

DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNDƏ ŞƏFFAFLIĞIN QANUNVERİCİLİKLƏ TƏNZİMLƏNMƏSİ PROBLEMLƏRİ

RƏŞİD HAJIYEV,
hüquqşünas

Giriş

Kommunist rejiminin hökm sürdüyü dövrdə dövlət qulluğunun etik prinsipləri daha çox kommunist partiyası elitasının maraqlarına xidmət edən, qeyri-demokratik, totalitar idarəetmədən doğurdu. Bu rejimdə dövlət, onun orqanları, dövlət qulluqçuları demokratik rejimlərdə olduğu kimi vətəndaşlar, onların seçdiyi nümayəndələr qarşısında deyil, totalitar rejimin dayaqları olan xüsusi xidmət orqanları və ən yaxşı halda yuxarı partiya orqanları qarşısında hesabat verirdi.

Kommunist rejimindən qurtulduqdan və müstəqillik əldə etdikdən sonrakı dövr ərzində öz dövlətinin qurulması dövrünü yaşayan Azərbaycanda həqiqətən demokratik, səmərəli və ümumvətəndaş inamına əsaslanan dövlət idarəetməsinin formalaşdırılması ən ciddi problem olaraq qalır. İjtimai ehtiyatların səmərəsiz idarə olunması, korrupsiyanın dünya dövlətləri içərisində ən yüksək səviyyəsi və s. Azərbaycan dövlətinin gələcəyi barədə bir sıra bədbin ruhlu çıxışların yaranmasına gətirib çıxarmışdır. Bəziləri isə hətta bunu «qüsurlu milli mentalitet»lə əlaqələndirir. Bu vəziyyətin aradan qaldırılmasının mümkünsüz olması və Azərbaycan dövlətinin və millətimizin yaxşı gələcəyinin olmaması barədə fikirlər söyləyirlər. İfrata varan bədbinliyi kənara qoysaq deyilənlərlə bir neçə istiqamətdə razılaşmaq olar. Bəli, korrupsiya milli təhlükəsizliyə ciddi qorxu yaradan bir haldır. Digər tərəfdən dövlət idarəetməsində insan amilinin, yəni həm dövlət idarəetməsini həyata keçirən dövlət qulluqçularının, həm də seçkili orqanları formalaşdıran və dövləti idarə edən şəxslərdən hesabat tələb edən və ona qiymət verən seçicilərin dövlət idarəçiliyi barəsində nə düşünməsinin böyük əhəmiyyəti var. Lakin nəzərə alaq ki, hazırkı dövrdə Azərbaycan vətəndaşlarından yüksək səviyyəli dövlət idarəçiliyi haqqında dərin biliklər və müvafiq münasibət gözləmək də çətinidir. Həm də axı hər hansı yeni bir yeməyin dadını bilməyən, onun haqqında hətta heç nə eşitməyən şəxsin həmin yeməyi sifariş verməsini gözləmək nə dərəcədə düzgündür?

Zəif qurulmuş dövlətdə ayrı-ayrı vətəndaşların, xüsusilə dövlət qulluqçularının fərdi maraqları jəmiyyətin bütün üzvlərinin ümumi maraqlarından yüksəkdə durur. Dövlət idarəetmə etikasının hər bir dövlət qulluqçusunun fərdi davranışına və hüquqi statusuna, uyğun təşkilati qurumların institusional formalaşmasına yönələn inkişafı dövlətin idarə olunmasında fərdi maraqların üstünlük təşkil etməsinə və bunun nəticəsi olan korrupsiyaya qarşı ən kəşərli silahlardan biridir.

Dövlət qulluqçularının etik imici bütün jəmiyyətin özünün etik imijinin tərkib hissəsidir. Vətəndaşların etik davranışı cəmiyyətin etik imijinə təsir göstərdiyi kimi dövlət qulluqçularının davranışı da hökumətin etik imijinə təsir göstərir.

Lakin insan amilinin böyük rolu dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini və hesabatlılığını, açıqlığını təmin edən müvafiq infrastrukturun, o sıradan normativ-hüquqi bazanın yaradılmasının əhəmiyyətini heç də azaltmır, əksinə, dövlət idarəetməsini həyata keçirən bu insanların «zəifliklərini» aradan qaldırmağın, «güclü» tərəflərini daha da gücləndirməyin başqa dövlətlərin təjribəsində sınaqdan çıxmış ən təsirli vasitələrindən biridir.

Şəffaflığı təmin etməyə yönələn normativ hüquqi aktlar

Sovet rejimi dövlətin fəaliyyətində aşkarlığı tamamilə rədd etdiyindən və Azərbaycanı demokratik dövlət quruluşunun qısa bir tarixi olduğundan, Azərbaycanda dövlət idarəetməsində, o sıradan dövlət qulluqçularının fəaliyyətində şəffaflığı təmin etməyə yönəlmiş normativ hüquqi baza hələ yaranma mərhələsindədir.

Son dövrlərdə altı ay ərzində korupsiyaya qarşı mübarizə haqqında Dövlət Proqramını və antikorrupsiya qanunun layihəsini hazırlamaq və Azərbaycan Respublikasının prezidentinə təqdim etmək barədə Nazirlər Kabinetinə və prezidentin icra aparatına tapşırıq verən 8 iyul 2000-ci il tarixli prezident fərmanı istisna olmaqla korupsiyaya qarşı mübarizə sahəsində ciddi əhəmiyyətli normativ hüquqi akt qəbul olunmayıb. Lakin fərmanda göstərilən müddətdən xeyli vaxt keçməsinə baxmayaraq belə sənədlərin hazırlanıb-hazırlanmaması, işin hansı mərhələdə olması barədə dəqiq rəsmi məlumat yoxdur. Bu sənədlərin layihələrini hazırlayan şəxslərin və onların məzmununun belə uzun müddət cəmiyyətə açıqlanmaması məhz bu sənədlərdə müəyyən olunmalı olan dövlət idarəetməsinin etik davranış qaydalarına zidd sayılmalıdır.

Dövlət idarəetməsini həyata keçirən şəxslərin fəaliyyətində şəffaflığın təmin olunmasının daha bir tənzimləmə jəhdi Azərbaycan Respublikasının Milli Məjlisinə seçkilər haqqında qanunda edilib. Həmin qanuna görə, Milli Məclisin üzvlüyünə namizədliyi qeydə alınan şəxslərdən onların əmlak vəziyyətini əks etdirən məlumatlar verilməsi tələb olunur. Lakin tələb olunan bu maliyyə hesabatı yalnız namizədlik qeydə alınarkən tələb olunduğundan və jəmiyyət üçün heç də əlçatan olmadığından, elə bir ciddi təjribə əhəmiyyət daşıyır.

Dövlət qulluğu haqqında qanun

Təxminən bir il əvvəl - 21 iyul 2000-ci ildə qəbul edilmiş və bu ilin sentyabrında qüvvəyə minməli olan «Dövlət qulluğu haqqında» qanunu da bu istiqamətdə atılmış addımlardan biri saymaq olar. Bu qanun «dövlət qulluğu», «dövlət qulluqçuları» anlayışını, dövlət qulluğunun prinsiplərini, dövlət orqanları anlayışı və təsnifatını, dövlət qulluğu vəzifələrinin və inzibati vəzifələrin təsnifatını verir, dövlət qulluğunu idarə edən xüsusi orqanın yaradılmasını nəzərdə tutur, dövlət qulluqçularının etik davranışının ümumi prinsiplərini, dövlət qulluğu ilə əlaqədar məhdudiyətləri, dövlət qulluğuna girmə və dövlət qulluğundan azadolunma ilə bağlı başqa məsələləri və s. müəyyən edir. Bu qanun dövlət qulluqçularının etik davranışının konkret jəhətlərini nizama salmasa da dövlət idarəetməsinin etik infrastrukturunun yaradılmasında baza qanunu rolunu oynaya bilər. Lakin qeyd olunmalıdır ki, bu qanunun bir sıra müddəaları dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin şəffaflığını təmin etmir, hətta bu fəaliyyətin jəmiyyətin nəzarətindən kənar qalmasına şərait yaradır.

Əmlak vəziyyəti və gəlirlər barədə bəyannamə

Dövlət xidmətində davranış etikasını saxlamağın ən mühüm vasitələrindən biri siyasi vəzifələri tutan şəxslərin və xüsusilə yüksək vəzifəli dövlət qulluqçularının əmlak vəziyyəti, gəlirləri və öhdəlikləri üzərində nəzarət edilməsidir. Dövlət qulluğu haqqında qanunun 18.0.8-ji maddəsi dövlət qulluqçusunun üzərinə qulluq etdiyi orqanın rəhbərinə hər il öz gəlirləri və əmlak vəziyyəti haqqında maliyyə hesabatı vermək, orada əlavə gəlirlərin mənbəyini, növünü və məbləğini göstərmək vəzifəsi qoyur. Qanun qeyd olunan maliyyə hesabatını daşqa vəzifəli şəxslərin, o sıradan siyasi vəzifəlilərin verməsini müəyyən etmir. Digər tərəfdən qanun həmin məlumatların cəmiyyət üçün nə dərəcədə açıq olub-olmayacağını müəyyən etmir. Qanun habelə dövlət qulluqçularının ailə üzvlərinin də belə hesabat verməli olmasını müəyyən etmir.

Bəyannamənin kimə verilməsi, bəyannamədə nələrin (hansı məlumatların) göstərilməli olması, bəyannamələrin həmin şəxslərin ailə üzvlərinə tətbiq olunub-olunmaması, bəyannamələrin cəmiyyət üçün nə dərəcədə açıq olub-olmaması, xidmətin hansı pilləsindən başla-

yaraq bəyannamələrin mütləq doldurulmalı olması məsələləri müzakirə mövzuları olaraq qalır. Əlbəttə, çox yaxşı olardı ki, bu məsələlərə baxılarkən aşağıda göstərilən bir neçə məsələ nəzərə alınsın:

- Bəyannamələr onlardakı məlumatların həqiqiliyini yoxlamaq imkanı olan orqana verilməlidir. (Bir sıra hallarda həmin bəyannamələrin surəti başqa orqana da verilə bilər).
- Bəyannamələrdə məlumat mümkün qədər dolğun olmalıdır. Həm də vəzifə nə qədər yüksəkdirsə bəyannamələrin məzmunu da bir o qədər geniş olmalıdır.
- Azərbaycanın mövjud vəziyyətdən çıxış etsək bəyannamələrin ailə üzvlərinə də tətbiqi qəbul olunmalıdır. Xüsusilə yüksək vəzifələr tutanlar üçün bu məcburi olmalıdır.
- Bəyannamələr və yaxud onlardakı məlumatların bir hissəsi jəmiyyət üçün açıq olmalıdır. Tutulan vəzifə nə qədər yüksəkdirsə onun bəyannamələrindəki məlumatlar daha çox açıq olmalıdır.

Şikayət verilməsi proseduru

Qanunun dövlət idarəetməsində şəffaflığın təmin olunması baxımından çatışmayan jəhətlərdən biri də dövlət qulluqçularının işlədikləri sahədə qanunsuzluq halları barədə şikayət verilməsi və bu şikayətlərə baxılması prosedurunun müəyyən olunmaması, məlumat verən şəxslərin qorunması üçün uyğun təminatların verilməməsidir. Bürokratik aparatın içindəki korrupsiya hallarını daha tez bilən həmin aparatın məmurlarıdır. Elə qaydalar işlənilib hazırlanmalıdır ki, şikayət və ərizələrə lazımi səviyyədə baxılmasını təmin etsin və bu zaman ərizəçilərin özləri mənəblərini təhlükədə qoymasınlar və təqib olunmasınlar. Pis rəhbərlikdən şikayət və ərizələrə baxılması da elə olmalıdır ki, o, ijtimaiyyətin nəzarəti altında olsun. Bir sözlə, elə mexanizm qurulmalıdır ki, dövlət qulluqçuları heç bir təhlükə hiss etmədən korrupsiyaya dair şübhələri barədə məlumat verə bilsinlər.

Davranış etikası toplusu

Dövlət xidmətində olanların davranışının etik standartlarının mükəmməl toplusunun işlənilib hazırlanması da dövlət qulluğu etikasının normativ hüquqi bazasının yaradılmasında mühüm məsələlərdən biridir. Hazırda dövlət idarəetməsinin ayrı-ayrı sahələrində dövlət qulluqçularının davranışını tənzimləyən normativ hüquqi aktlar var. Məsələn, vergi müfəttişlərinin yoxlama aparması qaydasını tənzimləyən təlimatlar, yaxud malların gömrükdə yoxlanması zamanı gömrük müfəttişinin hüquq və vəzifələrini nizamlayan təlimatlar və s. «Normativ hüquqi aktlar haqqında» qanuna əsasən bu aktlar Ədliyyə Nazirliyində qeydiyyatda alınmalı və uyğun bülletəndə dərij olunmalıdır, anjaq belə bir bülletenin hələ də dərij olunmaması dövlət qulluqçularının davranışını tənzimləyən həmin normativ hüquqi aktların aşkarlığının təmin olunmasına ciddi maneədir.

Lakin qeyd etdiyim kimi, bu təlimatlar ayrı-ayrı dövlət orqanlarının qulluqçularının spesifik məsələlər üzrə davranışlarını tənzimləyir. Bütün dövlət qulluqçuları üçün ümumi olan davranış qaydaları yoxdur. Digər tərəfdən, mövcud təlimatlarda dövlət qulluqçularının qərarlar qəbul etməsi barədə qaydalar müfəssəl hərtərəfli deyil. Bu qaydaların heç birində dövlət qulluqçusunun fəaliyyəti zamanı mənafələrin toqquşması və onların həlli qaydaları barədə, mənafələrin toqquşması hallarının aşkar edilməsi və bu halda dövlət qulluqçusunun davranışı barədə heç bir müddəə yoxdur. Bu normativ aktlarda məmurun düzgün sayılmayan hərəkətlərindən onun rəhbərinə şikayət verilməsi və rəhbərin bu halda davranış qaydaları müəyyən olunmur. Nəhayət, dövlət qulluqçularının, xüsusilə yüksək səviyyəli dövlət qulluqçularının etik davranışına nəzarət etməli olan uyğun dövlət qurumunun olmaması bu normativ aktların əhəmiyyətini daha da azaldır.

Beləliklə, göründüyü kimi, dövlət qulluqçularının davranışını hərtərəfli tənzimləyən etik infrastrukturun, o sıradan normativ hüquqi bazanın yaradılması qarşıda durur. Bu zaman başqa ölkələrin təjribəsində sınaqdan çıxmış aşağıdakı üsullar mütləq nəzərə alınmalıdır: 1) qərar qəbulu prosesinin elə qurumu yaradılmalıdır ki, həmin qərarla şəxsən özü və ya qohumları və yaxın adamları, habelə ona təsir göstərmək imkanı olan digər şəxslər maraqlı olduqda həmin dövlət qulluqçusu həmin qərarın qəbulundan kənarlaşdırıla bilsin; 2) dövlət qulluqçusunun davranışını dəqiq və hərtərəfli nizamlayan etik normalar və davranış qaydaları işlənib hazırlanmalı, bu norma və qaydalar onlarla maraqlanan hər bir şəxsə açıq və əlçatan olmalıdır; 3) tabeliyindəki bölmələrdə korrupsiyaya görə bütün səviyyələrdə rəhbərlərin məsuliyyəti müəyyən olunmalıdır.

Məlumat azadlığı və azad mətbuat

Xalqa açıq olmayan və müstəqil mətbuatın jilovlamadığı, hətta demokratik seçkilər yolu ilə seçilmiş və vijdanlı hökumət belə korrupsiyaya qurşana bilər. Dövlət orqanlarının fəaliyyəti barədə vaxtında, hərtərəfli və dəqiq informasiyaların alınması və yayılması dövlət orqanlarının jəmiyyət qarşısında hesabatlılığının mühüm vasitələrindən biridir. Mətbuat azadlığının dərəcəsi KİV-in dövlət məmurlarının fəaliyyətinə nəzarət etmək, xalqın mənafeyini qorumaq vəzifəsini necə yerinə yetirməsi ilə ölçülür. Mətbuatın gündəlik olaraq qanunveriji və ijraediji hakimiyyətin, eləcə də korrupsiyanın kök sala biləcəyi başqa sahələri yoxlamaq imkanı olmalıdır.

İnformasiya və mətbuat azadlığını təmin etməli olan qanunverijilik aktları üzərində çox dayanmaq istəməzdim. Bu sahədə qüvvədə olan qanunların («Kütləvi informasiya vasitələri haqqında» (1999), «Dövlət sirri haqqında» (1996), «Məlumat azadlığı haqqında» (1998), «İnformasiya, informasiyalaşdırma və informasiyanın mühafizəsi haqqında» (1998) qanunların bir sıra müddəaları dövlət idarəetməsinin, dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin aşkarlığının təmin edilməsi baxımından mühüm əhəmiyyət daşıyır.

Bu, birincisi, dövlət orqanlarında qərarların qəbulu və yerinə yetirilməsi barədə informasiyanın kütləvi informasiya vasitələrinə əlçatanlığı, yəni kütləvi informasiya vasitələrinin dəqiq və operativ informasiya almaq hüququnun təmin olunması ilə bağlıdır. Kütləvi informasiya vasitələri haqqında qanunun 8-ji maddəsi KİV-lərin bu hüququnu təsbit edir. Tələb olunan məlumatın verilməsi üçün vətəndaşların mürəjətlərinə baxılması qaydası haqqında qanuna (1997) əsasən, ümumən bir ay müddət müəyyən edilir. Bir aylıq müddətin çox böyük olduğunu izah etməyə yəqin ki, heç bir ehtiyac yoxdur. KİV haqqında qanunun 8-ji maddəsinə əsasən, qanunda göstərilən müddətdə (yəni bir ay və s.) məlumat öz operativliyini itirdiyi halda məlumatın dərhal, bu mümkün olmadıqda isə 24 saat ərzində verilməsi müəyyən edilir. Məlumatın operativliyini itirib-itirməməsinə müəyyənləşdirmək üçün xüsusi meyar göstərilmədiyindən, təbii ki, məlumatın yayılmasında maraqlı olmayan dövlət vəzifəlisi bu məlumatın operativ olub-olmadığını özü müəyyən etməklə onun verilməsini yubadır. Digər tərəfdən, qanunvericilik dövlət vəzifəlisi bu məlumatı, ümumiyyətlə, vermədiyi halda ona qarşı hər hansı ciddi məsuliyyət tədbirləri (İnzibati xətalər haqqında Məcəllənin (2000) 186-ji maddəsində nəzərdə tutulan məsuliyyət istisna olmaqla) görülməsini nəzərdə tutmadığından yayılmasında vəzifəli şəxslərin maraqlı olmadığı məlumatı heç bir xüsusi narahatlıq keçirmədən, ümumiyyətlə, verməyə bilər. Bu halda KİV-in məlumatı almaq üçün məhkəməyə mürəjət etmək hüququ qanunda nəzərdə tutulsa da bu vasitə bir sıra səbəblərdən, o cümlədən məhkəmə prosesinin uzun vaxt və zəhmət tələb etməsi və məhkəmələrin müstəqilliyi və ədalətliliyi ilə bağlı ciddi problemlərin olması səbəbindən səmərəli deyil, və təjribədə, demək olar ki, belə örnəklər yoxdur.

İkincisi, kütləvi informasiya vasitələri haqqında qanunverijiliyin müddəaları vəzifəli şəxslərin mətbuata şərəf və ləyaqətin və işgüzar nüfuzun müdafiəsi barədə məhkəmə iddiaları vasitəsi ilə təzyiq göstərmək yolu ilə dolaylı senzura müəyyən etməsinə imkan yaradır. Hətta ən

zəif tənqidin və ya ən adi yanlışlığın belə vəzifəli şəxslərdə şərəfin və ya ləyaqətin alçaldılması kimi qiymətləndirildiyi və məhkəmələrin belə jəfəng iddiaları təmin etdiyi hallar vardır. Məsələn, lap elə bu yaxınlarda Bakı Şəhər İjra Hakimiyyəti başçısının iddiası əsasında Səbail Rayon Məhkəməsi «Ulus» qəzetinin fəaliyyətinin bir ayılığa dayandırılması barədə qətnamə çıxarıb. Belə bir iddiaya əsas o olub ki, qəzet Bakı Şəhər İcra Hakimiyyətinin fəaliyyətini tənqid edib. Təəssüf ki, belə misallardan çox çəkmək olar.

Göstərilən halların yaxşılaşması məqsədi ilə KİV haqqında qanuna KİV-lərin informasiya almaq hüququnu təmin edən və onları əsassız təzyiqlərdən qoruyan müddəaların əlavə olunması zəruridir. Bu sıraya KİV-lərin məlumat almaq hüququnu pozan dövlət qulluqçularına qarşı ciddi məsuliyyət tədbirləri müəyyən olunmasını, habelə əlindəki məlumatı yoxlamaq üçün müraciət edən KİV-ə məlumatın verilməsi əsassız ləngidildikdə belə məlumatı yaymış KİV-in yanlışlığa görə məsuliyyətdən azad olması barədə müddəalar aid edilə bilər. Buraya habelə KİV-in yalanlıq iddia edilən məlumatın doğruluğunu sübut etmək vəzifəsindən azad edilməsi barədə qanunverijilikdə dəyişiklik aparılmasını aid etmək olar.

Təbii ki, yuxarıda göstərilənlər hazırda Azərbaycanda dövlət idarəetməsində şəffaflığın təmin olunması üçün normativ hüquqi baza yaradılması sahəsindəki problemlərin bir hissəsidir. Dövlət idarəetməsinin şəffaflığının təmin olunması üçün əhatəli infrastrukturun yaradılması lazımdır və bu infrastrukturun hər bir komponentinin normal fəaliyyətinin təmin olunması üçün uyğun normativ bazanın yaradılması tələb olunur.