

Azərbaycanda ictimai şuralara yenidən baxış

written by Najmin Kamilsoy Nəcmi Kamilsoy

İnkişaf etməkdə olan ölkələrin bir çoxu beynəlxalq səviyyədə təşviq edilən yaxşı idarəetmə standartlarına uyğunlaşmaq üçün öhdəliklər götürüblər. Həmin öhdəliklər həm də idarəetmənin müxtəlif səviyyələrində dövlət siyasəti və qərarların qəbul edilməsində vətəndaş iştirakçılığını mexanizmlərinin yaradılmasını ehtiva edir. Lakin bu ölkələrin heç də hamısı işlək hesabatlılıq institutları, hüququn aliliyi və güclü vətəndaş cəmiyyətlərinin mövcud olduğu dövlət-cəmiyyət münasibətlərinin demokratik modelləri şəraitində idarə olunmur. Azərbaycan buna bariz nümunədir.

2012-ci ildə Azərbaycanda *Açıq Hökumətin təşviqinə dair Milli Fəaliyyət Planı* qəbul edildi. Sənəddə göstərilir ki, informasiyanın əldə edilməsinin asanlaşdırılması, maliyyə institutlarının fəaliyyətində şəffaflığın təmin edilməsi və elektron dövlət xidmətlərinin təkmilləşdirilməsi ilə yanaşı əsas prinsiplərdən biri “dövlət orqanlarının fəaliyyətində ictimaiyyətin iştirakçılığının genişləndirilməsi” idi.[\[1\]](#) Prezident tərəfindən 2014-cü ildə imzalanan *İctimai iştirakçılıq haqqında* qanun vətəndaşların yerli idarəetmə və icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət və rəy təmin etməyin bir neçə üsulunu nəzərdə tutur.[\[2\]](#) Bunlara müzakirə və dinləmələrin təşkili, ictimai rəyin öyrənilməsi və yazılı məsləhətləşmələrin aparılması daxildir. Bu qəbildən olan hüquqlar ya səlahiyyətli orqanlar tərəfindən görməzdən gəlinir və ya məhdudlaşdırılır, ya da vətəndaşlar tərəfindən lazımınca istifadə olunmur. Buna baxmayaraq iştirakçılığın qanunla istitusiona şəkildə təsbit olunmuş bir forması ictimai şuraların təsis olunmasıdır.

İctimai şuralar vətəndaşlar və vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının təmsilçilərindən ibarət olan və müxtəlif

dövlət orqanları yanında yaradılan məsləhətçi qurumlardır. 2014-cü ildən bəri 20 nazirlik və dövlət komitələri, həmçinin 12 yerli icra hakimiyyəti orqanları ictimai şuralar yaradıb.[\[3\]](#) Son bir neçə il ərzində rəsmi media və bəyanatlarda təqdirəlayiq hal kimi qiymətləndirilən ictimai şuraların yaradılması beynəlxalq platforma və inkişaf agentlikləri tərəfindən də tanınmışdır.[\[4\]](#)

Plüralistik kontekstdə ictimai şuralar kimi iştirakçılıq institutları hökumətlərə ictimai rəyin mənimsənilməsində, vətəndaş cəmiyyəti və mütəxəssis fikirlərinin siyasətə inteqrasiyasında və eləcə də inklüziv və effektiv dövlət siyasəti qurmaqda kömək edir. Bənzər meyillər həmçinin qeyri-demokratik kontekstlərdə də müşahidə olunur və bu “məşvərətçi avtoritarizm” məfhumuna diqqəti artırır.[\[5\]](#) Buna baxmayaraq, nəinki Azərbaycanda vətəndaş iştirakçılığı ilə bağlı göstəricilərdə müsbət dəyişiklik qeydə alınmayıb, əksinə, 2014-cü ildə yuxarıda qeyd olunan qanunun qüvvəyə minməsi fonunda faktiki olaraq əhəmiyyətli dərəcədə geriləmə baş verib. Bu məqalə vətəndaş cəmiyyətinin üzleşdiyi çətinliklərə və dövlət siyasətinin müəyyən edilməsi prosesinin səciyyəvi cəhətlərinə nəzər yetirməklə ölkədəki ictimai şuraların əsas çatışmazlıqlarını araşdırır. Müəllif məqalənin sonunda şuraların daha təmsilçi, faydalı və hesabatlı olmaları istiqamətində təkmilləşməsi üçün potensial çıxış yolları təklif edir.

İctimai şuralar: Siyasət və təcrübə

İctimai iştirakçılıq haqqında qanun və əlavəsi “İctimai şuranın vətəndaş cəmiyyəti institutları tərəfindən seçilməsinə dair əsasnamə”nin müəyyən etdiyinə görə, ictimai şuralar vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarında (VCT) müvafiq sahə üzrə təcrübəsi və fəaliyyəti olan 5-15 vətəndaşdan təşkil olunur.[\[6\]](#) İctimai şuranın üzvlərinin icra hakimiyyəti orqanları və vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələrindən ibarət 9 nəfərlik komissiyanın təşkilatçılığı ilə VCT-lər tərəfindən iki il müddətinə seçilməsi nəzərdə tutulur. Şuraların dövlət

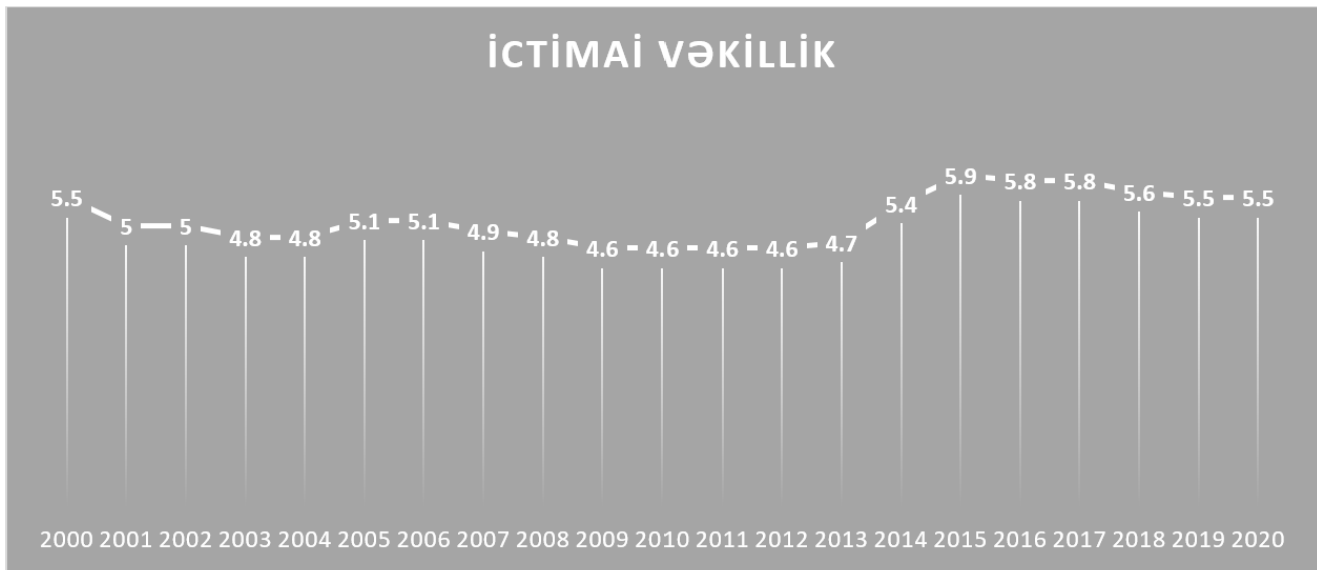
siyasəti ilə bağlı təkliflər vermək, hüquqi aktların layihələri ilə tanış olmaq, sorğu keçirmək və nəzdində olduqları dövlət qurumlarına tövsiyələr etmək səlahiyyətlərinə malikdirlər. İctimai şuralar fəaliyyətləri ilə bağlı illik hesabat verməklə mükəlləf olmalarına baxmayaraq, belə bir hesabat bu tarixə qədər hər hansı bir şura tərəfindən dərc olunmayıb. Bütövlükdə siyasət quruculuğu məqsədilə hökumət və qeyri-hökumət aktorları arasındakı institusional əlaqəyə dair məlumatlar çox azdır.

Azərbaycanda açıq hökumət fəaliyyət planının həyata keçirilməsi ilə bağlı müstəqil qiymətləndirmə hesabatlarına əsasən, ictimai şuraların problemi bünövrələrindən başlayır. İctimai şuranın təsis edilməsi və seçki komissiyasının təşkilində yeganə səlahiyyət müvafiq mərkəzi və ya yerli idarəetmə orqanına verilmişdir. Bu rəsmi qurumlarla şuralar arasında yuxarıdan aşağıya doğru iyerarxik münasibətlərin formalaşmasına səbəb olur və şura üzvlərinin əslində “seçilməyib təyin olunduğu” qeyd olunur. Azərbaycanda vətəndaş cəmiyyəti və ekoloji siyasətlə bağlı aparılmış yeni elmi tədqiqatda deyilir ki, “İctimai Şurada təmsil olunan QHT-lər əslində QONQO-lardır (Hökumətin Təşkil Etdiyi Qeyri Hökumət Təşkilatları – N.K.); beləliklə ictimai şuraların qurulmasında yeganə məqsəd “ədalətli qərar qəbulu” imitasiyası yaratmaqdır.” [7]

Bu məqalədə hökumətlə ictimai şuraların üzvləri arasındakı münasibətlər müzakirə olunmur. Çünki bu müzakirələr qərarların verilməsində vətəndaş cəmiyyətinin iştirakı məsələsi ilə bağlı çətinlikləri kifayət qədər izah etmir və hətta, bəzən yayındırıcı rol oynayır. Əvəzində bu məqalə məşvərət mexanizmlərinin qeyri-effektivliyinin struktur səbəblərini araşdırır. Bu çətinliklər böyük ölçüdə dövlət məmurlarının qeyri-hökumət subyektlərinə və ictimai birliklərə qarşı göstərdikləri etinasız münasibətdən, eləcə də onların cəmiyyət qarşısında hesabatlılığının az olmasından qaynaqlanır. Vətəndaş Cəmiyyəti Təşkilatlarının Davamlılıq İndeksinin (CSOSI) hesabatlarında da göstəriləndiyi kimi, hətta

Azərbaycandakı hökumətyönümlü QHT-lər belə faktiki olaraq siyasət quruculuğu prosesindən kənar qalır.[\[8\]](#)

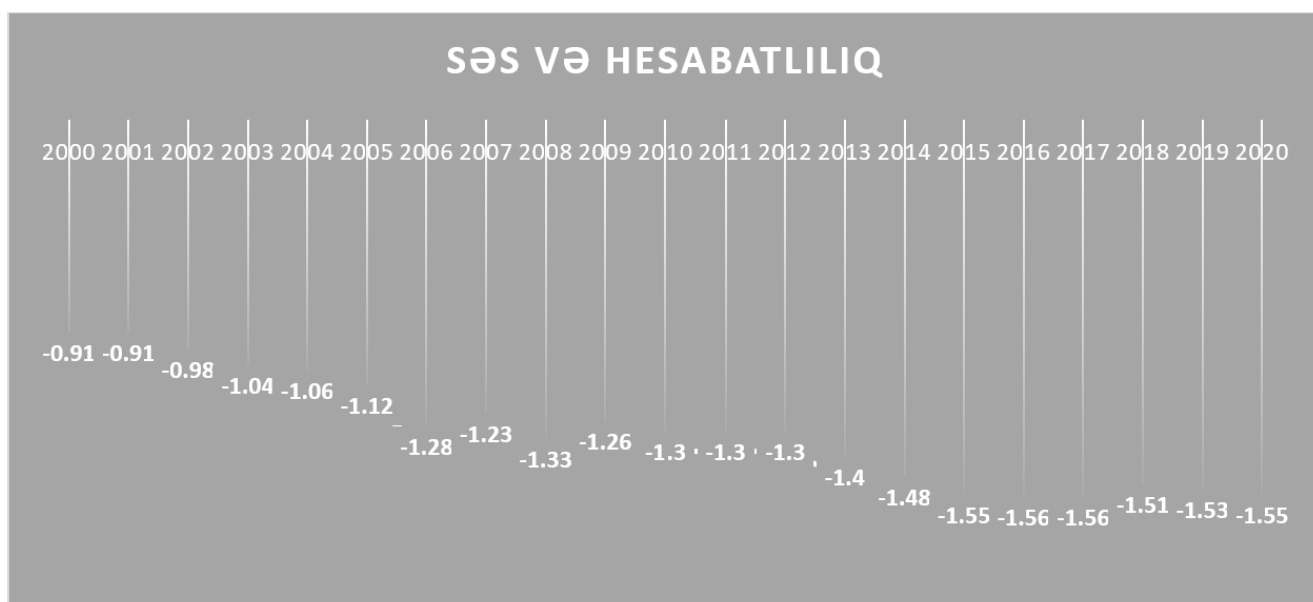
CSOSI illik olaraq "VCT sektorunun ictimai rəyə və ictimai siyasətə təsir qabiliyyəti"ni ölçür.[\[9\]](#) İndeksin Azərbaycanla bağlı rəqəmləri göstərir ki, 2013-2015-ci illər arasında vətəndaş cəmiyyətinin dövlət siyasətinə təsir (ictimai vəkillik) imkanları nəzərəcarpacaq dərəcədə azalıb. 2014-cü ildə 5 ballıq həddi keçməklə Azərbaycanda vətəndaş cəmiyyətinin ictimai vəkilliyi "əngəllənmiş" hesab olunur (Cədvəl 1).[\[10\]](#) 2017-ci ildən bəri müşahidə olunan irəliləyişlər bəzi səlahiyyətli qurumlarla VCT-lər arasında mütəmadi olmasa da artan əlaqələrlə açıqlanır. Məsələn, Vergilər Nazirliyinin 2019-cu ildə vergi qanunvericiliyinə dəyişikliklərin edilməsinə hazırlıq mərhələsində vətəndaş cəmiyyətindən olan mütəxəssislərlə görüşlər keçirməsi və s.[\[11\]](#)



Cədvəl 1: Vətəndaş Cəmiyyəti Təşkilatı Davamlılıq İndeksi (1-3: davamlılıq güclənib; 3-5: davamlılıq inkişaf edir; 5-7: davamlılıq əngəllənib)

Bu göstərici, həmçinin, ölçülərindən biri də Səs və Hesabatlılıq olan Dünya Bankının Dünya İdarəetmə İndeksi (WGI) tərəfindən də təsdiq edilir. Səs və Hesabatlılıq indeksi "vətəndaşların öz ölkələrində hökumətlərinin seçilməsindəki

iştirakının miqyası, həmçinin ifadə azadlığı, birləşmə azadlığı və azad media ilə bağlı qavrayışlarının sorğularını aparır.” [12] Azərbaycanda 2012-ci ildən 2016-cı ilə qədər ardıcıl dörd ildə əhəmiyyətli dərəcədə enən Səs və Hesabatlılıq göstəriciləri həmin tarixdən bəri aşağı göstəricidə qalıb (Cədvəl 2). [13] 2020-ci ildə -1,55 kimi aşağı bir göstərici ilə dünya sıralamasında 182-ci yerdə qərarlaşan Azərbaycan sonuncu ölkə olan Şimali Koreyanı cəmi on ölkə qabaqlayırdı. [14] Beləliklə Dünya Bankının yanaşmasından yola çıxaraq belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, Azərbaycanda vətəndaş cəmiyyəti iştirakçılığının əngəllənməsi daha böyük bir problem olan hesabatlılığa xas olub, bir tərəfdən seçkilərin problemlərindən, digər tərəfdən mətbuat azadlığının və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının məhdudlaşdırılmasından qaynaqlanır.



Cədvəl 2: Səs və Hesabatlılıq İndeksi (2,5 güclü; -2,5 zəif)

Lakin sual doğur ki, nəyə görə ictimai şuraların yaradılmasını nəzərdə tutan qanun qəbul olunduğu 2014-cü ildə ölkənin vətəndaş iştirakçılığı göstəriciləri pisləşib? Bunun səbəbləri 2013-2015-ci illərdə QHT-lərin fəaliyyətinə nəzarət edən qanunlara gətirilən məhdudiyətlər, vətəndaş cəmiyyəti fəalları qarşı təqibin gücləndirilməsi və həmin illərdə beynəlxalq təşkilatların Bakı ofislərinin bağlanması olmuşdur. [15] VCT-lərin fəaliyyəti ilə bağlı qanunvericilikdə

məhdudlaşdırıcı düzəlişlər QHT sektorunun maliyyə resurslarının 90%-dən çoxunu təşkil edən Qərbin demokratiya və inkişaf yardımına rəsmi çıxışı praktiki olaraq qadağan etdi.[\[16\]](#) Avropa İnsan Haqları Məhkəməsi (AIHM) 2013-2014-cü illərdə vətəndaş cəmiyyəti təmsilçilərinin həbsini “cinayət mühakiməsi sisteminin siyasi motivli sui-istifadəsinin narahatlıq doğuran nümunəsi” kimi qiymətləndirib.[\[17\]](#) Təxmini hesablamalara görə, QHT-lərin üçdə ikisi bu yaranmış yeni vəziyyətdən dolayı fəaliyyətlərini dayandırmalı olmuşdu.[\[18\]](#) Yalnız 2018-ci ildən sonra yeni vətəndaş təşəbbüsləri artmağa başladı və bəzi QHT-lər fəaliyyətlərini qismən bərpa etdilər. Bəzi yeni və icma əsaslı vətəndaş cəmiyyəti aktorları sosial hüquqlar, gender, şəhərsalma və ətraf mühitin mühafizəsi məsələləri ilə məşğul olur və rəsmi institusional çərçivədən kənarında fəaliyyət göstərirlər.

Azərbaycan rəsmilərinin açıqladığına görə, ölkədə dörd minə yaxın qeydiyyatda alınmış qeyri-hökumət təşkilatı vardır.[\[19\]](#) Bunun Cənubi Qafqaz regionunda ən aşağı rəqəm olması faktı ilə bərabər, həm də əslində şişirdilmiş rəqəmdir. Bu təşkilatların böyük əksəriyyəti fəaliyyətdə olmayıb, yalnız kağız üzərində mövcuddurlar. Yuxarıda qeyd olunan 2010-cu illərin ortalarındakı qanunvericilik məhdudiyətləri və davam edən siyasi risklərdən dolayı vətəndaşlar rəsmi şəkildə təşkilatlanmağa həvəs göstərmir və vətəndaş cəmiyyəti qruplarının əksəriyyəti ictimai şuralar kimi konsultativ mexanizmlərə şübhə ilə yanaşırlar. 95 QHT təmsilçisinin qatıldığı 2017-ci ildə aparılmış bir sorğunun nəticələrinə görə, vətəndaş cəmiyyəti arasında ictimai şuralarla bağlı məlumatlılıq səviyyəsi və onlara inam zəifdir.[\[20\]](#) Respondentlərin 84%-i heç vaxt ictimai şuralara namizədliklə bağlı düşüncələrinin olmadığını bildiriblər – 36% bunu məlumatlarının olmadığını, digər 36% isə şuralara etimadsız olmaları ilə əsaslandırır. 77% respondentin şuralara seçkilərin ədalətli keçirilməsi ilə bağlı rəyi mənfi olmuşdur. Daha yeni sorğu nəticələri mövcud deyil, lakin eyni zamanda QHT sektorunun ümumi rəyinin çox dəyişdiyini düşünməyə əsas da

yoxdur.

İştirakçılıq sual altında

Hesabatlılığın və inamın olmamasından əlavə, Azərbaycanda ictimai iştirakçılığın problemlərindən biri də dövlət siyasəti quruculuğu prosesinin özündə yatır – gündəliyin müəyyən edilməsindən tutmuş qiymətləndirməyə qədər. Demokratik şəraitdə siyasətin qərarlaşdırılması, formalaşdırılması və tətbiqi prosesi ilə bağlı çox şey məlumdur. Lakin Azərbaycanın qeyri-demokratik idarəetmə modelində siyasətin formalaşmasının fərqli mərhələlərində hansı aktorların rol oynaması ilə bağlı ciddi qeyri-müəyyənliklər vardır. Bu, xüsusilə, iqtisadi və rifah sferasında vətəndaşların narazılığı və siyasət proseslərindən və nəticələrindən xəbərsiz olma ehtimalını artırır.

Siyasət qurulması prosesi Prezident Administrasiyasının inhisarında olmaqla, parlamentdə demək olar heç bir müzakirədən keçmədən qəbul edilir və müvafiq nazirliklər və dövlət qurumları isə qəbul olunan siyasəti həyata keçirir. 2020-ci ildə parlamentə daxil olan 203 qanun layihəsindən 142-si Prezident, 60-ı parlamentin üzvləri və biri də Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisi tərəfindən təqdim edilmişdi.[\[21\]](#) Siyasət sənədlərinin layihələri, ümumiyyətlə, ictimai rəyə heç bir imkan yaratmayacaq şəkildə, qəbul edilməzdən bir neçə gün əvvəl ictimaiyyətə açıqlanır. Qanuna görə, ictimai şuralar müvafiq dövlət orqanından qanunvericilik aktlarının layihələrini əldə edib nəzərdən keçirmək hüququna sahibdirlər ki, bunun əsasında da onlar tövsiyələr verə və ya alternativ siyasət təklifləri edə bilirlər. Dövlət qurumu ictimai şuranın tövsiyə və ya təkliflərini qəbul etməməsi hallarında bunu rəsmi şəkildə əsaslandırmaqla mükəlləfdir. Buna baxmayaraq qanundan irəli gələn bu hökmlər təcrübədə əksini tapmır. Nəticədə vətəndaş cəmiyyəti qərar qəbuletmə strukturlarına rəsmi və ardıcıl çıxış imkanı əldə edə bilmir.

Təbii ki, hökumət bir sıra məsələlərdə kənar rəylərə daha açıq

olsa da əksər mövzularla bağlı ictimai müzakirələrdən yayınmağa çalışır. İkinciyə – müzakirəsindən yayındığı məsələlərə dövlət büdcəsinin hazırlanmasını misal göstərmək olar. Bu qəbildən olan qərarların bütün ölkə vətəndaşlarının həyatlarına təsir etməsinə baxmayaraq, illik büdcənin hazırlanma prosesi həddindən artıq qeyri-şəffafdır. Bu müşahidə “büdcə prosesinin müxtəlif mərhələlərində cəmiyyətin mənalı iştirakını təmin etmək üçün təklif olunan rəsmi imkanları dəyərləndirən” Açıq Büdcə Sorğusu (OBS) tərəfindən də təsdiqlənir.[\[22\]](#) 2021-ci il OBS hesabatına görə, Azərbaycanın bu indeks üzrə göstəricisi 100-dən 9 olmuşdur. Xüsusilə üç mərhələdə – büdcənin formalaşdırılması, təsdiqi və həyata keçirilməsində – ictimai iştirak üçün yaradılan imkanların göstəricisi 0-a bərabər olmuşdur. Müqayisə üçün deyək ki, Gürcüstanın müvafiq ictimai iştirakçılıq xalı 44 idi.[\[23\]](#)

Rəsmi dairələr məhdud səviyyədə də olsa iqtisadiyyat və sosial siyasət sahəsində vətəndaş cəmiyyətindən olan nümayəndə və ekspertlərin analiz və hesabatlarına daha qəbuledici yanaşırlar. Sonuncuların fikirləri sosial platformalarda ictimaiyyətin diqqətini cəlb etdikdə əlavə müzakirələr üçün dövlət orqanları az hallarda və qeyri-rəsmi müstəvidə ekspertlərlə əlaqəyə keçirlər.[\[24\]](#) Rəsmi dairələr həmçinin Dayanıqlı İnkişaf Hədəfləri kimi global səviyyədə qəbul olunmuş normalar haqqında QHT-lərlə hökumət arasında gedən məsləhətləşmələrə üçüncü tərəf kimi beynəlxalq tərəfdaşlar daxil olduqda kənardan gələn təkliflərə nisbətən açıq yanaşırlar. Nümunə üçün keçmişdə bəzi BMT institutlarının dəstəyi ilə yerli QHT-lər gender bərabərliyi ilə bağlı təkmilləşdirilmiş qanunların hazırlanmasına təsir göstərə bilmişdir.[\[25\]](#) Lakin ictimai şuralar çərçivəsində bu halların baş verməsinə təsadüf olunmayıb.

Nəhayət, ictimai şuraların tərkibinə nəzər saldıqda başqa bir çatışmazlığın şahidi oluruq. Belə ki, nazirliklərin nəzdində olan ictimai şuraların üzvlərinin, demək olar ki, hamısı qeydiyyatda olan qeyri-hökumət təşkilatlarının/ictimai

birliklərin sədrələri və ya təmsilçiləridir. Bəzi QHT nümayəndələri fərqli sahələrə aid birdən çox şuralarda yer alırlar. Bu məsələ iki baxımdan problemlidir. Birincisi, aktiv QHT-lərin heç də hamısı qeydiyyatda olanlar deyil. Faktiki olaraq, təşkilatların qeydiyyata alınmasından səbəbsiz imtina halları davamlı praktika olmuşdur. Bu fakt Azərbaycanla birləşmə azadlığının dəfələrlə pozulduğunu müəyyən edən AİHM-nin 2002-ci ildən bəri verdiyi ondan çox qərarında öz əksini tapıb.[\[26\]](#) Yuxarıda qeyd olunan QHT-lər haqqında qanuna edilən məhdudlaşdırıcı düzəlişlər qeydiyyat prosesini daha da qəlizləşdirib. Bu səbəbdən onlarla ictimai birlik dövlət qeydiyyatı olmadan fəaliyyət göstərir.

Bundan əlavə, ictimai şuralarla bağlı 2014-cü il qanunvericiliyində də təsbit olunduğu kimi ictimai iştirakçılıq qeydiyyatda olan QHT-lərlə məhdudlaşmır. Bu bizi təmsilçilik və peşəkarlıq (mütəxəssislik) məsələsinə gətirib çıxarır. İctimai şura üzvləri müvafiq sahənin mütəxəssisi olduqların görə, yoxsa icmaların səsi olduqlarına görə seçilirlər? Bütövlükdə Azərbaycanda vətəndaşlarla QHT-lər arasında əlaqələrin əhəmiyyətli dərəcədə aşağı olduğunu nəzərə aldıqda bu çox vacib sualdır.[\[27\]](#) Bilik və mütəxəssislik sağlam siyasət prosesinin əsasında duran məsələlərdir, lakin söhbət ictimai iştirakdan gedirsə, təmsilçilik də eyni dərəcədə əhəmiyyətlidir. Daha düzgün yanaşma o olar ki, ictimai şuralar formalaşdırıldığı zaman ekspertlər, alimlər və icma liderləri arasında balans gözlənilsin.

Azərbaycanda çoxu vətəndaş cəmiyyəti mühitindən və bütövlükdə qərar qəbulu mexanizminin açıq olmamasından qaynaqlanan çətinliklərə baxmayaraq, ictimai şuralar hələ də siyasət müzakirəsi üçün önəmli məkanlar kimi özünü doğrulda bilər. Bu mexanizmin işləkliyinin artırılması yolları haqqında təkliflərə gəlməzdən öncə, məqalənin növbəti hissəsi qeyri-demokratik mühitdə məsləhətçilik mexanizmləri ilə bağlı xəbərdarlıqlar üzərinə işıq salacaq.

Məşvərətçi avtoritarizm

Əslində ictimai şuralar cəmiyyət aktorlarının problemlərin həllinə dəstək olmaları üçün baş vura biləcəkləri yeganə vasitə deyil. Sosial şəbəkələrin və müstəqil media qurumlarının ortaya çıxması zəruri məsələlərin işıqlandırılması, dövlət tərəfindən aparılan siyasətin tənqid edilməsi və tövsiyələrin verilməsi üçün yeni sferalar yaratmaqla dövlətin diqqətinin cəmiyyətin qayğılarına yönəldilməsinə şərait yaradır. Əlavə olaraq dövlət-cəmiyyət münasibətinin institusional formaları mövcud olmadıqda vətəndaşlar, son çarə olaraq, narazılıqlarını ifadə etmək üçün etiraz aksiyaları təşkil etmək kimi alternativ kollektiv fəaliyyət formalarına əl atırlar. Son dövrlərdə daha çox müşahidə olunmağa başlayan müxtəlif dövlət qurumlarını hədəf alan sosial hədəfli etiraz aksiyaları bunun örnəyidir. [\[28\]](#)

Yeni tədqiqatlara görə, məşvərətçi institutlar vasitəsi ilə vətəndaş iştirakçılığı qeyri-demokratik ölkələr tərəfindən tək cə beynəlxalq auditoriya üçün Qərbin idarəetmə təcrübəsini imitasiya etmək məqsədilə deyil, həm də yerli ictimaiyyətin tələblərini sosial nizama xələl gətirəcək səviyyəyə çatmadan öncə yumşaltmaq və dövlət tərəfindən idarə olunan institusional çərçivəyə yönləndirmək məqsədilə istifadə olunur. Rusiyadakı ictimai şuralar alimlərin “məşvərətçi avtoritarizm” və “iştirakçı avtoritarizm” adlandırdıqları anlayışların bariz bir nümunəsidir. [\[29\]](#) Rusiya və Çindəki iştirakçı avtoritarizmin məntiqini araşdıran Katrin Ovenin iddiasına görə, “parçalanan və özəlləşdirilən dövlət sektorundan və getdikcə daha çox təhsil almış, siyasi cəhətdən məlumatlı, orta sinif vətəndaşlardan hökumətə müstəqil rəy kanallarının olmamasının kombinasiyası o deməkdir ki, qeyri-demokratik dövlətlər siyasətin formalaşması proseslərində yaranan bilik boşluğunu aradan qaldıran innovasiyalar inkişaf etdirməlidirlər.” [\[30\]](#) Oven aşkar edib ki, Rusiyadakı ictimai şuralar kimi iştirakçı mexanizmlər qeyri-demokratik hökumətlərə ictimai rəyi öyrənməkdə kömək etsə də, ümumi siyasi quruluşu təhdid etmir.

Azərbaycandakılara oxşar olaraq, Qazaxıstanda da ictimai

şuralar 2015-ci ildən tam formalaşmamış şəkildə fəaliyyət göstərir. Kolin Noks və Saltanat Canenova belə nəticəyə gəliblər ki, Qazaxıstanın ictimai şuraları ictimai dinləmələr və kampaniyaları uğurla istifadə edə bilsələr də, onlar müvafiq dövlət qurumları tərəfindən məhdudlaşdırılırlar və onların davamlı və ciddi töhfə vermək üçün resursları çox məhduddur.[\[31\]](#) Qazaxıstanın təcrübəsini öyrənən başqa bir tədqiqatın gəldiyi nəticəyə görə, məşvərətçi institutlar, xüsusilə 2019-cu ildə baş verən demokratiya uğrunda geniş etiraz aksiyalarından sonra ölkədəki vətəndaş iştirakçılığını “siyasətsizləşdirməyə” xidmət edib.[\[32\]](#)

Bu günə qədər Azərbaycandakı iştirakçılığın institusional formaları hələ də təpərsiz olduğuna görə onları məşvərətçi avtoritarizm obyektivindən analiz etmək çətinidir. Buna baxmayaraq, unutmaq olmaz ki, vətəndaş iştirakçılığı demokratik mədəniyyətlərə aid edilən bir keyfiyyət olsa da, həmişə demokratikləşmə prosesinin əlaməti deyil. Bu baxımdan hökumət və vətəndaş cəmiyyəti arasındakı münasibətlərdə əsaslı dəyişiklik yaşanmadıqca, ikincilərin hökumət tərəfindən təklif olunan ictimai iştirakçılıq yolları haqqında şübhələri aradan qalxmaya bilər.

İrəliyə doğru

Hazırda Azərbaycan hökuməti vətəndaş cəmiyyəti və iştirakçılığa qarşı münasibətini dəyişməklə bağlı ikiqat təzyiq altındadır. Beynəlxalq səviyyədə ölkə özünün Açıq Hökumət Tərəfdaşlığı platformasındakı 2016-cı ildə vətəndaş cəmiyyətinə qarşı görülən sərt tədbirlərdən dolayı deaktiv edilən üzvlük statusunu geri qazanmağa çalışır.[\[33\]](#) Ölkə daxilində isə ictimai idarəetmə strukturunun və xidmətlərinin modernizasiyasına, sosial siyasətin effektivliyinin artırılmasına və cəmiyyətdə mövcud olan narazılığın azaldılmasına ciddi ehtiyac var. Yeni aparılmış sorğunun nəticələri göstərir ki, respondentlərin 72,6%-i hökumətin iqtisadi siyasəti haqqında mənfi fikirdədirlər.[\[34\]](#) Bu narazılıqlar son dövrlərdə zorakılıq halları ilə nəticələnən

sosial problemlərlə bağlı davam edən etirazlarda da özünü büruzə verməkdədir. Əlilliyə görə müavinət və qayğı ilə bağlı çoxsaylı etirazların rəsmi qurumlar tərəfindən gözərdi edildiyini gören və nazirlə görüş tələb edən bir qrup müharibə iştirakçısı bu yaxınlarda əmək və əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyinin qapısını sındıraraq içəri daxil olub.[\[35\]](#) Hökumətlə cəmiyyət aktorları olan etirazçı qruplar arasında daimi rabitə kanalları yaradılmadığı təqdirdə belə halların daha sıx baş vermə ehtimalı yüksəkdir.

İctimai şuralar ölkənin problemlərinə mütləq həll deyil, lakin onlar ictimaiyyətin maraqlarını siyasət müstəvisinə çıxarmaq və siyasi elmlərdəki boşluqları doldurmaq potensialına sahibdirlər ki, bu da öz növbəsində vətəndaşların həyat şəraitlərinin yaxşılaşdırılması üçün zəruri olan dəyişikliklərə gətirib çıxara bilər. Bu baxımdan “ictimai şuraların əhəmiyyətinin artırılması”nı nəzərdə tutan Açıq Hökumətin təşviqinə dair 2020-2022-ci illər Milli Fəaliyyət Planı qarşıya qoyulan hədəflər və görülməmiş işlər arasındakı uyğunsuzluqdan dolayı əldən verilən növbəti fürsət oldu.[\[36\]](#) Qeyri-işləkliyin öhdəsindən gəlmək üçün hökumət və tərəfdaşlar ictimai iştirakın ədalətli şəkildə şuralara yönləndirilməsinin yollarını təkrar nəzərdən keçirməlidirlər. Məqalədə gəlinən nəticələrdən yola çıxaraq, mümkün həll yolları ilə bağlı bəzi ilkin tövsiyələr aşağıda təqdim olunur.

İnformasiya

VCT-lər və adi vətəndaşların ictimai şuralardan xəbərdar olmaması və onlara qarşı inamsızlığı idarəetmə proseslərində institutionallaşmış iştirakçılığın qarşısında duran ən təməl problemlərdəndir. İnformasiya və hesabatlılıq inamın və legitimliyin artırılmasında çox vacib faktorlardır. Bu məqsədə çatmaq üçün ikipilləli hesabatlılıq tələb olunur. İlk növbədə dövlət orqanları müvafiq ictimai müzakirələr və məsləhətləşmələrin aparılması üçün vaxtında ictimai şuraları qanun layihələri və qərarlar da daxil olmaqla lazımi məlumatlarla təmin etməlidirlər. İkincisi, ictimai şuralar da

aşağıdakı suallara mütəmadi cavab verməklə daha geniş ictimaiyyət qarşısında məsuliyyət daşmalıdırlar: görüşlər nə zaman təşkil olunur? gündəlikdə duran məsələlər hansılardır? qurumun qarşısında duran məsələlərlə bağlı şura üzvlərinin nə kimi əlavələri/təklifləri var? şuranın quruma verdiyi tövsiyələrin qəbul və ya rədd olunma miqyası nədir? və s. Bu qəbildən olan suallara verilən cavablar cəmiyyətin daha yaxşı maariflənməsi və iştirakçılığın təşviqi üçün zəruri informasiyadır.

Təmsilçilik

Təmsilçilik həqiqi ictimai iştirakçılığın ilkin şərtidir. Dövlət ictimai şuralara vətəndaş cəmiyyətinin rəsmiləşmiş çərçivələrindən, yəni qeydiyyatda alınmış və ixtisaslaşmış QHT sektorundan kənara çıxaraq, müxtəlif maraq qruplarını cəlb etmələrinə şərait yaratmalıdır. İctimai şuraların hazırkı strukturunda fərdi üzvlərin mütəxəssis kimi, yoxsa vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələri kimi təmsil olunmaları aydın deyil. Bu iki funksiyanın çox vaxt örtüşməsinə baxmayaraq onlar arasında vacib fərqlər də var. Məsələn, qeyri-rəsmi bir qrup müharibə iştirakçısı əlilliyi olan veteranlara həsr olunmuş sosial siyasət formalaşdırmaq üçün müvafiq ixtisaslaşmaya sahib olmasa da, onlar həmin müharibə iştirakçılarının maraqlarını müdafiə edə bilirlər. Və ya ola bilər ki, hər hansı bir lokal fermerlər birliyinin üzvü kənd təsərrüfatı siyasəti mütəxəssisi olmasın, amma o, yerlərdəki ehtiyacları səsləndirə bilər. Qeydiyyatda olan QHT-lər bu ehtiyacları müntəzəm qaydada dəyərləndirmək üçün kifayət edəcək resurslara sahib deyillər. Bunu nəzərə alaraq həm təmsilçiliyi həm də mütəxəssisliyi təmin etmək üçün ekspertlərin, elm adamlarının (QHT-lər, beyin mərkəzləri və ya fərdlər), ictimai birliklərin rəhbərlərinin və müvafiq dövlət qurumlarının daimi nümayəndələrinin bərabər şəkildə iştirakına imkan verəcək şəkildə ictimai şuralarda kateqoriyalar üzrə üzvlər üçün kvotalar müəyyən edilməlidir. Bunların hər biri ümumi tərkibin üçdə birini təşkil edə bilər. Beləliklə, namizədlik üçün əsas tələb müəyyən bir qeydiyyatda olan təşkilata üzvlüyün təsdiqi

yox, təcrübə olmalıdır. Bu, həmçinin, seçkilərə marağı da artırmış olacaq.

Yerli iştirakçılıq

Çoxsaylı yerli icra hakimiyyəti orqanları ictimai şuralar təsis edib. Lakin regionlarda vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının azlığını və yuxarıda etdiyimiz müzakirələri nəzərə alsaq, hazırkı vəziyyətlərində bu ictimai şuralardan ciddi irəliləyiş gözləməyə dəyməz. Əgər regionlarda daha böyük imkanlar vəd edən şəraitə keçid baş versə belə, vətəndaş cəmiyyəti infrastrukturunun qurulması kifayət qədər vaxt aparacaq. Yerli icra hakimiyyəti orqanlarında iştirakçılığın yüksəldilməsi üçün yerlərdəki ictimai şuralar qeyri-rəsmi məhəllə komitələrini stimullaşdırmalı və onlara açıq olmalıdırlar. Bu praktika regionlarda yaşayan sosial həssas qrupların problemlərinə kompleks həll yolları gətirə və ictimai təşkilatlanmaya zəmin hazırlaya bilər.

Qeydlər və istinadlar:

[1] Open Government Initiative National Action Plan 2012-2015:
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Azerbaijan_AP_2012-2015_Eng_0.pdf

[2] Law of the Republic of Azerbaijan on Public Participation:
https://www.legislationline.org/download/id/8110/file/Azerbaijan_law_public_participation_2013_en.pdf

[3] İctimai Şuralar üçün vahid onlayn platforma:
<https://ictimaishura.az/councils/az>

[4] Açıq Hökumət Təşəbbüsünə (OGP) görə Azərbaycanda ictimai şuraların potensial təsiri “transformativ” olub:
<https://www.opengovpartnership.org/members/azerbaijan/commitments/AZ0013/>; İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatının (OECD) antikorrupsiya tərəqqi hesabatı ictimai şuranın yaradılmasının “ictimai nəzarətin gücləndirilməsi istiqamətində atılmış qətiyyətli bir addım olduğunu” qeyd

edib:

<https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Progress-Update-2019-ENG.pdf> ; ABŞ Beynəlxalq İnkişaf Agentliyi (USAID) ictimai şuralar üçün vahid onlayn platformanın yaradılmasına, habelə rəsmi qurumlarla şura nümayəndələri arasında görüşlərin təşkilinə sponsorluq etmişdir: <https://ictimaişura.az/aboutus/az>

[5] Teets, J. C. (2013). Let many civil societies bloom: The rise of consultative authoritarianism in China. *The China Quarterly*, 213, 19-38.

[6] “İctimai şuranın vətəndaş cəmiyyəti institutları tərəfindən seçilməsinə dair əsasnamə”nin təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarı: https://frameworks.e-qanun.az/27/c_f_27803.html

[7] Umudov, A. (2021). Corruption and Weakened Civil Society: Impact on Environmental Governance. In *Asymmetric Environmental Governance in Azerbaijan* (pp. 81-98). Springer, Cham.

[8] USAID. (2016). The 2015 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe and Eurasia (pp. 32-42). <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Azerbaijan-2015.pdf>

[9] CSO Sustainability Index Explorer: <https://csosi.org/>

[10] Yenə orada.

[11] USAID. (2020). The 2019 Civil Society Organization Sustainability Index For Azerbaijan. <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Azerbaijan-2019.pdf>

[12] The World Bank. Worldwide Governance Indicators. Voice and Accountability. Azerbaijan: https://tcdata360.worldbank.org/indicators/hf1ddcad0?country=AZE&indicator=382&viz=line_chart&years=1996,2020

[13] Yenə orada.

[14] Voice and accountability – 2020 Country Rankings: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_voice_accountability/

[15] Ismayıl, Z. and Remezaite, R. (2016). Shrinking Space for Civil Society in Azerbaijan. http://openazerbaijan.org/site/assets/files/1081/shrinking_space_for_civil_society_in_azerbaijan-1.pdf

[16] USAID. (2012). The 2011 Civil Society Organization Sustainability Index For Azerbaijan. <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Azerbaijan-2011.pdf>

[17] Avropa Şurası xəbərləri. (2019). AŞPA komitəsi Azərbaycanın “sistemik” siyasi məhbus probleminin olduğunu deyir, islahatlara və məlum halların yenidən nəzərdən keçirilməsinə çağırır. <https://www.coe.int/en/web/baku/-/pace-committee-finds-azerbaijan-has-a-systemic-problem-of-political-prisoners-urges-reform-and-review-of-reported-cases>

[18] USAID. (2018). The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index For Azerbaijan. <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Azerbaijan-2017.pdf>

[19] “Report” informasiya agentliyi. (2022). Azərbaycanda qeydiyyatdan keçən QHT-lərin sayı açıqlanıb. <https://report.az/daxili-siyaset/azerbaycanda-qeydiyyatdan-kecen-qht-lerin-sayi-aciqlanib/>

[20] Huseynov, M. (2017). İctimai Şuraların inkişaf vəziyyəti üzrə hesabat. <http://www.ictimaishura.az/details/en/4190>

[21] Meclis.info. (2022). Milli Məclisin fəaliyyəti haqqında ümumi hesabat. <https://bit.ly/meclishesabat>

[22] Open Budget Survey. 2021 country results: Azerbaijan. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/azerbaijan>

[23] Open Budget Survey. 2021 country results: Georgia. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/georgia>

[24] Müəllifin yerli özünüidarəetmə sahəsində fəaliyyət göstərən QHT-nin idarə heyətinin üzvü ilə müsahibəsi (Avqust, 2020).

[25] Müəllifin qadınlarla bağlı fəaliyyət göstərən QHT sədri ilə müsahibəsi (Avqust, 2020).

[26] HUDOC – European Court of Human Rights: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:\[%22ENG%22\],%22respondent%22:\[%22AZE%22\],%22kptthesaurus%22:\[%22145%22,%22645%22,%22141%22,%22287%22,%22146%22,%22198%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:[%22ENG%22],%22respondent%22:[%22AZE%22],%22kptthesaurus%22:[%22145%22,%22645%22,%22141%22,%22287%22,%22146%22,%22198%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]})

[27] Caucasus Research Resource Centers. (2012). Trust and Agency in Azerbaijan: Personal Relationships versus Civic Institutions
<http://crrc-caucasus.blogspot.com/2012/11/trust-and-agency-in-azerbaijan-personal.html>

[28] Kamilsoy, N. (2021). Azərbaycanada etirazların dinamikası və bunun avtoritar rejim sabilliyi ilə əlaqəsi. <https://bakuresearchinstitute.org/en/protest-dynamics-in-azerbaijan-and-their-relation-to-authoritarian-regime-stability/>

[29] Owen, C. (2020). Participatory authoritarianism: From bureaucratic transformation to civic participation in Russia and China. *Review of International Studies*, 46(4), 415-434.

[30] Yenə orada.

[31] Knox, C., & Janenova, S. (2018). Public councils in Kazakhstan: a case of emergent participative democracy?

Central Asian Survey, 37(2), 305-321.

[32] Schiek, S. (2022). The Politics of Stability in Kazakhstan: Depoliticising Participation Through Consultative Ideology? *Europe-Asia Studies*, 74(2), 266-287.

[33] USAID. (2019). SCS Azerbaijan: Empowering Civil Society Organizations for Transparency (ECSOFT). https://www.ngoconnect.net/sites/default/files/2019-08/SCS%20Azerbaijan%20Fact%20Sheet_Final%20%28Updated%20August%202019%29.pdf

[34] Valiyev, T. və Mehralizadeh, F. (2022). Vətəndaşlar hökumətin iqtisadi siyasətinə nə qədər inanır? <https://bakuresearchinstitute.org/en/vetendaslar-hokumetin-iqtisadi-siyasetin%c9%99-ne-qeder-inanir/>

[35] “Turan” informasiya agentliyi. (2022). Veteranların etiraz aksiyası. <https://www.turan.az/ext/news/2022/6/free/Social/en/5620.htm/001>

[36] National Action Plan for the Promotion of Open Government 2020-2022: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/03/Azerbaijan_Action-Plan_2020-2022.pdf