MÜNDƏRİCAT

Giriş 2

Milli azlıqların ictimai-siyasi həyatda effektli iştirakına dair Lund Tövsiyələri

I. Ümumi prinsiplər 7

II. Qərarların qəbulunda iştirak etmə 8
A. Mərkəzi hakimiyyət səviyyəsində mexanizmlər
B. Seçkilər
C. Reqional və yerli səviyyəli mexanizmlər
Ç. Müzakirə və məsləhət orqanları

III. Özünüidarəetmə 11
A. Qeyri-territorial mexanizmlər
B. Territorial mexanizmlər

IV. Zəmanətlər 13
A Konstitusiya və hüquqi zəmanətlər
B. Hüquqi müdafiə

Milli azlıqların ictimai-siyasi həyatda effektli iştirakınabarəsində Lund Tövsiyələrinə dair izahedici qeydlər

I. Ümumi prinsiplər 15

II. Qərarların qəbulunda iştirak etmə 22
A. Mərkəzi hakimiyyət səviyyəsində mexanizmlər
B. Seçkilər
C. Reqional və yerli səviyyəli mexanizmlər
Ç. Müzakirə və məsləhət orqanları

III. Özünüidarəetmə 29
A. Qeyri-territorial mexanizmlər
B. Territorial mexanizmlər

IV. Zəmanətlər 34
A. Konstitusiya və hüquqi zəmanətlər
B. Hüquqi müdafiə

GİRİŞ

1992-ci ilin iyul ayında Helsinkidə qəbul olunmuş qərara müvafiq olaraq Avropada təhlükəsizlik və əməkdaşlıq üzrə təşkilat (ATƏT) milli azlıqların işi üzrə Ali Komissar vəzifəsini təsis etdi. Ali Komissarın əsas vəzifəsi "imkan daxilində münaqişələrin ən erkən mərhələdə qarşısını almağa yardım göstərməkdən" ibarət idi. Bu addım bir çox hallarda keçmiş Yuqoslaviyada mövcud olan vəziyyətə qarşı reaksiya olub, Avropanın digər ölkələrində, xüsusilə də demokratik cəmiyyət quruluşuna keçidi yaşayan ölkələrdə təkrarlanmamasını təmin edirdi. Onların ifadəsi kimi 1990-cı ilin noyabr ayından Yeni Avropa üçün hökümət və dövlət rəhbərlərinin qəbul etdikləri Paris xartiyası çıxış edir.

1993-cü ilin yanvar ayının 1-də milli azlaqlıran işi üzrə ATƏT-in birinci Ali Komissarı (MAAK) Maks van der Stul olmuşdur. Parlamentin keçmiş üzvü. Niderlandın xarici işlər naziri, BMT-nin daimi nümuyəndəsi və ən əsası insan hüquqlarının müdafiəçisi olan cənab van der Stul fəaliyyət göstərdiyi dövr ərzində topladığı təcrübəyə əsaslanaraq, bir çox öhdəlikləri öz üzərinə götürmüşdür. Onun təhlil etdiyi vəziyyətlərdə müxtəlif avropa ölkələrinin mərkəzi hakimiyyət orqanları və milli azlıqları arasındakı mübahisələr kəsmiləşmə ilə nəticələnə bilər. MAAK (milli azlıqların ali komissarı) "sülhməramlı diplomatiya"nın üsulları ilə silahlanaraq 10-dan artıq dövlətin problemlərinin həllinə qoşuldu. Bu döülətlərin sırasına Albaniya, Macarıstan, Qazaxıstan, Qırğızıstan, Latviya, keçmiş Yuqoslaviya Respublikası Makedoniya, Rumıniya, Slovakiya. Ukrayna, Xorvatiya və Estoniya daxildir. O, ilk növbədə bir ölkənin əhalisinin kəmiyyətcə böyük bir hissəsini təşkil edən milli və ya etnik qrupların nümayəndələrinə və digər ölkənin azlıqlarına aidiyyat olan vəziyyətlərə əsas diqqətini yönəldirdi. Bu vəziyyətlər hər iki dövlətin hakimiyyət maraqlarına toxunurdu. Belə vəziyyətlər dövlətlərarası gərginliyin nəticələri keçmişdə avropa tarixinin gedişatını müyəənləşdirirdi.

MAAK milli azlıqlar ilə münasibətlərdə problemlər ilə məşğul olaraq, əməkdaşlığa hazır olan müstəqil, ədalətli, qərəzsiz tərəf rolunda çıxış edir. MAAK nəzarət funksiyasını yerinə yetirməsə də, şəxsi fəaliyyətində bütün dövlətlər tərəfindən qəbul edilmiş beynləxalq normalardan tədqi-

qat və tövsiyə əsası kimi istifadə edir. Millətlərarası normaların təhlili zamanı onun tərəfindən çıxış özül kimi qəbul olunur və irəli sürülmüş konkret tövsiyyələrin əsasını təşkil edir. Bununla əlaqədar olaraq, ATƏT in bütün dövlətləri tərəfindən qəbkl olunmuş, xüsusilə də, 1990-cı ildə (insani hüquqları üzrə) Kopenhagen Konferensiyası sənədində razılaşdırmış öhdəliklərini nəzərdə tutmaq vacibdir. Kopenhagen sənədinin IV cü bəndində milli azlıqlara aid olan normalar ətraflı şəkildə izah olunmuşdur. ATƏT-in iştirakçıları və eləcə də birləşmiş Millətlər Təşkilatının çərçivəsi daxilində qəbul olunmuş azlıqların züquqlarına dair öhdəliklər daşıyırlar; ATƏT in iştirakçısı olan ölkələrin böyük əksəriyyəti Avropa şurasının normaları ilə də sıx bağlıdırlar.

Maak 6 illik gərgin iş fəaliyyəti çərçivəsində bir çox ölkələrdə təkrar olaraq diqqəti cəlb edən məsələləri aşkar edə bilmişdir. Onların arasında milli azlıqların nümayəndələri üçün təhsil məsələləri və milli azlıqların dilinin isti fadəsi problemi mühüm yer tutur. Bu problemlər milli azlıqlara aid olan şəxslərin xüsusiyyətlərinin qorunmasında və inkişafında xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. ATƏT- in regionlarında milli azlıqların müvafiq hüquqlarının düzgün və ardıcıl reallaşdırılması məqsədini rəhbər tutaraq MAAK-rı etnik qruplar arası münasibətlər üzrə Fonda (Bu fond qeyri hakimiyyət təşkilatı olub, MAAK-a yardım məqsədilə konkret tapşırıqları yerinə yetirmək üçün 1993-cü ildə yaradılmışdır) iki tövsiyyələri paketinin işlənib hazırlanması üçün beynəlxalq səviyyədə qəbul olunmuş müstəqil ekspertlərin iki qrupunu çağırmaq istəyini ilə müraciət etmişdir. İşlənib hazırlanması olan 2 əsas tövsiyyələri paketi bunlardır: 1) Təhsil sahəsində milli azlıqların hüquqlarına dair Haaqa tövsiyyələri (1996-cı il) və 2) Milli azlıqların dil, hüquqlarına dair Oslo tövsiyyələri. Hər iki tövsiyələr nəticədə siyasi rəhbərlik və bir çox ölkələrin qanunverici orqanları tərəfindən oriyentir kimi istifadə olunurdu. Tövsiyələrin mətnini (bir neçə dildə) etnik qruplar arasındakı münasibətlər üzrə Fonddan pulsuz almaq olar.

Ali komissarın bir çox vəziyyətlərdə təkrarən müraciət etdiyi üçüncü mövzu dövlətin idarəolunmasında milli azlıqların iştirakının effektli formalarına aiddi. MAAK və demokratik institutlar və insan hüquqları üzrə ATƏT in büroları ATƏT-in iştirakçıları olan dövlətlərin bu sahədə

mövqeləri və təcrübəsi haqqında müəyyən təsəvvürlər əldə etməyə və onlara qarşılıqlı surətdə təcrübələrinin mübadiləsinə imkan verməyə səy göstərərək, ATƏT in bütün ölkələri və müvafiq beynəlxalq təşkilatların iştirakı vasitəsilə "İdarəetmə təcrübəsi və ictimaiyyətin iştirakı; müxtəlif şəraitdə inteqrasiya" mövzusunda konferensiya keçirməyi qərara almışdılar. Bu Konferensiya isveçrə konferensiyası tərəfindən Lokarno şəhərində 1998-ci ilin oktyabr ayının 18-20-də təşkil olunmuşdur. Konferensiyanın yekunları haqqında bəyanatda sədr bu konferensiyada müzakirə olunan məsələlərin qısaca xülasəsini vermişdir. O "gələcək konkret addımların atılması ilə (buraya milli azlıqların effekti iştirakı vasitəsilə dövlətin idarəolunmasının optimal mexanizmləri və müxtəlif konsepsiyaların işlənib hazırlanmasının davam olunması daxil etməklə) cəmiyyəti bütün müxtəlifliyi ilə ümumi dövlət inteqrasiyasına aparmasına dair" arzularını qeyd etmişdir. Bu məqsədlərlə MAAK etnik qruplar arasında münasibətlər üzrə Fonddan Raul Vallenberq adına insan hüquqları və humanitar hüquq İnstitutu ilə müştərək olaraq beynəlxalq səviyyədə tanınmış müstəqil ekspertlər qrupunu çağırmağı xahiş etmişdir. Bu ekspertlər qrupu müvafiq beynəlxalq standartlar əsasında tövsiyyələrin işlənib hazırlanması və mümkün alternativlərin müəyyən edilməsi ilə məşğul olmalı idilər.

Bu təşəbbüsün nəticəsi kimi milli azlıqların ictimai-siyasi həyatda effektli iştirakına dair Lund tövsiyyələri çıxış edir. Bu tövsiyyənin adı isveç şəhərinin adından götürülmüşdür. Bu şəhərdə tövsiyyələnin mətnini yekun olaraq razılaşdırmasına həsr olunmuş mütəxəssisslərin görüşü təşkil edilmişdir. Ekspertlər sırasına bu sahədə ixtisaslaşmış beynəlxalq hüquq mütəxəssisləri, seçki sistemləri və konstitusiya quruluşunun problemləri ilə məşğul olan politoloqlar, milli azlıqların problemlərini təsdiq edən sosioloqlar daxil idilər. Aşağıda Raul Vallenberq adına İnstitutunun müdürü professor Qudmundur Alfredssonun rəhbərlik etdiyi iştirakçılar qrupunun siyahısı verilmişdir:

> Raul Vallenberq adına humanitar və insan hüququ İnstitutunun rektoru (Lund universiteti) prof. Qudmunburq Alfredsson (İslandiya); Oksford universitetinin dövlət idarəetməsi kafedrasının

professoru Vernon Bodqanor (Böyük Britaniya); İnsan hüquqları üzrə Belqrad mərkəzinin müdiri prof. Voin Dimitiyeviç (Yuqoslaviya); İnsan hüquqları üzrə Norveç institutunun baş elmi işçisi dr. Asbyorn Eyde (Norveç); prof. Yaş. Qxay (Keniya); kütləvi hüquq Honkorq universitetinin profes. Ser Y.K. Pao; Fletçer adına hüquq və diplomatiya universitetinin beynəlxalq hüquq fakültəsinin prof. Xerst Xennem (ABŞ); Demokratiya və seçkilərə yardım Beynəlxalq institutunun rektoru Piter Harris (CAR); Rur universitetinin (Bohum) humanitar hüquq və sülhün bərqərarının (qorunmasının) hüquqi aspektləri fakulətsinin dekanı d-q. Hans İoahim Hayitse (Almaniya); Beynəlxalq hüquqşünas, professor, Yerusalim universitetinin Avropa institutu kollegiyasının sədri Ruf Lapidot (İsrail); London universiteti Kinq kollecinin beynəlxalq hüquq kafedrasının professoru Reyn Müllerson (Estoniya); "Milli azlıqlar və vətəndaşlar" fondunun müdürü (Milli azlıqlarüzrə qrup) d-r Şarlotta Puflerova (Slovakiya); Texas beynəlxalq universitetinin professoru Stiven Ratner (ABŞ); Notrdam universitetinin dövlət idarəetməsi kafedrasının dosenti d-r Endrü Reynolds (Böyük Britaniya); Kataloniya vilayətinin katalon sosiolinqvistika institutunun müdürü cənab Miqel Strubell (İspaniya və Böyük Britaniya); Vətəndaş hüququ Akademik universitetinin professoru Abo Markku Suksi (Finlandiya); Beynəlxalq hüquq Dyüblyan universitetinin professoru Danilo Türk (Sloveniya); Hüquq elmi üzrə baş müəllim, insan hüququ üzrə Asiya sakitokeanı mərkəzinin və etnik münaqişələrin qarşısını almaq üzrə Merdok universitetinin müdürü d-r Fernan de Varenn (Kanada); Polşa elmlər akademiyasının insan hüquqları üzrə Poznan Mərkəzinin müdürü prof. Roman Veruşevski (Polşa).

Milli azlıqların hüquqları sahəsində mövcud olan normalar insan hüququ sahəsinə aid olduğundan, ekspertlər öz iş fəaliyyətində insan hüquqlarına aidiyyəti olan bütün digər öhdəliklərə dövlətin riayət etməsinə əsaslanırdılar. Burada insan hüquqlarına azadlıq və hüquqların tapdalanması dixaldir. Ekspertlər eləcədə, bu nöqteyi nəzəri rəhbər tuturlar ki, son nəticədə insanın bütün hüquqları bərabərlik şəraitində hər bir

şəxsiyyətin tam və azad inkişafını təmin edir. Buna müvafiq olaraq, belə güman edilir ki, vətəndaş cəmiyyəti açıq və dinamik olmalıdır. Deməli o, bütün insanları, o cümlədən də milli azlıqlara mənsub olan şəxsləri tərkibində birləşdrməlidir. İdarəetmənin optimal demokratik təcrübəsi bütün əhalinin maraqları və ehtiyaclarına cavab verdiyindən, dövlətin qəbul etdiyi qərarların nəticələrini hiss edən insanlara bütün ölkələr tərəfindən verilməsi çıxış yolu kimi qəbul olunmuşdur.

Əvvəllər Haaqa və Osloda qəbul olunan tövsiyyələr kimi Lund tövsiyyələrinin də təyinatı dövlətlərin konkret qərarların qəbulunu əsaslaşdırmaq və stimullaşdırmaqdan, milli azlıqlara münasibətdə gərginliyini zəiflətməklə, münaqişənin qarşısının alınmasına yardım etməkdən ibarətdir. Bütün bunlar MAAK da əsas məqsəddir. Milli azlıqların ictimai həyatda effektli iştirakına dair Lund tövsiyyələri MAAK-ın təhlil etdiyi vəziyyətlərə aidiyyəti olan milli azlıqların hüquq sahəsində və digər sahəsində sadə dillə müqayişəli şəkildə ümumiqəbul olunmuş normaları aydınlaşdırmaq və bu normaların məzmununu dəqiqləşdirmək cəhdidir. Bu tövsiyyələrdə xüsusi olaraq açıq demokratik dövlətlərdə vahid tətbiqini nəzərdə tutan normaların izahı verilmişdir. 24 tövsiyyələrdən ibarət mətn 4 yarımfəsildən ibarətdir. Bu yarımfəsillər ümumi prinsiplərə, qərarların qəbulunda iştiraka, özünüidarəetməyə və tədbirlərə həsr olunur. Bütün bunlar ictimai həyatda iştirakın effektli formalarının həyata keçirilməsinə zəmanət verir. Konseptual münasibətlərdə Lund tövsiyyələri iki əsas xətt üzrə tərtib olunur: dövlətin təmamilə idarəolunmasında iştirak etmə; yerli və daxili xassəli bəzi məsələlərdə özünüidarəetmə. Bu planda artıq məlum olan müxtəlif sxemlərin mövcudluğu mümkündür. Bütün tövsiyələr 1-ci hissədə izah edilmiş ümumi prinsiplərə uyğun olaraq təfsir edilməlidir. Tövsiyyələrin daha ətraflı şərhini haşiyələrdə tapmaq olar. Burada müvafiq beynəlxalq normalara konkret sitat gətirilir.

MİLLİ AZLIQLARIN İCTİMAİ SİYASİ HƏYATDA EFFEKTLİ İŞTİRAKINA DAİR LUND TÖVSİYƏLƏRİ

I. ÜMUMİ PRİNSİPLƏR

1) Milli azlıqların ictimai-siyasi həyatda effektli iştirakı sülhməramlı demokratik cəmiyyətin tərkibini təşkil edən fəaliyyət növündən biridir. Avropa və onun hüdudlarında toplanılan təcrübəyə əsasən dövlətlər bu cür iştirak növünü stimallaşdırmaq üçün əksər hallarda milli azlıqların maraqlarını təmin edən xüsusi mexanizmlər yaradırlar. Əsl tövsiyyələrin məqsədi milli azlıqların ümumidövlət həyatına cəlb olunmasını asanlaşdırmaqdan, milli azlıqlara şəxsi xüsusiyyətlərini və orijınallığını qorumağa icazə verməkdən və bununla da dövlətin idarəolunmasını və bütövlüyünü təmin etməyə yardım göstərməkdən ibarətdir.

2) Əsl tövsiyələr əsasverən prinsipləri və beynəlxalq hüququn normalarına istinad edir. Əsasverən prinsiplərə və beynəlxalq hüquq normalarında insan ləyaqətinə hörmət etməyə, hüquqların bərabərliyi və tapdalanmaması daxildir. Onlar ictimai siyasi həyatda iştirak edən milli azlıqların hüquqlarına və başqa siyasi hüquqlara qarşı tətbiq olunur. Dövlətin əsas vəzifəsi, borcu beynəlxalq miqyasda qəbul olunmuş insan hüquqlarına və qanunun üstünlüyünə hörmət etməkdir. Qanunun hakimliyi vətəndaş cəmiyyətinin təmkinli, sülhün bərqərarı və çiçəklənməsi şəraitində hərtərəfləi inkişafını təmin edir.

3) Milli azlıqların ictimai siyasi həyatda effektli iştirakını təmin edən xüsusi institutların yaranması zamanı (bu institutlar vasitəsilə hakim funksiya və səlahiyyətlər həyata keçirilməlidir) institutu fəaliyyətinə aid hər bir şəxsin hüquqlarına hörmət etməlidir.

4) Milli azlıqların mənsubiyyətdən başqa fərdin sərəncamında özünüeyniləşdirmənin digər formaları da aiddir. Bu və ya digər şəxsin mil-

li azlıqlara və yp çoxluqlara mənsubiyyəti və ya qeyri-mənsubiyyəti haqqında qərar bu şəxs tərəfindən sərbəst şəkildə qəbul olunub və kənardanda deyilə bilmə imkanına malikdir. Bu zaman bu cür seçim və ya seçimdən imtina bu şəxsin maraqlarına toxunmalıdır.

5) İnstitut və prosedurların təşkili zamanı əsl tövsiyyələrə müvafiq olaraq nəinki bu prosesin tərkibinə, eləcə də formasına diqqət ayrılmalıdır. Etimad şəraitinin qorunması üçün dövlət hakimiyyəti və milli azlıqlar arasındakı məsləhətləşmə prosesi geniş kütlənin iştirakı ilə əlaqədar açıq, transfarentli olmalı və hesab prinsipinə əsaslanmalıdır. Kütləvi informasiyanın ictimai vasitələrinin mədəniyyətarası qarşılıqlı anlaşmaya daxil olmalarını və onların mlli azlıqların problemlərinin işıqlandırmalarını dövlət mükafatlandırmalıdır.

II. QƏRARLARIN QƏBULUNDA İŞTİRAK ETMƏ

A. Mərkəzi hakimiyyət səviyyəsində mexanizmlər

6) Dövlət milli azlıqlara mərkəzi hakimiyyətin səviyyəsində real “sükanlara“ təsir etməsinə imkan yaratmalıdır. Zəruri hallarda bunun üçün xüsusi mexanizmlər yaranmalıdır. Vəziyyətdən və şəraitdən asılı olaraq bu mexanizmlərin tərkibinə aşağıdakılar daxil ola bilər:

* milli azlıqların nümayəndəliklərinin xüsusi forması. məsələn: onlar tərəfindən milli məclisdə, parlament komitələrində yerlərin tutulması, eləcə də qanunvericilik prosesində zəmanətli iştirakın başqa formaları;

* milli azlıqların nümuyəndələri ilə rəsmi və qeyri-rəsmi razılaşmalar. Milli azlıqların nümuyəndələrinin nazirlər kabinetində, ali və ya konstitusiya məhkəməsində, aşağı instansiyalarda, təyin olunmuş məşvərət orqanlarında və yüksək səviyyəli digər orqanlarda hər hansı bir vəzifə ilə təmin olunması bu razılaşmalar ilə möhkəmləndirilir;

* müvafiq nazirliklərin nəzdində milli azlıqların maraqlarının nəzərə alınmasını təmin edən mexanizmlər. məsələn:

milli azlıqların işi üzrə əməkdaşların təyinatı və hər zaman qüvvədə olan təlimatın nəşri;

* milli azlıqların nümayəndələrinin dövlət orqanlarında isə cəlb olunmasına dair xüsusi tədbirlərin reallaşdırılması, eləcə də kütləvi idarələrin xidmətlərinin milli azlıqların dilində təqdim olunması.

B. Seçkilər

7) Avropada və onun hüdudlarından kənarda toplanılan təcrübə milli azlıqların siyasi həyatda iştirak etməsi üçün şəraitin yaradılmasında seçki prosesinin əsas roluna şəhadətlilik edir. Dövlətlər milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin hüquqlarının qorunmasına zəmanət verməlidir. Burada dövlət işlərindən yaxından iştirak etmə, səs hüququ və bərabər əsaslarda seçki vəzifələrinə seçilmək hüququnun verilməsi nəzərdə tutulur.

8) Siyasi partiyaların fəaliyyətinin təşkili də assosasiyaların azaldığının beynəlxalq hüquqi prinsiplərinə müvafiq olaraq nizama salınmalıdır. Bu prinsip vətəndaşların bu və ya digər icmaya, partiyaya mənsubiyyəti əlaməti əsasında (ayrıca götürülmüş icmanın maraqlarını ifadə etməmək şərtilə) tərkibində birləşdirən siyasi partiyanın azad təşkilində ibarətdir.

9) Seçki sistemi milli azlıqların təqdimatına və öz nüfuzunu realizə etməyə şərait yaratmalıdır.

* Milli azlıqların toplu şəklində yaşamaları zamanı onların nümayəndələri birmənzilli qəsəbənin yaradılmasına yardım edərək, milli azlıqların ev ilə təmin edə bilər.

* Milli azlıqların təqdimatı proporsional seçki sistemlərinin təşkilinə yardım göstərə bilər. Burada qanunverici məclisdə hər hansı bir partiyaya ayrılan yerin tutulması bu partiyanın ümumilli seçkilərdə topladığı səsdən asılıdır.

* Pereferensial səsvermənin bəzi növləri milli azlıqların təqdimatına və icmalar arasında əmədaşlığın genişlənməsinə yardım göstərə bilər. Bu zaman seçicilər namizədləri istənilən qaydada yerləşdirirlər.

* Parlamentə keçmək üçün faizli maneyənin aradan götürülməsi yolu ilə ölkənin idarəolunmasında milli azlıqların iştirakı imkanları genişləndirilməlidir.

10) Seçki dairələrinin sərhədləri milli azlıqların nümayəndələrinin ədalətli maraqlarına cavab verəcək tərzdə müəyyənləşdirilmişdir.

C. Regional və yerdi səviyyəli mexanizmlər

11) Milli azlıqların ictimai siyasi həyatda iştirakının regional və yerli səviyyədə genişləndirilməsinə dair dövlət tərəfindən ölçü götürülməlidir. Buna oxşar hal mərkəzi hakimiyyətə qarşı tətbiq olunmuşdur (bənd 6-10). İdarəetmənin regional və yerli orqanlarının strukturunu və qərarın qəbulunda bu orqanların tətbiq etdiyi prosedurların əhali üçün aydınlığını, həmçinin milli azlıqların iştirakını təmin etmək lazımdır.

Ç. Müzakirə və məsləhət orqanları

12) Dövlət müvafiq institusional strukturların çərçivəsi daxilindç müzakirə və məsləhət orqanları yaratmalıdır. Bu orqanlar dövlət hakimiyyəti ilə Milli azlıqlar arasında ünsiyyət üçün əlaqə kimi xidmət edəcəkdir. Bu orqşanlar bəzi məsələlər ilə məşğul olan xüsusiləşdirilmiş komitələrə malik ola bilərlər. Xüsusiləşdirilmiş komitələr mənzil ilə təmin olunma, torpaq fondu, təhsil, dil və mədəniyyət kimi məsələlər ilə məşğul olur. Bu orqanların üzvlük tərkibi onların təyinatına cavab verməli və Milli azlıqların maraqlarının daha effektli ifadə və təmin olunmasına yardım göstərməlidir.

13) Bu orqanlar rəhbərlik qarşısında məsələ qaldırmalı, tövsiyyələri hazırlamalı, qanuni və digər növlü təkliflər işləyib hazırlamalı, vəziyyətin inkişafına nəzarət etməli və Milli azlıqların ümumi vəziyyətdə əks olunan hakimiyyətin hazırlanmış qərarlarına dair izahat təqdim etməlidir. Dövlətin hakimiyyət dairələri bu oraqnlar ilə qanunverici və inzibati tədbirlərə dair məsləhətləşməlidir. Məsləhətləşmələr məsələlərin həllini təmin edir və etimadı möhkəmləndirir. Bu orqanların effektli fəaldiyyəti kifayət qədər ehtiyatlar ilə təmin olunmağbı tələb edəcəkdir.

III. ÖZÜNÜİDARƏETMƏ

14) Milli azlıqların ictimai siyasi həyatda aktiv iştirakı üçün qeyri territorial və ya territorial özünüidarəetmə mexanizmləri ayrı-ayrı və ya müştərək şəkildə lazı mola bilər. Bu cür mexanizmlər ilə əlaqədar ehtiyaclara dövlət əlavə ehtiyatlar ayırmalıdır.

15) Yuxarıda adı çəkilən mexanizmlərin uğurlu fəaliyyətinin mütləq ilkin şərti kimi dövlət hakimiyyətinin və Milli azlıqların dövlət idarəetməsinin bəzi sahələrində vahid, mərkəzləşdirilmiş qərarların qəbulu, digər sahələrdə çoxşaxəliliyin qorunması üstünlüyü haqqında etirafı çıxış edir.

* Adətən hakimiyyətin mərkəzi orqanlarının kompetensiyasına ad olan fuknsiyalar müdafiədən, xarici əlaqələrdən, mühacirət və gömrük rejimindən, makroiqtisadi və kredit pul siyasətindən ibarət olur.

* Digər funksiyalar, sadalananları daxil etməklə Milli azlıqlar və ya idarəetmənin territorial orqanları tərəfindən ya sərbəst şəkildə, ya da mərkəzi hakimiyyət ilə müştərək şəkildə həyata keçirilir.

* Funksiyaların paylanması bu və ya digər dövlətin çərçivəsi daxilində Milli azlıqların vəziyyətlərinin müxtəlifliyindən asılı olaraq assimetrik ola bilər.

16) Ya territorial, ya da qeyri-territorial özünüidarəetmə institutları demokratik prinsiplərə əsaslanmalıdır ki, əhalinin müvafiq qrupunun fikrini ifadə etsin.

A. Qeyri territorial mexanizmlər

17) Özünüidarəetmənin qeyri-territorial formaları Milli azlıqların mədəniyyəti və xüsusiyyətlərinin inkişafı və qorunmasının ən səmərəli vasitəsidir.

18) Bu mexanizmlərin vasitəçiliyi ilə, effektiv şəkildə həll olunan məsələlri təhsil, mədəniyyət, din və digər sahələri, Milli azlıqların di-

lindən istifadə sahəsinə aid edirlər. Bu sahələr milli azlıqlara xas olan xüsusiyyətləri və həyat tərzi üçün əsas olur.

* Şəxslər və etnik qruplar öz arzuları ilə şəxsi ad və ləqəblərini rəsmi orqanlara qəbul etdirmək hüququna malikdir.

* Standartların təhsil sahəsində təyin olunması məsuliyyətini dövlətin hakimi dairələrin daşıdığını nəzərə alsaq, milli azlıqların dilinin mədəniyyətini təhsil sahəsində tədris olunmasına dair müvafiq təşkilatların tədris proqramının mündəricatını müəyyən etməsinin şahidi olarıq.

* Milli azlıqlar şəxsi simvollarını və mədəni özünüifadənin digər formalarından seç əvə ya istifadə edə bilər.

B. Territorial mexanizmlər

19) Bütün demokratik cəmiyyətlərdə müxtəlif territorial səviyyəli dövlətin idarəetmə mexanizmləri mövcuddur. Avropada və onun hüdudlarından kənarda toplanan təcrübə qanunverici və icra hakimiyyətinin bəzi səlahiyyətlərinin mərkəzi səviyyədən regional səviyyəyə verilməsinin məqsədəuyğunluğuna mşarə edir. Buna dövlət apparatının bəsit şəkildə desentralizasiya edilməsi və funksiyalarının regional yerli yeramşöbələrə paylanması, yerləşdirilməsi vasitəsilə məhdudiyyət qoyulmalıdır. Maliyyə yardımı prinsispinə əsasən dövlətlər müsbət nöqteyi nəzərdən özünüidarəetmənin konkret fuknsiyalarını daxil etməklə səlahiyyətlərin territorial şəkildə paylanması mümkünlüyünü nəzərdən keçirməlidir. Xüsusilə də, bu milli azlıqların əsas məsələləri sərbəst şəkildə həll et ətmək imkanlarının genişləndirilməsi zamanı real həllini ğapır.

20) Yerli, regional və ya muxtar vilayətin müvafiq inzibati orqanları konkret milli azlıqların tarixi və territorial spesifik xüsusiyyətəlrini nəzərə almaqla, problemlərə daha effektiv surətdə cavab vermək marağı ilə bu milli azlıqların bir sıra fuknsiyalarını öhdələrinə götürə bilərlər.

* Əsasən bu orqanların kompetensiyasına aid olan funksiyalar və bu fuknsiyalar icrası vasitəsilə toplanan təcrübə təh-

sil, mədəniyyət, milli azlıqların dilindən istifadə, ətraf mühitin mühafizəsi, yerli planlaşdırma, təbii ehtiyatların mənimsənilməsi, iqtisadi inkişaf, yerlərdə hüquqmühafizə fəaliyyətinə, eləcə də mənzillə təmin olunma, səhiyyə və sosial xidmətin digər növlərinə intişar edilir.

* Mərkəzi və regional hakim dairələr tərəfindən müştərək şəkildə həyata keçirilən funksiyalar vergiqoyuluşuna, ədalət məhkəməsinə, turizm və nəqliyyatın inkişafına aid edilir.

21) Yerli, regional və muxtar vilayətin hakim dairələri xüsusi ayrılan ərazilərdə yaşayan hər bir milli azlıqların hüquqlarını daxil etməklə bütün şəxslərin hüquqlarına hörmət etməli və təminatçısına çevrilməlidir.

IV. ZƏMANƏTLƏR

A. Konstitusiyalı və hüquqi zəmanətlər

22) Özünüidarəetmə mexanizmləri qanun vasitəsilə müəyyən olunmalıdır. Onların yenidən yoxlanılması qaydası, bir qayda olaraq adi qanunvericiliyə dair istifadə olunan qaydalardan fərqlənməlidir. Milli azlıqların qərarların qəbulunda iştirakını təşviq edən mexanizmlər qanunverici qaydada və ya digər müvafiq üsullar vasitəsilə müəyyənləşdirilə bilər.

* Konstitusiyanın müddəaları ilə təhkim edilmişi mexanizmlərin qəbulu və yenidən yoxlanılması adətən, digər vəziyyətlərdən fərqli olaraq qanunverici orqanlar ilə elektrorat arasında razılaşmanın yüksək dərəcəsinə olan tələbat ilə şərtləşdirilir.

* Qanunverici qaydada təsis olunan özünüidarəetmənin mexanizmlərinin dəyişdirilməsi çox zaman qanunverici icmalarda, özünüidarəetmə orqanlarında və ya milli azlıqları təmsil edən orqanlarda ixtisaslı səs çoxluğunun təsdiqini tələb edir.

* Dövrü olaraq özünüidarəetmə mexanizmlərinin və milli azlıqların qərarların qəbulunda iştirak etmə mexanizmlərinin fəaliyyətinin nəzərdən keçirilməsi toplanmış təcrübə sahəsində və dəyişilmiş şəraitdə bu mexanizmlərin yenidən yoxlanılmasına olan ehtiyacı aşkar etməyə dəyərli imkan verir.

23) Milli azlıqların iştirakının yeni formalarının inkişafına və yoxlanılmasına icazə verən müvəqqəti və ya mərhələli mexanizmlərin istifadəsinə dair məsələ nəzərdən keçirilə bilər. Bu cür mexanizmlər konkret müddətə qanunverici və ya qeyri-rəsmi qaydada təşkil oluna bilər. Əldə olunan nailiyyətlərdən asılı olaraq bu mexanizmlərin müddəti uzaldıla, yenidən yoxlanıla və ya ixtisara salına bilər.

B. Hüquqi müdafiə

24) Milli azlıqların ictimai siyasi həyatda effektli iştirakı münaqişələrin aradan qaldırılması və mübahisələrin həll olunmasına dair məsləhət kanallarının təşkili zəruridir. Belə hallarda birdəfəlik və alternativ mexanizmlərin tətbiqi mümkünlüyünü də nəzərə almaq gərəkdir. Müvafiq metodlara bunlar aiddir:

* Münaqişələrin məhkəmə səviyyəsində həll edilməsi. Xüsusilə də, məhkəmə instansiyalarında qanunverici və inzibati qərarların xətm olunması dövlətin nəznində əhali üçün əlverişli olan müstəqil, qərəzsiz məhkəmə orqanlarının mövcud olmasını və onun qəbul etdiyi qərarlara hörmət bəslənməsini tələb edir;

* Mübahisələrin həlli ilə məşğul olan danışıqlar, faktların müəyyənləşdirilməsi, vasitəçilik, arbitrac, milli azlıqların işi üzrə ombudsmenlər kimi mexanizmlər, xüsusi komisiyalara qəbul tapşırıqlarını icra etmək və dövlət idarəetməsi məsələləri üzrə cinayətləri nəzərdən keçirmək qabiliyyətinə malikdirlər.

MİLLİ AZLIQLARIN İCTİMAİ SİYASİ HƏYATDA EFFEKTLİ İŞTİRAKI BARƏSİNDƏ LUND TÖVSİYYƏLƏRİNƏ DAİR İZAHEDİCİ QEYDLƏR

I. ÜMUMİ PRİNSİPLƏR

1) Həm Birləşmiş Millətlər Təşkilatının Nizamnaməsi, ("BMT Nizamnaməsi" adlandırılacaqdır) həm də ATƏT in əsasverici sənədləri milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin hüquqlarını daxil etməklə insan hüquqlarına hörmət bəsləyən bərabərhüquqlu müstəqil dövlətlər arasında əməkdaşlığın və dostluq münasibətlərinin inkişafı sayəsində beynəlxalq sülhün və təhlükəsizliyin və dostluq münasibətləndirilməsinə yönəldilmişdir. Həqiqətən də, tarixdən göründüyü kimi insan hüquqlarına, o cümlədən də milli azlıqların hüquqlarına hörmətsizlik dövlətdaxili stabilliyin məhvinə səbəb ola bilər. O dövlət arasında mövcud olan münasibətlərə mənfi təsir göstərməklə, beynəlxalq sülhün və təhlükəsizliyin pozulmasına gətirib çıxara bilər.

1975-ci ildə Helsenki Yekun adı altında təntənə ilə bəyan edilmiş dekaloqdan götürülmüş VII ci prinsipdən başlayaraq ATƏT-in iştirakçı dövlətləri milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin qanuni maraqlarına hörmət bəslənilməsi ilə mülhün və stabilliyini qorunması arasında fundamental əlaqəni qeyd edirdilər. Sonrakı əsasverici sənədlərdə bu əlaqələrə təkrarən işarə olunurdu. Onlar bu sənədlərdir:

1. Madrid görüşlərinin Yekun sənədi (1983 il) (15-ci prinsip);
2. Vena görüşünün Yekun sənədi (1989) (18 və 19-cu prinsiplər);
3. Yeni avropa üçün Paris xartiyası (1990);

Buraya keçirilən son görüşlərin sənədləri də daxildir:
1. Helsinki sənədi (1992) (IV cü hissənin 24-cü bəndi);
2. Lissabon sənədi (1996) (I ci hissə, XXI ci əsrin Avropası üçün ümumi və əhatəli təhlükəsizliyin modeli haqqında Lissabon deklarasiyası, 2-ci bənd).

Birləşmiş Millətlər Təşkilatı səviyyəsində milli azlıqların müdafiəsi və təminatı ilə sülhün qorunması və bərqərarı arasındakı əlaqə

xüsusilə milli və etnik, dini və dil azlıqlarına mənsub olan şəxslərin hüquqları haqqında BMT Deklarasiyasının 1992-ci il pleambulasında qeyd olunur (o daha sonra "Azlıqlar haqqında BMT Deklarasiyası" adlandırılacaqdır). Bütün bunlardan əlavə olaraq, yeni Avropa üçün Paris xartiyasını qəbul edib imzalayan ATƏT in bütün iştirakçı dövlətləri bununla idarəetmənin demokratik prinsiplərinə şəxsi sədaqətini ifadə etdilər.

Milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin insan hüquqları bərabərliyini təmin etmək üçün hərtərəfli imkanların yaradılması, milli azlıqların qərarların qəbulunda ən effektli şəkildə iştirakı deməkdir. Milli azlıqların ehtiyac və arzularına cavab verən konkret vəziyyətlər müxtəlif olsalar da, adi demokratik proseduralardan fərqli olaraq kifayət qədərdir. Təcrübə göstərir ki, milli azlıqların qərarların qəbulunda effektli iştirak etməsi məqsədilə bir çox hallarda xüsusi tədbirlər görmək lazım gəlir. Dövlətin öhdəsində duran əsas vəzifələrdən biri buna oxşar vəziyyətlərdə bir sıra beynəlxalq normaların qeydə alınmasıdır (insan hüquqları üzrə 1990-cı il Kopenhagen müşavirələrinin sənədlərinin 35-ci bəndinə uyğun olaraq (daha sonra bu "Kopenhagen sənədi" adlandırılacaqdır)).

ATƏT-in iştirakçı dövlətləri "milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin hüquqlarına, onların dövlət işlərində effektli surətdə iştirakına, milli azlıqların xüsusiyyətlərini müdafiə edən işlərdə iştirakına hörmətlə yanaşmalıdırlar". Milli azlıqlar haqqında Deklarasiyanın 2-ci maddəsinin 2-ci və 3-cü bəndnə uyğun olaraq (1992) "milli azlıqlara mənsub olan şəxslər dövlətin həyatında fəal iştirak etmək hüququna...", eləcə də "...milli məsələlər ilə əlaqədar işlərdə iştirak etmək hüququna da malikdirlər. Bu məsələlər iştirakçıların mənsub olduğları milli azlıqlara, yaşayış məntəqələrinin yerləşdiyi regionlara aid olursa, bu zaman sözsüz ki. bilavasitə yaxından iştirak etmək mümkündür"; milli azlıqların müdafiəsi haqqında 1994-cü il Avropa Şurasının Çərçivə konsepsiyasının 15-ci maddəsinə uyğun olaraq (o "Çərçivə konvensiyası" adlandırılacaqdır) işrakçı dövlətlə "milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin mədəni, ictimai, iqtisadi həyatda iştirak etməsi, onlara aid olan dövlət işlərinin icrasında effektli iştirakı üçün zəruri şəraiti yaratmağı öhdəsinə götürürlər".

Effektli surətdə iştirak etmək üçün zəruri şəraitin yaradılması zamanı bu cür iştirak prosesi könüllü xassə daşıyacaqdır. Sosial siyasi inteqrasiya anlayışı təhrik etmək zassəsi daşıyan proseslərdən (Çərçivə konvensiyasının 5-ci maddəsi təhrik etmə proseslərindən müdafiə edir) çox fərqlidir. Yalnız könüllü şəraitdə milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin qanuni maraqlarının realizəsi sülhməramlı olub, dövlət siyasəti və qanunvericiliyi sahəsində optimal effekt əldə edə bilər. Beləliklə, əhalinin müxtəlif zümrələrinin fəal iştirakını nəzərdə tutan buna oxşar proseslər cəmiyyətin daha effektli şəkildə idarə olunmasına yardım göstərir. Bu proseslər əhalinin maraqlarına cavab verir, bu maraqlı ictimai həyatda vahid şəkildə birləşdirir və yekun nəticədə dövlətin bütövlüyünü möhkəmlədir. Milli azlıqların ictimai siyasi həyatda effektli iştirakına aid olan beynəlxalq normalarda BMT, ATƏT və Avropa Şurasının məqsəd və prinsiplərinə zidd olan fəaliyyət növü ilə məşğul olmaq hüququ nəzərdə tutulmur. Burda müstəqil bərabərlik prinsipləri, ərazi bütövlüyü və dövlətlərin siyasi sərbəstliyi əsas yer tutur (Çərçivə konvensiyasının preambulasına və milli azlıqlar haqqında BMT Deklorasiyasının 8-ci maddəsinin 4-cü bəndinə, Kopenhagen sənədinin 37-ci bəndinə bax).

2) 1992-ci ildə imzalanan Helsinki sənədinin IV cü hissəsinin 25-ci bəndinə uyğun olaraq əsl tövsiyyələr bununla əlaqədar olaraq qəbul olunmuş, öhdəliklərə əsaslanır. O ATƏT-in iştirakçı dövlətlərinə “milli azlıqların etnik, mədəni, dil və din xüsusiyyətlərini qiymətləndirməyə dair şəraitin təşkili və müdafiəsi ilə əlaqədar öhdəlikləri daxil etməklə ATƏT üzrə müvafiq öhdəliklərinin effektli icrası üçün geniş imkanlar“ təklif edir.

BMT Nizamnaməsinin 1-ci maddəsinin 3-cü bəndində deyilir: BMT-nin əsas məqsədlərindən biri “iqtisadi, sosial. Mədəni və humanitar xassəli beynəlxalq problemlərin həllinə və irq, cins, dil və din müxtəlifliyini nəzərə almamaqla insan hüquqlarına hörmət bəslənməsinin inkişafına, qiymətləndirilməsinə dair beynəlxalq əməkdaşlığı həyata keçirməkdir“. Bu maddə Nizamnamənin 55-ci maddəsində daha geniş açıqlanır, “insan hüquqlarına irq, cinsiyyət, dil və din mənsubiyyətindən asılı olmayaraq ümumi hörmət bəslənməsinə“ yardım göstərməlidir. Nizamnamə insan hüquqlarına hörmət, ehtiram ilə beynəlxalq sülh və təhlükəsizliyini qorun-

ması arasında sıx qarşılıqlı əlaqələrə əsaslanaraq: insan ləyaqətinin əsasverici mahiyyətindən bəhs edir:

1) İnsan hüququ haqqında Ümumi deklarasiyanın 1-ci maddəsi (1948);

2) Vətəndaş və siyasi hüquqlar haqqında Beynəlxalq paktın preambulası (1966);

3) İqtisadi, sosial və mədəni hüquq haqqında Beynəlxalq pakt (1966);

4) İrqi diskriminasiyanın (ayrı-seçikliyin) bütün formalarının ləğvi haqqında Beynəlxalq Konvensiya (1965).

Bərabər dəyərlər və alınması mümkün olmayan hüquqlar ideyasından praktiki olaraq insan hüququ haqqında bütün beynəlxalq sənədlərdə əks olunan bərabərlik prinsipi doğur. Buna misal kimi insan hüquqları haqqında ümumi deklarasiyanın 2-ci maddəsini, vətəndaş və siyasi hüquq haqqında Beynəlxalq paktın 2-ci və 26-cı maddəsini, iqtisadi, sosial və mədəni hüquqlar haqqında Beynəlxalq paktın 2-ci maddəsini göstərmək olar. İrqi ayrı seçkiliyin bütün formalarının ləğvi haqqında Beynəlxalq konvensiyanın 1-ci maddəsində bu sənədin ayrı seçkiliyi qadağan etməsi dəqiq təsvir olunmuşdur. Ayrı-seçkilik dedikdə isə, ilk növbədə“milli, etnik və sou mənşəli“ əlamətlər üzrə ayrı seçkilik nəzərdə tutulur. İnsan hüququ və əsas azdalığının müdafiəsi haqqında 1950-ci il Avropa konvensiyasının 14-cü maddəsində (daha sonra o “insan hüququ haqqında Avropa konvensiyası“ adlandırılacaqdır) birmənaləı şəkildə əlamətlər üzrə ayrı seçkilik deyil, məhz ayrı seçkiliyin yolverilməzliyi prinsipi geniş tətbiq olunur. Əlamətlər üzrə ayrı seçkilikdə “milli və ya sosial mənşəli, milli azlıqlara mənsubiyyət“ ilə əlaqədar ayrı seçkilik nəzərdə tutulur. Burada bütün hallarda söhbət Konvensiyanın zəmanət verdiyi hüquq və azdlıqdan gedir. Bu müddəa və prinsiplər ATƏT-in bir çox iştirakçı dövlətlərinin konstitusiyalarında öz əksini tapmışdır.

Milli azlıqlara mənsub olan şəxslərə ictimai siyasi həyatda effektli surətdə iştirak etmə hüququ təcili şəkildə verilmişdirsə, bu zaman onlar məhdudiyyət qoymayan bu hüquqlardan istifadə etmək imkanlarından bəhrələnməyi bacarmalıdırlar. Buna Kopenhagen sənədinin 31-ci bəndi, Çərçivə Konvensiyasının 4-cü maddəsi, və milli azlıqlar haqqında BMT Deklarasiyasının 4-cü mad-

dəsinin 1-ci bəndi işarə edir. Bununla bərabər, Çərçivə Konvensiyasının 4-cü maddəsinin 2-ci bəndinə müvafiq olaraq ləyaqətə hörmət etməyə dair bərabər hüquqların təmin olunmasını nəinki ayrı-seçkilikdən imtina prinsipi, eləcə də "milli azlıqlara mənsub olan şəxslər ilə əhalinin əsas qrupuna mənsub olan şəxslər arasında tam və həqiqi bərabərlik" nəzərdə tutur. Bunun üçün dövlət "zəruri vəziyyətlərdə lazımi tədbirlər görməyə, siyasi həyatın bütün sahələrində bu tədbirləri tətbiq etməyə" borcludur. Bununla əlaqədar olaraq, onlar "əsaslı şəkildə milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin xüsusi vəziyyətini nəzərə alırlar".

Tövsiyələrdə insan hüquqlarına ehtiram ilə vətəndaş cəmiyyəti institutlarının inkişafı arasında nəzərdə tutulan uyğunluq "effektiv siyasi demokratiyanın" tələblərini əks etdirir. İnsan hüquqları haqqında Avropa kanvensiyasının preambulasında deyildiyi kimi bu bütün dünyada sülhün ədalətli şəkildə təminatı ilə sıx əlaqədardır. Yeni Avropa üçün imzalanan Paris xartiyasında ATƏT-in iştirakçı dövlətləri belə bir fikri bəyan etmişdilər ki, "İdarəetmənin demokratik sistemi və xüsusilə də insan hüquqlarına ehtiram inkişafın, proqresin əsasını təşkil edir".

3) Milli azlıqların ictimai siyasi həyatda effektli iştirakını təmin edən xüsusi institutlar digərlərinin hüquqlarının məhdudlaşdırılmaması sayəsində yaradılmalıdır. İnsan hüquqları bütün vəziyyətlərdə institutlar tərəfindən gözlənilməlidir. Bu institutlara dövlət müvafiq səlahiyyətləri paylaya bilər. Kopenhagen sənədinin 33-cü bəndinə müvafiq olaraq iştirakçı dövlətlər tərəfindən milli azlıqların orijinallığının qorunması üzrə zəruri ölçülərin götürülməsi zamanı, "bu cür ölçülərin hər biri müvafiq iştirakçı dövlətləri digər vətəndaşlarına münasibətdə bərabərlik prinsiplərinə uyğun gələcəkdir". Daha sonra, Kopenhagen sənədinin 38-ci bəndində deyilir ki, "iştirakçı dövlətlər milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin mükafatlandırılması və müdafiəsi üzrə şəxsi səylərində insan hüququ üzrə konvensiyaya və digər müvafiq beynəlxalq vasitələrə uyğun olaraq öz öhdəliklərinə riayət edəcəklər". Buna oxşar vəziyyət Çərçivə konvensiyasının 20-ci maddəsində mövcuddur. "Əsl Çərçivə Konvensiyasında xülasəsi verilmiş prinsiplərdən irəli gələn hüquq və azadlığın həyata keçirilməsi zamanı milli az-

lıqlara mənsub olan hər bir şəxs milli qanunvericiliyə riayət edir və əhalinin əsas qrupuna, eləcə də digər milli azlıqlara mənsub olan şəxslərə ehtiram göstərir“. Bu, xüsusilə ərazi muxtariyyəti ilə əlaqədar olan “milli azlıqlara“ aid vəziyyətlərə şamil edilir (16 və 21-ci il tövsiyyələrin qeydlərinə bax). Buraya qadın hüquqlarına ehtiramı, “ölkənin siyasi və ictimai həyatında“ ayrı seçkilikdən azad olma kimi halları daxil etmək olar. Qadınlara münasibətdə ayrı seçkiliyin bütün formalarının ləğvi barəsində Konvensiyanın 7-ci maddəsi bəhs edir.

4) Milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin özünüeyniləşdirmə prinsipinin əsasında bir sıra fundamental öhdəliklər durur. Kopenhagen sənədinin 32-ci bəndində deyilir. “milli azlıqlara şəxsin mənsubiyyəti, onun şəxsi seçiminin mövzusu ola bilər və əlverişsiz nəticələrin heç biri bu cür seçimin həyata keçirilməsindən yarana bilməz“. Çərçivə Konvensiyasının 3 maddəsinin 1-ci bəndi analoji şəkildə nəzərdən keçirilmişdir. Burada deyilir: “milli azlıqlara mənsub olan hər hansı bir şəxs azad seçki hüququna malikdir. Seçicinin seçki hüququ onun şəxsiyyətini boğmamalıdır. Milli azlıqlar haqqında BMT Deklarasiyasının 3-cü maddəsinin 2-ci bəndində Deklarasiyada xülasəsi verilmiş hüquqların həyata keçirilib keçirilməməsi nəticəsində milli azlıqlara mənsub olan hər hansı bir şəxs üçün xoşagəlməz halların buraxılmamasından söhbət açılır“.

Hər hansı bir fərdə şəxsiyyətini idintifikasiya etmək hüququ verilməzsə, o zaman burada insan şəxsiyyətinin azadlığına və sərbəstlyiinə ehtiramı təmin etmək mümkün olmaz. İnsan nəinki şəxsi, eləcə də ictimai həyatında müxtəlif cür özünüeyniləşdirildiyi açıq növlü cəmiyyətlərdə özünüeyniləşdirmə bir neçə tərzdə çıxış edə bilər. Bu da öz növbəsində, müxtəlif sosial əlaqələrə uyğun olaraq bu və ya digər qaydada uzlaşır, eyni zamanda mövcud olur və ya qurulur. Şübhəsiz, insanın özü üçün seçdiyi obrazı nəinki etnik mənşə təyin edir, o eləcə də eyni qrupun çərçivəsi daxilində müxtəlif şəklə düşür, bu qrupun müxtəlif üzvlərində o müxtəlif dərinlik və çalarlara malik ola bilir. Nədən söhbət getdiyindən asılı olaraq, müxtəlif obrazların nisbi əhəmiyyəti dəyişilə bilər. Buna müvafiq olaraq, eyni şəxs özünübəndetmənin tərkibinin konkret məsələlərindən asılı olaraq özünü müxtəlif cür identifikasiya edə bi-

lər. Məsələn: bəzi dövlətlərdə vergi deklarasiyasını doldurmaq və qonşular ilə gündəlik əlaqəyə girmək üçün dil çesimi zamanı o özünü müxtəlif cür müəyyənləşdirir.

5) Demokratik cəmiyyətdə qərarların qəbulu qaydası məzmunlu qərardan fərqli olaraq az əhəmiyyət kəsb etmir. İdarəetmə təcrübəsi nəinki xalqa münasibətdə, eləcə də xalqın rifahı naminə tətbiq olunur. Müvafiq qaydalar aid olduqları insanların iştirakını nəzərdə tutmalı, ictimaiyyətin nəzəri tərəfindən qiymətlənidirilməlidir. Yalnız bu cür qayda cəmiyyətin daimi etimadını qazanır. Müvafiq qaydalar üzrə iştirak etmə məsləhət, sorğu, referendum, danışıqlar və aidiyyəti olan şəxslərdən sanksiyanın alınması vasitəsilə təmin olunur. Bu cür qaydaların tətbiqi ilə əlaqədar qəbul olunan qərarların könüllü surətdə icrası mümkündür. Dövlət orqanları və aidiyyəti olan qrupun yanaşmalarının əhəmiyyətli dərəcədə haçalandığı vəziyyətdə, müvafiq qaydaların idarəolunması nöqteyi nəzərindən daha kafi qərarı axtararkən üçüncü tərəfli xidmətlərə müraciət etmək daha düzgün olardı.

Bu qaydaların milli azlıqlara qarşı konkret şəkildə tətbiqi zamanı Kopenhagen sənədinin 33-cü bəndi ATƏT in iştirakçı dövlətlərini bəzi ölçülər götürməyə vadar edir. Bu ölçülər “milli azlıqların öz ərazilərində etnik, mədəni, dil və dini orijinallığını qorumağa və milli azlıqların təşkilatları ilə əlaqələri daxil etməklə müvafiq məsləhətləşmələrin təşkilindən sonra orijinallığın təşçiqi üçün şərait yaratmağa“ xidmət edir. Helsenki sənədinin VI ci fəslinin 26-cı bəndinə müvafiq olaraq ATƏT-in iştirakçı dövlətləri “milli azlıqların problemləri konstruktiv qrupda, sülhpərvər vasitələr ilə və ATƏT-in prinsipləri, öhdəlikləri əsasında maraqlanan tərəflər ilə ünsiyyət yolu ilə ilə həll etməyi“ öhdəsinə götürür. “Bütün maraqlanan tərəflərə“ gəldikdə isə Kopenhagen sənədinin 30-cu bəndində “siyasi partiyaları, həmkarlar şüralarını, insan hüquqları üzrə təşkilatları və dini dəstələri daxil etməklə qeyri hakim təşkilatların milli azlıqlara aid olan məsələlərin həllində, mədəni dəyişkənliyin, təmkinliyin mükafatlandırılmasında vacib əhəmiyyəti rolu“ etiriaf edilir.

Qaydaların geniş tətbiqinə əsaslanan fəaliyyətin zəruri şərtlərindən biri təmkindir. Qarşılıqlı etimadın və bərabərliyin sosial siya-

si iqlimini qunanverici qaydada təmin etmək lazımdır. Burada eyni zamanda bütün əhali üzərində sosial etikanın təsdiq edilməsi üçün tərbiyəvi işh aparılmalıdır. Bununla əlaqədar olaraq, burada xüsusi əhəmiyyətə kütləvi informasiya vasitələri məxsusdur. Çərçivə Konvensiyasının 6-cı maddəsinin 1-ci bəndində "tərəflərin mədəniyyət nümayəndələri arasında səbr və ünsiyyəti təşçiq etmələri, eləcə də etnik, mədəni, dini və dil mənsubiyyətindən, xüsusilə də təhsil sahəsində mədəniyyət və informasiya vasitələrindən bəhrələnərək tərəflərin ərazisində yaşayan şəxslər arasında qarşılıqlı ehtirama. Anlaşmaya və əməkdaşlığa yardım göstərməyə dair effektli şəkildə ölçü götürməsi" nəzərdə tutulur. Xüsusən də, dövlət kütləvi çıxışlarda sayqısız, alçaldıcı epitet və sözlərdən istifadəsinin qarşısını almağa və mənfi stereotiplərin könüllü surətdə kəsməyə borcludur. Əslində isə aidiyyatlı qrupların nümayəndələri buna oxşar problemlərin həllinə yönəldilmiş hər hansı bir tədbirlərin işlənib hazırlanmasında və müəyyənləndirilməsində iştirak etməlidirlər.

II. QƏRARLARIN QƏBULUNDA İŞTİRAK ETMƏ

A. Mərkəzi hakimiyyət səviyyəsində mexanizmlər

6) Kopenhagen sənədinin 35-ci bəndinin müddəalarının təkmilləşdirilməsi ilə milli azlıqların məsələləri üzrə ATƏTzin ekspertlərinin müşavirəsində söylənilən məruzənin III cü fəslinin 1-ci paraqrafında deyilir (Cenevrə 1991): "ATƏT-in ekspertlərinin məxsus olduqları ölkələrdə milli azlıqların ümumi vəziyyəti müzakirə olunduğu zaman, mütəxəssislərə bu prosesdə effektiv surətdə şəxsən iştirak etməyə imkan verilməlidir. Dövlət işlərində səmərəli şəkildə iştirak etmənin vacib elementlərindən biri milli azlıqların nümayəndələrinin məsləhət və ya rəhbər orqanlarının iş prosesində iştirak etməsidir". Helsenki sənədinin IV cü fəslinin 24-cü bəndində ATƏT-in iştirakçı-dövlətlərinin öhdəliklərinə götürdükləri vəzifələr öz əksini tapmışdır: "yuxarıda qeyd olunan müddəa ilə əlaqədar olaraq...iştirakçı dövlətlər milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin fərdi əsaslar ilə sərbəst şəkildə fəaliyyətini təmin etmək üçün qüvvələrini səfərbər edir. Buraya eləcə də, milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin insani hüquqları, əsas sərbəstliyi, ölkənin siyasi, iqtisadi, sosial və mədəni həyatında hər bir dövlətin demokratik

qaydalara müvafiq olaraq qərar qəbul etməsi prosesində tam şəkildə milli azlıqların iştirak etmə hüququ, eləcə də milli azlıqların demokratik iştirak prosesi əsasında rəhbər və yerli səviyyədə, xüsusilə də, siyasi partiya və assosiasiyaların çərçivəsi daxilində iştirak etmək hüququ daxildir".

İştirak etmə işin mahiyyətinə əsasən həm qərarların qəbulunda imkan daxilində samballı töhfələrin verilməsi üzrə, həm də bu cür fəaliyyətin nəticələrinə görə məsuliyyət daşımaq planına əsasən vacib iş fəaliyyətinə cəlb olunma deməkdir. Lazımi idarəetmə konsepsiyasının məntiqi mühakimələrindən biri hər zaman oxşar olmayan üsul vasitəsilə, böyük səs çoxluğu ilə müvafiq qərarların qəbul olunması metodudur. Dövlətin struktur quruluşu nöqteyi nəzərindən mərkəzi orqanların bəzi vəzifələrinin yerli orqanlara verilməsinin (desentralizasiyasının) müxtəlif formalarından istifadə etmək mümkündür. Desentralizasiyasının müxtəlif formaları maksimal dərəcədə qərarların qəbul edilməsi prosesinin aidiyyəti olduğu qruplara bağlanmasını və onun tərkibində mövcud olan törəmələrin dövlət səviyyəsində müvafiq təməl hesabını təmin edir. Unitar dövlətlərdə, federasiyalarda və konferasiyalarda bu tapşırıqlar müxtəlif cür həll oluna bilər. Milli azlıqların nümayəndələri rəhbər orqanlarda onlara ayrılan yerlər ilə təmin olunurlar. İştirak etmənin digər formaları da mövcuddur. Məsələn: səs hüququ və ya səs hüququnun olmaması vasitəsilə bu və ya digər komitələrdə zəmanətli üzvlüyün əldə olunmasıdır. Eyni qaydada, hüquqi baxımdan möhkəmləndirilən və ya mövcud təcrübə vasitəsilə əsaslandırılan nümayəndə seçmə qaydası ilə icra, məhkəmə, inzibati və digər orqanlarda əsaslandırılan nümayəndə seçmə qaydası ilə icra, məhkəmə, inzibati və digər orqanlar təmin olunur. Milli azlıqlarının maraqlarını nəzərə almaq məqsədilə xüsusi orqanlar yaradıla bilər. Milli azlıqların şəxsi hüquqlarını realizə etməyə dair real imkanları əldə etmək üçün "dövlət xidmətinə bərabərhüquqlu şəkildə keçməli", "daxil etməklə" dövlət xidməti xətti üzrə konkret ölçü götürmək zəruridir. İrqi ayrı seçkiliyin bütün formalarının ləğvi haqqında Beynəlxalq konvensiyanın 5-ci maddəsinin "C" bəndi bundan bəhs edir.

B. Seçkilər

7) Müasir demokratiyanın əsas atributlarından biri azad və ədalətli seçkilərin dövrü şəkildə keçirilməsinə əsaslanan idarəetmənin səlahiyyətli sistemidir. Bununla əlaqədar həll olunan vacib tapşırıqlar insan hüquqlarının Ümumi deklarasiyanın 21-ci maddəsinin 3-bəndində qısaca olaraq öz ifadəsini tapmışdır: "Xalqın iradəsi dövlət hakimiyyətinin əsasını təşkil etməlidir". Bu fundamental norma bir sıra beynəlxalq və Avropa müqavilələrinin məzmununda daha müfəssəl şəkildə ifadə olunmuşdur. Onun:

1) Vətəndaş və siyasi hüquq haqqına Beynəlxalq paktın 25-ci maddəsində
2) İnsan hüququ haqqında Avropa konvensiyasının 1 li Protokolunun 3-cü maddəsində xülasəsi verilmişdir. ATƏT-in iştirakçı dövlətlərinə münasib olaraq Kopenhagen sənədinin 5 və 6-cı bəndlərində "insan şəxsiyyətinə xas olan, bütün insanların bərabər və alınması mümkün olmayan hüquqlarının tam şəkildə ifadə olunması üçün əhəmiyyətli dərəcədə zəruri olan ədalətlilik elementləri" sadalanmışdır. Eləcə də, bu sənəddə deyilir: "Dövrü və əsl seçkilərdə azad və düzgün şəkildə ifadə olunan xalq iradəli hər bir dövlət orqanlarının hakimiyyət və qanunauyğunluğunun əsasını təşkil edir".

Dövlətlər bu öhdəlikləri nə cür icra edəcəyini müəyyən etmək azadlığına malikdirlər; lakin onlar heç bir ayrı seçkilik qoymadan müvəkkəkliyin maksimal dərəcədə yüksək səviyyədə olmasını təmin etməyə səy göstərməlidirlər. BMT nin çərçivəsi daxilində insan hüquqları üzrə Komitə şəxsi Qeydinin 12-ci bəndində 25□-li ümumi qaydaya əsasən (57-ci sessiya 1996 il) 25-ci bəndində 25□-li ümumi qaydaya əsasən (57-ci sessiya 1996 il) 25-ci maddə üzrə növbəti izahatı təqdim etmişdir: "Şəxsi fikrini sərbəst şəkildə ifadə etmək hüququ, sülhməramlı iclasların və assosasiyaların təşkilinə verilən ixtiyar səs hüququn səmərəli şəkildə mövcud olması üçün əsasverici şərtlərdən biri olub, tam müdafiə sisteminə malik olmalıdır. ...... Səsvermə qaydaları haqqında məlumat və əvsaitlər milli azlıqların dilində nəşr edilməlidir". Daha sonra, 25 □-li ümumi qaydaya uyğun Qeydlərin 5-ci bəndində belə bir mülahizə açıqlanır: "dövlət işlərinin həyata keçirilməsi geniş anlayış olub,

siyasi səlahiyyətlərin icrası, xüsusilə də qanunverici, icraedici və inzibati səlahiyyətlərin realizəsi ilə əlaqdardır. O dövlət idarəetməsinin bütün aspektlərini, eləcə də beynəlxalq, milli, regional və yerli səviyyətələrdə siyasətin həyata keçirilməsini və işlənib hazırlanmasını əhatə edir".

Müxtəlifmənşəli fikirlərin vəmaraqların varlığı şəraitində Seçki sistemlərindən heç biri neytral sistem kimi qəbul olunmadığından, dövlət konkret şəraitdə idarəetmənin maksimal nüfuzunu təmin edən sistemi seçməlidir. Bu güsusən də milli azlıqlara mənsub olan şəxslər üçün vacibdir. Bu şəxslər əks təqdirdə adekvat nüfuzdan məhrum ola bilərlər.

8) Prinsipcə demokratik cəmiyyət öz vətəndaşlarına siyasi özünütəşkilin üsullarını məcburən qəbul etdirməməlidir. Bu yalnız demokratik cəmiyyətin sülhpərvər vasitələrdən istifadə etdiyi və insanların hüququna hörmət bəslədiyi dövrə kimi mümkün olur. Mahiyyət etibarilə burada söhbət müxtəlif beynəlxalq sənədlərdə müəyyən olunmuş assosiasiyaların azadlığından gedir. Bu:

1) İnsan hüquqları haqqında Ümumi deklarasiyanın 20-ci maddəsində
2) vətəndaş və iyasi hüquqlar haqqında Beynəlxalq paktın 22-ci maddəsində
3) İnsan hüquqları haqqında Avropa Konvensiyasının 11-ci maddəsində və
4) Kopenhagen sənədinin 6-cı bəndində öz əksini tapmışdır.

Bütün bunlardan əlavə olaraq, milli azlıqlara mənsub olan şəxslər üçün assosasiya azadlığına Çərçivə Konvensiyasının 7-ci maddəsinə və Kopenhagen sənədinin 32-ci maddəsinin 6-cı bəndinə uyğun tərzdə xüsusi olaraq zəmanət verilmişdir. Həmən sənədinin IV fəslinin 24-cü bəndində əlavə olaraq ATƏT-in iştirakçı dövlətləriinn öhdəlikləri konkretləşdirilir. Bu öhdəliklər "milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin fərdi əsaslar vasitəsilə və digər insanlarilə müştərək qaydada sərbəst şəkildə yaşamasını, ölkənin siyasi həyatında, eləcə də siyasi partiya və assosiasiyaların çərçivəsi daxilində tam surətdə iştirak etmək hüququnu daxil etməklə insani hüquqlarını və əsas azadlığının qorunmasını" təmin edir.

Bərabərhüquqluluq və bərabərlik prinsipinə tam şəkildə riayət olunması zamanı etnik əlamətlər üzrə təşkil olunan siyasi partiyalara birləşmədə olan obyektiv və subyektiv tələbat ya azala, ya da təmamilə yox ola bilər. Bunula bərabər, bəzi hallarda etnik icmalar tərəfindən bu cür təşkil olunan partiyalar onların spesifik maraqlarının səmərəli sürətdə təqdimatının və cəmiyyətin həyatında real şəkildə iştirak etmənin yeganə yolu ola bilər. Şübhəsiz ki, insanlar partiyanın tərkibində digər əsaslar vasitəsilə birləşə bilərlər. Məsələn? Regional maraqları rəhbər tutmaqla. Əslində isə partiyalar öz tərkibinə görə açıq olmalı və darısqal etnik çərçivələrə qapanaraq cəmiyyətdən təcrid olunmamalıdırlar. Buna müvafiq olaraq, nüfuzlu partiyalar etnik əlamətlər üzrə partyiaların təşkilinə olan tələbatı zəiflətmək məqsədilə milli azlıqların nümayəndələrini öz tərkibində birləşdirməyə nail olmalıdırlar. Bununla əlaqədar olaraq, seçki sisteminin seçimi böyük əhəmiyyət kəsb edir. Müxtəlif vəziyyətlərdə siyasi partiyalara və digər assosasiyalara irqi nifrəti oyatmaq qadağan edilməlidir. Bu məsələdən bəhs edən növbəti sənədlər mövcuddur.

1) vətəndaş və siyasi hüquqlar haqqında Beynəlxalq paktın 20-ci maddəsi və
2) İrqi ayrı seçkiliyin bütün formalarının ləğvi haqqında Konvensiyanın 4-cü maddəsi.

9) Seçki sisteminin fəaliyyəti ayrı-ayrı vəzifəli şəxslərin seçilməsini daxil etməklə qanunverici iclaslarda seçkilərə və digər oraqn və institutlara intişar edilə bilər. Bir halda o seçki dairlərinin hansı yolla müəyyən olunması məlum olmayan sərhədlərindən, bu sərhədlərdə yaşayan milli azlıqların yığcamlığından (milli azlıqlar lazımi nümayəndəliyi bir otaqlı dairələr ilə təmin oluna bilər) asılıdır. Diər vəziyyətlərdə isə milli azlıqların lazımi nüfuzunun zəmanəti kimi proporsonal seçki sistemi çıxış edə bilər. ATƏT-in iştirakçı dövlətlərində proporsional surətdə nümayəndə seçmə qaydalarının müxtəlif formaları tətbiq olunur. Buraya "preferensial səsvermə zamanı seçicilər partiya siyahına daxil olan bu və ya digər namizədi müsbət münasibətini bildirir, eləcə də partiyaya səs verirlər; "qarışıq seçki sistemi" - bu zaman müxtəlif partiyaları təmsil edən namizədlərdən birinə səs verməyə icazə verilir; "kumulyativ sistem" - bu zaman seçicilər üstünlük verdikləri namizə-

də bir səsdən çox olaraq səs vermə qabiliyyətinə malikdirlər. Faiz maneəsinin yüksək olmasına imkan yaratmaq olmaz.əks təqdirdə o milli azlıqların təqdim olunmasına mane olacaqdır.

10) Seçki dairələrinin sərhədlərini müəyynləşdirərkən milli azlıqların rəhbər orqanlarda təqdim olunmasını təmin etmək nəzəri altında problem və maraqlarını nəzərə almaq zəruridir. "Bərabərhüquq" anlayışı bu cür təminatın seçilmiş metodununu diqqət mərkəzində sazlaması deməkdir. Əslində, seçki dairələrinin sərhədləri müstəqil və boş vədlər verməyən orqan tərəfindən müəyyənləşdirməlidir. Seçki dairələrinin sərhədlərinin təyin edilməsi digər tapşırıqların həlli ilə bərabər milli azlıqların hüquqlarına ehtiram göstərməyi təmin edəcəkdir. ATƏT in bir çox iştirakçı dövlətlərində bu məsələ ixtisaslı mütəxəssislər ilə komplektləşdirilmiş daimi seçki komissiyalarının yaradılması yolu ilə həll olunur.

Hər bir vəziyyətdə dövlət seçki dairələrinin sərhədlərini yenidən nəzərdən keçirməməli, milli azlıqların təqdimatını azaltmaq məqsədilə bu və ya digər vilayətdə əhalinin müxtəlif qruplarının proporsional şəkildə qarşılıqlı münasibətini bu və ya digər üsullar vasitəsilə dəyişməməlidir. Bu Çərçivə Konvensiyasının 16-cı maddəsi ilə bilavasitə qadağan olunur. Yerli özünüidarəetmənin Avropa xartiyasının 5-ci maddəsində isə deyilir: "Yerli territoial təşkilat prosesinin sərhədlərinin dəyişdirilməsi qanunun icazə verdiyi referendum yerli icmalar ilə ilkin məsləhətləşmələr aparılmadan həyata keçirilə bilməz" (territorial mexanizmlərə aid olan 19-cu tövsiyənin qeydinə bax).

C. Regional və yerli səviyyəli mexanizmlər

11) Bu tövsiyyə mərkəzi hakimiyyətdən aşağı pillədə yerləşən hər hansı bir səviyyəli hakimiyyət orqanlarına aiddir. O əyanətlərdə, departametlərdə, rayonlarda, prefekturalarda, bələdiyyə idarələrində, şəhərlərdə və qəsəbələrdə öz real əksini tapır. Adı çəkilən ərazilər həm unitar dövlətin tərkibini təşkil edən, həm də muxtar vilayətləri daxil etməklə federasiyanın subyekti olan ərazilərdir. Bütün insanlara bərabər şəkildə insan hüquqlarını realizə etməyə icazə verən şəraitin ardıcıl şəkildə təşkili tapşırığı belə hesab edir ki, insan hüquqlarına ehtiram bəslənməsi nəinki mərkəzi hakimiyyət,

eləcə də aşağı səviyyədə təmin olunmalıdır. Lakin, regional və yerli səviyyəli strukturların təşkili zamanı tətbiq olunan meyarlar mərkəzi hakimiyyət səviyyəsində tətbiq olunan meyarlardan fərqlənməlidir. Müvafiq strukturların yaranması zamanı, tələb və ifadə olunan arzuların müxtəlif mənşəli şərtləşdirilən asimmetriyanın mövcudluğu mümkündür.

Ç. Müzakirə və məsləhət orqanları

12) Helsenki sənədinin VI fəslinin 24-cü bəndi ATƏT in iştirakçı dövlətlərini "milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin fərdi əsasdar vasitəsilə və digər insanlar ilə müştərək qaydada sərbəst şəkildə yaşamasını, ölkələrin siyasi həyatında, eləcə də milli. Regional və yerli səviyyədə demokratik iştirak əsasında məsləhət orqanlarının işində yaxından iştirakını" təmin etməyi öhdəsinə qoyur. Bu cür orqanlar daimi və ya məqsədli ola bilər. O, hakimiyyətin qanunverici və ya icraedici budağına aid ola, ya sərbəst şəkildə, ya da asılı surətdə fəaliyyət göstərə bilər. ATƏT-in iştirakçı dövlətləri sırasında parlament orqanları nəzdində fəaliyyət göstərən komitələr yer tutur. Bu komitələrə ən parlaq misal milli azlıqların nümayəndələrinin iştirakı ilə təşkil olunan "dəyirmi masalar"dır. Onlar özünüidarəetməni daxil etməklə, hakimiyyətin bütün səviyyələrində təşkil olunur və artıq real surətdə fəaliyyət göstərir. Bu orqanların effektivliyi onların tərkibində milli azlıqların nümayəndələrinin, və xüsusi birliklərə malik olan şəxsləri daxil etməklə, eləcə də onların sərəncamına adekvat resursları ayırmaqla və rəhbər orqanlar tərəfindən xüsusi diqqət ayrılması vasitəsilə təmin olunur. Məsləhətçi funksiyaların icrasından və tövsiyyələrin işlənib hazırlanmasından əlavə bu cür orqanlar dövlət rəhbərliyi və milli azlıqlar arasında əlverişli əlaqə vasitəsi kimi xidmət göstərə bilər. Onlar eləcə də, milli azlıqların yaşadıqları ərazilərdə hakimiyyət və icma səviyyəsində ölçü götürülməsini stimullaşdıra bilər. Bu cür orqanlar bütün bunlardan əlavə olaraq, misal üçün təhsil sahəsində proqramların realizəsi üzrə konkret tapşırıqları həll edə bilər. Bu və ya dgər xüsusiləşdirilmiş komitələrin işi bəzi milli azlıqlar üçün xüsusi əhəmiyyət kəsb edə bilər. Buna görə də milliazlıqlar bu komitələr tərəfindən təqdim olunmalıdır.

13) Bu cür orqanların konstruktiv istifadəsinin imkanları konkret vəziyyətdən asılıdır. Lakin, hər bir vəziyyətdə idarəetmənin lazımi təcrübəsi nüfuzlu məsləhət və müzakirə orqanlarının işə cəlb olunması və zəruri hallarda onlara müraciət etmək üzrə məqsədyönlü ölçülər götürür. Buraya eləcə də müvafiq məsələlər ilə əlaqədar iş prosesinə töhfələrin verilməsi daxilidr. Bu orqanlara və onların üzvlərinə qarşı hakimiyyət dairələrinin açıq mövqeyi və bu orqanlar ilə əməkdaşlığ etməyə hazır olması daşha optimal qərarların qəbul olunmasının təminatçısı olub, cəmiyyətdə hakimiyyət dairələrinin nüfuzunu artıracaqdır.

III. ÖZÜNÜİDƏRƏETMƏ

14) "Özünüidarəetmə" termini iclasın bu və ya digər səviyyədə ona aid olan məsələlərin həllinə nəzarət edir. "Özünüidarəetmə" ifadəsi müstəsna səlahiyyətlərdemək deyildir. O əsasən inzibati və təşkilati səlahiyyətləri, eləcə də konkret şəkildəşərtləşdirilmiş qanunvericilik və məhkəmə funksiyaları deməkdir. Buna dövlətin funksiyalarının bir hissəsinin paylanması və ya başqa orqanlara verilməsi vasitəsilə nail olmaq olar. Məsələn: federasiya tərkibində əsas səlahiyyətlərin ilkin bölüşüdürlməsi. ATƏT-in iştirakçı dövlətlərində idarəetmənin formaları müxtəlif cür adlandırılır muxtariyyətin paylanması, özünüidarəetmə və ya daxili idarəetmə. Bu zaman etnik meyarlar heç bir şəraitdə territorial mexanizmlərin təşkili zamanı müəyyənləşdirici olmur.

Kopenhagen sənədinin 35-ci bəndində ATƏT-in iştirakçı dövlətləri "milli azlıqların konkret tarixi və ərazi şərtlərinə cavab verən, maraqlanan dövlətin, idarəetmənin lazımi yerli və ya muxtar orqanlarının siyasətinə müvafiq olaraq qarşıya qoyulan məqsədlərə nail olmaq üçün mümkün vasitələrin təşkili yolu ilə müəyyən milli azlıqların etnik, mədəni, dil və din xüsusiyyətlərini qiymətləndirməyə dair zəruri şəraiti yaratmaq və müdafiə etmək məqsədilə ayırd edilmiş şeyləri" qeyd edirdilər. Bununla əlaqədar olaraq, milli azlıqların məsələləri üzrə ATƏT-in ekspertklərinin müzakirələrində söylənilən məruzənin IV fəslinin 7-ci paraqrafında deyilir (Cenevrə): "iştirakçı - dövlətlərin bəziləri müvafiq demokratik yol ilə müsbət nəticələrə, xüsusilə idarəetmənin yerli və muxtar orqanlarının, eləcə də sərbəst və dövrü seçkilər əsasında seçilən məs-

ləhəti, qanunverici və icaredici orqanları daxil etməklə territorial əsaslar ilə muxtariyyətin mövcud olmadığı vəziyyətlərdə milli azlıqların özünüidarəetməsi; idarəetmənin desentralizasiya və yerli formaları; .... milli azlıqların xüsusi təhsil, mədəniyyət və dini idarələrinin, təşkilatlarının və ya assosiasiyalarının yaradılması və dəstəklənməsinə dair hüquqlarının həyata keçirilməsi üçün milli azlıqlara mənsub olan şəxslərə, onların arzularına müvafiq olaraq maddi və texniki yardımın göstərilməsi ...". Ümumi planda yerli özünüidarəetmənin Avropa xartiyasının preambulasında hakimiyyətin, desentralizasiya və demokratiya prinsipləri haqqında deyilir: "bu prinsiplər müxtəlif avropa ölkələrinldə yerli özünüidarəetməni möhkəmlətməyə və təmin etməyə yardım edən amildir". Bu vəziyyət ilə əlaqədar olaraq yerli özünüidarəetmənin Avropa xartiyasının 9-cu maddəsində paylanmış səlahiyyətlərin realizəsi üçün əlavə maliyyə vasitələrinin alınmasına dair hüquqları nəzərdə tutulur.

15) Ümumiyyətlə dövlətin maraqlarına toxunan sahələrdə məsuliyyəti öhdəsinə götürən dövlət orqanları bu sahələrdə mərkəzi hakimiyyət səviyyəsində lazımi tədbirlərin həyata keçirilməsini təmin etməlidirlər. Adətən bu sahələrə bunlar aiddir: mahiyyətinə görə dövlətin ərazi bütövlüyünün təminatına cavab verən müdafiə məsələləri; iqtisadi böhranda yerləşən rayonlar arasında bərabərləşən funksiyaları icra edən mərkəzihakimiyyətin makroiqtisadi siyasətdə əsas əhəmiyyət kəsbetməsi; eləcə də diplomatiyanın ənənəvi sahəsi. Digər amillər ciddi ümumilli nəticələrə səbəb olduğundan, onların müəyyən qədər mərkəzləşdirilmiş tənzimlənmə prosesi müştərək şəkildə, eləcə də aidiyyatı olduğu territorial vahidliklərin və ya milli azlıqların iştirakı vasitəsilə həyata keçirilə bilər (18 və 20 ci tövsiyyələrə bax). Bununla bərabər, tənzimləyici səlahiyyətlərin bu cür bölünməsi hüquqmüdafiə normalarına qarşı ziddiyyət təşkil etməməli və lazımi işgüzarlıq vasitəsilə uyğun şəkildə həyata keçirilməlidir.

Muxtariyyətin territorial və ya qeyri territorial formalarından asıldı olmayaraq hər kəsin maraqlarının uyğun gəldiyi və həm dövlət, həm də milli azlıqlar üçün xüsusi əhəmiyyət kəsbetdiyi sahələrdən biri təhsil sahəsidir. Təhsil sahəsində ayrı seçkilik ilə mübarizə haqqında YUNESKO konvensiyasının 5 maddəsinin 1-ci

bəndində yuxarıda göstərilən məqsədlərə hansı yol ilə nail olmağa dair bir sıra müfəssəl qaydalar öz əksini tapmışdır: "YUNESKO Konvensiyası imzalayan dövlətlər belə hesab edirdilər: ...

b) valideynlər və müvafiq hallarda qanuni himəyyadarlar bir sıra imkanlara malik olmalıdırlar; birincisi, hər bir dövlətin müəyyən qanunvericiliyinin çərçivəsi daxilində valideynlər səlahiyyətli təhsil orqanları tərəfində yayılmış v təsdiq olunmuş minimal tələblərə cavab verən dövlət və özəl təhsil müəssisələrinə övladlarını sərbəst şəkildə təhsil almağa göndərməlidirlər; ikincisi, uşaqların şəxsi qənaetinə müvafiq olaraq onların dini və mənəvi tərbiyəsini təmin etməlidirlər. Heç bir kəs ayrı ayrılıqda və ya qrup şəklində qarşı tərəfin məsləkinə uyğun gəlməyən dini tərbiyyəni məcburən qəbul etdirə bilməz;

c) milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin özünü maariflәndirmək işini icra etmək hüququnu qəbul etmək lazımdır. Buraya eləcə də məktəblərə rəhbərlik və hər bir dövlətin təhsil sahəsində həyata keçirliyi siyasətə müvafiq olaraq münbit şəraitdə öz dilini tədris etmək və istifadə etmək hüququ daxildir. Lakin: 1) bu hüquqların realizə olunması milli azlıqlara mənsub olan şəxslərə kollektivin dil və mədəniyyətini başa düşməyə və bu kollektivin fəaliyyətində iştirak etməyə maneəçilik göstərmir. O ölkənin suverenliyini sarsıtmır; 2) bu cür məktəblərdə təhsilin səviyyəsi səlahiyyətli orqanlar tərəfindən tərtib və təsdiq olunuş ümumi səviyyədən az olmur; və 3) bu cür məktəblərin mövcudluğu qeyri məcburi olur".

16) İnsan hüququ haqqında Ümumi deklarasiyanın 21-ci maddəsində, Vətəndaş və siyasi hüquq haqqında Beynəlxalq paktın 25-ci maddəsində, İnsan hüququ haqqında Avropa konvensiyasının 1□- li Protokolunun 3 maddəsində və ATƏT-in normalarında xülasə edilmiş demokratik idarəetmənin prinsipləri idarəetmənin bütün səviyyələrinə və hissələrinə aiddir. Özünüidarəetmə institutlarının təşkili məqsədəuyğun və zərurilirsə, bu zaman bütün vətəndaşların öz hüquqlarının bərabər qaydada realizə etməsinin ilkin şərti bu institutlarada demokratiya prinsiplərinə riayət olunmasıdır.

A. Qeyri territorial mexanizmlər

17) Bu fəsil qeyri territorial mexanizmlərə həsr olunmuşdur. Onu bəzən "şəxsi" və ya "mədəni" muxtariyyət adlandırırlar. Qeyri territorial mexanizmlər digər qrupa aid olan üzvləri coğrafi baxımdan ayrı ayrılıqda yaşamaları zamanı tətbiq olunur. Konkret sahələrdə işin aparılmasına dair səlahiyyətlərin müvafiq şəkildə bölüşdürülməsi ümumidövlət səviyyəsində və ya territorial təşkili üzrətəmin oluna bilər. Hər halda bu tədbirlərin əhatə etmədiyi şəxslərə hörmət bəslənməsinə zəmanət vermək zəruridir. Bu cür formalarda muxtariyyət ictimai funksiyalarını realizə etmək üçün zəruri olan adekvat maliyyələşdirmə ilə möhkəmləndirilməli və rəsmi qaydaların üsulların geniş tətbiqinə əsaslanmalıdır (5-li tövsiyəyə bax).

18) Bununla mümkün funksiyaların siyahısı bitib tükənmir. Burada bir çox məsələlər konkret vəziyyətdən, ilk növbədə isə milli azlıqların tələbatından və arzularından asılıdır. Müxtəlif şəraitdə bu və ya digər məsələlər milli azlıqların müəyyən səviyyədə marağına səbəb olacaqdır və onların düzgün həlli milli azlıqların həyat və fəaliyyətinə müxtəlif cür təsir edəcəkdir. Bəzi sahələr müştərək fəaliyyət meydanı ola bilər.milli azlıqlar üçün xüsusi əhəmiyyət kəsb edən məsələlərdən biri milli azlıqlara ictimai idarələri və ya ayrı ayrı vətəndaşları adlandırmaq hüququnun verilməsidir. Buna müvafiq qaydalar çərçivə konvensiyasının 11-ci maddəsinin 1-ci bəndində öz əksini tapmışdır. Bu tövsiyyələrin müəllifləri dindən söhbət getdiyi zaman dini təşkilatlar vasitəsilə paylanan bəzi səlahiyyətləri istisna etməklə dövlətin bu sahəyə müdaxiləsinə qarşı etirazını bildirir. Tövsiyyələrdə eləcə də milli azlıqlara məxsus olan idarələrin kütləvi informasiya vasitələrinə nəzarəti nəzərdə tutulmuşdur. Hərçənd ki, milli azlıqların nümayəndələri xüsusi KİV (kütləvi informasiya vasitələrini) yaratmaq və istifadə etmək imkanına malik olmalıdırlar. Buna Çərçivə konvensiyasının 9-cu maddəsinin 3 bəndi ilə zəmanət verilmişdir. Sözsüz ki, mədəniyyət sosial təminat, uşaqlara qulluq və mənzil sahələrini əhatə edən çoxşaxəli anlayışdır; dövlət bu sahələrdə rəhbərliyi həyata keçirərkən milli azlıqların da maraqlarını nəzərə almalıdır.

B. Territorial mexanizmlər

19) Avropa ölkələri üçün səlahiyyətlərin verilməsinə və maddi yardım prinsiplərinin realizəsinə dair ümumi tendensiyalar xarakterikdir. Bu cür sahədə bu və ya digər sahələrə maksimal aidiyyəti olan qərarlar operativ şəkildə qəbul olunur. Yerli özünüidarəetmənin Avropa xartiyasının 4-cü maddəsinin 3-cü bəndində bu məqsəd növbəti cür izah olunmuşdur. Prinsipcə. İctimai funksiyalar ilk növbədə əhaliyə yaxın olan hakimiyyət dairələri tərəfindən realizə olunmalıdır. İctimai fuknsiyaların digər hakimiyyət dairələri tərəfindən realizə olunalıdır. İctimai fuknsiyaların digər hakimiyyət orqanlarına verilməsi zamanı bu tapşırığın miqyası, xassəsi, eləcə də effektivlik tələbləri və qənaət rəjimi bu orqanlar tərəfindən nəzərə alınmalıdır. Territorial özünüidarəetmə dövlətin vahidliyinin qorunmasına yardım göstərə bilir və eyni zamanda milli azlıqların idarəetmə prosesində rolunu artıraraq, onların cəlb olunması və iştirakı səviyyəsini qaldırır. Bu tapşırığa federativ quruluş, xüsusi muxtariyyət təşkili prosesi unitar dövlət və ya federasiyaların çərçivəsi daxilində cavab verə bilər. Müxtəlif milli azlıqların nümayəndələrindən ibarət olan müdriyyətin mövcudluğu da mümkündür. 15-ci tövsiyədə qeyd olunduğu kimi dövlətin bütün ərazisində təşkilat prosesinin eyniköklü olması labüd deyildir və tələbatlara, arzulara uyğun olaraq şəklini dəyişə bilər.

20) Muxtariyyət hakim orqanları qanunvericilik, icraedici və məhkəmə səviyyələrində qərarların qəbulu üzrə real səahiyyətlərə malik olmalıdırlar. Dövlət tərkibində səlahiyyətlər funksional əlamətlər üzrə mərkəzi, regional və yerli hakimiyyət orqanları arasında bölüşdürülə bilər. Kopenhagen sənədinin 35-ci bəndində “milli azlıqların konkret tarixi və territorial şərtlərinə cavab verən idarəedicilik lazımi yerli və muxtar orqanları“ kimi alternativ idarəetmə formalarında söhbət açılır. Deyilənlərdən belə qənaətə gəlmək olar ki, dövlətin çərçivəsi daxilində vahidlilik mütləq xassə daşımır. Təcrübə göstərir ki, səlahiyyətlərin bölündürülməsi mərkəzi hakimiyyətin bərqərarına ənənəvi surətdə yanaşanictimai fəaliyyət sahələrində, məhkəmə sahəsində səlahiyyətlərin paylanmasında və təsərrüfatın ənənəvi sahələrinə münasibəti prosesində mümkündür (həm əsas, həm də prosesual məhkəmə sahələri). Aidiyyatı olan əhalinin müəyyən qrupu sistematik olaraq bu cür səlahiyyət-

lərin həyata keçirilməsinə cəlb olunmalıdırlar. Eyni zamanda mərkəzi hakimiyyət dövlətin bütün ərazisində ədalətin və bərabərliyin təminatına dair səlahiyyətləri qoruyub saxlamalıdır.

21) Milli azlıqalırn effektli iştirakının təminatı üçün territorial əsaslar vasitəsilə paylanılan mümkün olan səlahiyyətlər bu prosesə aidiyyəti olan milli azlıqların maraqlarını nəzərə almaqla həyata keçirilməlidir. İnzibati icraedici hakimiyyət müvafiq ərazinin əhalisinə hesabat verməlidir. Bu Kopenhagen sənədinin 5-ci maddəsinin 2-ci bəndindən irəli gəlir. Bu sənəd ATƏT in bütün iştirakçı dövlətlərinə bütün şəxslər üçün müxtəlif səviyyədə “nüfuzlu xassə daşıyan idarəetmə formasında iştirakını təmin etməyə dair sərəncam verir. Bu zaman icra hakimiyyəti seçilmiş qanunverici orqanlara və seçicilərə hesabat verir“.

IV. ZƏMANƏTLƏR

A. Konstitusion və hüquqi zəmanətlər

22) Bu fəsildə müvafiq qaydaların “möhkəmləndirilməsi“dən və onların qanunverici qaydada təsbit edilməsindən söhbət gedir. Burada bir halda hüquqi mexanizmlər səmərəliolduğu zaman, digər hallarda çərçivə qaydaları kifayət ola bilər. 5-ci tövsiyədə qeyd olunduğu kimi, bütün hallarda mexanizmlərin qəbulu açıq qaydaların vasitəçiliyi ilə həyata keçirilməlidir. Mexanizmlərin qəbulundan sonra stabilliyi təmin etmək zəruridir. Bununla milli azlıqlara mənsub olan şəxslərin müəyyən qədər müdafiəsinə zəmanət vermək olar. Yerli özünüidarəetmənin Avropa xartiyasının 2 və 4-cü maddələrində konstitusion mexanizmlərə üstünlük verilir. Stabillik və uyğunlaşma arasında arzulanan bərabərliyə nail olmaq üçün yoxlama prosesini əvvəlcədən planlaşdırmaq məqsədəuyğun olardı. Bununla da bir sıra dəyişikliklərin əlavə edilməsi prosesini depolyarizasiya etməklə izahat qaydalarının ziddiyyətliyini azaltmaq olar.

23) Bu tövsiyə 22-ci tövsiyyədən fərqlənir. Çünki o mövcud mexanizmlərin dəyişdirilməsinə dair şərtlərin müəyyənləşdirilməsini deyil, yeni. Əvvəllər tətbiq olunmayan rejimlərin yozlanılmasını nəzərdə tutur. Səriştəli hakim dairələri milli azlıqların nümayəndələ-

ri ilə mərkəzi orqanların münasibəti nəticəsində meydana çıxan müxtəlif yanaşmaları tətbiq etmək imkanı verilir. Yekun nəticələrin əvvəlcədən müəyyən edilməməsi, yeniliyin həyata keçirilməsi sayəsində faydalı təcrübənin mənbəyi ola bilər.

B. Hüquqi müdafiə

24) Kopenhagen sənədinin 30-cu bəndində ATƏT-in iştirakçı dövlətləri "milli azlıqlara aid olan məsələlərin müstəqil məhkəmə sisteminin fəaliyyət götərdiyi şəraitdə, qanunun aliliyinə əsaslanaraq, demokratik siyasi çərçivə daxilində səmərəli şəkildə həll olunacağını" etiraf edirlər. Hüquqi müdafiənin effektiv vasitələrindən Vətəndaş və siyasi hüquq haqqında Beynəlxalq paktın 2-ci maddəsinin 3-cü bəndndə söhbət açılır. "Məhkəmənin müdafiə vasitələri" ilə yerli özünüidarəetmənin Avropa xartiyasının 11-ci maddəsində xatırlanılır.

Məhkəmə nəzarəti konstitusiya məhkəməsi və faktiki olaraq, insan hüquqları üzrə müvafiq beynəlxalq orqanlar tərəfindən həyata keçirilir. Milli komissiyalara, ombudsmenlər, etnik və "irqi" münasibətlər üzrə şuralar kimi məhkəmədən kənar mexanizm və institutlar da böyük əhəmiyyət kəsb edə bilər. Bu məsələ haqqında ətraflı məlumat ilə növbəti sənədlər vasitəsilə tanış olmaq olar:

1) Kopenhagen sənədinin 27-ci maddəsi;
2) İrqi ayrı seçkiliyin bütün formalarının ləğvi haqqında Beynəlxalq konvensiyanın 14-cü maddəsinin 2-ci bəndi;
3) Vena deklarasiyasının 36-cı bəndi; və
4) 1993-cü ildə insan hüquqları üzrə Ümumdünya konferensiyasında qəbul olunmuş fəaliyyət proqramları.