonu", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,** Der. KAYAUM, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2004

TORTOP N., **Mahalli İdareler,** Üçüncü Baskı, Ankara, 1988

TORTOP N., **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999

TORTOP N.; İSBİR E. G., Aykaç B., **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2005

TORTOP N.; AYKAÇ B., YAYMAN H., ÖZER M. A., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara, 2006

TUTUM C., **Personel Yönetimi,** TODAİE Yayınları No: 179, Ankara,1979

TUTUM C. **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma,** TESAV Yayınları, Ankara, 1994

TUTUM C.,"Kamu Personeli Sorunu", **AİD,** Cilt 23,Sayı 3, Ankara, 1991, s.31-45

TUTUM C., "İdarenin Siyasileşmesi", **AİD,** Cilt 4, Sayı 4, Aralık 1971

TUTUM C., "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", **AİD,** Cilt 9, Sayı 4, Aralık 1974

TUSİ N., **Ahlaki Nasir**, Lider Neşriyatı Yayınları, Bakü, 2005

Upravlenie Personalom (Personel Yönetimi), Nauka Yayınları, Moskva, 2004

ÜLKÜ İ., **Bağımsızlıktan Sonra Azerbaycan**, Doğan Kitapçılık Yayınları, İstanbul, 2000

ÜSTÜNER Y., "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara , 2003

Vatandaşların Emeklilik Güvencesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Kanun Matbaası Yayınları, Bakü, 2005

YALÇIN S., **Personel Yönetimi**, İstanbul Üniversitesi Yayını, 2.Baskı, İstanbul, 1985

YAZICI R., **İnsan İlişkileri ve Personel Yönetimi**, Ankara, 1987

YÜKSEL Ö., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Gazi Üniversitesi İİBF Yayını, Ankara, 1997

YANG R., ŞABANOV R., **Azerbaycan'da Modern Personel Yönetimi Modeli Araştırması**, CBS Yayınları, Bakü, 2004

YAZICI R., **İnsan İlişkileri ve Personel Yönetimi,** Ankara, 1997

Yolsuzlukla Mücadele Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü, 2004

YILMAZ O., **Kamu Yönetim Raporu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT Yayınları, Ankara, Şubat 2001

İnternet adresleri
www.presıdent.az
www.un-az.org.
www.meclis.gov.az.
www.cabmin.gov.az
www.csc.gov.az
www.greco.coe.int

Gazeteler
Azerbaycan Gazetesi, 10 Kasım 1996.
Azerbaycan Gazetesi 11 Kasım 1995.

EKLER

"Devlet memurunun sicil belgesinin
düzenlenmesi Kuralları"na
1 numaralı EK

**SİCİL BELGESİNDE BULUNAN
EVRAKLARIN LİSTESİ**

Ön yüz

_____

(Soyadı, adı, baba adı)

Sıra №-sı	Evrakın adı	Evrakın sicil belgesine dahil edildiyi tarih	Sayfa sayı	Evrakı kim və hangi sebebe göre almıştır	Evrakın alındığı tarih	Evrakın geri verildiği tarih
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**

Arka yüz

Sıra №-sı	Evrakın adı	Evrakın sicil belgesine dahil edildiyi tarih	Sayfa sayı	Evrakı kim və hangi sebebe göre almıştır	Evrakın alındığı tarih	Evrakın geri verildiği tarih
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**

Sicil belgesi düzenlenmiştir

"____" _____200__ il

İmza _____

Liste düzenlenmiştir

"____" _____200__ il

İmza _____

"Devlet memurunun sicil belgesinin
düzenlenmesi Kuralları"na
2 numaralı EK

DEVLET MEMURUNUN KİŞİSEL KAYIT BELGESİ

Soyadınız _____
Adınız _____
Baba adı ___

Beyaz fonda rəngli foto (6x4)

Soyadınızı. adınızı və ya babanızın adını dəyiştirmişsinizse, nə zaman və hangi sebebe göre		
Doğulduğunuz tarih (gün. ay, yıl) ve yer (ülkə. şehir, il, ilçe, kasaba, köy)		
Cinsiniz		
Vatandaşlığınız (dəyiştirmişsinizse, ne zaman ve hangi sebebe göre)		

Tahsiliniz (orta, ön lisans, lisans, tamamlanmamış lisans ve s.)

Tahsil Kurumunun adı, fakulte	Tahsil devri		Diplom üzrə ihtisasınız və mesleyiniz	Diplomun numarası verildiği tarih
	Dahil olduğunuz tarih	Bitirdiyiniz tarih		

İlave tahsiliniz (ihtisasartırma uzmanlaşma ve s. kurslarda iştirak)

Tahsil kurumunun adı	Tahsil devri		Tahsil proqramının adı (branşı)	Diplomun və ya diğer evrakın numarası verildiği tarih
	Dahil olduğunuz tarih	Bitirdiyiniz tarih		

İlmi dereceniz və ilmi unvanınız

İlmi dərəcə (elmi unvan)	Verildiği tarih		Kim tarafından verilmiştir	Diplomun numarası, verildiyi tarih

Hangi dilləri biliyorsunuz ve hangi düzeyde (pek iyi, iyi, orta)	Diller	Bilme derecesi

Bilgisayar kullanma yeteneğiniz_____

Emek (meslek) faaliyeti ilə bağlı konferans, seminar ve s. toplantılara katılım _____

Devlet ödülleriniz və fahri adlarınız (ne zaman ve ne ilə ödüllendirilmişsiniz) _____

Seçim (genel ve ya yerel seçimlerde) kurumlarında çalışmalarınız _____

Askerlik durumu ve askeri rütbeniz_____

Hakkınızda cezai işlem yapıldımı? Ne zaman ve niçin_____

Eklemek istediyiniz bilgi_____

Kimliyinizin serisi, numarası, verilme tarihi və veren kurum _____

Ev adresiniz _____

Ev tel.: _____ İş tel.: _____ Mobil tel.: _____

E-mail adresiniz_____

"Devlet memurunun sicil belgesinin
düzenlenmesi Kuralları"na
3 numaralı EK

Foto için
yer

BELGE

_____

(Soyadı, adı, baba adı)

İş yeri, ne zamandan çalışır	
Dövlət qulluğunun ihtisas derecesi, diplomatik və ya diğer özel rütbeler	
Doğulduğu tarih və yer	
Milliyeti	
Tahsili	
Bitirdiyi tahsil Kurumunun adı, bitirdiyi yıll	
Mesleyi ve ihtisası	
İlmi derecesi	
Hangi yabancı dilleri biliyor	
Seçim kurumlarına katılım	
Ödülleri	

EMEK FAALİYETİ

S/n	Çalıştığı devr		Çalıştığı kurumun adı	Görevi

"Devlet memurunun sicil belgesinin
düzenlenmesi Kuralları"na
4 numaralı EK

Ön yüz

DEVLET MEMURUNUN ŞAHSİ DOSYASI

I. Genel bilgi

Emek № ___ tarih
mukavelesi_____

1. Soyadı _____ Adı _____ Baba adı _____

2. Doğulduğu tarih _____ 3. Doğulduğu yer _____ 4. Milliyeti _____
(gün, ay yıl)

5. Yabancı dili

6. Tahsili

(Lisans, ön lisasn, orta)

Tahsil kurumunun adı	Diplom üzərə mesleği, ihtisası	Diploma, serisi, numarası	Bitirmə tarihi

7. İlmi derecesi _____
(Dr, Doç. Dr, Prof. Dr)

8. Genel iş stajı _____ yıl _____ ay _____gün

Kamu hizmetinde iş stajı _____yıl _____ ay_____ gün

Şu anda çalıştığı
kurumda iş stajı _____ yıl_____ ay_____gün

9. Medeni hali _____

10. Ailə terkibi

Akrabalık derecesi (yakın akrabalar)	Soyadı, adı, baba adı	Doğulduğu yıl

II. Askerlik kayıtıyla ilgili bilgi

Yedek kateqorisi___ İkamet yeri üzere askeri
Askeri rütbə _____ komutanlığın adı _____
Heyet _____ _____
Askeri kayıt ihtisası ___ Askeri kayıt _____
Askeri hizmete yararlılık _____ genel (komandanın numarası) _____
özel _____

_____
(askeri kateqorinin iptali hakkında kayıt)

III. Atama və yerdeyiştirme

Tarih (gün, ay, yıl)	Emrin numarası	Struktur numarası	Görev	Esas

IV. İhtisas derecesinin verilmesi

Tarih (gün, ay, yıl)	Emrin numarası	İhtisas derecesi	İhtisas derecesi veren dövlət kurumunun adı	Not

V. İhtisas artırma

Tarih		İhtisas artırma sahesi	Eğitim kurumunun adı, bulunduğu yer	Evrak (kimlik, lisans)			Əsas
Eğitim almağa başlandığı tarih	Eğitimi bitirme tarihi			Adı	Seri numarası	Tarih	

VI. Denetım (Attestasiya)

Attestasiyanın tarihi	Komisyonun kararı	Belge		Not
		Numara	Tarih	

VII. İzin

İznin türleri	Çalışma süresi		Yıllık izin günlerinin sayı		Tarih		Not
	Başlama	Bitirmə	Esas	Ek	Başlama	Bitirmə	

11. Kimlik _____ № _____ Verildiği tarih "____" _____yıl

Verilmiştir_____
(kurumun adı)

Kayıta göre:

12.Adres _____

Şu anda kullanılan: Telefon:

_____

VIII. Ek bilgiler

_____

_____

Görevden azledilmenin sebebi
Görevden azledilmenin tarihi "____" _____ 200_ il Əmr № ___ "____" 200_ il
Personel idaresinin yetkilisi _____
(görevi) (soyadı, adı, baba adı) (imza)

"Devlet memurunun sicil belgesinin
düzenlenmesi Kuralları"na
5 numaralı EK

Ön yüz

DENETİM BELGESİ

Özlük doyasının numarası	Soyadı, adı, baba adı

Verildiyi tarih	Kime	İmza	Telefon numarası	Geri verildiği tarih

Arka yüz

Verildiyi tarih	Kime	İmza	Telefon numarası	Geri verildiği tarix

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR CETVELİ.....iv
GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM
AZERBAYCAN KAMU PERSONEL SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

I-BAĞIMSIZLIKTAN ÖNCEKİ DÖNEM.....6
A- TARİHSEL GELİŞME SÜRECİNDE AZERBAYCAN KAMU PERSONEL SİSTEMİ.....6
B- XX YÜZYILIN BAŞLARINDA VE SOVYETLER ZAMANINDA AZERBAYCAN'DA KAMU PERSONELİ YÖNETİM SİSTEMİ.....23
II-BAĞIMSIZLIKTAN SONRAKİ DÖNEM.....29
A-ANAYASAL SİSTEM.....29
B. SİYASAL YAPI.....33
1. Devlet Başkanı.....33
2. Parlamentonun Yapısı.....36
C.YÖNETSEL YAPI.....38
1. Merkezi Yönetim.....38
2. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti.....41
3. Yerel Yönetimler.....43
D. KAMU İSTİHDAM DÜZENİ.....45
E. KAMU PERSONEL SİSTEMİ.....49
1. Sınıflandırma.....59
a- Devlet Kurumlarının Sınıflandırması.....60
b- Kamu Hizmeti Görevlerinin Sınıflandırması.....62
2. Kamu Hizmetlerine Giriş.....64
a- Kamu Hizmetlerine Giriş Koşulları.....64
b- Sınavlı Giriş.....67
c - Sınavsız Giriş.....70
3. Memurların Eğitimi.....71
a-Hizmet Öncesi Eğitim.....71
b- Hizmet İçi Eğitim.....72
4. Memurluğun Sona Ermesi.....75
a- Çekilme (istifa).....75
b- Devlet Memurluğundan Çıkarılma.....75
c- Şartlarda Eksiklik.....76
d – Bağdaşmazlık.....76
e – Emeklilik.....76

İKİNCİ BÖLÜM
DEVLET MEMURLARININ HAKLARI

I-TEMEL HAKLAR.....78
A- ÇALIŞMA HAKKI.....79
B- EŞİTLİK VE LİYAKAT HAKKI.....81
II GENEL HAKLAR.....85
A-UYGULMAYI İSTEME HAKKI.....85

B-HİZMET GÜVENLİĞİ HAKKI.....87
C.YÜKSELME HAKKI.....88
D-ÇEKİLME HAKKI.....94
E-BAŞVURU VE ŞİKAYET HAKKI.....94
F-DAVA AÇMA HAKKI.....96
G-EMEKLİLİK HAKKI.....97
H-SENDIKAL HAKLAR.....101
İ- İZİN HAKKI.....105
J-AYLIK HAKKI.....109
K-BİLGİ EDİNME HAKKI.....112
L- EĞİTİME İLİŞKİN HAKLAR.....112
M-TAKDİRNAME VE ÖDÜL ALMA HAKKI.....113
III-DİĞER SOSYAL HAKLAR.....115
A-DEVLET SIĞORTASI YAPTIRMA HAKKI.....115
B KONUT KREDİSİ KULLANMA HAKKI.....116
C-SOSYAL TESİSLERDEN YARARLANMA HAKKI.....116

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
DEVLET MEMURLARININ YÜKÜMLÜLÜKLERİ

I-DEVLET MEMURLARININ ÖDEV VE SORUMLULUKLARI.....118
A-SADAKAT ÖDEVİ.....118
B-YEMİN ETME ÖDEVİ.....119
C-EŞİT VE TARAFSIZ KALMA ÖDEVİ.....119
D- UYGUN DAVRANIŞTA BULUNMA ÖDEVİ.....121
E- YURTDIŞINDA UYGUN DAVRANIŞTA BULUNMA ÖDEVİ.....122
F- İŞBAŞINDA BULUNMA ÖDEVİ.....123
G-DEVLET SIRRINI KORUMA ÖDEVİ.....123
H-MAL BİLDİRİMİNDE BULUNMA ÖDEVİ.....124
İ-İKAMET ÖDEVİ.....127
J- DEVLET MALINI KORUMA ÖDEVİ.....128
K-RESMİ BELGELERİ, ARAÇ VE GEREÇLERİ KORUMA VE GERİ VERME ÖDEVİ.....129
L-SAĞLIK KONTROLÜNDEN GEÇME ÖDEVİ.....130
M- ETİK İLKELERE UYMA ÖDEVİ.....130
N-DEVLET MEMURLARININ İNTİZAM, İDARİ, MALİ VE CEZAİ SORUMLULUĞU.....132
II-DEVLET MEMURLARININ YASAKLARI.....143

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
DEVLET MEMURLARININ DENETİMİ

I-DENETİMİN TANIMI VE AMACI.....151
II-DEVLET MEMURLARINI DENETİM AŞAMALARI VE TEKNİKLER.....154
A-DEVLET MEMURLARINI DENETİM AŞAMALARI.....154
1. Planlama Aşaması.....154
2. Faaliyetlerin Gözetimi ve Rapor Edilmesi Aşaması.....155
3. Karşılaştırma ve Düzeltme Aşaması.....156

B-DEVLET MEMURLARINI DENETİM TEKNİKLERİ.....157
1. Memurların Değerlendirilmesi.....157
2. Uçot (Kayıt) Sistemi.....162
3. Ast, Üst Toplantıları.....164
III- AZERBAYCAN'DA DEVLET MEMURLARINI DENETLEYEN DENETİM BİRİMLERİ.....164
A-DEVLET GULLUĞUNU İDAREETME ŞURASI.....164
B-DEVLET GULLUĞU MESELELERİ ÜZERE KOMİSYON.....169
C-PROKRATURA.....172
D-OMBUDSMAN.....176
IV-AZERBAYCAN'DA DEVLET MEMURLARINI DENETLEME TÜRLERİ.....181
A-DEVLET MEMURLARININ YÖNETİM İÇİ DENETİMİ.....181
1. Hiyerarşik Denetim.....181
2. İdari Teftiş.....183
B-DEVLET MEMURLARININ YÖNETİM DIŞI DENETİMİ.....183
1. Siyasi Denetim.....183
2. Yargı Denetimi.....187

SONUÇ.....190
KAYNAKÇA.....196
EKLER..... 209

KISALTMALAR CETVELİ

ACK	:Azerbaycan Ceza Kanunu
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.k.	: Aynı Kaynak
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
ENA	: Ecol National Administration
ILO	: International Labour Office
Haz.	: Hazırlayan
GRECO	: Group of States against corruption
MİM	: Minilliyin İnkişaf Maksatı
m.	: Madde
No	: Numara
S.	: Sayı
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

Rehimli, Recep, Azerbaycan'da Memurlar: Haklar, Yükümlülükler, Denetim, Doktora Tezi, Danışman: Doç.Dr.Yılmaz Üstüner, 220s.

ÖZET

Devlet nitelikli personel ile donatıldığı ölçüde etkili ve verimli kamu hizmeti sağlayabilir. Bu itibarla bütün devletler kamu hizmetlerinin adil, çabuk, akılcı, ucuz ve demokratik bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla teşkilatlar kur-muşlar ve bu hizmetleri yerine getiren kamu personeli için çeşitli personel sistemleri benimsemişlerdir.

Azerbaycan'da da, bu alanda gösterilen çabalar bağımsızlığın ilk yıllarından beri süregelmektedir. Özellikle iyi işleyen bir personel rejiminin ülke kalkınmasında önemli rol oynadığının anlaşılması, iyi bir personel sistemi kurma çabasının gündeme gelmesine neden olmuştur. Son 10 yıl içinde bu çalışmalar hızlanmış ve personelin ücretlerinin iyileştirilmesine, çalıştırma biçimlerine, kamu hizmeti görevlilerinin işe alınmalarına, hizmet içi eğitimlerine, yükselmelerine ve hukuki statülerine ilişkin yeni düzenlemeler yapılarak personel rejiminde önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

Dört bölümden oluşan tez çalışmamızda Azerbaycan Kamu Personel Yönetim Sisteminin esas öğesi olan memurların hakları, yükümlülükleri ve denetimi konuları incelenmiştir. Bu konular Azerbaycan Kamu Personel Rejimini düzenlemek amacıyla çıkarılan "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanun çerçevesinde ele alınmıştır.

Birinci bölümde Azerbaycan Kamu Personeli Yönetim Sisteminin tarihsel gelişim süreci araştırılmıştır. Bölümün ilk kısmı bağımsızlıktan önceki dönemde kamu personel rejimi ile ilgilidir. İkinci kısımda ise

bağımsızlıktan sonra Azerbaycan'da mevcut personel yönetiminin genel ilkeleri ele alınmakta ve günümüzde personel yönetiminin kazandığı önem anlatılmaktadır. Bu çerçevede "Devlet Gulluğu Hakkında" Kanuna, memurların sınıflandırma sistemine, kamu hizmetlerine giriş koşullarına, eğitim sistemine değinilmiştir.

İkinci bölümde memurların hakları incelenmiştir. İlk olarak temel haklar olan çalışma, eşitlik ve liyakat haklarına değinilmiş daha sonra ise genel haklar ve diğer sosyal haklar hakkında bilgi verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise memurların yükümlülükleri ele alınmıştır. Burada memurların ödev ve sorumlulukları araştırma konusu olmuştur. Daha sonra memurların uyması gereken yasaklar araştırma kapsamına dahil edilmiştir.

Dördüncü bölümde devlet memurlarının denetimi konularına yer verilmiş, denetimin tanımı ve amacı açıklanmış, denetim aşamaları ve teknikleri, devlet memurlarını denetleyen denetim birimleri hakkında bilgi sunulmuş, memurları denetleme türlerine değinilmiştir.

Demokratik ilkeler esasında biçimlenen kamu personel yönetimi sistemine sahip olmayan Azerbaycan'da tabi ki iyi bir personel sistemi oluşturma çabaları takdire layıktır. Ancak bütün çabalara rağmen bunda başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bağımsızlığın ilk yıllarından bugüne kadar personel sistemi ile ilgili pek çok şeyin gerçekleştirilmiş olmasına karşın iyi bir personel sistemi kurulamamıştır. Bu yüzdende sonuç kısmında genel değerlendirme

yapılarak Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminin sorunları ve çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

Rehimli, Recep, Officials İn Azerbaijan:Rights, Responsibilities and Control, Doctor's Thesis, Advisor: Assoc.Prof.Yılmaz Ustuner, 220p.

SUMMARY

A state can provide effective and productive social service when it is supplied with experienced and prosperous personnel. Therefore, many countries established organizations to provide just, fast, efficient, cheap and democratic social service and acquired various personnel systems for the personnel who provide these services.

Such attempts in social service areas have been carried out since the first year of declaration of independence in Azerbaijan, too. As effective personnel regime has an important role for the development of the country, the attempt to establish it have always been in attention. Since the last decade the work in this sphere has increased and the development in the field of personnel salary, working style, employment of personnel, their education and promotion and renovation in their judicial states have been successfully implemented.

The thesis consist of four chapters and it analyses the issues of the rights of personnel, the main part of Azerbaijan Personnel Administration System, their responsibilities and control. These issues are taken into account according to the low: "*About State Services*" that improves Azerbaijan personnel regimes.

In the first chapter, the historical development of state personnel system is analyzed. The first part of the chapter talks about the state personnel system before the declaration of independence. The second

part of chapter, however, clearly defines the state principle of the personnel system and its importance after the declaration of independence. In this sphere, the thesis mentions the law of "*About State Services*", the classification of personnel system, the conditions of joining to social service, and the education of the personnel.

In the second chapter, the rights of personnel are analysed. Firstly, fundamental of rights of working, equality and honour are given. Then, the generalized and information for other rights are mentioned.

The third chapter talks about the duties of personnel. The responsibility of personnel is also investigated here. After that the prohibitions that the personnel must obey are given.

In the forth chapter, the control of state personnel, the definition of control and its aim, the levels of control and its techniques, the information of state structures that search the state of officials, and the ways of investigation are given.

The attempts of establishing a good personnel system is proudable as there is not a tradition of this system in Azerbaijan. However, despite of all these attempts we can not say that Azerbaijan is successful to form a good personnel system. Since the first period of independence a good personnel system can not have been set. Therefore, the problems and solutions for Azerbaijan state personal administration system is focused on in the conclusion.