

Azərbaycanda Avropa İnsan Haqları Konvensiyasının implementasiya problemləri

written by Nijat Mammadbayli Nicat Məmmədbəyli

SSRİ-nin dağılması ilə Azərbaycan müstəqillik əldə etdikdən sonra, 1990-cı illərin əvvəllərində dövlət quruculuğu prosesinə diqqət yetirməklə yanaşı, beynəlxalq aləmdə rolunu müəyyən etməyə çalışmaqdan ötrü bir neçə addımlar atdı.

Avropa İttifaqı (Aİ) ilə danışıqların təməlləri 1994-cü ildə atılsa da, daha sıx münasibətlərin yaranmasında 1999-cu ildə imzalanmış *Tərəfdaşlıq və Əməkdaşlıq Sazişi* mühüm rol oynadı və nəticədə, Azərbaycan Avropa Şurasına (AŞ) üzv seçildi. 2002-ci ildə isə Azərbaycan Avropa İnsan Haqları Konvensiyasını (AİHK) ratifikasiya etdi. AŞ-nın yeni müstəqillik qazanmış ölkələr üçün *açıq qapı* siyasətindən faydalanmaq məqsədilə Azərbaycanın AŞ-na qoşulması ölkədə qanunun aliliyinə, insan haqlarının müdafiəsi və təşviqinə müsbət təsir göstərəcəyinə dair ümidlər yaratmışdı.

Lakin üzərindən 20 il keçməsinə baxmayaraq, Azərbaycan tərəfdaşı olduğu beynəlxalq sənədlərdən doğan öhdəliklərini tələb olunan şəkildə yerinə yetirməyib. AİHK-nın implementasiyası və onun məhkəmə hüququndan törəyən prinsiplərinin icrası sisteməlik və struktural problemlərlə müşahidə olunub. Avropa İnsan Haqları Məhkəməsinin (AİHM) qərarlarının icrası məsələsində də Azərbaycan digər AŞ ölkələriylə müqayisədə heç də qənaətbəxş nəticə göstərməyib. [\[1\]](#)

Azərbaycanda AİHK-nın effektiv implementasiya edilməməsinin kökündə siyasi iradənin olmaması dayanır. Bu gümanla yola çıxaraq yazıda iddiam budur ki, AİHK-sı daxil olmaqla beynəlxalq müqavilələr və mütəmadi dəyişikliyə uğrayan milli qanunvercilik arasında yaranan ziddiyyəti aradan qaldırmağa və

konvensiyanın effektiv icrasında mane olan səbəb Milli Məclisin ilkin yoxlama institutunun mövcud olmamasıdır.

Yazının növbəti iki bölməsində AİHK-nın implementasiyasının beynəlxalq standartlarını sadalamaqdan savayı, onun Azərbaycanda yerli qanunvericiliyə görə implementasiya prosedurunu qısaca təsvir etməyə çalışmışam. Növbəti bölmələr isə Azərbaycanın niyə AİHK-nı effektiv şəkildə implementasiya edə bilməməsinin və institusional mexanizmlərin yetərsizliyinin gətirdiyi hüquqi problemlərin analizindən bəhs edir.

AİHK-nın implementasiya standartları

AŞ 1950-ci ildə AİHK-nı qəbul etdi və hazırda Azərbaycan da daxil olmaqla, 46 AŞ üzvü AİHK-nın tərəfdaşıdır. AİHK-na görə, dövlətlər sənədi ratifikasiya etdikdən sonra öz yurisdiksiyaları daxilində olan hər subyektə bu Konvensiyada müəyyən edilmiş hüquq və azadlıqları təmin etməli və tərəf olduqları istənilən iş üzrə AİHM-nin yekun qərarlarına əməl etməlidirlər.[\[2\]](#) Bundan əlavə, *Müqavilələr hüququ haqqında* Vyana Konvensiyasında qeyd edilir ki, qüvvədə olan hər bir müqavilə onun tərəfləri üçün məcburidir və onlar tərəfindən xoş niyyətlə yerinə yetirilməlidir.[\[3\]](#)

Onu da qeyd etmək lazımdır ki, AİHM-nin presedent hüququ həm də Konvensiyanın orijinal və səriştəli şərhini təmin edir. Buna görə də milli məhkəmələr yalnız Konvensiyaya yox, həm də AİHM-nin presedent hüququna birbaşa mənbə kimi baxmalıdırlar. Nəzərə alsaq ki, Konvensiyanı həm də yaşayan instrument adlandırırlar, AİHM sənədə tərəf olan ölkələrə Konvensiyanın təfsiri və implementasiyasını "hazırki şərait fonunda" qiymətləndirməyi tövsiyyə edir.[\[4\]](#)

Beynəlxalq hüququn (yaxud beynəlxalq müqavilələrin) implementasiyası biryönlü fenomen deyil və siyasi və hüquqi mənada fərqləndirilir. Siyasi mənada implementasiya beynəlxalq hüququn milli hüquq vasitəsilə resepsiyasına (əxz edilməsinə) dair siyasi iradənin mövcud olmasıdır. Bu implementasiya

kateqoriyasını nəzərdən keçirmək nisbətən çətindir, çünki milli dövlətlərin (hökumətlərin) beynəlxalq insan hüquqlarına dair hüququ normaları nə dərəcədə qəbul etmək istədikləri heç də həmişə aydın olmur. Lakin milli dövlətlər beynəlxalq müqaviləyə dair açıq neqativ xarakterli bəyanatlar səsləndirdikdə, siyasi mənada implementasiyanın mümkün olmadığı nəticəsinə gəlmək mümkündür.

Hüquqi mənada implementasiya isə daha dar məfhumdur. Burada hüquqi dedikdə, xalis hüquqi məna anlaşılır. Xalis hüquqi məna isə kelzençi anlamda məhz hüquq normalarının qəbulu və implementasiya problemləri kimi başa düşülür.[\[5\]](#) Hüquqi mənada implementasiyaya hüquq normalarının yerli qanunvericilik vasitələri yolu ilə qəbul edilməsi və həmin normalarının icra və məhkəmə hüquqi vasitələrilə yerinə yetirilməsi təcrübəsi aid edilir. Adətən implementasiya dedikdə, hüquqi mənada implementasiya məsələləri əsas götürülür. Lakin hüquqi mənada implementasiya siyasi mənada implementasiyadan əlahiddə götürülə bilməz.

Beynəlxalq müqavilələrin implementasiyası mərhələli prosesdir və bu prosesə aşağıdakı mərhələlər aid edilir:[\[6\]](#)

1) Beynəlxalq müqavilələrin qəbulu və ratifikasiyası, eləcə də beynəlxalq müqavilələrə qeyd-şərhlər (rezervasiyalar) qoyulması, habelə beynəlxalq müqavilələrə dair deklarasiyalar verilməsi;

2) Beynəlxalq müqavilə əsasında yerli qanunvericiliyin (konstitusion, parlament və requlyator) dəyişdirilməsi, yeni qanunvericiliyin qəbulu, ümumi praktikanın dəyişdirilməsi, təlimatların hazırlanması və sair tədbirlər görülməsi;

3) Beynəlxalq müqavilələrin icra vəziyyətinin periodik (dövri), yaxud *ad hoc* (işbəiş) əsaslarla yoxlanılması:

i) Periodik (dövri) nəzarət – beynəlxalq müqaviləni təsdiqləmiş dövlətin bu müqavilənin icra vəziyyəti barədə beynəlxalq müqaviləyə nəzarət orqanını müəyyən dövriliklə məlumatlandırması və həmin qurumun tövsiyələri əsasında icra

prosesini təkmilləşdirməsi;

ii) Ad hoc (işbəiş) nəzarət – beynəlxalq müqaviləni təsdiqləmiş dövlət tərəfindən fərdi və digər xarakterli şikayətlər əsasında beynəlxalq müqaviləyə nəzarət tribunali tərəfindən işlərə baxılması və həmin tribunalin qərarlarının icrası.

İmplementasiya beynəlxalq hüququn ümumi prinsipi olan *bona fide* (xoşməramlılıq) prinsipinə əsaslanmalı və Beynəlxalq Müqavilələr haqqında Vyana Konvensiyaya uyğun (26-cı maddə) icra edilməlidir. Beynəlxalq müqavilələrin implementasiyası formal xarakter daşımamalı və milli dövlət həmin müqavilənin icrası istiqamətində addımlar atmalıdır. Yuxarıda qeyd edilən şərtlər AİHK-nın implementasiyasına da şamil edilir.

Azərbaycanda AİHK-nın beynəlxalq müqavilə kimi implementasiya proseduru

Konstitusiyanın 12-ci maddəsində təsbit edildiyi kimi Azərbaycanın ratifikasiya etdiyi beynəlxalq sənədlərdə mövcud olan universal insan hüquqları prinsipləri Konstitusiya ilə *bərabər statusa* malikdir. Monist modelin tələblərinə uyğun olaraq, Azərbaycanın tərəfdaş çıxdığı beynəlxalq hüquqi sənədlər milli hüququn tərkib hissəsi kimi qəbul edilir.[\[7\]](#) Bundan əlavə, Konstitusiyanın 151-ci maddəsinin tələbinə görə, normativ hüquqi aktlarla (Konstitusiya və referendum aktları istisna olmaqla) Azərbaycanın tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələr arasında mübahisə yarandıqda, *beynəlxalq konvensiyaların müddəaları əsas götürülür*. Məhz buna görə də beynəlxalq sənədlərin implementasiyası ilə bağlı xüsusi qanunvericilik aktlarının qəbuluna zərurət yaranmayıb.

Azərbaycanın AİHM ilə işbirliyini təşkil etmək üçün 2003-cü ildə Prezident fərmanı ilə İnsan Hüquqları üzrə Avropa Məhkəməsi yanında Azərbaycan Respublikasının Səlahiyyətli nümayəndəsi vəzifəsi təsis edilib.[\[8\]](#) Səlahiyyətli nümayəndənin əsas vəzifələrindən biri hökumətə AİHM-nin qərarları ilə müəyyən edilmiş Konvensiya standartlarına uyğun

olmayan milli qanunvericiliyə lazımi dəyişikliklər və ya əlavələr təklif etməkdir. Lakin səlahiyyətli nümayəndənin gördüyü bir çox iş, eləcə də AİHM qərarlarının icrası işini necə əlaqələndirdiyi barədə ictimaiyyət məlumatsızdır.

Bundan əlavə, cəmiyyətdə hüquq mədəniyyətinin inkişaf etdirilməsi, normativ-hüquqi bazanın və hüquq müdafiə sisteminin təkmilləşdirilməsi istiqamətində tədbirlərin davamlılığının təmin edilməsi məqsədi ilə Azərbaycan Prezidenti tərəfindən 2011-ci ildə *Azərbaycan Respublikasında insan hüquq və azadlıqlarının müdafiəsinin səmərəliyini artırmaq sahəsində Milli Fəaliyyət Planı* imzalanıb və bəzi dövlət qurumları, məsələn, Prezident Administrasiyası, Milli Məclis, Ədliyyə Nazirliyi və Xarici İşlər Nazirliyi, Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyasının İnsan Hüquqları üzrə Elmi-Tədqiqat İnstitutu, habelə Nazirlər Kabinetinə milli qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi üzrə gələcək tədbirləri müəyyən etmək üçün AİHM tərəfindən verilmiş tövsiyələrin icrası və təhlili prosesinə cəlb etmək tövsiyə olunub.[\[9\]](#) Lakin bütün bu tədbirlər müsbət nəticə verməyib. Azərbaycan daxili qanunvericiliyin AİHM standartlarına uyğunlaşdırılması istiqamətində ciddi irəliləyiş əldə edə bilməyib və bunun səbəbləri aşağıdakı bölmədə öz əksini tapıb.

Azərbaycanda AİHK-nın implementasiya problemləri

Bir çox AŞ ölkələri Konvensiyanın implementasiyasının normativ aspekti ilə əlaqədar prosessual qanunvericiliyinə əsasən, milli məhkəmələrə AİHM qərarları əsasında işlərə yenidən baxılması səlahiyyəti verib. Bundan əlavə, həmin ölkələrin (məsələn, Latviyanın) parlament reqlamenti çərçivəsində ilkin yoxlama mexanizmi var. Belə ki, parlament reqlamentinə əsasən, qəbul ediləcək qanunların AİHM presedent hüququ ilə harmonizasiya edilməsi üçün qabaqcadan yoxlama aparılması nəzərdə tutulur ki, bu proses də implementasiyanın normativ aspektini daha da təkmilləşdirir. Çünki bu cür yanaşma həm implementasiyanın məhkəmə instansiya vasitəsilə edilməsini müəyyən edir, həm də onun üçün parlament mexanizmini

formalaşdırır. Lakin Azərbaycanda implementasiyanın normativ aspekti kimi məhkəmə mexanizmini formallaşdırsa da, parlament mexanizminə dair normativ müddəalar nəzərdə tutulmayıb. [\[10\]](#) Bu da ki, qəbul edilən yeni qanunların öncədən beynəlxalq insan hüquqları öhdəliklərinə uyğunlaşdırılmaması riskini artırır və yeni insan hüquqları pozuntularına rəvac verəcək normativ hüquqi baza formalaşdırır. (Məsələn, siyasi təcrübədən yola çıxsaq, görərik ki, xüsusilə son dövrlər Azərbaycanda qəbul edilmiş QHT, media və siyasi partiyalar haqqında qanunlar beynəlxalq hüquq standartları ilə uyğunluq təşkil etmir.)

Parlament mexanizmlərinin yoxluğu həmçinin onu nümayiş etdirir ki, Azərbaycan tərəfdaş çıxdığı beynəlxalq insan haqları sənədlərindən doğan öhdəliklərinin icrasında maraqlı deyil. Bundan əlavə, Azərbaycanda pre-nəzarət mexanizmləri Konstitusiya Məhkəməsinin də səlahiyyətinə verilməyib. Konstitusiyanın 130-cu maddəsindən məlumdur ki, Konstitusiya Məhkəməsi qəbul edilməmiş və qüvvəyə minməmiş qanunvericilik aktlarını beynəlxalq insan hüquqları öhdəliklərinə münasibətdə yoxlamaq səlahiyyətinə malik deyil. Azərbaycanda qanunvericilik fəaliyyətinin hüquqi tənzimlənməsi yalnız Konstitusiya və Normativ hüquqi aktlar haqqında Konstitusiya Qanunu ilə həyata keçirilir. Baxmayaraq ki, hər iki hüquqi sənəddə də qanunvericiliyin, *inter alia*, yəni beynəlxalq hüquqa uyğun olmalı olduğu göstərilərsə də, bu prinsipin həyata keçirilməsinin konkret mexanizmləri həmin hüquqi sənədlərdə öz əksini tapmayıb. Normativ hüquqi aktlar haqqında Konstitusiya Qanunu qəbul ediləcək qanunların və digər qanunverici aktların pre-nəzarət mexanizmi kimi ekspertizadan keçirilməsi tələbini qoysa da, bu tələbin tərkib hissəsi kimi həmin aktların beynəlxalq insan hüquqları haqqında müqavilələrə (o cümlədən xüsusilə AİHK və AİHM presedent hüququna) uyğunluğunun yoxlanılmasına dair meyarlar mövcud deyil. Konstitusiya Məhkəməsi ilə əlaqədar vəziyyətə gəldikdə isə Azərbaycan Konstitusiya Məhkəməsinin insan hüquq və azadlıqları ilə təcrübəsi qənaətbəxş deyil. Düzdür, Konstitusiya Məhkəməsi haqqında Qanun insan hüquq və azadlıqları ilə əlaqədar fərdi

şikayətlərə imkan yaratsa da, praktikada bu vasitənin səmərəli olmadığını keçmiş təcrübələr göstərib. Hətta AİHM Azərbaycanla bağlı qərarlarından birində Azərbaycan Konstitusiyaya Məhkəməsi səmərəli olmayan hüquqi vasitə sayıb.[\[11\]](#) Bununla da nəticə olaraq o qənaətə gəlmək mümkündür ki, Azərbaycan Konstitusiyaya Məhkəməsi və ya ekvivalent məhkəmə səviyyəsində AİHM presedent hüququ da daxil olmaqla, beynəlxalq insan hüquqları öhdəliklərinin icrasına dair yetkin mexanizmlər formalaşdırmayıb.

Praktik aspekt

Digər AŞ ölkələrində hökumət orqanları beynəlxalq insan hüquqları öhdəliklərinə riayət edilməsinə dair hökumətlərarası orqanların görüşlərində müzakirələr aparırlar. Bundan əlavə, yerli məhkəmələr işlərə baxarkən AİHM presedent hüququnu əsas götürürlər. Eləcə də dövlət orqanları ilə vətəndaş cəmiyyəti arasında AİHM presedent hüququnun implementasiyasına dair mütəmadi müzakirələr aparılır. Eləcə də AŞ Nazirlər Komitəsi qarşısında AİHM qərarları üzrə pozuntuların aradan qaldırılmasına dair hökumətlərin verdiyi məruzə və fəaliyyət planlarında görülməli tədbirlər barədə məlumat verilir.

Azərbaycanda beynəlxalq müqavilələrin implementasiya məsələləri ilə məşğul olan vahid qurum mövcud deyil. AŞ NK ilə qərarların icrası ilə əlaqədar yazışmalar aparılması işi İnsan Hüquqları üzrə Avropa Məhkəməsi yanında Azərbaycan Respublikasının səlahiyyətli nümayəndəsinə aiddir. Həmin səlahiyyətli nümayəndə həmçinin AİHM ilə gedən yazışmaları aparmaq və qərarların icrası ilə əlaqədar kompensasiya və dostcasına həllə dair ödənişləri aparmaq səlahiyyətinə malikdir. Bu baxımdan həmin səlahiyyətli nümayəndə Konvensiyanın implementasiya üzrə müvafiq qurumu sayıla bilməz.

İnsan hüquqlarına dair hökumətdaxili orqanlar arasında açıq məsləhətləşmələr və koordinasiya mövcud deyil. Prezident müəyyən dövriliklə insan hüquqlarına dair fəaliyyət planları

açıqlayır. Lakin bu fəaliyyət planlarının kontenti ümumdür. Həm Prezident[\[12\]](#), həm də Ali Məhkəmənin Plenumu[\[13\]](#) AİHM presedent hüququnun məhkəmələr tərəfindən nəzərə alınmasına dair milli məhkəmələrə tövsiyələrini təqdim ediblər. Əlavə olaraq, Azərbaycan prosessual qanunvericiliyi məhkəmə mexanizmi kimi AİHM qərarları əsasında işlərə yenidən baxılması prosedurunu müəyyən edir. Amma bu cür məhkəmə mexanizmi *ad hoc* yoxlama aparmağa imkan verir və konkret fərdi işlərlə məhdudlaşır. Ona görə də belə məhkəmə mexanizmi sistemli implementasiya nümunəsi deyil. Bu cür implementasiya diffuz xarakter daşıyır və implementasiyanın effektivliyini zəiflədir. Göstərilənlərə əsasən (hökumətdaxili koordinasiyanın çatışmazlığı, prosessual məhkəmə mexanizminin fərdi xarakter daşması), Azərbaycanda pre-nəzarət və parlament (qanunverici) implementasiya mexanizmlərinin lazımi səviyyədə olmadığını görürük. Bu nöqteyi-nəzərdən ölkədə sistemli implementasiya mexanizmləri natamamdır.

Azərbaycanda AİHM qərarlarının implementasiyası üzrə ən ciddi problem siyasi iradə yoxluğudur. Siyasi iradə ekstra-legal konsept olduğundan onun hüquqi implementasiya mövzusunda müzakirə edilməsi çətinlik yaradır. Amma beynəlxalq hüququn dövlətlərarası münasibətlər sistemindən asılılığını nəzərə alaraq, implementasiyanın praktik problemi kimi siyasi iradəyə toxunulması qaçınılmazdır.

Qeyd edək ki, Azərbaycan nümunəsində hazırda mövcud olan vəziyyət bundan ibarətdir. Uzun müddətdir ki, Azərbaycan hökuməti qeyri-demokratik siyasi istiqaməti əsas götürdüyündən, bu istiqamətin ziddinə töhfə verə biləcək insan hüquqları öhdəliklərinin real və praktik tətbiqində maraqlı deyil. Bu baxımdan Azərbaycan hökumətinin götürdüyü beynəlxalq hüquqi insan haqları öhdəliklərinin icrasında ciddi problemlər meydana çıxır.

Yuxarıda hasil etdiyim praktik problemlər əsasən insan hüquqlarının real və praktik implementasiyasına dair siyasi iradənin mövcud olmaması ilə əlaqədardır.

Nəticə

Beləliklə, məlum olur ki Azərbaycanca beynəlxalq hüquqi sənədlərin implementasiyasında yaranan problemin kökü institutional mexanizmlərin yetərsizliyi və siyasi iradənin olmaması ilə bağlıdır. Buna nümunə kimi tez-tez dəyişən milli qanunvercilik ilə Azərbaycanın tərəf olduğu beynəlxalq müqavilələrin uyğunlaşdırılmamasıdır. Sözügedən uyğunlaşdırma prosesi Azərbaycanda hal-hazırda mövcud olmayan parlamentdaxili ilkin yoxlama (pre-yoxlama) institutu tərəfindən həyata keçirilməlidir.

AİHK-nın icrasında texniki olaraq müsbət addım kimi AİHM presedent hüququnun milli məhkəmələr tərəfindən nəzərə alınmalı olduğuna dair tövsiyə və məhkəmə qərarlarının tərcüməsini qeyd etmək olar. Lakin praktik icranın keyfiyyətini artırmaq və tam icraya nail olmaq üçün aydın meyarlar, şəffaf və vahid mexanizm təşkil edilməlidir.

İstinadlar və qeydlər:

[1] Avropa İnsan Haqları Məhkəməsi, Statistikalardan analizi, 30 Noyabr 2021, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2021_BIL.PDF

[2] Maddə 46, AİHK

[3] Maddə 26, Müqavilələr hüququ haqqında Vyana Konvensiyası

[4] AİHM, Tyrer Böyük Britaniyaya qarşı işi, 5856/72, 25.04.1978, para.75

[5] Hans Kelsen, Tulane Law Review 34 (1960): 269–76. The Pure Theory of Law, https://idv.sinica.edu.tw/philaw/Jurisprudence_Reading/Kelsen%20Pure%20Theory%20of%20Law.pdf

[6] Nümunə kimi bax:
<https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/handbook-for-parliamentarians-on-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/chapter-five-national-legislation-and-the-convention.html>

[7] Konstitusiya maddə 148.6 (II)

[8] İnsan Hüquqları üzrə Avropa Məhkəməsi yanında Azərbaycan Respublikasının Səlahiyyətli nümayəndəsi haqqında prezident fərmanı, 08.11.2003

[9] Milli Fəaliyyət Planı, 27 dekabr 2011, <https://president.az/az/articles/view/4017>

[10] Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi Daxili Nizamnaməsinin təsdiq edilməsi haqqında qanun.

[11] AİHM, İsmayılov Azərbaycana qarşı, 4439/04, 17 Aprel, 2008, para. 40

[12] Azərbaycan Respublikasında məhkəmə sisteminin müasirləşdirilməsi və "Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiq edilməsi barədə prezident fərmanı, <https://e-qanun.az/framework/11357>

[13] Ali Məhkəmə Plenumunun qərarı, No.5, 30.05.2006, <http://supremecourt.gov.az/post/view/163>