Institute for Citizens Rights

Ünvan: Bakıxanov 31/4, Nəsimi, Bakı, Azərbaycan, AZ 1017
Tel: (00994 12) 4404792;
Mob: (00994 50) 3438866;
E-mail: vhi2012@gmail.com ; suleymanli.bashir@gmail.com
Web: www.vhi.az

Vətəndaş Hüquqları İnstitunun Qeyri-Hökumət Təşkilatları haqqında Azərbaycan Respublikası Qanunvericiliyinə və Qeyri-Hökumət Təşkilatlarının Fəaliyyətinə edilən müdaxilələrə dair

Təklifləri

A. Ümumi qeydlər və tövsiyələr

1. Qeyri-Hökumət Təşkilatları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunvericiliyi (bundan sonra – QHT Qanunvericiliyi) təkmilləşdirilməlidir. Belə ki, mövcud QHT Qanunvericiliyində mövcud olan bir sıra məhdudiyyətlər konstitusion birləşmək azadlığının (Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası, maddə 58) səmərəli realizəsinə ciddi və əsassız maneələr yaradır.
2. Həm Konstitusiyaya, həm də Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrə (BMT Mülki və Siyasi Hüquqlar haqqında Beynəlxalq Paktı, maddə 22 və Avropa İnsan Hüquqları Konvensiyası, maddə 11) əsasən birləşmək azadlığı təməl insan hüquqlarından biri kimi nəzərdə tutulur və həmin hüququnun səmərəli həyata keçirilməsi dövlətin öhdəliyi sayılır.
3. Düzdür, birləşmək azadlığı mütləq hüquq deyil və onun həyata keçirilməsinə bir sıra məhdudiyyətlər müəyyən edilə bilər. Lakin bu məhdudiyyətlər qanunilik prinsipinə müvafiq olmalı, legitim məqsəd daşımalı (milli təhlükəsizlik və ictimai asayiş maraqları naminə, iğtişaşın və cinayətin qarşısını almaq üçün, sağlamlığın və mənəviyyatın qorunması üçün və ya digər şəxslərin hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi üçün) və demokratik cəmiyyətdə zəruri olmalı, eləcə də qarşıya qoyulan legitim məqsədlərə münasibətdə proporsional (mütənasib) xarakter daşımalıdır. Bundan əlavə, birləşmək azadlığı hüququna qoyulan məhdudiyyətlər zamanı prosessual ədalətlilik prinsipinə riayət edilməlidir, yəni qoyulan məhdudiyyətlər zamanı ədalət mühakiməsi hüququnun fundamental tələbləri qorunmalı və hüquqlarına məhdudiyyət qoyulan hüquq subyektlərinin hüquq pozuntusu iddialarına dair səmərəli hüquqi müdafiə vasitələri mövcud olmalıdır. QHT-lərə münasibətdə qoyulan məhdudiyyətlər hesabatlılıq və şəffaflıq tələblərinin həyata keçirilməsi, eləcə də cinayət yolu ilə əldə edilmiş pul vəsaitlərin və digər əmlakların, həmçinin terrorçuluğun maliyyələşdirilməsinin qarşısının alınması məqsədi daşıya bilər.
4. Həmçinin vurğulanmalıdır ki, QHT qanunvericiliyinin səmərəli icrası üçün dövrümüzün tələbi olan dövlət orqanlarının elektronlaşdırılmış xidmət göstərməsi imkanı nəzərdən keçirilməlidir. Qeyd edilməlidir ki, artıq ölkədə bir çox məsələlərdə dövlət orqanlarının elektron xidmət göstərməsinə dair müsbət təcrübə mövcuddur. Bununla yanaşı, QHT qanunvericiliyinin tətbiqi zamanı dövlət qulluğunun səmərəliləşdirilməsi və şəffaflığının artırılması məqsədilə yaradılmış ASAN Xidmət mərkəzlərinin istifadəsi imkanı nəzərdən keçirilə bilər.

5. Ən başlıcası isə 2013-2014-cü illərdə ölkədə yerli QHT-lərin və xarici QHT-lərin filial və nümayəndəliklərinin fəaliyyəti ilə əlaqədar Baş Prokurorluq tərəfindən cinayət işi açılıb. Həmin cinayət işi çərçivəsində bir sıra QHT fəalları cinayət məsuliyyətinə cəlb edilib, bank hesabları dondurulub, bir sıra ictimai fəalların ölkədən çıxışına məhdudiyyət qoyulub və bir sıra ictimai fəallar ölkədən çıxış edərkən yoxlamalara tabe tutulub. Hazırda bu müdaxilələrdən bəziləri aradan qaldırılıb və cinayət məsuliyyətinə cəlb edilmiş şəxslər azadlığa buraxılıb. Lakin bununla yanaşı cari tarixə həmin cinayət işi aktivdir və ona xitam verilməyib. Hesab edirik ki, 2013-2014-cü illərdə Baş Prokurorluq tərəfindən başlanmış və ictimaiyyətdə QHT işi kimi bilinən həmin cinayət işinə tam xitam verilməli və həmin cinayət işi üzrə qoyulmuş bütün məhdudiyyətlər aradan qaldırılaraq QHT-lərin 2014-cü ilə qədərki vəziyyəti restitutsiya edilməli, eləcə də həmin cinayət işi üzrə cinayət məsuliyyətinə cəlb edilərək məhkum edilmiş şəxslərə bəraət verilməlidir.

B. Məxsusi qanunvericilik tövsiyələri

6. Göstərilənlərə əsasən QHT qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi məqsədilə aşağıdakı tövsiyələr və həmin tövsiyələrin müvafiq əsaslandırmalırı təqdim edilir. Bu tövsiyələr təməl problem olan məsələlərə, yəni QHT qanunvericiliyinin ümumi prinsipləri, QHT-lərin qeydiyyatı, qrant müqavilələrinin qeydiyyatı və cərimələrə aiddir. Bu tövsiyələr alternativ xarakter daşıya bilər.
7. **QHT qanunvericiliyində hüquqauyğunluq (hüquqilik) prezumpsiyası müəyyən edilsin**. Hüquqauyğunluq prezumpsiyasına əsasən əksi qanunla nəzərdə tutulmuş qaydada müəyyən edilənə qədər QHT-nin hüquqauyğun təsis edilməsi, hüquqauyğun məqsədlər güdməsi və hüquqauyğun fəaliyyət göstərməsi güman edilir. Bu prezumpsiyaya əsasən QHT-nin hüquqazidd təsisi, məqsədləri və fəaliyyət göstərməsi müvafiq səlahiyyətli qurumlar tərəfindən sübut edilməlidir. Hüquqaziddlik halı müəyyən edilməyən qədər QHT-nin hüquqauyğun fəaliyyət göstərməsi prezumpsiya (güman) edilməlidir. Qeyd edilməlidir ki, hüquqauyğunluq prezumpsiyası hüququn ümumi prinsiplərindən biridir və QHT qanunvericiliyinin aid olduğu İnzibati Hüququn tərkib hissəsi olan İnzibati İcraat haqqında Qanunda müəyyən edilib (maddə 19) (Qeyd: bu tövsiyə ATƏT və Venesiya Komissiyasının birgə hazırladığı Birləşmək Azadlığına dair Bələdçidə (2015) prinsip kimi əks olunub).
8. **QHT qanunvericiliyində QHT-lərin hüquqi şəxs statusu əldə etmədən (qeydiyyatsız) fəaliyyət göstərə biləcəyi müddəası *expressis verbis, açıq-aşkar surətdə* nəzərdə tutulsun.** Beynəlxalq İnsan Hüquqları Hüququna əsasən QHT-lər sadəcə hüquqi şəxs statusu əldə edərək deyil, bu statusu əldə etmədən də fəaliyyət göstərə bilmək hüququna malikdir. Hüquqi şəxs statusu əldə etmək yaxud qeydiyyata alınmaq QHT-lərə əlavə təminat kimi lazım ola bilər. Lakin bu hal onlar qarşısında fəaliyyətin zəruri şərti kimi qoyulmamalıdır. QHT qanunvericiliyi bu məsələdə konkret mövqe sərgiləmir. Belə ki, QHT-lər haqqında Qanunun 15-ci maddəsində QHT-lərin təsisinə dair bildiriş göndərilməsi qaydası müəyyən edilsə belə, həmin Qanun hüquqi şəxs statusu əldə etmədən göstərilən fəaliyyəti aydın dillə və birbaşa nəzərdə tutmur. Qeyd edək ki, praktikada bir sıra dövlət orqanları,ələlxüsus hüquq mühafizə orqanları tərəfindən QHT-lərin qeydiyyatsız fəaliyyəti qanunsuz fəaliyyət kimi qiymətləndirilir. Bu hal QHT-lər üçün hüquqi problemlər yaradır və yarada bilər. Bu halların aradan qaldırılması üçün qeydiyyatsız fəaliyyətin qanuniliyi açıq-aşkar surətdə müəyyən edilməsi arzuolunandır (Qeyd: bu tövsiyə ATƏT və Venesiya Komissiyasının birgə hazırladığı Birləşmək Azadlığına dair Bələdçinin (2015) tələblərinə də uyğundur).
9. **QHT qanunvericiliyində QHT-lərin qeydiyyatı və qrant müqavilələrinin qeydiyyatının xəbərdarlıq forması müəyyən edilsin.** Qeyd edilməlidir ki, QHT-lərin qeydiyyatının və

qrantların qeydiyyatının iki forması mövcuddur: xəbərdarlıq və icazə. Xəbərdarlıq halında hüquq subyekti müvafiq səlahiyyətli orqanı əməliyyat (QHT-nin təsisi yaxud qrantın verilməsi) barədə xəbərdar edir və bundan sonra, əməliyyatı həyata keçirir. İcazə halında isə hüquq subyekti müvafiq səlahiyyətli orqandan icazə alır. Həmin səlahiyyətli orqan isə qanunvericiliyə uyğun yoxlama aparıb icazə verir. Qeyd edək ki, Azərbaycanda hazırda QHT-lərin qeydiyyatı və qrant müqavilələrinin qeydiyyatında icazə forması tətbiq edilir (yalnız ianələrin qeydiyyatında xəbərdarlıq forması istifadə edilir). Nəzərə alsaq ki, Azərbaycanda QHT-lərin vəziyyəti kövrəkdir, onda onlara münasibətdə xəbərdarlıq formasının tətbiqi yaxud müəyyən müddətə tətbiqi onların fəaliyyətinin optimallaşdırılmasına xidmət edə bilər. Bu səbəblərdən də QHT-lərin qeydiyyatı və qrant müqavilələrinin qeydiyyatı zamanı daimi əsaslarla yaxud müəyyən müddətə (məsələn, 5 il müddətinə) keçid dövrü kimi xəbərdarlıq forması tətbiq edilsin (qeyd edək ki, qrant müqavilələrinin qeydiyyatı zamanı xəbərdarlıq forması əvvəllər istifadə edilib).

10. **Fondların qeydiyyatı üçün tələb edilən 10 min manat minimum nizamnamə kapitalı tələbi ləğv edilsin və həmin nizamnamə kapitalının konkret məbləği qanunvericiliklə müəyyən edilməyərək bu miqdarı təyin etmək hüququ təsisçinin (təsisçilərin) ixtiyarına buraxılsın**. Hazırda fondların qeydiyyatı 10 min manat minimum nizamnamə kapitalı tələbi qanunvericiliklə nəzərdə tutulub (*Qeyri-Hökumət Təşkilatları (ictimai birliklər və fondlar) haqqında Qanun, maddə 12.1-1*). Bu məbləğ qeyri-mütənasibdir və fond yaratmaq istəyən şəxslərin üzərinə ağır yük qoyur. Nəzərə alsaq ki, fondlar QHT-nin iki əsas təşkilati-hüquqi formasından biridir və onların yaradılmasına vətəndaş cəmiyyətinin ehtiyacı ola bilər, bu cür tələbin qoyulması maliyyə imkanları həmin anda yuxarı olmayan ictimai fəalların ilkin qeydiyyat anında bu cür məbləği təyin etməsini zərurət olmadan çətinləşdirir. Bu cür tələbin qanunvericiliklə müəyyən edilməsi isə aydın deyil. Kommersiya hüquqi şəxslərin qeydiyyatı üçün qanunvericiliklə minimum nizamnamə kapitalı müəyyən edilməyib. Belə halda gəlir və mənfəət əldə etmək məqsədi güdməyən qeyri-kommersiya hüquqi şəxslərin bir növü olan fondlara münasibətdə bu tələb ağlabatan deyil.
11. **QHT-lərin qeydiyyatı və qrant müqavilələrinin qeydiyyatı müddətləri qısaldılsın.** Qeyd edilməlidir ki, hazırda QHT-lərin qeydiyyatı üçün 30+30 günlük müddət (+ əlavə edilən müddət əlavə araşdırma üçün nəzərdə tutulub), qrantların qeydiyyatı üçün isə 15+15 günlük müddət müəyyən edilir. Hesab edirik ki, bu müddətlər hazırkı elektronlaşdırma səviyyəsi nəzərə alınsa çox uzundur. Buna görə də QHT-lərin və qrantların qeydiyyatı üçün nəzərdə tutulan müddət 7 iş günü müəyyən edilə bilər (əlavə araşdırma müddəti isə nəzərdə tutulmasın) (yaxud daha qısaldılmış müddətlər üçün ağlabatan miqdarda daha yuxarı dövlət rüsumları müəyyən edilə bilər) (qeyd edilməlidir ki, kommersiya hüquqi şəxslərin qeydiyyatı üçün qanunvericilikdə daha qısa müddətlər müəyyən edilib).
12. **Qrant müqavilələrinin qeydiyyatı üçün nəzərdə tutulmuş məhdudiyyətlər birbaşa olaraq Milli Məclis tərəfindən müəyyən edilsin.** Qeyd edilməlidir ki, QHT Qanunvericiliyinə 2014-cü ildə edilmiş əlavələr və dəyişikliklər əsasında qrant müqavilələrinin qeydiyyatı qaydası müəyyən edilib və həmin qeydiyyata dair məhdudiyyətləri müəyyən etmək səlahiyyəti Nazirlər Kabinetinə deleqasiya edilib (Qrant haqqında Qanun, maddə 4.4-2). Hesab edirik ki, bu məhdudiyyətlər (qaydalar) ümumi qaydada birbaşa Milli Məclis tərəfindən müəyyənləşdirilməsi konstitusionallıq prinsipinə uyğun olardı. Çünki qrantların qeydiyyatı məsələsi fundamental hüquqlardan biri olan birləşmək azadlığına aiddir və ona dair məhdudiyyətlərin çərçivələri Milli Məclis tərəfindən müəyyən edilməsi daha münasib olardı (Konstitusiya, maddə 94).
13. **Xarici donorlar tərəfindən qrant vermək hüququnun əldə edilməsi şərti (tələbi) və onunla əlaqədar olan məsələlər (qrant müqavilələrinin maliyyə-iqtisadi məqsədəmüvafiqliyinin əsaslandırılması) ləğv edilməli və xarici donorlar tərəfindən bağlanmış qrant müqavilələri yalnız legitim əsaslara uyğun olaraq məhdudlaşdırıla**

bilər. Xarici donorlar tərəfindən qrant vermək hüququnun qrant vermək hüququnun əldə edilməsi tələbi mütənasib məhdudiyyət deyil. Xarici donorlara münasibətdə belə bir məhdudiyyətin tətbiq edilməsinin ağlabatan əsaslandırması yoxdur. Xarici donorlar tərəfindən bağlanmış qrant müqavilələrinə məhdudiyyət qoyulmasının ağlabatan əsaslandırılması ancaq cinayət yolu ilə əldə edilmiş pul vəsaitlərinin və ya digər əmlakın leqallaşdırılmasına və terrorçuluğun maliyyələşdirilməsinə qarşı mübarizə haqqında qanunvericiliyin tələblərinin pozulması ola bilər (mütərəqqi beynəlxalq təcrübəyə uyğun olaraq münasib məhdudiyyət əsaslandırması bu ola bilər).

14. **QHT-lərin qeydiyyatı və qrant müqavilələrinin qeydiyyatının elektron mexanizmləri təkmilləşdirilsin**. Qeyd edilməlidir ki, 2020-ci ilin avqust ayında QHT-lərin qeydiyyatı və qrant müqavilələrinin qeydiyyatı ilə bağlı elektron qeydiyyat sistemi qanunvericiliyə salınıb. Hesab edirik ki, bu mexanizm Elektron Hökumət sisteminin mövcud vəziyyətinə uyğun olaraq infrastrukturlaşdırılmalı və təkmilləşdirilməlidir.
15. **QHT-lərin qeydiyyatı və qrant müqavilələrinin qeydiyyatı səlahiyyəti ASAN Xidmətə verilsin.** Vurğulanmalıdır ki, ASAN Xidmət mərkəzləri dövlət qulluğuna dair xidmətlərin göstərilməsinə uğur nümayiş etdirə biliblər. Hesab edirik ki, həmin müsbət təcrübə QHT qanunvericiliyinin həyata keçirilməsinə də töhfə verə bilər. Buna görə də QHT-lərin qeydiyyatı və qrant müqavilələrin qeydiyyatı səlahiyyətlərinin ümumi (yerində) qaydada həyata keçirmək səlahiyyəti ASAN Xidmətə həvalə edilməsi arzuolunandır (mərkəzləşmiş qaydada birinə yaxud mərkəzsiz qaydada bir neçəsinə).
16. **QHT-lərin təsis sənədlərində edilmiş dəyişikliklərin və qeydə alınmış faktların sonrakı dəyişikliyinin elektron qaydada həyata keçirilməsi mexanizmi infrastrukturlaşdırılsın və təkmilləşdirilsin. QHT-lərin təsis sənədlərində edilmiş dəyişikliklərin və qeydə alınmış faktların sonrakı dəyişikliyinin həyata keçirilməsi səlahiyyəti ASAN Xidmət Mərkəzlərinə həvalə edilsin** (mərkəzləşmiş qaydada birinə yaxud mərkəzsiz qaydada bir neçəsinə).
17. **Müəyyən məbləğə qədər olan kiçik həcmli qrant müqavilələri üzrə ödənişlərin (əməliyyatların) nağd qaydada həyata keçirilməsi qaydası müəyyən edilsin.** Kiçik məbləğli qrant müqavilələri üzrə ödənişlərin (əməliyyatların) bank qaydasında nağdsız həyata keçirilməsi qeyri-mütənasibdir.
18. **Müəyyən məbləğə qədər olan ianələr nağd qaydada həyata keçirilsin.** Bütün ianələrin bank hesabı yolu ilə ödənilməsi tələbi qeyir-mütənasibdir.
19. **QHT təsisçiləri üçün daimi yaşamaq hüququnu təsdiq edən sənəd tələbi aradan qaldırılsın və ya vəziyyətə uyğunlaşdırılsın.** Keçmiş sovet ölkəsi kimi Azərbaycanda çoxlu sayda *de facto* vətəndaşsızlıq vəziyyətində olan şəxslər var (xüsusilə Gürcüstan azərbaycanlıları). Onlar Azərbaycanda daimi yaşamaq hüququnu təsdiq edən sənəd əldə edə bilmirlər. Bu səbəbdən də bu tələb onların birləşmək azadlığına mane olur. Bu halda bu tələb ya aradan qaldırılmalı ya da mövcud vəziyyətə uyğunlaşdırılmalıdır (Hüquqi şəxslərin dövlət qeydiyyatı və dövlət reyestri haqqında Qanun, maddə 5.4.4-1).
20. **İnzibati Xətalar Məcəlləsində QHT qanunvericiliyinin pozuntularına görə nəzərdə tutulan sanksiyalar (cərimələrin) azaldılsın.** İnzibati Xətalar Məcəlləsində QHT qanunvericiliyinin pozulmasına görə həddən ziyadə yuxarıdır və qeyri-mütənasibdir. Həmin cərimələrin azaldılması QHT-lərin hazırkı maliyyə vəziyyətinə daha uyğun olardı. Bundan əlavə, QHT-lərin kommersiya (gəlir) əldə etmək məqsədi daşımaması onlar üçün yuxarı məbləğli sanksiyaların (cərimələrin) nəzərdə tutulmasını da qeyri-zəruri edir.
21. **QHT-lərin ləğvi üçün onların Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 58-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş tələblərə zidd fəaliyyəti yeganə əsas kimi nəzərdə tutulsun (Azərbaycan Respublikasının bütün ərazisində və ya hər hansı hissəsində qanuni dövlət hakimiyyətini zorla devirmək məqsədi daşımaq, cinayət hesab edilən digər məqsədlər güdmək və ya cinayətkar üsullardan istifadə etmək). Digər prosessual və formal**

pozuntular baş verdikdə isə QHT-lərin inzibati qaydada cərimələnməsi sanksiya kimi nəzərdə tutulsun (əgər inzibati cərimə sanksiyasına baxmayaraq pozuntular aradan qaldırılmasa bu halda QHT-lərin fəaliyyətinin 6 aya kimi dayandırılması müstəsna tədbir kimi nəzərdə tutula bilər). Qeyd edək ki, QHT-lərin hüquqi şəxs kimi ləğv edilməsi onların bütün fəaliyyətinə son qoyan tədbirdir və kifayət qədər ağır nəticələrə səbəb olur. Bu isə birləşmək azadlığına qoyulan ciddi məhdudiyyətdir. Bu baxımdan bu məhdudiyyətin tətbiq edilməsi üçün ciddi əsaslandırma lazımdır. Formal pozuntulara (sənədlərin natamam olması və ya hesabatların vaxtın təqdim edilməməsi kimi) və pozuntuların vaxtında aradan qaldırılmamasına görə QHT-lərin hüquqi şəxs kimi qeydiyyatın ləğv edilməsi isə mütənasib (proporsional) tədbir deyil. QHT-lərin formal pozuntulara yol verməsi və bunları vaxtında aradan qaldırmaması və ya qaldıra bilməməsi bu cür müstəsna tədbirin tətbiqinə əsas vermir. Buna görə də Qeyri-hökumət təşkilatları haqqında Qanunun 31-ci maddəsinə dəyişiklik edilərək QHT-lərin ləğvi üçün əsas Konstitusiyasın 58-ci maddəsinin IV hissəsində nəzərdə tutulmuş əsaslarla məhdudlaşdırılması ağlabatandır.

Hörmətlə,

Bəşir Süleymanlı
Vətəndaş Hüquqları İnstitunun rəhbəri