Seçkilərin Monitorinqi və Demokratiyanın Tədrisi Mərkəzinin

“Siyasi Partiyalar haqqında” qanun layihəsinin bəzi məhdudlaşdırıcı müddəaları barədə

# RƏYİ

Seçkilərin Monitorinqi və Demokratiyanın Tədrisi Mərkəzi (SMDT) Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin təqdim etdiyi “Siyasi Partiyalar haqqında” qanun layihəsini Avropa Şurasının Hüquq vasitəsi ilə Demokratiya üzrə Avropa Komissiyası (Venesiya) Komissiyası və ATƏT-in Demokratik Təsisatlar və İnsan Hüquqları Bürosunun siyasi partiyalarla bağlı müxtəlif rəy və tövsiyələri əsasında dəyərləndirməsini apararaq, bu sənəddə xeyli məhdudlaşdırıcı hallar müəyyən edib.

SMDT hazırda qüvvədə olan “Siyasi partiyalar haqqında” qanunun Avropa Şurası və ATƏT standartları əsasında təkmilləşdirilməsini zəruri sayaraq, bildirir ki, yeni qanun layihəsi Avropa Şurası Venesiya Komissiyası və ATƏT-in Demokratik Təsisatlar və İnsan Hüquqları Bürosunun üzv ölkələrdə siyasi partiyaların nizamlanması üçün tərtib etdiyi qaydalar və tövsiyələr nəzərə alınmadan tərtib edilib. SMDT həmçinin qeyd edir ki, yeni qanun layihəsində hər iki beynəlxalq qurumun 2020-ci ildə yenidən nəşr etdiyi bələdçi sənədi[1], habelə Avropa Şurası Venesiya Komissiyasının “Siyasi partiyalar haqqında” qanun və qanuna dəyişikliklərlə bağlı 2004[2] və 2011-ci[3] illərdə qəbul etdiyi rəylərdə əks olunan demokratik müddəalar nəzərə alınmayıb.

***SMDT qanun layihəsindəki bəzi məhdudlaşdırıcı müddəaları 3 qrupda ümumiləşdirib:***

1) Siyasi partiyanın təsis edilməsi;
2) Siyasi partiyanın qeydiyyatından imtina, ləğv və xitam halları;
3) Siyasi partiyaların daxili idarəetmə formaları;

*Layihənin **5.1-ci maddəsi**ndə qeyd edilir ki, siyasi partiya Azərbaycan Respublikasının ərazisində son 20 il daimi yaşayan Azərbaycan Respublikasının tam fəaliyyət qabiliyyətli olan azı 200 vətəndaşı (təsisçilər) tərəfindən təsis edilir.*

Ancaq Venesiya Komissiyası siyasi partiyanın qeydiyyata alınması üçün bütün tələblərin minimal həddə olmasını məqbul hesab edir və qeyd edir ki, siyasi partiyanın yaradılması üçün tələblər istənilən digər birliyin yaradılması üçün olan tələblər qədər sadə olmalıdır və

[1]Avropa Şurasının Hüquq vasitəsi ilə Demokratiya üzrə Avropa Komissiyası (Venesiya) Komissiyası, Avropada Təhlükəsizlik və Əməkdaşlıq Təşkilatının Demokatik Təsisatlar və İnsan Hüquqları Ofisi, ‘Siyasi Partiyalar Haqqında Tənzimləmələr Bələdçi Sənədi’, (Dekabr 2020), https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e, Bələdçi Sənədi

[2] Venesiya Komissiyası, ‘Azərbaycan Respublikasının Siyasi Partiyalar Haqqında Qanununa dair Rəy’, (Iyun 2004), paraqraf 3, Rəy 2004

[3] Venesiya Komissiyası, ‘Azərbaycan Respublikasının Siyasi Partiyalar Haqqında Dəyişikliklərə dair Qanun Layihəsinə Rəy Layihəsi’, (Dekabr 2011), https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)103-e, Rəy 2011

məhdudlaşdırıcı xarakter daşımamalıdır.[4] Bu baxımdan siyasi partiya təsisçilərinin son 20 il Azərbaycan ərazisində daimi yaşaması tələbin zəruriliyi və legitimliyi sual doğurur.

*Qanuna gətirilən yeni bir müddəa dövlət qeydiyyatına alınması üçün siyasi partiyanın azı 10000 üzvünün olması barədədir (**Maddə 6.1**.)*

VK hesab edir ki, minimal üzv tələbi demokratik cəmiyyətdə zəruri olmayan məsələdir və və bu tip məhdudiyyət qoyularkən mümkün qədər aşağı hədd və ağlabatan qayda tətbiq olunmalıdır.[5] Məsələn, hazırda qüvvədə olan qanunda minimum tələb min nəfərdir.

Bu qanunla bağlı 2011-cü ildə Venesiya Komissiyası açıqladığı rəydə siyasi partiya üçün minimum min nəfər vətəndaşın üzvlüyü tələbini ağlabatan hesab etsə də, o zaman təklif olunan minimum 5000 vətəndaş tələbi 8 milyon əhalisi olan ölkə üçün məqbul saymayıb.[6] Əgər 2011-ci il ilə müqayisədə 2022-ci ilə qədər Azərbaycan Respublikasının əhalisinin təxminən cəmi 25 faiz artdığını nəzərə alsaq, yeni layihədə minimum üzv sayının 10 dəfə artırılması təklifi əhalisinin sayı az olan ölkə üçün ağlabatan görünmür.

*Yeni qanun layihəsində Siyasi partiya üzvlərinin reyestrində baş vermiş sonrakı dəyişikliklər barədə ildə iki dəfə (yanvar ayının 15-dək və iyul ayının 15-dək) müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyən etdiyi orqana (quruma) məlumat təqdim edilməsi nəzərdə tutulub (**maddə 6.4**). Digər bir müddəada isə qeyd edilir ki, "dövlət elektron informasiya ehtiyatlarından istifadə etməklə siyasi partiya üzvlərinin reyestrində olan məlumatları ildə azı iki dəfə nəzərdən keçirir" (m**addə 7.2.2**.).*

Bu cür qaydalarla bağlı Venesiya Komissiyası rəyində bildirir ki, siyasi partiyaların fəaliyyətinə bürokratik müdaxilələr minimum şəkildə olmalı, mümkün müdaxilələr demokratik cəmiyyət üçün legitim zərurət olmalıdır.[7] Komissiya Avropa İnsan hüquqları Konvensiyasının 11-ci maddəsinə istinadən bildirir ki, sərbəst toplaşmaq və birləşmək azadlığının icrasına *"demokratik cəmiyyətdə milli təhlükəsizlik və ya ictimai təhlükəsizlik maraqları naminə, iğtişaş və ya cinayətin qarşısının alınması, sağlamlığın və ya mənəviyyatının qorunması və ya başqalarının hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi üçün zəruri olanlardan başqa heç bir məhdudiyyət qoyula bilməz".* Komissiya qeyd edir ki, siyasi partiya üzvlərinin hər birinin şəxsi məlumatlarının dövlət orqanları tərəfindən tələb edilməsi siyasi həyatda iştirakçılığa mənfi təsir edə bilər. Bu səbəbdən bu cür prosesi icra hakimiyyəti orqanları deyil, müstəqil bir orqan icra edə bilər.[8]

Öz növbəsində Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsi hesab edir ki, siyasi partiyaların fəaliyyətinə bürokratik müdaxilənin məqsədi həmin partiyanın cəmiyyətdə həqiqi dəstək görüb-görməməsinin ölçülməsidirsə, bunun ən mükəmməl yolu seçkilərdir.[9]

---

[4] Venesiya Komissiyası, 'Venesiya Komissiyasının Siyasi Partiyalar Haqqında Rəy və Hesabatlarının Toplusu, (Oktyabr 2021), səhifə 19, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)016rev-e, Toplu
[5] Toplu (n4) səhifə 19
[6] Rəy 2011 (n3) paraqraf 16
[7] Toplu (n4), səhifə 22
[8] Toplu (n4), səhifə 22
[9] Toplu (n4), səhifə 22

***SMDT hesab edir ki, qanun layihəsində siyasi partiyanın qeydiyyatından imtina, ləğv və xitam halları ilə bağlı müddəalar siyasi fəaliyyətlə məşğul olmaq istəyən vətəndaşların birləşmək azadlığının məhdudlaşdırılmasına səbəb ola bilər.***

*Məsələn, layihədə təklif olunur ki, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin deputatlarının, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin və ya bələdiyyə seçkilərində ardıcıl olaraq 2 dəfə iştirak (qeydə alınmış namizədin seçkilərdə bilavasitə iştirakı formasında) etmədikdə siyasi partiya ləğv edilir (**Maddə 9.3.4.**).*

Ancaq Venesiya Komissiyası öz sənədlərində bildirir ki, siyasi partiyanın fəaliyyətinə xitam və ya ləğvi demokratik idarəetməni zəiflədir və yalnız demokratik cəmiyyətdə zəruri olduğu, müstəsna halda bu üsula əl atılmalıdır. ***Xitam, ləğv və qeydiyyatdan imtina üçün yalnız həmin siyasi partiyanın zorakılığa, hakimiyyətin zorla ələ keçirilməsinə, terrorizm və ya silahlı münaqişəyə çağırışları etməsi halları legitim əsaslar hesab oluna bilər.***[10] Qanunvericilikdə də bu tip hallar konkret və dəqiq formada qeyd olunmalıdır.[11] Digər hallarda, o cümlədən inzibati-bürokratik pozuntulara və ya seçkilərdə aktivlik dərəcəsi kimi meyarlar əsasında partiyanın ləğvi, fəaliyyətinə xitam və ya qeydiyyatdan imtina demokratik cəmiyyətdə zəruri və legitim məqsəd daşıyan addım hesab olunmur və fundamental insan hüquqları ilə ziddiyyət təşkil edir.[12]

*Qanuna təklif edilən digər bir müddəaya görə, siyasi partiya müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyən etdiyi orqanın (qurumun) bu Qanunun **7.3.3-cü və 7.4-cü maddələri**nə uyğun olaraq müəyyən etdiyi pozuntuları xəbərdarlıqda göstərilmiş müddətdə aradan qaldırıb bu barədə məlumat vermədikdə, onun fəaliyyəti müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyən etdiyi orqanın (qurumun) iddiası əsasında apellyasiya məhkəməsinin qərarı ilə 1 il müddətinə dayandırıla bilər (**maddə 8.3.**).*

Venesiya Komissiyası bu cür hallarla bağlı bildirir ki, qeydiyyatdan imtina ilə bağlı sonradan məhkəməyə müraciət hüququ təmin olunsa belə qeydiyyatla bağlı qərarın siyasi hakimiyyətdən asılı olmayan institutun verməsi arzuolunandır. **Çünki icra hakimiyyəti qurumunda qərarı verəcək şəxs əksər hallarda rəqib siyasi partiyanı təmsil edən siyasətçi olduğu üçün burada maraqlar toqquşması yaşana bilər.**[13]

SMDT hesab edir ki, qanun layihəsinə təklif olunan məhdudlaşdırıcı hallardan biri də siyasi partiyaların qeydiyyata alınmasının öhdəlik kimi tətbiq olunmasıdır. Məsələn, ***4.7-ci maddədə qeyd edilir ki,*** *siyasi partiyanın dövlət qeydiyyatına alınmadan fəaliyyət göstərməsinə yol verilmir.*

*Başqa bir məhdudlaşdırıcı müddəada deyilir:*

---

[10] Toplu (n4), səhifə 61
[11] Toplu (n4), səhifə 61-2
[12] Venesiya Komissiyası, 'Siyasi Partiyaların Qadağan Olunması, Ləğv Edilməsi və Analoji Tədbirlər üçün Təlimatlar', (Dekabr 1999), paraqraf 10
[13] Toplu (n4), səhifə 18; Bələdçi sənədi (n1) paraqraflar 85-88; Rəy 2011 (n1) paraqraflar 35-6

***Maddə 4.13****. Siyasi partiyanın fəaliyyətinin dayandırıldığı dövrdə və ya ləğvinin dövlət qeydiyyatına alındığı halda onun hər hansı formada fəaliyyət göstərməsi (bu Qanunun 8.2-ci maddəsində və 8.6-cı maddəsinin birinci cümləsində müəyyən edilmiş hərəkətlər istisna olmaqla), o cümlədən partiya orqanlarının (struktur qurumlarının) və üzvlərinin siyasi partiyanın adından çıxış etməsi və ya fəaliyyət göstərməsi, toplantıların keçirilməsi, maliyyə əməliyyatlarının aparılması, yaxud onun fəaliyyətinin qanunsuz təşkilində və ya işində iştirak qadağandır. Siyasi partiyanın səlahiyyət müddəti bitmiş orqanları (struktur qurumları) tərəfindən partiyanın fəaliyyəti ilə əlaqədar hər hansı hərəkətlərin edilməsi, o cümlədən qərarların qəbul edilməsi və ya sənədlərin imzalanması qadağandır.*

Venesiya Komissiyası bildirir ki, siyasi partiyanın ləğvi və xitam halında belə qanunvericilik siyasi partiyanın institut kimi mövcudluğuna qadağa qoymamalıdır. ***Bu cür hallarda siyasi partiya dövlət səviyyəsində bəzi imtiyazlardan legitim formada məhrum edilsə də, siyasi partiya insanların sərbəst toplaşmaq və birləşmək azadlıqları altında qurduqları birlik forması olduğu üçün onun mövcudluğu və fəaliyyəti də bu hüquqlar çərçivəsində qorunmalıdır.***[14]

SMDT qanun layihəsində siyasi partiyaların daxili idarəetmə formalarına gələcəkdə dövlətin əsassız müdaxiləsi və sui-istifadə hallarına rəvac verən müddəaları yolverilməz sayır. Məsələn, layihənin 15.5-ci və 16.5-ci maddələri siyasi partiyaların daxili fəaliyyətinə aşkar müdaxilədir:

***Maddə 15.5****. Siyasi partiyanın icra orqanının rəhbərliyində yalnız Azərbaycan Respublikasının ərazisində son 20 il daimi yaşayan partiyanın üzvü təmsil oluna bilər.*

***Maddə 16.5****. Siyasi partiyanın sədri və sədr müavinləri yalnız Azərbaycan Respublikasının ərazisində son 20 il daimi yaşayan partiyanın üzvləri sırasından seçilə bilər.*

Bu cür qaydalarla bağlı Venesiya Komissiyası bildirir ki, siyasi partiyaların daxili idarəetmə qaydaları, o cümlədən daxili seçkilərin təşkili mümkün qədər dövlət nəzarətindən azad olmalıdır. Bu azadlıqlara müdaxilə yalnız minimum olmalı, demokratik cəmiyyətdə zəruri olmalıdır. Daxili seçkilərin təşkilində legitim qadağalar yalnız kampaniya çərçivəsində xərclənən pul vəsaiti və onun bəyan edilməsi barədə ola bilər[15].

Layihədə təklif olunan aşağıdakı müddəanı SMDT vətəndaşların birləşmək hüququna əsasız müdaxilə hesab edir:

***Maddə 20.7.*** *Həmkarlar ittifaqları birliklərinin sədrləri və ya onların müavinləri eyni zamanda siyasi partiyanın orqanında təmsil oluna bilməzlər.*

Avropa Şurası və ATƏT-in müdafiə etdiyi prinsiplərə görə, hər kəsin istədiyi siyasi partiyaya qoşulması onun birləşmək və ifadə azadlıqları altında qorunur. Bununla belə, Venesiya Komissiyası bəzi şəxslərin, o cümlədən hərbi qulluqçuların, xüsusi kateqoriyalı dövlət qulluqçuları və polislərin siyasi partiyalarda təmsil olunması ilə bağlı qanunda müəyyən

---

[14] Bələdçi sənədi (n1) paraqraf 101

[15] Toplu (n4), səhifə 33; Bələdçi sənədi (n1), paraqraflar 151-155, 161-3

edilmiş və dar çərçivədə tətbiq olunan məhdudiyyətləri legitim hesab etsə də həmkarlar ittifaqlarının sədr və müavinlərini bu kateqoriya insanlara aid etmir.[16]

Eyni zamanda Venesiya Komissiyası ölkədə yaşamaq hüququ olan əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslərə münasibətdə də siyasi partiyalara qoşulmaq və ianə verilməsi ilə bağlı qadağaları əsassız hesab edir. Komissiya qeyd edir ki, ölkələr bu kateqoriya insanlara münasibətdə müvafiq insan hüquqlarını mümkün qədər geniş və onların xeyrinə şərh etməlidir. Ən pis halda isə bu kateqoriya şəxslərin siyasi partiyalarda təmsil olunmalarına qadağalar olmamalıdır.[17]

***SMDT siyasi partiyaların maliyyələşməsi ilə bağlı aşağıdakı müddəaları məhdudlaşdırıcı və dövlət orqanlarının sui-istifadə halları üçün arzuolunmaz sayır:***

**Maddə 23.2.** *Siyasi partiyanın aşağıdakılar tərəfindən maliyyələşdirilməsi, o cümlədən aşağıdakılardan ianələr qəbul etməsi qadağandır:*

- *beynəlxalq təşkilatlar, xarici dövlətlər və xarici hüquqi şəxslər*
- *yetkinlik yaşına çatmamış şəxslər, fəaliyyət qabiliyyətsizliyi və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyəti məhkəmə tərəfindən təsdiq edilmiş şəxslər;*

Venesiya Komissiyası xarici təşkilat və hüquqi şəxslərin siyasi partiyalara ianə verməsinin birmənalı olaraq qadağanı edilməsini məqbul saymır. Belə ki, xarici təşkilat, partiya və ya hökumətlərarası qurumlar siyasi partiyaya partiya quruculuğu və ya bacarıq artırma və ya tədris məqsədi ilə maliyyə yardımı ayıra bilər. Belə olan halda verilən ianə və yardımların seçki kampaniyasında istifadə olunmaması daha spesifik qadağa kimi məqsədəuyğun hesab olunar.[18] Məqsəd xarici siyasi təsirlərdən və üstüörtülü ianələrdən qorunmaqdırsa qanunvericilikdə şəffaflıq təmin olunmalı və qadağalar daha da dəqiqləşdirilməldir.

Yekun olaraq, SMDT bəyan edir ki, "Siyasi partiyalar haqqında" qanun layihəsində təklif olunan bir çox maddələr ölkə Konstitusiyası, həmçinin ölkənin qoşulduğu beynəlxalq sənədlərdə təsbit olunan birləşmək və ifadə azadlıqları, siyasi həyatda iştirak hüququnun icrasına maneələr yaradacaq. Bu baxımdan SMDT təklif edir ki, qanun layihəsi barədə ilkin ictimai dinləmədən sonra bu sənədin Avropa Şurası standartlarına uyğunluğunu qiymətləndirmək üçün Venesiya Komissiyasına təqdim olunsun.

Bakı, Azərbayacan

27 sentyabr 2022-ci il

[16] Bələdçi sənədi (n1), para 145-8
[17] Toplu (n4), səhifələr 29-30; Rəy 2011 (n3) paraqraf 12; Rəy 2004 (n2) paraqraf 3,
[18] Toplu (n4), səhifə 59; Rəy 2004 (n2), paraqraf 21