

AZƏRBAYCAN PARLAMENTİNİN İNKİŞAFI VƏ
MÜASİR FUNKSİYALARI

SƏFA MİRZƏYEV

*Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi,
sm@meclis.gov.az*

Parlamentarizm Azərbaycanda öz ənənələrinə malikdir. Parlamentin təşəkkülü tarixinin tədqiqi Azərbaycanda parlament mədəniyyəti və parlament münasibətlərinin keyfiyyət etibarilə yeni inkişaf mərhələsinə keçdiyi qənaətinə gəlməyə imkan verir. Müasir mərhələdə Azərbaycanda parlamentarizmin inkişafı nümayəndəli orqanın qanunvericilik və nəzarət funksiyalarının təkmilləşdirilməsi ilə səciyyələnir. Milli Məclisdə peşəkar əsaslarla yardımçı orqan – parlamentin aparatı formalaşdırılmışdır. Aparat parlamentin nümayəndəlik funksiyalarını əvəz etməməklə deputat korpusuna texniki yardım göstərir. Parlamentin aparatında yeni xidmətlər fəaliyyət göstərir. Bütün bunlar Milli Məclisə hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinə əməl etməklə vahid dövlət idarəçilik sistemində onun üzərində qoyulmuş dövlət funksiyaları yerinə yetirməyə imkan verir.

Azərbaycanın dövlət sistemində parlamentin fəaliyyəti tarixi, hüquqi, politoloji cəhətdən müxtəlif aspektlərdən qiymətləndirilsə də, ümumilikdə onun dövlət quruculuğu prosesində xüsusi rolu vardır. Ulu Öndərimiz Heydər Əliyev Azərbaycan parlamentinin fəaliyyətini qiymətləndirərək qeyd etmişdir ki: “Milli Məclis Azərbaycanda dövlət müstəqilliyinin daha da möhkəmlənməsi üçün və müstəqil dövlətin qarşısında duran vəzifələrin həyata keçirilməsi üçün ali qanunvericilik orqanı kimi öz üzərinə düşən vəzifələri yerinə yetirir” [1, 239]. Azərbaycan parlamentinin cəmiyyətdə yeri və dövlət idarəçiliyində rolunu tam anlamaq üçün ölkədə parlamentarizmin inkişafını nəzərdən keçirmək lazımdır. Azərbaycan parlamentarizmi yeganə konstitusiyaya normaları ilə məhdudlaşmır. Azərbaycanda faktiki parlamentarizmin tarixi konstitusiyaya normaları ilə müəyyən edilmiş parlamentarizmindən daha da geniş və ilkindir.

1918-1920-ci illərdən Azərbaycan Demokratik Respublikasının yaranması ilə Azərbaycanda parlamentarizmin tarixi başlanır. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti müsəlman şərqində ilk Respublika idi. “Müstəqillik haqqında” Akta əsasən müvəqqəti yaranan Milli Şurayı parlament xarakterli təsisat saymaq olar. 1918-ci il 20 noyabr tarixində Milli Şura “Azərbaycan Cümhuriyyətinin Parlamenti haqqında” Qanun qəbul etmişdir. Bu Qanuna əsasən 120 deputatdan ibarət birpalatalı parlamentdə Azərbaycanda fəaliyyət göstərən siyasi partiyaların və yaşayan bütün milli azlıqların nümayəndələri təmsil olunmalı idi. Qanuna əsasən müsəlman dünyasında ilk dəfə qadınlara seçki hüququ verilirdi. Orada göstərilmişdir ki, “qanunverici orqan ölkənin bütün əhalisini təmsil etməli və xalqın iradəsini əks etdirməlidir”. Qanuna əsasən Azərbaycan parlamentinin ilk açılış iclası 3 dekabr tarixinə təyin edilmişdir. Ancaq o zaman ictimai-siyasi vəziyyət gərgin idi. Buna baxmayaraq 07 dekabr 1918-ci ildə Azərbaycan Respublikası Parlamentinin ilk iclası keçirildi [2, 13].

XVII-XVIII əsrlərdən Avropada yaranmış klassik parlamentarizm ənənələri

Azərbaycanın ilk demokratik dövlətinin quruculuq prinsiplərini təşkil etmişdir. Şarl Monteskye tərəfindən konsepsiyası təklif olunan hakimiyyət bölgüsü və hakimiyyət qolları arasında nəzarət mexanizmləri Azərbaycanın hüquq sistemində hələ ilk demokratik dövrü formalaşmağa başlamışdı. Demokratik prinsiplərə əsaslanan Azərbaycan parlamenti 25 yanvar 1919-cu ildə “Hakimiyyət bölgüsü haqqında” Qanun qəbul etdi. Bu Qanun qanunverici hakimiyyətin icra hakimiyyətindən ayrılmasını və deputatın dövlət qulluqçusu vəzifəsinin icrasına məhdudiyətini nəzərdə tuturdu.

O zaman Azərbaycanda demokratik parlamentin fəaliyyəti qısa müddət davam etdi. Parlament “bolşeviklərin” təzyiqi altında gərgin müzakirələrdən sonra “Hakimiyyətin bolşeviklərə təhvil verilməsi haqqında” Qərar qəbul etdi. Qərarla hakimiyyəti qəbul edən “bolşeviklərin” qarşısında müstəqilliyin saxlanılması, “bolşeviklərin” yaratdığı hökumətin müvəqqəti olması və s. şərtlər qoyuldu. Lakin “bolşeviklər” qəbul etdikləri şərtlərə əməl etmədilər. 1920-ci il aprelin 28-də RK(b)P-nin qərarı ilə təşkil olunan Azərbaycan Müvəqqəti İnqilab Komitəsi (Azərbaycan Hərbi-İnqilab Komitəsi, Azərbaycan İnqilab Komitəsi) respublikanın ali dövlət hakimiyyəti orqanı elan edildi.

Artıq Azərbaycanın siyasi müstəqilliyi də tamamilə formal xarakter daşıyırdı. 1921-ci ildən yerlərdə fəhlə və kəndli deputatları sovetləri “seçilməyə” başladı. Respublikada 30.000 deputatı olan 1400 yerli kənd soveti təşkil edildi. Şəhər sovetlərinə hər 1000 nəfərdən biri, kənd sovetlərinə isə hər 5000 nəfərdən biri deputat seçilirdi. Elə bu qayda ilə seçilən I Ümumazərbaycan Sovetlər qurultayı 1921-ci ilin mayında işə başladı. Deputatların əsasən yoxsul və təbii ki, hazırlıqsız fəhlə və kəndlilərdən, kommunistlərdən seçilməsi parlamentin şaquli idarə edilməsini asanlaşdırırdı. I Ümumazərbaycan Sovetlər qurultayında Azərbaycan SSR-in ilk Konstitusiyasının qəbulu ilə Azərbaycanda sovetlərin hakimiyyətinə hüquqi status verildi. Əvvəl ali hakimiyyət orqanı olan Ümumazərbaycan Sovetlər qurultayına seçkilər keçirildi, sonra qurultay qanunvericilik orqanı olan Mərkəzi İcraiyyə Komitəsini, o isə özünün rəyasət heyətini seçdi.

1922-ci il dekabrın 10-da keçirilən I Zaqafqaziya Sovetlər qurultayında ZSSRFİ-ni Zaqafqaziya Sovet Federativ Sosialist Respublikası (ZSFSR) ilə əvəz etdi. 1922-ci il dekabrın 10-13-də keçirilən I Zaqafqaziya Sovetləri qurultayında Azərbaycandan 175 deputat iştirak edirdi. Bu qurultayda Zaqafqaziya Mərkəzi İcraiyyə Komitəsi (150 üzv və 50 namizəd) seçildi. 1922-ci il dekabrın 30-da Moskvada keçirilən I Ümumittifaq Sovetlər qurultayı SSRİ-nin yaranması ilə bağlı qərar verdi. 1927-ci ilin martında V Ümumazərbaycan Sovetlər qurultayı Rusiya Konstitusiyası nümunəsində hazırlanmış Azərbaycan SSR-nin Konstitusiyasını qəbul etdi.

1937-ci ildə Azərbaycan IX Fövqəladə Sovetlər qurultayında Azərbaycan SSR-nin növbəti formal Konstitusiyasının qəbulu ilə qanunverici orqan yeni mərhələyə qədəm qoydu. Yeni qəbul edilən Konstitusiyaya əsasən Azərbaycanın qanunvericilik orqanı yeni formatda – respublikanın Ali Soveti kimi təşkil olundu. Lakin bu, adi forma dəyişikliyi deyildi. Deputatların tərkibi, kimlərin seçilməsi, parlamentdə neçə nəfər fəhlə, kolxozçu, qulluqçu, qadın, gənc, bitərəf və s. olmasını yeganə fəaliyyət göstərən kommunist partiyası müəyyən edirdi [3].

Azərbaycanın böyük ictimai-siyasi xadimi Heydər Əliyevin rəhbərliyi altında fəaliyyət göstərən Konstitusiya Komissiyasının hazırladığı və 1978-ci il aprelin 21-də qəbul edilmiş Azərbaycan SSR-nin növbəti Konstitusiyası mövcud olan məhdud imkanlar daxilində xalqın mənəvi sərvətlərinin, xüsusən dilinin qorunub saxlanması və inkişaf etdirilməsi üçün hüquqi əsasları genişləndirdi. Azərbaycan dili respublikada dövlət dili statusu aldı və Ali Sovetin (parlamentin) səlahiyyətləri artırıldı.

Azərbaycan Respublikasının parlamenti 1991-ci il 18 oktyabr tarixli Müstəqillik

haqqında Konstitusiyaya Aktında ayrıca hakimiyyət qolu statusunu əldə etdi. Bu dövrdə iqtidarla müxalifət arasında razılaşmanın nəticəsində Azərbaycan Ali Soveti bir çox səlahiyyətlərini öz üzvlərindən seçdiyi 50 nəfərlik Milli Şuraya (sonradan – Milli Məclisə) verdi. 90-cı ilin əvvəllərində bir tərəfdən hakimiyyət qüvvələrinin səriştəsizliyi, digər tərəfdən Ermənistan-Azərbaycan Dağlıq Qarabağ münaqişəsi konstitusiyaya institutlarının formalaşmasına imkan vermirdi. Beləliklə, çətinliklə əldə edilən müstəqilliyin qorunması böyük təhlükə altında idi. Hətta Əsas Qanunun funksiyasını əvəz edən 1991-ci ildə Ali Sovet tərəfindən qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında Konstitusiyaya Aktının təminatı şübhə altında idi.

O zaman konstitusiyaya münasibətlərinin nizamlanması üçün konstitusionalizm ideologiyasını daşıyan qüvvələrin siyasi iradəsi tələb olunurdu. Hakimiyyət institutları effektiv iş rejiminə keçməli, möhkəmlənməli və hüquq qorunmalı idi. Bu cür vəziyyətdə, ümumilikdə xalqın siyasi iradəsinin açıq bəyan edilməsi lazım idi. Xalqın ziyalıları bu iradəni nümayiş etdirərək, seçim etdilər. 1993-cü ildə peşəkar siyasətçi, ictimai-siyasi xadim Heydər Əliyev Ali Sovetin sədri seçildi.

Yeni müstəqil Konstitusiyanın qəbulu sahəsində ilk tədbirlərdən biri Azərbaycan Respublikasının milli Konstitusiyası layihəsinin hazırlanması haqqında Milli Məclisin 1993-cü il 6 dekabr tarixli Qərarı oldu. Lakin bu Qərar əsasında yaradılan Müvəqqəti Komissiya işini bitirə bilmədi. O zaman Azərbaycanın tarixində mürəkkəb, çətin, ağır günlər yaşanırdı. Bir neçə dövlət çevrilişi cəhdlərinin qarşısı alındı. Belə çətin vəziyyətdən və böhrandan xalqı Heydər Əliyevin siyasi iradəsi çıxartdı. Bu isə, öz növbəsində müstəqilliyin qorunmasına və konstitusiyaya münasibətlərinin bərqərar olmasına zəmanət yaratdı. Azərbaycan parlamentinin tarixində yeni bir dövrün başlanğıcı qoyuldu. Bu artıq müstəqil Azərbaycanın onun xalqının mənafeyinə xidmət edən parlamentinin dövrüdür.

Bu gün Azərbaycan Respublikasının Parlamenti hakimiyyət funksiyalarını daşıyan ali nümayəndəli və qanunverici dövlət orqanıdır. Hakimiyyət bölgüsü sistemində Milli Məclisin əsas funksiyası qanunvericilik fəaliyyətidir. Beləliklə, Milli Məclis dövlət hakimiyyətinin vahid sisteminin tərkib hissəsi olaraq hakimiyyət idarəetməsinin bir qolunun funksiyalarını həyata keçirən nümayəndəli dövlət orqanıdır. Təbiidir ki, dövlət hakimiyyətinin vahidliyi onun yeganə mənbəyi xalq olması ilə əsaslandırılır.

Dövlət hakimiyyəti vahiddir, onun hakimiyyət qolları isə bir-biri ilə daimi təmasdadır. Bu qarşılıqlı münasibət ümumilikdə dövlət funksiyalarının effektiv icrasına təminat yaradır. Məsələn, Azərbaycanda yaranmış təcrübəyə görə, insanların sosial hüquqlarının (təhsil, pensiya və s.) təmin edilməsi məqsədilə dövlət başçısı qanunvericilik təşəbbüsü ilə Milli Məclisə qanun layihəsini təqdim edir, Milli Məclisin deputatları layihənin müzakirəsindən sonra onu qəbul edirlər. Növbəti mərhələdə müvafiq icra hakimiyyəti orqanları qanunun icrasını təmin edirlər. Beləliklə, Parlament gəniş mənada dövlət idarəetməsində vacib bənd olaraq hakimiyyət xarakterli funksiyaları daşıyır.

Dövlətin və onun orqanlarının funksiyaları deyildikdə insanların sosial rifahını təmin edən, onların hüquq və azadlıqlarının qorunmasına zəmanət verən, cəmiyyətdə sabit idarəçiliyi həyata keçirən dövlətin fəaliyyətinin əsas istiqamətləri başa düşülür. İdarəetmədə dövlət orqanlarının vahid orqanizm kimi çıxış etməsi planlaşdırılan tədbirlərin effektiv yerinə yetirilməsinə də zəmanət verir. Ona görə ki, hər bir sosial sifarişin yerinə yetirilməsi üçün dövlət orqanları vahid məqsədə xidmət edərək müvafiq mərhələlərdə fərqli vəzifələr daşıyırlar. Mütəxəssislər ümumilikdə dövlət mahiyyətini təhlil edərkən onun üç qrup funksiyalarını fərqləndirirlər.

Birinci, sistemi istiqamətləndirən funksiyalar: proqnozlaşdırma, planlaşdırma,

normativ tənzimlənmə, metodik göstərişlər.

İkinci, təminədiçi funksiyalar: kadr, maddi-texniki təminat, maliyyələşdirmə, təşkilatı-struktur təminatı, informasiya təminatı.

Üçüncü, sistemi operativ idarəədən funksiyalar: birbaşa idarəetmə fəaliyyəti, qeydiyyat, nəzarət, qiymətləndirmə və s. [4, 32]

Vahid sistem çərçivəsində dövlət idarəetməsinin çoxspektrli funksiyaları göstərir ki, parlamentin fəaliyyəti digər dövlət orqanları ilə qarşılıqlı əlaqədə qurulmalıdır və bu əlaqələr bir məqsədə - xalqın maraqlarına xidmət etməlidir.

Azərbaycan Parlamenti dövlət orqanları sistemində nümayəndəlik funksiyalarını daşıyır. Azərbaycanda hüquqi, dünyəvi və demokratik quruculuq prosesində nümayəndəlik funksiyaları olduqca vacibdir. Parlament müxtəlif sosial qrupların, siyasi partiyaların, vətəndaş cəmiyyətinin digər subyektlərinin maraqlarını toplayır, onları ifadə edir və hakimiyyət iradəsinə çevirir. Ona görə də, demokratik yolla inkişaf edən, açıq vətəndaş cəmiyyəti formalaşan Azərbaycanda parlamentarizm ənənələrinin qorunması ümumilikdə cəmiyyətin və dövlətin marağındadır. Məsələn, Azərbaycanda mövcud bazar iqtisadiyyatı şəraitində dövlətin effektiv idarəetməsi üçün parlamentin fəallığı tələb olunur. Dinamik inkişaf edən təsərrüfat münasibətlərinin tənzimlənməsi üçün mükəmməl qanunvericilik bazası yaradılmalıdır. Axır zamanlarda Milli Məclis tərəfindən bu sahədə böyük kompleksli sənədlər qəbul edilmişdir. İnzibati münasibətlərin tənzimlənməsi, onlara nəzarət məqsədi ilə “İnzibati İcraat haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu qəbul edildi. İqtisadi sahədə inkişaf dinamikasına adekvat olaraq Milli Məclis ikinci oxunuşdan “Rəqabət Məcəlləsi” və birinci oxunuşdan “Azərbaycan Respublikasının Tikinti Məcəlləsi” kimi normativ-hüquqi aktların müzakirəsi keçirildi. Beləliklə, Milli Məclisin qanunvericilik fəaliyyəti Azərbaycanda yüksək tempə ilə inkişaf edən iqtisadi münasibətlərə sistemlilik xarakteri verir və onların sabitliyinə zəmanət yaradır.

Hakimiyyət bölgüsü prinsipi – demokratik dövlətin inkişafının vacib elementidir. Bu prinsip, hakimiyyətin funksional cəhətdən bölünməsi ilə bərabər onların bir-birinə nəzarətini də nəzərdə tutur. Hakimiyyət bölgüsü nəzəriyyəsi XVII-XVIII əsrlərdə C.Lokk, Ş.Monteskye, D.Medison, A.Hamilton və b. tərəfindən irəli sürülmüşdür. Ancaq hakimiyyət bölgüsünün klassik nəzəriyyəsi Şarl Monteskyeyə məxsusdur [5]. Öz ilk normativ formasını hakimiyyət bölgüsü prinsipi ABŞ 1778-ci il tarixli Konstitusiyasında tapmışdır. Bu gün hakimiyyət bölgüsü prinsipi hər bir demokratik ölkədə olduğu kimi Azərbaycanın 1995-ci il tarixli Konstitusiyasında əks edilmişdir.

Demokratik ölkələrdə konstitusiya praktikasına əsaslanaraq qeyd etmək olar ki, hakimiyyət bölgüsü prinsipi formal-hüquqi tərkibinə görə hakimiyyət qollarının fərqli funksiya və prosedurlarını nəzərdə tutsa da, məqsədi etibarlı ilə onların fəaliyyətlərini vahid sistem kimi nəzərdə tutur. Hətta insan hüquq və azadlıqlarının beynəlxalq mühafizə praktikasına görə fərd qarşısında məsuliyyəti dövlət orqanları ayrı-ayrılıqda yox, ümumilikdə dövlət daşıyır (məsələn, İnsan hüquqları üzrə Avropa Məhkəməsinin praktikası). Ona görə hakimiyyət qolları fərqli funksiyalar daşısalar da, onlar vahid milli maraqlara və konstitusiya quruluşunun əsaslarına xidmət edirlər. Belə halda hakimiyyət qolları arasında əvəzetmə hallarının yaranması istisna olunmur. Alman tədqiqatçısı K.Hesse qeyd edir ki, “Hakimiyyət bölgüsü prinsipi tam şəkildə heç bir ölkədə istifadə olunmur. Hətta fikir formalaşa bilər ki, hakimiyyət bölgüsü prinsipinə zidd Konstitusiya normasının yaranmasına, qeyri-qanuni kimi baxılmamalıdır” [6, 276].

Beləliklə, hakimiyyət bölgüsü və onun qollarının bir məqsədə xidmət etmələri

dövlət idarəçiliyinin effektiv qurulmasına zəmanətdir. Alim-konstitusionalist Y.Skuratov qeyd edir ki, “hakimiyyət bölgüsü prinsipi sadə funksiyaların bölünməsi ilə bərabər, hətta səlahiyyətlərin bölünməsinə də nəzərdə tutur, bu, öz növbəsində, eyni strateji məqsədlərə xidmət edən dövlət hakimiyyətinin vahidliyini inkar etmir” [7]. Hakimiyyət qollarını bir birindən tam ayırmaq olmur, onların fəaliyyətləri bir birini tamamlama və koordinasiya etmələrindən ibarətdir. Müqayisəli konstitusiya hüququ elmində tanınmış alim V.Y.Çirkin qeyd edir ki, “dövlətdə öz mahiyyətinə görə fərqli hakimiyyətlər ola bilməz, bu dövlət müstəqilliyi konsepsiyası ilə inkar edilir” [8, 130]. Deməli demokratik dövlətlərin əsas vəzifələrindən biri hakimiyyət bölgüsü prinsipinin bərqərar olması ilə, dövlət hakimiyyətinin vahidliyini qorumaq və dövlət orqanları arasında qarşılıqlı əlaqəni təmin etməkdir.

Azərbaycanda dövlət orqanlarının fəaliyyətinin təcrübəsinə əsaslanaraq hakimiyyət qolları arasındakı münasibətlərin təşkili prosesinin iki istiqamətini fərqləndirmək olar. Birincisi, Konstitusiya ilə ayrılmış səlahiyyətlər əsasında vəzifə daşıyıcılarının bir biri ilə əlaqə prosedurunun təşkili. Məsələn, Milli Məclisdə hökumətin illik hesabatı dinlənildə deputatların Baş nazir və nazirlərlə yaratdıqları münasibətlər. İkincisi, qanunverici orqanın icra orqanları ilə köməkçi orqanlar vasitəsi ilə yaratdıqları əlaqə. Müasir dövrdə hər bir dövlət orqanı işinin təşkili üçün xüsusi aparat yaradılır. Hüquq ədəbiyyatında bunları köməkçi dövlət orqanları adlandırırlar. A.M.Osavelyuk parlamentlərin köməkçi dövlət orqanlarının tərifini verərək qeyd edib: “Köməkçi dövlət orqanı altında deputatlara, komitələrə (komissiyalara), palatalara və bütövlükdə parlamentin işinə elmi, təşkilatı və texniki yardım göstərən dövlət qulluqçularından ibarət təşkilat başa düşülür” [9, 99]. Bu dövlət qulluqçuları parlamentin və ya onun qurumlarının adından heç bir qərar çıxarmırlar. Onların fəaliyyətləri hər hansı bir qanun, qərar, sənəd layihələrinin hazırlanması, təşkili və icrasından ibarətdir.

Əksər ölkələrdə parlamentlərin köməkçi orqanlarının statusu hansısa bir normativ aktlarla tənzimlənir. Parlamentlərin reqlamentləri qanunverici orqanın daxili strukturunu müəyyən edərək müəyyən hallarda aparatın bir neçə funksiyalarını göstərir. Məsələn, İspaniya Konqresinin Reqlamentində köməkçi orqan haqda tək bir maddədə (60-cı maddədə) tələblər qoyulur [9, 100]. Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin Daxili Nizamnaməsinin (reqlamentinin) bir neçə maddəsində köməkçi orqanın - Aparatın funksiyaları göstərilir. Onların hamısı texniki yardım və Parlamentin işinin təşkili ilə bağlı fəaliyyətlə bağlıdırlar. Məsələn, Milli Məclisin Daxili Nizamnaməsinin 15-ci maddəsinə əsasən “Milli Məclisin Aparatı komitənin tapşırığı ilə qanun və qərar layihələrinin hüquq və dil-üslub baxımından ekspertizasını keçirir, habelə qanun layihəsinin qəbul edilməsi ilə əlaqədar qəbul olunmalı, dəyişdirilməli və ya ləğv edilməli qanunların və başqa normativ hüquqi aktların siyahısını tərtib edir”. Beləliklə, Milli Məclisin Aparatı köməkçi orqan olaraq deputatların fəaliyyətinə yardım göstərir, onların işini sistemləşdirir və asanlaşdırır.

Təxminən 30-40 il bundan əvvəl parlamentlərdə köməkçi orqanlarının sayının və fəaliyyət dairəsinin artması deputat korpusu tərəfindən, kütləvi informasiya vasitələri, hətta alimlər tərəfindən etiraz və tənqidlə qəbul edilirdi. Kütləvi informasiya vasitələrində köməkçi orqanların (aparatın) genişlənməsini parlamentarizmin böhranı kimi adlandırırdılar. Onlar hesab edirdilər ki, parlamentlərdə seçilməyən bürokratik aparat tərəfindən qanunverici orqanın qəsb etməsi baş verəcəkdir və xalq nümayəndəliyi əvəz olunaraq məhdudlaşacaqdır.

Ancaq bu gün müasir parlamentləri daimi fəaliyyət göstərən peşəkar köməkçi

orqanlarsız təsəvvür etmək çətindir. Hal-hazırda Milli Məclisin Aparatı (köməkçi orqanı) xalq tərəfindən seçilmiş deputatların fəaliyyətinə yardımçı olaraq onların seçiciləri qarşısında gördükləri işi asanlaşdırır. Digər tərəfdən, qanunverici orqanın fəaliyyəti birbaşa qanunyaradıcılıqla bağlı olduğuna görə, qanunların hazırlanmasında köməklik göstərir, qanunların hüquqi texnikasını (vahid terminologiya, dil üslubu, normativ leksika, sistemli struktura və s.) təkmilləşdirir. Bu fəaliyyət növü peşəkar hüquqşünasların iştirakını tələb edir, ona görə də Aparatda qanunların ekspertizası inzibati prosedur qaydasında aparılır. Bu işlərin aparılması üçün Aparatın işinə mütəxəssislər də cəlb olunurlar. Hər bir halda Aparatın əməkdaşlarının sayı tələb olunan işin təşkilinə adekvat olmalıdır. Məsələn, 1990-cı illərin əvvəlinə ABŞ Konqresində köməkçi aparat 3.000-ə yaxın işçi təşkil edirdi (1940-cı illərdə Konqresin aparatı 400 işçidən ibarət idi) [10].

Milli Məclisin Aparatı müxtəlif formada köməkçi funksiyalarını daşıyır. Məsələn, qanun layihələrinin ekspertizasının keçirilməsi, məsləhətləşmələr, tədbirlərin təşkili və s. Bütün bu tədbirlər Parlamentin hakimiyyət xarakterli funksiyalarını əvəz etmir, əksinə köməkçi orqan deputatların və ümumilikdə parlament işinin peşəkarlığının təminatçısı rolunu oynayır. Bununla köməkçi orqan deputatlara imkan yaradır ki, onlar daha çox seçicilərlə təmasda olsunlar, onların sosial tələblərini öyrənsinlər, nəzarət funksiyalarını asanlıqla həyata keçirsinlər.

Köməkçi aparatın parlamentdən kənar funksiyası hakimiyyət qolları arasındakı münasibətlərin əlaqələndirilməsindən ibarətdir. Əksər məsələlər işçi qaydasında Milli Məclisin Aparatı tərəfində icra hakimiyyəti orqanları ilə razılaşdırılır. Köməkçi orqanlar və ya köməkçilər vasitəsilə mövqelərin razılaşdırılması daha da asanlıqla həyata keçirilir. Məsələn, ABŞ Konqresinin köməkçi aparatının bir qismi bilavasitə icra hakimiyyəti orqanları ilə əlaqələrin yaradılması sahəsində ixtisaslaşır. Onların hər günlük fəaliyyətləri prezident administrasiyası və digər təşkilatların əməkdaşları ilə görüşmək və müzakirələr aparmaqdan ibarətdir [11].

Hər bir ölkədə olduğu kimi Azərbaycan Respublikasında da Milli Məclisin Aparatının fəaliyyəti təkmilləşdirilir və göstərdiyi xidmətin növləri artırılır. Məsələn, Milli Məclisdə İnzibati vahidlərinin xüsusi reyestri aparılır, hal-hazırda bələdiyyə ərazi vahidlərinin reyestri təşkil edilir. Müstəqil qurum kimi kodifikasiya xidməti təşkil olunubdur. Kodifikasiya xidməti hər bir deputat, Aparatın işçisi üçün istənilən halda lazımı normativ aktın tapılıb istifadə edilməsinə şərait yaradacaqdır. Kodifikasiya xidməti digər normativ aktların sistemləşdirmə növündən fərqli olaraq qanunvericilik sahəsində ziddiyyət və boşluqları aşkar edib onların həll edilməsi üçün əhəmiyyətli vasitəyə çevriləcəkdir. Gələcəkdə Aparatın kodifikasiya sektoru əsasında hüquq araşdırma mərkəzinin yaradılması da mümkündür. Hüquq araşdırma və ya tədqiqat mərkəzləri kiçik ölkələrin parlamentlərində də fəaliyyət göstərilir. Məsələn, Qabon, Mavriki, Nauru kimi ölkələrin parlament kitabxanalarında və ya müstəqil şəkildə tədqiqat mərkəzləri fəaliyyət göstərirlər. Nisbətən böyük ölkələrin parlamentlərində bu mərkəzlərin ştatı kifayət qədər çox əməkdaş təşkil edir. Məsələn, Yaponiya Parlamentində 847, ABŞ Konqresində 900 mütəxəssis tədqiqat mərkəzlərində çalışır. Müqayisədə göstərmək olar ki, 1945-ci ildə ABŞ Konqresinin tədqiqat xidmətində 45 nəfər işləyirdi [12].

Milli Məclis rəhbərliyi ictimaiyyətlə əlaqənin artırılmasına, insanların qanunvericilik prosesinə cəlb olunmasına böyük önəm verir. Axır zamanlarda Parlamentin Komitələri ictimai maraq doğuran qanun layihələrinin komitədaxili müzakirələrini açıq şəkildə keçirirlər. Müzakirələrə qeyri-hökumət təşkilatları, beynəlxalq təşkilatlarının,

bələdiyyə orqanlarının nümayəndələri dəvət olunurlar. Qanun layihələrinin ictimai dinləmələri hüquqi maarifləndirməyə, hüquqi düşüncənin artmasına da yardımçı olur.

Bununla bərabər, axır zamanlarda Konstitusiyaya edilən dəyişikliklərlə əlaqədar Milli Məclisin konstitusion statusu da artırılıb. Azərbaycanda 18 mart 2009-cu il Ümumxalq Referendumunda Konstitusiyaya edilən əlavə və dəyişikliklərə əsasən Milli Məclisin fəaliyyət proseduru təkmilləşdirilib və səlahiyyətləri genişləndirilib. Təbiidir ki, Milli Məclisin prosedurunun şəffaflığı, seçicilərin parlamentin fəaliyyətində birbaşa iştirakı və qanunverici orqanın səlahiyyətlərinin artırılması parlamentarizmin inkişafına, nümayəndəli orqanın fəaliyyətinin təkmilləşməsinə xidmət edir. Məsələn, Konstitusiyanın 88-ci maddəsinə əlavə edilən yeni IV hissədə Milli Məclisin iclaslarının açıq və bəzi hallarda qapalı keçirilməsi nəzərdə tutulur. Burada ümumi prinsip olaraq göstərilir ki, Milli Məclisin sessiyalarının iclasları açıq keçirilməlidir. Deməli, Milli Məclisin iclaslarında kütləvi informasiya vasitələrinin, digər dövlət orqanlarının, bələdiyyələrin, qeyri-hökumət təşkilatlarının nümayəndələrinin iştirakına məhdudiyyət qoyula bilməz. Bununla belə, yeni edilən dəyişiklik əsasında Milli Məclisin 83 deputatının tələbi ilə və ya Azərbaycan Respublikası Prezidentinin təklifi ilə Milli Məclisin sessiyasının qapalı iclası keçirilə bilər.

Qapalı parlament dinləmələri dünyada yayılmış praktikadır. Müəyyən hallarda parlamentlərdə müzakirə olunan məsələlər dövlət sirrinin predmetini təşkil edərsə, onlar qapalı icaslarda dinlənilə bilər. Azərbaycan Konstitusiyasına edilən yeni əlavəyə əsasən, hətta qapalı iclas keçirilməsi haqqında qərarın Milli Məclis tərəfindən 63 səs çoxluğu ilə qəbul olunması nəzərdə tutan Milli Məclisin Daxili Nizamnaməsindən fərqli olaraq, bu prosedurun mürəkkəbləşdirilməsi və yalnız 83 deputatın tələbi və ya Azərbaycan Respublikası Prezidentinin təklifi ilə belə iclasların keçirilməsi müəyyənləşdirildi. Bununla, Milli Məclisin proseduruna vacib konstitusiya-hüquqi qiymət verilir. Göstərilir ki, parlamentin qapalı iclaslarının keçirilməsi parlamentin daxili iş qaydalarına aid olan prosedur-prosessual məsələ deyil, bu, parlamentin mahiyyəti, təyinatı və funksiyaları ilə bağlı olan məsələdir. Ona görə bu hüququ parlament özü Daxili Nizamnaməsində müəyyən etməməli, bu hüququ Milli Məclisə onu təşkil edən xalq verməlidir.

Referendum vasitəsi ilə Konstitusiyanın 95-ci maddəsinə edilən digər dəyişikliklər bloku Milli Məclisin qanunverici və parlament nəzarəti səlahiyyətləri ilə bağlıdır. Maddənin 4-cü bəndinə edilən dəyişiklik əsasında Milli Məclisə dövlətlərarası müqavilələrlə yanaşı, Azərbaycan Respublikasının qanunlarından fərqli qaydalar nəzərdə tutan hökumətlərarası müqavilələri də təsdiq və ləğv etmək səlahiyyəti verildi.

Təbiidir ki, bu müqavilələrin hüquqi qüvvəsi fərqlidir. Məsələn, Milli Məclis tərəfindən təsdiq olunan dövlətlərarası müqavilələrin hüquqi qüvvəsi Hökumət tərəfindən təsdiq olunan hökumətlərarası müqavilələrin hüquqi qüvvəsindən yüksəkdir. Nəzərə almaq lazımdır ki, dövlətlərarası müqavilələr vasitəsilə Azərbaycanın digər dövlətlərlə münasibətlərinin ən mühüm məsələləri nizama salınır. Ona görə bu müqavilələr mütləq Milli Məclisdə təsdiq (ratifikasiya) olunmalıdır. Milli Məclisdə təsdiq olunmuş və dövlətimizə münasibətdə qüvvəyə minmiş dövlətlərarası müqavilələr öz hüquqi qüvvəsinə görə həm onlardan əvvəl, həm də onlardan sonra qəbul olunmuş ölkə qanunlarından üstün qüvvəyə malikdir. Yəni dövlətlərarası müqavilə ilə qanun arasında ziddiyyət olarsa, müqavilə tətbiq ediləcəkdir (Konstitusiyanın 151-ci maddəsi).

Beləliklə, Konstitusiyaya qəbul edir ki, dövlətlərarası müqavilə Azərbaycan Respublikasının qanunlarına (Konstitusiyaya və Referendumda qəbul edilmiş qanunlar istisna olmaqla) zidd ola bilər və bu da bütün dünya ölkələri üçün tamamilə normal bir

haldır. Bununla belə, Milli Məclis dövlətlərarası müqaviləni onun ölkə Konstitusiyasına uyğun olub-olmadığını yoxlamaq üçün Konstitusiyaya Məhkəməsinə göndərə bilər.

Konstitusiyaya əsasən Azərbaycan Respublikasının Prezidenti dövlətlərarası və hökumətlərarası müqavilələri bağlamaq səlahiyyətinə malik olsa da, bu günə qədər ölkə Prezidenti tərəfindən hər hansı hökumətlərarası müqavilə imzalanmamışdır. Hökumətlərarası müqavilələri baş nazir və ya dövlət başçısının səlahiyyət verdiyi digər vəzifəli şəxs imzalayır. Bu müqavilələrin böyük əksəriyyəti təsdiq üçün Milli Məclisə təqdim olunur. Milli Məclisdə təsdiq olunduqdan və müqavilədə müəyyənləşdirilmiş vaxtda qüvvəyə mindikdən sonra həmin hökumətlərarası müqavilələr qanun statusu alır. Təbii ki, həm dövlətlərarası müqavilələr, həm də hökumətlərarası müqavilələr hüquqi cəhətdən məcburidir və iştirakçı dövlətlər tərəfindən yerinə yetirilməlidir. Lakin əgər hökumətlərarası müqavilə, Azərbaycan qanunundan fərqli hüquqi rejim nəzərdə tutursa və həmin müqavilə Milli Məclis tərəfindən təsdiq olunmayıbsa, Azərbaycan dövlətinin həmin müqavilədən irəli gələn beynəlxalq öhdəliklərini yerinə yetirməsi problemi yaranır. Çünki qanun hökumətlərarası müqavilədən üstün hüquqi qüvvəyə malik olduğuna görə belə hallarda qanun tətbiq olunmalıdır. Bu isə Azərbaycanın öz beynəlxalq öhdəliklərini pozması deməkdir. Qanundan hər hansı istisnalar nəzərdə tutan hökumətlərarası müqavilənin Milli Məclis tərəfindən təsdiq olunması və bununla da ona qanun statusu verilməsi yuxarıda göstərilən problemləri aradan qaldırır. Ona görə də, Konstitusiyaya edilən yeni dəyişikliyə əsasən, Azərbaycan Respublikası qanunlarından fərqli qaydalar nəzərdə tutan bütün hökumətlərarası müqavilələr təsdiq və ya ləğv olunmaq üçün mütləq Milli Məclisə təqdim olunmalıdır.

Beləliklə, Azərbaycan Respublikasının qanunlarından fərqli qaydalar nəzərdə tutan hökumətlərarası müqavilələri təsdiq və ləğv etmək səlahiyyətinin yalnız Milli Məclisə verilməsini nəzərdə tutan müddəanın Konstitusiyaya daxil edilməsi – mövcud ölkə qanunvericiliyinə və müvafiq praktikaya əsaslanmaqla, hökumətlərarası müqavilələrin bağlanması praktikası üzərində parlament nəzarətinin təmin edilməsidir.

Konstitusiyanın 95-ci maddəsinə əlavə edilən yeni 20-ci bənddə Milli Məclisə bələdiyyələrin hesabatlarını dinləmək səlahiyyəti verilir. Bu öz növbəsində bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarətin artmasına xidmət edəcəkdir. Təbii ki, bələdiyyələr öz səlahiyyətlərini həyata keçirməkdə müstəqildir və heç bir orqana tabe deyillər. Bələdiyyə hesabatlarının açıq dinləmələrinin başlıca məqsədi ali nümayəndəli orqan olan Milli Məclis vasitəsilə bələdiyyələrin fəaliyyətinin şəffaflığını təmin etmək və onların məsuliyyətini artırmaqdır. Bu müzakirələr bələdiyyələrin fəaliyyətində neqativ halların aradan qaldırılmasına və eyni zamanda müsbət təcrübənin yayılmasına imkan yaradacaqdır.

2009-cu il mart referendumunda Konstitusiyaya edilən dəyişikliklərin biri də qanunvericilik prosesinin təkmilləşdirilməsi ilə bağlıdır. Müasir qanunyaradıcılıq prosesi çox mürəkkəb və mərhələli fəaliyyətdir. Qanunun yaranması üçün ilk növbədə ictimai tələbat lazımdır. Müasir Azərbaycanın hüquq sistemi sovet hüquq sistemində hökmranlıq edən paternalist konsepsiyadan tam fərqlidir. Azərbaycanda qanunyaradıcılıq prosesi, demək olar ki, mövcud ictimai münasibətləri əks etdirən, təbii yaranmış qanuni maraqları tənzimləyən, Konstitusiyanın məqsədlərinə xidmət edən funksiya daşıyır. Ona görə qanunyaradıcılıq prosesinə ictimai marağın artırılması məqsədi ilə qanunvericilik təşəbbüs hüququ Konstitusiyaya əsasında vətəndaşlara da verildi. Azərbaycan Respublikasının seçki hüququ olan 40.000 vətəndaşına qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun verilməsi təsadüfi deyil. 40.000 vətəndaşa bu hüququn verilməsi

Seçki Məcəlləsində (maddə 181.1.) siyasi partiya, siyasi partiyalar bloku və yaxud seçicilərin təşəbbüs qruplarına prezidentliyə irəli sürdüləri namizədin müdafiəsi üçün 40.000-dən az olmayan sayda seçici imzası toplama vəzifəsi ilə əlaqəlidir. Bu konstitusion yenilik ictimaiyyətin Milli Məclisin qanunvericilik fəaliyyətinə marağını daha da artıracaqdır.

Beləliklə, Milli Məclisin səlahiyyətlərinin artırılması onun cəmiyyət və dövlət qarşısında məsuliyyətinin artması da deməkdir. Bu məsuliyyət Parlamentin hakimiyyət xarakterli vəzifələrin daşımından irəli gəlir. Hər bir hakimiyyət qolu kimi Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi ölkənin möhkəmlənməsi, güclənməsi və müstəqilliyinin qorunması sahəsində fəaliyyətini davam etdirir. Azərbaycan Prezidenti cənab İlham Əliyev Milli Məclisdə çıxışında bu barədə belə demişdir: “Mənim üçün Milli Məclis çox əziz və doğma bir yerdir, mənim doğma evimdir. Biz bir məqsədə qulluq edirik. Amalımız da, məramımız da birdir – ölkəmizi möhkəmləndirmək, gücləndirmək, Azərbaycan xalqının rifah halını yaxşılaşdırmaq, güclü, zəngin dövlət yaratmaqdır” [13].

ƏDƏBİYYAT

1. Heydər Əliyev və Azərbaycan Parlamenti / Red. M. Ələsgərov. Bakı: Milli Məclis, 2003, 542 s.
2. Ağamalıyev N.O. Azərbaycan Demokratik Parlamentinin fəaliyyəti haqqında // Azərbaycan Demokratik Respublikası. Bakı, 1992, 123 s.
3. Parlamentin tarixi // <http://www.azerbaijan.az/portal/StatePower/> Legislative Power/ legislative Power_01_a.html
4. Парламентское право / Под общей ред. О.Н.Булакова. М.: Юристъ, 2006, 656 с.
5. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955, 460 с.
6. Хессе К. Основы конституционного строя ФРГ. М.: Юридическая литература, 1981, 311 с.
7. Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. М.: 1992, 60-69 с.
8. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2003, 420 с.
9. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М.: Юристъ, 1998, 192 с.
10. American Government / Stephenson D. - N.Y., 1988, p.374; How Congress Works / Washington., 1991, 670 p.
11. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. 106 с.
12. Parliaments of the World. N.Y., 1986. Vol.2. – P.725-753; Wilson J.Q. American Government. Institutions and Politics. 5th ed. Lexington. Toronto., 1992. – P. 196-197.
13. Heydər Əliyev və Azərbaycan Parlamenti / <http://www.meclis.gov.az/?/az/content/158>

РАЗВИТИЕ АЗЕРБАЙДЖАНСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СОВРЕМЕННЫЕ ФУНКЦИИ

С.МИРЗОЕВ

РЕЗЮМЕ

Парламентаризм имеет свои традиции в Азербайджане. Исследование истории становления парламента, позволяет заключить, что парламентская культура и парламентские отношения в Азербайджане перешли на качественно новый этап развития. На современном этапе развития парламентаризма в Азербайджане совершенствуется законодательная и надзорная функция представительного органа. В Милли Меджлисе на

профессиональной основе сформировался вспомогательный орган – Аппарат парламента. Аппарат, не заменяя представительные функции парламента, оказывает техническую поддержку депутатскому корпусу. В Аппарате парламента действуют новые службы. Все это позволяет Милли Меджлису, соблюдая принцип разделения властей, в единой системе государственного управления выполнять возложенные на нее государственные функции.

THE DEVELOPMENT AND PRESENT FUNCTIONS OF THE PARLIAMENT OF AZERBAIJAN

S.MIRZAYEV

SUMMARY

The Parliament of Azerbaijan has its own historical roots and traditions in Azerbaijan. Studies in this area show that the parliamentary culture and relationship in Azerbaijan have conceptually evolved. Presently, the parliamentary development in Azerbaijan can be characterized by strengthening the regulatory and supervisory functions of the representative authority. Apparatus of Milli Majlis, created on a professional level, does not perform representative functions of the parliament. It provides technical assistance to the members of the parliament. Apparatus consists of a number of new departments. All these allow Milli Majlis to effectively operate and discharge its state functions as a legislative branch of the Azerbaijani government, in compliance with the principle of distribution of powers.