

İNZİBATİ HÜQUQ

CƏNUBİ AVROPA ÖLKƏLƏRİ VƏ AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASINDA MİQRASIYA PROSESLƏRİNİN NİZAMLANMASI MƏSƏLƏLƏRİ

Elvin Əliyev*

Xülasə

Dünyada aktuallığını hər zaman qoruyub saxlamış problemlərdən biri olan miqrasiya axınları və nəticədə ortaya çıxan problemlər bu sahədə əsaslı təşkil olunmuş idarəetmə sistemi və qanunvericilik tələb edir. Qeyd etməliyə ki, miqrasiya prosesləri qısa zaman kəsiklərində böyük dəyişikliklərə uğraya bilər və bu baxımdan yerli və beynəlxalq səviyyədə bu transformasiyalara çevik cavab vermək iqtidarında olan mexanizmlər tətbiq edilməlidir. Hər hansı kiçik bir regionda baş verən və miqrasiya axınını şərtləndirən hadisənin baş verməsi global səviyyədə öz təsirini göstərə bilər. Bu baxımdan məqalə yazılarkən 5 Avropa ölkəsinin miqrasiya qanunvericiliyi və müvafiq sahədə həyata keçirdiyi idarəçilik siyasəti, həmçinin Azərbaycan Respublikasında miqrasiya sahəsində dövlət idarəetməsinin xüsusiyyətləri tədqiq olunmuşdur. Araşdırılan Avropa ölkələri miqrasiya axınlarını birbaşa qarşılayan cənub regionunda yerləşən ölkələrdən seçilmişdir ki, bu da ciddi sınaqdan keçmiş idarəetmə modellərini görməyimizə xidmət etmişdir. Azərbaycan Respublikasında miqrasiya sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı təkliflər məhz Avropa ölkələrinin təcrübəsi əsasında hazırlanmışdır. Tədqiqat aparılarkən miqrasiya qanunvericiliyinin cari versiyalarının əldə olunması üçün ölkələrin hüquqi aktlarının vahid elektron bazalarından istifadə edilmişdir.

Açar sözlər: *miqrasiya, yaşayış icazəsi, miqrasiya prosesi, Portuqaliya, İspaniya, Türkiyə Respublikası, Yunanıstan.*

Miqrasiya proseslərinin inzibati-hüquqi nizamlanması məsələləri araşdırılarkən burada həm dövlətlərin miqrasiya idarəetməsinin səciyyələndirən xüsusiyyətlər, idarəetməni həyata keçirən orqanlar, həm də miqrasiya sahəsində mövcud normativ aktlar nəzərdən keçirilir. Effektiv idarəetmə və tənzimləmənin həyata keçirilməsi üçün qabaqcıl və bir çox faktor etibarlı ilə miqrasiya prosesləri üzrə təcrübəli ölkələri araşdırmaq vacibdir. Cənubi Avropa ölkələri coğrafi mövqeləri baxımından Avropa İttifaqında miqrasiya axınlarına ən çox məruz qalan və bu səbəbdən də miqrasiya sahəsində həm idarəetmə, həm də qanunvericilik baxımından tədqiq olunmağa dəyər ölkələrdir.

Portuqaliya Respublikası

Cənubi Avropa ölkələrindən Portuqaliyada miqrasiya məsələləri 2007-ci ildə qəbul edilmiş Əcnəbilər Qanunu ilə nizamlanır və qanunun əsas əhatə dairəsinə əcnəbilərin ölkə ərazisinə girişi, qalması, ölkədən çıxışı və çıxarılması sahəsində yaranan ictimai münasibətlər daxildir. [9, s.5108] Qanunvericilikdə bir neçə növ vizanın verilməsi nəzərdə tutulmuşdur və ən çox tətbiq olunan növ müvəqqəti

* Doktorant, Bakı Dövlət Universiteti

qalma vizasıdır. Bu viza bir il və ya daha az müddətdə etibarlıdır və əraziyə giriş üçün, məsələn, müalicə almaq üçün hüquq yaradır. Portuqaliya ərazisinə 2 dəfə giriş imkanı verən 4 ay müddətinə etibarlı yaşayış vizası da verilə bilər. Yaşayış vizasının verilməsi üçün müəyyən əsaslar vardır ki, bunlara subordinasiyalı və ya müstəqil peşə fəaliyyəti, təşəbbüskarlıq, yüksək ixtisaslı və ya mədəni tədris fəaliyyəti, tədqiqat, təhsil, orta təhsil alanların mübadiləsi, təcrübə, könüllülük fəaliyyətini aid etmək olar. Qeyd edək ki, adıçəkilən Qanunda yaşayış icazələri müvəqqəti (bir il, yenilənə bilən) və ya daimi ola bilər (etibarlılıq hüdudu olmadan, hər 5 ildən bir yenilənməlidir) [9, s.5122-5123]. Portuqaliyada akkreditə olunmuş diplomatlar və konsullar, mərkəzi Portuqaliyada yerləşən beynəlxalq təşkilatların işçiləri və onların ailə üzvləri üçün isə yaşayış icazəsi tələb olunmur. Yüksək ixtisaslı və ya mədəni bir tədris fəaliyyəti ilə əlaqədar yaşayış icazəsi almaq üçün əcnəbi əmək müqaviləsi və müxbir təhsil müəssisələri tərəfindən dəvət əldə etməli və ya milli ərazi daxilində bir mədəni fəaliyyət ilə əməkdaşlıq etməlidirlər. Bundan əlavə, etibarlı yaşayış icazəsi olan vətəndaş Portuqaliya ərazisindən kənar qalan ailə üzvləri, məsələn həyat yoldaşı və uşaqları ilə birləşmə hüququna malikdir. Bu hüququn həyata keçirilə bilməsi üçün ərizəçinin yaşayış yeri və ailə üçün yaşayış vasitələri olmalıdır. Düşünürəm ki, yüksək ixtisaslı əcnəbilərə yaşayış icazəsinin qanunda daha münbit şərtlər müəyyən edilməlidir.

İdarəetmə baxımından burada Daxili İşlər Nazirliyinin tərkibində İmmiqrasiya və Sərhəd Xidmətinin (SEF) miqrasiya üzrə dövlət idarəetməsini birbaşa həyata keçirən orqan olduğunu görə bilərik. Xidmət daxili təhlükəsizlik siyasəti kontekstində sərhədlərdəki şəxslərin yoxlanılmasından, milli ərazilərdəki əcnəbilərin monitorinqindən, qeyri-qanuni immiqrasiya və insan alveri ilə əlaqəli mütəşəkkil cinayətkarlığın qarşısının alınması və onlarla mübarizədən, miqrasiya fenomeninin global kontekstində daxili təhlükəsizliyi və fərdi hüquq və azadlıqları qorumaq üçün sığınacaq müraciətlərinə baxılmasından, əcnəbilərə pasport və şəxsiyyət vəsiqələrinin verilməsi ilə bağlı qərarlardan məsuldur. Həm də polis orqanı kimi SEF cinayət prosesual qanun baxımından səlahiyyətli orqanın rəhbərliyi və operativ təcəlli altında fəaliyyət göstərməklə yanaşı, həmin orqan tərəfindən müəyyən edilmiş tədbirləri və eyni orqanın verdiyi səlahiyyətləri həyata keçirir. Xidmət bu fəaliyyətlərlə və miqrasiya prosesləri ilə əlaqəli tədbirlərin və fəaliyyətlərin təşviqi, koordinasiyası və həyata keçirilməsinə görə də məsuliyyət daşıyır. Beynəlxalq səviyyədə hökumətin tələb etdiyi kimi Portuqaliya dövlətinin Aİ-nın işçi qruplarında, habelə beynəlxalq təşkilatlarda və ya ekspertiza sahəsi ilə əlaqəli tədbirlərdə təmsil olunmasını təşkil edir. [8]

İspaniya Krallığı

Pireney yarımadasını Portuqaliya ilə birləşən İspaniyada ölkəyə gəliş və yaşamaq icazəsi ilə bağlı məsələləri öyrənmək üçün 11 yanvar 2000-ci il tarixli “Əcnəbilərin hüquq və azadlıqları və onların sosial inteqrasiyası haqqında” Qanuna nəzər yetirmək lazımdır. İspan vətəndaşlığı olmayan hər kəsi əcnəbi anlayışına daxil edən bu Qanunun müddəaları xüsusi qanunların və İspaniyanın tərəfdar çıxdığı

beynəlxalq müqavilələrin müddəalarına zidd olmamalıdır. [13] Qanunun 4.2-ci maddəsində 6 aydan çox müddətə vizası və ya yaşamaq üçün icazə verilmiş əcnəbilərin 1 aydan sonra müvafiq orqanlara müraciət edib əcnəbi şəxsiyyət vəsiqəsi almaları öhdəliyi təsbit olunmuşdur, lakin mövsümi yaşayış və iş vizasının sahibləri bu öhdəlikdən azaddır. İspaniya ərazisində müvəqqəti qalmaq üçün maksimum müddət 90 gün təşkil edir, daha uzun müddət qala bilmək üçün müvəqqəti qalma icazəsinin müddətinin uzadılması və ya müvəqqəti yaşamaq üçün icazə əldə edilməsi tələb olunur. [13] Müvəqqəti yaşamaq üçün icazənin müddəti isə 90 gündən 5 ilə qədərdir və müddətin bitməsinə az qalmış maraqlı tərəflərdən birinin müraciəti əsasında yenilənə bilər. Əmək fəaliyyəti ilə məşğul olmaq hüququnun daxil olmadığı yaşayış icazəsi əsas etibarilə, özü və ailəsinin dolanışığını təmin edə bilən şəxslərə verilir. Onu da qeyd etmək ki, yaşayış icazəsinin humanitar və digər əsaslı səbəblərə görə verilməsi də mümkündür və buna görə vizaya ehtiyac yoxdur. Əcnəbiyə yaşayış icazəsinin verilməsi ilə bağlı əsas tələblərdən biri də onun İspaniya qanunvericiliyində nəzərdə tutulmuş cinayətlər üzrə hər hansı ölkədə cinayət təqibində olmamaları, həmçinin İspaniyanın müqavilə imzaladığı bir sıra ölkələr üçün “təhlükəli” hesab olunmamasıdır. Bu icazəni almış əcnəbilər vətəndaşlıq, ailə vəziyyəti və yaşayış yerində hər hansı dəyişiklik olduqda bu barədə müvafiq orqanları məlumatlandırmağa borcludurlar. [13] Hesab edirəm ki, qanunda nəzərdə tutulmuş əcnəbinin İspaniya və onun müqavilə imzaladığı ölkələr üçün “təhlükəli” hesab olunmaması şərti insan hüquq və azadlıqlarına tam olaraq sığmır və sui-istifadə halları baş verə bilər. Çünki subyektiv şəkildə şəxs təqsirləndirilərək ona “təhlükəli” damğası vurula bilər, bu səbəbdən belə bir şərtin qanunvericilikdə yer almaması insan hüquqları baxımından daha məqsədəuyğundur.

Əhatəlilik, Sosial Təhlükəsizlik və Miqrasiya Nazirliyi sosial təminat və passiv siniflərin səlahiyyətləri, habelə hökumətin immiqrasiya, emiqrasiya və ümumilikdə köç siyasətinin hazırlanması və inkişaf etdirilməsinə xidmət edən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanıdır. [14] Nazirlikdə müvafiq olaraq əlaqəli idarəetməyə rəhbərliyi Miqrasiya məsələləri üzrə Dövlət Katibi həyata keçirir və onun tərkibində isə Miqrasiya Baş idarəsi fəaliyyət göstərir. İmmiqrasiya və emiqrasiya ilə bağlı tənzimləyici layihələrin və hesabatların, eyni zamanda bu sahədə Aİ və digər beynəlxalq standartların hazırlanması, təsdiq edilməsi, ötürülməsi və tətbiq edilməsi üzrə tənzimləyici layihələrin hazırlanması, Baş idarənin səlahiyyətləri əsasında ümumi dövlət administrasiyasının periferik orqanlarına yönəlmiş normativ inkişaf təlimatlarının hazırlanması, miqrasiya məsələləri üzrə Aİ və digər beynəlxalq təşkilatlara texniki dəstək göstərilməsi, habelə İspaniyadakı Avropa Miqrasiya Şəbəkəsinin milli bir əlaqə nöqtəsi olaraq koordinasiyası, miqrasiya qanunvericiliyində göstərilən səlahiyyətlərin icrası, immiqrasiya prosedurlarının idarə olunması üçün vasitələr və infrastruktur ehtiyacları üçün əsaslandırılmış təkliflərin hazırlanması və səlahiyyətli orqanlar tərəfindən onların həyata keçirilməsi üçün koordinasiya qurulması və s. Baş idarənin funksiyalarına daxildir. [10]

İtaliya Respublikası

Coğrafi mövqeyinə görə miqrasiya axınlarının əsas mərkəzlərindən biri olan İtaliyada 6 mart 1998-ci ildə qəbul İmmiqrasiya Qanunu keçən 20 ildən çox müddətdə bir çox dəyişikliklərlə miqrasiya münasibətlərini nizamlamaqdadır. Qanunun 1-ci maddəsinə nəzər yetirsək, yuxarıda qeyd etdiyimiz ölkə kimi İtaliyada da əcnəbi anlayışına həm başqa dövlətin vətəndaşlığına mənsub olanlar, həm də vətəndaşlığı olmayan şəxslərin daxil edildiyini görə bilərik. Qanunda yaşayış icazəsi ilə bağlı ilk olaraq 5-ci maddənin müddəaları diqqəti cəlb edir. Belə ki, bu maddəyə əsasən yalnız müvafiq qaydada ölkəyə daxil olan və lazımı sənədlərə sahib olan şəxslərə verilir və bu icazənin alınması üçün İtaliyaya girdikdən sonra 8 iş günü ərzində əcnəbinin olduğu yerin icra hakimiyyəti orqanına müraciət edilməlidir. Müraciət etdikdən sonra əcnəbi mütləq qaydada fotodaktiloskopik qeydiyyatdan keçməlidir. Yaşayış icazəsinin alınması və yenilənməsi üçün 80 avrodan 200 avroya qədər dövlət rüsumu ödənməlidir. Əgər ölkə ərazisinə giriş və yaşayış üçün lazımı şərtlər ödənmirsə və inzibati qaydalar pozulmuşdursa, yaşayış icazəsi yenilənmir. Ailə ilə birləşmək hüququndan istifadə edən əcnəbinin yaşayış icazəsi ləğv edilərkən həm mənşə ölkəsində, həm də olduğu müddət ərzində İtaliyadakı ailəvi əlaqələri mütləq nəzərə alınır. Beynəlxalq müqavilələr və konvensiyalar əsasında verilən yaşayış icazəsi əcnəbinin müqavilə şərtlərini yerinə yetirə bilmədiyi hallarda da ləğv edilə bilər, lakin burada bir istisna vardır ki, humanitar xarakterli və ya İtaliya dövlətinin beynəlxalq və ya konstitusion öhdəliklərindən yaranan ciddi səbəblər icazənin ləğvini dayandıra bilər. [15] Bu müddəanın humanitar cəhətdən çətin vəziyyətdə olan əcnəbilərin fundamental hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi məqsədini daşdığı qeyd edə bilərik. Lakin ölkəyə daxil olduqdan sonra yerli icra hakimiyyəti orqanı vasitəsilə qeydiyyata düşən əcnəbinin fotodaktiloskopik məlumatlarının götürülməsi şəxsi məlumatların qorunması baxımından şəxs üçün müəyyən risklər yarada bilər. Fikrimcə, bu qaydanın ləğvi insan hüquq və azadlıqlarının qorunması əsasına görə zəruridir.

Miqrasiya sahəsində idarəetmə üzrə İtaliyada da Portuqaliyaya oxşar sistemin olduğunu demək mümkündür, çünki burada da Daxili İşlər Nazirliyi miqrasiya üzrə dövlət idarəetməsinə həyata keçirən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı kimi çıxış edir. Nazirliyin tərkibində yerləşən Vətəndaş azadlıqları və İmmiqrasiya Departamenti vətəndaş hüquqlarının qorunmasında nazirliyin funksiyaları və vəzifələri çərçivəsində fəaliyyət göstərir. Departamentin özü də idarələrə bölünür və bunlardan ikisi miqrasiya və sığınacaq məsələləri ilə əlaqədardır. Birincisi İmmiqrasiya və Sığınacaq Siyasətləri üzrə Mərkəzi İdarədir ki, Nazirliyin ənənəvi ictimai asayiş və təhlükəsizlik hədəflərinə uyğun olaraq qeyri-qanuni immiqrasiya və bununla əlaqəli cinayətlərə qarşı mübarizə fəaliyyəti və qanuni yaşayan miqrantların qəbulu və integrasiyasını təşviq etməklə hökumətin miqrasiya siyasətinin bir növ əsasını hazırlayır. [12] Digər İdarə isə İmmiqrasiya və Sığınacaq üzrə Dövlət Xidmətləri Mərkəzi adlanır və əsas funksiyası qeyri-müntəzəm mühacirlərin qəbulu və yardım göstərilməsi, onların hüquqi statusları təsdiq olunana qədər yerli icra hakimiyyətləri

vasitəsilə qəbul mərkəzlərində saxlanmalarının təmin edilməsi və bununla əlaqəli digər işlərdir. [11]

Yunanıstan Respublikası

Balkan regionunun cənubunda Aİ-nin sərhədində yerləşən Yunanıstan bu səbəbdən, xüsusilə də son illərdə miqrantların axınına məruz qalmışdır. Əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslərin ölkəyə gəlişi və qalması ilə bağlı məsələlər 3-cü ölkə vətəndaşlarının yunan ərazisinə girişi, yerləşməsi və sosial inteqrasiyası haqqında Qanunda öz təsbitini tapmışdır. Anlayışlar adlanan 1-ci maddədə vətəndaşlığı olmayan şəxslər üçün ayrıca anlayış verilməsinə və onların ölkəyə girişi və qalması ilə bağlı ayrıca müddəa olmasına baxmayaraq əcnəbi (alien) termini Yunanıstanda da həm əcnəbiləri, həm də vətəndaşlığı olmayan şəxsləri ifadə edir və 95-ci maddəyə əsasən Qanunun müddəaları onlara da şamil olunur. Qanunun adında gördüyümüz 3-cü ölkə vətəndaşları dedikdə isə nə Yunanıstan, nə də Aİ-na üzv hər hansı dövlətin vətəndaşlığını daşımayan şəxs başa düşülür. Yaşayış icazələrinin növləri adlanan 9-cu maddəyə əsasən Yunanıstanda yaşayış icazələri əmək fəaliyyəti, xidmətlərin və işlərin göstərilməsi, mövsümi iş, xidmətlərin göstərilməsi ilə əlaqədar müvəqqəti səyahət, müstəqil iqtisadi fəaliyyət üçün, təhsil və humanitar əsaslarla, korporativ idarəçilərə, idmançı və məşqçilərə, bədii qrupların üzvlərinə, intellektual yaradıcılara, arxeologiya məktəbinin üzvlərinə verilir. [18] Üçüncü ölkə vətəndaşlarına yaşayış hüququ pasport və ya beynəlxalq konvensiyalarla tanınan başqa səyahət sənədinə malik olduqda və ictimai qayda və təhlükəsizlik üçün təhdid yaratmadıqda verilir. Dövlət siyasəti və milli təhlükəsizliyin qorunması ilə əlaqəli əsasların araşdırılması üçüncü ölkə vətəndaşının uzunmüddətli rezident statusuna daxil olması və yaşayış icazəsinin verilməsi üçün ilkin icazə verildikdə zəruri tələb kimi çıxış edir. Ümumdünya Səhiyyə Təşkilatının şərtlərinə uyğun olaraq əhalinin sağlamlığına risk yaratmamaq, tam tibbi sığortaya və mənsə ölkəsinə geri qayıda bilmək üçün zəruri maliyyə mənbəyinə malik olmaq da yaşayış icazəsinin verilməsi üçün şərt hesab olunur. [18]

Bu ölkədə Miqrasiya və Sığınacaq Nazirliyi adından bəlli olduğu kimi hökumətin miqrasiya və sığınacaq axtaran şəxslərlə bağlı siyasətinin formalaşması və müvafiq qanunvericiliyin icrası funksiyasını həyata keçirir. Nazirlik 4 başlıca Katiblikdən ibarətdir: İmmiqrasiya Siyasəti üzrə Baş Katiblik, Sığınacaq Axtaranların Qəbulu üzrə Baş Katiblik, Müşayiət olunmayan Yetkinlik yaşına çatmayanların Müdafiəsi üzrə Xüsusi Katiblik və Maraqlı tərəflərin əlaqələndirilməsi üzrə Xüsusi Katiblik. İmmiqrasiya Siyasəti üzrə Baş Katibliyin əsası 2010-cu ildə qoyulsa da, əsaslı inzibati dəyişikliklərdən sonra 2020-ci ildə yenidən təşkil olunmuşdur. Əsas vəzifələri qismində milli və Avropa səviyyəsində immiqrasiya siyasətinin hazırlanmasında və həyata keçirilməsində iştirak, beynəlxalq müdafiə siyasətinin həyata keçirilməsi, o cümlədən beynəlxalq qorunma tələblərinin və Yunanıstandakı üçüncü ölkə vətəndaşlarının inteqrasiya siyasətinin araşdırılması ilə məşğul olmanı qeyd edə bilərik. [16] Sığınacaq axtaranların qəbulu üzrə Baş Katibliyin missiyası isə, əsasən, Yunanıstanda beynəlxalq müdafiə tələb edən üçüncü ölkə vətəndaşlarının

beynəlxalq hüquq şərtlərinə hörmətlə yanaşılması və qəbulu üçün mümkün olan ən yaxşı və ya heç olmasa qənaətbəxş maddi şəraitin təmin edilməsinə yönəlmişdir. [17]

Türkiyə Respublikası

Avropa və Asiyanı birləşdirən yolun üzərində yerləşən və buna görə də İtaliya və Yunanıstan kimi miqrasiya axınlarının əsas tranzit və təyinat nöqtələrindən biri olan Türkiyə Respublikasında 4 aprel 2013-cü ildə qəbul edilən Əcnəbilər və Beynəlxalq Müdafiə haqqında Qanun əcnəbilərin bu ölkəyə girişi, qalması və çıxışları, həmçinin, müdafiə tələb edən əcnəbilərlə bağlı müvafiq əsaslar və prosedurları qaydaları nizamlayır. Ümumilikdə, 5 hissədən və 126 maddədən ibarət olan Qanun əcnəbilərlə bağlı işlər, sərhəd keçid məntəqələrində beynəlxalq müdafiə tələb edən şəxslərə təmin olunacaq sığınacaq və müvəqqəti sığınacaq məsələlərini əhatə etməkdədir. [7, s.1] 3-cü maddənin 1-ci müddəasının 5 və 6 bəndlərinə diqqət yetirdikdə, Türkiyə qanunvericisinin vətəndaşlığı olmayan şəxs üçün ayrıca anlayış verməsinə baxmayaraq, bu qrupa daxil olanları başqa dövlətin vətəndaşı ilə birlikdə əcnəbi kateqoriyasına aid etdiyini görə bilərik. İstisna ölkələrin vətəndaşlarından başqa, digər əcnəbilərin Türkiyəyə girişi viza ilə rəsmiləşdirilir və verilən vizada nəzərdə tutulan müddətdən və ya 90 gündən artıq bu ölkədə qalanlar mütləq yaşayış icazəsi əldə etməlidirlər. Maraqlıdır ki, Türkiyə qanunvericiliyi Qanunun 20.1-ci maddəsinin b bəndinə əsasən vətəndaşlığı olmayan şəxsləri statuslarını təsdiq edən vəsiqəyə malik olduqları təqdirdə yaşayış icazəsi əldə etmək öhdəliyindən azad etmişdir. [7, s.7] Yaşayış icazəsi almaq üçün Türkiyənin müvafiq ölkədəki səfirliyi və ya konsulluğuna müraciət edilməlidir və müraciət edən şəxsin pasportu və ya digər səyahət sənədinin müraciətində yaşayış icazəsi üçün göstərdiyi müddətdən 60 gün əlavə etibarlılığı olmalıdır. Əcnəbinin Türkiyədən çıxışı arzuolunan və ya mümkün deyilsə, habelə məhkəmə qərarlarından doğan, uzunmüddətli, humanitar əsaslı və s. yaşayış icazələri üçün, insan alverinin qurbanları, tələbələrin müraciətləri, o cümlədən mövcud yaşayış icazəsinin müddətinin bitməsi və yeni əsaslarla icazə alınması ilə bağlı müraciətlər Türkiyə ərazisindən valiliklər vasitəsilə edilə bilər. Yaşayış icazələrinin maksimum müddəti əcnəbinin pasportunun etibarlılıq müddətindən 60 gün az olaraq hesablanır [7, s.8]. Qanunun 30-cu maddəsinə əsasən Türkiyədə yaşayış icazəsinin qısamüddətli, ailəvi, uzunmüddətli, humanitar, tələbələr və insan alveri qurbanları üçün olan növləri mövcuddur və bunların hər biri ilə bağlı xüsusi qaydalar təsbit olunmuşdur. [7, s.9-10]

Qeyd etməliyik ki, Avropada bir çox dövlətdə müşahidə etdiyimiz Daxili İşlər Nazirliyinin köç münasibətləri sahəsində idarəetməni həyata keçirməsi təcrübəsi Türkiyə Respublikasında da qarşımıza çıxır. Nazirlik nəzdində yaradılan Miqrasiya İdarəetməsi üzrə Baş idarə immiqrasiya ilə əlaqəli siyasət və strategiyaları həyata keçirir, bu məsələlərlə əlaqəli qurumlar və orqanlar arasında koordinasiya təmin edilməsində, əcnəbilər tərəfindən Türkiyəyə giriş və qalma, çıxış və Türkiyədən deportasiya, beynəlxalq qoruma, müvəqqəti qoruma və insan alveri qurbanlarının müdafiəsi ilə əlaqədar işləri və prosedurları həyata keçirmək məqsədilə fəaliyyət göstərir. Baş idarənin vəzifələrini miqrasiya sahəsində qanunverici-

liyin və inzibati potensialın inkişafı ilə bağlı araşdırmalar aparmaq və Prezident tərəfindən müəyyən edilmiş siyasət və strategiyaların həyata keçirilməsini izləmək və əlaqələndirmək, müvafiq iş və prosedurları, o cümlədən, vətəndaşlığı olmayan şəxsləri müəyyənləşdirmək və bu insanlarla əlaqəli prosedurları həyata keçirmək, hüquq-mühafizə orqanları ilə müvafiq dövlət qurumları və təşkilatları arasında koordinasiyanı təmin etmək, tədbirlər hazırlamaq, qanunsuz miqrasiyaya qarşı mübarizə məqsədilə həyata keçirilən tədbirlərin icrasına nəzarət etmək şəklində qeyd edə bilərik. [6]

Nəhayət, Azərbaycan Respublikasında miqrasiya sahəsində dövlət idarəetməsini araşdırdıqda 3 orqanın ön plana çıxdığını görə bilərik. Bunlardan birincisi və ən əsası Nazirlər Kabinetinə daxil olan mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı Dövlət Miqrasiya Xidmətidir (DMX). Xidmət AR Prezidentinin “Azərbaycan Respublikası Dövlət Miqrasiya Xidmətinin yaradılması haqqında” 19 mart 2007-ci il tarixli 560 nömrəli Fərmanına əsasən yaradılmışdır. DMX haqqında Əsasnaməyə əsasən miqrasiya sahəsində dövlət siyasətini, miqrasiya proseslərinin idarə edilməsi və tənzimlənməsində Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş səlahiyyətləri həyata keçirən, hüquq-mühafizə orqanı statusu olan mərkəzi icra hakimiyyəti orqanıdır. [2]

Miqrasiya proseslərinin idarəedilməsi sahəsində fəaliyyət göstərən digər qurum isə Daxili İşlər Nazirliyinin (DİN) Baş Pasport, Qeydiyyat və Miqrasiya idarəsidir ki, bu Baş idarə Azərbaycan vətəndaşlarının qeydiyyatı, şəxsiyyət vəsiqəsi və ümumvətəndaş pasportu ilə təmin edilməsini, AR-nda daimi yaşayan vətəndaşlığı olmayan şəxslərin yaşayış və olduqları yer üzrə qeydiyyatını, onların müvafiq şəxsiyyət vəsiqələri ilə təmin olunmasını, həmçinin qanunsuz miqrasiya ilə bağlı əməliyyat tədbirlərinin keçirilməsini, qanunsuz miqrantların saxlanılması, cərimələnməsi və ya ölkədən deportasiyası üçün Dövlət Miqrasiya Xidmətinə təhvil verilməsini həyata keçirən müstəqil struktur hissə hesab olunur. [3] Nəhayət, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2005-ci il 1 fevral tarixli 187 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş Əsasnaməyə uyğun olaraq yaradılan Qaçqınların və Məcburi Köçkünlərin İşləri üzrə Dövlət Komitəsi məcburi köçkünlərin müvəqqəti məskunlaşdırılması, repatriasiyası, sosial müdafiəsi, işğaldan azad olunmuş ərazilərdə onların sosial, mənzil-məişət şəraitinin yaxşılaşdırılması, Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada və əsaslarla “məcburi köçkün” statusu, həmin statusu təsdiq edən sənəd (vəsiqə) verir və bu statusdan məhrum etmək, qaçqın və məcburi köçkün düşmüş şəxslərin hüquqlarının kütləvi şəkildə pozulması faktının beynəlxalq və yerli ictimaiyyətə çatdırılmasını aidiyyəti icra hakimiyyəti orqanları vasitəsilə həyata keçirir. [1]

Ancaq qeyd olunmalıdır ki, dünyada dəyişən miqrasiya prosesləri bu sahədə dövlət idarəetməsinin təkmilləşdirilməsini və zəruri standartlara uyğunlaşdırılmasını tələb edir. Bu kontekstdə araşdırdığımız Avropa ölkələri arasında xüsusilə də İspaniya və Yunanıstanda tətbiq olunan sistemin AR üçün daha səmərəli olduğunu deyə bilərik, yəni Dövlət Miqrasiya Xidmətinin Nazirlik şəklində yenidən təşkil edilməsi məqsədmüvafiqdir. Əvvəlcə burada nazirlik və xidmət arasındakı fərqi

izah etmək lazımdır. Belə ki, nazirlik vahid mərkəzi rəhbərliyi həyata keçirən bir qayda olaraq sahəvi orqanlardır və ona təkbaşına nazir rəhbərlik edir. Təbii ki, fəaliyyəti prosesində nazir müəyyən qərarlar qəbul edir, həmçinin, əmrlər verir və vəzifələri müavinlərinin arasında bölüşdürür [4, s.128]. Xidmət isə nazirliklə müqayisədə sahəvi yox, funksional orqan olub sahələrarası hakimiyyət səlahiyyətlərinə malikdirlər. Onların əsas funksiyası sahələrarası əlaqələndirmə, nəzarət və s. hesab olunur [4, s.129]. Buradan belə bir nəticə çıxarmaq olar ki, Dövlət Miqrasiya Xidməti miqrasiya prosesləri sahəsində vahid sahəvi orqan kimi deyil, funksional sahələrarası orqan kimi çıxış edir. Danimarka, İspaniya və Yunanıstanda isə yuxarıda da qeyd etdiyimiz kimi bu sahədə müvafiq Miqrasiya Nazirliyi vahid dövlət idarəetməsini həyata keçirməklə müxtəlif dövlət orqanları arasında səlahiyyətlərin toqquşması və ziddiyyətlərin baş verməsinin qarşısını alır. Digər tərəfdən, immiqrantların inteqrasiyası məsələsinin də son illərdə böyük əhəmiyyət qazandığını nəzərə alaraq hazırki DMX-nin Azərbaycan Respublikası Miqrasiya və İnteqrasiya Nazirliyi kimi yenidən təşkil olunması, Qaçqınların və Məcburi Köçkünlərin İşləri üzrə Dövlət Komitəsinin Miqrasiya və İnteqrasiya Nazirliyinin tabeliyinə verilməsi, DİN strukturunda fəaliyyət göstərən Baş Pasport, Qeydiyyat və Miqrasiya idarəsinin miqrasiya ilə əlaqəli səlahiyyətlərinin adıçəkilən nazirliyə ötürülməsi miqrasiya sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi və effektivliyinin artırılması baxımından məqsədemüvafiq hesab olunur. Bu addımların atılması dövlət büdcəsində Dövlət Komitəsi üçün ayrılan vəsaitin azalması ilə və bunun sayəsində büdcəyə qənaət edilməsi ilə müşahidə olunacaq. Bu zaman DİN-də qeyd etdiyimiz baş idarənin iş yükü azalacaq, Komitə isə yeni yaradılacaq Nazirliyin dövlət büdcəsindən ayrılan vəsaitlə kifayətlənəcək.

Burada qeyd olunmalı vacib məqamlardan biri də miqrasiya hüququ sahəsində ixtisaslı kadrların hazırlanması məsələsidir ki, hazırda DMX daxilində fəaliyyət göstərən Miqrasiya Məktəbi xüsusi əhəmiyyətə malikdir. Məktəb çərçivəsində iştirakçılar miqrasiya prosesləri, miqrasiya axınlarının idarə olunması, miqrasiya siyasətinin formalaşdırılması, müxtəlif kateqoriyalardan olan miqrantlara münasibətdə tətbiq olunan yanaşmalarla tanış edilir. Miqrasiya Məktəbinin məqsədi isə müxtəlif sahələr üzrə fəaliyyət göstərəcək gənclərin miqrasiya ilə bağlı biliklərini artırmaq, onlarda bu sahəyə maraq oyatmaq, peşəkar vərdişlər aşılamaq və dövlət idarəçiliyinə dair məlumatlandırmaqdır. [5, s.1] Lakin ali təhsil müəssisələrinin hüquq fakültələrinin bakalavr təhsil pilləsində miqrasiya prosesləri ilə əlaqədar məsələlər demək olar ki, heç bir fənnin daxilində öyrənilmir. “Miqrasiya hüququ” fənninin tədris proqramında məhz əsas fənn kimi yer alması, həmçinin, təhsilin magistratura pilləsində “Miqrasiya hüququ” adlı yeni ixtisasın təsis edilməsi müasir miqrasiya tendensiyalarını dərk edən və bu sahədə peşəkarlaşmış ixtisaslı kadrların hazırlanması, eyni zamanda, miqrasiya haqqında elmi araşdırmaların inkişaf etdirilməsində əvəzsiz rol oynaya bilər.

Nəticə

Beləliklə, araşdırma zamanı nəzərə çarpan əsas məqamlardan biri əksər Avropa ölkələrinin əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslər arasında elə bir fərq qoymamaları, hər ikisini alien və ya foreigner - əcnəbi termininə daxil etmələri oldu. Digər mühüm məqam isə vahid miqrasiya məəcəlləsinin olmaması, bunun əvəzinə ayrı-ayrı qanun səviyyəli normativ-hüquqi aktlardan istifadə olunmasıdır. Bu aktlara xüsusilə də, XXI əsrin ikinci onilliyində miqrasiya proseslərinin inkişafına paralel olaraq çoxlu əlavə və dəyişikliklər edilmişdir. Ümumilikdə, müvəqqəti və daimi yaşamaq üçün icazələrin verilməsinə qoyulan tələblərin əsas etibarilə şəxsin müraciətində göstərdiyi məqsədin əsaslılığından və daha əvvəl müvəqqəti qaldığı dövrdəki davranışı ilə bağlı olduğunu söyləmək mümkündür. İstənilən halda, milli qanunvericiliyimizin inkişaf etdirilməsində haqlarında danışdığımız ölkələrin, xüsusilə də MDB-yə və keçmiş “dəmir pərdə”yə daxil olmayan dövlətlərin nəzəri və praktiki təcrübələrindən istifadə edilməlidir. Haqqında araşdırma apardığımız Avropanın aparıcı dövlətlərində miqrasiya məsələləri üzrə dövlət idarəetməsinin əsasən Daxili İşlər və Ədliyyə Nazirlikləri nəzdindəki müxtəlif struktur hissələr tərəfindən həyata keçirildiyini müşahidə etdik. Lakin bəzi dövlətlərdə miqrasiya prosesləri üzrə xüsusi nazirlik fəaliyyət göstərir və bu nazirlik müvafiq sahədə bütün idarəetmə işini həyata keçirməklə yanaşı vahid dövlət siyasətinin formalaşdırılmasını və icrasını təşkil edir. Adını çəkdiyimiz dövlətlərin əksəriyyəti Aİ-nin üzvü olsalar da, miqrasiya sahəsində idarəetmənin təşkili qaydasını İttifaq üzvlüyündən kənar analiz edilmişdir. Azərbaycan Respublikasında isə Dövlət Miqrasiya Xidməti, DİN-nin Baş idarə statuslu struktur hissəsi və Qaçqınların və Məcburi Köçkünlərin İşləri üzrə Dövlət Komitəsi miqrasiya prosesləri ilə əlaqədar AR dövlət siyasəti və qanunvericiliyinin müəyyənləşdirilməsi və icrasını təmin edir. Bununla belə, idarəetmənin effektivliyi və burada vahid qurum rəhbərliyinin təmini, səlahiyyətlərin toqquşması və ziddiyyətlərin baş verməsinin qarşısını alınması, o cümlədən, dövlət büdcəsinə qənaət baxımından DMX-nin Azərbaycan Respublikası Miqrasiya və İnteqrasiya Nazirliyi kimi yenidən təşkil olunması, bununla da xidmət statusundan nazirliyə keçid miqrasiya sahəsində idarəetmədə funksionallıqdan səhəviliyə keçidi şərtləndirmiş olur, Qaçqınların və Məcburi Köçkünlərin İşləri üzrə Dövlət Komitəsinin Miqrasiya və İnteqrasiya Nazirliyinin tabeliyinə verilməsini, DİN strukturunda fəaliyyət göstərən Baş Pasport, Qeydiyyat və Miqrasiya idarəsinin miqrasiya ilə əlaqəli səlahiyyətlərinin adıçəkilən nazirliyə ötürülməsini, bundan əlavə AR ali təhsil müəssisələrinin hüquq fakültələrində bakalavr təhsil pilləsinin tədris proqramına “Miqrasiya hüququ” fənninin əsas fənn kimi daxil edilməsini, magistratura pilləsində isə “Miqrasiya hüququ” ixtisasının yaradılmasını təklif edirik.

İstinadlar:

1. Azərbaycan Respublikası Qaçqınların və Məcburi Köçkünlərin İşləri üzrə Dövlət Komitəsinin fəaliyyət istiqamətləri. [Elektron resurs]
<http://idp.gov.az/az/content/11/parent/25> (son giriş 05.01.2024)
2. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin “Azərbaycan Respublikası Dövlət Miqrasiya Xidmətinin yaradılması haqqında” Fərmanı: [Elektron resurs] // 19 mart 2007-ci il tarixdə qəbul

edilmişdir. – Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyinin hüquqi aktların vahid elektron bazası.<http://www.e-qanun.az/framework/12885> (son giriş 05.01.2024)

3. Baş Pasport, Qeydiyyat və Miqrasiya idarəsi. [Elektron resurs]

<https://bpqmi.gov.az/?/az/menu/40/> (son giriş 07.01.2024)

4. Əliyev S.F. İnzibati hüquq. Dərslük / S.F.Əliyev. – Bakı: “Ləman Nəşriyyat Poliqrafiya” MMC, – 2019. – 726 s.

5. Miqrasiya məktəbi – 3. Konsepsiya sənədi. [Elektron resurs]
<https://migration.gov.az/files/uploads/content/5fd31e5e18fa9.pdf> (son giriş 07.01.2024)

6. Genel Müdürlüğün görevleri. [Elektronik kaynak] <https://goc.gov.tr/genel-mudurlugun-gorevleri> (son giriş 03.01.2024)

7.Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. [Elektronik kaynak]
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> (son giriş 03.01.2024)

8.Mission. [Electronic resource] <https://www.sef.pt/en/pages/conteudo-detalhe.aspx?nID=1> (son giriş 04.01.2024)

9. Diário da República. [Recurso eletrônico]

<https://www.dre.pt/application/conteudo/108063583> (son giriş 03.01.2024)

10. Dirección General de Migraciones. [Recurso electrónico]

<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-24854> (son giriş 04.01.2024)

11. Direzione centrale dei Servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo. [Risorsa elettronica]
<https://interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/direzione-centrale-dei-servizi-civili-limmigrazione-e-lasilo> (son giriş 06.01.2024)

12. Direzione centrale per le politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo. [Risorsa elettronica]
<https://interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/direzione-centrale-politiche-dellimmigrazione-e-dellasilo> (son giriş 06.01.2024)

13. Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. [Recurso electrónico]

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544> (son giriş 04.01.2024)

14. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. [Recurso electrónico]

<https://www.inclusion.gob.es/web/guest/el-ministerio/quienes-somos> (son giriş 04.01.2024)

15. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. [Risorsa elettronica]

<https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-08-18&atto.codiceRedazionale=098G0348&atto.articolo.numero=0&qId=6de5e6c4-0df3-4863-86cc-d7f193675363&tabID=0.4585761359873819&title=lbl.detttaglioAtto&generaTabId=true> (son giriş 06.01.2024)

16. Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής. [Ηλεκτρονικός πόρος]

<https://migration.gov.gr/grammateies/geniki-grammateia-metanasteytikis-politikis/> (son giriş 03.01.2024)

17. Γενική Γραμματεία Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο. [Ηλεκτρονικός πόρος]

<https://migration.gov.gr/grammateies/geniki-grammateia-ypodochis-aitoynton-asylo/> (son giriş 03.01.2024)

18. Νόμος για την είσοδο, τη διαμονή και την κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια. [Ηλεκτρονικός πόρος]

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/161175/nomos-3386-2005 (son giriş 03.01.2024)

ISSUES OF REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN SOUTHERN EUROPEAN COUNTRIES AND THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

Elvin Aliyev*

Abstract

Migration flows, which are one of the problems that have always remained relevant in the world, and the resulting problems require a well-organized management system and legislation in this area. We must note that migration processes can undergo major changes in short periods of time, and in this regard, mechanisms capable of responding flexibly to these transformations at the local and international level should be implemented. The occurrence of an event that occurs in any small region and determines the flow of migration can have its effect at the global level. From this point of view, while writing the article, the migration legislation and the management policy implemented in the relevant field of 5 European countries, as well as the features of state management in the field of migration in the Republic of Azerbaijan were studied. The studied European countries were selected from countries located in the southern region that directly receive migration flows, which served us to see rigorously tested management models. Proposals regarding the improvement of management in the field of migration in the Republic of Azerbaijan were made based on the experience of European countries. In order to obtain the current versions of the migration legislation, single electronic databases of the legal acts of the countries were used during the research.

Keywords: migration, residence permit, migration process, Portugal, Spain, Republic of Turkiye, Greece.

ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СТРАНАХ ЮЖНОЙ ЕВРОПЫ И АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Эльвин Алиев**

Резюме

Миграционные потоки, которые являются одной из проблем, всегда остававшихся актуальными в мире, и проблемы возникающие в результате требуют четко организованной системы управления и законодательства в этой сфере. Надо отметить, что миграционные процессы могут претерпевать серьезные изменения за короткие промежутки времени, и в связи с этим должны быть реализованы механизмы, способные гибко реагировать на эти трансформации на местном и международном уровне. Возникновение события, которое происходит в любом небольшом регионе и определяет потоки миграции, может оказать свое влияние на глобальном уровне. С этой точки зрения при написании статьи были изучены миграционное законодательство и политика управления, реализуемые в соответствующей сфере 5 европейских стран, а также особенности государственного управления в сфере миграции в Азербайджанской Республике. Изученные европейские страны были выбраны из стран, расположенных в южном регионе, которые непосредственно принимают миграционные потоки, что позволило нам увидеть тщательно проверенные модели управления. Предложения по совершенствованию управления в сфере миграции в Азербайджанской Республике были сделаны на основе опыта европейских стран. Для получения актуальных редакций миграционного законодательства в ходе исследования использовались единые электронные базы данных законодательных актов стран.

Ключевые слова: миграция, вид на жительство, миграционный процесс, Португалия, Испания, Турецкая Республика, Греция.

* Ph.D. Candidate, Baku State University

** докторант, Бакинский государственный университет