

**PARLAMENTARİZMİN MAHIYYƏTİ VƏ FUNKSİYALARI****A.R.QƏDİMƏLİYEV*****Dövlət İdarəçilik Akademiyası***

*Məqalədə parlamentarizm konsepsiyasının əsasları araşdırılır. Bununla əlaqədar parlamentarizmin mahiyyətinə dair dörd əsas yanaşmanın müddəaları təhlil olunur. Məsələn, qeyd olunur ki, parlamentarizm konsepsiyasının yalnız parlamentin dövlət orqanları sistemində aparıcı mövqe tutması şəklində şərhə olduqca qətidir və müvafiq dəlillər nəzərə alındıqda, onun bütün incəliklərini əhatə etmir. Bundan başqa, məqalədə parlamentarizmin cəmiyyətin həyatında yerinə yetirdiyi funksiyaları (qanunyaratma, təmsilçilik, əks-əlaqə, nəzarət, ideoloji) nəzərdən keçirilir.*

İdeoloji rəngarəngliyin mövcud olmadığı «sovet dövründə parlamentarizm sırf burjua, deməli mürtəce, həmçinin siyasi inkişafın daha yüksək mərhələsi hesab edilən sovet demokratiyasına yabançı hal kimi nəzərdən keçirilirdisə» (1), müasir hüquq elmində onun mahiyyətinə dair dörd əsas yanaşmanın mövcudluğunu qeyd etmək lazımdır.

Birinci yanaşmaya əsasən, parlamentarizm dövlət orqanları sistemində parlamentin aparıcı yer tutması deməkdir. Belə ki, M.V.Baqlay parlamentin aparıcı mövqeyini onun istənilən məsələlər üzrə qanunlar qəbul etmək, həmçinin hökuməti formalaşdırmaq və onun fəaliyyətinə nəzarət etmək hüququna malik olmasında görür. Rusiya Federal Yığıncağının belə hüquqlara tam həcmdə malik olmamasını israr edən M.V.Baqlay hesab edir ki, müasir Rusiya parlamentli dövlət deyil (2). M.V.Romanov da buna bənzər fikir söyləyir və belə hesab edir ki, «parlamentarizm yalnız o zaman meydana gəlir və mövcud olur ki, parlament qanunvericilik, hökuməti seçmək, onun və digər icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət etmək, onların, həmçinin prezidentin (monarx taxt-taca varisliyə görə yox, elə həmin parlament tərəfindən keçirilən seçkiyə əsasən yiyələnirsə, həm də monarxın) istefasını tələb etmək hüquqlarına malik olsun» (3).

Fikrimizcə, parlamentarizm konsepsiyasının yalnız parlamentin dövlət orqanları sistemində aparıcı mövqe tutması şəklində şərhə olduqca qətidir, müvafiq dəlillər nəzərə alındıqda isə, hətta tarixən köhnəlmişdir. Bu konsepsiya həm də prezident hakimiyyətinin yeri və rolunun yanlış şərhinə gətirib çıxarır ki, bunu bəzi Qərb tədqiqatçılarının əsərlərində də müşahidə etmək mümkündür. Onların fikrincə, «prezident üsul-idarəsi seçim azadlığını daraltmaqla demokratik birləşməni təhlükə altında qoyur; konkret bir fərdi xüsusi vəziyyətə salır; partiyaların və partiya intizamının inkişafını ləngidir; parlament müxalifətin əlində olduqda isə çıxılmaz vəziyyət təhlükəsinin yaranmasını ehtimal edir; hökumətin böhranlara siyasəti və şəxsləri dəyişmək vasitəsilə çevik reaksiya vermək imkanlarını azaldır» (4).

Fikrimizcə, müasir parlamentarizm – hakimiyyətlərin müstəqilliyini təmin edən konstitusiyalı prinsipə görə bölgüsü əsasında dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin təşkili sistemidir. Belə ki, parlamentarizmin əsas meyarı parlamentin aliliyi prinsipi deyil, onun hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi əsasında formalaşması və mövcud olmasıdır. Parlamentarizm haqqında belə bir fikri qəbul etdikdə, hakimiyyət orqanları sistemində parlamentin rolunu müəyyənləşdirmək zərurəti aradan qalxır. Bununla yanaşı, bir çox alimlər bu gün də «parlamentarizm» anlayışının əsas elementi kimi parlamentin dövlət mexanizmindəki yerini müəyyənləşdirməyə çalışırlar.

Parlamentarizmin mahiyyətinə dair ikinci yanaşma da kifayət qədər geniş yayılmışdır. Məsələn, parlamentarizmin mahiyyətini şərh edərəkən O.E.Kutafin yazır: «Parlamentarizm – cəmiyyəti idarə etmənin xüsusi sistemi olub, parlamentin mövcud siyasi və ideoloji rolunun mühüm önəmə malik olduğu zaman qanunvericilik və icra işlərinin bölgüsü ilə xarakterizə olunur» (5). Bu zaman o, tamamilə haqlı olaraq qeyd edir ki, «parlamentarizm parlamentsiz mövcud ola bilmədiyi halda, parlament parlamentarizmin hakimiyyət bölgüsü, təmsilçilik və qanunçuluq kimi mühüm elementləri olmadan da mövcud ola bilər» (6).

A.A.Mişin də buna yaxın fikir söyləyir. Onun fikrincə, «parlamentarizm – parlamentin imtiyazlı yerə malik olması şəraitində qanunvericilik və icra hakimiyyətlərinin bölünməsi ilə səciyyələnən dövlətin cəmiyyəti idarə etməsinin xüsusi sistemidir» (7).

Belə bir nöqtəyi-nəzər M.Y.Tixomirovun redaktəsilə hazırlanmış hüquq ensiklopediyasında (8) da formalaşdırılmışdır.

Fikrimizcə, həmin parlamentarizmə verilən bu təriflərin zəifliyi orada üzə çıxır ki, müəlliflər parlamentin rolunun müəyyənləşdirilməsində obyektiv meyarlarını göstərmirlər. Həm də onun hansı hallarda «əhəmiyyətli», hansı hallarda isə «imtiyazlı» olmasını müəyyənləşdirmək, çətin ki, mümkün olsun. Eyni zamanda, parlamentarizmin əsas fərqləndirici əlamətinin dövlət hakimiyyətinin səlahiyyətlərinin bölünməsi prinsipi olduğunu qəbul etsək, buna ehtiyac qalmır. Parlamentarizmin bu meyarına B.N.Qabriçidze, B.P.Yeliseyev, A.Q.Çernyavski diqqət yetirirlər: «müəyyən şərtliyi qəbul etməklə müəyyənləşdirmək olar ki,.. parlamentarizm dövlət tərəfindən cəmiyyətin idarə edilməsinin müxtəlif formalarından biri olaraq, hakimiyyət bölgüsü prinsipinə əsaslanır, hakimiyyətin qanunverici və icraedici qollarının mütənasibliyi xüsusiyyətini nəzərə almaqla və onların birgə fəaliyyəti, qarşılıqlı asılılığı və nüfuz etməsi, hökumətin parlament qarşısında məsuliyyət daşması şərti ilə qəbul etməklə mövcud ola bilər» (9).

Nəzərdən keçirilən məsələyə münasibətlərin üçüncü qrupunu parlamentarizmin dövlət həyatında parlamentin rolundan asılı olmayaraq mövcud olmasını qəbul edən alimlərin fikirləri təşkil edir. Belə ki, konstitusiya hüququ üzrə ensiklopedik lüğət tərtib edənlər belə hesab edirlər ki, parlamentarizm – daim fəaliyyət göstərən, əhali tərəfindən seçilən parlamentin mövcudluğu, onun nüfuzu və dövlət işlərinə, cəmiyyətin siyasi həyatına təsiri, həmçinin xüsusi iş formaları və parlament üzvlərilə seçicilər arasındakı münasibətlərlə səciyyələnən dövlət həyatının təşkilinin xüsusiyyətlərindən biridir (10). Onlar demokratik yolla seçilən və daimi fəaliyyət göstərən, qanunvericilik və

nəzarət funksiyalarını həyata keçirən, icra hakimiyyəti üçün «əyləc» olan kollegial mötəbər orqanın olmasını parlamentarizmin əsas səciyyəvi cəhəti sayırlar. Bu yanaşmanın müəlliflərinin fikrincə, parlamentarizm mürəkkəb və çoxşaxəli fenomen, sosial dəyərlərin müəyyən ölçüsüdür ki, burada qanun hökmrandır, qanunun aliliyi və hakimiyyət bölgüsü prinsipləri bərqərar olub, vətəndaş cəmiyyəti demokratikliyi və yüksək siyasi-hüquqi mədəniyyəti ilə səciyyələnir.

Nəhayət, parlamentarizmi parlament haqqında təlim kimi nəzərdən keçirən daha bir nöqtəyi-nəzəri də qeyd etməmək olmaz. Həmin anlayışın bu aspektinə, məsələn, R.M.Romanov və O.N.Bulakov diqqət yetirirlər. R.M.Romanov yazır ki, parlamentarizm – parlamentin fəaliyyətinin nəzəriyyə və təcrübəsidir (11). O.N.Bulakov isə parlamentarizmi parlamentin zəruriliyini və onun ictimai vəzifələrini bir institut kimi elmi şəkildə əsaslandırmağa xidmət edən ideya-nəzəri konsepsiya kimi dəyərləndirir (12).

Beləliklə, mövcud yanaşmaların təhlili əsasında parlamentarizm üçün səciyyəvi iki əsas əlamətin mövcudluğunu iddia etmək olar – xalq hakimiyyəti prinsipi əsasında formalaşdırılmış parlamentin mövcudluğu, həmçinin, dövlət hakimiyyəti orqanları verilən səlahiyyətləri həyata keçirərkən onların müstəqilliyinə təminat verən hakimiyyət bölgüsü prinsipi. Bu, qanunvericilik orqanlarının seçkili əsaslarla və qanunverici, icra, həmçinin məhkəmə orqanlarının konstitusion bərabərlik və müstəqillik əsasında formalaşdırılması zamanı üzə çıxır. Bu zaman parlamentarizm dövlət hakimiyyətinin hər hansı qoluna ali hakimiyyət səlahiyyət və funksiyalarının verilməsini nəzərdə tutmur.

Parlamentarizmin nümayəndəli idarəçilik kimi nəzərdən keçirilməsində də müəyyən müsbət məqamlar var. Bunun mahiyyəti ondan ibarətdir ki, vaxtaşırı seçilən deputatlar vasitəsilə bütün xalq nəzarətdə olan ali hakimiyyətdən faydalana bilir. Xalq bu ali hakimiyyətə tam dolğunluğu ilə malik olmalı, hakimiyyətin bütün tədbirlərini istədiyi vaxt idarə etməlidir. Nümayəndəli idarəçilikdə məqsəd onun qətiyyəni bacarmadığı idarəetmə yox, hökumətin işini izləmək və ona nəzarət etməkdir.

Bununla belə, fikrimizcə, parlamentarizmin məzmunu parlamentin dövlət hakimiyyəti orqanları sistemində sabit yeri və onun sosial baxımdan önəmli məsələləri həll etməsindən daha çox, xalqın özünüdərkinin səviyyəsilə müəyyənləşir. Məhz xalqın siyasi və hüquqi şüurunun səviyyəsi inkişaf etmiş parlamentarizmin meyarıdır.

Bəzi müəlliflər parlamentarizmi əsas fərqləndirici əlaməti hökumətin öz fəaliyyəti üçün parlament (aşağı palata) qarşısında siyasi məsuliyyət daşması olan sırf dövlət rejimi (13) hesab edir. Başqa sözlə, parlament (aşağı palata) hökumətə etimadsızlıq göstərsə, yaxud ona etimad göstərməkdən imtina edərsə, hakimiyyət istefa verməli və ya dövlət başçısı tərəfindən buraxılmalıdır. Lakin parlamentin bu səlahiyyətləri, adətən, hökumətin qanunverici orqanla icra orqanı arasındakı münaqişəni xalqın həll etməsi üçün monarxa (prezidentə) parlamenti (aşağı palatayı) buraxmaq və yeni seçkilər keçirməyi təklif etmək səlahiyyəti ilə tarazlaşdırılır: xalq hökuməti müdafiə edərsə, seçkilər nəticəsində parlamentdə hakimiyyət tərəfdarlarının çoxluğu əmələ gələcək, seçicilər hökumətlə razılaşmadıqda isə parlamentin tərikibi də buna müvafiq olacaq, hökumət isə dəyişdiriləcək. Belə rejim

heç bir partiya parlamentdə mütləq çoxluğa malik olmadığı və birpartiyalı hökumət formalaşdırma bilmədiyi zaman fəaliyyət göstərir.

Buradan belə bir nəticə çıxır ki, məsələn, Böyük Britaniya kimi qədim parlament ənənələrinə malik olan bir ölkədə, parlamentarizm dövlət rejimi kimi, ümumiyyətlə, mövcud deyil, çünki, hüquqi baxımdan, parlament hökumətə nəzarət edir. Lakin təcrübədə, parlamentin aşağı palatasında çoxluğa malik olan partiyanın liderlərindən təşkil edilmiş hökumət həmin partiya fraksiyası vasitəsilə parlamentin işini tam nəzarətdə saxlayır.

Parlamentarizm haqqında yuxarıdakı tərifləri ümumiləşdirərək demək olar ki, o, quruluş və vəzifə baxımından sosial ədalətin və hüquq qaydasının bərqərar və inkişaf olması məqsədilə parlamentin aparıcı rolu əsasında hakimiyyətin bölgüsü və qanunun aliliyi prinsipinə əsaslanan xüsusi dövlət hakimiyyəti sistemidir. Bu gün məhz parlamentarizm nümayəndəli demokratiyanın aparıcı dəyərlərinin mərkəzinə, onun təşkili üsuluna, bilavasitə, birbaşa demokratiyanın dəyərləri, forma və metodları ilə uyğunlaşan fəaliyyət alətinə çevrilir.

Həmçinin qeyd edilməlidir ki, parlamentarizm çox kövrək «materiya»dır. Onda hər bir konkret ölkə, yaxud ölkələr qrupunun, xalqın milli ənənələrinin, hüquqi mədəniyyətinin və siyasi iradəsinin tarixi məqamlarının, ictimai və dövlət varlığının xüsusiyyətləri təzahür edir.

Bəşəriyyətin siyasi tarixinə nəzər saldıqda parlamentarizmin həqiqətən cəmiyyətin dövlət quruluşunun universal və zəruri hissəsi olmasına şübhə yaranır. Belə ki, biz yaxın keçmişdə – SSRİ dövründə, nümayəndəli orqanların rolunu azaltmaqla, onları icra hakimiyyəti orqanlarından və partiya aparatından asılı vəziyyətə salmağa can atmaqla belə sistemin Qərb ölkələrindəki səs-küylü parlamentlərdən daha səmərəli olduğunu deyirdik.

Belə ki, «üçüncü dünya» ölkələrinin bir çoxunda parlament qurumları, ümumiyyətlə, yoxdur, bəzilərinde isə, sadəcə, formal siyasi təsisat səviyyəsinə endirilmişdir. Bəzən belə ölkələr sosial-iqtisadi sahədə önəmli uğurlar da qazanırlar. Məsələn, Cənubi Koreya, Tayvan, Tailand, Səudiyyə Ərəbistanı, Çili və b. təcrübəsini xatırlamaq kifayətdir. Lakin elə ölkələr də var ki, orada təmsilçilik funksiyaları bilavasitə, xüsusi müəssisələr olmadan həyata keçirilir (məsələn, Liviya).

Tarixi baxımdan, parlamentarizmlə bağlı sanki hər şey aydındır, onun Qərbi Avropa dövlətlərinin mütləqiyyət, orta əsrlər irticasına qarşı, milli müstəqillik və demokratiyanın təntənəsi uğrunda mübarizədə rolu danılmazdır. Bununla yanaşı, müasir, mürəkkəb, ziddiyyətlərlə dolu, eyni zamanda, vahid dünyamızda da parlamentarizmin cəmiyyətin həyatında yerinə yetirdiyi funksiyaları nəzərdən keçirmək zəruridir.

Belə ki, parlamentarizmin birinci və əsas funksiyası qanun yaradıcılığıdır. Parlamentin üzvləri ölkənin qarşısında duran problemlərin həllinə yönəldilmiş qanunları işləyib hazırlayır, müzakirə və qəbul edirlər. Ümumiyyətlə, parlament səlahiyyətinin təbiəti elədir ki, o, bir tərəfdən, üstün mənafeyi müəyyən etmək və həmin mənafeyi dövlətin mənafeyi kimi ifadə etmək vasitəsi, digər tərəfdən isə onu qanunvericilikdə təsbit etmə vasitəsidir. Bu zaman qanunvericilik

fəaliyyəti dairəsinin düzgün müəyyən olunması böyük əhəmiyyətə malikdir. Həmin dairəyə dövlətin həyat fəaliyyətinin strateji cəhətlərinə aid məsələlər daxil olmalıdır. Milli dövlət mənafeyi dövlətin bütün sahələrini əhatə etdiyinə görə elə bir sahə təsəvvür etmək çətindir ki, milli dövlət mənafeyindən kənar qalsın. Buna görə də, nəzəri cəhətdən - qanunvericilik fəaliyyətinin dairəsi əsasında heç bir ayrıca predmet məhdudlaşdırılmamışdır.

Dövlət həyatının hər hansı məsələsi qanunvericilik yolu ilə tənzimlənməli predmet ola bilər, çünki o, konkret məqsəd şəklində ayırd edilməli və ifadə olunmalıdır. Bu nöqteyi-nəzərdən, prezidentin səlahiyyəti ancaq parlamentin qəbul etdiyi qanunları həyata keçirmək, parlamentin səlahiyyəti isə konstitusiyaya uyğun müəyyənləşdirilməlidir, yəni parlamentin hər hansı məsələni öz ixtiyarına götürmək və həll etmək səlahiyyəti vardır. Bu halda, hakimiyyətin bölünməsi prinsipinin özü mənasızlaşır. Prezident vəzifəsini ancaq qanunların icraedici kimi səciyyələndirmək o qədər də düzgün olmazdı. İcra hakimiyyəti qanunlar əsasında fəaliyyət göstərir və qanun çərçivəsində bütün dövlət orqanizminin fəaliyyətinin son məqsədini təmin etmək üçün həyata keçirilməli olan tədbirlər görür. Deməli, icra xarakterli hərəkətlərdə konkret məqsədlər qarşıya qoyulur. Bir sıra dövlətlərdə bu qanunauyğunluqlar öz təcəssümünü həvalə edilmiş qanunvericilik formasında tapır. İcra hakimiyyəti qanunlarda təsbit edilmiş milli dövlət mənafeyinin reallaşmasını təmin edir ki, bu da dövlətin həyat və fəaliyyətinin müxtəlif sahələrində bir çox konkret məsələlərin həllini nəzərdə tutur. Belə ki, «icra hakimiyyəti təkcə qanunları tətbiq etmir, özü də normativ aktlar qəbul edir»(14).

Parlamentarizm deputatları onların əsas istehsalat vəzifələrindən azad edilərək, fəaliyyətlərinin təmsilçilik orqanında mərkəzləşməsini nəzərdə tutur. Bunun deputat səlahiyyətlərinin bütün müddətinə aid edilmədiyi yerlərdə hələ parlamentarizm istiqamətində addımlar atılır.

Bu mənada parlamentarizm – siyasi həyatın və dövlət idarəçiliyinin peşəkarlaşması, ixtisaslaşması və diferensiaslaşmasının nəticəsidir. Əgər əvvəllər qanunlar bürokratik aparatın iradəsi ilə qəbul olunurdusa və bu, düşünülməmiş qərarların qəbuluna, yaxud özəl, dar maraqların hökmranlığına gətirib çıxarırdısa, səlahiyyətli parlamentlərin meydana çıxması ilə bu, artıq mümkünsüz oldu. Qəbul edilən qanunların keyfiyyəti və onların ictimai mənafeyə uyğunluğu əhəmiyyətli dərəcədə yüksəldi.

Müasir dövrdə qanunvericilərin peşəkarlıq səviyyəsinə tələbkarlıq da artmışdır. Parlamentə, sadəcə, tanınmış liderləri yox, müvafiq bilik və təcrübəyə malik insanları seçməyə başlayıblar. Belə ki, 98-ci çağırış ABŞ Konqresinə (1983-1984) seçilmiş 535 üzvdən 261-i seçkiyə qədər peşəkar hüquqşünas olmuş, 5 nəfəri polisdə xidmət etmiş, 51 nəfəri dövlət və partiya orqanlarında çalışmış, 2 nəfəri isə konqresin həmkarlar ittifaqının üzvü olmuşdu.

Parlament üzvlərinin peşəkar fəaliyyəti həm də qanun yaradıcılığının həcmnin artması ilə şərtlənir. Bu isə təəccüblü deyil, çünki cəmiyyətin sosial-iqtisadi və siyasi həyatının tənzimlənməsinə dövlətin müdaxiləsi güclənir, ölkə qarşısında duran problemlərin mürəkkəbliyi səviyyəsi yüksəlir. Aydın ki, bu şəraitdə, qanun yaradıcılığının həcmi artmaqda davam edəcək. Eyni zamanda, artıq bu gün dövlət

orqanlarının, o cümlədən qanunverici orqanların cəmiyyətin idarə edilməsi işinə müdaxiləsinin məhdudlaşdırılması məsələsi qaldırılır, çünki bu, cəmiyyətin bürokratikləşməsi və insanların azadlıqlarının məhdudlaşdırılması təhlükəsi yaradır. Bu meyillər XX əsrin 80-ci illərində meydana gələn «konservativ inqilab»da öz əksini tapmış və hər yerdə, xüsusilə iqtisadi və sosial məsələlərdə dövlətin rolunun azalmasına gətirib çıxarmışdı. Lakin bu, heç də parlament orqanlarının aparıcı qanunvericilik mənbəyi kimi rolunu şübhə altına almır.

Parlament qanunlar qəbul etməli, dövlətin büdcəsini təsdiqləməli, dövlətin daxili və xarici siyasətinin həyata keçirilməsinə və digər dövlət orqanlarının müvafiq addımlarına təsir göstərməli, bu orqanların bir qismini formalaşdırmalı, müəyyən orqanlar və dövlət işləri üzərində parlament nəzarətini həyata keçirməlidir.

Parlament üçün müəyyən iş forma və üslubları xarakterikdir. O, özünün əsas vəzifələrini kollegial şəkildə, plenar iclaslarda, komissiya və fraksiyalarda həyata keçirir və bu zaman dünya təcrübəsində sabitləşmiş prosedurlardan, o cümlədən müzakirələr, deputat sorğularından (interpellyasiya) istifadə edilir. Deputat korpusunun fəaliyyət forması, fikir müxtəlifliyinin aradan qaldırılmasının əsas metodu və qarşılıqlı şəkildə qəbul edilə bilən qərarların axtarılması, plenar iclaslarda, fraksiya və komitələrin işində diskussiyalar məhz həmin təbii mühitdir ki, nümayəndəli orqanın işini bunsuz və bundan kənar təsəvvür etmək mümkün deyil (15).

Parlamentdə əhalinin müxtəlif zümrələrinin maraqları birləşir, siyasi mövqe və baxışlar toqquşur. Məhz mübahisələrin gedişində iradələrin qarışıqı yaranır və bu sonradan dövlətin iradəsi xüsusiyyətini kəsb edir. Bütün bunlar parlamentin təmsilçilik vəzifəsinin daha ətraflı nəzərdən keçirilməsini şərtləndirir. Nümayəndəli məclis, eyni zamanda, həm şikayətlərə baxılan komitə və ölkənin rəyini ifadə edən konqres, təkcə bütün millətin deyil, hər bir qruplaşmanın, imkan daxilində isə hər bir görkəmli şəxsiyyətin öz fikirlərini bütövlükdə açıqlaya və diskussiyalarda iştirak edə bildiyi forumdur. Əgər nümayəndəlik hüququ demokratiyanın ən mühüm əlaməti hesab edilirsə, onda parlamentarizm və onunla bağlı olan siyasi doktrinalar məhz bu əlamətin əldə edilməsi uğrunda gedən mübarizələrdə yaranmışdır.

Parlamentin təmsilçilik xarakteri onun millətin maraq və iradəsinin, yəni dövlətin bütün vətəndaşlarının birliyinin ifadəçisi kimi nəzərdən keçirilməsi mənasını verir. Parlamentin milli, yaxud xalq nümayəndəliyi kimi tərifi də elə buradan yaranır.

Nümayəndəli təşkilat – hər şeydən əvvəl, bilavasitə əhali tərəfindən seçilən şəxslərin, həm də yalnız seçilmək hüququ olanların (yəni müəyyən edilmiş yaşa çatmış və seçki hüquqları məhdudlaşdırılmayan şəxslərin) daxil olduğu kollegial orqandır.

Təmsilçilik müxtəlif qəbildən ola bilər. Məsələn, xalq tərəfindən seçilmiş prezident də onun təmsilçisidir. Lakin onu kollegial olmadığına görə yox, funksiyalarından çıxış edərək, nümayəndələr məclisi adlandırmırlar.

Bundan başqa, ərazi təmsilçiliyi də var. Belə nümayəndələr – məsələn, vəzifəsinə görə, icra hakimiyyətinin regional orqanlarının ali rəhbərləri, prezident, yaxud hökumət yanında kollegial orqan təşkil edə bilirlər. Amma belə orqan başqa – məsləhət-məşvərət məqsədi daşıyır.

Nəhayət, ümumdövlət səviyyəsində qanunvericilik fəaliyyətində iştirak edən orqan ərazi-inzibati vahidlərin nümayəndələrindən ibarət ola bilər. Lakin nümayəndələr xalq tərəfindən seçilməyib, federasiya subyektinin, yaxud ərazi-inzibati vahidinin müvafiq orqanı tərəfindən təyin edilərsə (nümayəndə kimi göndərilərsə), belə bir orqanın ölkə parlamentinin yuxarı palatası hesab edilib-edilməməsi sual altındadır. Məsələn, AFR əyaletlərinin hökumətləri tərəfindən müəyyənləşdirilən nümayəndələrdən ibarət Bundesratı yalnız obrazlı şəkildə AFR parlamentinin yuxarı palatası adlandırırlar. SSRİ Ali Soveti ümumxalq nümayəndəliyindən (deputatlar ərazi seçki dairələri üzrə seçilirdi) – İttifaq Şurasından və müttəfiq respublikalar, muxtar respublikalar, muxtar vilayətlər və muxtar dairələrin nümayəndələrindən təşkil olunmuş Millətlər Şurasından ibarət idi. Hər iki palatanın deputatları bilavasitə əhali tərəfindən seçilirdi.

Onu da qeyd etmək lazımdır ki, parlamentarizmin erkən dövrləri ilə müqayisədə, müasir mərhələdə nümayəndəlik funksiyası daha az əhəmiyyətə malikdir. Məsələ təkcə vətəndaşların siyasi passivliyi və məlumatsızlığında deyil. Bir sıra obyektiv səbəblərə görə, qanunvericilərin öz seçicilərindən asılılığı azalıb. Əhalinin sayının artması, seçki dairələrinin milli-etnik və sosial tərkibinə görə müxtəlifliyi, regional və yerli fərqlərin tədricən azalması, ümummilli proqramların sayının çoxalması, qanunvericiliyin mürəkkəbləşməsi – bütün bunlar parlament üzvlərinin fəaliyyət azadlığını qaçılmaz surətdə genişləndirir, həm də bu, xüsusilə xarici siyasətə və hərbi sahəyə aiddir, çünki bu məsələlər seçicilərə ən az tanışdır, bu sahədə qanunvericilər icra hakimiyyəti orqanlarında çalışan ekspertlərin fikirlərinə daha çox əsaslanırlar. Bu səbəbdən, həmin məsələlərin həlli zamanı parlament üzvləri bürokratiya maşını ilə elektorat arasında vasitəçiyə çevrilirlər.

Lakin hər halda, parlament üzvləri seçicilərinin rəyinə tamamilə biganə qala bilmirlər. Bu, özünü, bir qayda olaraq, deputatın nümayəndəsi olduğu dairənin özəlliyini və profilini nəzərə almasında və onun maraqlarını bu baxımdan müdafiə etməyə çalışmasında göstərir. Məsələn, alman Bundestaqının deputatı Bavariyanı təmsil edərsə, yəqin ki, avtomobil istehsalı, elektronika və kimya sənayesi sahəsindəki nəhəng sənaye konsernlərinin rəyini heç vəchlə nəzərə almaya bilməz.

Təmsilçilik funksiyası parlament üzvlərini ümummilli və yerli maraqlar arasında mütənəsiblik tapmağa məcbur edir. Təmsilçilik imperativi ondan ibarətdir ki, hər bir qanunverici, bir tərəfdən, qanun yaradıcılığı vasitəsilə ümumdövlət normalarını hazırlamalı, digər tərəfdən – öz seçki dairəsinin maraqlarının özünəməxsus müdafiəçisi kimi çıxış etməlidir. Deputatlar sosial və iqtisadi məsələləri öz seçki dairələrinin maraqlarından, hərbi və xarici siyasət məsələlərini, konstitusiyanın və konstitusiya hüquqların şərhini isə şəxsi və partiya-siyasi əqidələrindən çıxış edərək nəzərdən keçirirlər. Əlbəttə, bu zaman onlar öz seçiciləri ilə əlaqə saxlamağı və kifayət qədər konkret açıqladığı halda, onların maraqlarını nəzərə almağı da unutmurlar.

Daha bir funksiya - əks əlaqə də deputatların təmsilçilik funksiyası ilə sıx bağlıdır. O, parlamentarilərin öz seçiciləri, siyasi təşkilatlar və mətbuatla ən müxtəlif əlaqələrində təzahür edir. Parlamentarilər seçicilər və təşkilatlarla məktublaşma vasitəsilə əlaqə saxlayırlar. Bundan başqa, qanunvericilər özləri, yaxud onların

köməkçiləri seçki dairələrindən olan vətəndaşları qəbul edir, mütəmadi olaraq təşkil olunan görüş və mitinqlərdə deputatlar seçicilərinə öz fəaliyyətləri barədə hesabat verir, onların əhval-ruhiyyəsini öyrənirlər. Lobbici təşkilatların və siyasi partiyaların təşkil etdiyi görüşlərdə çıxışlar da onların fəaliyyətinin mütləq atributudur, çünki bu təşkilatlar seçki kampaniyaları və təşkilati-siyasi dəstək üçün maliyyə vəsaiti ayırırlar. Məsələn, ABŞ-da Konqresin bu və ya digər üzvünə həmin yeri növbəti müddət üçün yenidən tutmaqda yardımçı ola bilən nüfuzlu adamların xüsusi dəvət edildiyi nahar və şam məclislərindən istifadə edilir. Mətbuata gəldikdə, o, daim deputatların işini işıqlandırır. Əsasən, bu mövzuya həsr olunan xüsusi dövri nəşrlər də var. Bundan başqa, qanunvericilər özləri də mətbuatla həvəslə əlaqə yaradır, brifinq, «dəyirmi masa», müsahibələr təşkil edirlər. Dünyanın bütün parlamentlərində kütləvi informasiya vasitələri ilə əlaqə üzrə xüsusi aparat mövcuddur və hər bir deputatın ştatında mütləq müvafiq köməkçi ştatı olur.

Əks əlaqə funksiyasından vətəndaşların siyasi hakimiyyəti dəstəkləməyə səfərbər edilməsi vəzifəsi ortaya çıxır. Vətəndaşlara məqsədyönlü təsir prosesində qrup birliyi, şəxsi əhəmiyyət və dövlət idarçılığına aidlik hissi formalaşır. Bu sosial dəstəyə əsaslanan deputatlar xalqdan onun adından qanunlar yaratmaq və siyasət yürütmək hüququ verən «mandat» aldıklarını iddia edirlər.

Bir halda ki, parlamentlər hakim rejimin vətəndaşlar tərəfindən müdafiə olunması və sosial bazasının möhkəmləndirilməsi üçün şərait yaradırlar, deməli, onlar digər bir vəzifəni – mövcud konstitusiya quruluşun sabitliyinin təmin edilməsi vəzifəsini də yerinə yetirəcəklər. Nümayəndəli məclislər meydana çıxan münaqişələri yumşaldaraq, gərginliyi mümkün qədər azaldaraq və siyasi vəziyyəti sabitləşdirərək, tənqidçilərin siyasi rejimə təzyiqlərini zəiflədirlər. Bu, onların müxalifətin fəallığını leqal, konstitusiyanın icazə verdiyi axara yönəltmələri sayəsində baş verir. Bununla da müxalifətin narazılıq səviyyəsi, bir növ, aşağı düşür, siyasi qərarların qəbul edilməsinə təsir imkanları əldə etməklə onlar kəskin və ekstremist hərəkətlərdən bir qədər uzaqlaşır. Bu, onunla izah olunur ki, zərurət yarandığı hallarda, müxalifətin tələbləri qanunverici qurumlarda müzakirə və qəbul edilir.

Parlament sosial-iqtisadi və siyasi islahatların təşəbbüsçüsü kimi də mühüm sabitləşdirici rol oynayır. Məhz parlamentin divarları arasında bütün mümkün alternativlər və nəzər nöqtələri dinlənir, qarşı tərəflərin dəlilləri tutuşdurulur, kompromis əldə olunur və onun qəbul olunmuş qanun şəklində hüquqi tərtibatı baş verir. Nümayəndəli orqanlar, nəticə etibarilə həm də nəzərdə tutulmuş islahatların yerinə yetirilməsini də nəzarətdə saxlayır. Bu islahatın əsas ilhamvericisi və icraçısı parlamentlər deyil, hökumət təşkilatları olduğu hallarda da onlar qanunvericilərsiz keçinə bilmirlər.

Qanunyaratma prosesində parlamentlər müxtəlif qruplaşma və fraksiyaların nisbətən fərqli və bir-birinə zidd maraqlarını birləşdirirlər. Parlament diskussiyaları, qərarların yoxlanması və onların bütün əhali, həmçinin onun ayrı-ayrı hissələri tərəfindən qəbul edilməsinin mümkün-lüyü baxımından çoxlu variantların müqayisəsi xalqın birliyini möhkəmləndirmək imkanı yaradır. Taktiki fikir ayrılığı öz yerini xalqın

strateji birliyinə məhz qanunverici qurumların fəaliyyəti zamanı təhvil verir. Dövlət mexanizminin səmərəliliyinin təminatlarından biri də elə məhz bundadır.

Mərkəzdənqaçma meyllərini əks etdirən və tənzimləyən təmsilçilik sistemi, eyni zamanda, həddən artıq mərkəzəqaçma meyllərinin qarşısını almaq məqsədi də daşıyır. Təsadüfi deyil ki, ABŞ, Fransa, İngiltərə və s. ölkələrin siyasi həyatında qarşısını alma və tarazlaşdırma sisteminin yaradılmasına belə çox diqqət yetirilir.

Əlbəttə, parlamentlər öz səlahiyyətlərindən demokratiyanın müdafiəsi üçün heç də həmişə konstruktiv şəkildə istifadə etmədilər. Bəzən onların hədsiz fəallığı digər hakimiyyət orqanlarının (xüsusilə, icra orqanlarının) fəaliyyətini iflic edir və onlara səmərəli işləməyə imkan vermirdi. Buna nümunə kimi, Fransada Dördüncü respublikanın (1946-1958) siyasi quruluşunu göstərmək olar ki, harada çoxsaylı parlament fraksiyaları ümumi razılığa gələ bilmədilər və bu, hökumətin tez-tez dəyişilməsinə gətirib çıxardı.

Nümayəndəli orqanların əsas funksiyası icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətdir. Bu, ondan ötrü edilir ki, hakimiyyət tərəfindən mümkün sui-istifadələrin, qanunvericilərin ayırdığı büdcə vəsaitlərinin gərəksiz xərclənməsinin qarşısı alınsın, qəbul olunmuş qanun və proqramların düzgün icrasını yoxlamaq mümkün olsun.

Parlamentarilərin sərəncamında bu vəzifənin icrası üçün xeyli imkanlar var (hesabatların yoxlanılması, icra orqanlarının fəaliyyətinin təşkilinə nəzarət, büdcəyə nəzarət, təhqiqatların aparılması, hökumətin kadr siyasətinə nəzarət). Onlar vəsait ayırmalarını məhdudlaşdırma, artırma, yaxud, müəyyən məsələlər üçün hökumətə pul ayırmaqdan tamamilə imtina edə, icra hakimiyyətinə ictimai fikir, yaxud mətbuat vasitəsilə təsir etmək məqsədilə müzakirələr keçirə, hökumətin təyinatlarının əleyhinə çıxma, onun proqramını özününkü ilə əvəz edə, zəruri qanunların qəbulunu bir qədər ləngitməklə təsir göstərə bilirlər. Qeyd etmək lazımdır ki, qanunverici orqanların fəaliyyəti formaca icra hakimiyyətinə «qarşı» olsa da, son nəticədə, bütövlükdə dövlətin və ictimaiyyətin maraqlarına xidmət edir, çünki ölkənin siyasi həyatında neqativ halların aradan qalxmasına səbəb olur.

Nəhayət, parlamentarizmin daha bir mühüm funksiyası ideoloji funksiyadır. Qanunverici təsisatlar demokratiyanın dayağı və təmsilçisi kimi çıxış edərək, vətəndaşları mövcud quruluşun üstünlüklərinə inandırırırlar. Bundan başqa, əhaliyə ideoloji təsir bu və ya digər vəzifənin yerinə yetirilməsi zamanı xalqın dəstəyini əldə etmək üçün hər bir halda aparılır. Parlament orqanlarının çoxsaylı nəşrləri, qanunvericilərin ölkənin müxtəlif bölgələrinə və xaricə səfərləri, təbliğat məzmunlu çıxışları, kütləvi informasiya vasitələrinin köməyi ilə ictimai rəyə təsir göstərmələri, seçicilərlə iş, müxtəlif mərasimlərdə iştirak etmələri, dövlət rəmzlərinin təbliğatı və s. işlər də məhz bu məqsədlərə xidmət edir.

Bütün nəzərdən keçirilən funksiyalar – qanunvericilik, təmsilçilik, əks-əlaqə, nəzarət, ideoloji – birlikdə parlamentarizm bir tərəfdən, özünün siyasi sistemdəki rolunun öhdəsindən uğurla gəlmək, digər tərəfdən, cəmiyyətin siyasi təşkilinin universal vasitəsi roluna iddia etmək imkanını verir. Gördüyümüz kimi, tarixi inkişafın məntiqi

demokratiyaya, insan hüquqlarına riayət etmək və onu möhkəmləndirməyə, cəmiyyətin sonrakı təkmilləşməsinə imkan verən bu, kifayət qədər səmərəli siyasi mexanizmi yaratmışdır. Parlamentarizmin təşkili nə qədər mükəmməl olursa, bu və ya digər ölkə də sosial və mənəvi inkişaf üçün o qədər çox imkan əldə edir.

#### **ƏDƏBİYYAT**

1. Бачев Ю.Н. Парламентаризм в России: теоретико-правовые и организационные аспекты. Автореф. дисс. кан. юрид. наук. Москва, Росс. Акад. гос. службы при През. РФ, 1998, səh. 3
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Москва, Норма-Инфра-М, 1998, səh. 424.
3. Романов Р.М. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление. //Политические исследования, 1998, №5, səh. 123.
4. O'Donnell G., Shmitter P.C. Transition from the Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. L. 1986, Vol. 4, p 60-61.
5. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Москва, Юрист, 2003, səh. 417.
6. Yenə orada, səh. 417.
7. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва, Юстицинформ, 2003, səh. 216.
8. Юридическая энциклопедия /Л.В.Тихомиров, М.Ю.Тихомиров. Москва, 1997, səh. 313.
9. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П., Черняевский А.Г. Конституционное право современной России. Москва, Дело и сервис, 2001, səh. 221.
10. Конституционное право. Энциклопедический словарь. Москва, Норма-Инфра-М, 2001.
11. Романов Р.М. Парламентаризм: теория, история и современность. Москва, Мирос, 2002, səh. 276.
12. Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб.: Юрид. центр пресс, 2003, səh. 9.
13. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х т. /Отв. ред. Б.А.Страшун, Т.2, Часть общая: конституционное право и публичная власть, Москва, БЕК, 1995, səh. 6-7.
14. Abdullayev V.V. Prezidentli respublika idarəetmə formasının digər idarəetmə formalarından fərqli cəhətləri // Qanun, 2006, №4, səh. 5.
15. Рыбкин И.П. Государственная Дума: пятая попытка. Очерк новейшей истории представительной власти в России. Москва, Знание, 1994, səh. 77.

#### **СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА А.Р.ГАДИМАЛИЕВ**

#### **РЕЗЮМЕ**

В статье исследуются основы концепции парламентаризма. В связи с этим анализируются положения четырех основных подходов относительно сущности парламентаризма. Так, утверждается, что, без учета определенных факторов, интерпретация парламента лишь в качестве ведущего государственного органа не раскрывает все нюансы концепции парламентаризма. Кроме того, рассматриваются осуществляемые парламентаризмом в обществе функции (законотворчество, представительство, обратная связь, контроль, идеологическая).