Demokratik cəmiyyətdə qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun gerçəkləşdirilməsi

❒ Çevik və səmərəli qanunvericilik təşəbbüsünün ahəngdar gerçəkləşdirilməsi cəmiyyətin davamlı olaraq demokratikləşdirilməsi prosesində önəmli rol oynayır. Konstitusiya hüququna aid ədəbiyyatda qanunvericilik prosesinin bu fəal elementi səlahiyyətli subyektin qanun layihəsini və ya qanuna dair təklifləri parlamentin səlahiyyətli orqanına rəsmi surətdə təqdim etməsi kimi təfsir edilir.

Qanunvericilik təşəbbüsü qanunyaratma prosesinin vacib mərhələsidir. Onun hüquqi əsasında ümummilli lider Heydər Əliyevin sədrliyi ilə hazırlanmış və 1995-ci il noyabr ayının 12-də ümumxalq səsverməsində (referendumda) qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası dayanır. Konstitusiyamızda qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun subyektləri müəyyən olunmuşdur.

Hüquq elmində qanunvericilik təşəbbüsü anlayışının müəyyən olunmasına dair müxtəlif yanaşmalar mövcuddur. Dar mənada qanunvericilik təşəbbüsü deyəndə səlahiyyətli orqanların və şəxslərin qanunverici orqana yeni qanunların qəbul olunması, köhnə qanunların dəyişdirilməsi və ya ləğv olunması ilə bağlı təklif vermək hüququ başa düşülür. Geniş anlamda isə qanunvericilik təşəbbüsü ali qanunverici orqana müraciətlərin qanunvericilik qaydasında daxil olması prosesidir.

Beynəlxalq hüquq ədəbiyyatında D.Kovaçev qanunvericilik təşəbbüsünü qanunvericilik təşəbbüsü hüququ olan subyektin qanun layihəsini səlahiyyətli hakimiyyət orqanına baxılmaq üçün irəli sürməsi imkanı kimi izah edir. D.Krivenko isə yuxarıda göstərilən tərifi tamamlayır və qanunvericilik təşəbbüsünü hazır qanun layihələrini, yeni qanunların işlənib hazırlanması və qəbul olunması təklifini, ləğv edilməsini və qüvvədə olanların dəyişilməsini irəli sürmək hüququ kimi aydınlaşdırır. Xarici müəlliflərin başqa bir qismi isə qanunvericilik təşəbbüsünü parlamentin səlahiyyətli şəxslərinə və orqanlarına – qanunvericilik təşəbbüsünün subyektlərinə qanun layihəsinin baxılmaq üçün təqdim edilməsi anlamını verən qanunvericilik prosesinin ilk mərhələsi kimi baxırlar. Bu tərif bir sıra hüquqi lüğətdə də analoji məzmunda izah edilir.

Qeyd etmək lazımdır ki, elmi hüquqi ədəbiyyatda qanunvericilik təşəbbüsünün qanunvericilik prosesinin ilk mərhələsi olması haqda vahid fikir yoxdur. Bir sıra müəlliflər normativ aktın yaradılması (hazırlanması) mərhələsini, qanunun qəbul olunmasında ehtiyacların ortaya çıxarılması, yəni qanunvericilik prosesinin proqnozlaşdırılması və planlaşdırılması üzrə fəaliyyət mərhələsini ayırd etməyi təklif edirlər.

Qanunvericilik təşəbbüsünün başlanğıc mərhələsi kimi qəbul edənlər arasında da bu mərhələnin məzmunu və hüdudları məsələləri üzrə fikir ayrılığı mövcuddur: hesab etmək olarmı ki, o, qanun layihəsinin təqdim edilməsi ilə başlayır və ya o, təqdim olunmuş layihənin ilkin müzakirəsi mərhələsini özünə daxil edir. Belə bir fikir irəli sürülmüşdür ki, qanunvericilik prosesi qanun layihəsinin iclasın gündəliyinə daxil edilməsi ilə başlayır. Beləliklə, qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun mərhələ kimi realizə olunması ümumiyyətlə qanunvericilik prosesindən çıxarılmışdır.

Parlamentin qanunvericilik prosesi çərçivəsində "qanunvericilik təşəbbüsü" anlayışı minimum iki əsas məna daşıyır. Birincisi, qanunvericilik təşəbbüsünü qanunvericilik prosesinin mərhələlərindən biri adlandırırlar. İkincisi, ona qanun layihələrinin (qanunverici təkliflərin) qanunverici orqana təqdim olunması üzrə səlahiyyətli subyektlərin müəyyən şəxsi hüququ kimi baxırlar. Qanunvericilik təşəbbüsü hüququ – qanunverici orqana qanun layihələrinin, yəni qanunların ilkin mətnlərinin təqdim olunması imkanıdır.

Beləliklə, qanunvericilik təşəbbüsü Azərbaycan Respublikasının subyektlərinin qanunvericilik prosesində iştiraketmə formalarından biridir. Sadalanan xüsusiyyətləri nəzərə alaraq qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun ümumi planda göstərilmiş anlayışı dövlət tərəfindən qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun bütün subyektləri üçün qanun layihələrinin müəyyən olunmuş qaydada qanunverici orqana maneəsiz təqdim olunmasında bərabər imkanların verilməsidir.

Belə məsələlərə aşağıdakıları aid etmək olar: qanunvericilik təşəbbüsü hüququ olan subyekt tərəfindən qərarların rəsmiləşdirilməsi şərtlərinin müəyyən olunması; bu və ya digər subyekt tərəfindən həyata keçirilə bilən qanunvericilik təşəbbüsü üzrə kriteriyaların daxil edilməsi; qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun reallaşdırılmasının qarşısının alınmasında özünü göstərən orqan və vəzifəli şəxslərin bərabər hüquqlu olmayan hərəkətlərinə görə məsuliyyət tədbirlərinin müəyyən edilməsi.

Qanunvericilik təşəbbüsü səlahiyyətli subyektin subyektiv hüququ kimi qanunvericilik təşəbbüsünün nümayəndəli orqana təqdim edilməsi üzrə konkret səlahiyyətlər formasında çıxış edir. Bu kontekstdə ayrılıqda götürülmüş səlahiyyət dövlət hakimiyyəti sistemində bu hüquqi hadisənin mahiyyətini, təyinatını və realizə olunmasının bütöv mexanizmi açıqlamır. Buna görə də, qanunvericilik təşəbbüsünün müəyyənləşdirilməsi göstərilən səlahiyyətin həyata keçirilməsinin dinamikasında təqdim edirlər, qanunvericilik prosesinin ilk mərhələsi ilə - qanun layihəsinin təqdim edilməsilə əlaqələndirirlər.

Qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun subyektlərinin siyahısı hərtərəfli xarakter daşıyır. Qanunvericilik təşəbbüsü dövlət orqanlarının, vəzifəli şəxslərin və səlahiyyətli subyektlərin aşağıdakı hüquqi prosedurlarının həyata keçirilməsinə yönəlmiş fəaliyyətidir: yeni qanun layihələrinin hazırlanması; qüvvədə olan qanunların dəyişdirilməsi və əlavə olunması; qanunverici texnika üzrə təkliflərin təqdim edilməsi; qanunvericiliyin kodlaşdırılması.

Lakin, qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun müəyyən olunması və zəmanətli təminatı problemini həll edərək, biz nəzərə almalıyıq ki, bu anlayışı, sadəcə, formalaşdırmaq və qanuni cəhətdən möhkəmləndirmək kifayət etmir. Anlayışın effektiv olması, praktiki tətbiq olunması üçün onunla bilavasitə bağlı olan digər müddəaların işlənilməsi və qanuni tənzimlənməsi az əhəmiyyətli deyil.

Qanunvericilik təşəbbüsünün struktur elementləri isə aşağıdakılardır: tənzimlənməsinə ehtiyac duyulan ictimai münasibətlərin öyrənilməsi və müəyyən olunması; meydana çıxan ictimai münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsinin metodikasının müəyyənləşdirilməsi; müvafiq ictimai münasibətlərin tənzimlənməsinə xidmət edən hüquq normalarının, hüquq institutlarının və normativ-hüquqi aktların formalaşdırılması; normativ-hüquqi aktın, qanun layihəsinin qanunvericilik təşəbbüsü hüququ subyekti səviyyəsində ilkin müzakirəsi; qanun layihəsinin qanunverici orqana təqdim edilməsi; qanun layihəsinin qanunverici orqanda müzakirə edilməsi mərhələsində qəbul edilməsi və ya rədd edilməsi.

Konstitusiya və digər hüquqi sənədlərdə qanunvericilik təşəbbüsünün konkret hansı məsələlər üzrə həyata keçirildiyi nəzərdə tutulmamışdır. Müstəsna hallar mövcuddur ki, onlardan biri də büdcə haqqında qanun layihəsinin təqdim edilməsidir, çünki bu hökumətin müstəsna hüququdur. Nəzəri cəhətdən Prezidentin və hökumətin birgə qanunvericilik təşəbbüsü mümkündür, lakin praktikada belə bir hala rast gəlinməmişdir.

Qanun layihəsinin təqdim edilməsi qaydası Milli Məclisin reqlamentində ən incə detallarına qədər göstərilmişdir. Hər sənədə bir neçə aiddiyyati kağız əlavə olunur: bu, qanun layihəsinin məqsədlərinin və əsas müddəalarının xarakteristikasını özünə daxil edən qəbul olunmasının əsaslandırılmasının zəruriliyi ilə, həmçinin qüvvədə olan qanunvericilik sistemində gələcək qanunun yerinin müəyyənləşdirilməsi ilə müşayiət edilməlidir. Bundan başqa, onu qanunların və digər normativ aktların siyahısı müşayiət edir.

Maliyyə qanun layihələrinin – vergi, dövlətin maliyyə öhdəlikləri ilə bağlı olan qanun layihələrinin, habelə büdcə xərclərini nəzərdə tutan qanun layihələrinin təqdim edilməsi zamanı hökumətin rəyi zəruridir. Bu zaman mənfi rəy o demək deyil ki, qanun layihəsini rəfdə saxlamaq lazımdır, hətta bu halda belə o palataya baxılmaq üçün təqdim oluna bilər. Qeyd etmək lazımdır ki, qanunvericilik təşəbbüsü təkcə yeni qanunların təqdim edilməsini nəzərdə tutmur. Reqlamentə müvafiq olaraq, o, palatada baxılmaqda olan qanun layihələrinə dəyişiklik edilməsi üçün Milli Məclisə təqdim edilməsi formasında da həyata keçirilə bilər.

Milli Məclisə təqdim olunan qanun layihələrinə aşağıdakı tələblər qoyulur. Vergilərin qəbulu və ya ləğv edilməsi, onların ödənilməsindən azad etmək, dövlət istiqrazlarının buraxılması, dövlətin maliyyə öhdəliklərinin dəyişilməsi haqqında, həmçinin büdcədən maliyyələşən qanun layihələri yalnız hökumətin rəyi əsasında təqdim edilə bilər.

Qanun layihəsinin təqdim edilməsi zamanı aşağıdakı sənədlər zəruridir: qanun layihəsinə izahedici məktub (təklif olunan qanun layihəsinin konsepsiyasının şərhi); titul vərəqində qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun subyektinin göstərilməsi şərtilə qanun layihəsinin mətni; qüvvədən düşmüş, dayandırılmış, dəyişdirilmiş, əlavə edilmiş və qəbul olunan qanunla bağlı olaraq qəbul edilmiş qanunvericilik aktlarının siyahısı; maliyyə-iqtisadi cəhətdən əsaslandırılması (realizəsi maddi xərclər tələb edən qanun layihəsinin təqdim edilməsi halında); Azərbaycan Respublikası Prezidentinin rəyi.

Qanun layihəsinin mətninə aşağıdakı müddəalar daxil edilməlidir: təqdim edilən qanunun və ya onun müddəalarının qüvvəyə minməsi müddəti və qaydası haqqında; qüvvədən düşmüş, əvvəl qəbul edilmiş qanunların, digər hüquqi aktların və ya onların ayrı-ayrı müddəalarının qüvvəsinin dayandırılması haqqında; AR Prezidenti tərəfindən qəbul edilən qanuna müvafiq olaraq özünün hüquqi aktlarının icrası barədə.

Qanunverici orqanın əsas vəzifəsi qanun layihəsini qəbul etmək üçün onu iclasın gündəliyinə daxil edərək onun baxılmasına şərait yaratmaqdır. Təşəbbüsçü səlahiyyəti buna uyğundur: onun tərəfindən qanunvericinin orqanın sessiyasında səsverməyə təqdim edilmiş məsələyə baxılmasını tələb etmək, komitə tərəfindən ona ilkin baxılması zamanı qanun layihəsinin müddəalarını müdafiə etmək, qanun layihəsinin parlamentin iclasında müzakirəsinə başlamazdan əvvəl onu geri çağırmaq.

Ədəbiyyatda qanunvericilik təşəbbüsünün başlanğıc mərhələsi məsələsinə iki yanaşma hazırlanmışdır. Hüquqşünasların əksəriyyəti qanunvericilik təşəbbüsünü qanun layihəsinin qanunverici orqanda rəsmi surətdə qeydiyyatdan keçirilməsilə həyata keçirilən hərəkət kimi məhdudlaşdırırlar. Onlar hesab edirlər ki, qanun layihəsinin qanunverici orqana baxılması üçün təqdim edilməsi qanunvericilik təşəbbüsünün başlanğıcıdır. Bununla yanaşı, qanunvericilik təşəbbüsünün məzmunun geniş şərhini verən müəlliflər qanun layihəsinin hazırlanmasının ilkin fəaliyyətini başlanğıc mərhələsinə daxil edirlər.

Bu fikri əsaslandırmaq üçün bildirirlər ki, qanunun dərc edilməsi barədə məsələ qaldırılması, onun qəbul edilməsinə tələbin irəli sürülməsi, elmi, ekspert və təşkilati hazırlıq qanun layihəsinin qanunverici orqana baxılmaq üçün təqdim edilməsi kimi qanunvericilik təşəbbüsünün yaranması ilə bağlı fəaliyyətdir. Bundan başqa, "bir neçə şəxsin və kollektivin iştirakı ilə geniş ictimai şəraitdə həyata keçirilən" qanun layihəsinin hazırlanması üzrə iş onun daha mühüm hissəsini təşkil edir. Məhz bu mərhələdə gələcək qanunun əsası qoyulur. Qanun layihəsinin qanunverici orqana təqdim edilməsi bu fəaliyyətin yekunlaşdırıcı hərəkəti hesab olunur.

Qanun layihəsinin hazırlanması mərhələsinin bilavasitə qanunun yaradılmasına istiqamətlənmiş hərəkətlər formalaşdırdığı fikri ilə razılaşmamaq mümkün deyil. Bir çox şeydə onlardan onun keyfiyyəti, tətbiq olunma effektivliyi, sosial əhəmiyyəti asılıdır. Bununla yanaşı aydındır ki, həm xarakterinə, həm də funksional təyinatına görə göstərilən hərəkətlər qanun layihəsinin qanunverici orqana təqdim edilməsi zamanı bilavasitə başa çatan hərəkətlərdən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənirlər.

Gedişatında parlamentin qanunyaratma fəaliyyətinin növbəti mərhələləri üçün material "işləyən" qanun layihəsinin hazırlanması yalnız subyekt tərəfindən özünün qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun realizə edilməsi üçün əsas kimi xidmət edir; o onlara verilən hüquq üçün zəruri şərtlər yaradaraq bu hüququn həyata keçirilməsində birlikdə hərəkət etməyə yarayır. Fərq ondan ibarətdir ki, qanunvericilik təşəbbüsü hüququnu realizə etməni və qanun layihəsinin hazırlanmasını təmin edən hərəkət müxtəlif tərkibli subyektlər tərəfindən yerinə yetirilir.

Qanun layihəsini parlamentə yalnız xüsusi səlahiyyətli şəxs (orqan) təqdim edə bilər. Bu halda qanun layihəsini hazırlayan subyektlər dairəsi qeyri-müəyyən olur, o çox vaxt qanunvericilik təşəbbüsü hüququ olmayan şəxsləri də özünə daxil edir. Hətta bu halda da, layihənin hazırlanması bu hüquqa malik olan şəxs tərəfindən aparılsa da, onun qanunverici orqana baxılması üçün təqdim edilməsi layihəni öz adından təqdim edən qanunvericilik təşəbbüsü hüququ olan digər subyektə "etibar" edilə bilər.

Onu da nəzərə almaq lazımdır ki, qanunvericilik təşəbbüsü qanunvericilik prosesinin mərhələlərindən biri kimi ciddi prosessual-hüquqi münasibətlər çərçivəsində qanunverici orqanın çıxış etdiyi mütləq subyekt tərəfindən həyata keçirilməlidir. Bu isə o deməkdir ki, qanunvericilik təşəbbüsünün realizə edilməsinin başlanğıcı yalnız qanunverici orqanın qanunyaratma fəaliyyətinin həyata keçirilməsi üzrə münasibətlərə daxil olması ilə bağlıdır, yəni o layihə baxılmaq üçün təqdim olunan andan yer tutur.

Qanun layihəsinin hazırlanmasının növbəti mərhələsi onun konsepsiyasının hazırlanmasına xidmət edir. Bura daxildir: ümumi fikir; əsas ideya; mühüm xarakteristikalar; məzmununun təxmini planı. Qanun layihəsinin konsepsiyasında onun qəbul olunma müddəti və fəaliyyətin səmərəliliyinin, keyfiyyətinin yoxlanılması dövrü də müəyyənləşdirilir. Layihə konsepsiyasının tərtib edilməsi çox vaxt müvafiq mütəxəssislərin-- iqtisadçıların, sosioloqların, ekoloqların və s. cəlb edilməsini tələb edir.

Müvafiq ictimai münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsinin və səmərəli istifadəsinin yerli, xarici və beynəlxalq təcrübəsinin öyrənilməsi də böyük fayda verir. Konsepsiyanın hazırlanması təqdim edilən qanunvericilik təşəbbüslərinin keyfiyyətini xeyli artırmağa imkan verir.

Elnur HƏMİDZADƏ,
hüquqşünas