



**Anar Bağırov**

*Vəkillər Kollegiyası  
Rəyasət Heyətinin üzvü*

**ÖDƏNİŞSİZ HÜQUQİ YARDIM  
GÖSTƏRİLMƏSİNİN EFFEKTİV SİSTEMİNİN  
YARADILMASI SAHƏSİNDƏ XARİCİ ÖLKƏLƏRİN  
(POLŞA RESPUBLİKASININ) TƏCRÜBƏSİ**

Hazırda Azərbaycan Respublikasında ödənişsiz hüquqi yardım məsələsi dərin və hərtərəfli araşdırma mərhələsindədir. Görülən işlərin başlıca məqsədi bu konstitusion hüququn təmin olunması üçün effektiv mexanizmlərin doktrinal bazasını işləyib hazırlamaq və qanunvericilik səviyyəsində təsbit etməkdir. Hesab edirik ki, qarşıya qoyulmuş məqsədə nail olunması baxımından qabaqcıl dünya ölkələrinin, xüsusən Avropa Birliyi ölkələrinin yanaşmalarını araşdırmaq, milli təcrübənin yaradılmasında onlara müraciət etmək zəruridir. İndiki məqalə çərçivəsində biz Polşa Respublikasının analoji təcrübəsini nəzərdən keçirəcəyik.

Polşa Respublikasında ödənişsiz hüquqi yardım sisteminin doktrinal hazırlanma və bilavasitə işə salınma təcrübəsini öyrənməklə, həmin təcrübədən ən vacib və mütərəqqi oriyentirləri nəzərə ala, Azərbaycan Respublikasında analoji sistemin işə salınma prosesini sürətləndirə bilərik. Ümumiyyətlə, qabaqcıl ölkələrin təcrübəsi bizə istənilən məsələdə, o cümlədən baxılan konstitusion hüququn effektiv realizəsi üçün zəruri olan normativ-hüquqi əsasların işlənilib hazırlanmasında faydalı ola bilər. Tədqiq olunan mövzunun aktuallığı da məhz bu amillə şərtlənir.

Məqalənin məqsəd və vəzifəsi Polşa Respublikasında ödənişsiz hüquqi yardım sisteminin normativ bazasının hazırlanma və işə salınma təcrübəsini araşdırmaq, Azərbaycan Respublikasında analoji sistemin yaradılması üçün həmin təcrübənin münasib cəhətlərindən istifadə etməkdir.

Qeyd edək ki, Polşada hüquqi və mülki məsləhət xidmətinin kompleks və dayanıqlı mexanizmlərinin işlənilib hazırlanması məqsədilə 2011-ci ildən etibarən geniş layihə işlərinə başlanılmışdı. Əmək və Sosial Siyasət Nazirliyinin təşəbbüsü ilə başlanılan layihə işlərində Universitet hüquq məsləhətləri fondu, Hüquq və cəmiyyət fondu, İctimai işlər institutu, Mülki məsləhət büroları assosiasiyası kimi səriştəli təşkilatlar iştirak etdi. Layihə işlərinin məqsədi Polşada hüquqi və mülki konsultasiyalar (məsləhətlər) sferasını gücləndirmək və inkişaf etdirmək üçün nümunəvi (model) həll üsullarını və dövlət siyasətinin prinsiplərini işləyib hazırlamaq idi.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 61-ci maddəsində təsbit olunmuş hər kəsin keyfiyyətli hüquqi yardım almaq hüququna bizim cəmiyyət üçün xarakterik yanaşmalardan fərqli olaraq, Polşada hüquqi məsləhətlər almaq hüququ mülki məsləhətlər almaq hüququndan ayrılmaz hesab edilir. Hüquq ədəbiyyatında vətəndaşların həmin hüququ məhz bu cür də adlanır: "hüquqi və mülki məsləhətlər almaq hüququ". Qeyd olunan iki anlayışı aşağıdakı kimi fərqləndirmək olar.

Hüquqi məsləhət praktik hüquqşünaslar (yaxud hüquqşünasların rəhbərliyi ilə tələbə-hüquqşünaslar) tərəfindən hüquq informasiyasının və hüquqi yardımın təqdim edilməsi şəklində realizə olunur ki, bu da:

- mütəmadi olaraq göstərilir;
- qanunvericiliklə problemləri olan şəxslərə təqdim olunur;

- həmin problemlərin aradan qaldırılmasına yönəlir;
- ödənişsiz əsaslarla həyata keçirilir (1, 58) [1].

Mülki məsləhətlər daha geniş diapazona malikdir, belə ki, hüquq təhsili olmayan şəxslər tərəfindən də təqdim oluna bilər. Onun məqsədi vətəndaşları öz problemlərini həll etmək üçün bilinməsi lazım gələn hüquq və vəzifləri barədə məlumatlandırmaq, habelə optimal qərar seçimində onlara yardım etməkdir. Mülki məsləhətlər, məsələn, mənzil məsələləri, sosial sığorta üzrə müavinətlər, məşğulluq, işsizlik və sair bu kimi məsələlər üzrə təqdim olunur. Bu növ məsləhətlər sayəsində vətəndaşlar dövlətn təqdim etdiyi imkanlardan daha yaxşı istifadə edir, onların dövlət xidmətlərinə çıxışı asanlaşır, habelə bu xidmətlərin keyfiyyət səviyyəsi daim yüksəldilir.

Təbii ki, Polşada ödənişsiz hüquqi məsləhətlə yanaşı ödənişsiz mülki məsləhət alma hüququnun da olması dövlətin öz vətəndaşlarına yüksək qayğısına dəlalət edir. Bundan əlavə, ödənişsiz mülki məsləhət almaq imkanlarının mövcudluğu cəmiyyətdə hüquq mədəniyyəti və hüquq düşüncəsi səviyyəsinin yüksəlməsinə tövhə verir, ölkənin ictimai quruluşuna bütövlükdə müsbət təsir göstərir. Nəzərə almaq lazımdır ki, Polşada hazırda mövcud hüquqi və mülki məsləhətlər sistemini işə salmazdan əvvəl dövlət siyasətində yeni prinsiplər və problemlərin həll modelləri işlənilib hazırlandı. Model və tövsiyələri hazırlayan işçi qrup belə bir qənaətə gəlmişdi ki, sistemin yaradılmasına görə məsuliyyət dövlətin və yerli idarəçiliyin üzərinə düşməlidir. Çünki nəzərdə tutulan sistem artıq mövcud olan informaiya-məsləhət infrastrukturkarı, imkan və nailiyyətləri üzərində qurulmalı, məsləhətə ehtiyacı olan hər kəsin xidmətlərə bərabər çıxışını, təqdim olunan hüquqi və mülki yardımın müvafiq keyfiyyət və standartlara cavab verməsini təmin etməli idi.

Lahiyyə işləri gedişində işçi qrup hüquqi və mülki məsləhətlərin qanunvericilik tərifi müəyyən etdi. Qəbul olunan tərifə görə, hüquqi və mülki məsləhətlər – hüquqi və mülki problemlərə məruz qalan müxtəlif subyektlərin (ilk növbədə fiziki şəxslərin) vətəndaş mövqelərini möhkəmləndirmək üçün təqdim olunan xidmətlər növüdür. Məsləhətlər aşağıdakı əsas xidmətləri özündə ehtiva edir:

- məsləhət üçün müraciət etmiş şəxslərə onların probleminə aid normalar barədə hüquqi informasiyanın verilməsi;
- müraciət etmiş şəxslərə onların hüquqi problemləri ilə bağlı müfəssəl, konkret və fərqi qaydada seçilmiş informasiyanın hazırlanaraq çatdırılması, habelə işin məhkəmə mərhələsinə keçməsinədək problemin həllinə dair məlumat xarakterli yardımın göstərilməsi;
- müraciət etmiş şəxslərin mülki problemlərinin mümkün həll üsulları və mümkün nəticələr barədə müfəssəl, konkret və fərqi qaydada seçilmiş informasiyanın hazırlanması və verilməsi; qərar qəbulunda və davranış üsulu seçimində müstəqilliyinə hörmət etmək şərtilə onların dəstəklənməsi və lazım gələn hallarda birgə hərəkətlər planının hazırlanması, habelə onun realizə olunmasına köməklik göstərilməsi. Məsləhət xidmətlərinə zəruri hallarda əlavə yardımlar, məsələn, vasitəçilik xidmətləri daxildir.

İşçi qrup həll modellərinin üç konsepsiyasını təqdim etmiş və onları aşağıdakı elementlərə görə fərləndirmişdi: məsləhət alma hüququ olan şəxslərin dairəsi; sistemin təşkili; sistemin monitorinqi və qiymətləndirilməsi; təkliflərin realizə olunması üçün tələb olunan xərclərin qiymətləndirilməsi; hüquqi və mülki məsləhət xidmətləri göstərən subyektlər və şəxslər; sistemin təqdim etdiyi xidmətlərdən istifadə meyarları.

Birinci konsepsiya Universitet hüquq məsləhətləri fondunun dəstəyi ilə, Hüquq və cəmiyyət institutunun mütəxəssisləri tərəfindən hazırlanmışdı. Onların təklifinə uyğun olaraq, ödənişsiz hüquqi məsləhətlərdən istifadə edə bilmək üçün şəxslər həm subyektiv (ailədə adam başına düşən gəlirin bu modeldə göstəriləndən az olması), həm də predmet (onların hüquqi problemi bu modeldə göstərilən hüquqi xidmətlər siyahısına daxil olmalıdır) meyarlarına cavab verməlidir. Qeyd olunan meyarlar dövrü olaraq yoxlanılmalı və üzə çıxan tələbatlardan, habelə mövcud maliyyə və təşkilati imkanlardan asılı olaraq genişləndirilə bilər.

Bu konsepsiya yerli (dairə) idarəetmə səviyyəsində geniş səlahiyyətləri olan Hüquqi Yardım Şurasının yaradılmasını təklif edirdi. Şura mərkəzi büdcədən maliyyələşən nazirliklərdən birinin nəzdində yaradılmalı və hər hansı təsisatdan asılı olmadan işləməli idi.

Təklif olunan Şura yalnız məsləhət xidmətləri göstərməklə məhdudlaşmır, həmçinin və ilk növbədə aşağıdakılara səlahiyyəti olan idarəetmə orqanı kimi nəzərdə tutulurdu: məsləhət subyektlərinə sertifikatların verilməsi, xidmətlər üçün standartların müəyyən edilməsi, sistemin mütəmadi tədqiq edilməsi, strategiyaların qurulması, monitoring və qiymətləndirmə fəaliyyəti.

Qarşıda duran və həll edilən məsələlərdən asılı olaraq maliyyə təminatı nəzərdə tutulmuşdu. Hər bir dairədə hüquqi və mülki məsləhət xidmətlərini təşkil edən ixtisaslaşmış vahid (təşkilat) fəaliyyət göstərməli, bu təşkilat dairə səviyyəsində məsləhət xidmətlərini koordinasiya etməli, belə xidmətlər göstərən müxtəlif ictimai və fərdi subyektlərlə əməkdaşlıq qurmalı, sistemin müştəri kontingentini sistem xidmətləri, onlara çıxış imkanları barədə lazımı səviyyədə məlumatlandırmalı idi.

Konsepsiyaya əsasən, xidmətlər yalnız müvafiq sertifikat almış subyektlər tərəfindən göstərilir və müştərilər belə subyektlər arasından seçim etməkdə tam sərbəstiyə malik olur. Ödənişsiz hüquqi yardımlara hər kəs üçün ciddi riayət olunan vahid qaydalı çıxış imkanları təmin edilir, məsləhət xidməti göstərən bütün subyektlər müəyyən olunmuş standartlara əməl etmələri şərtilə maliyyə alırlar.

Müvafiq məsləhət xidmətləri göstərən subyektlər qismində qeyri-hökumət təşkilatları, tədris müəssisələri, hüquq firmaları və digər səriştəli təsisatlar çıxış edə bilərlər. Dövlət müəssisələrinin bu sistemdə yalnız yardımçı funksiyalar daşması mümkündür hesab edilmişdi. Məsləhət xidmətləri müvafiq hüquq təhsili olan şəxslərlə yanaşı, belə təhsili olmayan, lakin müvafiq sahədə kifayət qədər təcrübəsi olan şəxslər tərəfindən də göstərilə bilər.

Hüquqi yardım sistemi *evidence based policy* (ictimaiyyətin biliklərə əsaslanan sistemi) prinsipini həyata keçirməlidir. Bununla əlaqədar olaraq, insanların sistem xidmətlərinə çıxışına olan maneələri, hüquqi yardıma olan tələbatın həcmi, müştərilərin xidmətdən razılıq səviyyəsini və bütövlükdə xidmətlərin keyfiyyət səviyyəsini müəyyən etmək üçün, sistemin işə salındığı andan etibarən kompleks və mütəmadi araşdırmaların başlanılması nəzərdə tutulmuşdu.

Baxılan konsepsiyanın müəllifləri sistemin işə salınması üçün lazım gələcək xərcləri də hesablamışdılar. Xərc məsələsi bizim hazırkı araşdırma baxımından xüsusi əhəmiyyət kəsb etməsə də, vacib məqamı qeyd etmək lazım gəlir ki, ödənişsiz hüquqi yardımdan istifadə üçün predmet və subyekt meyarlarının müəyyən edilməsi sistemin işə salınma və çalışma xərclərini ciddi şəkildə azaltmağa zəmin yaradır. Xüsusən, məhdud büdcə ayırmaları şəraitində bu meyarlar ödənişsiz hüquqi yardımdan yalnız maddi imkanları həqiqətən zəif insanların yararlanmasını təmin edir.

Mülki məsləhətlər bürosunun ekspertləri tərəfindən hazırlanmış ikinci konsepsiya hüquqi və mülki məsləhətlərə hamılıqla çıxış imkanı təklif edirdi. Lakin bu lahiyədə də alternativ modelin mümkünlüyü göstərilir. Belə ki, subyektə görə məhdudiyət meyarı olmasa da, maliyyə imkanlarından asılı olaraq predmet meyarının tətbiqi mümkün hesab edilmişdi. Daha aydın desək, sistemin fəaliyyəti üçün ayrılan büdcə vəsaitlərinin həcmindən asılı olaraq, göstərilən ödənişsiz xidmətlərin siyahısını genişləndirmək, yaxud məhdudlaşdırmaq məqsədəuyğun sayılmışdı.

Bu konsepsiyaya uyğun olaraq, hüquqi və mülki məsləhət xidmətlərinə görə mərkəzi səviyyədə məsuliyyət əmək və Sosial Siyasət Nazirliyinin üzrinə qoyulmalı, habelə müvafiq vəzifələrin bir qismi qeyri-hökumət təşkilatlarının öhdəsinə verilməlidir.

Məsləhət xidmətinin xüsusi xarakterini nəzərə alaraq əlavə orqanın, məsələn, Hüquqi və mülki yardım şurasının yaradılması nəzərdə tutulur ki, bu təşkilat qeyri-hökumət təşkilatlarının, yerli idarəetmə orqanlarının, dövlət hakimiyyətinin nümayəndələrindən və müvafiq ixtisaslı ekspertlərdən ibarət tərkibdə fəaliyyət göstərməlidir. Sistemli xidmətin təşkil olunması isə yerli (dairə) idarəetmə orqanlarının səlahiyyətinə aid edilir.

İkinci konsepsiyaya görə, məsləhət xidmətləri ilk növbədə qeyri-hökumət təşkilatlarının şəbəkəsinə əsaslanmalıdır, hansıların ki, əsas fəaliyyəti və ya əsas fəaliyyət sahələrindən biri bu cür xidmətləri göstərməkdir. Xüsusi hallarda, məsələn, ərazidə qeyri-hökumət təşkilatları fəaliyyət göstərmirsə, məsləhət xidmətlərinin görülməsi sosial yardım mərkəzlərinə və ailələrə yardım üzrə rayon mərkəzlərinə həvalə edilə bilər.

Məsləhət xidmətləri göstərmək hüququnu əldə etmək üçün subyektlər keyfiyyətli xidmət

göstərilməsini təmin edəcək potensiala malik olmalıdırlar ki, bura müvafiq kadrlar, texnoloji, instrumental və institusional resurslar aiddir. Onu da qeyd edək ki, bu konsepsiyaya görə, sistemdə kommersiya təşkilatlarının iştirakına yol verilmir.

Xidmət göstərən şəxslər üçün kompetentlik şərti – onların ali hüquqi təhsilə və ya ixtiaslaşmış tədris yolu ilə alınmış müvafiq ixtisasa sahib olmasıdır. Təklif olunan sistem modelinə görə, ali təhsil almaqda olan tələbələr də məsləhət xidmətləri göstərə bilirlər, lakin bunun üçün müvafiq nəzarət tələb olunur.

Sistemin fəaliyyətini nəzarətdə saxlamaq üçün daimi əsaslarla fəaliyyət göstərən monitoring və qiymətləndirmə mexanizmləri işə salınmalıdır. Nəzarət və monitoring nəticəsində əldə olunan informasiya və aparılan analizlər sistemin qüsurlarının aradan qaldırılması və təkmilləşdirilməsi üçün müvafiq qanunvericilik təşəbbüslərinin işlənib hazırlanmasını hədəfləyir.

Üçüncü konsepsiya İctimai işlər institutu tərəfindən, məsləhət xidmətləri sisteminin həcmi və təşkil edilmə üsulunu layihələndirmək məqsədilə hazırlanmışdı. Bu modelə uyğun olaraq, 18 yaşı (hüquq qoruyucuların olmadığı halda isə 13 yaşı) tamam olmuş hər bir vətəndaş ehtiyacı yaranan məsləhət xidmətlərindən istifadə hüququna malik olmalıdır. Bununla belə, xidmətlərə hamılıqla çıxış yalnız əsas xidmət növlərinə aid edilir, əlavə xidmətlər (məsələn, vasitəçilik) müvafiq benefisiar meyarlarına riayət etmək şərti ilə göstərilə bilər.

Xidmət sisteminin fəaliyyətinə görə məsuliyyət sosial müdafiə sahəsində mərkəzi orqana (Əmək və Sosial Siyasət Nazirliyi) həvalə olunur. Nazirlik bu sfera üzrə fəaliyyətini ədliyyə və dövlət idarəetməsi nazirlikləri ilə əməkdaşlıq şəraitində həyata keçirir. Təklifə uyğun olaraq, Əmək və Sosial Siyasət Nazirliyi sistemin təşkil olunması, maliyyələşdirilməsi və nəzarət aparılması ilə bağlı qanunvericilik səlahiyyətlərini həyata keçirməlidir.

Üçüncü konsepsiyaya uyğun olaraq, Hüquqi və mülki məsləhətlər şurasına aşağıdakı vəzifələr həvalə olunmuşdu: tətbiq edilməli standartların hazırlanaraq Nazirliyə təqdim olunması; sistemin monitoringi, iş səviyyəsinin qiymətləndirilməsi; sistemin fəaliyyətini tənzim edəcək hüquqi aktların hazırlanmasında məsləhətçi qismində iştirak.

Sistemin çalışması üçün daha bir vacib orqan qismində hüquqi və mülki məsləhətlər Agentliyi nəzərdə tutulmuşdu ki, onun da əsas vəzifələri: sistemin fəaliyyəti üçün ayrılan maliyyə vəsaitlərinin ünvanlı subsidiyalar çərçivəsində bölüşdürülməsini təmin etmək; əsas və əlavə xidmətlərin cari monitoringini təşkil etmək; xidmətlər göstərən tədris-məsləhətçi və təşkilatlandırıcı subyektlərə lazımi dəstəyi təmin etməkdir. Dövlət büdcəsindən ayrılan vəsaitlər Hüquqi və mülki məsləhətlər agentliyinin xətti ilə ünvanlı dotasiyalar şəklində və müəyyən edilmiş alqoritm üzrə dairələrə və voyevodalıqlara (Polşada inzibati ərazi vahidi) yönəldilməli idi.

Üçüncü konsepsiyaya görə, hüquqi və mülki məsləhət xidmətlərinin subyektləri qismində ictimai (publik) təsisatlar (sosial yardım institutları, istehlakçı hüquqlarının müdafiəçiləri, Dövlət əmək müfəttişliyi, sosial sığorta orqanları və s.) və publik olmayan təsisatlar (tələbə hüquq profilaktoriyaları, özəl hüquq firmaları və s.) çıxış edə bilərdilər. İkinci qrup təsisatlar öz xidmətlərini müqavilə əsaslı sistem çərçivəsində göstərməli, lakin xidmət həcmi və müəyyən edilməsi və maliyyələşdirmə məsələsi ümumi qaydalarla həyata keçirilməli idi. [2] Nəzərdən keçirilən konsepsiyalar ödənişsiz hüquqi yardım sistemi ilə bağlı problemlərin həllinə müxtəlif yanaşmaların mümkün olduğunu bir daha təsdiq edir. Hesab edirik ki, müxtəlif yanaşmaların hər birinin daha mütərəqqi və məqsəduyğun cəhətlərini öyrənərək, habelə Azərbaycan Respublikasında hər kəsə ödənişsiz və keyfiyyətli hüquqi yardım göstərilməsinin hüquqi və praktik reallıqlarını nəzərə alaraq, yekunda optimal həll variantını işləyib hazırlamaq mümkündür.

Mülki məsləhət xidmətləri ideyası da ciddi yanaşma tələb edir. Belə ki, ölkəmizdə vətəndaşların lazımi, faydalı və mötəbər informasiyaları vaxtında alması ilə bağlı qüsurlar mövcuddur. Fikrimizcə, bu qüsurları aradan qaldırmaqla vətəndaşların həyatını xeyli dərəcədə asanlaşdırmaq, əhalinin sosial müdafiə səviyyəsini yüksəltmək, habelə hüquq mədəniyyətinin inkişafına təkan vermək mümkündür. Ödənişsiz hüquqi və mülki yardımlar sisteminin hazırlanması zamanı bu xidmətlərin subyektiv və predmet meyarları ilə məhdudlaşdırılması prioritet məsələdir. Dövlətimizin maliyyə reallıqlarını,

xüsusən, dövlət hesabına vəkillik xidməti haqlarının aşağı olmasını nəzərə alaraq, məhdudlaşdırıcı meyarlar tətbiq etməyə bu məsələdə dövlət büdcəsinin maliyyə yükünü əhəmiyyətli səviyyədə azaltmaq olar.

Və şübhəsiz ki, ödənişsiz və keyfiyyətli hüquqi yardımların göstərilməsini tənzim edən milli hüquq normalarını hazırlayarkən, bu cür xidmətləri göstərəcək subyektlərə qarşı tələb və şərtlər müfəssəl şəkildə işlənilib təsbit olunmalıdır.

***Mənbələr:***

1. Tomasz Schimanek Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe? // Obywatel i Prawo. Wybrane problemy i rekomendacje – Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.- 2012. - 81 s  
[http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/projekt\\_systemowy/Obywatel\\_i\\_Prawo\\_VI\\_-\\_raport.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/projekt_systemowy/Obywatel_i_Prawo_VI_-_raport.pdf);

2. Grzegorz Wiaderek, Paweł Maranowski. Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Propozycja rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz założeń polityki państwa. – Warshava: ZWP MPiPS. – 2013.  
[http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Bezp%C4%B9%E2%80%9Aatne\\_poradnictwo-materia%C4%B9%E2%80%9A\\_konferencyjny.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Bezp%C4%B9%E2%80%9Aatne_poradnictwo-materia%C4%B9%E2%80%9A_konferencyjny.pdf)