

Demokratik cəmiyyətdə mərkəzləşdirilmiş idarəetmə

*Naxçıvan Muxtar Respublikasının
Konstitusiyasına dəyişikliklərin zəruriliyi*



Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyası ötən əsrdə muxtariyyətin dövlət-hüquqi əsaslarını müəyyənləşdirərək imkan daxilində Azərbaycan Respublikasının vahid konstitusion sistemə integrasiya olunmasına xidmət etmişdir. Lakin son dövrlər ölkənin normativ hüquqi bazasının təkmilləşdirilməsi, həyata keçirilən geniş institusional islahatlar, İkinci Qarabağ müharibəsindən sonra yaranan yeni təhlükəsizlik arxitekturası və regionda labüd olan dərin iqtisadi idarəetmə transformasiyası Naxçıvan Muxtar Respublikası Konstitusiyasının bir sıra müddəalarının müasir realığa uyğunlaşdırılmasını zəruri edir.

Bu prizmadan yanaşaraq Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasına təklif edilən sonuncu dəyişikliklər və əlavələrin bir neçəsi barədə söhbət açmaq istərdik.

Məlum olduğu kimi, “Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasında dəyişikliklərin təsdiq edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Konstitusiya qanununun layihəsi Azərbaycan Respublikası Milli Məclisində müzakirə edildikdən (birinci oxunuş 21 iyun, ikinci oxunuş 04 iyul tarixində olub) sonra üçüncü oxunuşda (08 iyul) səsə qoyularaq artıq qəbul edilib.

(əvvəli 1-ci səhifədə)

Qeyd edək ki, Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasına 2 yeni maddənin (maddə 3-1 və maddə 28-1) əlavə edilməsi, 1 maddənin (maddə 5) çıxarılması, Preambula hissədə və bir sıra maddələrdə isə dəyişikliklər edilməsi nəzərdə tutulur.

Ümumilikdə götürdükdə, bu dəyişikliklərin əsas hədəfi muxtar respublikanın hüquqi bazasının ölkə qanunvericiliyi ilə tam uyğunlaşdırılması, eləcə də mərkəzləşdirilmiş idarəetmə modelinin gücləndirilməsidir.

Gəlin, bu dəyişikliklərə nəzər salaq.

İlk olaraq Moskva və Qars beynəlxalq müqavilələrinə istinadın konstitusiyanın preambulasından və 1-ci maddənin ikinci hissəsindən çıxarılması məsələsinə aydınlıq gətirək.

Dəyişikliyə əsasən Moskva və Qars beynəlxalq müqavilələrinə istinad konstitusiyadan çıxarılmaqla yanaşı, preambulada “Naxçıvan Muxtar Respublikası Azərbaycan Respublikasının ayrılmaz tərkib hissəsidir” və “Naxçıvan Muxtar Respublikasının bu Konstitusiyasının əsasını “Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyini bərpa etmək haqqında” 1991-ci il 30 avqust tarixli Bəyannamədə və “Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında” 1991-ci il 18 oktyabr tarixli Konstitusiya Aktında təsbit edilmiş prinsiplər və Azərbaycan Respublikasının 1995-ci il 12 noyabrda ümumxalq səsverməsində — referendumda qəbul edilən Konstitusiyası təşkil edir” müddəaları nəzərdə tutulacaqdır.

Bəri başdan qeyd edək ki, bu dəyişikliyin mahiyyəti təbii ki, Moskva və Qars beynəlxalq müqavilələrinin hüquqi qüvvəsinin itməsi demək deyil. Adı çəkilən müqavilələr hər bir halda beynəlxalq hüququn predmetidir.

Bu dəyişiklik hər bir halda muxtar respublikanın statusununun mənbəyini müstəsna şəkildə daxili konstitusion yurisdiksiyaya verməklə yanaşı, “ikili hüquqi mənbə” problemini də aradan qaldırmış olur. İkinci Qarabağ müharibəsindən sonra ölkəmizin dövlət strategiyasında sərhəd təhlükəsizliyi və regional koordinasiyanın prioritet məsələ olduğunu göz önünə gətirsək, o zaman geosiyasi həssaslıq şəraiti fonunda Naxçıvan Muxtar Respublikasının statusunun daxili konstitusion dayaq-lara keçidinin necə böyük siyasi-hüquqi əhəmiyyətə malik olduğunu təsəvvür edə bilərik.

Hesab edirik ki, bu siyasi dəyərə malik olan dəyişiklik ölkəmiz üçün son dərəcə önəmli strateji əhəmiyyətə malikdir.

Konstitusiyaya “3-1-ci maddə”nin əlavə edilməsi ilə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən müəyyən edilmiş vəzifələri yerinə yetirən və səlahiyyətləri həyata keçirən “Naxçıvan Muxtar Respublikasında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin səlahiyyətli nümayəndəliyi” adlı yeni icra orqanı təsisatının konstitusion səviyyədə daxil edilməsi və bu orqanın birbaşa Azərbaycan Respublikası Prezidentinə tabe olmasının nəzərdə tutulması sözügedən orqana ali status verilməsinə, regional idarəetməyə mərkəzdən yeni nəzarət modelinin formalaşmasına, icra sferasının mərkəzi hakimiyyətə operativ əlaqəsinin daha effektiv və möhkəm təmin olunmasına, dövlətin strateji sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarının effektiv icra edilməsi, idarəetmədə şəffaflıq və korrupsiyaya qarşı nəzarət mexanizminin güclənməsinə səbəb olacaqdır.

Demokratik cəmiyyətdə mərkəzləşdirilmiş idarəetmə



Gələk Konstitusiyanın 5-ci maddəsinin (Naxçıvan Muxtar Respublikasının ali vəzifəli şəxsi) ləğvi məsələsinə.

İndiyədək “Ali vəzifəli şəxs” konstitusiya ilə həm qanunvericilik, həm icra hakimiyyəti sahələrində müəyyən səlahiyyətləri həyata keçirirdi ki, bu da iki hakimiyyət qoluna aid olan səlahiyyətlərin bir subyektdə cəmlənməsinə gətirib çıxarırdı. Sözügedən hal isə son nəticədə “hakimiyyətin bölgü prinsipi”nin təbiətinə tamamilə zidd idi.

Naxçıvan Muxtar Respublikası Konstitusiyasının 3-cü maddəsinin ikinci hissəsinə görə qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinin qarşılıqlı fəaliyyət göstərməsini real olaraq gerçəkləşdirmək üçün adı çəkilən institutun ləğvi zərurətdən irəli gəlirdi.

Konstitusiyanın 14-cü maddəsinin I hissəsinə aşağıdakı məzmununda ikinci və üçüncü cümlələr əlavə edilir:

“Müharibə şəraitində hərbi əməliyyatların aparılması Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinə seçkilərin keçirilməsini mümkün etmədikdə Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin çağırışının səlahiyyət müddəti hərbi əməliyyatların sonunadək uzadılır. Bu barədə qərar Naxçıvan Muxtar Respublikasında seçkilərin hazırlanmasını və keçirilməsini təmin edən dövlət orqanının müraciətinə əsasən Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məhkəməsi tərəfindən qəbul edilir.”.

Sözü gedən dəyişiklik Naxçıvan Muxtar Respublikası Konstitusiyasının söhbət açılan maddəsinin Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 84-cü maddəsinin I hissəsinə (eyni ilə Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi ilə bağlı olan analoji müddəaya) uyğunlaşdırılmasına xidmət edir və bu sahədə olan boşluğu aradan qaldırır.

Ümumilikdə götürdükdə bu müddəa Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsinin 7-1-ci maddəsində (Seçkilərin və referendumun keçirilməsini istisna edən hallar) nəzərdə tutulmuş aşağıdakı məsələ ilə bağlı parlament legitimliyinin kəsilməsi riskinə qarşı normativ sığorta rolunu oy-

nayır: “Azərbaycan Respublikasının ərazisinin 25 faizindən çoxunda hərbi və ya fəvqəladə vəziyyət elan edildikdə, hərbi və ya fəvqəladə vəziyyət zamanı, həmçinin hərbi və ya fəvqəladə vəziyyətin ləğv edilməsindən sonra 3 ay müddətində seçkilər və ya referendum keçirilə bilməz”.

Analoji müddəa Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisinə seçkilər haqqında” Naxçıvan Muxtar Respublikası Qanununun 7-ci maddəsinin ikinci hissəsində belə əks olunmuşdur: “Azərbaycan Respublikasının və ya Naxçıvan Muxtar Respublikasının ərazisinin 25 faizindən çoxunda hərbi və ya fəvqəladə vəziyyət elan edildikdə, hərbi və ya fəvqəladə vəziyyətin ləğv edilməsindən sonra 3 ay müddətində Ali Məclisə seçkilər keçirilə bilməz”.

Qeyd edək ki, oxşar maddələr bir sıra dövlətlərin (Ukrayna, Gürcüstan, Litva və s.) konstitusiyalarında da nəzərdə tutulmuşdur.

Konstitusiyaya zərurətdən qaynaqlanan əlavələrdən biri də ona aşağıdakı məzmununda 28-1-ci maddənin əlavə edilməsidir:

“Maddə 28-1. Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin buraxılması

I. Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisi 31 deputatın tələbi ilə Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisi tərəfindən və ya bu Konstitusiyanın 24-cü və 25-ci maddələrində, 26-cı maddəsinin II–V hissələrində və 27-ci maddəsində göstərilən vəzifələrini aradan qaldırıla bilməyən səbəblər üzündən icra etmədikdə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən buraxılır.

II. Növbədənəkar seçkilərdə seçilən Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin çağırışının səlahiyyət müddəti beş ildən az ola bilər. Bu halda Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisinə növbəti seçkilər növbədənəkar seçkilərdə seçilən Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin çağırışının səlahiyyət müddətinin beşinci ilinin noyabr ayının birinci bazar

günü keçirilir.”.

Sözügedən dəyişiklik Naxçıvan Muxtar Respublikası Konstitusiyasının Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 981-ci maddəsinə (Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin buraxılması) uyğunlaşdırılmasına xidmət edir və bu sahədə olan çatışmazlığı aradan qaldırır.

Beləliklə, “Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin buraxılması”nın konstitusiyaya əlavə edilməsi mövcud olan konstitusion təcrübəyə tam uyğun gəlir.

Oxşar maddələr bir sıra dövlətlərin (Rusiya, İtaliya, Gürcüstan və s.) konstitusiyalarında da nəzərdə tutulmuşdur.

Konstitusiyaya daha prinsipial dəyişikliklərdən biri Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin sədrinə aid tələblərin sadələşdirilməsidir. Belə ki, hazırda Konstitusiyanın 29-cu maddəsinin ikinci hissəsinə görə “Naxçıvan Muxtar Respublikasının ərazisində beş ildən az olmayaraq daimi yaşayan, başqa dövlətlər qarşısında öhdəliyi olmayan, ali təhsilli, ikili vətəndaşlığı olmayan Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin hər bir deputatı Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin sədri seçilə bilər”.

Təklif olunan dəyişikliyə əsasən isə söhbət açılan maddənin ikinci hissəsinin aşağıdakı redaksiyada verilməsi nəzərdə tutulur:

“II. Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin ali təhsilli hər bir deputatı Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin sədri seçilə bilər”.

Nəzər saldıqda görürük ki, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi sədrinin seçilməsi üçün də heç bir əlavə senz tələb olunmur, yəni, qısa, deputat olmaq kifayətdir. Bu mütərəqqi məzmunlu sadələşdirmə dəyişikliyi muxtar və mərkəzi parlament modellərini eyni xəttə gətirir.

Bundan başqa, unudulmamalıdır ki, Avropa Məhkəməsi də öz presedent təcrübəsində dafələrlə bəyan edib ki, “passiv seçki hüququ”na qoyulan hər bir məhdudiyyətin qanuni məqsədə uyğun, zəruri və proporsional olması tələb olunur, “ikiqat vətəndaşlıq” və ya “müəyyən müddət yaşa-

yış” kimi açıq-şərtsiz qadağalar “hüququn mahiyyətini həddindən artıq dərəcədə məhdudlaşdırma” bilər.

Beləliklə, bu dəyişiklikdən sonra Naxçıvan Muxtar Respublikasında parlamentin sədri “məhdudlaşdırıcı deyil, daxil edici” qayda ilə formalaşmış olacaq, bu da həm siyasi rəqabətin artmasına, həm də cəmiyyətin müxtəlif təbəqələrini təmsil etmək potensialının genişlənməsinə səbəb olacaqdır.

Konstitusiyaya Naxçıvan Muxtar Respublikasının Nazirlər Kabinetininin təbəçiliyinə dair edilən dəyişiklər son dərəcə əhəmiyyətlidir.

Hazırda Konstitusiyanın 34-cü maddəsinin (Naxçıvan Muxtar Respublikasında icra hakimiyyəti) üçüncü hissəsinə əsasən “Naxçıvan Muxtar Respublikasının Nazirlər Kabineti Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisinə tabedir və onun qarşısında müntəzəm hesabat verir”.

Dəyişikliyə görə “tabedir və onun qarşısında müntəzəm” sözlərinin “özünün fəaliyyəti barədə” sözləri ilə əvəz edilməsi nəzərdə tutulur.

Qeyd edək ki, hazırda muxtar respublikada icra hakimiyyətinin qanunverici hakimiyyətə tabe olması parlamentli idarəçilik formasına malik olan dövlətlərə xas olan bir xüsusiyyətdir. Halbuki Azərbaycan Respublikası prezidentli respublikadır. Bu vəziyyətdə prezidentli respublika idarəçilik formasına malik olan dövlətin tərkibində parlamentli muxtar qurumun olması nə məntiqə uyğundur, nə də qanunvericilik və hüquq təcrübəsi ilə səsləşir.

Digər tərəfdən belə bir təbəçilik hazırda qüvvədə olan Azərbaycan və Naxçıvan Muxtar Respublikasının konstitusiyalarında qəbul edilən “hakimiyyətin bölgü prinsipi”nin təbiətinə də tamamilə ziddir. Belə olduğu təqdirdə, sözügedən dəyişiklik yerində və labüddür.

Bunun məntiqi davamı olaraq konstitusiyanın adı çəkilən maddəsinə aşağıdakı məzmununda dördüncü hissənin əlavə edilməsi də başa düşüləndir:

“IV. Naxçıvan Muxtar Respublikasının Nazirlər Kabineti iş qaydasını Azərbaycan Respublikasının Prezidenti ilə razılaşdırmaqla müəyyənləşdirir.”.

Dediklərimizi yekunlaşdırsaq, o nəticəyə gələ bilərik ki, Naxçıvan Muxtar Respublikası-nın Konstitusiyasına edilən dəyişikliklər yalnız formal texniki məzmunla malik deyil, həm də substansial dövlət idarəetməsi transformasiyası baxımından fundamental əhəmiyyət daşıyır.

Beləliklə, sözü gedən dəyişikliklər müasir dövrün konstitusionalizm prinsiplərinə, idarəetmədə səmərəlilik və legitimlik tələblərinə uyğun olaraq yalnız muxtariyyətin deyil, eyni zamanda milli dövlətçiliyin möhkəmlənməsi baxımından da strateji əhəmiyyətə malikdir.

*Yunis XƏLİLOV,
Naxçıvan Dövlət Universiteti ümumi
hüquq kafedrasının müəllimi*