

UOT 34

HABİL QURBANOV

*Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyası Azad Həmkarlar İttifaqının sədri,
hüquqi üzrə elmlər doktoru, professor, Azərbaycan
professorqurbanov@yandex.com*

QANUNYARATMA PROSESİ

Açar sözlər: qanunyaratma işi, hüquq normaları, qanunvericilik prosedurları, hüquqi praktika, qanun layihəsi, normativ-hüquqi aktları

Qanunyaratma fəaliyyətinin mahiyyəti və prinsipləri. Qanunyaratma hər bir dövlətin fəaliyyətinin mühüm istiqamətlərindən biridir. Bu, xüsusi bilik və bacarıq tələb edən spesifik intellektual fəaliyyətdir. Həmin fəaliyyət dövlətdə bilavasitə qüvvədə olan qanunların dəyişdirilməsi, onlara əlavələr edilməsi və ya ləğv olunması ilə bağlı olan fəaliyyətdir. Məhz qanunyaratma işinin nəticələrinə görə bütövlükdə dövlətin nailiyyətləri haqqında mülahizələr yürüdüür.

İnsan cəmiyyətinin demokratik, sivil və öz mədəni, ədalətli məzmunu ilə seçilən qanunlara, digər normativ-hüquqi aktlara daim ehtiyacı olmuşdur. İnsan cəmiyyəti dürüst və mükəmməl hüquqi qəraralara həmişə möhtacdır. Dövlətin qanunyaratma fəaliyyəti nəticəsində dövlət orqanlarının və ictimai təşkilatların, vətəndaşların davranış qaydaları ilə bağlı hüquq normaları yaradılır. Bu nöqtəyi-nəzərdən dünyanın inkişaf etmiş demokratik və hüquqi dövlətləri humanist qanunlar və hüquq normaları yaradılmasını özünündiqqət mərkəzində saxlayır. Çünki belə qanunlarsız cəmiyyətin və dövlətin demokratik inkişafı qeyri-mümkündür.

Məlumdur ki, keçmiş sovet cəmiyyətində humanist və ədalətli qanunların nisbi çatışmazlığı mövcud idi. Lakin bu çatışmazlığı hüquq nəzəriyyəsi və hüquqi praktikanın nöqsanı hesab etmək düzgün olmazdı. Qeyd etmək lazımdır ki, marksist-leninçi kommunist ideologiyasının tam təsir dairəsində fəaliyyət göstərən sabiq sovet hüquqşünas-alimləri öz bilik səviyyə və bacarıqları ilə o dövrün inkişaf etmiş ölkələrinin hüquqşünaslarından nəinki geri qalmır, hətta çətin bir şəraitdə hüququn bir çox sahələrində onları ötüb keçirdilər. Aydın olur ki, kommunist ideologiyası olmasaydı keçmiş sovet hüquqşünasları hüquq

elminə ən yüksək zirvələri fəth edərdilər. Deməli, keçmiş SSRİ-də qanunyaratma fəaliyyətindəki nöqsan və qüsurlar hüquq elmi və hüquqi praktikadan çox-çox uzaqlarda olan səbəblərlə bağlı olmuşdur.

Beləliklə, hüquqi qərarların keyfiyyətinin yüksəldilməsi, qeyri-səmərəli normativ-hüquqi aktların sayının minimuma endirilməsi qanunvericinin daimi vəzifəsidir. Qanunvericilik aktlarının yaradılması ilə bağlı problemlərin nəzəri və praktiki əhəmiyyəti də məhz bununla izah edilə bilər. Qanunların "istehlakçıları" qismində insanlar və bütövlükdə cəmiyyət çıxış edir. Elə buna görə də qanunların yaradılmasında tələskənliyə və düşünülməmiş hüquqi qərarların qəbuluna yol vermək olmaz. Çünki qanunvericinin hər bir səhvi özünü doğrultmayan maddi itkilərə, vətəndaşların qanuni mənafeələrinin pozulmasına səbəb olur. Keçmiş SSRİ-nin hüquq nəzəriyyəsi və hüquqi praktikasında belə halların baş verməsinə dair xeyli misal göstərmək olar. XX yüzilliyin 80-90-cı illərində nəhəng bir imperiyanın iqtisadiyyatının çökməsi, cəmiyyətin sosial və mənəvi sferalarının düşünülməmiş və elmi cəhətdən əsaslandırılmamış hüquqi qərarlardan iflic vəziyyətinə düşməsiyəqin bəşəriyyətə məlumdur.

Dünyanın hüquq tarixi də ayrı-ayrı ölkələrin qanunvericiliyinin yol verdiyi kobud qanunvericilik səhvlərindən azad deyildir. Məsələn, ABŞ-da "böyük depressiya" dövründə qanunvericinin spirtli içkilərin istehsalı və istehlakına qadağa qoyması qaçaqmalçılığın, müxtəlif mafiyaların və bütövlükdə cinayətkarlığın artmasına səbəb olmuşdu. Yaxud 2016-cı ildə Fransa parlamenti "**ermənilər türklər tərəfindən soyqırma məruz qalmayıb**" ifadəsini dilinə gətirən şəxsin (hələ yaxşı ki, belə düşünənlərin məsuliyyəti

yətini rəsmiləşdirməyiblər, lakin yəqin ki, bunu gələcək üçün saxlayırlar) cinayət məsuliyyətinə cəlb edilməsi haqqında son dərəcə gülüncbir qanun qəbul edir, fransız hüquqşünasları (xüsusən də tədqiqatçı-alimlər) susmağa üstünlük verir. Əslində isə bu öz mahiyyətinə görə biabırçılıq idi, Fransa yurispudensiyasının əsl simasızlığını bütün dolğunluğu ilə aşkara çıxardı. Belə nümunələrin sayını artırmaq olar.

Elə təəssürat yarana bilər ki, qanunyaratmanın əsaslarını bilmək ancaq hüquqşünaslar, parlament üzvləri və hüquq-mühafizə orqanlarının praktiki işçiləri üçün vacibdir. Lakin bu heç də belə deyil və ola da bilməz. Qanunyaradıcılıq, hüquq normaları yaratmaq bütün səviyyələrdən olan dövlət orqanlarının (ən yüksək dövlət hakimiyyəti orqanlarından yerli hakimiyyət orqanlarına qədər) ən mühüm funksional vəzifəsidir. Buna görə də xüsusilə də hüquqşünaslar, hüquq fakültələrinin məzunları qanunyaratma fəaliyyətinin nəzəriyyə və praktikasını bütün incəliklərinə qədər öyrənməyə və bilməyə borcludurlar.

Qanunyaratma prosesi –bu, dövlət hakimiyyətinin yüksək hüquqi qüvvəyə malik olan normativ aktların hazırlanması, onların nəzərdən keçirilməsi, təsdiq və elan edilməsi üzrə rəsmi fəaliyyətidir.

Bu rəsmi fəaliyyətin mahiyyəti və istiqaməti aşağıdakı səciyyəvi cəhətlərlə müəyyən edilir:

1) belə qanunyaratma sivilizasiyalar tarixində bütün dövlətlərə xas olmuş, onların ən məsul funksiyalarından biri hesab edilmişdir;

2) qanunyaratma qanunvericiliklə (o cümlədən konstitusiyaya müddəaları ilə, xüsusi qanunlarla, qaydalar və (və ya) rəqlamentlərlə) nəzərdə tutulan xüsusi prosedurlar vasitəsi ilə rəsmiləşdirilir;

3) qanunyaratma fəaliyyətinin gerçəkləşdirilməsi üçün təyinatı qanunvericilik aktlarının yaradılması prosesini rəsmiləşdirməkdən ibarət olan xüsusi orqan (və ya orqanlar) yaradılır;

4) qanunyaratma fəaliyyətinin subyektləri öz bilik və bacarığı ilə tam parlamenti təşkil edən xalq və ali dövlət hakimiyyəti orqanlarıdır;

5) qanunyaratma prosesi çərçivələrinin məhdudlaşdırılması cəmiyyətin demokratik əsaslarının boğulmasını büruzə verir;

6) qanunyaratma prosesinin qarşısı heç bir ekstremal şəraitdə və hər hansı kənar qüvvə tərəfindən alınma bilməz;

7) qanunyaratma prosesinə mane olanlar və ya bu prosesin qarşısını almağa cəhd göstərən dövlətin məcburiyyət tədbirlərinə məruz qalırlar;

8) qanunyaratma prosesinin gedişinə müdaxilə etmək qanunla təqib edilir.

Qanunyaratma prosesi çərçivəsində aşağıdakılar fərqləndirilir:

- ölkənin əsas qanununun qəbul edilməsini və onun hüquqi qüvvəyə minməsinə əks etdirən **konstitusiyaya prosesi**;

- dövlətin qanunvericilik hakimiyyəti tərəfindən vətəndaşların davranışlarının əsas qaydalarının yaradılması prosedurlarını ciddi surətdə rəqlamentləşdirən parlament prosesi;

- qanunvericiliklə icazə verilən qaydada qanun qüvvəsinə malik aktların qəbul edilməsi prosedurlarından ibarət olan **substitut proses**.

Qanunyaratma prosesi nəzəriyyəsi Qədim Romada formalaşmışdır. Bunun da izahı tamamilə aydındır, çünki məhz Romada Qədim Dünyanın ən mükəmməl hüquq sistemi yaradılmışdır. Həmin sistem bu günədək qanunyaratma peşəkarlığı və mədəniyyəti ilə bütün dünya ölkələri üçün bənzəri və alternativ olmayan tarixi nümunədir. Hətta Roma vətəndaşlarının uşaqlarına qanunların mətni latın dilində öyrədilirdi. Həmin qanunlar öz məzmununa görə tamamilə dürüst və mükəmməl aktlardan ibarət olmuşdur. Roma legisprudensiyasında qanunyaratmanın prinsipləri, qanunların qəbulu və onlarda dəyişikliklər edilməsinin ümumi qaydaları, qanunyaratmanın mərhələləri təsbit edilirdi.

Bir elm kimi, qanunyaratma sahəsində xüsusi (əlahiddə) yer İngiltərəyə məxsusdur. Bu, həmin ölkədə parlamentin və müasir qanunvericilik prosedurlarının yaradılması faktları ilə əlaqələndirilir. Qanunvericilik hakimiyyətinin birinciliyi və qanunun aliliyi ideyaları, ilk normativ qanunvericilik aktlarının meydana gəlməsi və bunun müfəssəl prosedur qaydalarının işlənilməsi, qanun layihələrinin geniş müzakirəsi və qanunların qəbulu, qanunların rəsmi dərc edilməsi və elan olunması anlayışları, qanunların hüquqi qüvvəyə minməsi qaydası və bu günümüxtəlif dövlətlərin istifadə etdiyi bir çox prosedur qaydalar məhz Böyük Britaniyada həyata vəsiqə almış və müasir ölkələrin hüquqi praktikasında reallığa çevrilmişdir.

Bu mülahizələrlə əlaqədar bir sıra tarixi faktları qeyd etməmək, fikrimizcə ədalətsizlik olardı. Tarixə qısa ekskurs etməyi zəruri hesab edirik. Elmi-bədii ədəbiyyatda qeyd edildiyi kimi, qədim şumerlər üçün **ədalət** və **qanun** həm nəzəriyyədə, həm də praktikada başlıca anlayışlar olmuşdur. Şumerin bütün ictimai və iqtisadi həyatı bu anlayışlara əsaslanırdı. XIX əsrdə arxeoloqlar müxtəlif hüquqi mətnlərlə minlərlə gil lövhəciklər toplamış, xeyli sayda müqavilə və sazişləri, vəsiyyətnamələri, veksəlləri, qəbzləri və məhkəmə qərarlarını aşkar etmişlər. Qədim Şumerdə yuxarı qrup şagirdləri qanunların öyrənilməsinə çox vaxt sərf etmiş, çətin və spesifik hüquqi formaları səylə mənimsəmişlər. Onlar həmçinin sonradan hüquqi misallara (kazuslara) çevrilən qanun toplularının və məhkəmə qərarlarının üzünü köçürmüşlər (S.N.Kramer).

Deməli, həm qədim romalıları, həm də orta əsr ingilislərinə bunların hamısı artıq tarixdən məlum idi. Lakin təəssüf ki, müasir hüquqşünas-tədqiqatçılar tarixin bu faktından həmişə yan keçmişlər və indi də keçməkdədirlər. Nə üçün? Çünki qədim şumerlər bir etnos kimi türkdilli tayfalar olublar. Əsas səbəb də məhz bundan ibarətdir. Qərb tədqiqatçıları isə buna son dərəcə qısqançlıqla yanaşırlar. Ümumiyyətlə, Qədim Şərqi (müsləman Şərqi nəzərdə tutulur) mənəvi mədəniyyətinin bir çox tarixi, o cümlədən hüquqi abidələrin adları nə ümumi hüquq nəzəriyyə-sində, nə də hüquq və dövlət haqqında təlimlər tarixi elmində çəkilmişdir. Təkcə bunu göstərmək kifayətdir ki, dörd müsəlman hüquq məktəbi demək olar ki, bütün varlığı ərzində qanunyaratma ilə məşğul olmuş, dünyanın hüquq mədəniyyəti xəzinəsinə layiqli töhfələr vermişlər. Müsləman Şərqi tədqiqatçıları müsəlman hüquqməktəblərinin baniləri – İbn Hənəfinin, İbn Hənbəlin, Malik ibn-Ənəsin və əş-Şaafinin adını bu gündə böyük iftixar hiss ilə çəkirlər. Bu hüquqşünas-alimlərin qanunyaratma prosesi gedişində irəli sürdükləri ideyalar öz aktuallığını müasir dövrdə də qoruyub saxlamaqdadır.

Qanunyaratma prosesi müəyyən rəhbər ideyalara (rəhbər başlanğıclara) müvafiq surətdə təzahür edir. Həmin rəhbər ideyalara əməl edilməsi qanunvericiliyin səmərəliliyinin zəruri şərtlərindən biridir. Qanunyaratmanın nəticələri onun məqsədlərinə, qanunların cəmiyyət və dövlət

həyatında icra olunmaları reallıqlarına uyğun olmalıdır.

Bu cəhətdən aşağıdakılar qanunyaratma prosesinin belə ideyaları, yəni **prinsipləri** hesab olunurlar:

1) bu prosesin **hüquqi xarakteri**, yəni müstəsna dərəcədə hüquqi amillərlə (məsələn, hakimiyyətin ambisiyaları, xudpəsəndliyi, emosiyaları və digər şəxsi maraqlarının təzahürləri ilə bağlı olmaması) şərtliliyi;

2) prosesin **qanuniliyi**; belə qanuniliyə əməl edilməsi qanunvericilik aktlarının öz ciddi səlahiyyətləri çərçivəsində qəbul olunmasını, onların müəyyənləşdirilmiş qaydalara ciddi uyğunluğunu, zəruri olan bütün prosedurların gerçəkləşdirilməsini və müvafiq qərarların buna səlahiyyəti olan orqan tərəfindən qəbulunu tələb edir;

3) prosesin **elmi əsaslılığı**; yəni proses milli hüquqi doktrinanın nailiyyətlərinə, qanunvericilik texnikasına, hüquqi konsepsiyanın və qanun layihələrinin işlənilib hazırlanmasına alim-hüquqşünasların cəlb edilməsinə, xüsusi tədqiqatların, o cümlədən qanunvericilik eksperimentlərinin aparılmasına əsaslanmalıdır;

4) qanunvericilik tənzimlənməsinin və xarici hüquqşünas-alimlərin elmi tədqiqatlarının nəticələrinin, yəni **xarici təcrübənin nəzərə alınması**;

5) qanunyaratma prosesi iştirakçılarının bu prosesin məqsəd və vəzifələrinə uyğun olmasına imkan verən **peşəkarlığı**;

6) qanunyaratma prosesinin razılaşdırılması, ardıcılığı, nizamlılığı və kompleksliliyində təzahür edən, nəticələri qanunvericiliyin təşəkkül tapan iyerarxiyasında qeydə alınan sistemliliyi;

7) müasir demokratik ölkələrdə qanunvericinin mövcud reallığa, dövlət suverenliyinin vahid daşıyıcısının mənafeleləri ilə əlaqələrinə, qanun layihəsinin müzakirəsinə, ona baxılması və onun qəbul edilməsi proseslərinə ictimaiyyət nümayəndələrinin cəlb olunmasına əsaslanan **demokratikliyi**;

8) qanunyaratmada demokratiklik prinsipinin təmin olunmasının qarantı qismində çıxış edən və qanun layihələrinə dair işlər, həmin işlərin nəticələri haqqında cəmiyyətə vaxtında informasiyalar verilməsində təzahür edən **aşkarlıq**. Belə aşkarlığın gerçəkləşdirilməsində kütləvi-informasiya vasitələrinin də üzərinə məsul vəzifə

lər düşür. İnformasiyaların vaxtında verilməsindən savayı, onların doğru və düzgünlüyüdə media qulluqçularının diqqət mərkəzində olmalı, təhrif edilmiş məlumatlara yol verilməməlidir.

Qanunyaratma prosesinin mərhələləri.

Qanunyaratma prosesi mənə və formasına görə yerinə yetirilməli olan müxtəlif hərəkətlərin mürəkkəb və çoxcəhətli sistemindən ibarətdir. Bunun da nəticəsində qanunyaratma prosesinin özü bir neçə **mərhələyə** bölünür. Bu mərhələlərin hər biri öz funksional fəaliyyətinə və konkret adına malikdir. Ayrı-ayrı ölkələrdə (o cümlədən BöyükBritaniyada qanunyaratma prosesi rəsmi olaraq dörd mərhələni əhatə edir) onların formal sayı müxtəlifdir. Lakin praktikada mərhələlər ardıcıl olaraq aşağıda göstərilən mərhələlərə bölünür.

Qanun layihəsinin (Billin) ilkin hazırlanması mərhələsi. Bu mərhələ gələcək qanunvericilik aktlarının öz prosedur qaydalarına, üsul və vasitələrinə əsaslanan mətnlərinin işlənilməsi və hazırlanmasından ibarətdir. Bunun da tənzimlənməsinə normativ-hüquqi aktların xüsusi kompleksi həsr olunur (məsələn, icra hakimiyyəti orqanlarının qanun layihəsinin təşkili üzrə Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən təsdiq edilmiş Metodiki Qaydaları).

Qanun layihəsinin hazırlanmasına dair prosedur qaydalarında aşağıdakılar nəzərdə tutula bilər:

1) qanun layihəsinin hazırlanması ilə bağlı işlərin **planlaşdırılması** – bu, yüksək hüquqi qüvvəyə malik normativ-hüquqi aktların yaradılması üzrə səyləri rəşional şəkildə bölüşdürməyə imkan verir. Qanunyaratma planları da öz növbəsində **cari** (müəyyən zaman fasilələri – aylar, rüblər, yarımlar və il üzrə) və **perspektiv** (məsələn, 3 ilədək və ya daha uzun müddətə) planlardan ibarət ola bilərlər;

2) qanunvericilik aktının məqsədlərinin müəyyənləşdirilməsi, düzüm prinsiplərinin təsviri, gözlənilən səmərəlilik, normativ-hüquqi aktın qəbulunun sosial və iqtisadi məqsəduyğunluğu və onun icrası üçün zəruri olan gələcək göstərişlərin mahiyyətinin ifadəsi kimi, qanun layihəsi **konsepsiyasının hazırlanması**;

3) **qanun layihəsinin ekspertizası** – bu, xüsusi bilik və ixtisaslaşma tələb edən tədqiqatdır, o, qanun layihəsinin təkmilləşdirilməsi və layihədəki çatışmazlıqların aradan qaldırılması

üçün imkanların müəyyənləşdirilməsi və səfərbər edilməsi məqsədilə aparılır. Bu məqsədlə hüquqi, texniki, linqvistik və s. ekspertizalar təyin edilə bilər;

4) **qanun layihəsi mətninin müzakirəsi** – belə müzakirə xüsusi komissiyaların və (və ya) dinləmələrin keçirilməsi qaydasında (iclaslarda) aparılır;

5) **qanun layihəsinin razılaşdırılması** – belə razılaşmaya layihənin parlamentə çıxarıldığı, qəbul edildiyi və (və ya) hüquqi qüvvəyə mindiyi vaxt nail olunur;

6) **qanun layihəsinin tamamlanması** – bu prosedur qayda qanun layihəsinə bəzi mümkün əlavə və dəyişikliklər edildikdən sonra həyata keçirilmiş hesab olunur.

Qanun layihəsi aşağıdakı fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən işlənilib hazırlana bilər:

1) mütəxəssislər qrupunun, elmi müəssisənin, yaxud hüquq yönümlü məktəbin **təşəbbüsü** ilə;

2) dövlət orqanları və ya ictimai təşkilatların **tapşırığı** ilə;

3) müxtəlif təşkilatlar tərəfindən, sonradan onlardan birinə əsas qismində baxılacaq bir neçə layihənin işlənilib hazırlanmasını nəzərdə tutan **alternativ** yolla.

Qanun layihəsinin gələcək taleyi hər bir halda onu işləyib hazırlayanlardan birbaşa asılı olmur, çünki layihənin parlamentə təqdim edilməsi müvafiq səlahiyyətlərə malik olan başqa şəxslərə **“verilir”**.

Qanunvericilik təşəbbüsü. Müəyyən subyektlərin (orqanların, təşkilatların, vəzifəli şəxslərin) konstitusiyada və ya xüsusi qanunla təsbit edilmiş qanun verilməsi və qanunvericilik orqanına müvafiq qanun layihəsi təqdim etmək haqqında məsələ qaldırmaq **hüququ**, habelə **qanunvericilik** orqanının verilmiş qanun layihəsinin buraxılması (yaxud buraxılmaması) haqqında təklifə müəyyən müddət ərzində baxmaq **vəzifəsi**.

Dövlətlərin praktikası qanunvericilik təşəbbüsü hüququna malik subyektlərin siyahısına müxtəlif yanaşmaları ilə xarakterizə olunur. Belə ki, ABŞ-da qanunvericilik təşəbbüsünə yalnız Konqres üzvləri və senatorlar malikdir. Bunun nəticəsi olaraq qanunlar da onların adı ilə adlandırılır. AFR-də bu hüquq hökumətə (Federal Kanslərə) və parlament üzvlərinə, Fransada öl-

kəninBaş Nazirinə və Parlamentin deputatlarına məxsusdur. İngiltərədə isə Billin (qanunun) irəli sürülməsi təşəbbüsü hüquq subyektlərinin konkret dairəsi ilə bağlı deyil. Qanunvericilik təşəbbüsü siyasi partiyalar, ictimai birliklər, hökumət və onun idarələri, əhalinin maraqlı qrupları, habelə elmi təşkilatlar, istehlak və ticarət şirkətləri, ayrı-ayrı ekspertlər və alim-mütəxəssislər tərəfindən irəli sürülə bilər.

Bir sıra konstitusiyalarda (Avstriya, İspaniya, İtaliya və digər ölkələrdə) **xalq təşəbbüsü hüququ** – seçicilərin qanunvericilik təşəbbüsü hüququ təsbit edilmişdir. Niderlandda seçicilər petisiyalar vasitəsi ilə parlamentə xüsusi Bill – fərdi qaydada tətbiq edilən və ya lokal əhəmiyyətli qanun layihəsi təqdim edə bilərlər. Finlandiyada qanunvericilik təşəbbüsü hüququ həm də **Yevangelist Lüteran Kilsəsinə** verilmişdir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 96-cı maddəsinin I hissəsinə əsasən Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisində qanunvericilik təşəbbüsü hüququ (qanun layihələrini və başqa məsələləri Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin müzakirəsinə təqdim etmək hüququ) Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin deputatlarına, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə, Azərbaycan Respublikasının Ali Məhkəməsinə, Azərbaycan Respublikasının seçki hüququ olan 40 min vətəndaşına, Azərbaycan Respublikası Prokurorluğuna və Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisinə məxsusdur.

Hüquqi praktika və ya xüsusi olaraq qanunvericilik tərəfindən işlənilib hazırlanmış **ümumi qaydalar** aşağıdakıları **tələb edir**:

1) qanun layihəsi **yazılı formada** təqdim edilməlidir;

2) qanun layihəsi əsas ideyaları və müvafiq təyinat əsaslandırmaqla, habelə onun qəbulunun mümkün, o cümlədən maliyyə xarakterli nəticələri göstərilməklə təqdim edilməlidir (belə ümumi qanunvericilik qaydaları Fransa, İspaniya, Hindistan, Polşa və digər ölkələrdə mövcuddur);

3) rədd edilmiş qanun layihəsi cari sessiyada parlamentə yenidən (təkrarən) təqdim edilə bilməz.

Qanun layihəsinin **təqdim edilməsi üsullarında** da müxtəlifliklər vardır və o, müvafiq ölkənin qanunvericilik aktında təşəkkül tapmış ənənədən asılı ola bilər. O cümlədən, ABŞ Konqresinin Nümayəndələr Palatasında Billin

mətni qanunverici tərəfindən xüsusi yeşiyə ("hopper") atılır. Yeşik isə Palata klerkinin məsələsində durur. Böyük Britaniyada deputat İcmalar Palatasına ona müvafiq Billi təqdim etməyə imkan verilməsi xahişi ilə müraciət edir. Bizim ölkədə isə qanun layihəsinin təqdim edilməsinin konkret üsulu Konstitusiyada təsbit edilməmişdir.

Qanun layihəsinin müzakirəsi. Bu mərhələ özündə qanun layihəsinə həm ilkin baxılmasını, həm də onun əsas müzakirəsinin keçirilməsini ehtiva edir. Birinci halda qanun layihəsi parlamentin xüsusi komitə və komissiyalarına göndərilir. Böyük Britaniyanın parlament modelinə yaxın olan ingilisdilli ölkələrdə bu orqanlar Billin ayrı-ayrı müddəalarını əsasən yalnız redaktə edir və onu tamamlayırlar. Qitə hüquq sisteminə parlamentin komitə və komissiyaları mühüm səlahiyyətlərə malik olduqlarına görə layihələri öz mülahizələrinə uyğun yenidən işləyə bilər. Onların mövqeyi layihənin gələcək taleyini müəyyən edir.

Qanun layihəsinin parlamentin plenar iclasında nəzərdən keçirilməsi "**birinci oxunuş**" və "**ikinci oxunuş**" ümumi adını almışdır. Parlamentin plenar prosedurlar praktikası müxtəlif səbəblərə görə özünənaşağıdakı sayı ilə fərqləndirilir:

1) **birinci oxunuş** (Yaponiya, Braziliya, Azərbaycan və s.). Birinci oxunuş gedişində komitə və ya komissiyanın məruzələri, hökumətin məktubu dinlənir, konsepsiya, sonra isə qanun layihəsinin ayrı-ayrı maddələri üzrə ümumi çıxışlar edilir;

2) **ikinci oxunuş** (Fransa, Meksika, Polşa, Bolqarıstan və Azərbaycan). Əgər birinci oxunuş gedişində konsepsiyaya dair çıxışlar edilirsə, ikinci oxunuşda qanun layihəsinin maddələri müzakirə olunur;

3) **üçüncüoxunuş** (həm Qədim, həm də Yeni Dünyanın parlament fəaliyyəti praktikasında çox geniş yayılmışdır). Üçüncüoxunuş özündə ardıcıl şəkildə aşağıdakıları ehtiva edir:

- qanunvericilik konsepsiyasının müzakirəsi;

- qanun layihəsinin ayrı-ayrı maddələrinin müfəssəl işlənməsi;

- qanun layihəsinin bütövlükdə müzakirəsi;

4) **dördüncüoxunuş**. Bu prosedur qaydaya XX yüzilliyin 90-cı illərində ölkə büdcəsinin

müzakirəsi zamanı Rusiya Federasiyası Dövlət Dumasının fəaliyyətində təsadüf edilmişdir. Bu, sənədin əlavə olaraq linqvistik və hüquqi ekspertizalarının keçirilməsi tələbi ilə bağlı olmuşdur. Lakin deputatlar belə imkandan öz regionlarının maliyyə problemlərinin həlli üçün istifadə etməyə səy göstərmişlər;

5) Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin fəaliyyət praktikasında qanun layihəsinin adətən, ikinci, bəzi hallarda isə üçüncü oxunuşda qəbulu müşahidə olunur. Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin Daxili Nizamnaməsinin 16-cı maddəsinə (“Milli Məclisdə qanun layihələrinin oxunuşları”) əsasən Milli Məclisdə qanun layihələrinə, bir qayda olaraq, üç oxunuşda baxılır. Milli Məclis sədrinin qərarı ilə və ya Milli Məclisin protokol qaydasında qəbul etdiyi qərarla qanun layihəsinə bir oxunuşda baxıla bilər.

Qanunun qəbul edilməsi. Bu mərhələ parlamentdə **kvorumun** olmasını nəzərdə tutur. Kvorum qəti səsvermə proseduru üçün parlament üzvlərinin reqlament üzrə zəruri olan müəyyən sayının iştirak etdiyinə təminat verir. Hər şeydən əvvəl, deputatların yarısı və üstəgəl bir səs əsas götürülür. Bununla belə, bir sıra ölkələrdə həmin prosesin başlanması üçün az sayın olması da mümkündür. Belə ki, Avstraliya, Avstriya və Yunanıstanda bu, deputatların ümumi sayının 1/3-ni təşkil edir. Böyük Britaniyada isə İcmalar Palatasında səsvermə 40 nəfər parlament üzvünü iştirakı zaman keçirilir.

Bir çox parlamentlərin praktikasının ümumən qəbul etdiyi qaydaya əsasən deputatlar öz hüququnu şəxsən gerçəkləşdirməlidir. Lakin bir sıra parlament reqlamentləri etibarnamə ilə və ya partiya fraksiyası çərçivəsində də səsverməyə yol verir.

Əksər çoxluğun iştirakını nəzərdə tutan səsvermənin keçirildiyi halda, iclas zalında deputatların ən azı üçdə ikisi iştirak etməlidir. Səsvermə adətən, açıq keçirilir, lakin bununla yanaşı gizli səsvermə proseduru da nəzərdə tutula bilər. Ocümləndən İtaliyada 20 nəfər deputatın tələbi ilə səsvermə bülletenlər üzrə keçirilməlidir.

Səsvermənin müsbət nəticələri qanun layihəsinə qanun statusu verir və onun palatadan keçməsinə başa çatdırır.

Qanunun təsdiq edilməsi. İki palatalı parlament üçün zəruri prosedurlardan biri olan qanunun təsdiqi demək olar ki, sonuncu (doğrudur,

bəzi müəlliflər qanunun promulqasiyasını da qanunyaratmanın müstəqilmərhələsi hesab edir, lakin bununla razılaşmaq çətindir, çünki qanunun dərc edilməsi elə bir prosedur qaydanı özündə ehtiva etmir) mərhələsidir. Parlamentlərin adətən, yuxarı palatası **bikomeralizm prinsipi** vasitəsi ilə **təxirəsalma veto** hüququna malik olur. Qanun bəyənilmədikdə parlament üzvlərinin hamısının, yaxud əksəriyyətinin hər iki palatada onların birliyinin rəyini nəzərə almağa imkan verən razılaşdırıcı prosedurlar nəzərdə tutulur. Münaqişəli situasiyalar yarandıqda onların həlli:

1) konstitusiyaya müddəaları ilə nəzərdə tutula bilər;

2) “taxta qayıq” klassik üsulundan istifadə nəzərdə tutula bilər ki, bu zaman qanun motivləşdirilmiş rəy və həlletmə variantları ilə mətnin razılaşdırılmasına qədər palatadan palataya göndərilir;

3) bərabərhüquqlu və bərabər sayda deputatlardan ibarət paritet əsaslarla yaradılan razılaşdırıcı komissiyanın üzərinə qoyulur;

4) palataların birgə iclaslarının keçirilməsini nəzərdə tutur, lakin burada deputatları böyük sayda olan palata üstünlüyə malik olur (Hindistan).

Eyniləşdirici formada təsdiq edilməyən və ya yuxarı palata tərəfindən rədd edilən qanun əksər parlamentlərdə (ABŞ, Braziliya, Meksika və s.) qəbul olunmayan qanun hesab olunur. Belə imkanı istisna etməkdən ötrü aşağı palatanın əksəriyyətlə – deputatların üçdə ikisinin iştirakı ilə qanunun təkrarən qəbul oluna bildiyi zaman bir sıra ölkələr yuxarı palatanın vetosunu aradan qaldırmaq prosedurunu nəzərdə tutur.

Qanunun promulqasiyası. Bu, qanunun qəbulunu təsdiqləyən və onu dərc etdirən mərhələdir. Bu mərhələ dövlət başçısı tərəfindən, ona təqdim edilmiş qanunvericilik aktının hüquqi qüvvəyə minməsi üçün onun imzalanması və dərc etdirilməsindən ibarətdir. Artıq yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi, biz bu mülahizənin yalnız bir hissəsi ilə, yəni qanunun dövlət başçısı tərəfindən imzalanması ilə razılaşaraq, onu mərhələ hesab edə bilərik. Qanunun dərci isə mərhələ hesab oluna bilməz, çünki o özündə heç bir prosedur qaydanı ehtiva etmir.

Bir sıra dövlətlərdə qanunu imzalamaqdan imtinaya (məsələn, Almaniya və İrlandiyada) yol verilmir, yaxud imzanın məcburiliyi artıq kök salmış ənənə (məsələn, Böyük Britaniyada)

olmuşdur. Lakin əksər dövlətlərdə monarx və ya prezident özünün **veto hüququndan** istifadə edə bilər ki, bu da parlamentdə yenidən səsvermə ilə aradan qaldırıla bilər.

Qanunun elan olunması. Qanunyaratma prosesi qəbul edilmiş qanunun elan olunması ilə başa çatır. Bu, qəbul edilmiş qanunun hüquqi qüvvəyə minməsinin mütləq şərtidir. Yalnız ABŞ-da, əgər qanunun mətninin özündəbaşqa müddət göstərilməmişdirsə, qanun prezident tərəfindən imzalandığı və ya onun vetosunun aradan qaldırıldığı andan qüvvəyə minir.

Demokratik dövlətlərin hüquqi praktikası üçün isə ümumi olan müddəaya uyğun olaraq dərc edilməmiş qanunlar tətbiq edilə bilməz və rəsmi olaraq dərc edilməmiş qanuna əsasən heç kəs məhkum oluna və ya cəzaya məruz qala bilməz. Qanun onu qəbul etmiş orqan tərəfindən ciddi rəsmi müəyyən edilmiş müddətdə dərc edilir. Bu, bəzi ölkələrdə müxtəlif xarakterə malikdir.

Belə hesab etmək olar ki, qanunyaratma prosesi bununla bitir. Lakin bir sıra ölkələrdə qanunun müddəalarının dövlətin əsas qanununa uyğunluğunun yoxlanılması üçün qanun daha bir yoxlamadan keçməli olur.

Konstitusiyaya nəzarəti. Bu nəzarət iki istiqamətdə gerçəkləşdirilir.

1. Növbəti konstitusiyaya nəzarəti. Növbəti Konstitusiyaya nəzarəti əksər dövlətlərin hüquqi praktikası üçün səciyyəvidir və artıq hüquqi qüvvəyə minmiş qanunlara tətbiq edildiyinə görə, qanunyaratma prosesinin mərhələləri sırasına daxil edilmir. O, əsasən aşağıdakı məhkəmələr tərəfindən gerçəkləşdirilir:

- ölkənin əsas qanununa ziddolma (əsasən insanın konstitusiyaya hüquq və azadlıqlarının pozulduğu zaman) əsasına görə qanunu tətbiq etməkdən imtina edə bilən ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələr tərəfindən (məsələn, ABŞ, Avstraliya, Danimarka və Norveçdə olduğu kimi);

- mübahisəli məsələni mahiyyəti üzrə müstəqil həll etməyən, lakin işə baxılmasını dayandıraraq, ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələrin müraciət etdikləri yüksək instansiyalı məhkəmələr tərəfindən (məsələn, AFR, Yunanıstan və İsveçdə belə funksiya Ali Məhkəmə və Ali İnzibati Məhkəmənin hakimlərindən formalaşdırılan hüquq Şurasına həvalə edilmişdir);

- konkret müraciətlərə baxarkən qanunun və ya onun bir hissəsinin hüquqi qüvvəsini da-

yandırmağa haqlı olan konstitusiyaya məhkəmələri tərəfindən. Beləliklə, qanunun qeyri-konstitusion hesab edilməsi parlamentin müvafiq qərarı olmadan onun formal ləğvinə səbəb olmur (belə ki, ayrı-ayrı ölkələrin, məsələn, konstitusiyanın bu halda qanunun öz hüquqi qüvvəsini itirməsi hesab edən Kanada və Hindistan istisna olmaqla, bir çox ölkələrdə).

2. İlkin konstitusiyaya nəzarəti. Qanun layihəsinin həm parlamentdən keçməsi gedişində, həm də onun qəbul edilməsindən sonra, lakin həmin qanunun hüquqi qüvvəyə minməsinədək həyata keçirilir. Nəzarətin məhz bu formasına qanunyaratma prosesinin mərhələlərindən biri qismində baxıla bilər. Belə nəzarətin gerçəkləşdirilməsi aşağıdakı orqanlara həvalə edilir:

- parlamentin bilavasitə palatalarına (məsələn, Belçika və Niderlandda olduğu kimi);

- parlamentin konstitusiyaya qanunvericiliyi üzrə yönüm komitələrinə (Finlandiya və Braziliyada mövcud olan nəzarət forması);

- parlament tərəfindən qanun qismində bəyənələn qanunu konstitusiyaya zidd qanun layihəsi elan etmək hüququna malik xüsusi orqan (məsələn, Fransanın Konstitusiyaya Şurası və frankdillli ölkələrin müvafiq konstitusiyaya orqanları nəzarətin bu formasından istifadə edirlər).

Məsələn, bu, Fransada qanunyaratma prosesinin son mərhələsi hesab olunur. Bu mərhələ qanunun parlament tərəfindən qəbul edilməsi ilə prezidentin onu promulqasiya etməsi arasında yer tutur. Doqquz il müddətinə seçilən doqquz nəfər hakimdən ibarət Konstitusiyaya Şurası Baş Nazirin, Milli Məclis və ya Senatın sədrlərinin, habelə deputatlar və senatorlar qrupunun (60 nəfər parlament üzvünün)müraciəti ilə qanunvericilik aktının konstitusiyaya uyğunluğu üzərində nəzarəti yerinə yetirir. Belə müraciət qanunun promulqasiya edilməsi üçün ayrılan müddət axırını dayandırır.

Lobbicilik və onun qanunvericiliklə tənzimlənməsi. Qanunyaratma prosesinə mühüm təsir göstərən vasitələr (üsullar) içərisində lobbiləşdirməni (lobbiciliyi) qeyd etmək zəruridir.

Lobbicilik (lobbiləşdirmə) dedikdə, qanunla qadağan olunmayan forma və metodlardan istifadə etməklə qanunyaratma prosesinə təsir göstərmək məqsədi güdən müəyyən qrupların və ya onların nümayəndələrinin fəal fəaliyyətini özündə ehtiva edən institut başa düşülür.

Lobbicilik qanunyaratma prosesinin ayrılmaz hissəsi olmuş və olaraq qalır. O, müasir hüquq dilinə bəzən mənfi mətnaltı çalarları ilə daxil olur ki, bu da qeyri-korrektiv siyasi texnologiyalarla, öz maraqlarını aşkar surətdə qəbul etdirmə və satınalma ilə bağlıdır. Lakin dünya dövlətlərinin əksəriyyətində qanun layihələrinin lobbiləşdirilməsi artıq çoxdandır ki, bu mövzuya dair xüsusi qanunlarla təsdiq edilən normal parlament praktikasına çevrilmişdir. Məsələn burasındadır ki, həmin proses hələ də sürətlə davam etməkdədir.

Belə ki, **ABŞ-da** 1995-ci ildən Lobbilik fəaliyyətinin aşkarlığı haqqında Qanun qüvvədədir. Bu Qanuna uyğun olaraq müvafiq hüquqi və fiziki şəxsləri Konqresin Nümayəndələr Palatasında və Senatda qeydiyyat hüququ təsdiq edilmişdir. **Almaniyada** lobbicilik haqqında federal qanunun olmaması Bundestaq üzvünün Davranış Məcəlləsi (1972) əsasında deputatlara xüsusi müqafat müqabilində palata komitələrinin müzakirəsinə verilən problemlərlə xüsusi olaraq məşğul olmaq hüququ verilməsinə səbəb olmuşdur. Lakin onlar dinləmələrin başlanmasından qabaq “öz maraqlarına uyğun bəyan etməyə” borcludurlar.

Fransada lobbiciliyin xüsusi hüquqi tənzimlənməsinin olmadığı zamandan bəri özünəməxsus “lobbiçi parlament” rolunu peşəkar qrupların nümayəndələrindən formalaşdırılan və sosial, iqtisadi xarakterli bütün qanun layihələri üzrə hökumətə rəy verməyə xidmət göstərən Sosial-İqtisadi Şura

oynayır. Belə orqanlar Avstriya və Niderlandda, bir sıra başqa ölkələrdə də fəaliyyət göstərilir.

Lobbiləşmə probleminə müraciət edən tədqiqatçıların ümumi nəticəsi ondan ibarətdir ki, lobbicilik qanunyaratma prosesi üçün sosial qruplarla qanunyaratma iştirakçıları arasında müsbət amil ola bilər və olmaqdadır. Halbuki, həmin tədqiqatçılar öz nəticələrində yanılırlar. Onlar nəzərə almırlar ki, lobbiciliyin, xüsusilə də inkişaf etmiş ölkələrdə geniş vüsət alması böyük sosial bəlalardan birinin – rüşvətxorluq və korrupsiyanın qida mənbəyidir. Bunu erməni lobbiciliyinə tam mənada aid etmək olar.

Ədəbiyyat siyahısı

1. Məlikova M.F. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi B.: Maarif, 1988.
2. Азаркин Н.М. Всеобщая история юриспруденции: Курс лекции. М., 2003.
3. Марченко М.Н. Источники права: Учебное пособие. М., Проспект, 2012.
4. Нисневич Ю.А., Плантанов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность. М., 2007.
5. Рахманина Т.Н. Кодификация законодательства. М., 2005.
6. Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб., 2002.
7. Тонков Е.Н. Толкование закона в Англии. СПб., 2013.

Summary

Habil Qurbanov

Legislative process

It is on the basis of the results of legislative work that judgments are made about the achievements of the state as a whole. The legislative process is the official activity of the state power for the preparation, consideration, approval and announcement of normative acts that have the highest legal force. The results of lawmaking must correspond to its goals, the realities of the implementation of laws in the life of society and the state. The legislative process itself is divided into several stages. Each of these stages has its own functional activity and a specific name. In a number of countries, in order for the provisions of the law to comply with the basic laws of the state, the law must undergo additional verification. Among the means (methods) that have a significant impact on the legislative process, it is necessary to note lobbying (lobbying).

Keywords: legislative work, legal norms, legislative procedures, legal practice, draft law, normative legal acts

Резюме

Габил Курбанов

Законотворческий процесс

Именно по результатам законотворческой работы высказываются суждения о достижениях государства в целом. Законотворческий процесс является официальной деятельностью государственной власти по подготовке, рассмотрению, утверждению и объявлению нормативных актов, имеющих высшую юридическую силу. Результаты законотворчества должны соответствовать его целям, реалиям исполнения законов в жизни общества и государства. Сам законотворческий процесс делится на несколько этапов. Каждый из этих этапов имеет свою функциональную деятельность и конкретное название. В ряде стран для соответствия положений закона основным закономерностям государства, закон должен проходить дополнительную проверку. Среди средств (методов), оказывающих существенное влияние на законотворческий процесс, необходимо отмечать лоббирование (лоббизм).

***Ключевые слова:** законотворческая работа, правовые нормы, законодательные процедуры, юридическая практика, законопроект, нормативно-правовые акты*