Mersiz Bakı

written by Samir Aliyev

Artıq 20 ildir ki, paytaxt Bakıda aramsız söküntü-tikinti-qazıntı işləri aparılır. Bu proseslərdən razı qalanlarla yanaşı narazı sakinlər də var. Müxtəlif vaxtlarda narazı sakinlərin Bakı Şəhər İcra Hakimiyyətinin binası qarşısında və digər yerlərdə etiraz aksiyalarının şahidi oluruq. Səbəb sadədir: sakinlər qərar qəbulu prosesindən kənarda qalırlar və onların iradəsinin əleyhinə verilmiş qərarların acı fəsadlarını yaşayırlar. Çünki paytaxt onun sakinlərinin səsini eşidən seçkili orqan – şəhər şurası yox, əhali qarşısında hesabatlı olmayan, təyinatlı icra hakimiyyəti başçısı tərəfindən idarə olunur. Bütün işlər Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti rəhbərliyinin baxışları və qəbul etdiyi qərarları əsasında həyata keçirilir. Halbuki Bakı şəhərində əhalini təmsil edən mer institutunun yaradılması effektiv, şəffaf və əhali rəyinə yönəlik idarəetmə mexanizmi olması ilə yanaşı Azərbaycan hökumətinin Avropa Şurası qarşısında götürdüyü öhdəlikdir. Təsadüfi deyil ki, Azərbaycan Avropa Şurasının mer institutu olmayan yeganə ölkəsidir.

İcra hakimiyyəti başçısı niyə mer ola bilməz?

Rəsmi statistikaya görə, [2018-ci ildə] Bakı şəhərində yaşayan əhalinin sayı 2,3 milyon nəfərə yaxın olub ki, bu da ölkə əhalisinin 22,3%-ni təşkil edir. Reallıqda isə bu rəqəm daha böyükdür. Bakı şəhərinin ərazisi 2200 kv km-dir. Şəhər 12 inzibati rayondan ibarətdir. Bundan başqa, şəhərdə 59 qəsəbə mövcuddur. Bakı şəhərində 7 şəhər və 46 qəsəbə bələdiyyəsi olmaqla 53 bələdiyyə fəaliyyət göstərir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 124-cü maddəsinə uyğun olaraq yerlərdə icra hakimiyyətini yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları həyata keçirirlər. Bakı şəhəri Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti (BŞİH) başçısı tərəfindən idarə olunur. Yerli icra hakimiyyətlərinin səlahiyyətlərini

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti müəyyən edir, onları vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir. İcra hakimiyyətlərinin, o cümlədən BŞİH qurumunun fəaliyyəti prezidentin 2012-ci il tarixdə 648 saylı Fərmanla təsdiqlədiyi *Yerli icra hakimiyyətləri haqqında Əsasnamə* ilə tənzimlənir. Əsasnamədə BŞİH başçısının və onun müavinlərinin ölkə prezidenti tərəfindən vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edilməsi qeyd edilir.

Əsasnamədə yerli icra hakimiyyətləri başçılarının, o cümlədən BŞİH başçısının geniş vəzifələri müəyyənləşdirilib və bu vəzifələri aşağıdakı kimi ümumiləşdirmək olar:

- Yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları onlara həvalə olunmuş vəzifələrin yerinə yetirilməsinə görə ölkə prezidenti qarşısında şəxsən məsuliyyət daşıyırlar, onun tapşırıqlarını yerinə yetirirlər və onun qarşısında hesabatlıdırlar;
- müvafiq ərazidə fəaliyyət göstərən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerli qurumları, bələdiyyələr, qeyri-hökumət təşkilatları ilə qarşılıqlı fəaliyyəti təmin edirlər;
- müvafiq ərazidə vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının müdafiəsini və həyata keçirilməsini, mülkiyyətin və ictimai asayişin qorunmasını təmin edirlər;
- dövlət proqramları, konsepsiyaları və tədbirlər planlarında müəyyənləşdirilmiş tədbirlərin müvafiq ərazidə icrasını, dövlət informasiya resurslarının və sistemlərinin təhlükəsizliyini, dövlət orqanları, idarə, müəssisə və təşkilatlar ilə qarşılıqlı məlumat mübadiləsini təmin edirlər;
- vətəndaşların qəbulunu, onların ərizə, təklif və şikayətlərinə qanunvericiliyə uyğun qaydada və müddətlərdə baxılmasını və onlara cavab verilməsini təmin edirlər;
- yerli icra hakimiyyəti orqanının fəaliyyəti haqqında əhalinin məlumatlandırılmasını, yerli icra hakimiyyətinin internet saytının yaradılmasını təmin

edirlər, ilin yekunları ilə bağlı yerli icra hakimiyyətinin fəaliyyətinə dair hesabatı dərc etdirirlər, öz fəaliyyətlərində ictimai rəyi nəzərə alırlar və s.

Əsasnamənin 2.11-ci maddəsinə əsasən, BŞİH başçısı şəhərin iqtisadi, sosial-mədəni və digər yerli məsələlərinə baxılması və onların həllinə dair təkliflərin hazırlanması məqsədi ilə öz yanında *daimi məşvərətçi orqan olan Şura* yaradır. Sayı 25 nəfərədək olan Şuranın tərkibinə daxildir: BŞİH başçısı və müavinləri, şəhər rayonları icra hakimiyyətlərinin başçıları, yerli icra hakimiyyəti başçısının aparatının şöbə müdirləri, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerli qurumlarının rəhbərləri, habelə şəhərin ərazisində yerləşən idarələrin, təşkilatların və müəssisələrin rəhbərləri. Şuranın iclasları ayda iki dəfədən az olmayaraq keçirilir və ona rəhbərliyi BŞİH başçısı həyata keçirir.

BŞİH nəzdində ictimai (ödənişsiz) əsaslarla fəaliyyət göstərən və kollegial orqan olan *Apellyasiya Şurası* da fəaliyyət göstərir. Şuranın vəzifəsi sahibkarların yerli səviyyəli dövlət qurumlarının qərarlarından verilmiş təkrar şikayətlərinə baxmaqdır. Apellyasiya Şurasının sədrini və üzvlərini, Katibliyin rəhbərini və tərkibini də BŞİH başçısı təsdiq edir.

Ölkədə fəaliyyət göstərən istər BŞİH, istərsə də digər şəhərlərin icra hakimiyyətlərinin strukturuna baxdıqda qarşılıqlı nəzarət mexanizmlərinin olmadığını görmək olur. İcra hakimiyyəti başçısı həm məşvərətçi, həm də Apellyasiya Şuralarını yaradır, onların rəhbərlərini və tərkibini şəxsən müəyyənləşdirir. Məşvərətçi Şuraların tərkibinə ictimaiyyəti təmsil edən şəxslər daxil edilməyib, hamısı dövlət qurumlarının təmsilçiləridir. Apellyasiya Şurasına gəldikdə isə bu qurumun ümumiyyətlə səmərəli işləməsi mümkün deyil. Çünki qurumda İcra hakimiyyəti başçısının razılığı olmadan heç bir qərar verilmir. Belə olan halda icra hakimiyyəti başçısının formalaşdırdığı Apellyasiya Şuralarının vətəndaşın

xeyrinə qərar çıxarması da şübhə doğurur. Təsadüfi deyil ki, icra hakimiyyəti orqanlarının rəsmi internet saytında Apellyasiya Şuralarının fəaliyyəti ilə bağlı məlumat geniş deyil. Məsələn, BŞİH-nin saytını analiz etdikdə məlum olur ki, Apellyasiya Şurası sonuncu dəfə 1 il öncə – 2018-ci ilin iyul ayında hansısa qərar verib. Apellyasiya Şuralarının yaradılması Azərbaycanda məşhur olan xalq mahnısındakı bir misranı xatırladır: səndən sənə şikayətim var. Eyni zamanda Şura tərəf kimi daha çox dövlətin qərarlarını dəstəkləyir. Dövlət satınalmaları ilə bağlı Şuraya edilmiş şikayətlərdə daha çox vətəndaşın, o cümlədən sahibkarların əleyhinə çıxarılmış qərarları qüvvədə saxlaması bunu bir daha sübut edir.

Qanunvericilikdə də qeyd edildiyi kimi, icra hakimiyyəti başçıları dövlətin ali idarəetmə orqanlarından verilən tapşırıqları yerinə yetirirlər və öz fəaliyyətlərində ərazidə yaşayan əhali ilə, o cümlədən müxtəlif sosial və peşəkar qruplarla məsləhətləşmə aparmaq, onların rəylərini nəzərə almaq öhdəlikləri yoxdur. Bu qurumların əsas missiyası yerli problemləri milli səviyyədə qaldırmaq yox, dövlət siyasətini yerli səviyyədə tətbiq etməkdir. Qurumun rəhbəri qurumun bütün qollarına nəzarət edir, məşvərətçi orqan olan Şura seçkili yolla formalaşmır, Apellyasiya Şurası isə maraqsız tərəf ola bilmir. Bütün bu idarəetmə strukturu dünya təcrübəsində tətbiq edilən paytaxt idarəçiliyi standartlarından uzaqdır və Azərbaycan hökumətinin də öhdəlik olaraq götürdüyü Yerli Özünüidarəyə dair Avropa Xartiyasının tələblərinə cavab vermir.

Bakının paytaxt statusu müəyyən edilibmi?

*Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası*nın 22-ci («Paytaxt») maddəsində Bakı şəhəri Azərbaycan Respublikasının paytaxtı kimi təsbit olunsa da paytaxt statusu haqqında ayrıca qanun yoxdur. *Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında* Qanunun 5.9-cu maddəsində qeyd edilir ki, Bakı şəhərinin statusu Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunu ilə

müəyyənləşdirilir. Qanunun qəbulundan 19 il keçsə də bu vaxta qədər hər hansı qanunvericilik aktı qəbul edilməyib. Hətta ölkə parlamentinin 2001 və 2002-ci illərdə keçirilən yaz və payız sessiyalarının iş planına Bakı şəhərinin statusu haqqında qanun daxil edilsə də sonradan belə qanunun qəbulu məsələsi hökumətin gündəliyindən çıxarılıb.

Bakı şəhərinin statusunun qanunvericilikdə tənzimlənməsinin vacibliyi *Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin* Azərbaycan hökumətinə ünvanladığı iki Tövsiyədə də vurğulanıb. 2003-cü ildə qəbul edilmiş *Azərbaycanda yerli və regional demokratiya* adlı 126 saylı Tövsiyədə qeyd edilir ki, hökumət yaxın zamanlarda paytaxtın statusu haqqında Qanun qəbul etməli və bu Qanun şəhər səviyyəsində əhali tərəfindən seçilmiş Şura tərəfindən idarə olunan yerli administrasiyanı yaratmağı nəzərdə tutmalıdır. Sənədin 8.2.6-cı bəndində qeyd olunur: “Hazırda Bakı şəhəri dövlətin icra orqanları tərəfindən idarə olunur. Nəzərə almaq lazımdır ki, bir sıra hallarda paytaxt şəhəri yerli maraqların çərçivəsini aşan məsələləri həll etməlidir. Həmin maraqlar naminə idarəetmədə qənaət və effektivliyi təmin etmək üçün bütün şəhər miqyasını əhatə edən demokratik şura seçilməlidir. Lakin bu prinsip kiçik ərazilərdə bələdiyyələrin yaradılması ideyası ilə ziddiyyət təşkil etmir, sadəcə onların fəaliyyəti bütün şəhəri təmsil edən bələdiyyənin yaradılması ilə tamamlanmalıdır.” Avropa Şurasının 2012-ci ildə ünvanladığı növbəti sənəddə – *Azərbaycanda yerli və regional demokratiya* adlı 326 saylı Tövsiyədə Bakı şəhərinin seçilmiş bələdiyyə tərəfindən idarə edilməsinin zəruriliyi bir daha vurğulanıb. Sənədə görə, “Bakı şəhəri demokratik yolla seçilmiş Şuranın olduğu vahid yerli özünüidarə qurumu tərəfindən idarə olunmur, icra hakimiyyəti orqanı isə demokratik nəzarətdən kənarda qalaraq ancaq ölkə prezidentinə hesabatlıdır.” Sənəddə Avropa Şurası ekspertləri *Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında* Azərbaycan Respublikası Qanununa istinad edərək Bakı şəhəri haqqında xüsusi qanunun qəbul edilməsini tövsiyə edirlər.

Paytaxt şəhəri elə mürəkkəb və daimi inkişaf edən mexanizmdir

ki, razılaşdırılmış strategiya olmadıqda nəticələrin aradan qaldırılması ölkə üçün böyük resurslara başa gələ bilər. Avropa Şurasının ayrı-ayrı tövsiyələrinə görə, paytaxt şəhərləri həm qənaət, həm də səmərəlilik baxımından demokratik yolla seçilmiş Şura tərəfindən tənzimlənməlidir.

Avropa Şurasına daxil olan bəzi ölkələrin paytaxtlarının statusu konstitusiya, bəziləri ayrıca qanunlar, bəziləri isə tarixi ənənələrə və sosial razılığa əsaslanan "yazılmamış" qaydalar əsasında müəyyənləşib. Məsələn, Albania, Avstriya, Belçika, Bolqarıstan, Çexiya, Almaniya, Macarıstan, İtaliya, Niderland kimi ölkələrdə paytaxtın statusu *Konstitusiya* ilə tənzimlənir. Estoniya, Yunanıstan, Litva, Moldova, İsveç və İsveçrə kimi ölkələrdə paytaxtın statusunu ayrıca qanun əsasında müəyyənləşdirirlər. Hətta Avropa Şurasına üzv olmayan Qazaxıstan, Qırğızıstan, Tacikistan, Türkmənistan kimi ölkələrdə çatışmazlıqlara baxmayaraq analoji qanunlar qəbul edilib. Bəzi ölkələrdə isə paytaxt şəhərlərin müəyyən olunmasında tarixi, mədəni və siyasi amillər daha çox rol oynayır. Bunlara Kipr, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Malta, Portuqaliya, Birləşmiş Krallıq kimi ölkələr daxildir. Birinci qrupa aid olan Azərbaycanda Bakı şəhərinin paytaxt olması Konstitusiyada qeyd edilsə də paytaxtın idarəedilməsi prosesində seçkili özünüidarə qurumları ilə icra hakimiyyəti qurumlarının fəaliyyətlərinin hüquqi əsasları, qarşılıqlı münasibətlərini, vəzifələrini tənzimləyən normalar və qaydalar heç bir yerdə əksini tapmayıb.

Meriya institutu nədir?

Avropa Şurasına üzv dövlətlərdə paytaxt şəhərlərinin özünüidarəsinə dair 2 tövsiyəsi mövcuddur. *Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında 133 saylı Tövsiyəyə* əsasən, paytaxt şəhərlərinə elə şərait yaradılmalı və elə səviyyədə resurslar təqdim olunmalıdır ki, onlar öz administrativ funksiyalarını müstəqil həyata keçirə bilsinlər. Öz növbəsində sənədin 12-ci bəndində paytaxt şəhərlərdə qərar qəbulu prosesinin qanuniliyinin əsas şərti qismində vətəndaş

iştirakçılığının təmin olunması göstərilir. Bu iştirak real və effektiv olmalı, vətəndaşların konsultativ orqanlara formal olaraq cəlbini nəzərdə tutmamalıdır.

Tövsiyəyə əsasən, Avropa Şurasının Nazirlər Kabineti üzv dövlətlərə tövsiyə edir ki, paytaxt şəhərlərə maksimum səviyyədə müstəqillik, o cümlədən zəruri maliyyə müstəqilliyi versinlər. Hansısa səviyyədə siyasi baxışın dəyişməsi mərkəzi hökumətlə şəhər rəhbərliyi arasındakı münasibətlərə xələl gətirməməlidir.

Bundan əlavə, Avropa Şurasının 2007-ci ildə qəbul etdiyi *Paytaxt şəhərlərinin statusu haqqında 219 saylı Tövsiyəsi* də mərkəzi şəhərlərdə vahid yerli özünüdarə prinsiplərinin tətbiqini nəzərdə tutur. Sənədin 8-ci bəndində deyilir ki, mərkəzi hökumətin nəzarəti altında olan qurumlar paytaxtın yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətini kompensasiya edə bilməz.

Avropa Şurasının yanaşmasına görə, paytaxt şəhərlər bələdiyyələrin timsalında yerli özünüidarə hüququna və demokratik seçilmiş yerli hakimiyyət tərəfindən həyata keçirilən dövlət səlahiyyətlərinə malik olmalıdır. Qurum hesab edir ki, paytaxt şəhərlərin mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunan hakimiyyət orqanları və ya seçilmiş bələdiyyə icra orqanı olmadan yerli hakimiyyəti tərəfindən idarə olunması Xartiyanın əsas prinsiplərinə uyğun gəlmir. Milli səviyyədə paytaxt şəhərlərin statusuna münasibətdə milli ənənələrdən, siyasi şəraitdən və sosial mühitdən asılı olaraq müxtəlif situasiyalar mövcuddur və bu müxtəliflik Xartiyanın tələbləri və prinsipləri ilə ziddiyyət təşkil etmir. Paytaxt şəhərlərdə administrativ bölmələrin mövcudluğu müstəqil administrativ strukturun olmamasını kompensasiya edə bilməz. Çünki bu bölmələr mərkəzi hakimiyyətin sərt nəzarəti altındadır.

Avropa Şurası üzv dövlətlərə yönləndirdiyi tövsiyələrdə paytaxt şəhərlərinin idarə olunması standartlarına aşağıdakı

kimi yanaşır:

- Üzv ölkələrdə, xüsusən də paytaxt şəhərləri bələdiyyələr tərəfindən idarə olunmayan ölkələrdə demokratik seçki yolu ilə formalaşmış bələdiyyənin fəaliyyətinə zəruri şərait yaradılmalı və paytaxt şəhərlərin administrativ özünüidarə prinsipləri qanunla tənzimlənməli;
- Paytaxt şəhərlərdə bələdiyyə və yerli hökumətin rayon səviyyələri arasında səlahiyyətlər aydın və şəffaf bölüşdürülməli;
- Paytaxt şəhərləri hələ də bələdiyyələr tərəfindən idarə olunmayan üzv ölkələrdə bu qurumların paytaxt şəhərləri idarəetmə statusu tanınmalı;
- Siyasi baxışların fərqli olmasına baxmayaraq mərkəzi hakimiyyət və paytaxt şəhərlərin bələdiyyə qurumları arasında əməkdaşlıq formalarının tapılmasına təminat verilməli;
- Paytaxt şəhərlərin administrativ bölmələrinin təbii və ya ötürülmiş səlahiyyətlərini həyata keçirtməsi üçün onların zəruri maliyyə vəsaitlərinə malik olması təmin edilməli;
- Paytaxt şəhərlərin maliyyə sistemlərinin siyasi alət olaraq istifadə edilməsinin, o cümlədən vergilərin azaldılması və ya digər maliyyə məhdudiyyətlərinin tətbiqinin qarşısını almağa yönəlik zəruri tədbirlər görülməli.

Bakının meriya institutu necə olmalıdır?

Meriya institutunun yaradılması Bakı şəhəri üçün yad deyil, paytaxtın özünüidarə institutu vaxtilə mövcud olub. Paytaxtın idarə edilməsində seçkili orqanın iştirakı təcrübəsi Azərbaycanın Rusiya impersiyası tərkibində olan dövrlərə təsadüf edir. Rusiyada şəhər özünüidarə orqanlarının, yəni dumaların və bələdiyyə idarələrinin yaradılması barədə rus imperatoru 1870-ci ildə fərman verdikdən 8 il sonra 1878-ci ildə Bakıda Dumaya seçkilər keçirilib. İlk Dumaya 72 nəfər, sonralar 75 nəfər üzv seçilib. Fərmana görə, azərbaycanlıların

sayı Duma üzvlərinin ümumi sayının yarısından çox ola bilməzdi. Dumaya yaşı 25-dən yuxarı olan, daşınmaz əmlak sahibləri və ya 1500 manatlıq məbləğdə ticarət və sənaye müəssisələrinə malik şəxslər seçilə bilərdilər. *Bələdiyyə idarələri icraçı, Duma isə qanunverici orqan hesab edilirdi.* Şəhər təsərrüfatının qurulması üçün Duma qərar verir, bələdiyyə idarəsi isə bu qərarı yerinə yetirirdi. Şəhər Duması sovet hakimiyyəti qurulana qədər fəaliyyət göstərib. Sonrakı ilərdə Bakı şəhəri sovetsayağı “seçkili orqan” tərəfindən idarə olunub. Məsələn, 1939-1977-ci illərdə bu qurum *Bakı Şəhər Zəhmətkeş Deputatları Sovetinin İcraiyyə Komitəsi*, 1977-1991-ci illərdə isə Bakı şəhər Xalq Deputatları Sovetinin İcraiyyə Komitəsi adlanıb. 1991-ci ildən sonra paytaxt təyinatlı qurum olan Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti tərəfindən idarə olunmağa balayıb.

Paytaxt şəhərlərin idarə olunması sahəsində beynəlxalq təcrübəni, həmçinin bu sahədə mövcud olan beynəlxalq sənədlərə istinad edərək Azərbaycan Respublikasının paytaxtı Bakı şəhərində təcili olaraq yerli özünüidarənin yaradılmasına başlanılmalıdır. İlk növbədə *Bakı şəhərinin statusu haqqında* Qanun qəbul edilməlidir. Qanunda paytaxtın seçkili orqanı olan Bələdiyyə Şurasının formalaşması, o cümlədən şəhər merinin seçilməsi mexanizmləri, şəhərin Şura tərəfindən idarə olunması mexanizmləri və s. əksini tapmalıdır. Seçki Məcəlləsində isə Bələdiyyə Şurasına seçkilərin keçirilməsi şərtləri, seçilmiş yerli özünüidarə formasından asılı olaraq seçkili şəxslərin sayı, paytaxtın ərazi sərhədlərinə daxil olan inzibati vahidliklərin meriyada təmsilçilik qaydaları əks etdirilməlidir.

Bu ilin dekabrında 20 ildir fəaliyyət göstərən bələdiyyə institutuna 5-ci dəfə seçkilər keçiriləcək. Seçkiyə qalmış 3 ay ərzində meriya institutunun yaradılması ilə bağlı addımın atılması real görünmür. Böyük ehtimalla seçki əvvəlki qaydada keçiriləcək və Bakı şəhəri növbəti dəfə mersiz qalacaq. Ancaq hökumət bu problemi aradan qaldırmaq üçün seçkinin vaxtını ertələyə, Avropa Şurası qarşısında götürdüyü öhdəliyi yerinə

yetirməklə Bakı şəhərində mer institutu yarada bilər. Çünki bu, Bakı sakinlərinin yaşadıqları şəhərin idarə edilməsi prosesində yaxından iştirakını və bununla da qərar qəbulu prosesinə təsir imkanlarını artırmağın ən uğurlu yoludur. Əslində isə proses paytaxtla məhdudlaşdırılmamalıdır. Bir çox ölkələrdə, o cümlədən Türkiyədə olduğu kimi Azərbaycanda da Bakı, Gəncə və Sumqayıt şəhərlərinin timsalında böyük şəhər bələdiyyələrinin yaradılması məsələsi hökumətin gündəminə gəlməlidir. Bütün bunlarla paralel yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətləri artırılmalı, maliyyə imkanları genişləndirilməlidir. Əks halda yaradılacaq böyük şəhər bələdiyyələri digər bələdiyyələrdən fərqlənməyəcək.