**AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI ADINDAN**

**Azərbaycan Respublikası**

**Konstitusiya Məhkəməsi Plenumunun**

**Q Ə R A R I**

*Azərbaycan Respublikası İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsinin və “Prokurorluq haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 4, 21 və 27-ci maddələrinin bəzi müddəalarının əlaqəli şəkildə şərh edilməsinə dair*

**23 fevral 2021-ci il Bakı şəhəri**

Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu Fərhad Abdullayev (sədr), Sona Salmanova, Humay Əfəndiyeva, Rövşən İsmayılov (məruzəçi-hakim), Ceyhun Qaracayev, Rafael Qvaladze, Mahir Muradov, İsa Nəcəfov və Kamran Şəfiyevdən ibarət tərkibdə,

məhkəmə katibi Fəraid Əliyevin iştirakı ilə,

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 130-cu maddəsinin VI hissəsinə, “Konstitusiya Məhkəməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 27.2 və 33-cü maddələrinə və Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin Daxili Nizamnaməsinin 39-cu maddəsinə müvafiq olaraq, xüsusi konstitusiya icraatının yazılı prosedur qaydasında keçirilən məhkəmə iclasında Bakı şəhəri Xətai Rayon Məhkəməsinin müraciəti əsasında Azərbaycan Respublikası İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsinin və “Prokurorluq haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 4, 21 və 27-ci maddələrinin bəzi müddəalarının əlaqəli şəkildə şərh edilməsinə dair konstitusiya işinə baxdı.

İş üzrə hakim R.İsmayılovun məruzəsini, maraqlı subyektlərin nümayəndələri Bakı şəhəri Xətai Rayon Məhkəməsinin sədri R.Rzayevin və Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi Aparatının Dövlət quruculuğu, inzibati və hərbi qanunvericilik şöbəsinin İnzibati qanunvericilik sektorunun müdiri K.Paşayevanın, mütəxəssislər Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin Cinayət Kollegiyasının sədri H.Nəsibovun, Bakı Apellyasiya Məhkəməsinin Cinayət Kollegiyasının hakimi Q.Babayevin və Azərbaycan Respublikası Baş Prokurorluğunun Hüquqi təminat və insan hüquqları məsələləri idarəsinin rəisi A.Osmanovanın mülahizələrini, ekspert Bakı Dövlət Universitetinin Konstitusiya hüququ kafedrasının dosenti, hüquq üzrə elmlər doktoru S.Əliyevin rəyini və iş materiallarını araşdırıb müzakirə edərək, Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu

**MÜƏYYƏN ETDİ:**

Bakı şəhəri Xətai Rayon Məhkəməsi Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsinə (bundan sonra – Konstitusiya Məhkəməsi) müraciət edərək Azərbaycan Respublikası İnzibati Xətalar Məcəlləsinin (bundan sonra – İnzibati Xətalar Məcəlləsi) 54.3-cü maddəsinin və “Prokurorluq haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun (bundan sonra – “Prokurorluq haqqında” Qanun) 4, 21 və 27-ci maddələrinin şərh edilməsini xahiş etmişdir.

Müraciətdən görünür ki, 19 sentyabr 2020-ci il tarixində H.İbrahimov karantin rejim qaydalarını pozduğuna görə barəsində İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 211.1-ci maddəsinə əsasən protokol tərtib edilmiş və inzibati tənbeh vermə haqqında qərar ilə 4 000 manat məbləğində cərimə edilmişdir. H.İbrahimovun şikayəti üzrə Bakı şəhəri Xətai rayon Prokurorluğu həmin qərarı əsassız və qanunsuz hesab etdiyi üçün Bakı şəhəri Xətai Rayon Məhkəməsinə protest vermişdir. Protestdə inzibati tənbeh vermə haqqında qərardan protest vermə müddətini bərpa etməklə qərarın ləğv edilməsi və yenidən baxılması üçün göndərilməsi barədə qərar qəbul edilməsi xahiş olunmuşdur.

Müraciətedən hesab edir ki, Bakı şəhəri Xətai rayon Prokurorluğu inzibati xətalar haqqında işə baxılmasında iştirak etmədiyindən və iştirak etmədiyi təqdirdə ona rəsmi qaydada qərarın surətinin verilməsi qanunvericilikdə nəzərdə tutulmadığından protest rədd olunmalıdır. Bakı şəhəri Xətai Rayon Məhkəməsi öz mövqeyini, həmçinin Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsi Plenumunun “Azərbaycan Respublikası İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsinin şərh edilməsinə dair” 2017-ci il 31 yanvar tarixli Qərarı (bundan sonra –Konstitusiya Məhkəməsi Plenumunun 2017-ci il 31 yanvar tarixli Qərarı) ilə əsaslandırmışdır. Həmin Qərarda Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu hesab etmişdir ki, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsinə uyğun olaraq prokuror inzibati xətalar haqqında işlərin baxılmasında iştirak etdikdə, həmin işlər üzrə qəbul olunmuş məhkəmə qərarından və ya qərardadından yuxarı instansiya məhkəməsinə protest verə bilər.

Bakı şəhəri Xətai rayon Prokurorluğu isə Konstitusiya Məhkəməsi Plenumunun 2017-ci il 31 yanvar tarixli Qərarında prokurorun protest vermək hüququna verilmiş şərhin yalnız məhkəmə qərarlarına aid olduğunu, digər orqanların qərarlarına aid olmadığını əsas gətirərək, belə qərarlardan prokurorun istənilən zaman, yəni onların qüvvəyə minib-minməməsindən asılı olmayaraq protest vermək hüququnun olmasını bildirmişdir.

Müraciətdən o da görünür ki, bəzən inzibati xətalara dair işlər üzrə icraatda prokurorun protest vermək səlahiyyəti birbaşa olaraq İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.1-ci maddəsinin müddəalarından irəli gəlir. Həmin maddəyə əsasən, prokuror inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraat zamanı baş vermiş qanun pozuntusunu aradan qaldırmaq üçün vaxtında tədbirlər görür və inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatın aparılmasında Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının və qanunlarının tətbiqinə və icrasına prokuror nəzarətini həyata keçirir.

Bununla yanaşı həmin səlahiyyətin mövcudluğu, həm də “Prokurorluq haqqında” Qanunun 4, 21 və 27-ci maddələrinin məzmunu ilə əlaqələndirilir. Belə ki, həmin maddələrdə müəyyən olunur ki, prokuror İnzibati Xətalar Məcəlləsində nəzərdə tutulmuş qaydada və hallarda məhkəmə qərarlarından və səlahiyyətli orqanın (vəzifəli şəxsin) inzibati xəta haqqında iş üzrə qərarlarından və ya qərardadlarından protest vermək hüququna malikdir.

Bakı şəhəri Xətai Rayon Məhkəməsi prokurorluq orqanlarından belə xarakterli protestlərin daxil olması hallarının artmasını və prokurorun İnzibati Xətalar Məcəlləsinə uyğun olaraq iştirak etmədiyi və öz təşəbbüsü ilə icraat başlamadığı hallarda inzibati xətalar üzrə işlərə baxmağa səlahiyyəti olan orqanların qərarlarından protest vermək hüququnun olub-olmaması ilə bağlı qeyri-müəyyənliyi nəzərə alaraq, Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət etmək qənaətinə gəlmişdir.

Müraciətedənin fikrincə, inzibati xətalar qanunvericiliyinə uyğun olaraq, inzibati xətalar haqqında iş üzrə sənədlər (qərarlar, qərardadlar, protokollar, bildirişlər) hakim və ya səlahiyyətli orqan (vəzifəli şəxs) tərəfindən inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatın iştirakçılarına rəsmi qaydada verilir. Məhz iştirakçılar inzibati xəta haqqında iş üzrə qərarı rəsmi qaydada aldıqları vaxtdan on gün müddətində həmin qərardan şikayət və ya protest verə bilər.

Yuxarıda qeyd olunanları nəzərə alaraq müraciətedən hesab edir ki, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsinin, habelə “Prokurorluq haqqında” Qanunun 4, 21 və 27-ci maddələrinin (həmin müddəaların prokurora inzibati xəta haqqında işə baxılmasında iştirak edib-etməməsindən asılı olmayaraq kollegial orqanın və yaxud səlahiyyətli orqanın (vəzifəli şəxsin) inzibati xəta haqqında iş üzrə qərarlarından məhkəməyə protest vermək hüququnu nəzərdə tutub-tutmaması aspektindən) şərh edilməsinə zərurət yaranmışdır.

Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu müraciətlə əlaqədar ilk növbədə qeyd edir ki, Plenumun 2017-ci il 31 yanvar tarixli Qərarında oxşar məsələyə münasibət bildirilmişdir. Qeyd olunduğu kimi, həmin Qərarda Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu belə nəticəyə gəlmişdir ki, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsinə uyğun olaraq prokuror inzibati xətalar haqqında işlərin baxılmasında iştirak etdikdə, həmin işlər üzrə məhkəmə tərəfindən qəbul edilən qərar və ya qərardadlardan protest vermək hüququna malikdir.

Həmin Qərarda ifadə olunmuş hüquqi mövqelərin hazırkı müraciətdə qaldırılan məsələyə təsir etməsini qiymətləndirərək nəzərə almaq lazımdır ki, müvafiq müraciətə səbəb olan hallar prokurorun inzibati xətalara dair işlər üzrə icraatda məhkəmə qərardadlarından protest vermək səlahiyyətinin olub-olmaması ilə bağlı idi. Buna müvafiq olaraq, qeyd olunan Qərarda əks olunmuş hüquqi mövqeyin formalaşmasında Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının (bundan sonra – Konstitusiya) 127-ci maddəsində təsbit olunmuş hakimlərin müstəqilliyi prinsipi əsas olmuşdur.

Digər tərəfdən qeyd olunmalıdır ki, Konstitusiya Məhkəməsi Plenumunun 2017-ci il 31 yanvar tarixli Qərarı qəbul edildikdən sonra “Azərbaycan Respublikasının İnzibati Xətalar Məcəlləsində dəyişiklik edilməsi haqqında” 1 may 2020-ci il tarixli Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsində “qərardaddan” sözündən sonra “onun surətinin bu Məcəllənin 57-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş rəsmi qaydada verildiyi vaxtdan on gün müddətində” sözləri əlavə edilmişdir.

Eyni zamanda “Prokurorluq haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda dəyişikliklər edilməsi barədə” 15 dekabr 2017-ci il tarixli Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə “Prokurorluq haqqında” Qanunun 4, 21 və 27-ci maddələrinə qüvvədə olan İnzibati Xətalar Məcəlləsinin tələblərinə uyğun olaraq prokurorun inzibati xətalara dair işlər üzrə protest vermək səlahiyyətləri əlavə olunmuşdur.

Göstərilənləri nəzərə alaraq Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu müraciətdə qaldırılan məsələnin düzgün həlli üçün, ilk növbədə, qanunçuluq konstitusiya prinsipinin nəzərdən keçirilməsini zəruri hesab edir.

Hüququn aliliyi prinsipinə əsaslanan qanunçuluq prinsipi, digər məsələlərlə yanaşı, dövlət orqanlarının qanunla müəyyən edilmiş səlahiyyətlərinə uyğun olaraq və bu hüdudlar çərçivəsində hərəkət etmək vəzifəsini də nəzərdə tutur. Buna müvafiq olaraq, qanunla müəyyən edilmiş səlahiyyətverici əsas olmadan dövlət orqanı tərəfindən edilən hər hansı bir hərəkət qeyri-legitim sayılmalıdır.

Qanunçuluq prinsipinin bu təzahürü birbaşa Konstitusiyanın 71-ci maddəsinin X hissəsində təsbit edilmişdir. Həmin normaya əsasən, dövlət orqanları yalnız bu Konstitusiya əsasında, qanunla müəyyən edilmiş qaydada və hüdudlarda fəaliyyət göstərə bilərlər.

Konstitusiyanın bu tələbinin yerinə yetirilməsi, öz növbəsində, dövlət orqanlarının hərəkətlərinin proqnozlaşdırıla bilən olmasına və onlara məhdudiyyətsiz mülahizə üçün imkan yaratmamasına zəmanət verməklə hər kəsin hüquq və azadlıqlarının mühüm təminatı kimi çıxış edir.

Burada nəzərə almaq lazımdır ki, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin məzmunu qanunda dəqiq və konkret müəyyən olunmalıdır. Bu mənada Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu “Normativ hüquqi aktlar haqqında” Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Qanununun 64.4-cü maddəsinin ikinci cümləsində ifadə olunan tələbi xüsusilə vacib hesab edir. Həmin müddəaya əsasən, normativ hüquqi aktda dövlət orqanının səlahiyyətlərinin həddindən artıq ümumiləşdirilmiş formada müəyyən edilməsinə yol verilmir.

Həmçinin qeyd olunmalıdır ki, dövlət orqanının konkret səlahiyyətinin məzmunu və hədlərini dürüst müəyyən etmək üçün bəzən müvafiq səlahiyyətverici normanın təhlili ilə yanaşı həmin norma ilə sistemli əlaqədə olan qanunvericiliyin digər müddəalarını da nəzərə almaq lazımdır. Bu öz növbəsində müvafiq orqanın qanunvericinin iradəsinə uyğun olan funksional təyinatını müəyyən etməyə imkan yarada bilər.

Bundan çıxış edərək Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu hesab edir ki, müraciətdə qaldırılan məsələlərin həlli üçün İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü və “Prokurorluq haqqında” Qanunun 4, 21 və 27-ci maddələri ilə yanaşı, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin prokurorun hüquqi statusunu nizamlayan digər müddəalarını da nəzərdən keçirmək zəruridir.

Həmin normaların sistemli təhlili belə qənaətə gəlməyə imkan verir ki, prokuror inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatda əsasən iki funksiyanı həyata keçirir.

Birincisi, prokuror, faktiki olaraq inzibati təqib funksiyasını reallaşdırır. Belə ki, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.2-ci maddəsinin birinci cümləsinə əsasən, bu Məcəllənin 191.1, 195.1, 197.3, 197.4, 197.5, 205, 253-1.1.1 (yaşıllıqların kadastrının aparılmamasına münasibətdə), 253-1.1.2 (yaşıllıqların kadastr məlumatlarının təhrif edilməsinə münasibətdə), 284.2, 339.2-339.5, 340.2, 341, 376, 399, 410.3, 440-1.1 (dövlət orqanlarına (qurumlarına) və bələdiyyələrə münasibətdə), 440-1.2, 440-1.3, 445-1, 516-1.2 (qəbiristanlıqların qorunması tələblərinin pozulmasına münasibətdə), 516-1.3 (dəfnə icazə verilməyən ərazilərdə dəfnlərin həyata keçirilməsinə münasibətdə), 528-1.3, 531, 538-1.4-538-1.6, 540.5, 550.2-550.5, 558.2, 558.3, 559, 563.2, 567, 568, 569, 573, 594-1, 594-2, 595.2, 596, 601, 606.1 və 610-618-ci maddələrində nəzərdə tutulan inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatın başlanması haqqında qərar prokuror tərəfindən qəbul edilir.

İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.2-ci maddəsinin ikinci cümləsinə görə, prokuror bu Məcəllənin 99.3-cü maddəsinə əsasən digər inzibati xətalar haqqında işlər üzrə də icraatın başlanması haqqında qərar qəbul etmək hüququna malikdir.

Həmin funksiyanı həyata keçirərkən prokuror, inzibati xəta haqqında iş üzrə icraatın başlanması, inzibati araşdırma aparılması haqqında qərar qəbul etmək və inzibati xəta haqqında iş üzrə icraatın başlanması haqqında qərarı, habelə inzibati araşdırmanın yekununda İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 102.6-cı maddəsində nəzərdə tutulmuş qaydada tərtib etdiyi protokolu baxılması üçün hakimə, səlahiyyətli kollegial orqana və yaxud vəzifəli şəxsə göndərmək səlahiyyətinə malikdir (İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 102.2 və 103-cü maddələri).

Eyni zamanda İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.6-cı maddəsinin tələblərinə əsasən, prokurorun həmin Məcəllənin 54.2-ci maddəsinin qaydalarına uyğun olaraq inzibati xətalar haqqında işlərin baxılmasında iştirak etmək və bunun üçün işə baxılmasının yeri və vaxtı haqqında əvvəlcədən məlumat almaq hüququ vardır.

Bununla yanaşı prokurorun inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatda digər mühüm funksiyası prokuror nəzarətinin həyata keçirilməsidir. İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.1-ci maddəsinə əsasən, prokuror inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraat zamanı baş vermiş qanun pozuntusunu aradan qaldırmaq üçün vaxtında tədbirlər görür və inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatın aparılmasında Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının və qanunlarının tətbiqinə və icrasına prokuror nəzarətini həyata keçirir.

Həmin funksiyanın həyata keçirilməsinin konkret istiqamətləri İnzibati Xətalar Məcəlləsində müəyyən edilmişdir. Belə ki, prokuror yetkinlik yaşına çatmayanlar barəsində inzibati xətalar haqqında işlərə baxılmasında iştirak etmək səlahiyyətinə malikdir.

Prokuror İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 40.0.2 və 40.0.3-cü maddələrində nəzərdə tutulmuş kollegial orqanın, digər səlahiyyətli orqanın (vəzifəli şəxsin) inzibati xəta haqqında işin başlanmasının rədd edilməsi haqqında qərardadından onun rəsmi qaydada təqdim edildiyi vaxtdan on gün müddətində verilmiş şikayətə baxmaq və İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.2-ci maddəsi ilə ona verilmiş səlahiyyətdən çıxış edərək, həmin qərardadı ləğv edib inzibati xəta haqqında iş başlamaq imkanına malikdir (İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 99.7-ci maddəsi).

İnzibati Xətalar Məcəlləsində, həmçinin prokurora inzibati xəta haqqında iş üzrə icraatın dayandırılması ilə əlaqədar geniş səlahiyyətlər verilmişdir. Həmin Məcəllənin 104.5-104.7-ci maddələrinin məzmununa müvafiq olaraq, prokuror, inzibati xəta haqqında iş üzrə icraatın dayandırılması haqqında qərarı almaq və aldığı vaxtdan bir ay müddətində həmin qərarın düzgünlüyünü yoxlamaq, zəruri saydıqda, səlahiyyətli vəzifəli şəxsdən inzibati xəta haqqında iş üzrə icraatın materiallarını tələb etmək, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 104.1-ci maddəsinin pozulduğunu müəyyən etdikdə, həmin qərarın ləğv edilməsi barədə qərar qəbul etmək və inzibati xəta haqqında iş üzrə icraatın təzələnməsi üçün onun surətini qərar qəbul etmiş səlahiyyətli vəzifəli şəxsə göndərmək səlahiyyətinə malikdir.

Göstərilən funksiyaların icrası üçün prokuror inzibati xətalara dair işlər üzrə icraatda bir sıra səlahiyyətlərə, o cümlədən İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsinin məzmununa əsasən protest vermək səlahiyyətinə malikdir.

Bu səlahiyyət həm də “Prokurorluq haqqında” Qanunun 4, 21 və 27-ci maddələrində nəzərdə tutulmuşdur. Həmin Qanunun göstərilən maddələrinə edilmiş dəyişikliklər İnzibati Xətalar Məcəlləsinə uyğunlaşdırmaq məqsədi ilə qəbul edilmişdir.

Nəzərə almaq lazımdır ki, “İnzibati Xətalar Məcəlləsinin təsdiq edilməsi haqqında” 29 dekabr 2015-ci il tarixli Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən, Azərbaycan Respublikasında qüvvədə olan digər qanunlar və normativ hüquqi aktlar Azərbaycan Respublikasının İnzibati Xətalar Məcəlləsinə uyğunlaşdırılanadək həmin Məcəlləyə zidd olmayan hissədə tətbiq edilir. Dəyişikliklərə əsasən isə "Prokurorluq haqqında" Qanunun prokurorluğun fəaliyyət istiqamətləri, prokuror aktlarının növləri və prokurorun protest vermək hüququna aid maddələri İnzibati Xətalar Məcəlləsinə uyğunlaşdırılmışdır.

Bunu həm də “Prokurorluq haqqında” Qanunun 4, 21 və 27-ci maddələrinin məzmunundan müəyyənləşdirmək mümkündür. Belə ki, həmin Qanunun 4-cü maddəsinin birinci hissəsinin səkkizinci abzasına müvafiq olaraq, prokurorluq İnzibati Xətalar Məcəlləsinə uyğun olaraq inzibati xəta haqqında iş üzrə icraata başlama haqqında qərar qəbul edir. Qanunun 21-ci maddəsinin birinci hissəsində nəzərdə tutulmuş prokuror aktlarından biri də məhkəmə qərarlarından və səlahiyyətli orqanın (vəzifəli şəxsin) inzibati xəta haqqında iş üzrə qərarlarından və ya qərardadlarından protestdir. Həmin Qanunun 27-ci maddəsinin birinci hissəsinə əsasən isə prokuror İnzibati Xətalar Məcəlləsində nəzərdə tutulmuş qaydada və hallarda məhkəmə qərarlarından və səlahiyyətli orqanın (vəzifəli şəxsin) inzibati xəta haqqında iş üzrə qərarlarından və ya qərardadlarından protest verir.

Buna görə də “Prokurorluq haqqında” Qanunun 4, 21 və 27-ci maddələrinin qüvvədə olan redaksiyası prokurorun səlahiyyətli orqanın (vəzifəli şəxsin) inzibati xəta haqqında iş üzrə qərarından istənilən halda, qaydada və müddətdə protest vermək səlahiyyətini təqdim edən müstəqil əsas kimi qiymətləndirilə bilməz.

Başqa sözlə, prokurorun, hansı şərtlərlə səlahiyyətli orqanın (vəzifəli şəxsin) qərarından protest vermək səlahiyyətini müəyyən etmək üçün, ilk növbədə, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsinin məzmunundan çıxış etmək vacibdir. Həmin maddənin mətnindən aydın olur ki, prokurorun protest vermək səlahiyyəti inzibati xəta haqqında işə baxılmasında iştirak etməsi ilə şərtləndirilir.

Eyni zamanda qeyd olunmalıdır ki, prokurorun protest vermək səlahiyyəti bilavasitə İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.1-ci maddəsindən irəli gəlmir. Həmin maddədə yuxarıda göstərildiyi kimi, prokurorun inzibati xətalara dair işlər üzrə icraatda yerinə yetirdiyi mühüm funksiyalardan biri göstərilmişdir. Qanunçuluq konstitusiya prinsipinin tələbləri baxımından isə prokuror tərəfindən protestin verilməsinin əsasları və şərtləri, onun konkret səlahiyyət növü kimi, qanunda dəqiq və aydın müəyyən edilməlidir.

Bununla belə, prokuror tərəfindən nəzarət funksiyaları yerinə yetirilərkən protestin verilməsi qanunda istisna edilmir. Belə ki, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.6-cı maddəsinin tələbləri baxımından yetkinlik yaşına çatmayanlar barəsində inzibati xətalara dair işlər üzrə prokuror nəzarəti həyata keçirilərkən, prokuror protest vermək səlahiyyətinə malikdir.

İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.3-cü maddəsinin məzmununa əsasən, prokuror, inzibati xəta haqqında iş üzrə qəbul edilən qərardan və ya qərardaddan onun surətinin bu Məcəllənin 57-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş rəsmi qaydada verildiyi vaxtdan on gün müddətində protest vermək hüququna malikdir. Bu isə o deməkdir ki, prokurorun rəsmi qaydada inzibati xəta haqqında iş üzrə yekun qərarın surətini almaq, habelə həmin Məcəllənin 130-cu maddəsində nəzərdə tutulmuş qaydada protest vermək hüququ yalnız onun müvafiq inzibati işin baxılmasında iştirak etdiyi hallarda həmin Məcəllə ilə tanınır.

Bu zaman nəzərə almaq lazımdır ki, prokurorun inzibati xəta haqqında işə baxılmasında iştirak etməsi onun İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 112-ci maddəsinə müvafiq olaraq kollegial orqanda və ya digər səlahiyyətli orqan (vəzifəli şəxs) tərəfindən keçirilən baxışda (iclasda) yalnız faktiki iştirakı hallarını ehtiva etmir. Burada əsas meyar, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin müddəalarına müvafiq olaraq, prokurorun inzibati xəta haqqında iş üzrə icraatda iştirak etmək hüququnun mövcudluğudur.

Bu mənada İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.6-cı maddəsi prokurorun inzibati xətalar haqqında işlərə baxılmasının yeri və vaxtı barədə məlumat almaq hüququnu müəyyən etməklə, həm də onun hansı icraatlarda iştirak etmək səlahiyyətinə malik olduğu halları nizamlayır. Belə ki, həmin maddəyə əsasən, yetkinlik yaşına çatmayanlar barəsində inzibati xətalar haqqında, habelə öz təşəbbüsü ilə başlanmış inzibati xətalar haqqında işlərin baxılmasının yeri və vaxtı prokurora bildirilir. Həmin işə prokurorun iştirakı olmadan yalnız o hallarda baxıla bilər ki, işə baxılmasının yeri və müddətinin ona vaxtında bildirilməsi barədə məlumat olsun və ya işə baxılmasını təxirə salmaq haqqında ondan vəsatət daxil olmasın.

Beləliklə, yetkinlik yaşına çatmayan şəxs barəsində inzibati xətaya dair icraat aparıldıqda, eləcə də inzibati xəta haqqında iş üzrə icraat prokurorun qərarına əsasən başlandıqda, prokuror həmin icraatlarda iştirak etmək hüququna malik olur.

Bu isə prokurora belə icraatlarda keçirilən baxışda (iclasda) bilavasitə iştirak edib-etməməsindən asılı olmayaraq, inzibati xətalar haqqında işlərə dair qərarların surətlərini rəsmi qaydada almaq və qanunda nəzərdə tutulan müddətlər çərçivəsində protest vermək səlahiyyətini verir.

Göstərilənləri nəzərə alaraq Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu aşağıdakı nəticəyə gəlir:

- Konstitusiyanın 71-ci maddəsinin X hissəsinin tələbləri baxımından, İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.2, 54.3 və 54.6-cı maddələrinin hal-hazırda qüvvədə olan redaksiyasına müvafiq olaraq, prokuror öz təşəbbüsü ilə başlanmış, həmçinin yetkinlik yaşına çatmayanlar barəsində inzibati xətalar haqqında işin baxılmasında iştirak edib-etməməsindən asılı olmayaraq həmin iş üzrə qəbul edilmiş qərardan məhkəməyə protest vermək hüququna malikdir.

Bununla belə, Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu xüsusi vurğulayır ki, inzibati xətalara dair işlərin və cinayət işlərinin baxılması haqqında qaydaların və prosedurların oxşarlığını, habelə inzibati xətalara dair işlər üzrə icraatı başlayan səlahiyyətli orqanların (vəzifəli şəxslərin) inzibati xəta haqqında işin məhkəmə baxışında mütləq iştirakına dair İnzibati Xətalar Məcəlləsində normanın müəyyən edilməməsini nəzərə alaraq, Konstitusiyanın 127-ci maddəsində təsbit edilmiş hakimlərin işlərə qərəzsiz, ədalətlə, tərəflərin hüquq bərabərliyinə əsasən baxılması prinsipini rəhbər tutaraq, habelə prokurorun İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.2-ci maddəsinə müvafiq olaraq inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatın başlanmasına dair geniş səlahiyyətlərindən çıxış edərək, prokurorun həmin işlər üzrə məhkəmə prosesində iştirakının təmin edilməsi gələcəkdə istisna olunmamalıdır.

Burada nəzərə almaq lazımdır ki, İnsan Hüquqları üzrə Avropa Məhkəməsinin *Karelin Rusiya Federasiyasına qarşı iş üzrə* 2016-cı il 20 sentyabr tarixli Qərarında göstərilmişdir ki, inzibati xətalarla bağlı məhkəmə prosesində prokurorun iştirak etməməsi şəxsin işinə baxılarkən ədalətli və qərəzsiz məhkəmə baxışı prinsiplərini pozmuşdur. Belə ki, hakim ittiham funksiyasını öz üzərinə götürmüş və bununla da həmin şəxsin “İnsan hüquqlarının və əsas azadlıqların müdafiəsi haqqında” Konvensiyanın (bundan sonra – Konvensiya) 6-cı maddəsində nəzərdə tutulan ədalətli məhkəmə araşdırılması hüququ pozulmuşdur (§§ 51-85).

Eyni zamanda qeyd olunmalıdır ki, inzibati hüquq pozuntusu ilə cinayət əməli arasındakı müəyyən oxşarlıqları, vətəndaşların pozulmuş hüquqlarının bərpası üçün prokurorluq orqanlarına müraciət hallarının artmasını, fiziki və hüquqi şəxslərin hüquqlarının və qanuni mənafelərinin pozulmasından daha səmərəli müdafiəsini təmin etmək məqsədi ilə, habelə Konvensiyanın 6-cı maddəsinin məqsədləri üçün cinayət əməlinin müəyyən edilməsi meyarlarına dair İnsan Hüquqları üzrə Avropa Məhkəməsinin təcrübəsinə (*Engel və digərləri Niderlanda qarşı iş üzrə* 1976-cı il 8 iyun tarixli Qərar, §82-83) əsaslanaraq Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu hesab edir ki, gələcəkdə qanunvericinin mülahizə sərbəstliyi çərçivəsində, konstitusiya norma və prinsiplərinə riayət edilməklə prokurorun inzibati xətalara dair işlər üzrə icraatda iştirakı formalarının genişləndirilməsi, o cümlədən onun inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatda iştirak etməsindən asılı olmayaraq səlahiyyətli orqanın (vəzifəli şəxsin) həmin işlər üzrə qəbul etdiyi qərarlardan protest vermək səlahiyyətinin müəyyən olunması qanunvericilik qaydasında nəzərdən keçirilə bilər.

Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu həmçinin qeyd edir ki, araşdırılan məsələ ilə bağlı hüquq tətbiqetmə təcrübəsi qeyri-müəyyən olduğundan, prokurorun iştirak etmədiyi və öz təşəbbüsü ilə icraat başlamadığı inzibati xətalar üzrə səlahiyyətli orqanların qanuni qüvvəyə minmiş qərarlarından vətəndaşların şikayətləri əsasında verilən protestlər məhkəmələr tərəfindən icraata qəbul edilmişdir. Bu cür işlər üzrə hazırda icraata xitam verilməsi vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının əsassız məhdudlaşdırılması ilə nəticələnə bilər. Belə ki, prokuror vasitəsi ilə inzibati xəta haqqında iş üzrə qərardan şikayətinin baxılmasını zənn edən şəxslər, məhkəməyə və ya yuxarı səlahiyyətli orqana (vəzifəli şəxsə) şikayət vermək müddətlərini faktiki olaraq ötürmüşlər. Bununla əlaqədar Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu hesab edir ki, hazırda məhkəmələrin icraatında olan prokurorun iştirak etmədiyi, lakin hüquq və azadlıqların bərpa edilməsi məqsədilə protest verdiyi səlahiyyətli orqanların qanuni qüvvəyə minmiş qərarlarına dair işlərə müvafiq olaraq mahiyyəti üzrə baxılmalıdır.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 130-cu maddəsinin VI hissəsini və “Konstitusiya Məhkəməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 60, 62, 63, 65-67 və 69-cu maddələrini rəhbər tutaraq, Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu

**QƏRARA ALDI:**

1. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 71-ci maddəsinin X hissəsinin tələbləri baxımından, Azərbaycan Respublikası İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.2, 54.3 və 54.6-cı maddələrinin hal-hazırda qüvvədə olan redaksiyasına müvafiq olaraq, prokuror öz təşəbbüsü ilə başlanmış, həmçinin yetkinlik yaşına çatmayanlar barəsində inzibati xətalar haqqında işin baxılmasında iştirak edib-etməməsindən asılı olmayaraq həmin iş üzrə qəbul edilmiş qərardan məhkəməyə protest vermək hüququna malikdir.
2. Qərarın təsviri-əsaslandırıcı hissəsində göstərilən hüquqi məsələlər nəzərə alınsın.
3. Qərar dərc edildiyi gündən qüvvəyə minir.
4. Qərar “Azərbaycan”, “Respublika”, “Xalq qəzeti”, “Bakinski raboçi” qəzetlərində və “Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin Məlumatı”nda dərc edilsin.
5. Qərar qətidir, heç bir orqan və ya şəxs tərəfindən ləğv edilə, dəyişdirilə və ya rəsmi təfsir edilə bilməz.

**Sədr Fərhad Abdullayev**

**XÜSUSİ RƏY**

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu, Bakı şəhəri Xətai Rayon Məhkəməsinin müraciətinə baxaraq, Azərbaycan Respublikası İnzibati Xətalar Məcəlləsinin (bundan sonra İXM) 54.3-cü maddəsinin və “Prokurorluq haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunun 4, 21 və 27-ci maddələrinin şərh edilməsi haqqında qərar qəbul etmişdir.

Konstitusiya Məhkəməsinin Plenumu qeyd edilən qanunların normalarının, eləcə də, İXM-nin bir sıra normalarının müddəalarını öz qərarında müzakirə edərək, aşağıdakı nəticəyə gəlmişdir:

- Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 71-ci maddəsinin X hissəsinin tələbləri baxımından, Azərbaycan Respublikası İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.2, 54.3 və 54.6-cı maddələrinin hal-hazırda qüvvədə olan redaksiyasına müvafiq olaraq, prokuror öz təşəbbüsü ilə başlanmış, həmçinin yetkinlik yaşına çatmayanlar barəsində inzibati xətalar haqqında işin baxılmasında iştirak edib-etməməsindən asılı olmayaraq həmin iş üzrə qəbul edilmiş qərardan məhkəməyə protest vermək hüququna malikdir.

Plenumun 23 fevral 2021-ci il tarixli qərarının həm təsviri əsaslandırıcı, həm də nəticə hissəsiylə tam razı deyiləm.

Konstitusiya Məhkəməsinin 23 fevral 2021-ci il tarixli qərarına hörmətlə yanaşaraq, xüsusi rəydə qalmağımın səbəb və əsaslarını hörmətli hakimlərin diqqətinə çatdırmağı zəruri hesab edirəm.

Plenumun öz qərarında müraciətin səbəb və əsaslarını zənnimcə qədərində ətraflı göstərilmişdir.

Lakin nə müraciətdə, nə də ki Plenum qərarında qanunların icrası üzərində prokuror nəzarəti anlayışı, qaydası, hansı məqsədlər güdməsi ətraflı izah edilməmişdir.

Plenum prokuror nəzarətinin inzibati icraatdakı iştirakının vacibliyinin mahiyyətinə heç toxunmamış, nə də ki, hüquqi vəzifəsinin əhəmiyyətini dəyərləndirməmişdir.

O, “hüquqi vəzifə” anlayışını “səlahiyyət” anlayışı ilə müqayisə edərək, “səlahiyyət hüququnun” hüquqi vəzifəni dürüst və dəqiq icrasına imkan verib-verməməsini hüquqi təfsirlə açıqlamadan, birbaşa “Normativ hüquqi aktlar haqqında” Konstitusiya Qanununun 64.4-cü maddəsinə müraciət edərək, onu yalnış izah etmişdir.

Plenum qərarındakı mülahizələrində dolaşıb qaldığından bir-birinə zidd hüquqi mövqelər bildirmişdir.

“... Eyni zamanda qeyd olunmalıdır ki, prokurorun protest vermək səlahiyyəti bilavasitə İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 54.1-ci maddəsindən irəli gəlmir...

Bununla belə, prokuror tərəfindən nəzarət funksiyaları yerinə yetirilərkən protestin verilməsi qanunda istisna edilmir.”

Yuxarıdakıları nəzərə alaraq, Plenum qərarı ilə əlaqədar öz xüsusi rəyimi – hüquqi mövqeyimi bildirirəm.

Prokuror nəzarəti, inzibati icraatda səlahiyyətli orqanların inzibati xətalara dair işlər üzrə inzibati icraat sahəsindəki fəaliyyəti üzərində hüququn aliliyini təmin etmək üçün həyata keçirilən konstitusion fəaliyyətdir.

Bu nəzarət həm inzibati xətalar üzrə işlərin başlanması mərhələsində, həm icraat prosesində, həm də ki, icraat üzrə qəbul edilmiş qərardan sonra ola bilər.

İXM-nin 54.1-ci maddəsində təsbit edilir ki, “Prokuror inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraat zamanı baş vermiş qanun pozuntusunu aradan qaldırmaq üçün vaxtında tədbirlər görür və inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatın aparılmasında Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya və qanunlarının tətbiqinə və icrasına prokuror nəzarətini həyata keçirir.”

İXM-nin bu normasının müddəaları Azərbaycan Respublikasının Kostitusiyasının 133-cü maddəsindən irəli gəlir.

Konstitusiyanın 133-cü maddəsinin birinci bəndinə əsasən “Azərbaycan Respublikasının Prokurorluğu qanunda nəzərdə tutulmuş qaydada və hallarda qanunların icra və tətbiq olunmasına nəzarət edir.”

Azərbaycan Respublikası “Prokurorluq haqqında” Qanunun 18-ci maddəsinə əsasən, “prokuror təhqiqat orqanlarının fəaliyyətində qanunların eyni cür və dürüst icrasını və tətbiqini təmin etmək məqsədiylə qanunlarda nəzərdə tutulmuş hərəkətlərin yerinə yetirilməsi və bu fəaliyyət prosesində qəbul olunan qərarların qanuniliyinə nəzarəti həyata keçirir”.

İXM-nin 54.1-ci maddəsinin “prokuror inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraat zamanı baş vermiş qanun pozuntusunu aradan qaldırmaq üçün vaxtında tədbirlər görür” müddəası, qanunvericinin prokurorun üzərinə qoyduğu bir hüquqi vəzifədir.

Bu vəzifənin icrası son nəticədə inzibati orqanların fəaliyyətində qanunların eyni cür və dürüst icrasının təmin edilməsinə gətirib çıxarmaqla, ictimai həyatda hüququn aliliyinə xidmət etməlidir.

Digər tərəfdən “Prokurorluq haqqında” Qanunun 18-ci maddəsinin birinci bəndində təsbit edilən “qanunların eyni cür və dürüst icrasını və tətbiqini təmin etmək” müddəası inzibati orqan əməkdaşlarının qanunçuluq prinsipi ruhunda tərbiyə edilməsi məqsədini də güdür.

Bu da o zaman mümkün ola bilər ki, prokuror nəzarəti əməli olsun, epizodik xarakter daşımasın. Yəni, prokuror nəzarətinin hər iki qaydası, bilavasitəliliyi və bilvasitəliyi ritmik fəaliyyət göstərə bilsin.

“Konstitusiyanın tətbiqi və icrasına nəzarət” dedikdə, nəinki prokurorun konstitusion vəzifəsi, eyni zamanda inzibati icraat zamanı Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlarının konstitusion hüquqlarının gözlənilməsi də nəzərdə tutulur.

Səlahiyyətli şəxsin icraat zamanı yol verdiyi qanun pozuntusu, dərhal vaxtında aradan qaldırılmazsa, son nəticədə hüququn aliliyi pozulmuş olacaqdır.

İnzibati Xətalar Məcəlləsində, həmin məcəllənin 54.1-ci maddəsinin imperativ müddəasını məhdudlaşdıran hər hansı bir norma yoxdur.

Yəni, prokurora inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatın aparılmasında Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının və qanunlarının tətbiqinə və icrasına nəzarət etməyi qadağan edən norma yoxdur.

Prokuror, nəzarət qaydasında hüquqi vəzifəsini icra edərək, inzibati xətalar haqqında işlər üzrə qəbul edilən qərarlardan verilən şikayətlər əsasında, iştirak etmədiyi işlərdə icraat zamanı baş vermiş qanun pozuntusunu aşkar edərsə, onun aradan qaldırılması üçün protest verməyə hüququ olmadığı halda onda nə etməlidir?

Plenumun qərarında bu suala hər hansı bir cavab tapmaq mümkün deyildir. Plenum, bu qərarı ilə inzibati xətalar haqqında işlər üzrə icraatın aparılmasında prokuror nəzarətinin həcmini, effektivliyini və gərəkliliyini minimuma endirməklə, qeyd edilən inzibati hüquqi tənzim etmə sahəsində hüququn aliliyinin gözlənilməsi və riayət edilməsinə xeyli ziyan vurmuş olur.

Qanunverici, prokurora öz hüquqi vəzifəsinin icrasını təmin etmək üçün, onu müvafiq hüquqlarla səlahiyyətləndirmişdir.

Belə hüquqlardan biri də İXM-nin 54.3-cü maddəsində təsbit edilən inzibati xəta haqqında iş üzrə qəbul edilən qərardan və ya qərardaddan protest vermək hüququdur.

Müraciətin verilməsinə də səbəb, prokurorun hansı hallarda bu hüququnu realizə edə bilməsi barədə təcrübədə yaranan fikir ayrılığı olmuşdur.

Normanın şərhinin zəruriliyi obyektiv və subyektiv xarakterli amillərdən doğur.

Belə hesab edirəm ki, indiki halda normanın şərhinə subyektiv xarakterli amil – məhz, mümkün normanın qanunverici tərəfindən aydın ifadə edilməməsi, eləcə də, bir sıra hallarda, normanı tətbiq edənlər tərəfindən, normanın izahına qrammatik cəhətdən düzgün yanaşmasından irəli gəlmişdir.

Qrammatik izah (təfsir) – hüquq normasının mətninin məzmununun semantik, sintaksis, leksik, morfoloji, üslubiyyat qaydaları əsasında aydınlaşdırılmasıdır.

Digər tərəfdən səlahiyyətli şəxs, normanın mətnindəki durğu işarələrinə, xüsusilə, vergül durğu işarəsinə hökmən diqqət yetirməlidr.

İXM-nin 54.3-cü maddəsində təsbit edilir: “Prokuror, həmçinin inzibati xətalar haqqında işlərin baxılmasında iştirak etmək, işin baxılması zamanı baş verən məsələlər üzrə rəy və ya vəsatət vermək, inzibati xəta haqqında iş üzrə qəbul edilən qərardan və ya qərardaddan onun surətinin bu Məcəllənin 57-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş rəsmi qaydada verildiyi vaxtdan on gün müddətində protest vermək hüququna malikdir.”

Bu normanın mətninin məzmununa qrammatik təhlilin semantik üslubunu tətbiq etsək və vergüllərə diqqət yetirsək, aydın olar ki, prokuror öz səlahiyyətləri daxilində bu normaya əsasən iki hüquqa malikdir:

* İnzibati xətalar haqqında işlərin baxılmasında iştirak etmək, işin baxılması zamanı baş verən məsələlər üzrə rəy və ya vəsadət vermək;
* İnzibati xətalar üzrə qəbul edilən qərardan və ya qərardaddan protest vermək.

Yəni, prokurorun protest vermək hüququ onun icraatda iştirak edib- etməməsindən asılı olmur.

Çünki normanın əvvəlində “prokuror” kəlməsi vergül durğu işarəsi ilə ayrılır. Bu onu göstərir ki, sonradan gələn müddəalar ayrı-ayrılıqda prokurora aiddir. Prokuror nəzarət funksiyasında müstəqildir. Nəzarət yolları ona imkan verir ki, çoxsaylı inzibati xətalara dair işlər üzrə icraata nəzarət etmək üçün iş üsulunu özü qursun.

Onun prosessual hərəkətləri də vergül durğu işarəsiylə müstəqil olaraq, mətnin məzmunundan irəli gəlir.

Plenum İXM-nin 54.3-cü maddəsiylə bağlı qərarında gəldiyi hüquqi nəticə, prokuroru konstitusion hüquqi vəzifəsini – inzibati xətalara dair işlər üzrə icraata, bilvasitə yolla nəzarət hüququndan məhrum etməklə, qanunçuluq prinsipinin hüquqi əhəmiyyətinə xələl gətirmiş olur.

Belə hesab edirəm ki, inzibati xətalar haqqında işlər üzrə qəbul olunmuş qərarların çox böyük hissəsi prokuror nəzarətindən kənarda qalır.

**Hakim: İsa Nəcəfov**