

UOT 342.5**AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASINDA PARLAMENT NƏZARƏTİ:
PROBLEMLƏR VƏ HƏLLİ YOLLARI**

Q.S.ƏLİBƏYLİ
Bakı Dövlət Universiteti
G_alibeyli@Yahoo.com

Məqalədə Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarətinin hüquqi nizamlanmasının aktual məsələləri, bu sahədəki problemlər və hüquqi boşluqlar təhlil edilir. Parlament nəzarətinin hüquqi nizamlanmasının təkmilləşdirilməsi məsələlərinə xüsusi diqqət yetirilir. Parlament nəzarəti ilə əlaqədar bəzi məsələlərin Konstitusiyada nizamlanması təklif olunur. Parlament nəzarətinin formalarını və həyata keçirilməsinin prosedür qaydalarını nizamlayan xüsusi qanunun qəbulu məqsəduyğun sayılır.

Açar sözlər: Konstitusiya, parlament, Milli Məclis, Nazirlər Kabineti, parlament nəzarəti, hüquqi nizamlama

Bütün müasir parlamentlər kimi Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi də bir sıra nəzarət səlahiyyətlərinə malikdir. Lakin Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarətinin hüquqi nizamlanması və həyata keçirilməsi sahəsində bəzi problemlər vardır.

Birincisi, daha aktual problem ondan ibarətdir ki, Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarəti bütövlükdə məhdud xarakter daşıyır. Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarətinin hüquqi nizamlanmasının bəzi məsələlərinin təhlili zamanı qeyd etmişdik ki, “Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarəti bütövlükdə məhdud xarakter daşıyır, bir qayda olaraq müəyyən dövlət orqanlarının Milli Məclisə hesabat verməsini, məruzə və ya məlumat təqdim etməsini, habelə parlamentin və deputatların müvafiq olaraq Nazirlər Kabinetinə və onun üzvlərinə sorğu verməsini əhatə edir” (4, 65). Respublikamızda parlament nəzarətinin məhdudluğu haqqında fikrimiz elmi hüquq ədəbiyyatında başqa tədqiqatçılar tərəfindən də müdafiə edilir. Belə ki, N.Şükürov Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin konstitusiyaya hüquqi statusuna həsr olunmuş monoqrafiyasında parlamentin səlahiyyətlərini ətraflı təhlil edərək belə bir nəticəyə gəlir ki, “Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi, qismən də olsa, nəzarət səlahiyyətlərinə malikdir” (5, 186-187).

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası və qanunlarının təhlili əsasında qeyd etmək olar ki, Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarətinin müəyyən ünsürləri mövcud olsa da, ayrıca bir hüquq institutu kimi hələ tam şəkildə formalaşmamışdır. Belə ki, Konstitusiyada Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin nəzarət səlahiyyətləri yalnız konkret iki məsələ ilə əlaqədar birbaşa təsbit olunur. Konstitusiyanın 95-ci maddəsinin 5-ci bəndinə əsasən Milli Məclis dövlət büdcəsinin icrasına nəzarəti həyata keçirir. Konstitusiyanın 145-ci maddəsinin 2-ci hissəsinə əsasən bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən əlavə səlahiyyətlər verilə bilər. Həmin səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə müvafiq olaraq qanunvericilik və icra hakimiyyətləri nəzarət edir (1, 40, 72).

Bundan başqa, Konstitusiyanın digər maddələrində və bir sıra qanunlarda icra hakimiyyəti orqanlarına və bəzi digər dövlət orqanlarına münasibətdə Milli Məclisin müəyyən nəzarət səlahiyyətləri və parlament nəzarətinin ayrı-ayrı ünsürləri birbaşa və ya dolayısı ilə təsbit olunur.

Qeyd etmək lazımdır ki, respublikamızın elmi hüquq ədəbiyyatında Milli Məclisin nəzarət səlahiyyətlərinin müəyyən olunmasına münasibətdə başqa nöqtəyi-nəzər də mövcuddur. Parlament nəzarətinə həsr olunmuş bir məqalədə Milli Məclisin Konstitusiyanın 95-ci maddəsinə əsasən həll etdiyi məsələlərin demək olar ki, hamısı (Milli Məclisin işinin təşkilindən başqa), habelə Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə Müvəkkilin (Ombudsmanın) fəaliyyəti də Milli Məclisin parlament nəzarəti sahəsindəki səlahiyyətlərinə aid edilir (9, 98). Ancaq belə fikirlə razılaşmaq mümkün deyil. Belə ki, Konstitusiyanın 95-ci maddəsində nəzərdə tutulan səlahiyyətlər müxtəlif xarakterli məsələləri əhatə edir. Onlardan yalnız üçü birmənalı olaraq parlament nəzarəti sahəsindəki səlahiyyətlərə aid edilə bilər: dövlət büdcəsinin təsdiq edilməsi və onun icrasına nəzarət; Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həll edilməsi, bələdiyyələrin hesabatlarının dinlənilməsi. Həmin səlahiyyətlərin bir qisminin isə ümumiyyətlə, parlament nəzarəti ilə heç bir əlaqəsi yoxdur (inzibati ərazi bölgüsü, hərbi doktrinanın təsdiqi, referendum təyin edilməsi, amnistiya və s.). Prezidentin təqdimatına əsasən Milli Məclisin müxtəlif təyinatlara razılıq verməsi, digər dövlət orqanlarının formalaşmasında və bir sıra başqa məsələləri həllində iştirakı prinsipinə passiv nəzarətin müəyyən ünsürlərinin özündə əks etdirə bilsə də, onları birmənalı şəkildə parlament nəzarəti sahəsindəki səlahiyyətlər sırasına daxil etmək düzgün olmazdı; həmin məsələlər öz təbiəti və mahiyyəti etibarilə parlament nəzarəti sahəsindən daha çox prezidentlə parlamentin (və yaxud qanunverici hakimiyyətlə icra hakimiyyətinin) birgə səlahiyyətləri sahəsinə aiddir.

Prezidentin impiçment qaydasında vəzifədən kənarlaşdırılması məsələsinin də Milli Məclisin parlament nəzarəti sahəsində səlahiyyətlərinə aid edilməsi fikri ilə də razılaşmaq mümkün deyil. Belə ki, Prezidentin impiçment qaydasında vəzifədən kənarlaşdırılması təşəbbüsü Milli Məclisə deyil, Kons-

titusiya Məhkəməsinə məxsusdur. Konstitusiyanın 95-ci maddəsinin 12-ci bəndi Milli Məclisin həll etdiyi məsələlərin sırasına “Azərbaycan Respublikası Konstitusiyaya Məhkəməsinin təqdimatına əsasən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin impiçment qaydasında vəzifədən kənarlaşdırılması”nı da aid edir. Konstitusiyanın 107-ci maddəsində müəyyən edilir ki, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin vəzifədən kənarlaşdırılması təşəbbüsü Azərbaycan Respublikasının Prezidenti ağır cinayət törətdikdə Azərbaycan Respublikası Konstitusiyaya Məhkəməsinin təşəbbüsü ilə Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin 30 gün müddətində verilən rəyi əsasında Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi qarşısında irəli sürülə bilər. Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin deputatlarının 95 səs çoxluğu ilə qəbul olunmuş qərarı əsasında Azərbaycan Respublikasının Prezidenti vəzifədən kənarlaşdırıla bilər. Bu qərarı Azərbaycan Respublikası Konstitusiyaya Məhkəməsinin sədri imzalayır. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyaya Məhkəməsi həmin qərarın imzalanmasına bir həftə ərzində tərəfdar çıxmazsa, qərar qüvvəyə minmir. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin vəzifədən kənarlaşdırılması haqqında qərar Azərbaycan Respublikası Konstitusiyaya Məhkəməsinin Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə müraciət etdiyi gündən başlayaraq 2 ay ərzində qəbul olunmalıdır. Bu müddətdə göstərilən qərar qəbul edilməsə, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə qarşı irəli sürülmüş ittiham rədd edilmiş sayılır (1, 48-49).

Göründüyü kimi, impiçment prosedurunda parlament müstəqil nəzarətədiçi subyekt kimi çıxış edə bilmir. Milli Məclis Prezidentin impiçment qaydasında vəzifədən kənarlaşdırılması barədə Konstitusiyaya Məhkəməsinin təqdimatına münasibət bildirə bilər. Bundan başqa, Prezidentin impiçment qaydasında vəzifədən kənarlaşdırılması barədə Milli Məclisin qərarı qəbul edilsə də, öz-özlüyündə müstəqil hüquqi nəticəyə səbəb olmur. Belə ki, impiçment barədə qərar qəbul edildikdən sonra Konstitusiyaya Məhkəməsi bir həftə ərzində həmin qərarın imzalanmasına tərəfdar çıxmalı və bundan sonra Konstitusiyaya Məhkəməsinin sədri həmin qərarı imzalamalıdır. Əks halda qərar qüvvəyə minmir.

Başqa sözlə, impiçment prosedurunda aparıcı rol Milli Məclisə deyil, Konstitusiyaya Məhkəməsinə məxsusdur. Buna görə də, Prezidentin impiçment qaydasında vəzifədən kənarlaşdırılması məsələsini Milli Məclisin parlament nəzarəti sahəsində səlahiyyətlərinə aid edilməsi düzgün olmazdı.

Ombudsmanın fəaliyyətinin Milli Məclisin parlament nəzarəti sahəsindəki səlahiyyətlərinə aid edilməsi də yolverilməz hesab olunmalıdır. Belə ki, bəzi digər ölkələrdən fərqli olaraq Azərbaycan Respublikasında Ombudsman Milli Məclis tərəfindən seçilsə də, parlamentin orqanı kimi deyil, tamamilə müstəqil təsisat kimi fəaliyyət göstərir. “Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkili (Ombudsman) haqqında” Azərbaycan Respublikası Konstitusiyaya Qanununa uyğun olaraq Ombudsmanın Milli Məclisə insan hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi məqsədilə qanunların qəbul edilməsinə və ya yenidən baxılmasına dair, habelə amnistiya elan edilməsi barədə təklif

verməsi, ölkədə insan hüquqlarının qorunması haqqında Milli Məclis qarşısında illik məruzə ilə çıxış etməsi isə Ombudsmanın fəaliyyətini parlament nəzarəti ilə eyniləşdirməyə əsas vermir. Qeyd etmək lazımdır ki, Ombudsman həmin məruzəni Prezidentə də təqdim edir.

Bundan başqa, bəzi digər dövlət orqanları da öz fəaliyyətləri haqqında Milli Məclisə illik məlumat və ya məruzə təqdim edirlər. Belə ki, “Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 9-cu maddəsinə uyğun olaraq bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən orqan hər ilin sonunda öz fəaliyyəti haqqında Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə illik məruzə təqdim edir. Bu məruzədə bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən orqan bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik aktlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi ilə bağlı təkliflər verə bilər. “İnsan alverinə qarşı mübarizə haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 7.5-ci maddəsinə uyğun olaraq, İnsan alverinə qarşı mübarizə üzrə Milli Koordinator Azərbaycan Respublikasında insan alverinə qarşı mübarizəyə dair illik məlumatı Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə təqdim edir. “Gender (kişi və qadınların) bərabərliyinin təminatları haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 20-ci maddəsinə uyğun olaraq, gender bərabərliyinin təmin edilməsinə nəzarəti həyata keçirən müvafiq icra hakimiyyəti orqanı öz fəaliyyəti haqqında Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə illik məlumat təqdim edir.

Dövlət orqanlarının Milli Məclisə məruzə və ya məlumat təqdim etməsi öz-özlüyündə həmin orqanların da fəaliyyətini parlament nəzarətinin forması hesab etmək üçün əsaslı dəlil hesab oluna bilməz. Belə məruzə və məlumatların təqdim olunmasında əsas məqsəd qanunvericilik hakimiyyəti orqanının məlumatlandırılması olsa da, bu, həmin orqanların özlərinin fəaliyyətinə parlament nəzarətinin özünəməxsus passiv forması kimi qiymətləndirilə bilər.

Bundan başqa, Milli Məclis tərəfindən dövlət büdcəsinin icrası ilə əlaqədar parlament nəzarətinin həyata keçirilmə qaydası həm müəyyən dərəcədə Konstitusiyanın özü, həm də qanunlarla nizamlanır. Belə ki, Konstitusiyanın 92-ci maddəsində Milli Məclisin ona hesabat verən, daimi fəaliyyət göstərən dövlət büdcə-maliyyə nəzarəti orqanı - Hesablama Palatası yaratmaq hüququ təsbit olunur. Büdcə-maliyyə nəzarətinin həyata keçirilməsinin ümumi qaydaları, bu sahədə Hesablama Palatasının səlahiyyətləri, həmin orqanla parlament arasındakı qarşılıqlı münasibətlər və başqa məsələlər “Hesablama Palatası haqqında” Qanunla və Hesablama Palatasının Daxili Nizamnaməsi ilə müəyyən olunur.

Beləliklə, Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarətinin üsürləri müəyyən dövlət orqanlarının Milli Məclisə hesabat verməsini, məruzə və ya məlumat təqdim etməsini, habelə parlamentin və deputatların müvafiq olaraq Nazirlər Kabinetinə və onun üzvlərinə sorğu vermək hüququnu əhatə edir.

İkinci problem parlament nəzarəti ilə əlaqədar məsələlərin konstitusiya-

hüquqi nizamlanmasının sistemsiz, parakəndə və natamam xarakter daşması və müvafiq sahəyə aid olan məsələlərin əksəriyyətini əhatə etməməsi ilə bağlıdır. Qanunvericilik hakimiyyəti orqanı kimi Milli Məclisin nəzarət səlahiyyətlərinin məhdudluğu öz növbəsində parlament nəzarətinin konstitusiyahüquqi nizamlanması sahəsində müəyyən hüquqi boşluqların yaranmasına gətirib çıxarmışdır.

Qeyd etmək lazımdır ki, parlament nəzarətinin əsas məsələlərinin konstitusiyahüquqi nizamlanması bir çox amillərdən asılı olaraq müxtəlif formalarda ifadə olunur və məzmun etibarilə müxtəlif məsələləri əhatə edir. Bu müxtəliflik ilk növbədə müvafiq dövlətin idarəetmə forması, dövlət hakimiyyətinin təşkili mexanizmi, dövlət orqanları sistemində parlamentin yeri və rolu haqqında rəsmi qəbul olunmuş doktrina ilə şərtlənir. Ayrı-ayrı ölkələrdə parlament nəzarətinin konstitusiyahüquqi nizamlanmasının müqayisəli təhlili göstərir ki, bu nizamlanmanın predmetini parlament nəzarətinin qanunvericilik hakimiyyəti orqanının əsas funksiyalarından biri kimi nəzərdə tutulması, parlament nəzarətinin əhatə dairəsinin dəqiqləşdirilməsi, parlament nəzarətinin həyata keçirilməsi sahəsində qanunvericilik hakimiyyəti orqanının səlahiyyətlərinin, parlament nəzarətinin əsas formalarının və onların tətbiqinin ümumi əsaslarının, habelə parlament nəzarətinin hüquqi nəticələrinin və bununla əlaqədar olaraq parlamentin digər hakimiyyət orqanlarına mümkün təsir imkanlarının müəyyən olunması təşkil edir.

Təəssüf ki, qeyd olunan məsələlərin əksəriyyəti Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və qanunvericiliyində öz əksini hər hansı formada tapmamışdır. Ümumiyyətlə, Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarətinin həyata keçirilməsinin konstitusiyahüquqi nizamlanması sistemsiz xarakter daşıyır və müvafiq sahəyə aid olan məsələlərin əksəriyyətini əhatə etmir.

Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, Konstitusiyanın 145-ci maddəsinin 2-ci hissəsinə əsasən bələdiyyələrə qanunvericilik hakimiyyəti tərəfindən əlavə səlahiyyətlər verilə bilər və həmin səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə müvafiq olaraq qanunvericilik hakimiyyəti nəzarət edir. Lakin qanunvericilik hakimiyyətinin bələdiyyələrə verdiyi səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə nəzarət etməsi məsələsi qüvvədə olan qanunvericiliklə ümumiyyətlə nizamlanmır.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyanın 95-ci maddəsinin 14-cü bəndində qanunvericilik hakimiyyəti orqanının həll etdiyi məsələlər arasında Milli Məclis tərəfindən Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həll edilməsi də nəzərdə tutulur. Lakin Konstitusiyaya və cari qanunvericilik Milli Məclisin bu hüququnun gerçəkləşdirilməsi ilə əlaqədar əsas məsələləri nizamlamır, etimad məsələsinin həllinin şərtlərini və müddətlərini, etimadsızlıq göstərilməsinin hüquqi nəticələrini müəyyən etmir, bu məsələnin parlamentdə kim tərəfindən və necə qaldırılması, müzakirəsi və həllinin prosedur qaydalarını nəzərdə tutmur. Azərbaycanın elmi hüquq ədəbiyyatında da qeyd olunduğu kimi, “Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həll ilə bağlı səlahiyyət uzun bir

proseduranın olmasını tələb edir ki, o, da Konstitusiyada öz əksini tapmayıb və nəticədə bu səlahiyyətdən istifadə imkanı olduqca azdır” (6, 76).

Parlamentin bu hüququnun həyata keçirilməsi üçün əlavə təminatların yaradılması məqsədi ilə 2002-ci ilin 14 dekabrında qəbul edilmiş “Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həll edilməsi hüququnun əlavə təminatları haqqında” Konstitusiya Qanunu yalnız Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin müzakirəyə çıxarıla bilmədiyi halları nəzərdə tutur. Belə ki, Konstitusiya Qanunu müəyyən edir ki, Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə etimad göstərilməsi məsələsi Azərbaycan Respublikası Prezidentinin və ya Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi deputatlarının seçkiləri gününə 6 aydan az qaldıqda müzakirəyə çıxarıla bilməz. Həmçinin Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə etimad göstərilməsi məsələsi eyni məsələyə dair birinci müzakirədən yalnız 6 ay keçdikdən sonra təkrarən yenidən müzakirəyə çıxarıla bilər.

Beləliklə, nəzərdən keçirilən Konstitusiya Qanunu qanunvericilik hakimiyyəti orqanının Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həlli hüququnun gerçəkləşdirilməsi üçün əlavə təminatlar yaratmaq əvəzinə həmin hüququn həyata keçirilməsi imkanlarını faktiki olaraq məhdudlaşdırır.

Qeyd etmək lazımdır ki, “Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həll edilməsi hüququnun əlavə təminatları haqqında” Konstitusiya Qanunu parlament nəzarətinin 3 mühüm formasını – Nazirlər Kabinetinin Milli Məclisə hesabat verməsi, deputat və parlament sorğularını - nəzərdə tutur və sonuncuların həyata keçirilməsinin bəzi prosedur qaydalarını nizamlayır. Belə ki, adı çəkilən Konstitusiya Qanununa əsasən Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti hər il Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin yaz sessiyasının beşinci iclasında Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin fəaliyyəti haqqında hesabat verir. Bundan başqa, Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə onun səlahiyyətlərinə aid edilmiş məsələlərə dair sorğu ilə müraciət edə bilər. Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin sorğusuna cavab Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetini təmsil edən səlahiyyətli şəxs tərəfindən Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin iclasında bir aydan gec olmayaraq təqdim edilir. Konstitusiya Qanunu həmçinin müəyyən edir ki, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin deputatlarının sorğularına cavab vermək üçün Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin iş qaydaları ilə müəyyən edilmiş hallarda Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin üzvləri Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin iclaslarında iştirak edirlər (2, 134-135).

Qüvvədə olan qanunvericilikdə Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin iş qaydaları hər hansı formada müəyyən olunmadığından onun

üzlərinin deputat sorğularına cavab vermək üçün Milli Məclisinin iclaslarında iştirak etməsi ilə bağlı məsələlər də nizamlanmamışdır.

Deputatın öz səlahiyyətləri çərçivəsində mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarına sorğu vermək hüququ həmçinin “Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi deputatının statusu haqqında” Qanunla da təsbit olunmuşdur. Həmin Qanunun 10-cu maddəsinə əsasən deputat öz səlahiyyətləri çərçivəsində Azərbaycan Respublikasının mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarına, məhkəmə hakimiyyəti orqanlarına, Azərbaycan Respublikasının Baş prokuroruna və ona tabe olan prokurorlara, yerli özünüidarə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə, Azərbaycan Respublikası Milli Bankının İdarə Heyətinə, Azərbaycan Respublikasının Auditorlar Palatasına sorğu verə bilər.

Deputat sorğusu deputat tərəfindən fərdi qaydada və ya Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin iclaslarında yazılı şəkildə verilir. Sonuncu halda deputat sorğusu Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin iclasına sədrlik edən və ya sorğunu verən deputat tərəfindən oxunur. Müvafiq orqanlar və ya vəzifəli şəxslər deputat sorğusuna bir ay müddətində rəsmi surətdə yazılı cavab verməlidirlər.

Konstitusiyanın 146-cı maddəsinin dördüncü hissəsində nəzərdə tutulur ki, qanunla müəyyən edilmiş hallarda və qaydada bələdiyyələr öz fəaliyyətləri barəsində Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə hesabat təqdim edirlər. Lakin bu hesabatların hansı hallarda və necə verilməsi, parlamentdə müzakirəsi və qiymətləndirilməsi məsələləri hüquqi cəhətdən nizamlanmayıb.

Qüvvədə olan ayrı-ayrı qanunlarla bəzi digər dövlət orqanlarının da Milli Məclisə hesabat vermələri təsbit olunur. Belə ki, müvafiq qanunlara əsasən Azərbaycan Respublikasının Hesablama Palatası özünün fəaliyyəti haqqında illik hesabatları Milli Məclisə təqdim edir. İnformasiya Məsələləri üzrə müvəkkil hər cari ildən sonra ən gec üç ay ərzində Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə hesabat təqdim edir. Hesabatda il ərzində görülmüş işlərin ümumiləşdirilmiş xülasəsi, o cümlədən hüquq pozuntuları törətmiş informasiya sahiblərinə, ərizə və şikayətlərə, göstərişlərə, xidməti nəzarət qaydasında aparılmış işlərə, görülmüş tədbirlərə, qanunun tətbiqi ilə bağlı digər hallara dair məlumatlar, habelə Müvəkkilin rəy və təklifləri öz əksini tapır. Lakin bu hesabatların da parlamentdə müzakirəsi və qiymətləndirilməsi məsələləri, hüquqi nəticələri, parlamentin hesabat verən orqanlara mümkün təsirinin digər formaları qanunvericiliklə müəyyən olunmur.

“Prokurorluq haqqında” Qanun parlament nəzarətini prokurorluğa nəzarətin formalarından biri kimi nəzərdə tutur. Həmin qanunun “Parlament nəzarəti” adlanan 43-cü maddəsinə əsasən Azərbaycan Respublikasının Baş prokuroru prokurorluğun fəaliyyəti haqqında, istintaq edilən cinayət işləri istisna olmaqla, Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə məlumat verir. Beləliklə, prokurorluğun fəaliyyəti haqqında Baş prokurorun Məclisə məlumat verməsi bu orqanların fəaliyyətinə parlament nəzarətinin yeganə forması kimi

nəzərdə tutulur. Lakin belə məlumatların verilməsinin dövriliyi, onların parlamentdə müzakirə olunub-olunmamağı, qiymətləndirilməsi və bunlarla əlaqədar digər məsələlər qanunvericiliklə nizamlanmır.

Şərh olunanları ümumiləşdirərək belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, Milli Məclisə hesabatların verilməsi qaydası, onların parlamentdə müzakirəsi, qiymətləndirilməsi, hüquqi nəticələri, parlamentin hesabat verən orqanların fəaliyyətinə mümkün təsirinin digər formaları ilə bağlı məsələlər qanunvericilikdə ümumiyyətlə nizamlanmır. Deputat və parlament sorğuları ilə əlaqədar bəzi prosedur məsələlər hüquqi baxımdan qismən nizamlansa da, parlament nəzarətinin göstərilən formalarının həyata keçirilməsinin bir çox məsələlərini, o cümlədən sorğulara verilən cavabların parlament tərəfindən müzakirə olunması və qiymətləndirilməsi məsələlərini əhatə etmir. Milli Məclis tərəfindən Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həlli hüququnun gerçəkləşdirilməsi ilə əlaqədar məsələlər və bu məsələnin prosedur qaydaları da qanunvericiliklə nizamlanmır.

Üçüncü problem, parlament nəzarəti sahəsində Milli Məclisin məhdud səlahiyyətlərinin gerçəkləşdirilməsi ilə bağlıdır. Belə ki, Nazirlər Kabinetinin və prokurorluq istisna olmaqla, bir sıra digər dövlət orqanlarının Milli Məclisə hesabat, məruzə və məlumat verməsi qanunvericilik hakimiyyəti orqanının fəaliyyətində öz əksini tapır və hətta onlar ətrafında müəyyən müzakirələr də aparılır. Lakin həm hesabat, məruzə və məlumatların verilməsi, həm də onların Milli Məclisdə müzakirəsi bir qayda olaraq, formal xarakter daşıyır və Milli Məclisin istisnasız olaraq həmin hesabat, məruzə və məlumatların nəzərə alınması haqqında qərarı ilə nəticələnir. Yəni hesabat, məruzə və məlumatların verilməsi Milli Məclisin fəaliyyətində parlament nəzarətinin təsirli formalarına çevrilə bilməmişdir.

Bundan başqa, Milli Məclisin təcrübəsində parlament nəzarətinin Konsultasiya və qanunlarla nəzərdə tutulmuş bəzi formalarından isə ümumiyyətlə istifadə olunmur. Belə ki, hazırkı günə qədər bir dəfə də olsun Milli Məclis tərəfindən Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsi müzakirə və həll edilməmiş, Nazirlər Kabinetinə parlament sorğusu verilməmiş, Nazirlər Kabinetinin üzvləri məhz deputatların sorğularına cavab vermək üçün Milli Məclisinin iclaslarında iştirak etməmiş, Baş prokuror prokurorluğun fəaliyyəti haqqında Milli Məclisə məlumat verməmişdir. Qeyd etmək lazımdır ki, Nazirlər Kabinetinin üzvləri adətən ildə iki dəfə – dövlət büdcəsinin müzakirəsi və Nazirlər Kabinetinin hesabatı zamanı Milli Məclisin iclaslarında iştirak edirlər. Lakin bu, adları çəkilən konkret məsələlərlə bağlı olub, ümumiyyətlə, parlament nəzarəti qaydasında deputat sorğularına cavab vermək məqsədi daşmır.

Göstərilən problemlərin aradan qaldırılması, Milli Məclisin parlament nəzarəti sahəsindəki səlahiyyətlərinin dəqiq və sistemli şəkildə müəyyən edilməsinin təmin olunması məqsədilə digər ölkələrin təcrübəsindən yararlanmaq olar. Parlament nəzarəti ilə əlaqədar məsələlərin hüquqi nizamlanması sahə-

sində Türkiyə Cümhuriyyətinin təcrübəsi daha faydalı hesab oluna bilər.

Hüquq ədəbiyyatında qeyd olunduğu kimi qanunvericilik hakimiyyətinin nəzarəti dövlət orqanları arasında yüksək səviyyəli əlaqəni təşkil etdiyindən ümumi şəkildə Konstitusiya və daxili nizamnamə kimi əsas hüquqi aktlarda öz əksini tapmışdır (8, 20).

Türkiyə Cümhuriyyətinin Ana Yasasında “Türkiyə Böyük Millət Məclisinin məlumat alma və nəzarət etmə yolları” adlı ayrıca fəsil nəzərdə tutulmuşdur. Məzmun etibarilə bu fəsil parlament nəzarətinin əsas formalarını və onların tətbiqinin ümumi qaydalarını müəyyən edir. Nəzərdə tutulur ki, Türkiyə Böyük Millət Məclisi sual (sorgu), Məclis araşdırması (parlament sorgusu), ümumi müzakirələr, gensoru (interpellyasiya) və Məclis (parlament) istintaqı vasitəsilə nəzarət fəaliyyətini həyata keçirir (maddə 98). Daha sonra parlament nəzarətinin adları çəkilən formalarının hər birinin məzmunu, tətbiqi dairəsi və qaydası ümumi şəkildə təsbit edilir (7).

Əlbəttə, Türkiyə Cümhuriyyətinin təcrübəsindən yararlanmaq məsələsi müzakirə olunarkən Azərbaycan Respublikasının idarəetmə forması və bundan irəli gələn bəzi digər məsələlər hökmən nəzərə alınmalıdır. Belə ki, məsələn, parlament nəzarətinin təsirli formalarından biri olan gensoru (interpelyasiya) əsasən parlamentli respublikalar üçün xarakterikdir. Azərbaycan Respublikası isə prezidentli respublika olduğu üçün interpelyasiyanın parlament nəzarətinin forması kimi nəzərdə tutulması məqsədəuyğun sayıla bilməz.

Fikrimizcə, parlament nəzarətinin konstitusiya-hüquqi nizamlanmasının təkmilləşdirilməsi və bu sahədəki boşluqların aradan qaldırılması aşağıdakı bir neçə mümkün istiqamət üzrə həyata keçirilə bilər.

Birinci istiqamət parlament nəzarəti ilə əlaqədar olan əsas məsələlərin Konstitusiyada daha aydın və dəqiq şəkildə təsib olunmasıdır. Xatırlatmaq lazımdır ki, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında “parlament nəzarəti” ifadəsi ümumiyyətlə nəzərdə tutulmamışdır. Nəzarətin müasir parlamentlərin əsas funksiyalarından biri olduğunu nəzərə alaraq Konstitusiyada parlament nəzarəti ilə bağlı bəzi prinsipial müddələrin nəzərdə tutulması məqsədəuyğundur. Konstitusiyanın bir neçə maddəsinin mətnində müəyyən dəyişikliklər etməklə bu məsələnin həllinə nail olmaq mümkündür.

Hər şeydən əvvəl, Konstitusiyada Milli Məclisin statusu və dövlət hakimiyyət orqanları sistemində yeri müəyyən olunarkən onun tək cə qanunvericilik hakimiyyətini deyil, həmçinin nəzarət və təmsilçilik funksiyalarını da həyata keçirməsi qeyd oluna bilər. Bu baxımdan Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 81-ci maddəsində təsbit oluna bilər ki, Azərbaycan Respublikasının parlamenti Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisidir; Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi Azərbaycan xalqını təmsil edir, Azərbaycan Respublikasında qanunvericilik hakimiyyətini və parlament nəzarətini həyata keçirir.

Daha sonra, Konstitusiyada Milli Məclisin səlahiyyətləri müəyyən olunarkən onun parlament nəzarəti sahəsindəki səlahiyyətləri dəqiq və sistemli

şəkildə təsbit edilə, bu zaman parlament nəzarətinin əsas formaları sadalana, onların nəticələri göstərilə, o cümlədən icra hakimiyyəti orqanlarının və vəzifəli şəxslərin məsuliyyətinə səbəb olan nəzarət formalarının əhatə dairəsi və tətbiqinin ümumi şərtləri müəyyən oluna bilər.

Bütün bunları nəzərə alaraq Milli Məclisin parlament nəzarəti sahəsindəki səlahiyyətlərinin dəqiq və sistemli şəkildə nəzərdə tutulmasının təmin olunması məqsədilə Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının bəzi maddələrinin mətnində dəyişiklik yolu ilə aşağıdakı müddəaların nəzərdə tutulmasını daha məqsədəuyğun hesab edirik:

- Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi parlament nəzarətini qanunla müəyyən olunan qaydada deputat sorğusu, parlament sorğusu, hesabatların dinlənilməsi, parlament istintaqı və qanunla nəzərdə tutulmuş başqa yollarla həyata keçirir;

- Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə etimadsızlıq göstərdiyi və yaxud etimad göstərməkdən imtina etdiyi gün Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə istefa verir.

Parlament nəzarətinin konstitusiya-hüquqi nizamlanmasının təkmilləşdirilməsinin ikinci mühüm istiqaməti Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən parlament nəzarətinin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar olan Konstitusiyada nəzərdə tutulmayan digər məsələlərinin cari qanunvericiliklə nizamlanması ola bilər. Bu nizamlanma Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin Daxili Nizamnaməsinə müvafiq əlavə və dəyişikliklərin edilməsi, yaxud da parlament nəzarəti haqqında ayrıca qanunun qəbul edilməsi yolu ilə həyata keçirilə bilər.

Parlament nəzarətinin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar olan məsələlərin daha sistemli və kompleks şəkildə nizamlanmasının təmin olunması baxımından Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarəti haqqında ayrıca qanunun qəbul edilməsini daha məqsədəuyğun hesab edirik. Bu qanun Azərbaycan Respublikasının idarəetmə formasına uyğun olaraq parlament nəzarətinin digər dövlətlərin təcrübəsində sınaqdan çıxmış əsas formalarını müəyyən etməklə yanaşı, parlament nəzarətinin həyata keçirilməsinin prosedura qaydalarını, hüquqi nəticələrini və digər məsələləri də nizamlaya bilər.

Bu qanun, hər şeydən əvvəl, parlament nəzarəti sahəsində hüquqi nizamlamanın predmetini və əhatə dairəsini müəyyənləşdirməyə yönəlməlidir. Hesab edirik ki, qanunun nizamlama predmetinə parlament nəzarətinin əsas məqsədləri, hüquqi əsasları, prinsipləri, subyektləri və obyektləri, əsas formaları və onların həyata keçirilmə qaydaları, hüquqi nəticələri aid edilməlidir.

Qanunda parlament nəzarətinin əsas məqsədləri ümumi şəkildə aşağıdakı kimi müəyyənləşdirilə bilər:

1) insan və vətəndaş hüquqlarının və əsas azadlıqlarının təmin edilməsi və müdafiəsi;

2) Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasına və qanunlarına riayət olunmasının, onların daha səmərəli icrasının və tətbiqinin təmin olunması;

3) icra hakimiyyəti və bir sıra digər dövlət orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətində qanunçuluğun və səmərəliliyin təmin olunması;

4) qanunvericiliyin icrası və tətbiqi təcrübəsinin öyrənilməsi, təhlili və ümumiləşdirilməsi, qanunvericiliyin, onun icrası və tətbiqi təcrübəsinin təkmilləşdirilməsi üçün zəruri tədbirlər görülməsi;

5) dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarında korrupsiya və digər hüquqpozmaların, onların səbəblərinin aşkara çıxarılması və aradan qaldırılmasına kömək göstərilməsi;

6) Azərbaycan Respublikası dövlət büdcəsinin səmərəli icrasının, maliyyə-kredit və pul siyasətinin, dövlət iqtisadi və sosial təminat proqramlarının düzgün həyata keçirilməsinin təmin edilməsinə kömək göstərilməsi.

Parlament nəzarətinin prinsiplərinə qanunçuluq, insan və vətəndaş hüquqları və azadlıqlarına hörmət, aşkarlıq, sistemlilik, müntəzəmlik və müstəqillik aid edilə bilər.

Parlament nəzarətinin subyektlərinə Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi, Milli Məclisin komitələri, Milli Məclisin deputatları, Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisi, onun komitələri və deputatları aid edilə bilər.

Parlament nəzarətinin obyektləri kimi ilk növbədə icra hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanları, habelə bir sıra digər dövlət orqanları, onların vəzifəli şəxsləri göstərilə bilər. Sadalanan subyektlərə münasibətdə parlament nəzarətinin tam həcmdə həyata keçirilməsi məqsədəuyğundur. Məhkəmə hakimiyyəti, prokurorluq, əməliyyat-axtarış və bəzi digər dövlət orqanların fəaliyyətinə parlament nəzarəti daha məhdud həddə nəzərdə tutulmalı və onun həyata keçirilməsinin xüsusiyyətləri göstərilməlidir. Parlament nəzarəti dövlət müəssisə, idarə və təşkilatlarına, habelə mühüm ictimai əhəmiyyət kəsb edən hallarda isə həmçinin digər kommersiya hüquqi şəxslərin də fəaliyyətinə şamil oluna bilər. Lakin bu zaman nəzərə alınmalıdır ki, parlament nəzarətini həyata keçirən subyektlər müvafiq qurumların və vəzifəli şəxslərin əməli fəaliyyətinə müdaxilə edə və onları əvəz edə bilməz.

Azərbaycan Respublikasının idarəetmə forması nəzərə alınaraq parlament nəzarətinin formaları kimi deputat sorğusu, parlament sorğusu, hesabatların dinlənilməsi, parlament istintaqı, parlament dinləmələri nəzərdə tutula bilər. Nazirlər Kabinetinin üzvlərinin deputatların sorğularına və suallarına cavab verməsi üçün Milli məclisin iclaslarında müəyyən vaxtlar (məsələn, ayda bir saat) nəzərdə tutula bilər. Nazirlər Kabinetinin üzvləri qabaqcadan müəyyən olunmuş ardıcılıqla həmin vaxtlarda Milli Məclisin iclaslarında iştirak edərək millət vəkillərinin suallarını və sorğularını cavablandırma bilərlər və s.

Parlament nəzarətinin konstitusiya-hüquqi nizamlanmasının təkmilləşdirilməsi və bu sahədəki boşluqların aradan qaldırılması Azərbaycan Respubli-

kası Milli Məclisinin parlament kimi öz funksiyalarının daha səmərəli həyata keçirilməsini təmin edə və respublikamızda parlament nəzarətini qanunvericilik hakimiyyəti orqanının təsirli vasitəsinə çevirə bilər.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin nəşri, 2009, 143 s.
2. “Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həll edilməsi hüququnun əlavə təminatları” haqqında Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyaya Qanunu / Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin nəşri, 2009, s. 134-136.
3. “Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi deputatının statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu // <http://meclis.gov.az/?/az/content/38>.
4. Əlibəyli Q.S. Azərbaycanda parlament nəzarətinin hüquqi nizamlanmasının bəzi məsələləri // “Hüquq elminin müasir problemləri” II Beynəlxalq konfransın tezisləri. B., 2010, s. 64-65.
5. Şükürov N. Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin konstitusiyaya hüquqi statusu. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2011, 308 s.
6. Şükürov N. Milli Məclisin Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həll edilməsi // “Hüquq elminin müasir problemləri” II Beynəlxalq konfransın Tezisləri. Bakı, 2010, s. 75-77.
7. Türkiyə Cümhuriyyətinin Anayasası / http://www.anayasa.gen.tr/1982_ay.htm
8. Şeref İba. Parlamentar denetim: Yolları, Etkinliyi ve Susurluk Örneyi. Ankara: Bilgi Yayınları, 1997, 233 s.
9. Алиев Р.И. К некоторым вопросам парламентского контроля // Azərbaycan Respublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. 20-ci buraxılış, 2008, s. 95-100.
10. Современный парламент: теория, мировой опыт и российская практика / Под общ. ред. д.ю.н. Булакова О.Н. М.: Эксмо, 2005, 320 с.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Г.С.АЛИБЕЙЛИ

РЕЗЮМЕ

В статье анализируются актуальные вопросы правового регулирования парламентского контроля в Азербайджанской Республике и правовые проблемы в данной области. Особое внимание уделяется вопросам совершенствования правового регулирования парламентского контроля. Предлагается регулирование некоторых вопросов парламентского контроля на Конституционном уровне. Считается целесообразным принятия специального закона для подробного регулирования формы и порядок осуществления парламентского контроля.

Ключевые слова: конституция, парламент, Милли Меджлис, парламентский контроль, правовое регулирование

**PARLIAMENTARY OVERSIGHT IN THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN:
PROBLEMS AND THE WAYS OF SOLUTIONS**

G.S.ALIBAYLI

SUMMARY

The article examines pressing issues of legal regulation of the parliamentary control in the Republic of Azerbaijan and legal blanks in the field. Particular attention is paid to the improvement of legal regulation of parliamentary control. It is proposed to regulate some matters of parliamentary control at the Constitutional level. Expedient acceptances of the special law for detailed regulation forms and a procedure of the parliamentary control are considered.

Key words: constitution; parliament; Milli Majlis, Cabinet of Ministers; parliamentary oversight; legal regulation