

Nərgiz Yusifova*

“Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığı haqqında” Qanunda edilmiş dəyişikliklərin Konstitusiyaya uyğunluğu məsələsi

Annotasiya

Məqalədə "Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığı haqqında" qanuna edilmiş dəyişikliklərlə Konstitusiyanın müvafiq maddələri arasında yaranan fikir ayrılıqları ətrafı təsvir edilir. Vətəndaşlığın əldə edilməsi qaydaları, vətəndaşlığın əldə edilməsinin "qan hüququ" və "torpaq hüququ" prinsiplərinin uzlaşması məsələsinin qanunvericilikdə öz əksini necə tapması, həmçinin vətəndaşlığın itirilməsinin yeni əsasları barədə fikirlər məqalədə qeyd edilmişdir. O cümlədən, bütün bu məsələlərin bir sıra xarici ölkə qanunvericilikləri, beynəlxalq sənədlərlə müqayisəsi məzmununda öz əksini tapmışdır.

Summary

The article is about the conflict arose between provisions of Constitution and recent changes to the "Law on Citizenship of the Republic of Azerbaijan". The methods of acquisition of citizenship, the reflection of conformity of the principles of acquisition of citizenship as "right of the blood" and "right of the soil", and new grounds of loss of citizenship is taken place in the article. There is a comparative analyses of these problems in legislation of various countries, international documents.

Giriş

Vətəndaşlıq şəxslə dövlət arasında qarşılıqlı hüquq və vəzifələrin mövcudluğunda təzahür edən sabit, möhkəm, siyasi-hüquqi əlaqədir.¹ İnsanın istifadə edə biləcəyi hüquq, daşıya biləcəyi vəzifə bu şəxsin həmin dövlətin vətəndaşı olub-olmamasından birbaşa asılıdır. Dövlət vətəndaşını müdafiə etməlidir, vətəndaşı xarici ölkənin ərazisində olduqda belə onlara himayəçilik etməlidir. Vətəndaşlıq ayrıca şəxs və dövlət arasında hüquqi əlaqəni bildirir, bu zaman həmin şəxsin etnik mənşəyi göstərilir². Vətəndaşlıq çox geniş və mürəkkəb məsələdir. O, vətəndaşlığı olmayan (apatridlər), ikili vətəndaşlığı olan (bipatridlər) şəxslərin, əcnəbilərin hüquqi statusu və bu sahədə digər məsələləri özündə ehtiva edir və çoxlu sayda normativ aktlarla tənzimlənir. Vətəndaşlıq məsələsi ilk növbədə Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 52-ci və 53-cü maddələri, daha sonra "Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığı haqqında" Azərbaycan Respublikasının 30 sentyabr 1998-ci il tarixli qanunu, "Vətəndaşlıq haqqında" 7 noyabr 1997-ci il tarixli Avropa Konvensiyası, "Çoxvətəndaşlıq hallarının azaldılması və çoxvətəndaşlıq hallarında hərbi vəzifələrin icrası haqqında" 1963-cü il tarixli Konvensiya, "Apatridlərin statusu haqqında" 1954-cü il tarixli Konvensiya, "Vətəndaşsızlıq hallarının azaldılması haqqında" 1961-ci il 30 avqust tarixli Konvensiya və digər bu kimi beynəlxalq sənədlərlə nizama salınır.

*Bakı Dövlət Universiteti Hüquq fakültəsi, II kurs, 1430-cu qrup tələbəsi

¹ Ziyafət Əsgərov. Konstitusiya hüququ, s. 286 (Bakı, 2011)

² "Vətəndaşlıq haqqında" Avropa Konvensiyası Maddə 2, Bənd a

I. Qanuna edilmiş dəyişikliklər

Məlum olduğu kimi Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığı haqqında 30 sentyabr 1998-ci il tarixli qanuna 30 may 2014-cü il tarixdə dəyişikliklər edilmişdir. Və bu dəyişikliklərdə diqqəti çəkən və nəzər yetirilməli olan bir sıra məqamlar mövcuddur:

a) Vətəndaşlığın əldə olunması

Dəyişikliklərə daxil olan və ən çox diqqəti cəlb edən məqamlardan biri qanunun 12-ci maddəsinin yeni redaksiyasıdır:

"Azərbaycan Respublikasının ərazisində doğulmuş və hər iki valideyni əcnəbi olan uşaq Azərbaycan Respublikasının vətəndaşı hesab edilmir. Azərbaycan Respublikasının ərazisində doğulmuş və valideynlərindən biri əcnəbi, digəri isə vətəndaşlığı olmayan şəxs olan uşaq Azərbaycan Respublikasının vətəndaşı hesab edilmir.

Azərbaycan Respublikasının ərazisində doğulmuş və hər iki valideyni vətəndaşlığı olmayan şəxs olan uşaq Azərbaycan Respublikasının vətəndaşıdır".

Ümumiyyətlə, ilk növbədə qeyd etmək lazımdır ki, valideynlərin hər ikisi eyni dövlətin vətəndaşı olduqda uşaqların vətəndaşlığı barədə heç bir problem yaranmır. "Qan hüququ" prinsipi istisnasız tətbiq olunur. Problem valideynlər müxtəlif dövlətlərin vətəndaşları ya da vətəndaşlığı olmayan şəxslər olduqda yaranır. Belə olan halda "torpaq hüququ" prinsipi öz yardımçı rolunu oynayır. Əvvəlki redaksiyadakı qanunda maddə yalnız hər iki valideyni vətəndaşlığı olmayan şəxs olan uşağın vətəndaşlığını tənzimləyirdi və bu barədə heç bir fikir ayrılığı ortaya çıxmırdı. Bu maddənin yeni redaksiyası isə təkə vətəndaşlığı olmayan şəxslərin yox, valideynlərinin hər ikisi əcnəbi və ya valideynlərindən biri əcnəbi digəri vətəndaşlığı olmayan şəxslərin övladlarının vətəndaşlığını tənzimləyir. Maddənin bəndlərinə nəzər saldıqda, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 52-ci maddəsi ilə ziddiyyətə rast gəlinir. Belə ki, Konstitusiyanın 52-ci maddəsi bəyan edir ki, *Azərbaycan Respublikasının ərazisində və ya Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlarından doğulmuş şəxs Azərbaycan Respublikasının vətəndaşıdır.* Əvvəlki redaksiyada 12-ci maddənin yalnız bir bəndi mövcud idi və bu Konstitusiyaya ilə heç bir ziddiyyət əmələ gətirmirdi. Göstərilirdi ki, *Azərbaycan Respublikasının ərazisində doğulmuş və hər iki valideyni vətəndaşlığı olmayan şəxs olan uşaq Azərbaycan Respublikasının vətəndaşıdır.* Lakin maddəyə əlavə edilmiş bəndlərlə bağlı bir sıra anlaşılmazlıqlar yaranır. Yeni redaksiyada göstərilir ki, *Azərbaycan Respublikasının ərazisində doğulmuş və hər iki valideyni əcnəbi olan, həmçinin Azərbaycan Respublikasının ərazisində doğulmuş və valideynlərindən biri əcnəbi, digəri isə vətəndaşlığı olmayan şəxs olan uşaq Azərbaycan Respublikasının vətəndaşı hesab edilmir.* Konstitusiyaya isə əksinə, Azərbaycan Respublikası ərazisində doğulan istənilən şəxsi Azərbaycan Respublikasının vətəndaşı hesab edir. Belə olduğu təqdirdə, edilmiş bu dəyişiklərin ölkəmizin ən yüksək hüquqi qüvvəyə malik, qanunvericilik sisteminin əsası hesab edilən Konstitusiyaya ilə ziddiyyətini görmək heç də çətin deyil.

b) Vətəndaşlığın itirilməsi

Vətəndaşlığın itirilməsi əsasları 2 hissəyə bölünür. Könüllü (*voluntary*) və qeyri-könüllü (*involuntary*). Bir çox ölkələrin hüququ bəyan edir ki, vətəndaşlığın itirilməsi könüllü olaraq başqa dövlətin vətəndaşlığını qəbul etdikdə əmələ gələ bilər. Bu müddəaların şərhindən isə belə məna hasil olur ki, könüllü

itirilmə vahid anlayış deyil. Əksər ölkələrin qanunvericiliyi belə hesab edir ki, vətəndaşın açıq-aydın başqa dövlətin vətəndaşlığını qəbul etməsi barədə məlumat bildirməsi könüllü olaraq vətəndaşlığın itirilməsi hesab edilsin. Məsələn, Avstriyada şəxs Avstriya universitetinə professor təyin edilərsə, avtomatik olaraq Avstriya vətəndaşlığını əldə edir. Bəzi ölkələr bu müddəaya belə şərh verir ki, bu qeyri-könüllü vətəndaşlıqdır. Bir sıra digər dövlətlərin qanunvericiliyinə görə isə vətəndaş başqa milliyyəti (vətəndaşlığı) qəbul edərsə və bundan imtinaya görə heç bir güc tətbiq edilmirsə vətəndaşlıq itirilir.³ 18-ci maddədə edilmiş dəyişikliklərə nəzər yetirək:

“Azərbaycan Respublikası vətəndaşlığının itirilməsi üçün əsas hesab edilir:

- 1) Azərbaycan Respublikası vətəndaşının digər dövlətin vətəndaşlığını könüllü əldə etməsi;*
- 2) Azərbaycan Respublikası vətəndaşının xarici dövlətin dövlət və ya bələdiyyə orqanlarında, yaxud silahlı qüvvələrində və ya digər silahlı birləşmələrində könüllü xidmət etməsi;*
- 3) Azərbaycan Respublikası vətəndaşının dövlətin təhlükəsizliyinə ciddi zərər vuran davranışı;*
- 4) Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığını əldə etmiş şəxsin vətəndaşlığa qəbul olunmaq üçün zəruri məlumatı qəsdən saxtalaşdırması və ya saxta sənəd təqdim etməsi”.*

Əvvəlki redaksiyada vətəndaşlığın itirilməsinin yalnız bir əsası göstərilmişdisə və bu əsas Azərbaycan Respublikası vətəndaşlığını əldə etmiş şəxsin vətəndaşlığa qəbul olunmaq üçün zəruri olan məlumatı qəsdən saxtalaşdırması və ya saxta sənəd təqdim etməsi nəticəsində vətəndaşlığı itirməkdən ibarət idisə, dəyişikliklərdən sonra bu əsasların sayı dördə qalxdı. Vətəndaşlığı itirmək üçün yeni əsaslardan biri Azərbaycan Respublikası vətəndaşının digər dövlətin vətəndaşlığını könüllü əldə etməsidir. Bu müddəanın özündə də müəyyən anlaşılmazlıq mövcuddur. Bildiyimiz kimi Azərbaycan Respublikası ikili vətəndaşlığı tanımır. İkili vətəndaşlığın tanınmaması o demək deyil ki, Azərbaycan Respublikası ikili vətəndaşlığı qadağan edir. Bu, onu bildirir ki, Azərbaycan Respublikasının vətəndaşı başqa dövlətin vətəndaşlığını qəbul edə bilər, lakin Azərbaycan Respublikası qarşısında yalnız onun qanunlarından irəli gələn məsuliyyəti daşıyır və onun qanunlarına tabedir. Azərbaycan Respublikası Vətəndaşlığı haqqında qanunun yeni 10-cu maddəsi də bunu təsbit edir: *Azərbaycan Respublikasının vətəndaşı olan şəxsin ikili vətəndaşlığı olduqda, (Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığı ilə yanaşı digər dövlətin (dövlətlərin) vətəndaşı olduqda) həmin şəxsin xarici dövlətin vətəndaşlığına mənsubiyyəti Azərbaycan Respublikasının beynəlxalq müqavilələrində nəzərdə tutulmuş və ya Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 109-cu maddəsinin 32-ci bəndinə müvafiq surətdə həll edilmiş hallar istisna olmaqla tanınmır.* Dəyişikliklər bildirir ki, Azərbaycan Respublikası vətəndaşı başqa dövlətin vətəndaşlığını könüllü qəbul etdikdə, öz ölkəsinin vətəndaşlığını itirir. Burdan belə nəticə çıxır ki, ikili vətəndaşlıq ümumiyyətlə mövcud ola bilmir. Digər tərəfdən, "Vətəndaşsızlıq hallarının azaldılması haqqında" 1961-ci il 30 avqust tarixli konvensiyanın 7-ci maddəsinin 4-cü bəndinə əsasən (Azərbaycan Respublikası 31 may 1996-cı il tarixli 105-IQ

³ United States Office of Personnel Management Investigations Service. Citizenship laws of the world, s. 5 (2011)

nömrəli qanunu ilə bu konvensiyaya qoşulmuşdur) başqa dövlətin vətəndaşlığını qəbul etmiş şəxs müvafiq razılığa gələn dövlətin qanununda müəyyən edildiyi müddətə (bu müddət 7 ildən az olmamalıdır) fasiləsiz xaricdə yaşayarsa, öz vətəndaşlığını saxlamaq niyyətini müvafiq icra hakimiyyəti orqanına bildirmədiyi təqdirdə vətəndaşlığını itirə bilər. Yəni iki dövlətin vətəndaşlığını qəbul edənlərin vətəndaşlığını itirməsi azı 7 il ərzində fasiləsiz xarici ölkədə yaşayan vətəndaşlara şamil edilir. Lakin qanuna edilmiş dəyişiklikdə bu müddət nəzərdə tutulmamışdır.

18-ci maddənin ikinci bəndinə nəzər saldıqda aydın olur ki, bu bənd vətəndaşlığın itirilməsi əsaslarından biri kimi Azərbaycan Respublikası vətəndaşının xarici dövlətin dövlət və bələdiyyə orqanlarında, yaxud silahlı qüvvələrində və ya silahlı birləşmələrində könüllü xidmət etməsini nəzərdə tutur. Qeyd olunan dəyişikliyin mənfə cəhətini onda görürəm ki, bu, Azərbaycan vətəndaşlarının xarici ölkələrə inteqrasiyası və onun xarici ölkələrin orqanlarındakı fəaliyyətinin genişlənməsinə, güclənməsinə, onların xaricə inteqrasiyasına mane olan haldır. Baxmayaraq ki, dövlətlərin çoxu öz vətəndaşlarının xarici dövlət orqanlarında iştirakında maraqlıdır və bu sahədə geniş tədbirlər görür.

Vətəndaşlığın itirilməsi əsaslarından digəri isə, Azərbaycan Respublikası vətəndaşının dövlətin təhlükəsizliyinə ciddi zərər vuran davranışdır. Təəssüf ki, qanunda dövlətin təhlükəsizliyinə ciddi zərər vuran davranış adı altında hansı hərəkətin nəzərdə tutulduğu göstərilməmişdir. Dövlətin təhlükəsizliyinə ciddi zərər vuran davranışın hansı orqan tərəfindən, hansı əsaslara görə müəyyən edilməsi haqqında göstərişlər də müəmmalıdır.

II. Prinsiplərin uzlaşması məsələsi

Bildiyimiz kimi vətəndaşlığın əldə edilməsinin müxtəlif formaları mövcuddur. İnsanın doğulduğu andan vətəndaşlıq əldə etməsi *filiyasiya* adlanır. Bu halda vətəndaşlıq "qan hüququ" (*jus sanguinis*) və "torpaq hüququ" (*jus soli*) prinsipləri əsasında həll edilir. "Qan hüququ" prinsipinə görə uşağın hansı ölkənin ərazisində doğulduğundan asılı olmayaraq, valideynlərinin vətəndaşlığını əldə edir. "Torpaq hüququ" prinsipinə görə isə uşağın valideynlərinin hansı ölkənin vətəndaşı olub-olmamasından asılı olmayaraq, onun vətəndaşlığı doğulduğu ölkənin ərazisi ilə müəyyən olunur. Uşaq hansı ölkənin ərazisində doğulubsa, o ölkənin də vətəndaşlığını əldə edir. Torpaq hüququ prinsipi tətbiq olunan ölkələrdə uşaqlar vətəndaşlığı doğulduqları ölkə üzrə avtomatik əldə edərkən, qan hüququ prinsipi tətbiq olunan ölkələrdə vətəndaşlıq uşaqlara valideynlərinin vətəndaşlığına uyğun olaraq irsən keçir.⁴ "Torpaq hüququ" prinsipi adətən Amerika qitəsindəki ölkələrdə tətbiq edilir.⁵ Çox vaxt hər iki prinsip bu və ya digər dərəcədə birləşdirilir. Bu həmçinin Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında da belədir. Konstitusiyanın 52-ci maddəsində göstərilir ki, Azərbaycan Respublikasının ərazisində və Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlarından doğulan şəxs Azərbaycan Respublikasının vətəndaşıdır. Burada "torpaq hüququ" və "qan hüququ" prinsipi eyni dərəcədə tətbiq olunur. Konstitusiyamızın 52-ci maddəsi də "Azərbaycan Respublikası

⁴ Graziella Bertocchi. Citizenship Laws and International Migration in Historical Perspective, s. 4 (November 2004)

⁵ Boris Aleksendreviç Straşun. Xarici ölkələrin konstitusiya (dövlət) hüququ, s. 187 (Bakı 2007)

ərazisində və ya Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarından doğulan şəxs Azərbaycan Respublikasının vətəndaşdır" cümləsində "və ya" bağlayıcısı işlətməklə "torpaq hüququ" prinsipini "qan hüququ" prinsipinə bərabərləşdirir. Ümumiyyətlə, bu və ya digər vətəndaşlığın seçilməsi və ya ona üstünlük verilməsi başlıca olaraq həmin dövlətin demoqrafiya sahəsindəki siyasətilə şərtlənir və ona uyğun olaraq müəyyənləşdirilir. Əgər dövlət öz əhalisinin sayının sürətlə artmasında maraqlıdırsa, o zaman o hər iki qaydanı tam həcmdə tətbiq edə bilər. Buna misal olaraq, Meksika Konstitusiyasının 30-cu maddəsinin A bəndini misal göstərə bilərik. Həmin hissəyə müvafiq olaraq:

- 1) uşaqların valideynlərinin hansı milliyyətə, yəni vətəndaşlığa malik olmasından asılı olmayaraq, respublikanın ərazisində doğulmuş uşaqlar;
- 2) hər iki valideyni-atası yaxud anası meksikalı olub xaricdə doğulmuş uşaqlar;
- 3) Meksikaya məxsus hərbi gəmidə ticarət gəmisində və ya təyyarədə doğulmuş uşaqlar doğulduğu andan meksikalıdırlar.⁶

Amerika qitəsi ölkələrində olduğu kimi bizim qanunvericiliyimizdə də iki prinsip bərabərləşdirilir. Əslində isə bizdə demoqrafik vəziyyət yaxşıdır, ölkə əhalisi köç hesabına deyil, təbii artım hesabına yaranıb və başqa yerlərdən buraya köçü həvəsləndirməyə heç bir ehtiyac yoxdur. 52-ci maddənin üçüncü cümləsi isə qeyd edir ki, valideynlərindən biri Azərbaycan Respublikası vətəndaşı olan şəxs Azərbaycan Respublikasının vətəndaşdır. Əgər bu müddəa olmasaydı, "torpaq hüququ" prinsipini "qan hüququ" prinsipinə tabe etdirmək olardı. Lakin bu cümlədən çıxan nəticə qeyd etdiyimiz kimi torpaq hüququ prinsipini qan hüququ prinsipinə köməkçi bir prinsip kimi qəbul etməyə imkan vermir. Qanuna edilmiş dəyişikliklərlə bu problem qeyd etdiyimiz qaydada həll olunmağa istiqamətlənmişdir. Bunun üçün 12-ci maddəyə nəzər salaq:

"Azərbaycan Respublikasının ərazisində doğulmuş və hər iki valideyni əcnəbi olan uşaq Azərbaycan Respublikasının vətəndaşı hesab edilmir. Azərbaycan Respublikasının ərazisində doğulmuş və valideynlərindən biri əcnəbi, digəri isə vətəndaşlığı olmayan şəxs olan uşaq Azərbaycan Respublikasının vətəndaşı hesab edilmir. Azərbaycan Respublikasının ərazisində doğulmuş və hər iki valideyni vətəndaşlığı olmayan şəxs olan uşaq Azərbaycan Respublikasının vətəndaşdır".

Fikir verdikdə görmək olur ki, bu elə də asan həll olunan məsələ deyil. Əsas məsələ normativ hüquqi aktların iyerarxiyasındadır. Əgər bu prinsip həll olunmalıdırsa, qeyd etdiyimiz qaydada ilk əvvəl konstitusiyanın müddəaları dəyişilməlidir. Çünki normativ hüquqi aktların iyerarxiyası sistemində ən yüksək hüquqi qüvvəyə Konstitusiya malikdir. Qanunlar isə Konstitusiyaya tabedir və onun müddəalarına uyğun olmalıdır. "Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığı haqqında" Qanun da Konstitusiyadan aşağı hüquqi qüvvəyə malikdir və sonradan qəbul olunmasına baxmayaraq Konstitusiyanın mənasını və təsirini dəyişə bilməz. Qanun sözügedən problemi aradan qaldırmaq iqtidarında deyil. Bunun üçün isə referendum vasitəsilə Konstitusiyanın 52-ci maddəsi dəyişilməlidir.

⁶ Straşun, s. 187

Nəticə

Vətəndaşlığın itirilməsi şərtlərinin bu qədər sərtləşdirilməsi özündə bir sıra müsbət və mənfi cəhətləri ehtiva edir. İlk növbədə qeyd etmək istəyirəm ki, bu şərtlərin bu qədər sərtləşdirilməsi vətəndaşa öz dövləti ilə olan hüquqi əlaqələrinə daha ciddi önəm verilməli olduğu tələbini özündə əks etdirir. Digər tərəfdən qeyd olunması vacibdir ki, bu şərtlərin bu qədər sərtləşdirilməsi vətəndaşsızlıq hallarının artmasına gətirib çıxaracaq. Bu gün dünyanın müxtəlif ölkələrində, ən əsası da Rusiya və Gürcüstanda yaşayan vətəndaşlarımızın sayı milyonlardır. Onların məcburi səbəblərə görə Rusiya və yaxud digər dövlətlərin vətəndaşlığını qəbul etməsi onları Azərbaycan Respublikası vətəndaşlığından məhrum edir. Qeyd edək ki, "Vətəndaşsızlıq hallarının azaldılması haqqında" 1961-ci il 30 avqust tarixli Konvensiyanın, o cümlədən "Apatridlərin statusu haqqında" konvensiyanın (Azərbaycan Respublikası bu Konvensiyanı 1996-cı il 31 may tarixli 106-IQ sayılı qanunu ilə ratifikasiya etmişdir) əsas məqsədi vətəndaşsızlıq hallarının azaldılmasıdır. "Apatridlərin statusu haqqında" Konvensiyanın 5-ci fəslinin 32-ci maddəsində qeyd edilir:

"Razılığa gələn dövlətlər, imkan daxilində apatridlərin assimilyasiyasını və naturalizasiyasını asanlaşdıracaqlar. O cümlədən onlar naturalizasiya işini sürətləndirmək və bununla bağlı rüsum və xərclərin mümkün qədər azaldılması üçün özlərindən asılı olan hər şeyi edəcəklər".

Əksinə, bu dəyişikliklər isə hüquqda anomaliya sayılan vətəndaşsızlıq hallarının sayının artmasına gətirib çıxaracaq. Belə olduğu təqdirdə, bu mövzuda daxili qanunvericiliyimizlə beynəlxalq sənəd arasında anlaşılmazlıq yaranır .

Bütün bu məsələlərin eyni zamanda başqa dövlətlərin vətəndaşlığına mənsub olan Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının hüquqi vəziyyətinə mənfi təsir göstərə biləcəyini, qanunvericilikdə mövcud olan kolliziyaları nəzərə alaraq, qanunda olan bu müddəaların dəqiqləşdirilməsi, sanksiyaların yumşaldılması vacib və arzuolunan məsələdir.