

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASINDA PARLAMENT NƏZARƏTİ: NORMATİV BAZA VƏ PRAKTİKİ TƏTBİQ

XÜLASƏ

Bu məqalədə Azərbaycan Respublikasında parlament nəzarətinin hüquqi-normativ əsasları ilə onun dövlət idarəçiliyi sistemindəki faktiki tətbiq xüsusiyyətləri müqayisəli şəkildə təhlil olunur. Tədqiqatın əsas elmi yeniliyi 2016-cı ildə həyata keçirilmiş konstitusiya islahatlarından sonra idarəetmə modelində baş verən institusional transformasiyanın parlamentin hökumət üzərindəki nəzarət mexanizmlərinə (müzakirə, büdcə nəzarəti, deputat sorğusu) göstərdiyi funksional təsirlərin müəyyənəşdirilməsidir. Məqalədə rəsmi konstitusional baza ilə real praktiki tətbiq arasındakı əlaqələr, habelə Hesablama Palatası və Ombudsman kimi xüsusi orqanların parlamentar nəzarət arxitekturasındakı rolu geniş elmi süzğəcdən keçirilir. Analizin nəticələri göstərir ki, formal olaraq geniş normativ bazanın mövcudluğuna rəğmən, islahatlardan sonrakı dövrdə bəzi ənənəvi nəzarət alətlərinin hüquqi mahiyyəti dəyişmiş və bu durum qanunverici orqanın üfqi hesabatlılıq imkanlarında yeni institusional reallıqlar yaratmışdır. Tədqiqatçı olaraq, ölkədə dövlət idarəçiliyinin səmərəlilik dərəcəsinin daha da artırılması və parlament nəzarətinin gələcəkdə daha effektiv təşkil edilməsi məqsədilə rəqəmsallaşma, elmi-analitik bazanın gücləndirilməsi və inzibati məsuliyyət mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində kompleks konseptual tövsiyələr irəli sürülmüşdür.

Açar sözlər: Milli Məclis, Nazirlər Kabineti, parlament nəzarəti, horizontal hesabatlılıq, şəffaf idarəetmə, konstitusiya islahatları, deputat sorğusu, Hesablama Palatası.

Giriş

Müasir dövlət sistemlərində icraedici hakimiyyətin qanunverici orqan tərəfindən monitorinq edilməsi dayanıqlı demokratik arxitekturanın əsas komponentlərindən biri hesab olunur [1, s. 45]. Müvafiq nəzarət prosesinin keyfiyyəti təkcə quru normativ müddəalarla deyil, həmçinin real tətbiq vərdisləri və formalaşmış institusional mədəniyyətlə şərtlənir [2, s. 28–31]. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Milli Məclisə icraedici orqanların fəaliyyətinə nəzarət etmək səlahiyyəti tanısa da, bu hüquqların

praktiki sferada realizasiyası zaman-zaman rəsmi hüquqi çərçivələrin həddlərindən kənara çıxır. Normativ-hüquqi baza ilə faktiki idarəetmə təcrübəsi arasında baş qaldıran bu uyğunsuzluqlar dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinə birbaşa təsir göstərən əsas institusional çağırışlardandır. Təqdim olunan məqalənin fundamental qayəsi, Milli Məclisin hökuməti nəzarətdə saxlamaq formalarını həm konstitusional-hüquqi prizmadan, həm də empirik praktika fonunda şərh etmək, mövcud fərqlilikləri aşkarlamaq və bu istiqamətdə tətbiq oluna biləcək islahat modelini müəyyənəşdirməkdir.

Milli Məclis nəzarətinin qanunvericilik əsasları və mahiyyəti

Hakimiyyətlərin bölgüsü metodologiyasına əsaslanan idarəetmə mexanizmində xalqın təmsilçilik mandatını daşıyan ali qanunverici orqan təkcə hüquqi aktların qəbulu ilə kifayətlənmir, həm də qəbul olunmuş bu qanunların icra vəziyyətinə nəzarəti həyata keçirir. Müasir idarəetmə modellərində parlamentin icra hakimiyyəti üzərindəki nəzarət rıçaqları hökumətin siyasi hesabatlılığının bərqərar olunmasında ən fundamental rəsmi vasitə kimi qəbul edilir [3, s. 266]. Müasir parlament təsisatlarının təbiətini səciyyələndirən bu mühüm cəhət Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 7-ci və 94–96-cı maddələrində öz təsbitini tapan hakimiyyət bölgüsü fəlsəfəsi və qanunverici orqanın konstitusional səlahiyyətləri ilə bilavasitə bağlıdır. Milli Məclis dövlət idarəçiliyi daxilində funksional balansın qorunması və səmərəliliyin yüksəldilməsi məqsədilə Nazirlər Kabinetinin fəaliyyətini konstitusional həddlər çərçivəsində nəzarətdə saxlayır. Ali Qanunun 95-ci maddəsinə istinadən qeyd edə bilərik ki, parlament icraedici struktur üzərində müxtəlif nəzarət alətlərinə sahibdir. Nazirlər Kabinetinin tərkibinə rəsmi razılığın verilməsi, eləcə də hökumətin fəaliyyət trayektoriyasına dair hesabatların dinlənilməsi və hüquqi-siyasi qiymətləndirilməsi həmin alətlərin sırasına daxildir.

Bununla paralel olaraq, Konstitusiyanın 94-cü maddəsində rəsmiləşdirilən qanunvericilik təşəbbüsü hüququ vasitəsilə də parlament hökumətin fəaliyyətini normativ çərçivəyə sala və idarəetmənin hədd-

larını müəyyənləşdirə bilər. Qeyd olunan müddəalar parlamentin təkcə qanunvericilik missiyasını deyil, eyni zamanda icra hakimiyyətini qanunvericilik müstəvisində nəzarətdə saxlamaq səlahiyyətlərini də hüquqi cəhətdən əsaslandırır [4].

Lakin hüquqi sənədlərin analizi onu göstərir ki, bəzi spesifik normativ aktlarda nəzərdə tutulan monitoring mexanizmlərinin tətbiq prosedurları kifayət qədər dəqiqləşdirilməmişdir və daha çox deklarativ xarakter daşıyır. Hökumətin addımlarına yönələn parlament nəzarəti öz mahiyyəti etibarilə siyasi xarakter daşıyır və onun əsas missiyası Nazirlər Kabineti üzvlərinin qanunverici orqan qarşısında hesabatlı idarəetmə həyata keçirməsini təmin etməkdir.

Lakin 2016-cı il Konstitusiya referendumu ilə reallaşdırılan hüquqi dəyişikliklərdən sonra sözügedən hesabatlılıq sisteminin strukturunda ciddi bir transformasiya müşahidə olunmuşdur. Azərbaycan Respublikasındakı idarəetmə arxitekturasının yarı-prezident modelindən daha mərkəzləşdirilmiş idarəetmə formasına keçid etməsi nəticəsində, hökumətin parlament qarşısındakı birbaşa məsuliyyət prinsipi əvvəlki dövrlərlə müqayisədə müəyyən dərəcədə formal xarakter almışdır [5]. Keçmiş konstitusion redaksiyalarda Nazirlər Kabinetinin parlament qarşısında kollektiv hesabatlılığı təsbit olunurdu və Milli Məclis tərəfindən etimadsızlıq votumunun irəli sürülməsi hökumətin istefası ilə nəticələnə bilirdi. 2016-cı ildən etibarən isə bu struktur institusional dəyişikliyə məruz qalmışdır. Mövcud hüquqi sistemə görə, Nazirlər Kabinetinin tərkibini birbaşa dövlət başçısı müəyyənləşdirir və hökumət bilavasitə Prezident qarşısında hesabatlıdır. Belə bir idarəetmə mühitində Milli Məclisin hökumət üzərindəki nəzarət funksiyası daha çox tövsiyə xarakterli və siyasi-verbal qiymətləndirmə mexanizmləri vasitəsilə reallaşır. Buna baxmayaraq, parlament siyasi nəzarət rolunu tamamilə itirməmişdir; xüsusilə bitərəf və ya müxalif deputatların hökumət kursunu tənqid etməsi, dövlət proqramlarının icra vəziyyətinin müzakirəsi və plenar debatlar bu funksiyanın saxlanılmasına xidmət edir.

Nəticə etibarilə, parlament nəzarəti siyasi sistem daxilində öz aktuallığını qoruyur, idarəetmədə şəffaflıq və hesabatlılıq dəyərlərinin təmin olunmasına rəvac verir. Bu xətt Milli Məclisin fəaliyyət hesabatlarında da aydın şəkildə vurğulanmış, parlamentar nəzarətin məhz horizontal şəffaflıq və ictimai məsuliyyət prinsipləri əsasında bərqərar olduğu qeyd edilmişdir [6].

Parlamentin xüsusi nəzarət orqanlarının rolu

Milli Məclisin icraedici orqanların fəaliyyətini monitoring etmək missiyasını səmərəli yerinə yetirməsi üçün onun strukturunda daimi fəaliyyət göstərən xüsusi təsisatlar formalaşdırılmışdır. Sözügedən təsisatlar parlamentar nəzarətin institusional sütunlarını təşkil edərək dövlət aparatında horizontal hesabatlılığın bərqərar olmasına zəmin yaradır. Parlament tədqiqatları ilə tanınan IPU diqqətə çatdırır ki, nəzarət mexanizmlərinin effektivlik dərəcəsi nominal müddəalardan ziyadə, onların real praktiki tətbiq trayektoriyasından asılıdır [7, s. 12]. Dövlət maliyyəsinin xərclənməsinə qanunverici orqan adından nəzarət edən ən mühüm strukturlardan biri Hesablama Palatasıdır. Bu qurumun ali vəzifəsi dövlət büdcəsinin icra vəziyyətinə, dövlət fondlarının maliyyə aktivlərinə və müxtəlif dövlət müəssisələrinin təsərrüfat fəaliyyətinə audit nəzarəti tətbiq etməkdir. Ölkə Konstitusiyasına və müvafiq qanunvericiliyə uyğun olaraq, Hesablama Palatası Milli Məclisin nəzdində fəaliyyət göstərir və öz işi barədə parlamentə rəsmi hesabatlar təqdim edir. Palata dövlət vəsaitlərinin təyinatı üzrə və səmərəli xərclənməsinə, maliyyə intizamının qorunmasına yönələn ali audit orqanı statusundadır. Onun illik hesabat sənədi Milli Məclisin plenar sessiyasında müzakirəyə çıxarılır və hökumətin iqtisadi-maliyyə kursunun qiymətləndirilməsində fundamental elmi mənbə rolunu oynayır [8]. Millət vəkilləri bu sənədlərə istinad edərək hökumətin büdcə intizamı barədə müvafiq rəylər formalaşdırırlar. Son mərhələdə Hesablama Palatasının fəaliyyət prinsipləri beynəlxalq audit standartları səviyyəsinə qaldırılmışdır. Xüsusilə ASOSAI çərçivəsində qurulan sıx regional əməkdaşlıq Azərbaycanın dövlət audit sistemi üçün institusional inkişaf tempini sürətləndirmişdir. Bu müstəvidə Hesablama Palatası sadəcə büdcə nəzarəti aparan bir idarə deyil, həm də dövlət idarəçiliyində şəffaflığın artırılmasına xidmət edən mühüm parlamentar nəzarət alətidir. Parlament tərəfindən Palatanın səlahiyyət çərçivəsinin genişləndirilməsi audit proseslərinə rəqəmsal texnologiyaların integrasiyasına yol açmışdır [8].

Parlamentar nəzarət arxitekturasının digər mühüm komponenti Ombudsman (İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkil) təsisatıdır. Parlament institutlarının rolunu araşdıran Philip Norton qeyd edir ki, ombudsman strukturu dövlət orqanlarının fəaliyyətini vətəndaş hüquqlarının müdafiəsi müstəvisində yoxlayan və idarəetmədə cavabdehlik prinsiplərini sementləyən xüsusi bir horizontal nəzarət mexanizmidir [9, s. 102]. Ombudsman dövlət aparatının fəaliyyətinin qanunauyğunluğunu, etik prinsiplərə

və beynəlxalq insan haqları standartlarına cavab verməsini monitoring edən bir təsisatdır. Bu vəzifəyə namizəd Milli Məclis tərəfindən seçilir və qurum öz fəaliyyətinin nəticələrini illik məruzələr şəklində parlamentə təqdim edir [10]. Həmin məruzələrdə vətəndaş şikayətlərinin statistikasi, aparılan təhqiqatların nəticələri və dövlət qurumlarının yol verdiyi qanun pozuntularının aradan qaldırılması istiqamətində görülən işlər əks olunur. 2016-cı ildən sonra Müvəkkilin funksional imkanları daha da genişləndirilmişdir. Hazırda bu təsisat uşaq haqları, gender balansı və korrupsiyanın profilaktikası sahəsində də monitoringlər həyata keçirir. Ombudsman dövlət idarələrindən zəruri sənədləri sorğu edə, vətəndaş müraciətləri əsasında araşdırmalara başlaya və hökumətə müvafiq tövsiyə paketləri təqdim edə bilər. Sözügedən tövsiyələr imperativ (məcburi) hüquqi qüvvəyə malik olmasa da, dövlət siyasətinin humanitar prinsiplərə uyğunlaşdırılması baxımından böyük siyasi çəkiyə malikdir. Müvəkkilin fəaliyyəti həm qanunverici orqanın nəzarət imkanlarını gücləndirir, həm də vətəndaş cəmiyyətinin inkişafını stimullaşdırır. Parlamentin hesabatlarında da Ombudsman təsisatının idarəetmədə vətəndaş yönümlü yanaşmanın formalaşmasında mühüm rol oynadığı təsdiqlənir [6]. Bundan əlavə, Milli Məclisin daimi komitələri də icra hakimiyyətinə effektiv təsir mexanizmlərinin tərkib hissəsidir. Covanni Sartori parlamentlərin daxili strukturunu təhlil edərkən haqlı olaraq vurğulayır ki, parlament komitələri qanunverici orqanın nəzarət funksiyasını reallaşdıran ən əsas funksional hüquqi vasitədir [11, s. 188]. Komitələr öz profillərinə uyğun olaraq dövlət proqramlarının icra səviyyəsini analiz edir, sahəvi müzakirələr təşkil edir və analitik məlumatları parlamentin rəhbərliyinə təqdim edirlər. Bu model nəzarətin daha sistemli və ixtisaslaşmış əsasda aparılmasına imkan verir. 2016-cı ildən sonra Milli Məclisdə struktur islahatları aparılaraq komitələrin sayı və funksional yükü artırılmışdır; məsələn, “İctimai birliklər və dini qurumlar” komitəsinin fəaliyyət sferasının genişləndirilməsi parlamentar nəzarətin daha spesifik sahələri əhatə etməsinə şərait yaratmışdır.

Milli Məclisin hökumətə nəzarət formaları

Milli Məclisin hökumətin fəaliyyətini nəzarətdə saxlamaq üçün istifadə etdiyi alətlər müxtəlif prosedur və institusional vasitələrdən təşkil olunmuşdur. Karl Ström parlamentar idarəetməni şərh edərkən bildirir ki, qanunverici hakimiyyətin icraedici qanad üzərindəki nəzarət rıçaqları hökumətin siyasi məsu-

liyyət daşımalarının əsasını təşkil edir [3, s. 266]. Bu nəzarət formalarının spektrinə hökumət kursunun parlamentdə müzakirəsi, dövlət büdcəsinin təsdiqi və onun xərclənməsinə nəzarət, nazirlərə deputat sorğularının ünvanlanması, interpelyasiya mexanizmləri, etimadsızlıq votumunun irəli sürülməsi imkanı, mövzuya dair parlament dinləmələri, müvəqqəti komissiyaların təhqiqatları, impiçment proseduru və digər xüsusi institutlar daxildir.

2016-cı il konstitusiyaya islahatlarından sonra bu nəzarət alətlərinin bir çoxunun hüquqi mahiyyəti və tətbiq metodologiyası müəyyən dərəcədə transformasiyaya uğramışdır. Xüsusilə “etimadsızlıq votumu” mexanizmi praktiki siyasi sferada özünün əvvəlki funksional çəkisini itirmişdir. Bu durum, Nazirlər Kabinetinin artıq parlament qarşısında deyil, birbaşa dövlət başçısı qarşısında institusional məsuliyyət daşması ilə şərtlənir [5]. Köhnə idarəetmə modelində yeni qurulan kabinet öz fəaliyyət proqramını Milli Məclisin təsdiqinə təqdim edirdi. Lakin 2016-cı ildən bəri hökumət proqramının parlament tərəfindən təsdiqlənməsi qaydası ləğv edilmişdir. Hazırda bu strateji proqramı birbaşa Prezident təsdiq edir, lakin onun icra vəziyyətinə dair illik hesabatlar Milli Məclisin plenar iclaslarında müzakirə mövzusunə çevrilir. Həmin sessiyalarda hökumət rəsmiləri çıxış edir, millət vəkilləri isə öz tənqid və təkliflərini dilə gətirirlər. Göründüyü kimi, hökumətin parlament qarşısında hesabat verməsi mexanizmi müəyyən struktur dəyişikliklərinə məruz qalsa da, mahiyyət etibarilə parlamentar nəzarətin təməl sütunlarından biri olmaq xüsusiyyətini qoruyur.

Hökumət fəaliyyətinin parlamentdə müzakirəsi

İcraedici hakimiyyətin strateji fəaliyyət xəttinin parlament müstəvisində müzakirəyə çıxarılması horizontal nəzarətin ən mühüm formalarındandır. Arend Leyphart qeyd edir ki, qanunverici orqanın hökumətin fəaliyyətini geniş debatlarla cəlb etməsi idarəetmədə hesabatlılığın qorunmasının ən effektiv yollarındandır [1, s. 45]. Müstəqilliyin ilkin mərhələlərində hər yeni formalaşan hökumət öz proqram sənədini Milli Məclisə təqdim edir və burada geniş müzakirələr keçirilirdi. 2016-cı ildə həyata keçirilən konstitusiyaya dəyişiklikləri ilə Nazirlər Kabinetinin parlament tərəfindən birbaşa proqram təsdiqi mexanizmi aradan qaldırıldı [5]. Hazırda hökumətin fəaliyyət strategiyasını birbaşa dövlət başçısı təsdiqləyir. Bununla belə, görülən işlərə dair hesabat xarakterli məlumatlar illik əsasda Milli Məclisin plenar iclaslarında müzakirə edilir. Bu icaslarda deputatlar müxtəlif sahələr üzrə öz təkliflərini səsləndirir və

tənqidi qeydlərini irəli sürürlər. Bu proses dövlət siyasətinin prioritetlərinin müəyyənləşdirilməsində və hökumət fəaliyyətinin monitorinqində əhəmiyyətli bir platforma rolunu oynayır. Beləliklə, hökumətin parlament qarşısında hesabat verməsi mexanizmi struktur dəyişikliklərinə baxmayaraq, sistemin təməl elementi olaraq qalmaqdadır.

Dövlət büdcəsinə parlament nəzarəti

Dövlətin baş maliyyə sənədi olan büdcə ilə bağlı konstitusion səlahiyyətlər parlamentin hökumət üzərində maliyyə nəzarəti tətbiq etməsi üçün ən real rıçaqdır. Dövlət büdcəsinin layihəsi Nazirlər Kabineti tərəfindən hazırlanaraq parlamentin müzakirəsinə verilir. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 95-ci maddəsinə əsasən, dövlət büdcəsinin təsdiq etmək, onun icrasına dair illik hesabat sənədini müzakirə edərək müvafiq hüquqi qərar vermək mütləq şəkildə Milli Məclisin səlahiyyətləri daxilindədir [4]. Büdcə layihəsinin parlament komitələrində və plenar iclaslarda müzakirəsi adətən iki mərhələli prosedur üzrə həyata keçirilir: ilkin mərhələdə büdcənin makroiqtisadi parametrləri və ümumi prinsipləri nəzərdən keçirilir, növbəti mərhələdə isə büdcənin konkret xərc maddələri üzrə detallı müzakirələr aparılır. Bu prosedur qanunverici orqanın icra hakimiyyətini maliyyə çərçivəsində saxlamasının ən mühüm formasıdır. Büdcə müzakirələri zamanı millət vəkilləri təkcə quru rəqəmləri deyil, həmçinin hökumətin sosial-iqtisadi prioritetlərini analitik süzgəcdən keçirirlər. Nəticə etibarilə, büdcə prosesi hökumət kursuna siyasi qiymət verilməsi və dövlət siyasətinin gələcək konturlarının cızılması baxımından mühüm əhəmiyyət daşıyır.

Deputat sorğuları və interpelyasiya

Hökumətin cari fəaliyyətinə parlament nəzarəti tətbiq etməyin ən çevik və geniş yayılan forması deputat sorğuları institutudur. Millət vəkilləri Nazirlər Kabinetinə, Baş nazirə və ya ayrı-ayrı nazirlərə yazılı, yaxud şifahi suallar ünvanlamaq hüququna malikdirlər. Bu proses iki əsas rejimdə işləyir: yazılı və şifahi. Yazılı sorğular parlamentin katibliyi vasitəsilə müvafiq icraedici quruma göndərilir və qanunla müəyyən edilmiş müddətdə rəsmi cavablandırılmalıdır. Şifahi sorğular isə birbaşa plenar iclaslarda səsləndirilir və aidiyyəti hökumət üzvləri həmin sessiyada, yaxud növbəti iclaslarda bu suallara aydınlıq gətirirlər. Bu mexanizm vasitəsilə deputat korpusu dövlət idarəçiliyinin cari vəziyyəti, statistik göstəricilər və dövlət proqramlarının icra dinamika-sı barədə rəsmi məlumatlar əldə edir. Milli Məclisin

Daxili Nizamnaməsinə əsasən, hər sessiya dövründə deputatların şifahi sualları üçün xüsusi vaxt limiti ayrılır və bu məsələlər gündəlikdə prioritet qaydada yer alır.

2016-cı il konstitusiya islahatları nəticəsində Nazirlər Kabinetinin parlament qarşısındakı birbaşa institusional məsuliyyət mexanizmi müəyyən dərəcədə zəifləmişdir [5]. Hazırkı hüquqi realıqda klassik mənada interpelyasiya institutunun geniş tətbiq sahəsi məhduddur, çünki hökumət birbaşa dövlət başçısına tabedir. Bu səbəbdən interpelyasiya funksiyası daha çox parlament dinləmələri, ictimai hesabatlılıq formatı və deputat sorğuları çərçivəsində tətbiq olunur. Bu konseptual dəyişikliklər fonunda deputat sorğusu alətinin siyasi əhəmiyyəti daha da artmışdır; çünki bu mexanizm parlamentin hökumət fəaliyyətinə birbaşa təsir göstərməsinin ən real və effektiv vasitələrindən biri kimi çıxış edir. Millət vəkilləri bu sorğular vasitəsilə təkcə informasiya əldə etmir, həmçinin ictimai nəzarət mexanizmlərinin aktivləşməsinə də rəvac verirlər. Milli Məclis kürsüsündən hökumət üzvlərinin deputat suallarına cavab verməsi prosesi cəmiyyət və media tərəfindən yaxından izlənilir ki, bu da hökumət idarələrində hesabatlılıq məsuliyyətini artıran mühüm amildir. Böyük Britaniya, Fransa və Türkiyə kimi dövlətlərin parlament idarəçiliyi təcrübəsində olduğu kimi, Azərbaycanda da deputat sorğusu institutu ümumi siyasi mədəniyyətin ayrılmaz bir hissəsi hesab olunur.

Parlament dinləmələri

Parlament dinləmələri hökumətin və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyət trayektoriyasına dair aktual məsələlərin geniş ictimai-siyasi müstəvidə müzakirə edilməsi məqsədilə keçirilən dinamik nəzarət formalarındandır. Bu institut müasir parlamentar nəzarətin ən inklüziv elementlərindən biri sayılır. Dinləmələr zamanı millət vəkilləri ilə bərabər, müvafiq dövlət qurumlarının rəhbərləri, sahəvi ekspertlər, elmi mütəxəssislər və vətəndaş cəmiyyəti (QHT) təmsilçiləri də müzakirələrə cəlb olunurlar. Bu proses tamamilə açıq formatda aparılır, dinləmələrin materialları və nəticələri parlamentin rəsmi informasiya resurslarında və mətbuatda dərc edilir, yekunda isə hökumət üçün tövsiyə xarakterli qətnamələr qəbul olunur. Parlament dinləmələri dövlət strukturlarının hesabatlılıq səviyyəsini yüksəltməklə yanaşı, həm də qərarvermə prosesində ictimai iştirakçılığın arealını genişləndirir. Bu baxımdan, sözügedən dinləmələr sadəcə formal bir prosedur deyil, dövlət siyasətinin şəffaflığını sığortalayan demokratik idarəetmə alətidir.

Parlament təhqiqatı

Parlament təhqiqatı Milli Məclisin və ya onun qərarı ilə xüsusi olaraq yaradılan müvəqqəti istintaq komissiyalarının hökumət idarələrinin fəaliyyətindəki neqativ halları araşdırmaq məqsədilə həyata keçirdiyi müstəsna nəzarət formasıdır. Bu institut qanunverici orqanın əlindəki hüquqi və ictimai nəzarət mexanizmləri arasında ən kəskin və təsirli vasitələrdən biri kimi qəbul edilir. Parlament təhqiqatının fundamental qayəsi dövlət idarəçiliyində, iqtisadi sferada və ya ictimai həyatda baş verən rezonans doğurmuş hadisələr haqqında obyektiv məlumatlar toplamaq, qanun pozuntularını və korrupsiya, vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə hallarını üzə çıxarmaqdır. Bir qayda olaraq, parlament təhqiqatının başlanması aşağıdakı spesifik şərtlərlə bağlıdır:

- Dövlət maliyyəsinin xərclənməsində və iqtisadi fəaliyyətdə ciddi qanun pozuntuları və səmərəsizlik halları aşkarlandıqda;

- Hökumətin və ya ayrı-ayrı nazirliklərin fəaliyyəti cəmiyyətdə geniş ictimai narazılıq və etiraz dalğası yaratdıqda;

- Yüksək vəzifəli şəxslərin qanunsuz aksiyaları və hərəkətləri barədə əsaslı məlumatlar daxil olduqda;

- Böyükölçülü fəvqəladə hadisələr, milli təhlükəsizlik və ekoloji fəlakət riski yaradan problemlər baş qaldırdıqda.

Bu növ təhqiqat komissiyaları birbaşa Milli Məclisin rəsmi qərarı ilə təsis edilir və onlara geniş hüquqi səlahiyyətlər tanınır. Komissiyalar dövlət orqanlarından hər növ məxfi sənədləri tələb edə, vəzifəli şəxsləri rəsmi dindirməyə cəlb edə və izahatlar istəyə bilərlər. Komissiyanın fəaliyyət dövründə əldə edilən materiallar dövlət sirri statusunda olmadığı təqdirdə mediaya və ictimaiyyətə açıqlanır. Araşdırma mərhələsi yekunlaşdıqdan sonra hazırlanan geniş hesabat sənədi Milli Məclisin plenar sessiyasında müzakirəyə çıxarılır və müvafiq qərarlar qəbul edilir. Bu qərarlar birbaşa imperativ hüquqi cəza mexanizmi daşımasa da, böyük siyasi və mənəvi təsir gücü sayəsində hökumətin strukturunda ciddi dəyişikliklərə yol açə bilər.

İmpeçment proseduru

İmpeçment dövlət başçısının və ya digər ali statuslu vəzifəli şəxslərin Konstitusiyaya prinsiplərini pozduqlarına, ağır cinayət törətdiklərinə və ya dövlətə xəyanət etdiklərinə görə parlament tərəfindən vəzifədən kənarlaşdırılmasını nəzərdə tutan müstəsna konstitusion cəza prosedurudur. Bu idarəetmə aləti parlamentar nəzarətin ən yüksək xətti hesab olunur. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 107-ci

maddəsinə istinadən qeyd edə bilərik ki, Prezidentə qarşı impeçment prosesinin başlatılması üçün Milli Məclisin ən azı 95 deputatının rəsmi təşəbbüsü və imzası zəruridir [4]. İrəli sürülən ittihamların hüquqi tərəfi ilk növbədə Konstitusiyaya Məhkəməsi və Ali Məhkəmə tərəfindən rəsmi istintaq süzgəcindən keçirilməlidir. Əgər məhkəmə instansiyaları ittihamların hüquqi əsaslarını təsdiq edən rəy verərlərsə, məsələ yekun səsvermə üçün parlamentin plenar iclasına çıxarılır. İmpeçment qərarının qəbul edilməsi üçün millət vəkllərinin üçdə iki (83 səs) səs çoxluğu tələb olunur. Bu mürəkkəb və çoxmərhələli prosedur dövlət idarəçiliyində qeyri-sabitlik yaradılmasının qarşısını almaq məqsədilə qoruyucu filtrlərlə təmin edilmişdir. İmpeçment sadəcə hüquqi məsuliyyət aktı deyil, həm də dövlətin zirvəsində dayanan şəxsin Ali Qanun qarşısında hesabatlılığını təmin edən mühüm siyasi balans alətidir.

Hökumət başçılarının və üzvlərinin hesabat vermə mexanizmləri

Ölkə Konstitusiyasının prinsiplərinə və “Nazirlər Kabineti haqqında” qanunvericilik aktına müvafiq olaraq, hökumət ildə bir dəfədən az olmayaraq Milli Məclis qarşısında öz fəaliyyətinin yekunlarına dair rəsmi hesabat verməlidir. Sözügedən hesabat sənədi bilavasitə Baş nazir tərəfindən parlament kürsüsündən təqdim olunur və deputat korpusu tərəfindən müzakirə edilir. Bununla yanaşı, ayrı-ayrı nazirliklər və komitələr də daimi parlament komitələri səviyyəsində mütəmadi olaraq hesabatlılıq prinsiplərinə tabe tutulmalıdır; məsələn, dövlət büdcəsinin faktiki icra vəziyyətinə dair illik hesabatlar ilkin olaraq parlamentin İqtisadi siyasət, sənaye və sahibkarlıq komitəsində detallı analiz edilir. Lakin empirik idarəetmə təcrübəsinin təhlili göstərir ki, bu hesabatların təqdimatı və plenar müzakirəsi əksər hallarda formal prosedurların yerinə yetirilməsindən kənara çıxmır. Müzakirələr zamanı real interaktiv sual-cavab rejiminin və qarşılıqlı siyasi məsuliyyət elementlərinin zəifliyi parlamentar nəzarətin səmərəlilik dərəcəsini müəyyən ölçüdə aşağı salır. Milli Məclisin fəaliyyət hesabatlarında da etiraf olunur ki, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının təqdim etdiyi sənədlərin dərinə analitik ekspertizası və nəticəyönlü qərar mexanizmlərinin qurulması hələ tam şəkildə formalaşdırılmamışdır [12].

Real nəzarətin məhdudiyyətləri

Praktiki idarəetmə müstəvisində parlamentin hökumət üzərində effektiv nəzarət həyata keçirməsi prosesi bir sıra obyektiv və subyektiv çətinliklər

lə qarşılaşır. İlk növbədə, deputat sorğularına icra strukturları tərəfindən verilən cavabların qanunla müəyyən edilmiş müddətlərdən gecikdirilməsi və ya göndərilən məktubların ümumi, qeyri-konkret xarakter daşması bu nəzarət institutunun təsir gücünü zəiflədir. Digər mühüm struktur problemi, hökumət hesabatlarının plenar iclaslardakı müzakirəsi zamanı tənqidi analitik yanaşmanın arealının dar olmasıdır. Çox vaxt millət vəkiliyyərinin çıxışları icraedici orqanların fəaliyyətinə formal dəstək bəyanatları ilə məhdudlaşır və ciddi alternativ fəaliyyət proqramları irəli sürülmür. Bundan əlavə, parlament komitələrinin müəyyən sahələr üzrə müstəqil monitoring aparmaq və hökumətdən asılı olmayan elmi rəylər hazırlamaq hüququ qanunvericilikdə təsbit edilsə də, real təcrübədə komitələr bu funksiyalardan olduqca nadir hallarda yararlanırlar. Avropa Şurasının Venesiya Komissiyasının rəsmi hesabatlarında da açıq şəkildə qeyd olunur ki, Azərbaycan parlamentində etik davranış qaydalarının institusionallaşmaması, qarşılıqlı hesabatlılıq strukturunun tam formalaşmaması və nəzarət mexanizmlərinin zəifliyi qanunverici orqanın idarəetmədəki rolunu məhdudlaşdıran əsas faktorlardandır [13].

Normativ baza ilə real praktika arasındakı fərqlər

Azərbaycan Milli Məclisinin hökumət üzərindəki nəzarət funksiyasının rəsmi konstitusion sütunları ilə onun empirik-praktiki tətbiqi arasında müəyyən funksional boşluqlar müşahidə edilməkdədir. Qanunvericilik kontekstində deputatların sorğu vermək səlahiyyəti, daimi komitələrin icra orqanlarından sənəd tələb etmək hüququ və hökumət rəsmilərinin parlament qarşısında çıxış etməsi mexanizmləri hüquqi baxımdan tam təmin olunub. Lakin bu alətlərin praktiki səmərəliliyi mövcud siyasi idarəetmə reallıqları ilə hər zaman tam sinxronluq təşkil etmir. Məsələn, deputat sorğularının cavablandırılması hüquqi baxımdan məcburi xarakter daşısa da, praktikada cavabların gecikməsi və ya formal xarakteri real nəticələrin əldə olunmasını əngəlləyir. Eyni zamanda, parlamentin dövlət büdcəsinin formalaşması prosesinə müdaxilə etmək rıçaqları nəzəri cəhətdən mövcud olsa da, real idarəetmə təcrübəsində bu proses çox vaxt hökumətin hazırladığı büdcə paketinin minimal dəyişikliklərlə təsdiqlənməsindən ibarət olan formal rituala çevrilir. Bu realıq təsdiq edir ki, mövcud hüquqi mexanizmlər funksional siyasi mədəniyyət və institusional tətbiq baxımından hələ tam səmərəli idarəetmə alətinə çevrilə bilməmişdir.

Parlament nəzarətinin gücləndirilməsi istiqlalçılıqları

Milli Məclisin icra hakimiyyəti üzərində daha səmərəli və təsirli horizontal monitoring həyata keçirə bilməsi üçün həm struktur, həm də normativ səviyyədə kompleks islahatlar paketinin icrası qaçılmaz görünür. Bu kontekstdə, ilk növbədə, parlament komitələrinin elmi-analitik və müstəqil tədqiqat potensialının yüksəldilməsi strateji əhəmiyyət kəsb edir. Komitələrin hökumət orqanlarından zəruri sənədləri rəsmi tələb etmək imkanları daha sərt hüquqi sanksiyalarla gücləndirilməli, parlament dinləmələrinin nəticəsi olaraq qəbul edilən qərarların hökumət üçün hüquqi təsir gücü artırılmalıdır ki, bu proses sadəcə şifahi müzakirə platforması olaraq qalmasın. Bununla yanaşı, Milli Məclis nəzdində müstəqil təhqiqat komissiyalarının yaradılması prosedurlarının sadələşdirilməsi və onların hüquqi statusunun konstitusion səviyyədə möhkəmləndirilməsi parlamentarizmin institusional əsaslarını ciddi şəkildə bərkitmək iqtidarındadır.

Parlamentar nəzarətin səmərəlilik dərəcəsinin artırılması yolunda digər mühüm addım, deputat sorğularına qanunla müəyyən edilmiş vaxtda dolğun və konkret cavab verməyən dövlət məmurları və inzibati idarələr üçün birbaşa hüquqi-inzibati məsuliyyət mexanizmlərinin (inzibati sanksiyaların) qanunvericiliyə daxil edilməsidir. Bu tipli tənzimləmələr parlamentin icraedici aparat üzərindəki real təsir arealını genişləndirə və cəmiyyətdə hesabatlı idarəetmə mühitinin formalaşmasına fundamental töhfə verə bilər.

Bununla bərabər, qanunverici və icraedici hakimiyyət qanadları arasında funksional sərhədlərin daha dəqiq cızılması, idarəetmədə səlahiyyət toqquşmalarının (dualizmin) qarşısının alınması baxımından vacib şərtədir. Parlament daxili plüralizmin qorunması və siyasi mədəniyyətin inkişaf tempinin sürətləndirilməsi də nəzarət mexanizmlərinin işləkliyini təmin edən daxili faktorlardandır. Fərqli siyasi fraksiyaların və partiya qruplarının nəzarət proseslərinə inklüziv cəlb olunması sistem daxili balansın qorunmasına xidmət edir.

Parlament nəzarətinin ictimai rəydə və media müstəvisində daha geniş, şəffaf işıqlandırılması, habelə vətəndaş cəmiyyəti institutlarının (QHT-lərin) bu monitoring proseslərinə tərəfdaş kimi cəlb edilməsi də aktual istiqamətlərdəndir. Bu müstəvidə parlament dinləmələrinin və qəbul edilən qərarların rəqəmsal platformalar vasitəsilə ictimaiyyətə birbaşa təqdim olunması şaquli ictimai nəzarətin canlanmasına şərait yaradır. Covanni Sartori qeyd edir ki, "Demokratik idarəetmədə nəzarət yalnız hüquqi struktur

deyil, həm də siyasi əxlaq məsələsidir" [14, s. 163]. Bu elmi yanaşma sübut edir ki, nəzarətin keyfiyyət dərəcəsi təkcə kağız üzərindəki normativ bazanın mükəmməlliyi ilə deyil, həm də cəmiyyətdəki siyasi mədəniyyətin yetkinlik səviyyəsi və qanunların real tətbiq forması ilə müəyyən olunur.

Müasir mərhələdə parlamentar nəzarətin optimallaşdırılması üçün rəqəmsallaşma (e-parlament) və elektron hesabatlılıq sistemlərinin inkişafı xüsusi aktualıq kəsb edir. Bu çərçivədə Milli Məclisin komitə iclaslarının, hesabat sənədlərinin hərəkətinin və qərar qəbulu proseslərinin elektron şəbəkələr vasitəsilə monitorinqinin təşkili şəffaflığı və operativliyi artıran mühüm innovativ vasitə kimi çıxış edə bilər.

Eyni zamanda, parlament nəzdində fəaliyyət göstərən elmi-analitik bazanın gücləndirilməsi, müstəqil beyin mərkəzlərinin və ekspert institutlarının təsis edilməsi qanunverici orqanın qərarlarını daha əsaslandırılmış elmi məlumatlar üzərində qurmasına imkan yaradar. Parlament nəzarətinin hüquqi təsir dairəsini genişləndirmək məqsədilə, hökumətin parlament tövsiyə paketlərinə rəsmi cavab vermə mexanizmlərinin qanunvericilikdə nöqtə-vergülünə qədər dəqiq təsbit olunması da vacibdir. Bundan başqa, regional və beynəlxalq parlamentar assambleyalarla əməkdaşlığın genişləndirilməsi, inkişaf etmiş dövlətlərin parlament təcrübələrinin öyrənilməsi yerli nəzarət institutunun inkişaf ssenarilərinə müsbət təsir göstərə bilər.

Beləliklə, parlament nəzarətinin effektivliyinin artırılması təkcə texniki-hüquqi islahatlarla məhdudlaşmır; bu proses həm də məsuliyyətli siyasi mədəniyyətin və hesabatlı dövlət idarəçiliyi ənənəsinin formalaşdırılması ilə üzvü şəkildə bağlıdır. Bu istiqamətdə həyata keçiriləcək islahatlar silsiləsi Milli Məclisin təkcə qanun qəbul edən bir struktur kimi deyil, həm də icra hakimiyyəti üzərində səmərəli horizontal nəzarət həyata keçirən mühüm demokratik institut kimi fəaliyyətini tamamilə gücləndirəcəkdir.

Nəticə

Aparılan çoxtərəfli elmi-analitik təhlillər göstərir ki, Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi hökumətin fəaliyyətinə nəzarət funksiyasını yerinə yetirmək üçün kifayət qədər normativ-hüquqi bazaya sahib olsa da, bu səlahiyyətlərin səmərəli tətbiqi idarəetmə praktikasında müəyyən struktur çətinliklərlə üz-üzə qalır. Qanunvericilik səviyyəsində rəsmiləşdirilən nəzarət alətləri – deputat sorğuları, komitə monitorinqləri, illik hökumət hesabatlarının dinlənilməsi prosedurları – real idarəetmə mühitində bəzən formal xarakter daşıyır, yaxud onların icra

mexanizmində sisteməlik boşluqlar özünü büruzə verir. Bu vəziyyət Milli Məclisin təkcə "qanunverici maşın" kimi deyil, eyni zamanda "nəzarətçi təsisat" kimi də real cəkiyə malik olması üçün institusional islahatların dərinləşdirilməsi zərurətini ortaya qoyur. Normativ baza ilə real idarəetmə təcrübəsi arasında yaranan bu funksional boşluğun aradan qaldırılması, parlamentin icraedici orqanlar qarşısında tam müstəqil və hesabat tələb edən institusional mövqeyinin gücləndirilməsi ilə mümkündür. Yalnız bu şərtlər daxilində parlament-hökumət münasibətləri müasir dövlət idarəçiliyinin tələb etdiyi demokratik nəzarət və horizontal cavabdehlik prinsipləri üzərində real şəkildə bərqərar ola bilər.

ƏDƏBİYYAT SİYAHISI:

1. Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
2. Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
3. Strøm, K. (2000). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–289.
4. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası. (1995). Bakı: Hüquq Ədəbiyyatı.
5. Venesiya Komissiyası. (2016). *Opinion on the Amendments to the Constitution of Azerbaijan*. CDL-AD(2016)029. Strasbourg: European Commission for Democracy through Law.
6. Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi. (2020). *Milli Məclisin Fəaliyyət Hesabatı*. Bakı: Milli Məclisin Nəşri.
7. IPU (Inter-Parliamentary Union). (2017). *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
8. Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatası. (2022). *İllik Hesabat*. Bakı: Hesablama Palatasının Nəşri.
9. Norton, P. (2013). *Parliament in British Politics* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
10. Ombudsman Aparatı. (2022). *İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkilin İllik Hesabatı*. Bakı: Ombudsman Aparatının Nəşri.
11. Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (2nd ed.). NYU Press.
12. Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi. (2021). *Milli Məclisin Fəaliyyət Hesabatı*. Bakı: Milli Məclisin Nəşri.
13. Venice Commission. (2019). *Report on Par-*

liamentary Oversight and the Rule of Law. CDL-AD(2019)015. Strasbourg: Council of Europe.

14. Sartori, G. (2004). *Comparative Constitutional Engineering* (3rd ed.). New York: NYU Press

Али Гумрах Эйвазов

Докторант кафедры политологии и социологии Бакинского Государственного Университета

РЕЗЮМЕ

В данной статье на основе сравнительного подхода анализируются нормативно-правовые основы парламентского контроля в Республике Азербайджан и особенности его фактического применения в системе государственного управления. Основная научная новизна исследования заключается в определении функционального влияния институциональной трансформации модели управления, произошедшей после конституционных реформ 2016 года, на механизмы контроля парламента над правительством (дебаты, бюджетный контроль и депутатские запросы). В исследовании всесторонне рассматривается взаимосвязь между официальной конституционной базой и реальной практической деятельностью, а также роль специализированных органов, таких как Счетная палата и институт Омбудсмена, в архитектуре парламентского контроля. Результаты анализа показывают, что, несмотря на формальное существование обширной нормативно-правовой базы, в пореформенный период правовая суть некоторых традиционных инструментов контроля изменилась, что создало новые институциональные реалии в возможностях горизонтальной подотчетности законодательного органа. С целью дальнейшего повышения эффективности государственного управления и обеспечения более эффективной организации парламентского контроля в будущем, автором выдвинут комплекс концептуальных рекомендаций, направленных на цифровизацию, укрепление научно-аналитической базы и совершенствование механизмов административной ответственности.

Ключевые слова: *Милли Меджлис, Кабинет Министров, парламентский контроль, горизон-*

тальная подотчетность, прозрачное управление, конституционные реформы, депутатский запрос, Счетная палата.

Ali Gumrah Eyvazov

PhD Candidate, Department of Political Science and Sociology, Baku State University

SUMMARY

This article analyzes the legal-normative foundations of parliamentary oversight in the Republic of Azerbaijan and its empirical characteristics within the state governance system through a comparative approach. The primary scientific novelty of the study lies in identifying the functional impacts of the institutional transformation that occurred in the governance model following the 2016 constitutional reforms on the parliament's control mechanisms over the government (debates, budgetary oversight, and parliamentary inquiries). The research extensively examines the correlation between the official constitutional framework and actual practical application, as well as the roles of specialized bodies such as the Chamber of Accounts and the Ombudsman institution within the architecture of parliamentary control. The results of the analysis indicate that despite the formal existence of an extensive normative framework, the legal essence of certain traditional oversight tools shifted in the post-reform era, creating new institutional realities regarding the legislative body's horizontal accountability capacity. To further enhance the efficiency of public administration and ensure a more effective organization of parliamentary control in the future, the author puts forward a comprehensive set of conceptual recommendations focused on digitalization, strengthening the scientific-analytical database, and improving administrative accountability mechanisms.

Keywords: *Milli Majlis, Cabinet of Ministers, parliamentary oversight, horizontal accountability, transparent governance, constitutional reforms, parliamentary inquiry, Chamber of Accounts.*

Rəyçi: Vəsxanım Orucova, fəlsəfə üzrə elmlər doktoru, professor

Məqalə redaksiyaya daxil olub: 18.05.2026

Çapa qəbul olunub: 17.06.2026

The date of the admission of the article to the editorial office: 18.05.2026

Accepted for publication: 17.06.2026